



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DES OUTRE-MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
des outre-mer**

accenture

**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 »**

RAPPORT FINAL

JUILLET 2022

*Evaluation commandée par la direction générale des outre-mer
(DGOM)*

SOMMAIRE

I. SYNTHÈSE	3
II. OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT, MÉTHODOLOGIE ET CONDITIONS D'ÉVALUATION	9
a. Objet du présent document.....	9
b. Méthodologie.....	10
c. Conditions d'évaluation	11
d. Rappel des principales définitions	12
III. CONTEXTE	14
IV. BILAN DÉTAILLÉ DE L'ÉVALUATION : APPLICATION DE LA LOI LETCHIMY	20
a. Axe A. Gouvernance et Repérage du logement indigne et informel	20
b. Axe B. Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs.....	24
c. Axe C. Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat indigne et informel.....	29
d. Axe D. Polices administratives de l'habitat indigne et informel – Arrêtés.....	40
e. Axe E. Intégration des risques naturels	47
f. Axe F. Recours aux sanctions pénales.....	51
g. Axe G. Droits des occupants dans les quartiers informels.....	54
V. BILAN SYNTHÉTIQUE DU NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI LETCHIMY	60
VI. LEVIERS D'AMÉLIORATION PROPOSÉS PAR LES ACTEURS	61
a. Rappels méthodologiques	61
b. Synthèse des leviers d'amélioration retenus.....	62
c. Détail des leviers d'amélioration retenus par axe.....	63
VII. ANNEXES	75

I. SYNTHÈSE

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE

La Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 (dite loi Letchimy de 2011) a pour **objectif de faciliter la mise en œuvre de la résorption de l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer**, en apportant des réponses aux **situations d'occupation spontanée et informelle** de terrains d'autrui, notamment lorsque les terrains doivent être libérés pour engager des opérations d'aménagement ou d'équipements publics¹. Elle vise aussi à **flexibiliser les instruments** mis en œuvre pour tenir compte des différentes situations d'habitat pouvant exister sur un même périmètre d'intervention².

Tout d'abord, si le **nombre précis de logements indignes³ et informels⁴ n'est pas connu à ce jour**, les estimations convergent toutes – 10 ans après la promulgation de la loi - sur **un phénomène d'une ampleur considérable qui tend à s'accroître ces dernières années** pour plusieurs raisons : développement des techniques de repérage, accélération de la bidonvilisation à Mayotte et en Guyane et enfin, dégradation du parc de logements en raison des conditions climatiques et du manque d'entretien du bâti.

Ainsi, il y aurait au moins **155 000 à 165 000 logements indignes** en 2022 (5 DROM) dont une large part est informelle soit **environ 1 logement sur cinq qui serait indigne**, avec de fortes disparités entre les territoires⁵. Notons toutefois que la notion d'habitat informel est différente de la notion d'indignité : ainsi, l'habitat informel sera le plus souvent indigne, mais cela ne l'est pas nécessairement.

A titre comparatif, deux estimations récentes ont été réalisées sur des périmètres assez proches :

- **208 000 logements** en 2019 soit 12,5 % du parc total de logement dans les DROM, selon la Fondation Abbé Pierre, sont concernés par l'existence de **conditions médiocres, dégradées ou indignes**, chiffre repris dans le rapport sur le logement dans les départements et régions d'outre-mer de la Cour des comptes⁶
- **110 000 logements insalubres recensés par les DEAL** et repris dans le rapport du Sénat de 2021.

Par ailleurs, des **réalités territoriales très diverses** expliquent la prégnance d'un habitat indigne et informel en outre-mer, notamment :

- **La pression démographique** avec une forte natalité et une population relativement jeune à Mayotte et en Guyane (3,6 enfants par femme en Guyane⁷ et 5,0 enfants par femme en moyenne à Mayotte⁸) et d'un autre côté, un **vieillessement de la population** qui s'accélère en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion où la proportion de seniors oscille entre 20 et 30% de la population.
- **La pression migratoire** en Guyane et à Mayotte (un tiers de la population guyanaise et 48% de la population mahoraise sont de nationalité étrangère).
- **La forte proportion de ménages à faibles revenus** : globalement un niveau de vie plus faible qu'en métropole et des inégalités sont plus marquées, surtout en Guyane et à Mayotte avec

¹ Notion d'opération d'aménagement : l'annexe 1 de la circulaire relative aux modalités d'application de la loi n°2011-725 du 23 juin 2011 et de mise en œuvre de l'arrêté interministériel du 18 février 2013 « La notion d'opération d'aménagement doit être entendue au sens d'une opération complexe comportant une action foncière, la réalisation de travaux et équipements, exprimant un projet sur un périmètre précisé et répondant à l'un des objectifs énoncés à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. L'ensemble des actions concourant à résorber l'habitat insalubre sur un périmètre délimité et nécessitant des démolitions entre dans le champ de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme et doit être entendu comme une opération d'aménagement au sens de la présente loi ».

² Circulaire relative aux modalités d'application de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 et de mise en œuvre de l'arrêté interministériel du 18 février 2013 portant barème de l'aide financière instituée par cette loi.

³ 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 »

⁴ 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 ».

⁵ 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.

⁶ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276226.pdf>

⁷ INSEE, « En 2020, la natalité reste élevée malgré la crise sanitaire », 2021

⁸ INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », 2019.

des niveaux de vie médians respectivement égaux à la moitié et à 1/6 de celui de la France métropolitaine.

- **La rareté du foncier** qui s'explique par des surfaces susceptibles d'aménagement limitées (insularité, topographie accidentée, risques naturels...) et une difficulté à établir la propriété des terrains en raison du défaut de titres fonciers et de la multiplication des indivisions⁹ (par exemple en Martinique 40% des parcelles seraient occupées par des occupants sans titre¹⁰). En outre, comme le montre le rapport 2020 de la Cour des comptes portant sur le logement dans les outre-mer¹¹, deux facteurs juridiques contribuent également à la rareté du foncier : « l'importance du domaine de l'État, qu'il s'agisse du domaine public maritime qui comprend la zone des cinquante pas géométriques (ZPG), ou de son domaine privé, qui comprend les forêts nationales confiées à l'Office national des forêts (ONF), est réelle, auquel s'ajoutent les parcs naturels et les espaces protégés par un zonage environnemental ».

Le diagnostic stratégique a cherché à évaluer l'effectivité de la mise en œuvre de la loi Letchimy et de ses évolutions législatives et réglementaires pour chaque DROM.

Tout d'abord, **la mise en œuvre de la loi est inachevée avec un recours encore limité aux différentes dispositions, mais qui tend à s'accroître ces dernières années.**

Ainsi, le ministère des Outre-mer soutient de façon importante la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer. En effet, sur la période **2016-2020, la participation de l'Etat par la ligne budgétaire unique (LBU)** à la résorption de l'habitat indigne en outre-mer s'est élevée à plus de **102M€ en autorisations d'engagement et à près de 99M€ en crédits de paiement**. Ces montants illustrent les efforts des territoires pour clôturer d'« anciennes » opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) mais aussi, le lancement plus récent de nombreuses autres opérations.

En outre, **la mise en œuvre limitée de la loi est à mettre au regard de l'ampleur du phénomène** : les besoins sont massifs et, le développement d'une connaissance de l'habitat indigne préalable à la planification d'opérations de lutte contre cette forme d'habitat puis, l'appropriation et la mobilisation des outils proposés par la loi Letchimy **s'inscrit sur un temps long** bien que **difficilement conciliable avec l'urgence sanitaire et sociale des populations des territoires concernés.**

Ainsi, l'étude a permis de mettre en **exergue de nombreux freins**, qu'il conviendra de lever pour **intensifier la lutte contre l'habitat indigne et informel** dans les DROM. Par ailleurs, la mise en œuvre inachevée ne signifie pas que le texte ne soit pas pertinent. Au contraire, l'étude a montré la nécessité de disposer d'un **corpus législatif adapté aux enjeux spécifiques des DROM** s'agissant de la lutte contre l'habitat indigne **et informel**. L'étude invite même à davantage prendre en compte les situations propres à chacun des territoires.

L'évaluation a mis en lumière deux facteurs explicatifs transverses à la faible mise en œuvre de la loi :

Tout d'abord, **la période évaluée 2011-2020 est en réalité relativement courte** (un peu plus de cinq ans) si on considère les trois années qui ont été nécessaires pour permettre la déclinaison opérationnelle du texte de loi et la crise sanitaire qui a réduit à néant les efforts de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) en 2020. C'est en 2013 qu'un arrêté a fixé le barème de l'aide financière et qu'une circulaire d'application est publiée et c'est seulement en 2014 que paraît l'instruction qui enrichit les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer¹².

⁹ En effet, on différencie les situations d'habitat informel où les individus ont édifié leur logement sans permis de construire, et les situations où un ou plusieurs successeurs habitent sur un même foncier en indivision ou en succession non réglée.

¹⁰ Source : La politique du logement dans les outre-mer - Rapport (senat.fr)

¹¹ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-09/202000917-rapport-logement-outre-mer.pdf>

¹² 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.

Par ailleurs, on constate une **méconnaissance généralisée des dispositions de la loi Letchimy** par les acteurs malgré les outils développés à cet effet (ex. publication d'un vade-mecum « Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer » en 2016). Cette problématique est également accentuée par un turn-over des équipes important. En outre, les compétences spécifiques en matière de LHI sont aussi insuffisantes - ainsi, de nombreuses collectivités, et en particulier les EPCI **indiquent manquer de profils compétents en matière** d'ingénierie ou dotés de compétences techniques et opérationnelles (réalisation des PILHI, montage de RHI/RHS...). A cela s'ajoute l'insuffisante application par les élus de leurs pouvoirs en termes de polices d'urbanisme et de péril.

Aussi, l'analyse de la mise en œuvre de la loi a toutefois montré des différences d'application selon les territoires et les dispositions – Sept dimensions (axes) ont ainsi été étudiées.

Axe A. Dans l'ensemble des DROM, à l'exception de La Réunion (plus avancée), la gouvernance, le pilotage et le repérage du logement indigne et informel sont encore en train de se structurer. La Réunion est aujourd'hui le seul territoire 100% couvert en termes de PILHI et qui a réussi à mettre en place des modalités d'animation permettant une bonne articulation entre échelon départemental et EPCI.

Dans les autres territoires, les actions de repérage sont encore en cours et la mise en place de PILHI se développe à des rythmes différents.

Enfin, en termes de pilotage, on constate un déficit d'outils de suivi et d'indicateurs relatifs au logement indigne et informel – et un besoin de davantage d'indicateurs partagés entre les territoires. A ce titre, un travail a été effectué entre la DGOM et l'ensemble des DEAL mais des difficultés de montée de données persistent à ce jour.

Axe B. En dix ans, la reconnaissance de droits et la mise en œuvre des mécanismes d'indemnisation Letchimy à destination des occupants-édificateurs / bailleurs-édificateurs / exploitants professionnels de logements informels (art. 1 à 3) **est restée anecdotique avec seulement deux cas d'application.** Ce chiffre est à mettre au regard du faible nombre d'opérations de RHI/RHS démarrées après la promulgation de la loi : seulement 5 opérations ont été achevées à ce jour sur l'ensemble des DROM alors qu'une centaine d'opérations est encore en cours (phase pré-opérationnelle et opérationnelle). En outre, si les acteurs soulignent l'intérêt d'une telle disposition pour faciliter l'acceptation du délogement par les occupants-édificateurs / bailleurs-édificateurs / exploitants professionnels, le barème d'indemnisation actuel apparaît comme peu incitatif. En effet, le mécanisme de compensation - qui n'a pas évolué depuis 10 ans - semble déséquilibré : il survaloriserait le critère du nombre d'occupants par rapport à des critères relatifs à la qualité du bâti et à la durée d'occupation. Ainsi, dans de nombreux cas, l'indemnisation apparaît comme insuffisante pour convaincre les ménages et faciliter l'accession à la propriété (cf. axe G). Ces situations concernent notamment les territoires où les logements sont bien souvent occupés par 1 ou 2 personnes et les territoires où la qualité du bâti peut être bonne voire très bonne malgré l'inscription dans un périmètre d'insalubrité (i.e. La Réunion, la Martinique et La Guadeloupe).

Axe C. La mise en œuvre des opérations de type RHI et RHS est hétérogène selon les territoires. Tous les DROM ont lancé de nouvelles opérations, à des rythmes différents. Au total, depuis 2011, plus d'une centaine d'opérations ont été lancées (i.e. Mayotte a lancé 58 RHI depuis 2011 ; 6 opérations lancées en Guadeloupe) mais seulement cinq opérations « post-Letchimy » ont été achevées à ce jour.

D'un point de vue budgétaire, l'utilisation de la ligne budgétaire unique (LBU) reflète bien le lancement récent de nombreuses opérations mais également les efforts des territoires pour clôturer les « anciennes RHI ». En effet, sur la période **2016-2020, la participation de l'Etat par la ligne budgétaire unique (LBU)** gérée par le ministère des outre-mer et consacrée à la résorption de l'habitat indigne en outre-mer s'est élevée à plus de **102M€ en autorisations d'engagement et à près de 99M€ en crédits de paiement.**

Notons par ailleurs qu'en 2020, sur l'ensemble des départements d'outre-mer, les crédits budgétaires de la LBU concernant les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou

spontané (RHS) et les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) ont représenté 32M€ en autorisations d'engagement (16% du total LBU), soit plus du double par rapport à l'année 2019 et près de 16,5M€ en crédits de paiement.

Par ailleurs, l'ensemble des DROM constatent que les opérations de RHI/RHS durent encore bien souvent plus de 10 ans alors que l'un des objectifs de la loi et des textes qui ont suivi était de limiter le temps des opérations à 10 ans avec une phase de réalisation encadrée par une convention de programme limitée à 5 ans. Les freins sont nombreux et au croisement de l'ensemble des dimensions évaluées. Tout d'abord, **la réputation de ces opérations d'être trop complexes** freine certaines collectivités, d'autant plus que les périmètres couverts sont trop larges ce qui accroît la difficulté. Aussi, certains territoires, en particulier Mayotte et la Guyane, font face à une pénurie de profils qualifiés intervenir sur ces opérations ou coordonner les acteurs. Ensuite, **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 plus dégradée qu'en métropole. Enfin, **le manque de solutions relogement adaptées** est un frein majeur.

S'agissant des OGRAL - nouvel outil instauré par la circulaire de 2013 pour permettre la réalisation de travaux d'urgence sans préalable de régularisation foncière - **la mise en œuvre est encore relativement faible, à l'exception de La Réunion**, territoire « pionnier » en la matière avec huit opérations réalisées, ce qui correspond à environ une centaine de logements concernés. L'OGRAL demeure un outil expérimental, intéressant pour intervenir dans les secteurs diffus d'habitat indigne et informel, mais son « passage à l'échelle » nécessite la levée de plusieurs freins – en particulier : une assiette de travaux éligibles trop restreinte dans certaines situations ; la modalité d'intervention en auto-réhabilitation accompagnée complexifiée dans certaines situations (ex. familles monoparentales, personnes âgées) ; l'insuffisance du financement du volet d'accompagnement social (800€ financés par la LBU) et une difficulté pour de nombreuses collectivités à identifier des sources de financement complémentaires ; l'orientation du subventionnement des travaux directement aux ménages (8000€ financés par la LBU) et non au maître d'ouvrage (EPCI) en charge de l'OGRAL complexifie le processus (NB : le financement des matériaux et la subvention MOUS sont aujourd'hui versés au maître d'ouvrage public (EPCI)).

Axe D. La mise en œuvre des polices administratives de l'habitat informel prévues dans les art. 9, 10, 11 de la loi reste dans l'ensemble très faible mais hétérogène selon les territoires et les types de polices. Le seul article réellement utilisé est l'article 10 qui permet d'agir à l'encontre d'un bailleur de logements informels et insalubres (traitement ponctuel de l'insalubrité) avec 61 utilisations. L'article 9 a été utilisé de façon anecdotique et l'article 11 (arrêté de péril – police du maire) n'a jamais été mis en œuvre jusqu'à 2021 où un arrêté de péril a été pris en Guyane pour la première fois (données de l'enquête annuelle LHI). La faible utilisation des polices s'explique par plusieurs facteurs : la méconnaissance des outils par les acteurs (ex. méconnaissance de l'arrêté de péril ou des avantages de l'expropriation en loi Vivien prévue dans les article 9 et 10) et une frilosité des élus, la complexité et la durée des procédures et la difficulté à assumer les conséquences des arrêtés lorsque la responsabilité du Représentant de l'Etat (ou du maire) est engagée s'agissant en particulier des obligations de relogement des occupants ou encore des difficultés à mettre en œuvre les travaux d'office (manque de moyens humains notamment).

S'agissant des arrêtés de **l'article 11-1** (anciennement article 197) **introduit par la loi Elan, depuis 2018, la mise en œuvre a été « massive » à Mayotte (25 arrêtés) et moindre en Guyane (15 arrêtés)**, ce qui représente environ 2000 cases illégales détruites. Les deux territoires apprécient la simplicité d'utilisation de cet outil, son efficacité et sa rapidité de mise en œuvre : ainsi l'ARS de la Guyane indique « *l'article 197, c'est le bazooka de la préfecture* ». Certaines limites ont toutefois été mises en exergue, notamment l'articulation peu claire entre cet article et le reste des dispositions prévues par la loi Letchimy de 2011 : des objectifs parfois contradictoires et des modalités d'application qui peuvent manquer de cohérence (ex. manque de précision sur les obligations en termes de relogement des populations) ; un délai d'application de la flagrance de 24h insuffisant pour permettre aux autorités d'intervenir.

Axe E. L'article 6 de la loi Letchimy permet d'intervenir dans les zones de risques naturels en finançant via le fonds Barnier la démolition des locaux informels dans ces zones et d'indemniser les occupants-édificateurs. Cependant, le niveau de mise en œuvre est très faible depuis 10 ans. En effet, selon la DGPR, les montants consommés représenteraient seulement entre 0% et 3% du budget du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM). Le fonds est utilisé de façon très ponctuelle par certains territoires, en particulier en Guyane, où une opération majeure a été financée à hauteur de 3,3M€. À titre informatif, 5M€ sont budgétés chaque année (AE) au titre de l'aide aux quartiers d'habitats informels (article 6) mais quasiment jamais mobilisés. Pourtant, la problématique est majeure et de nombreux logements informels sont localisés dans des zones de risques demandant une intervention urgente : en Martinique, l'agence des 50 pas géométriques a dénombré **2 240 constructions en zones à risques grave menaçant la vie humaine**. Plusieurs freins à l'utilisation de l'article 6 ont été évoqués par les acteurs, notamment l'absence de financement de l'accompagnement social (MOUS) et de la remise à l'état du site. Par ailleurs, le barème d'indemnisation est considéré comme inadapté, ce qui rend difficile les négociations avec les occupants (cf. axe B). Une intensification de l'utilisation de l'article 6 est à prévoir à court terme, notamment dans les zones des 50 pas géométriques de la Martinique et de la Guadeloupe, mais aussi en Guyane et à Mayotte, à conditions de lever certains freins.

Axe F. La loi Letchimy prévoit un ensemble de sanctions pénales, permettant d'agir contre les bailleurs / logeurs indignes de logements informels n'appliquant pas les mesures prévues dans les arrêtés Letchimy. Dans les faits, ces sanctions pénales n'ont pas été mises en œuvre dans les territoires. Notons toutefois l'envoi de deux mises en demeure à Mayotte et Guadeloupe, mais elles n'ont pas encore abouti. Il y a cependant une volonté des territoires de mettre en œuvre ces sanctions, au regard du besoin (nombreux marchands de sommeil). Cela commence à se concrétiser par certaines initiatives locales, notamment par la mise en place d'un protocole signé entre le préfet de Mayotte, l'ARS de Mayotte, et le parquet du tribunal judiciaire de Mamoudzou le 28 mai 2021. Cependant, les territoires indiquent plusieurs freins qui doivent être levés, notamment le manque de moyens pour mettre en place et suivre ces sanctions.

Axe G. Au-delà des indemnisations à destination des édificateurs de logements, la loi Letchimy a permis la mise en place de droits permettant de protéger les occupants de logements informels et indignes qui sont majoritairement sans droit ni titre, dans le cadre de projets d'aménagement (droit au relogement par la personne publique) ou de prise d'arrêté Letchimy contre des bailleurs (suspension des loyers dus, recouvrement en cas de défaillance du relogement des locataires par le bailleur).

Cependant, le niveau de mise en œuvre concernant le droit des occupants (relogement en particulier) est globalement **faible** sur l'ensemble des territoires puisque les DROM (hormis La Réunion) sont encore en train de réaliser le repérage et le plan d'action associé dans le cadre de la structuration des PILHI. Ainsi, peu d'opérations (RHI/RHS) ont été achevées depuis la promulgation de la loi (5 RHI/RHS post Letchimy clôturées depuis 2011). En outre, les polices administratives ont été très peu utilisées, donc peu de relogements ont été réalisés dans le cadre de la mise œuvre de la loi Letchimy. Concernant le relogement, le constat est que peu de données sont disponibles afin de quantifier le nombre de relogements réalisés dans le cadre de l'application de la loi et donc le besoin à l'avenir. En termes de perspectives (tendances), il y a une vraie volonté de **développer des solutions de relogement et de sorties d'insalubrité dans l'ensemble des DROM, et des politiques de développement du parc social**.

LEVIERS D'AMÉLIORATIONS PROPOSÉS PAR LES ACTEURS

Pour lever les principaux freins et intensifier la lutte contre l'habitat indigne et informel, plusieurs leviers d'améliorations ont été identifiés par les acteurs.

Ces propositions ont été construites pour répondre à une double ambition :

1. **Accompagner davantage les acteurs** dans la mise en œuvre des politiques de LHI, les services déconcentrés de l'Etat mais aussi les collectivités
2. **Différencier les modalités de mise en œuvre** de la loi pour répondre aux spécificités et priorités propres à chaque territoire.

Ce dernier se veut **pragmatique** en privilégiant les **leviers opérationnels et réglementaires** en partant du constat que les textes et les outils de lutte contre l'habitat indigne existent mais qu'ils sont bien souvent méconnus ou mal utilisés.

Ces recommandations qui portent sur l'ensemble des axes stratégiques étudiés sont à considérer dans une vision plus large pour assurer sa **cohérence avec l'ensemble des politiques publiques d'habitat, sanitaires et sociales des outre-mer.**

Trois jalons clé structurent les leviers d'amélioration identifiés :

1. A court terme, fin 2022 : l'établissement d'une feuille de route ambitieuse « du bidonville au logement » par la DGOM et la DIHAL pour accentuer les **mécanismes de traitement des bidonvilles pour Mayotte et la Guyane** qui font face à une très rapide augmentation du phénomène et la relance de l'animation des services des DEAL en charge de la LHI pour un suivi des initiatives locales.
2. A moyen terme, en 2023 : **la révision de l'instruction technique** relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014 permettra de faciliter la prise en main par les acteurs des outils de la LHI, une mise à jour du vade-mecum « Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer » publié en 2016.
3. A moyen-terme, pour 2024 : la parution du **nouveau Plan Logement des Outre-Mer 2024-2027** qui sera l'occasion de renforcer le volet de lutte contre l'habitat indigne.

Le détail des recommandations figure dans la section dédiée du présent document : V. Leviers d'amélioration proposés par les acteurs.

II. OBJET DU PRESENT DOCUMENT, METHODOLOGIE ET CONDITIONS D’EVALUATION

NB : les éléments détaillés figurent dans la note de cadrage validée par le Comité de Pilotage de l’évaluation le 6 avril 2022.

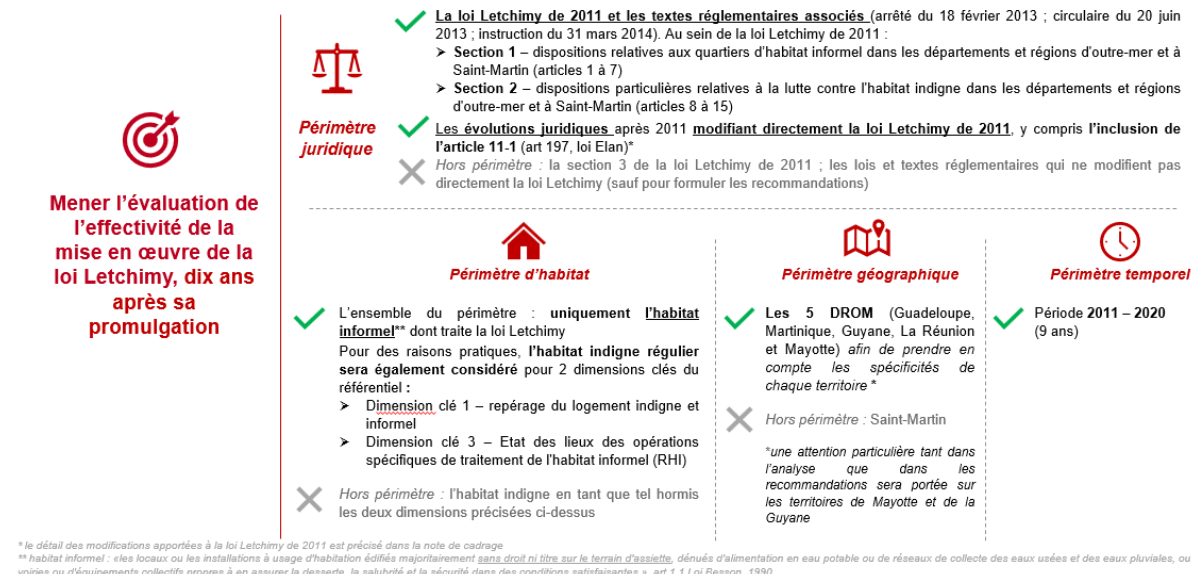
a. Objet du présent document

Rappel de la finalité de l’évaluation

L’analyse de l’effectivité et des principaux impacts de la loi Letchimy vise à :

- **Réaliser un diagnostic stratégique pour apprécier la mise en œuvre de la loi :**
 - Dresser une **monographie sur la situation de l’habitat informel et indigne** (qui intègre également des éléments sur l’habitat indigne régulier sur le repérage – axe A, et sur les opérations de résorption – axe C), entre 2011 et 2020, par territoire
 - Etablir un **bilan quantitatif et qualitatif** de l’application de la loi Letchimy dans les 5 DROM
 - Analyser les conditions de mise en œuvre, les freins et les leviers afin de **faire ressortir les axes d’amélioration possibles** pour chaque disposition.
- **Recommander des leviers d’amélioration, les qualifier et définir un plan d’action opérationnel**

Rappel du périmètre de l’évaluation



Objectifs du présent document

Le présent document synthétise l’ensemble des travaux présentés dans le paragraphe précédent :

qui constitue un livrable du diagnostic stratégique de la mise en œuvre de la loi Letchimy comprend les éléments suivants :

- Le diagnostic stratégique : **synthèse des enseignements transversaux** liés à la mise en œuvre de la loi, intégrant :
 - Les impacts de la mise en œuvre de la loi Letchimy ;

- La description des freins et facilitateurs de la mise en œuvre constatés ;
- La liste des leviers d'amélioration, qualifiés et priorisés.

b. Méthodologie

Rappel de la démarche d'évaluation

La démarche d'évaluation s'est déroulée sur 4 mois, entre mars et juillet 2022, et est découpée en **3 phases clés** :

Phase 1 : Le cadrage et de la collecte des données

L'objectif de cette phase était d'abord de bien définir les **objectifs et le périmètre du projet** (géographique, juridique) grâce aux **entretiens de cadrage** conduits avec différents acteurs clés par ailleurs membres du Comité de pilotage¹³, qui ont mené à la rédaction puis à la validation d'une **note de cadrage**, qui présente le contexte de la mission et qui détaille la démarche de l'évaluation. En outre, ce document précise les modalités de **collecte des données** pour la suite de l'étude.

Phase 2 : Le diagnostic stratégique

L'objectif de cette phase a été de **construire le diagnostic stratégique** de la mise en œuvre de la loi Letchimy. Il comprend une **monographie** (pour chacun des DROM) réalisée à partir des données collectées, ainsi qu'une **synthèse des enseignements transversaux** liés à la mise en œuvre de la loi (analyse croisée), qui s'appuie sur les monographies et sur la réalisation d'un atelier de travail impliquant la DGOM, les représentants des DROM, et d'autres acteurs clés. Par la suite, des échanges ont eu lieu avec les membres de pilotage pour revoir et confirmer les conclusions du diagnostic et des axes d'amélioration.

Phase 3 : La qualification de leviers d'amélioration

Enfin, la phase 3 a permis de **qualifier les leviers d'amélioration** de la loi. Pour ce faire, plusieurs entretiens et ateliers ont été menés avec les membres du comité de pilotage afin de connaître les priorités et avis de chaque acteur, de juger de l'impact et de la faisabilité des leviers, et de confirmer les messages clés à véhiculer. Ces leviers d'amélioration ont ensuite été présentés pour arbitrage lors d'un comité de pilotage qui s'est tenu le 5 juillet 2022.

Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation a été construit et détaillé autour de trois piliers principaux : les objectifs et enjeux de la loi, l'effectivité de sa mise œuvre et enfin ses impacts. La version synthétique figure ci-dessous et la version détaillée est jointe en annexe.

¹³ Direction générale des outre-mer, Direction de Habitat, Urbanisme et Paysages/Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne, Direction Générale de la Santé, Direction Générale de la Prévention des Risques, Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, Agence Nationale pour l'Information sur le Logement et Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement, Directions de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement et Direction Générale des Territoires et de la Mer de Guyane.

Le référentiel de l'évaluation (synthèse) :



c. Conditions d'évaluation

Le protocole de collecte de données

NB : pour plus d'informations cf. précisions méthodologiques en annexes.

Collecte des données quantitatives

Un document de collecte des données quantitatives a été transmis à chaque DEAL/DGTM comportant une centaine d'indicateurs.

Chaque DEAL/DGTM a complété le document en lien avec les acteurs locaux sur la base des données disponibles.

La collecte des données qui a duré environ 5 semaines. Néanmoins, sur la centaine d'indicateurs identifiés, il s'avère que de nombreuses informations sont inexistantes à ce jour.

Sur 7 dimensions évaluées, certaines données ne sont pas disponibles :

Territoire	Données non disponibles
MAYOTTE	<ul style="list-style-type: none"> Repérage du logement : Nombre de signalement partiel (donnée ARS), absence de données sur les logements informels. Données relatives au droit des occupants (relogement / hébergement) : Données partielles (uniquement hébergements provisoires dans le cadre d'Elan). Risques naturels : Manque d'information sur les conditions d'utilisation du FPRNM entre 2017 et 2019.
GUYANE	<ul style="list-style-type: none"> Repérage du logement : Non distinction entre informel et insalubres. Absence de données sur les logements indignes. Indemnités versées : Non appliquées. Données relatives au droit des occupants (relogement / hébergement) : absence de retour de la DGCOPOP Risques naturels : absence de retour (volet quanti) de la PRIE Sanctions pénales : non appliquées
LA REUNION	<ul style="list-style-type: none"> Repérage du logement : Non distinction entre informels et insalubres. Absence de données sur les logements indignes. Indemnités versées : Non appliquées. Données relatives au droit des occupants (relogement / hébergement) : Absence de retour de la DGCOPOP Risques naturels : absence de retour (volet quanti) de la PRIE Sanctions pénales : Non appliquées.
GUADELOUPE	<ul style="list-style-type: none"> Arrêtés : manque de données – pas de retour de l'ARS Sanctions pénales : très peu appliqué (1 mise en demeure recensée)
MARTINIQUE	<ul style="list-style-type: none"> Repérage du logement : Absence de données sur le logement informel / indigne / insalubre (données sur le logement vétuste). Droit d'indemnisation : Absence de données. Données relatives au droit des occupants (relogement/hébergement) : Données limitées à Fort de France. Risques naturels : Données non disponibles. Recours aux sanctions pénales : Données non disponibles.

Collecte des données qualitatives

Avec l'appui de la DGOM et des DEAL/DGTM, des entretiens approfondis individuels ou groupés ont été réalisés auprès des acteurs clés entre le 14 avril et le 12 mai 2022 (hors phase de recommandation). La liste des acteurs a été validée à la suite du Comité de pilotage qui s'est tenu le 6 avril 2022. Au total, **27 entretiens ont été réalisés**. Ils ont mobilisé **une soixantaine de personnes**.

Territoires	Acteurs rencontrés
MAYOTTE	DEAL, Préfecture, ARS & DEETS, APCI CADEMA & Mairie de Mamoudzou, Représentants des bailleurs sociaux (AL'MA / SIM / SOLIHA), CUF, DEAL – Service risque.
GUYANE	DGTM, DGTM – Service risques, Préfecture, EPCI CACL, ARS, Association des compagnons bâtisseurs
LA REUNION	DEAL, EPCI TCO, ADIL, AGORAH, ARS, Association des compagnons bâtisseurs, Groupe Action Logement SHLMR, SEDRE, MOUS, Fondation Abbé Pierre
GUADELOUPE	ARS, SEMSAMAR, Petit Bourg, SPHLM, Agence des 50 pas, DEAL
MARTINIQUE	DEAL, ARS, Agence des 50 pas, Société d'aménagement SOAME, EPCI CACEM

d. Rappel des principales définitions

Habitat indigne, insalubre, logements « non décents », vétustes, dégradés, inconfortables, habitat informel ou spontané : de quoi parle-t-on ?¹⁴

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

¹⁴ Source : document de formation de N. Bouché datant de novembre 2021

dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». Comme précisé dans le Vade-Mecum relatif à la lutte contre l'habitat indigne et informel dans les outre-mer¹⁵, « la notion d'habitat indigne est indépendante de la régularité de la construction au regard de la propriété du terrain d'assiette ; elle s'applique à tout local utilisé à des fins d'habitation, occupé par la personne qui l'a édifié ou par un tiers, à titre gratuit ou non ».

L'article a été complété par la loi Letchimy du 23 juin 2011 (art 8) par l'ajout de l'habitat informel et des quartiers d'habitat informel, eux-mêmes définis par la loi.

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 ».

Par ailleurs, **sont considérées comme sans droit ni titre**, « les personnes ayant édifié, ou fait édifier, des constructions sur des terrains publics ou privés, sans aucun fondement, tel que locations, concessions ou conventions diverses. Les quartiers d'habitat informel regroupent les quartiers d'habitat spontané et des quartiers insalubres parmi lesquels on compte des bidonvilles ».

Ainsi, l'habitat informel sera le plus souvent indigne mais pas nécessairement.

Autres terminologies :

Des termes qui renvoient à plusieurs notions :

- Techniques sans conséquences juridiques : le vétuste, le dégradé ou l'inconfortable (INSEE) ;
- Juridiques avec des conséquences de droit spécifiques.

Ainsi, les définitions doivent être comprises dans leur contexte juridique propre / leur législation spécifique applicable :

- Entre l'indigne et le non décent, c'est le positionnement juridique qui diffère ;
- L'insalubre renvoie aux risques sanitaires : c'est un des cas de figure de l'habitat indigne ;
- L'informel ou le spontané, fortement présent en outre-mer, renvoie à la régularité de l'occupation foncière.

Notion d'opération d'aménagement : l'annexe 1 de la circulaire relative aux modalités d'application de la Loi n°2011-725 du 23 juin 2011 et de mise en œuvre de l'arrêté interministériel du 18 février 2013 « La notion d'opération d'aménagement doit être entendue au sens d'une opération complexe comportant une action foncière, la réalisation de travaux et équipements, exprimant un projet sur un périmètre précisé et répondant à l'un des objectifs énoncés à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme. L'ensemble des actions concourant à résorber l'habitat insalubre sur un périmètre délimité et nécessitant des démolitions entre dans le champ de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme et doit être entendu comme une opération d'aménagement au sens de la présente loi ».

¹⁵ <https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/vade-mecumdefinitive.pdf>

III. CONTEXTE

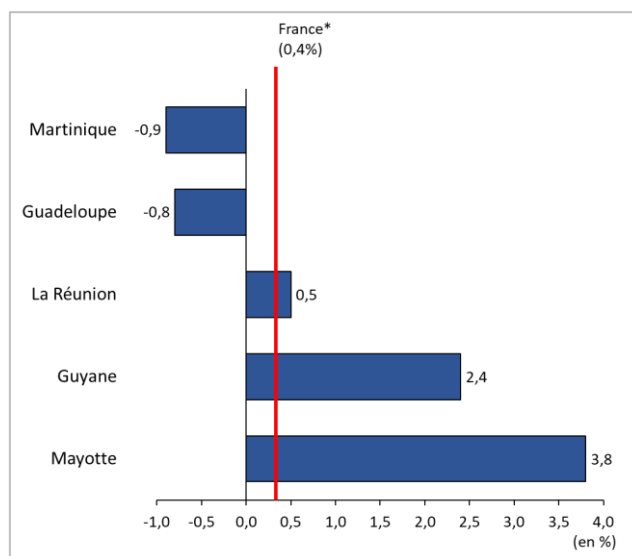
Les cinq territoires objets de cette étude ont des caractéristiques particulières historiques, géographiques, économiques, culturelles et socio-démographiques. L'analyse de ces différents territoires a fait ressortir certains points communs mais surtout, des problématiques sont très différenciés d'un territoire à l'autre.

1) Démographie

Au niveau démographique, entre 2013 et 2018, les DROM ont connu des **rythmes de croissance très contrastés**. La **Guyane et Mayotte connaissent une croissance démographique très élevée** avec respectivement +2,5% et +3,8% par an soit une croissance supérieure à la moyenne nationale hors Mayotte (+0,4%). La Réunion apparaît comme un territoire intermédiaire qui a une croissance de +0,5% par an soit l'équivalent de la moyenne nationale. **Martinique et la Guadeloupe se détachent largement des autres DROM** et même des autres régions françaises puisque ce sont les deux territoires avec la croissance démographique les plus faibles avec -0,7% pour la Guadeloupe et -0,9% pour la Martinique¹⁶.

Les évolutions annuelles de population entre 2013 et 2019 montrent en effet que la Martinique et la Guadeloupe apparaissent comme les deux régions qui ont les évolutions les plus faibles puisque ce sont les régions qui perdent le plus d'habitants tandis que la Guyane et Mayotte sont au contraire, les deux régions qui ont la croissance démographique la plus importante en France.

Evolution annuelle moyenne de la population entre 2013 et 2019¹⁷



* Pour la comparaison nationale, la France correspond à la France hors Mayotte

**Mayotte : données 2017 et évolution 2012-2017

On relève également des phénomènes propres à certains territoires :

Mayotte et la Guyane connaissent un **phénomène d'immigration massif** puisqu'un tiers de la population guyanaise et 48% de la population mahoraise est de nationalité étrangère¹⁸. Par conséquent, la forte immigration couplée à un taux de natalité particulièrement élevé (les deux

¹⁶ INSEE, « La France et ses territoires », 2021

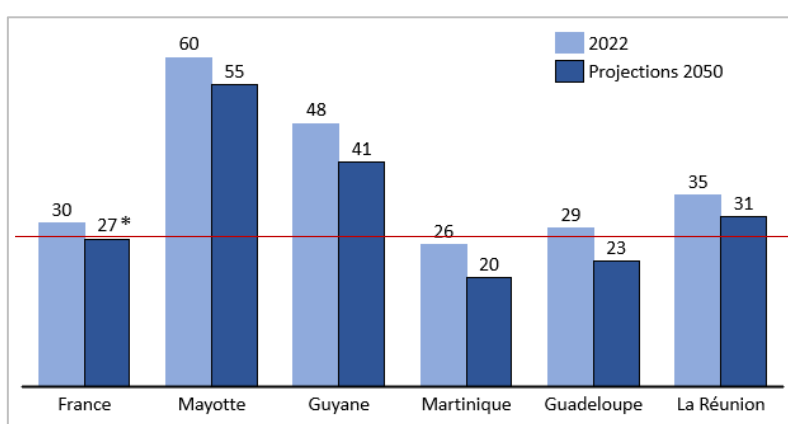
¹⁷ INSEE, « L'essentiel sur... la Guadeloupe », 2022

¹⁸ INSEE, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 », 2019

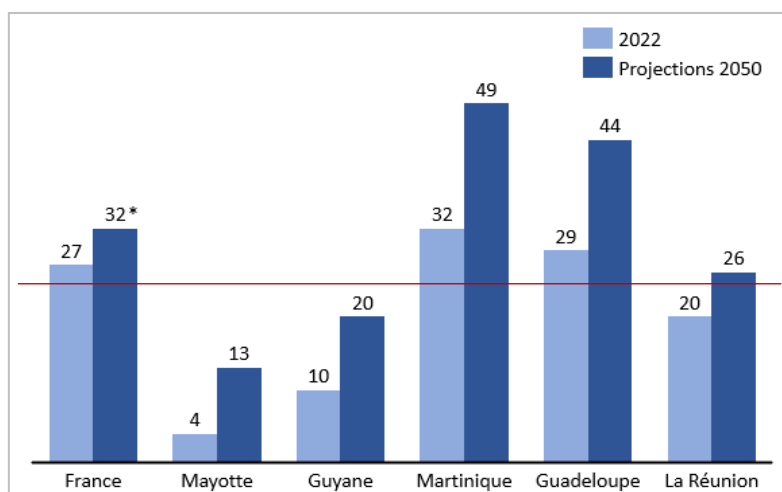
indices de fécondité les plus élevés en France : 3,6 enfants par femme en Guyane¹⁹ et 5,0 enfants par femme en moyenne à Mayotte²⁰) sur ces deux territoires entraînent une population très jeune sur ces territoires. En effet, la part des -23 ans à Mayotte est de 60%²¹ et de 48,1%²² en Guyane. Inversement, La Réunion, la Martinique et notamment la Guadeloupe connaissent un **phénomène de vieillissement de leur population** avec une part des +60 ans qui oscille entre 20 et 30% de la population selon les territoires.

Les deux graphiques ci-après font ressortir deux tendances et groupes avec, d'un côté Mayotte et la Guyane dont la population est jeune et la part de seniors est relativement faible et de l'autre, la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion caractérisés par une part importante de seniors qui oscille entre 20 et 30% de la population. Néanmoins, la tendance générale dans les DROM est celle d'un vieillissement de la population à horizon 2050 (y compris en Guyane et à Mayotte), tendance toutefois moins marquée qu'en métropole.

Part des personnes de moins de 24 ans dans les DROM (en %)²³



Part des personnes de plus de 60 ans dans les DROM (en %)²⁴



* France projections 2050 : sources INSEE – Scénario central

¹⁹ INSEE, « En 2020, la natalité reste élevée malgré la crise sanitaire », 2021

²⁰ INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », 2019

²¹ INSEE, « Estimations de population par sexe et âge au 1er janvier 2022 », 2022

²² INSEE, « Estimations de population par sexe et âge au 1er janvier 2022 », 2022

²³ Chiffres de 2022 : INSEE, Estimations de population par sexe et âge au 1er janvier 2022

Projections moyennes pour 2050 : Projections selon le scénario central, Projections de population 2013-2050 pour les départements et les régions

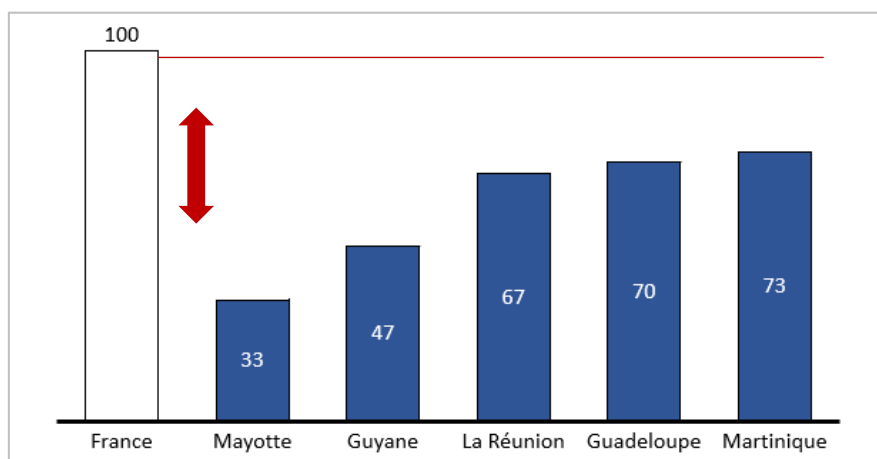
²⁴ Chiffres de 2022 : INSEE, Estimations de population par sexe et âge au 1er janvier 2022

Projections moyennes pour 2050 : Projections selon le scénario central, Projections de population 2013-2050 pour les départements et les régions

2) Niveau de vie

Le niveau de vie est en dessous de celui de la métropole dans l'ensemble des DROM avec des contrastes importants d'un territoire à l'autre. En effet, en termes de PIB régional par habitant en standard de pouvoir d'achat (SPA) en 2017, **la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion représentent environ 70% du SPA moyen de la France entière alors que la Guyane et Mayotte apparaissent nettement plus en retard** avec seulement 47,4% pour la Guyane et 33% pour Mayotte du SPA de la France entière²⁵.

PIB régional par habitant en SPA en % par rapport à la France en 2017



3) Logement

Le travail de collecte de données a montré que relativement peu de données étaient disponibles et que ces dernières n'étaient pas homogènes. L'enjeu a donc été de reconstituer une « fourchette » pour estimer le nombre de logements indignes et informels.

Si le **nombre précis de logements indignes²⁶ et informels²⁷ n'est pas connu à ce jour**, les estimations convergent toutes – 10 ans après la promulgation de la loi - sur **un phénomène d'une ampleur considérable qui tend à s'accroître ces dernières années** pour plusieurs raisons : développement des techniques de repérage, accélération de la bidonvilisation à Mayotte et en Guyane et enfin, dégradation du parc de logements en raison des conditions climatiques et du manque d'entretien du bâti.

Ainsi, il y aurait au moins **155 000 à 165 000 logements indignes** en 2022 (5 DROM) dont une large part est informelle²⁸. Notons toutefois que la notion d'habitat informel est différente de la notion d'indignité : ainsi, l'habitat informel sera le plus souvent indigne mais pas nécessairement.

A titre comparatif, deux estimations récentes ont été réalisées sur des périmètres assez proches :

- **208 000 logements** en 2019 soit 12,5 % du parc total de logement dans les DROM, selon la Fondation Abbé Pierre, sont concernés par l'existence de **conditions médiocres, dégradées ou indignes**, chiffre repris dans le rapport sur le logement dans les départements et régions d'outre-mer de la Cour des comptes²⁹

²⁵ IEDOM, « Tableau de bord des outre-mer », 2019

²⁶ 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 »

²⁷ 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 ».

²⁸ Estimations très préliminaires réalisées sur la base des données transmises par les Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe, Martinique, Mayotte, La Réunion et de la Direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane, d'éléments de tendances et d'hypothèses.

²⁹ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/276226.pdf>

- **110 000 logements insalubres recensés par les DEAL** et repris dans le rapport du Sénat de 2021.

Nombre de logements indignes, informels– sources : tableau complété par les DEAL (avril 2022³⁰)

Nombre de logements par typologie	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Nombre de logements indignes et informels	n.c.	> 37 287** (2015)	n.c.	22 237**** (2019)	n.c.
Nombre total de logements indignes	38 000 * (2017)	n.c.	32 152*** (2018)	34 600 (2019)	17 700 (2018)

* Dont 24 000 bidonvilles irrémédiables en 2017 ainsi que 14 000 logements considérés comme insalubres (2017)

** Il s'agit précisément du nombre de logements insalubres et informels en 2018 d'après un rapport de AUDeG (ce qui sous-estime la réalité car l'insalubrité est une des caractéristiques de l'indignité) soit 41% du parc de logements.

*** Il s'agit précisément du nombre de logements vétustes (dégradés + très dégradés)

**** A noter, le nombre de logements informels total (dont une large majorité est digne) s'élève à 77 500 logements en 2019.

La **caractérisation et la quantification des logements informels** est très disparate selon les territoires, chaque territoire a en effet des terminologies spécifiques pour qualifier les différents types de logements.

Trois ensembles se distinguent :

1. La Guyane et Mayotte

- Pour ces deux territoires, le nombre de logements indignes coïncide (à peu près) avec le nombre de logements informels : la majorité des logements indignes sont informels.
- La Guyane et Mayotte sont confrontés à de grandes poches de logements indignes et informels qui se forment de manière spontanée dessinant de véritables « bidonvilles ». A Mayotte, ils sont constitués à 95% de « bangas » très précaires (logements en tôle sur pilotis, parfois avec une dalle de béton, sans raccordement à l'eau et sans installations électriques) datant de moins de 5 ans. De même, la Guyane évoque le problème de « squats » dans des villes comme Saint-Laurent Maroni et qui se retrouvent parfois dans des zones à risques (exemple : l'opération d'évacuation du Mont Baduel en 2017).

2. La Martinique et la Guadeloupe

- Ces territoires possèdent relativement une faible part de logements indignes et informels. A noter : en raison de la multiplication des indivisions, de nombreux logements sont concernés par un besoin de régularisation de titre de propriété, mais sont parfaitement dignes.
- On y retrouve également quelques grosses poches de logements informels à proximité des grandes villes (Fort-de-France et Lamentin en Martinique) et notamment sur la bande des 50 pas géométriques – dont une partie se situe dans des zones à risques naturel. Toutefois, la problématique du logement informel en secteur diffus est de plus en plus prégnante dans ces territoires.

3. La Réunion

- La Réunion possède une faible part de logements indignes et aucune information disponible sur le nombre de logements informels.
- Elle se distingue des autres territoires en termes de logements indignes (et informels) puisque la plupart des « grosses poches » ont déjà été traitées (ou sont en cours) ne laissant majoritairement que des logements indignes dans des secteurs diffus ruraux et urbains.

³⁰ Ces données sont informatives et leur niveau de fiabilité est hétérogène. Les chiffres figurent dans ce rapport simplement pour fournir au lecteur un ordre d'idée s'agissant de l'ampleur du phénomène.

Problématique foncière

Globalement, pour l'ensemble des territoires, la pression foncière est de plus en plus forte du fait de l'augmentation de la demande de logements et d'un manque de foncier disponible. Cette pression foncière est particulièrement sensible en Guyane et à Mayotte en raison d'une démographie endogène ou migratoire particulièrement dynamique³¹. Trois fondements principaux expliquent cette très faible disponibilité foncière :

- **Le contexte géographique :** les DROM sont des territoires insulaires, avec une topographie accidentée et la présence de zones humides (mangroves, marais). Ces territoires sont également fortement soumis à des risques naturels (tsunami, glissements de terrains, tremblement de terre...). Tout cela restreint considérablement les surfaces susceptibles d'aménagement³².
- **On peut citer également deux contraintes juridiques qui limitent le foncier.** Tout d'abord, l'importance du domaine de l'État est une caractéristique des outre-mer, qu'il s'agisse du domaine public maritime qui comprend la zone des cinquante pas géométriques (ZPG), ou de son domaine privé, qui comprend les forêts nationales confiées à l'Office national des forêts (ONF). A cela s'ajoutent les parcs naturels et les espaces protégés par un zonage environnemental³³.
- **De plus, la propriété des terrains est très difficile à établir dans les outre-mer du fait d'un défaut de titres fonciers (plusieurs individus différents ayant édifié leur logement sans permis de construire) et de la multiplication des indivisions (un ou plusieurs successeurs habitant sur un même foncier non régularisé).** De nombreux biens immobiliers sont en indivision successorale, avec des héritiers souvent nombreux et éloignés du territoire, et des successions fondées sur des compromis familiaux non formalisés. De tels imbroglios perdurent parfois sur des générations³⁴.
 - En Guyane, **28% des terrains privés sont en indivision**, ce qui implique d'importantes difficultés à mobiliser ce foncier³⁵.
 - A La Réunion, dans certaines collectivités (TCO et CIREST), la part de cas d'indivision dans les logements informels atteint **près de 30% des logements informels**³⁶.
 - En Martinique et Guadeloupe, la part de logements informels est largement causée par les cas d'indivision selon les entretiens avec les acteurs de ces territoires. La DEAL de Martinique rappelle **qu'environ « 40% des parcelles sont occupées par des occupants sans titre (indivision successorale/absence de titre) »**³⁷.
- Enfin, malgré la pression foncière, les DROM connaissent également un problème de **vacance de logements** dans les parcs publics et privés. Ainsi, à **La Réunion, plus de 32 000 logements seraient vacants selon Fondation Abbé Pierre soit entre 30 à 40% du bâti indigne**. Toutefois, au 1er janvier 2019, le taux de vacances des logements sociaux à La Réunion était cependant le plus bas de France (exception faite de Mayotte). Il s'élevait à 1,8 %, contre 3,8 % dans l'ensemble des DROM et 2,9 % sur la France entière. Ce taux de vacances est resté quasi stable depuis plusieurs années, signe d'une tension toujours très vive dans le parc social.

³¹ Source : Rapport Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer - septembre 2020, Cour des comptes

³² Ibid

³³ Ibid

³⁴ Ibid

³⁵ Source : Propriété foncière – Rapport (AUDeG)

³⁶ Source : AGORAH

³⁷ Source : La politique du logement dans les outre-mer - Rapport (senat.fr)

Taux de logements vacants dans le parc locatif social – source SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2019

Région	Nombre de loués ou proposés à la location	Vacance				Mobilité	
		Taux de vacance au 01/01/2019	Taux de vacance au 01/01/2018	Taux de vacance structurelle au 01/01/2019	Taux de vacance structurelle au 01/01/2018	Taux de mobilité en 2018	Taux de mobilité en 2017
Guadeloupe	34 500	5,5 %	5,4 %	3,6 %	3,2 %	9,2 %	9,1 %
Guyane	17 600	7,4 %	7,5 %	4,8 %	4,1 %	10,8 %	9,2 %
La Réunion	73 800	1,8 %	1,6 %	0,5 %	0,5 %	7,5 %	9,1 %
Martinique	32 400	4,5 %	3,5 %	2,9 %	2,0 %	5,5 %	5,9 %
Mayotte	300	0,0 %	3,0 %	0,0 %	3,0 %	13,1 %	5,5 %
Auvergne-Rhône-Alpes	538 700	3,2 %	3,4 %	1,6 %	1,8 %	10,1 %	10,3 %
Bourgogne-Franche-Comté	180 100	5,2 %	5,1 %	3,5 %	3,5 %	12,2 %	12,4 %
Bretagne	173 100	2,6 %	2,5 %	1,2 %	1,0 %	11,1 %	11,6 %
Centre-Val de Loire	184 400	4,2 %	4,5 %	2,3 %	2,6 %	11,6 %	12,2 %
Corse	13 900	2,3 %	1,5 %	1,1 %	0,6 %	5,2 %	6,9 %
Grand Est	400 000	4,2 %	4,1 %	2,4 %	2,3 %	10,5 %	11,1 %
Hauts-de-France	542 000	1,9 %	2,1 %	0,9 %	0,9 %	10 %	9,7 %
Île-de-France	1 231 400	2,1 %	2,1 %	0,7 %	0,8 %	6,6 %	6,4 %
Normandie	290 800	3,6 %	3,7 %	2,0 %	2,2 %	11,0 %	11,5 %
Nouvelle-Aquitaine	290 700	2,6 %	2,9 %	1,3 %	1,4 %	10,4 %	10,8 %
Occitanie	282 600	3 %	3,5 %	1,4 %	1,7 %	11,4 %	10,9 %
Pays de la Loire	222 900	2,5 %	3,1 %	1,1 %	1,5 %	10,8 %	11,5 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	300 200	2,6 %	2,4 %	1,1 %	1,1 %	7,1 %	7,5 %
Total DROM	158 700	3,8 %	3,5 %	2,2 %	1,8 %	7,8 %	8,5 %
Total France métropolitaine	4 650 800	2,8 %	3 %	1,4 %	1,5 %	9,3 %	9,5 %
Total France entière	4 809 500	2,9 %	3 %	1,4 %	1,5 %	9,3 %	9,4 %

Note : les chiffres présentés dans cette publication sont arrondis à la centaine. L'arrondi de la somme n'est ainsi pas forcément égal à la somme des arrondis.

Champ : parc locatif social.

Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2019

IV. BILAN DETAILLE DE L'ÉVALUATION : APPLICATION DE LA LOI LETCHIMY

a. Axe A. Gouvernance et Repérage du logement indigne et informel

Contexte de mise en œuvre de la loi³⁸

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy s'agissant de la gouvernance et du repérage de l'habitat indigne et informel.

Rappel des principaux constats avant la loi : aucune donnée disponible sur le logement informel et un manque de connaissance fine du logement indigne en outre-mer.

Principaux apports théoriques de la loi :

- Mise en place du repérage de l'habitat indigne et de l'habitat informel à travers les **Pôles Départementaux de Lutte Habitat Indigne** (article 8 de la Loi du 23 juin 2011 et circulaire de 2013).
- Confirmation de l'utilisation des **PCLHI et PILHI** (instruction technique de 2014) qui deviennent obligatoires avec la loi ADOM (2015).

Évaluation de la mise en œuvre³⁹

Points clés : en 10 ans, la mise en œuvre est faible sur l'ensemble des DROM, à l'exception de La Réunion qui avait déjà mis en place une gouvernance avant la loi Letchimy et qui est aujourd'hui le seul territoire entièrement couvert en termes de PILHI. Cependant, la structuration de la gouvernance et du repérage de l'habitat indigne et informel se développe sur l'ensemble des DROM (récente dynamique), avec notamment l'élaboration (en cours) des PILHI qui devrait permettre d'accélérer la lutte contre l'habitat indigne et informel dans les années à venir.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe A - Gouvernance et repérage du logement indigne et informel	↗	↗	↗	↗	↗

Le **niveau de mise en œuvre** d'une gouvernance et d'un repérage du logement informel selon l'article 8 de la Loi Letchimy **est partiel dans l'ensemble des DROM, sauf à La Réunion**, qui a mis en place un PDLHI, un observatoire réunionnais de l'habitat indigne porté par l'agence d'urbanisme de La Réunion (l'AGORAH), et dont le territoire est entièrement couvert par des PILHI. En effet, une gouvernance avait déjà été mise en place à La Réunion avant la mise en place de la loi Letchimy en 2011, ce qui peut expliquer son avancement sur le sujet. La Réunion n'a pas de vision spécifique du nombre de logements informels (DEAL).

En conséquence, à ce jour, **la connaissance de l'état du parc de logements et du nombre de logements indignes et informels est très fragmentaire au sein des DROM (voir partie contexte).**

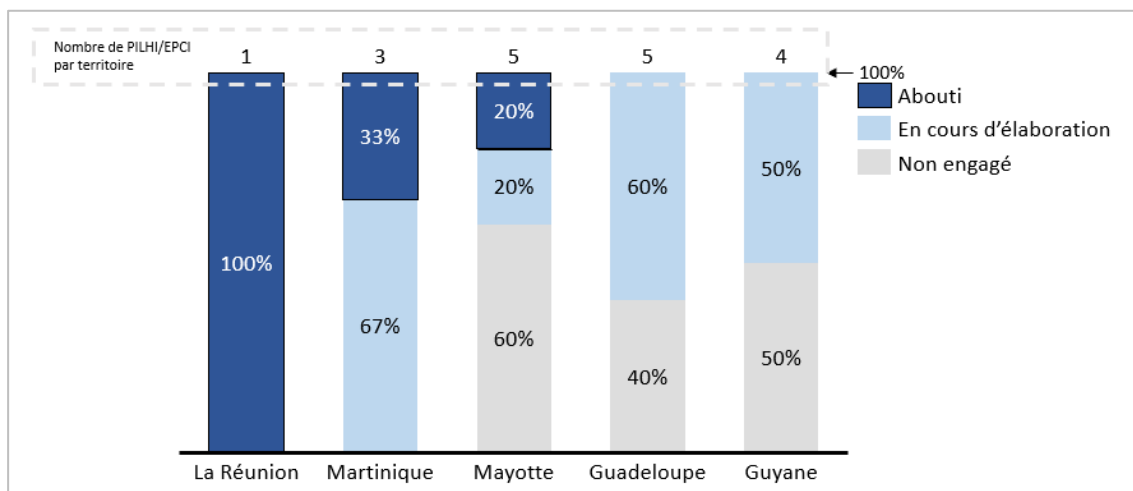
En termes de perspectives (tendances), on constate des avancées récentes et concrètes dans les autres DROM qui démontrent les efforts effectués pour mettre en place une gouvernance

³⁸ Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

³⁹ Le détail des conclusions figure dans les monographies des 5 DROM

PDLHI (augmentation de la fréquence des rencontres, élargissement des acteurs membres), et pour décliner des plans à l'échelle locale, via l'élaboration de premiers PILHI. Le niveau de mise en œuvre de ces PILHI par territoire est présenté dans le graphique ci-dessous. Des PDLHI avaient déjà été mis en place depuis plusieurs années dans certains territoires (en 2011 pour la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane), mais certains ont du mal à fonctionner, comme en Guadeloupe et en Guyane.

Avancement des PILHI par territoire – sources : tableau complété par les DEAL (avril 2022)



Ce retard s'explique à la fois par **plusieurs freins structurels communs à plusieurs territoires** évoqués ci-après (Guadeloupe, Martinique et Guyane), mais pour d'autres comme Mayotte, pour des **raisons contextuelles** (Mayotte est devenu seulement en 2011 un département, et les EPCI n'ont été mises en place qu'à partir de 2014-2015).

Afin de mettre en place et d'améliorer le repérage, certains territoires réfléchissent à mettre en place des outils. La plateforme résorption bidonville⁴⁰ et ORTHI⁴¹ commencent ainsi à être utilisés comme explicité par la DGTM en Guyane. Des expérimentations sont en cours à La Réunion pour développer un outil de suivi homogénéisé des données à destination des équipes métiers des EPCI (AGORAH). Des premières formations à la plateforme ORTHI ont eu lieu en Guadeloupe. Cependant, ces initiatives en sont encore aux prémices et les acteurs soulignent des difficultés d'adaptation de ces outils prévus à l'origine pour le contexte métropolitain (DGTM Guyane, AGORAH de La Réunion).

Macro-impact

Points clés : la mise en œuvre de la loi étant très récente, il est encore difficile de pouvoir mesurer son impact concret. En revanche, les acteurs de chaque territoire (les DEAL et DGTM) s'alignent sur l'intérêt de la mise en place d'une telle gouvernance et d'un tel repérage du logement indigne et informel pour faciliter leur traitement. Des premiers PILHI démontrent leur intérêt en facilitant le ciblage et la priorisation des projets d'aménagement à l'échelle d'une EPCI.

Les DEAL et DGTM des DROM confirment en effet l'apport positif de la loi à travers la mise en place des PDLHI et des PILHI, avec un ciblage spécifique sur le logement indigne et informel. Selon eux, cela a permis de cadrer et de faire avancer la prise en compte de cette problématique. « Sans la loi Letchimy, on serait en retard de plus de 20 ans. On n'aurait pas le

⁴⁰ La plateforme « résorption bidonville » est destinée à améliorer l'information, le partage et le pilotage de la politique de résorption des bidonvilles.
⁴¹ ORTHI est un outil développé par le ministère de la transition écologique qui permet de répertorier et de suivre les logements indignes

même niveau d'ingénierie, de gouvernance, et on n'aurait pas de pilotage territorial impliquant les EPCI, l'ARS et la DEAL entre autres » (DEAL Martinique).

Cet apport est cependant encore difficilement mesurable dans l'ensemble puisque le niveau de mise en œuvre de la loi est encore très faible dans la majorité des DROM. Des premiers retours d'expérience montrent cependant l'impact a priori positif de la loi en matière de traitement de l'habitat informel grâce à la gouvernance et au repérage. En effet, à La Réunion, l'ARS a notamment souligné une meilleure coordination entre les services de l'Etat par l'ARS, ce qui a permis notamment de mieux traiter les sujets des arrêtés. « Le PDLHI est dynamique et est en capacité à travailler collectivement et à identifier des solutions : « [...] on y va ensemble. Il y a vraiment un pôle, ce n'est pas chacun dans son coin et on s'envoie des mails ».

Également, on remarque que la mise en place des PILHI par certaines EPCI a permis de mieux organiser et planifier les opérations de résorption de l'habitat indigne et informel (RHI, RHS). Il y a notamment l'exemple de l'EPCI de la CADEMA à Mayotte, dont la mise en place du PILHI à partir de 2018 a permis de structurer ses équipes métier et de planifier les chantiers d'intervention prioritaires.

Principaux freins

Les **freins rencontrés** sont relativement similaires d'un territoire à l'autre. Un frein principal est notamment partagé par l'ensemble des acteurs qui concerne à la fois le manque d'accompagnement/d'animation des territoires à l'échelon régional et départemental, mais aussi un manque de ressources (financières, humaines), pour assurer cette gouvernance et ce repérage à l'échelle des EPCI et des communes.

1. Un manque d'accompagnement, d'animation et de ressources au sein des territoires

S'il y avait un intérêt à déléguer le pilotage au niveau des territoires, les acteurs locaux des différents DROM s'accordent pour dire qu'il y a un **manque d'accompagnement et d'animation entre DROM, mais aussi au niveau de chaque territoire** pour soutenir la mise en place d'une gouvernance stable et de personnes qualifiées (évoqué par chaque DEAL). Cela est associé à un manque de formation des équipes locales pour effectuer ce pilotage et repérage. Si des premières formations avaient eu lieu dès la mise en place de la loi à La Réunion, elles ont peu été mises en œuvre par la suite dans les autres DROM.

Au-delà, les effectifs disponibles pour effectuer ce travail sont limités, que ce soit au niveau des services de l'Etat (DEAL, ARS), mais aussi au niveau des EPCI, en charge d'élaborer les PILHI. Plusieurs territoires ont indiqué un manque de compétences techniques au niveau des EPCI : « Les EPCI manquent notamment de compétences techniques pour à la fois rédiger le plan d'action et assurer son suivi, mais aussi pour lancer des opérations de résorption. » (DEAL Martinique).

A Mayotte et en Guyane, le manque d'effectif est associé à un fort taux de turnover des équipes, limitant l'accumulation et la transmission des connaissances sur le sujet. Pour y remédier, la Préfecture de Mayotte a recruté récemment un profil spécialisé chargé de la résorption de l'habitat illégal.

2. Une évolution rapide de l'état du parc de logement le rendant difficilement mesurable

Tous les territoires sont notamment confrontés à une évolution difficilement mesurable **du parc du fait de sa dégradation rapide**. En effet les conditions climatiques entraînent une dégradation plus rapide de l'état du parc. Les Compagnons Bâisseurs de La Réunion expliquaient : « en 6 mois à 1 an les logements pré-repérés ont évolué : il faut aller les voir à nouveau pour vérifier leur éligibilité. Parfois les logements ont été repérés il y'a 6 ans et étaient en bon état, mais ce n'est plus le cas ensuite car les habitats se dégradent très vite ici ».

A Mayotte et en Guyane : l'habitat informel se développe très rapidement, du fait de la forte croissance démographique mais aussi de l'immigration illégale. Cela empêche d'avoir une vision précise et fiable de l'état du parc. A Mayotte, pour suivre au mieux le développement, des drones sont utilisés. En revanche, étant donné la vitesse de développement des logements informels, la DEAL indique qu'il faudrait systématiser les survols chaque semaine car « plusieurs centaines de bangas en tôle se construisent chaque semaine ».

3. Autres freins spécifiques :

A La Réunion : comme évoqué, ce territoire est plus mature sur le sujet, et a été notée une **complexité en matière de gouvernance et de coordination** entre d'une part le travail de diagnostic réalisé par les équipes des PILHI et d'autres part les communes (maires) qui sont compétents en matière de police. Cela appelle à la mise en place d'une structure de coordination entre ces deux échelons.

Bonnes pratiques

La Réunion, un bon exemple en matière de gouvernance et de repérage



La Réunion constitue un bon exemple pouvant être répliqué sur les autres territoires en matière de gouvernance et de repérage. Ce qui constitue le bon fonctionnement de sa gouvernance repose notamment sur plusieurs aspects :

- **La réalisation de réunions régulières du PDLHI, pour maintenir la dynamique** (des réunions mensuelles sur le suivi des arrêtés préfectoraux, 3 Comités Techniques Départementaux RHI/an présidés par le SSPCSJ : programmation (triennale) et suivi des opérations (> 10 ans), des COPIL et COTECH pour chaque opération)
- **L'association, à ces réunions, de l'ensemble des acteurs pertinents de l'écosystème local** (DEAL DEETS ARS (partie sociale hébergement relogement) et EPCI PILHI (quand ils existent) CAF ainsi que d'autres services comme le Parquet ou les Forces de l'Ordre.
- **La mise en place d'un observatoire spécifique chargé du suivi des données sur l'habitat indigne : l'AGORAH.**
- **La mise en place d'un guichet unique pour traiter les signalements.** Une expérimentation est en cours pour fluidifier les signalements et les plaintes traitées pour le moment par l'ARS. Il s'agirait de positionner l'ADIL - qui dispose de plusieurs juristes - comme le premier niveau d'information auprès des personnes effectuant des signalements dans le cadre du guichet unique. Ensuite, l'ADIL orienterait le demandeur vers le bon interlocuteur : la commune, en cas de péril et les services de l'Etat ou l'ARS, en cas d'insalubrité. Seules les situations de non-décence ne seront pas intégrées dans le dispositif.

A Mayotte, l'utilisation de drones pour faciliter le repérage



Mayotte représente également un bon exemple en matière de repérage, avec la mise en place d'un repérage par drone. **Une étude de la dynamique de propagation de l'habitat informel a été réalisée par comparaison d'orthophotographies acquises par la société DroneGo à Mayotte.** Des survols hebdomadaires ont eu lieu pour effectuer des repérages et la DEAL, avec la préfecture, comptent systématiser ces survols.

b. Axe B. Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs

Contexte de mise en œuvre de la loi⁴²

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy concernant la reconnaissance de droits et de la mise en place de mécanismes d'indemnisations à destination des occupants de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs de logements informels.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Dans certaines DROM, des cas d'indemnisation, sans critères homogènes, pratiqués dans le cadre d'opérations d'aménagement ou d'équipements publics ;

⁴² Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

- Ailleurs, pas d'indemnisation lors des opérations d'aménagement ou équipements publics.

Principaux apports théoriques de la loi (et de ses évolutions) :

- Introduction des mécanismes d'indemnisation (article 1 à 5 de la Loi du 23 juin 2011) ;
- Fixation du barème de l'aide financière (arrêt interministériel du 18 février 2013) et de ses modalités d'application (circulaire 2013).

Evaluation de la mise en œuvre⁴³

Points clés : en 10 ans, la mise en œuvre a été limitée à deux opérations qui ont eu lieu en Guadeloupe et à La Réunion. Cependant, des projets de recours aux indemnisations sont prévus dans l'ensemble des DROM à court terme.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe B - Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs	↗	↗	↗	↗	→

Le **niveau de mise en œuvre** des indemnisations prévues dans les articles 1 à 3 de la loi Letchimy est **très faible**. Seuls deux territoires ont utilisé cette disposition entre 2011 et 2021 (la Guadeloupe dans le cadre de la RHI de Capou-Ferrand et La Réunion pour une RHI multi-sites).

En termes de perspectives (tendances), on constate que **l'ensemble des DROM, à l'exception de La Réunion, envisage de recourir davantage aux mécanismes d'indemnisation** prévus dans la loi sous réserve de lever certains freins. Ainsi, par exemple les cas d'utilisation suivants ont été recensés : le projet de Koungou à Mayotte, la RHI de Cottonnière en Guyane et la RHI Petite Rivière Salée pour la Martinique. S'agissant de La Réunion, la DEAL estime que recours aux indemnisations devrait rester ponctuel. Un projet de RHS devrait utiliser le barème d'indemnisation sous peu.

Montant des indemnisations versées au titre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 et nombre de logements concernés – sources : tableau complété par les DEAL (avril 2022)

Période 2011-2021	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Nombre d'opérations avec versement d'indemnités au titre des articles 1 à 3				2	1
Nombre de logements concernés				17 (détail sur 1 opération sur 2)	4
Montants versés (K€)				180 K€ (détail sur 1 opération sur 2)	25K€

⁴³ Le détail des conclusions figure dans les monographies des 5 DROM

Macro-impacts

Points clés : compte-tenu de la mise en œuvre très faible des indemnisations Letchimy (deux cas seulement), il est difficile de mesurer l'impact du barème actuel. L'avantage majeur semble résider dans l'encadrement de pratiques préexistantes pour certains territoires. A l'inverse, dans les rares situations dans lesquelles les indemnisations ont été mises en place ou sont en train de l'être, les mécanismes instaurés par la loi semblent parfois peu adaptés aux contextes territoriaux (en particulier dans les Antilles) pour répondre à l'enjeu de facilitation de l'acceptation par les ménages/commerçants/bailleurs du délogement.

La faible mise en œuvre des mécanismes d'indemnisation prévus par la loi limite à ce jour son impact.

En outre, des indemnisations préexistaient dans certains DROM avant la promulgation de la loi. D'après les entretiens réalisés, un système d'indemnisation était au moins en place en Guadeloupe et en Martinique permettant dans le cadre d'opérations de RHI de proposer aux occupants de logements informels une compensation financière en cas de délogement.

Pour ces territoires, l'intérêt de la loi Letchimy **est d'avoir encadré et harmonisé les pratiques en formalisant une procédure de recours aux indemnisations.**

Toutefois, la loi a **probablement eu pour effet de** contribuer à arrêter ou à freiner le recours aux indemnisations par ces mêmes territoires (ce n'est bien entendu pas le seul facteur explicatif – i.e. constat du faible nombre d'opérations initiées sur la période). En outre, les acteurs de ces deux territoires ont indiqué que le « Barème Letchimy », de 2013 ne **répondrait bien souvent pas à son objectif principal** à savoir - faciliter **l'acceptabilité et le relogement pour les ménages** – et ce notamment en raison des modalités de calcul et du montant d'indemnisation.

Principaux freins

Le **freins rencontrés** (ou anticipés en raison du manque de retour d'expérience) sont relativement similaires d'un territoire à l'autre. Deux freins principaux ont été identifiés ainsi que d'autres freins complémentaires, plus spécifiques à certains territoires.

1. Un manque d'appropriation et une méconnaissance du dispositif par les acteurs :

D'après les entretiens réalisés, il semble que les conditions de mise en œuvre des indemnisations soient peu connues des acteurs (sujet non-prioritaire, turnover important dans certaines équipes depuis la promulgation de la loi...), et ce, sur l'ensemble des territoires. Il y aurait donc un intérêt à former et à mieux sensibiliser les acteurs concernés (DEAL, EPCI /communes, aménageurs, MOUS) sur ces dispositions.

2. L'insuffisance du plafond d'indemnisations du barème dans certaines situations et des modalités de calcul de l'indemnisation parfois inadaptées voire injustes.

Tout d'abord, la qualité du bâti et la structure des ménages sont très hétérogènes d'un DROM à l'autre (cf. § Contexte) et au sein d'un même territoire. Le choix de mise en place d'un barème unique dans le cadre de l'ordonnance de 2013 – barème unique donc par nature simple à mettre en œuvre – tout en répondant de façon adaptée à des situations très différentes et ambitieuses. Les entretiens réalisés auprès des territoires qui utilisent actuellement cette disposition de la loi (Guyane, Martinique) ou qui l'ont déjà appliqué (Guadeloupe) ont en effet révélé plusieurs limites des mécanismes d'indemnisation. A ce sujet, le zoom proposé ci-après sur une opération réalisée en Guadeloupe et illustre bien certaines limites du barème actuel.

- L'ensemble des territoires ayant « testé » le barème Letchimy expliquent que le calcul de l'indemnisation **survalorise le nombre d'occupants au regard des éléments relatifs à la qualité du bâti et à sa durée d'occupation.** Deux facteurs - qui concernent de façon

différenciée les territoires - exacerbent cette limite : les situations où le **bâti est de bonne qualité et les situations où les foyers sont peu nombreux** (personnes âgées en particulier) :

- Dans plusieurs territoires, une partie de l'habitat informel est en **dur et de bonne qualité**. La DEAL de Guadeloupe explique « *on a des grandes maisons familiales, de 5 pièces avec jardin* » (il s'agit bien souvent de situations d'occupation d'habitats informels liées à des problématiques d'indivision). La Martinique et La Réunion sont davantage confrontés à des situations similaires avec un bâti qui peut être de relativement de bonne qualité. Cette difficulté tend à devenir de plus en plus prégnantes avec l'évolution à la hausse du marché de l'immobilier (et un barème qui n'a pas évolué). Ainsi la DEAL de la Guadeloupe explique : « *quand on propose ~15K€ à 20K€ euros pour un ou deux occupants, il y a un écart très important avec la réalité du marché immobilier local pour des biens de qualité* ».
 - La DEAL de Guadeloupe explique « *le barème est très contraignant. On se retrouve avec beaucoup de **personnes âgées ce qui minore le coefficient** lié au nombre d'habitants* ». Des structures similaires de foyers sont aussi fréquentes en Martinique et à La Réunion.
- L'ensemble des territoires ayant « testé » le barème Letchimy soulignent que le **plafond de l'indemnisation serait parfois** trop faible et que le montant versé au titre de compensation de la perte de logement ne **permet pas toujours de faciliter l'acceptation par les ménages et le relogement en accession à la propriété**.
 - L'acceptation des ménages est bien souvent complexifiée par l'attachement des familles aux terres, et une tendance à surestimer leur investissement dans le logement (notion qui dépasse la valeur monétaire des travaux engagés).
 - L'équation entre le montant de l'indemnisation et le coût du relogement via l'accession – pour des ménages en situation précaire – se dégrade avec un barème qui a stagné depuis dix ans et un coût du relogement qui a augmenté (cf. § droits des occupants). La DEAL de la Martinique montre ainsi « la DEAL, une fois l'indemnisation Letchimy touchée, il faudrait avoir un apport personnel de 50 à 60 000 euros pour financer un logement LES, ce qui est impossible pour de nombreux couples en situation précaires ». A titre illustratif, l'ancien système d'indemnisation préexistant en Martinique permettait à l'époque des indemnisations à hauteur de 90 000€ pour certaines maisons.

En conséquence, la concertation avec les ménages est bien souvent complexe, les négociations opérées par la MOUS sont longues ce qui peut freiner l'avancement des opérations. C'est la situation qu'a connu la Martinique dans le cadre de l'opération (en cours) de la RHI Petite-Rivière Salée à la Trinité où les négociations menées par la MOUS ont été compliquées. Cette dernière cherche par ailleurs des sources de financement complémentaires pour débloquer certaines situations.

3. Autres freins spécifiques :

- **A Mayotte et en Guyane** : les délais de réalisation des procédures et l'évolution très rapide des situations familiales rendent rapidement **caduques les enquêtes** permettant de fixer le montant des subventions. Ainsi, théoriquement, il faudrait procéder à une réévaluation de la situation conduisant bien souvent à élargir les indemnisations, avec le risque d'une insoutenabilité financière.

Zoom sur l'indemnisation appliquée dans le cadre de la RHI Capou-Ferrand (Guadeloupe)

Un montant d'indemnisation par foyer de moins de 11K€ en moyenne, qui n'a pas permis l'accession à la propriété par les ménages⁴⁴



Contexte :

L'opération de RHI de Capou-Ferrand était à l'origine basée sur un arrêté d'insalubrité datant de 2000. Une nouvelle convention financière a été signée en 2017 et dans ce cadre des indemnisations Letchimy ont été mises en place : 196 logements informels insalubres identifiés - sur le lot, 17 indemnisations ont été versées entre 2017 et 2021.

Montants des indemnisations versées - RHI Capou-Ferrand

Principaux constats :

- **Structure des foyers et qualité du bâti :**
 - Foyers de taille limitée en **majorité 1 ou 2 occupants**
 - Âge moyen est **proche de 60 ans** (avec des disparités fortes – entre 31 et 86 ans)
 - Le format des logements va du T2 au T5
 - **Qualité de bâti est assez moyenne**
- **Montant des indemnisations :**
 - Le montant moyen versé par référent : 10,6K€
 - Aucune indemnisation n'atteint le plafond prévu par la loi (40K€) – disparité forte des montants entre 7,2K€ et 27,8K€.

Indemnisation par logement (1 référent par logement)	MONTANT
Personne 1	27 783 €
Personne 2	9 702 €
Personne 3	4 851 €
Personne 4	5 072 €
Personne 5	14 553 €
Personne 6	4 851 €
Personne 7	4 851 €
Personne 8	4 631 €
Personne 9	16 905 €
Personne 10	20 286 €
Personne 11	20 286 €
Personne 12	3 381 €
Personne 13	3 381 €
Personne 14	12 348 €
Personne 15	7 245 €
Personne 16	7 245 €
Personne 17	13 000 €
TOTAL	180 370 €

Résultats :

- Une **procédure d'indemnisation s'est relativement bien déroulée** grâce à la coordination entre l'aménageur et la DRFIP. Une acceptation par les ménages qui a été correcte car le bâti était de qualité moyenne (ce qui n'est pas toujours le cas sur le territoire).
- Un **montant d'indemnisation qui a été insuffisant pour reloger les ménages en accession à la propriété**. Deux freins évoqués s'agissant du montant des indemnisations :
 - Une « **survalorisation** » du critère « **nombre d'occupants** » dans le barème Letchimy **par rapport aux critères relatifs à la qualité de l'habitat** → compte-tenu de la structure des ménages, l'indemnisation a été **calculée pour une surface relativement petite** de 21 m² à 42 m² (21m² par occupant).
 - **Absence de prise en compte la situation sociale des ménages** (i.e. plusieurs ménages ont des revenus ~500 / 600€ par pers.) ni du **coût du relogement** (pour assurer que le reste à charge soit finançable par les ménages).

Bonnes pratiques

Le retour d'expérience ne permet pas à ce stade d'identifier de bonnes pratiques directement liées à cette section qui pourraient être généralisées sur d'autres territoires. La Martinique et la Guadeloupe ont toutefois insisté sur le rôle central de la MOUS pour mener les négociations auprès des habitants.

C'est davantage la levée des principaux freins : méconnaissance du dispositif et limites concernant le barème d'indemnisation qui permettront de mieux répondre aux besoins des territoires, dans un contexte où les opérations devraient s'intensifier dans les années à venir

⁴⁴ Source : DEAL. Entretien et documents transmis en avril et mai 2022.

grâce au travail de structuration et de planification réalisé par les DROM (cf. § gouvernance et repérage).

c. Axe C. Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat indigne et informel

Contexte de mise en œuvre de la loi⁴⁵

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy s'agissant de la réalisation d'opérations permettant de traiter de l'habitat indigne et informel.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Absence d'adaptation des opérations en fonction du type de logements et des situations : démolition systématique dans le cadre d'arrêtés sur un périmètre d'insalubrité ;
- Délais de réalisation des opérations très longs (10 à 20 ans) ;
- Déficiences de gouvernance.

Principaux apports théoriques de la loi :

- **Article 9** : ouvre la possibilité de définir des périmètres d'insalubrité adaptés en fonction de l'état des constructions existantes ;
- **Circulaire de 2013** : Instauration de deux nouvelles opérations - RHS et OGRAL – et définition du cadre de réalisation des opérations dans la zone des 50 pas géométriques ;
- **Instruction technique relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014** : définition de la typologie des situations et quartiers d'habitat indigne rencontrés et explicitation des modalités de réalisation des RHI pour améliorer leur encadrement.

Evaluation de la mise en œuvre⁴⁶

Points clés : en 10 ans, la mise en œuvre des opérations de traitement de l'habitat indigne et informel est contrastée entre les territoires et les types d'opérations. Ainsi, si l'ensemble des territoires ont initié des opérations de RHI à des rythmes différents (à Mayotte 58 RHI post-Letchimy initiés⁴⁷, vs. uniquement 6 en Guadeloupe), les « nouvelles opérations » de RHS et OGRAL ont été peu utilisées – à l'exception de La Réunion, territoire « pionnier » en matière d'OGRAL avec 8 opérations en cours ou réalisées. A noter : la mise en place des PILHI devrait permettre une accélération des opérations dans les années à venir.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

⁴⁵ Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

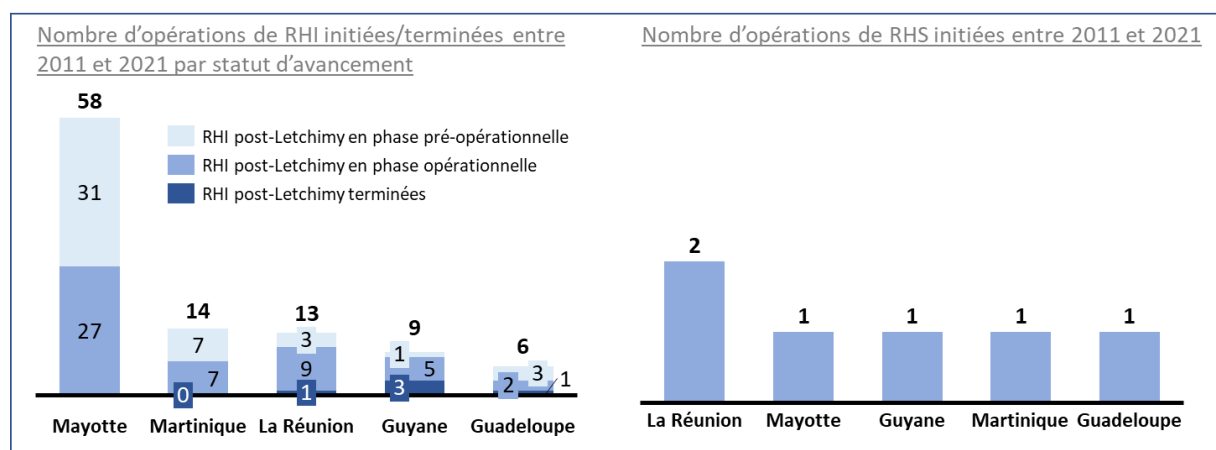
⁴⁶ Le détail des conclusions figure dans les monographies des 5 DROM

⁴⁷ NB : il s'agit pour 80% de RHI « de réseau »

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - RHI	↗	↗	↗	↗	→
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - RHS	→	↗	→	↗	→
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - OGRAL	→	↗	→	↗	↗

1) Opérations de RHI et RHS

Nombre d'opérations de RHI et de RHS entre 2011 et 2021 - Source : DEAL (avril 2022)



Le niveau de mise en œuvre des RHI après Letchimy est faible à ce jour. En effet, seulement 5 RHI post-Letchimy ont été clôturées depuis 2011 sur l'ensemble des territoires. Par ailleurs, une centaine d'opérations sont aujourd'hui en cours : 95 opérations de RHI ainsi que 6 opérations de RHS. Cela s'explique notamment par des difficultés dans plusieurs territoires à clôturer les anciennes RHI (Martinique, Guadeloupe, Réunion). Au-delà, en termes de dynamique de lancement de nouvelles opérations, on observe trois groupes de territoires, qui s'explique par leur contexte spécifique :

- **Mayotte** fait état d'un nombre très important de RHI depuis 2011 (58 RHI exactement). Cela s'explique car le territoire est en pleine structuration et aménagement, et est beaucoup moins avancé que les autres territoires de ce point de vue. Mayotte est devenu un DROM depuis 2011, et des EPCI sont mis en place depuis 2014-2015. Les infrastructures sont jusqu'à présent très limitées, ce qui explique la mise en place d'opérations de grande ampleur pour urbaniser le territoire. Les premiers efforts se concentrent sur la mise en place de réseaux et systèmes d'assainissement (réseau routier, accès à l'eau, électricité...). Aussi, 80% des RHI post-Letchimy sont des RHI de Voirie et Réseaux Divers (VRD). Ces opérations de RHI concernent presque systématiquement des situations de logements informels.
- **La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe** qui ont mis en place des RHI depuis les années 1990, et qui sont confrontés à de nombreux freins ayant pour effet d'allonger la durée des opérations (certaines opérations ont aujourd'hui plus de 15 à 20 ans). « On a plusieurs opérations de RHI très anciennes, avec des diagnostics réalisés il y a 20, 30 ou 40 ans ! Il ne se passe pas grand-chose ! » (DEAL Martinique). Ce constat est également confirmé par la DGTM Guyane « la durée des opérations dépasse 10 ans, voire 15 ans [...]. En Guyane une opération de RHI ne peut pas tenir en 5 ans on n'a jamais vu ça ! ». Aussi, beaucoup des efforts déployés par ces territoires se sont

concentrés sur la clôture des anciennes RHI d'avant Letchimy. Une partie de ces opérations concernent du logement informel.

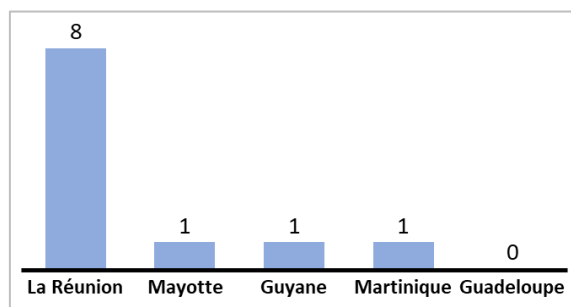
- **La Guyane** a mis en place peu d'opérations de RHI. Aussi, le retour d'expérience est limité, puisque seules 5 phases de RHI sont en cours actuellement et qu'une seule, la RHI de Cogneau – Lamirande engagée en 2013 et toujours en cours – concerne des habitats informels.

En termes de RHS, les chiffres montrent une mise en œuvre très faible du dispositif (2 RHS à La Réunion, 1 en Guadeloupe, Martinique et Mayotte, et 1 en cours en Guyane). Cela s'explique notamment sur certains territoires comme Mayotte par le fait que le niveau d'insalubrité est souvent trop élevé sur le périmètre pour qu'une RHS soit pertinente. Un autre frein est également qu'il apparaît souvent plus facile de démolir l'ensemble du périmètre, la réhabilitation étant parfois complexe. La DEAL Guadeloupe a cependant indiqué être intéressé par le dispositif qui pourrait répondre à certaines situations et souhaiterait d'avantage le mettre en œuvre.

Si les territoires sont à différents niveaux de mise en œuvre, les freins évoqués sont similaires, et **conduisent à un allongement de la durée des opérations.**

2) Opérations d'OGRAL

Nombre d'opérations d'OGRAL initiées entre 2011 et 2021 (tous statuts d'avancement confondus). Source : DEAL (avril 2022)



Le niveau de mise en œuvre des OGRAL est faible dans l'ensemble et très contrasté. On distingue trois groupes de territoires :

- **La Réunion**, territoire le plus avancé en la matière avec 8 opérations en cours ou finalisées. **L'OGRAL est considérée par les acteurs comme l'avancée majeure de la loi Letchimy.** Le développement de ces opérations s'explique par le contexte du logement indigne et informel spécifique au DROM caractérisé par un habitat indigne majoritairement en secteurs diffus : d'après l'AGORAH, en 2021, **68 % des bâtis indignes se situeraient en zone d'urbanisation « étalée » ou « dispersée »**. Les acteurs appellent de concert à un « **passage à l'échelle** » des opérations de traitement de l'habitat indigne dans le diffus, accélération qui pourra être permise à conditions de lever plusieurs freins. A titre indicatif, les Compagnons Bâisseurs soulignent l'intérêt d'un tel outil « le TCO a identifié 100 à 150 OGRAL sur son territoire ! Les opérations devraient se multiplier si les freins sont levés ». A noter : l'ensemble des opérations ont eu lieu en modalité ARA (auto-réhabilitation accompagnée) et ont été menées par la Compagnons Bâisseurs.
- **La Guyane, Mayotte et la Martinique** qui ont initié leurs premières expérimentations d'OGRAL – de façon plus ou moins réussie – ce qui permet de commencer à tirer les conséquences de leurs expériences.

- En Guyane, les Compagnons Bâtitseur ont mené une première OGRAL à Maripasoula encore en cours (Itany) et deux autres opérations sont aujourd’hui à l’étude sur le même secteur ;
- A Mayotte : une opération encadrée par SOLIHA concernant 9 logements qui a rencontré des difficultés de financement ;
- En Martinique : une utilisation d’OGRAL, lancée en 2018 dans le cadre de la RHI de Volga plage qui se situe sur la bande des 50 pas géométriques. Cette opération n’aurait pas bien fonctionné en raison de l’importance des travaux à réaliser face à l’insuffisance de l’enveloppe de financement.
- La Guadeloupe qui n’a pas réalisé de projet de ce type à ce jour. Toutefois les acteurs interrogés ont fait part de leur fort intérêt à développer ce type d’opérations légères, notamment dans la zone des 50 pas. Ainsi, il est projeté de pouvoir en tester dans quelques agglomérations, comme la CA de Cap Excellence, une fois le PILHI terminé.

Macro-impact

Points clés :

1) Opérations de RHI et RHS

En ce qui concerne les RHI, la loi Letchimy n’ayant pas modifié la procédure, il est difficile d’identifier un impact de la loi Letchimy en la matière. Au-delà, les territoires se sont concentrés en partie sur la clôture d’anciennes opérations de RHI d’avant Letchimy. Par ailleurs, pour les opérations mises en place depuis 2011, il ne semble pas y avoir une amélioration dans son déroulement, les freins identifiés étant toujours valables. Il semble alors toujours difficile de réduire la durée des RHI. L’intérêt de la Loi Letchimy résidait dans la possibilité de réhabiliter les maisons remédiables (via les RHS). Dans les faits, très peu de RHS ont été mises en place, ce qui ne permet pas d’en mesurer l’impact.

2) Opérations d’OGRAL

S’agissant des OGRAL, compte-tenu de leur mise en œuvre très faible, les impacts sont limités à ce jour. Toutefois, les acteurs – et particulièrement La Réunion – ont mis en exergue des apports importants de l’OGRAL : souplesse et rapidité de mise en œuvre, capacité à intervenir dans des secteurs diffus et sans préalable de régularisation du foncier.

La très faible utilisation du dispositif limite son impact, qui reste donc faible à ce jour, d’autant plus qu’au-delà du nombre limité d’opérations réalisées, les OGRAL ne touchent par nature que de « petites poches » c’est-à-dire entre 5 et 10 logements.

Toutefois, les acteurs ayant utilisé cet outil ont **souligné des apports positifs importants de l’OGRAL**. Ainsi, trois intérêts majeurs qui caractérisent l’outil ont été mis en exergue :

- L’OGRAL est outil plus souple, plus rapide à mettre en œuvre que la RHI ;
- L’OGRAL permet d’intervenir dans le diffus sur des situations urgentes ;
- L’OGRAL permet d’intervenir sans préalable de régularisation du foncier.

Ainsi la DGTM de Guyane explique : « dans les secteurs diffus et dans les quartiers extrêmement denses de type favelas l’OGRAL est intéressante : ça répond à une situation sociale d’urgence et il faut le faire de manière souple ».

En outre, **La Réunion**, territoire « pionnier » en la matière a identifié plusieurs autres impacts très positifs dans le cadre des opérations réalisées. Ne seront cités ici que les principaux avantages⁴⁸ :

- **Les opérations qui sont relativement courtes** (durée moyenne des travaux de 15 mois à La Réunion) ce qui est plus « compatible » avec la durée des mandats des élus ;
- **Satisfaction des bénéficiaires ayant bénéficié de ces opérations** : d'après le bilan mené par l'AGORAH (2020), **88% des bénéficiaires pensent que l'OGRAL a amélioré considérablement leur logement** ;
- **Un impact social important** de ce type d'opérations réalisées en modalité ARA : la DEAL souligne en effet que les OGRAL n'ont pas seulement un effet du point de vue de l'habitat, elles ont aussi un **impact social** qui permet une « réinsertion d'habitants parfois à la dérive » et redonne **confiance aux familles en difficulté** pour engager d'autres démarches ;
- **Les modalités de fonctionnement de l'OGRAL permettent un financement et une gouvernance multi partenariale autour d'un projet collectif** avec une certaine dynamique partenariale.

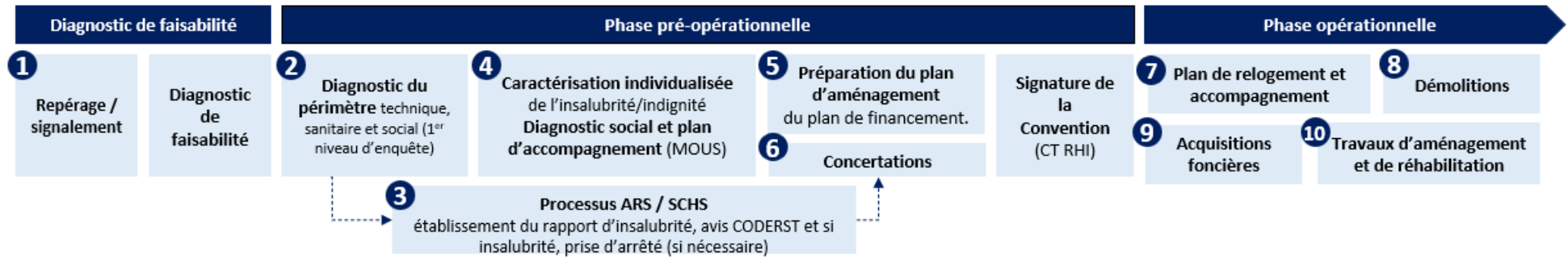
Principaux freins

1) Opérations de RHI et RHS

La majorité des freins rencontrés dans le cadre des RHI sont communs aux territoires. Ils ont été détaillés dans le schéma ci-après. Certains freins spécifiques sont également explicités. C'est l'addition de ces éléments qui permet d'expliquer la durée encore très longue des opérations – bien souvent supérieure à dix ans alors que l'un des objectifs de la loi et des textes qui ont suivi était de limiter le temps des opérations à 10 ans avec une phase de réalisation encadrée par une convention de programme limitée à 5 ans.

⁴⁸ Pour plus de détail, cf. à la monographie de La Réunion

Source : diagnostic stratégique – analyse comparative : macro processus de RHI – freins transverses à l’ensemble des DROM



1 Un niveau de maturité faible du repérage en amont (non réalisé, non actualisé), limitant la capacité à prioriser et lancer des projets

2 Un manque de compétences et de ressources d'ingénierie et opérationnelles

- EPCI, aménageurs, MOUS, cabinets d'étude... 1
- Manque de connaissance des outils et financements existants

3 Une procédure de prise d'arrêt chronophage :

- Certification d'insalubrité par l'ARS avec des moyens limités (sur le périmètre et par bâti)
- Procédure de CODERST obligatoire sur l'informel, rallongeant les procédures (mais utile dans les cas complexes)

4 Des plans de relogement complexes :

- Difficultés à obtenir les justificatifs nécessaires pour le diagnostic social
- Des problématiques sociales qui se cumulent au sein des foyers (sans emploi, sans papiers...)
- Peu de foncier disponible et des solutions de logements non-adaptées (niveau de ressources trop faibles, volonté d'accéder à la propriété...)
- Des niveaux d'indemnités Letchimy parfois insuffisants (et peu utilisés) pour faciliter le relogement 2

5 Un niveau d'exigence dans la maturité du projet en phase pré-opérationnelle

- De nombreux documents à fournir
- Une exigence pas forcément adaptée en matière environnementale, dans des contextes de sortie d'insalubrité extrême
- Des difficultés de financements des grosses opérations par les collectivités les rendant réticents à lancer des projets (et freinant également les opérateurs en face)

6 - Des réticences importantes des occupants pendant les concertations conduisant à d'importantes négociation

- Des occupants insuffisamment impliqués tout au long du projet d'aménagement complexifiant les relations

7 Des premières enquêtes sociales souvent devenues obsolètes au moment du lancement de la phase opérationnelle⁵ et sont à refaire pour réévaluer le statut de chaque logement (nombre habitants, etc.)

Des solutions d'hébergements temporaires qui perdurent⁶

- S'ils doivent être relogés ailleurs : du fait d'un manque de solutions de logements
- S'ils doivent réintégrer leur logement : du fait de la durée des opérations (plus de 10 ans)

8 Démolitions : Temps souvent long nécessaire aux opérations de démantèlement 3

9 Des procédures longues pour clarifier les situations du foncier considéré et réaliser les acquisitions foncières

10 cf. 4

11 **Transverse** Un fort enjeu de coordination entre de multiples acteurs tout au long du projet (collectivités, opérateur, MOUS, occupants, bailleurs sociaux, ARS, préfet)

X Principaux freins

1 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
 2 - non pertinent pour la Réunion, Guyane
 3 - pertinent uniquement pour Mayotte et Guyane

4 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
 5 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
 6 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe

Diagnostic de faisabilité

1. Le premier frein commun concerne le repérage : celui-ci est souvent inachevé, et peut être rapidement caduque dans le cas évolution où la situation évolue rapidement.

Cela limite la capacité d'intervention des acteurs puisqu'ils n'ont pas une connaissance précise des secteurs d'habitats indignes et informels à traiter. Au-delà, cela peut aussi réduire l'effectivité de l'opération : les opérations ne sont pas bien priorisées, ou peuvent être sous-estimées en termes de périmètre d'intervention.

Phase pré-opérationnelle

2. Le deuxième frein est lié au manque généralisé de compétences et de ressources d'ingénierie et opérationnelles dans les DROM.

Il manque notamment d'aménageurs, de MOUS, de bureau d'étude, d'experts techniques etc. Cela limite le lancement et l'avancement des projets. La DEAL de la Martinique confirme que les EPCI sont souvent démunies pour la conduite des projets, notamment au moment de passer à la phase opérationnelle. Il leur manque de compétences techniques et de la maîtrise d'ouvrage. Comme évoqué, « *aujourd'hui on se limite à 2-3 personnes pour gérer le sujet par EPCI, alors que les compétences demandées sont exigeantes et techniques : évaluer le projet aménagement, intervenir sur bâti et être force de proposition* ».

3. Les procédures d'arrêtés sont souvent chronophages et bloquent dans plusieurs situations le lancement des opérations.

Les acteurs ont notamment évoqué la certification d'insalubrité, qui doit mobiliser l'ARS, à la fois sur la certification du périmètre mais aussi logement par logement. Certaines opérations ont parfois jusqu'à 100 logements. Aussi, plusieurs collectivités indiquent des demandes d'arrêtés en attente, bloquant leurs opérations. Par ailleurs, le dossier doit obligatoirement passer en CODERST en situation de logement informel (contrairement au droit commun où le CODERST est désormais facultatif). Selon certains acteurs, cela allonge les procédures déjà très longues. Cependant, ils soulignent l'intérêt de ces réunions lorsque le dossier est sensible et demande à rassembler les acteurs (problématiques d'indivision etc.).

4. Un autre frein est la difficulté à mettre en place des plans de relogements adaptés aux attentes et besoins des occupants à reloge.

Les solutions de relogement sont limitées (crise du logement dans de nombreux DROM, notamment à Mayotte et en Guyane). Surtout, certaines solutions ne sont pas accessibles à des ménages qui ont souvent des niveaux de revenus très faibles. D'autres ne sont pas acceptées par les ménages qui souhaitent souvent accéder à la propriété plutôt que d'être dans du locatif. Au-delà, les ménages cumulent des problématiques sociales (pas d'emploi ni de papier...), ce qui complexifie le traitement des dossiers. Enfin les indemnités proposées (dans le cadre de la loi Letchimy notamment), sont souvent jugées insuffisantes.

5. Un cinquième frein évoqué est le niveau d'exigence attendu du dossier du projet en phase pré-opérationnelle.

Les documents à fournir sont nombreux, ce qui rallonge la durée de la phase pré-opérationnelle. Comme évoqué par la DEAL Martinique, « *entre le moment de la présentation du projet et la phase opérationnelle, il peut se passer 5, 6 voire 7 ans ! Résultat : les personnes changent, ne croient plus au projet, ont vieilli etc. Donc au moment de reloger les personnes, on doit repartir à zéro !* ».

D'ailleurs, certains documents sont considérés non adaptés au regard du contexte : le respect de certaines clauses environnementales très spécifiques paraît anecdotique dans le cadre du traitement de certaines conditions d'insalubrité très extrêmes (EPCI CADEMA, Mayotte).

Enfin les financements du projet sont souvent conséquents. Si l'Etat finance une large partie (80%), le reste à charge peut être conséquent pour certaines collectivités, ce qui freine leur volonté d'en faire, ainsi que celles des opérateurs.

- 6. Un autre frein concerne l'étape de concertation :** les échanges avec les occupants sont souvent complexes et demandent de nombreuses négociations pour traiter les situations.

Certains évoquent parfois un manque d'implication des occupants dans la réalisation du projet, ce qui limite son adhésion.

Phase opérationnelle

- 7. Les opérations de démantèlement peuvent se révéler fastidieuses à Mayotte et en Guyane**
- 8. Les phases d'acquisition du foncier peuvent se révéler complexes.** Il y a notamment de grosses problématiques d'indivision qui empêchent souvent d'intervenir avant la régularisation de la propriété (notamment en Martinique, Guadeloupe et Réunion).
- 9. cf. 2°**
- 10. Un frein concerne le fait qu'une fois l'opération d'aménagement lancée en phase opérationnelle, la première enquête sociale permettant d'établir le plan de relogement est déjà obsolète.**

La situation des familles peut changer très vite, notamment à Mayotte et en Guyane. Il faut donc refaire une enquête sociale, ce qui rajoute du délai. De plus, les solutions de logements temporaires souvent perdurent. Pour ceux qui doivent finalement accéder à un nouveau logement définitif, cela est dû au manque de logements disponibles. Pour ceux qui doivent réintégrer leur logement initial, cela est dû au fait que les opérations s'éternisent et parfois durent plus de dix ans.

2) Transverse

- 11. La durée de l'opération est le fait qu'il y a un fort enjeu de coordination entre les multiples acteurs tout au long du projet** (collectivités, MOUS, occupants, bailleurs sociaux, ARS, préfet...)

3) Opérations d'OGRAL

De nombreux **freins rencontrés** sont relativement similaires d'un territoire à l'autre. 5 freins principaux ont été identifiés ainsi que d'autres freins complémentaires, plus spécifiques à certains territoires. Ces freins ont été identifiés principalement par La Réunion et la Guyane.

- 1. La non-pertinence du principe d'amélioration légère dans certaines situations au regard des besoins en termes de travaux pour sortir les ménages de l'insalubrité**
- Il y a **des situations où les financements ne permettent pas au ménage de sortir de l'insalubrité totale et de façon durable :**
 - La Fondation Abbé Pierre (La Réunion) indique « on améliore juste une partie de la maison (ex. la toiture) ... et les ménages sont parfois obligés de revenir pour resolliciter une aide pour améliorer leur habitat » ;
 - La DEAL de la Martinique explique au sujet de l'OGRAL de Volga Plage « l'OGRAL est faite pour les travaux urgents dans des logements informels qui sont dans des situations catastrophiques [...]. Les financements sont insuffisants au regard du

niveau de dégradation des biens donc l'on crée des situations où **on colmate mais après il y a encore beaucoup à faire** ».

Ce sujet est crucial car les occupants n'ont pas accès aux aides d'amélioration de l'habitat prévues dans le droit commun. Il y a donc un **enjeu à réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité**. Aussi, les opérations de RHI/RHS sont longues à mettre en œuvre ce qui justifie le besoin de réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité au même moment pour ne pas laisser les ménages perdurer dans des situations très précaires le temps que l'opération démarre.

- Par ailleurs, le principe d'amélioration légère semble **exclure une partie des travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité**. Ainsi, à La Réunion, les acteurs sur le terrain se trouvent confrontés à un dilemme : respecter les textes ou répondre aux besoins réels des ménages, ce qui crée des situations où d'après la DEAL « on finit par mettre le pied dans des travaux non règlementés et confirme faute d'outil adapté (ex. problèmes de structure, raccordement au réseau...) ».

2. Un manque de souplesse dans les modalités de financement – et un plafond bien souvent trop limité :

- L'ensemble des territoires interrogés qui ont eu recours à l'OGRAL ont souligné une **Insuffisance de financement de l'OGRAL** tout en reconnaissant la contrainte à ne pas surfinancer un logement informel et à prendre en considération le fait que dans certains territoires (Guyane, Mayotte notamment), les ménages peuvent toucher par ailleurs d'autres aides (sociales par exemple) ;
S'agissant **spécifiquement du financement du volet social**, l'ensemble des acteurs souhaite une **revalorisation des subventions**. A titre illustratif, à La Réunion, une opération coûte en moyenne entre 30 et 35K€ et le volet social représente 1/3 du budget dédié de 35.000 euros (un autre 1/3 étant alloué aux coûts de fonctionnement) d'après la DEAL. Face à ces montants très élevés, la LBU prévoit un financement en phase opérationnelle relativement faible, à hauteur de 80% de l'accompagnement soit 800€ sur 1000€ par logement ;
- **Des opérations complexifiées par l'orientation du financement des travaux au profil des occupants (8000€) et non de l'opérateur**. Ce point a été soulevé par plusieurs acteurs de La Réunion et notamment la DEAL : « il faut que l'on trouve une solution pour mobiliser ces 8000€ de subventions à verser aux habitants ... ce complément financier n'est pas mobilisé car un particulier ne peut bénéficier de subvention LBU et cela nécessiterait donc qu'un opérateur soit agréé pour toucher le financement pour le compte de l'habitant ».
- La **difficulté à identifier des financements complémentaires** à ceux de la LBU – en particulier, le financement du FSE arrêté depuis 2020 avait été mobilisé par La Réunion⁴⁹.

3. Une disponibilité insuffisante des ressources aux compétences spécifiques pour réaliser des OGRAL et une difficulté à coordonner l'ensemble des acteurs intervenant sur ces projets :

- Le **tissu d'acteurs** (opérateurs, MOUS...) est hétérogène d'un territoire à l'autre, mais même La Réunion, territoire plus avancé en la matière souligne qu'il **ne dispose pas de façon suffisante de compétences / d'opérateurs locaux capables de traiter ces opérations spécifiques** tant sur le plan technique que social (pour information, 1/3 du budget d'une OGRAL à La Réunion est consacré à l'accompagnement social aujourd'hui). Ainsi, à La Réunion et en Guyane seul un opérateur réalise des OGRAL (Compagnons Bâisseurs), la Guadeloupe constate l'absence de disponibilités d'équipes techniques et Mayotte l'absence le manque d'acteurs à même de réaliser des OGRAL.

⁴⁹ Sources : entretiens réalisés auprès des acteurs, présentation de la DEAL « partage d'expériences LHI - 22 mars 2022 », OGRAL Bilan de l'observation HI (AGORAH) 2020. Utilisation du FSE : 30% du coût de l'opération de l'OGRAL de la CIREST a été financé par le FSE.

Dans un contexte où ces opérations devraient se développer dans la plupart des territoires, la **question de l'attractivité de cette activité** pour les opérateurs mérite d'être soulevée : les opérations sont en effet complexes et impliquent de multiples acteurs ; elles sont par ailleurs relativement longues (durée maximale 3 ans) comparée à des opérations plus standards d'aménagement ;

- En outre, La Réunion constate que la **coordination entre les nombreux acteurs impliqués est complexe** (opérateur, MOUS, EPCI, autres financeurs ...) que et la répartition des responsabilités semble parfois peu claire.

4. Des modalités d'intervention – uniquement en ARA aujourd'hui – qui ne se sont pas adaptées à toutes les situations :

La modalité d'intervention en mode ARA qui permet d'impliquer les occupants présente de nombreux avantages dans un contexte propre aux territoires d'outre-mer où l'auto-construction est davantage fréquente. Toutefois, outre le constat d'une **certaine difficulté à faire participer les habitants** qui s'explique notamment par les problématiques socio-économiques que rencontrent certaines familles (isolement, addiction, recherche d'emploi...), ce mode d'intervention peut conduire à l'**exclusion d'une partie des bénéficiaires potentiels**. Les profils de bénéficiaires sont les suivants avec des différences en termes de répartition d'un territoire à l'autre : les familles monoparentales (notamment très nombreuses en Guyane et à Mayotte), les personnes âgées (très nombreuses particulièrement en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion) et des personnes en situation de handicap.

Ainsi, il pourrait être préférable que pour les situations / travaux ne se prêtant pas à de l'ARA les **artisans puissent réaliser directement les travaux**.

5. Une forme de « **flou** » sur le **statut foncier des occupants** (et de sa preuve) et un enjeu de permettre à terme la **régularisation de la situation foncière** des occupants :

Les opérations ne ciblent pas toutes les situations d'habitat informel. Ainsi, l'instruction de 2014 rappelle que les aides doivent être accordées à des « situations foncières, certes irrégulières, mais où une **sécurité juridique minimale** puisse être assurée ».

Les indivisaires représentent aujourd'hui la majorité des bénéficiaires des opérations, et précisément 83% d'entre eux à La Réunion⁵⁰ - les autres situations concernent des occupants sans titre. **La clarification du statut des indivisaires permettrait de mieux connaître leurs droits réels** (ex. éligibilité au dispositif d'amélioration de l'habitat).

Par ailleurs, plusieurs territoires (La Réunion, la Guyane, et la Martinique) ont souligné l'importance **d'inscrire l'OGRAL dans une logique de parcours** avec deux volets : **un volet réhabilitation (urgent) et un volet de régularisation de la situation foncière à terme (non prévu dans la loi)**. Ainsi, la DGTM explique : « l'OGRAL permet un certain traitement de l'urgence mais écarte le vrai problème. Il est indispensable de la penser dans un parcours d'amélioration et de régularisation du foncier si on veut pérenniser un quartier ». C'est dans cet esprit, et pour pallier le manque de financement que les Compagnons Bâisseurs de Guyane travaillent parallèlement à l'OGRAL à la régularisation de la situation pour ensuite pouvoir réaliser une OPAH et achever les travaux.

En outre, sur le terrain, **l'identification et la justification d'un propriétaire unique se transforme bien souvent en un parcours du combattant** (i.e. dans le cas d'indivision successorale).

6. Des freins spécifiques à certains territoires :

⁵⁰ Sources : entretiens réalisés auprès des acteurs, présentation de la DEAL « partage d'expériences LHI - 22 mars 2022 », OGRAL Bilan de l'observation HI (AGORAH) 2020.

- Les difficultés de financement des OGRAL sont **accrues dans certaines situations** : niveau de précarité extrême des ménages et/ou coût des travaux particulièrement élevé. Ainsi, en Guyane, la problématique d'un système de taux de subventionné qui laisserait **un reste à charge trop important au regard de la situation de très forte précarité de certains ménages** a été soulignée par la DGTM. L'enjeu serait pour les acteurs d'avoir plus de flexibilité sur le taux à appliquer selon les situations.
- A La Réunion, c'est la **prégnance de l'habitat indigne dans le très diffus** qui nécessiterait de développer des interventions complémentaires pour agir plus efficacement « on continue à bricoler entre deux outils (i.e. la RHI et l'OGRAL) qui ne permettent pas de répondre à nos besoins »⁵¹.

Bonnes pratiques

1) Opérations de RHI et RHS

Mayotte : mise en place d'une cellule d'appui aux RHI (SAEC)

Pour mener à bien les opérations de RHI, la DEAL dispose notamment d'une cellule (cellule SAEC - service appui aux équipements collectifs. Cela permet de soutenir les EPCI dans la conduite des opérations, qui n'ont parfois pas les compétences ou ressources nécessaires (appui aux RHI et construction de lotissements).



2) Opérations d'OGRAL

La Réunion : des réflexions pour développer d'autres modalités d'intervention que l'ARA⁵²

Pour les situations où la modalité ARA ne serait pas pertinente, il pourrait être intéressant de permettre une réalisation des travaux par un type bureau étude et des entreprises privées moyennant une conduite de l'opération sous un angle technico-social. Le conducteur de travaux agirait pour le compte de la collectivité et aurait pour mission de réaliser une contre-expertise de la bonne réalisation des travaux.

Le montage pourrait consister en une convention entre l'Etat et l'EPCI compétente en matière de LHI permettant de financer les coûts de la réalisation des travaux, des matériaux et la MOUS (calculée sur la base d'un nombre de logements concernés).

Le conducteur de travaux transmettrait à la DEAL le décompte et le compte-rendu de réalisation de l'opération. Cela permettrait un transfert de responsabilité aux EPCI qui ont leurs propres agréments avec les opérateurs. Ce mécanisme permettrait ainsi une double simplification : pas d'agrément nécessaire des opérateurs par la DEAL et une réduction des délais (et donc des économies).



La Réunion : un fonds basé sur un critère de « stabilité d'occupation » pour financer des travaux d'amélioration de logements non-éligibles au droit commun

Zoom sur le Fonds Mutualisé pour l'Amélioration de l'Habitat (FMAH) du TCO⁵³

NB : ce zoom ne concerne pas uniquement les OGRAL mais la possibilité de financer la réalisation de travaux d'aménagement pour des logements en situation non régulière. C'est une solution que La Réunion expérimente pour accélérer le traitement de l'indignité dans les secteurs diffus.



⁵¹ Source : Entretien réalisé avec la DEAL de La Réunion (avril 2022)

⁵² Source : Entretien réalisé avec la DEAL de La Réunion (avril 2022)

⁵³ Sources : entretiens réalisés ; documentations

- Le FMAH a été créé en août 2022 – mise en œuvre de l’expérimentation courant 2022. L’ADIL accompagne le TCO dans la structuration du FMAH.
- **Objectif** : « d’accompagner et d’aider les familles identifiées par le PILHI vers un projet d’amélioration de l’habitat, incluant systématiquement des travaux de rénovation énergétique ».
Ambition d’accompagnement 500 logements non éligibles au droit commun (principalement en raison de problématiques d’indivisions successorales).
- **Bénéficiaires cibles** :
 - Les familles **non éligibles aux aides de droits communs** (LBU, Dépt, Région) : ménages indivisaires, occupants sans titre sur du diffus ;
 - Les critères d’éligibilité au fonds : un critère de « **stabilité d’occupation** » (5+ ans) (justif. ex. taxe foncière, attestations d’occupation du logement etc.) qui permet de rendre éligible aux aides du fonds les ménages en situation d’indivision successorale exclus de fait des procédures de droit commun.
- **Modes d’intervention** :
 - Maîtrise œuvre : travaux lourds, à hauteur de 30K€ par logement en moyenne
 - Régie intercommunale des travaux : travaux de second œuvre, plafond de 5K€ par logement.
 Le fonds vise un accompagnement en 2022 de 15 projets en maîtrise d’œuvre et 20 projets en régie.
- **Pourquoi une telle initiative ? 2 enjeux** :
 - **Accélérer les procédures** pour les occupants de d’habitats indignes / informels non éligibles aux aides de droit commun ;
 - Permettre de **mutualiser les financements et les moyens**.
- **Financeurs potentiels** : Etat / TCO / CAF / Fondation Abbé Pierre / collectivités locales / Action Logement (via le PIV OM, axe innovation) (à confirmer)

d. Axe D. Polices administratives de l’habitat indigne et informel – Arrêtés

Contexte de mise en œuvre de la loi⁵⁴

L’objectif de cette dimension est d’étudier l’apport de la loi Letchimy s’agissant de des polices administratives permettant de traiter les situations de logements informels.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Démolition systématique sans possibilité de réhabilitation pour les constructions à usage d’habitat dans le cadre des arrêtés d’insalubrité ;
- Absence d’arrêté permettant de viser des logeurs en habitat informel (les arrêtés préexistants visaient les propriétaires uniquement) ;
- Absence d’arrêté de péril sur des bâtiments informels ;
- Absence de protection des occupants vis-à-vis des bailleurs (ce volet sera détaillé ci-après dans la section dédiée aux droits des occupants).

Principaux apports théoriques de la loi :

- Tout d’abord, l’instauration de plusieurs arrêtés spécifiques pour traiter les situations de logements informels par la loi du 23 juin 2011 :
 - Pour le périmètre insalubre dans les secteurs d’habitat informel hétérogène (article 9 de la loi du 23 juin 2011) ;
 - Pour le traitement ponctuel de l’insalubrité de locaux mis à disposition aux fins d’habitation (article 10 de la loi du 23 juin 2011) ;

⁵⁴ Pour plus de détail, cf. à l’annexe détaillée

- Pour l'état de péril des bâtiments édifiés par des personnes non titulaires de droits réels sur le terrain concerné (article 11 de la loi du 23 juin 2011). A noter : cette police administrative est exercée par le maire.
- Ensuite, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (dite loi ELAN) instaure dans le cadre de l'article 11-1 introduit par la loi ELAN un outil juridique au profit des préfets de Mayotte et de la Guyane, leur permettant de prononcer la démolition de poches d'habitats illégaux, sans ordonnance préalable du juge judiciaire ou administratif. Il prévoit notamment une procédure plus courte (flagrance) en cas d'édification en cours d'une construction illégale pour permettre au préfet d'interrompre les constructions.

Evaluation de la mise en œuvre ⁵⁵

Points clés : s'agissant des polices administratives de la loi Letchimy, leur mise en œuvre est très faible dans son ensemble : anecdotique pour l'article 9 – nulle pour l'article 11 (péril) – l'article 10 a été davantage utilisé en particulier par la Guyane et la Martinique.

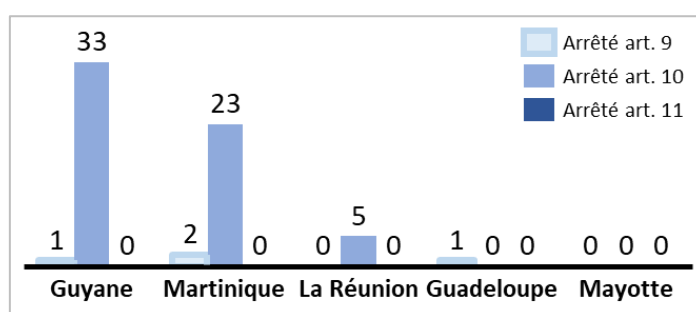
S'agissant des polices administratives de la loi Elan, qui permettent au préfet de prononcer la démolition de poches d'habitats illégaux, la Guyane et Mayotte ont mis en œuvre cette disposition – de façon « massive » pour Mayotte et plus modérée pour la Guyane.

⁵⁵ Le détail des conclusions figure dans les monographies des 5 DROM

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe D - Police administrative de l'habitat indigne et informel → Arrêtés Art 9,10, 11	↗	↗	→	↗	→
Axe D - Police administrative de l'habitat indigne et informel → Arrêtés Elan	↗	→	n/a	n/a	n/a

1) Arrêtés art. 9, 10, 11

Nombre d'arrêtés pris par typologie et par DROM entre 2011 et 2021. Source : DEAL (avril 2022)



On constate globalement une utilisation relativement faible des arrêtés prévus dans les articles 9,10 et 11 de la loi Letchimy qui est aussi très différente s'agissant d'une part des types d'arrêtés et d'autre part des territoires.

- Ainsi, **l'article 9** qui vise des périmètres insalubres dans les secteurs d'habitat informel hétérogène n'a été **utilisé que 4 fois au total** (en Guyane, Martinique et en Guadeloupe). Par nature, cet arrêté permet de cibler des secteurs relativement importants : ainsi l'arrêté pris en Guyane a ciblé une centaine de logements ;
- **L'article 10** qui vise traitement ponctuel de l'insalubrité de locaux mis à disposition aux fins d'habitation a été **davantage utilisé (61 fois)**, majoritairement par la Guyane et la Martinique et, dans une moindre mesure par La Réunion (5 recours). Le caractère ponctuel du traitement de l'insalubrité rend aussi son impact plus faible en termes de logements visés : les arrêtés pris en Guyane ont chacun ciblé en moyenne un peu plus de 3 logements ;
- **L'article 11** qui vise l'état de péril des bâtiments édifiés par des personnes non titulaires de droits réels sur le terrain concerné n'a **jamais été mis en œuvre** d'après les données disponibles à ce jour⁵⁶.

Notons aussi que le **faible recours aux procédures peut s'expliquer par des éléments contextuels propres à certains territoires** (les freins directement liés aux procédures seront explicités ci-après).

- La Réunion indique recourir aux procédures de droit commun (explicateur des acteurs interviewés : l'habitat insalubre serait principalement régulier).
- A Mayotte et en Guyane, les acteurs ont été dépassés par l'ampleur du phénomène et sa rapidité (développement de squats, de bidonvilles). La loi Elan semble avoir permis de répondre à leur besoin de réactivité.

⁵⁶ Toutefois, les données sont à prendre avec précaution puisque cette police est prise par les maires sans information systématique à l'ARS et à la DEAL.

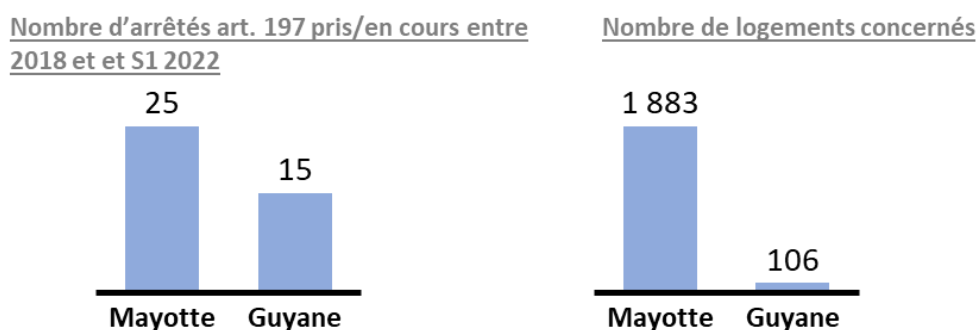
En termes de perspectives, certains territoires (Guyane, Mayotte et la Guadeloupe) ont mentionné l'intention à davantage utiliser ces procédures dans le cadre de la structuration de leur gouvernance et des plans de lutte contre l'habitat indigne et informel.

Enfin, l'évaluation de la mise en œuvre de la loi Letchimy a montré :

- Un **non-recours aux procédures d'expropriation** en « loi Vivien » prévues dans la loi Letchimy⁵⁷ ;
- **La présence non systématique d'un arrêté dans le cadre de la délivrance d'un certificat d'insalubrité par l'ARS** : ce point est à minima valable pour la Guyane et Mayotte (source ARS).

2) Arrêtés de l'article 11-1 introduit par la loi Elan (anciennement article 197)

Nombre d'arrêtés pris par DROM entre 2018 et 2022 et nombre de logements concernés.
Source : DEAL (avril 2022)



NB : les données relatives au nombre de logements concernés sont très approximatives pour la Guyane en l'absence de remontée de données concernant plusieurs opérations.

On constate globalement une utilisation **très forte des arrêtés** instaurés par la **loi Elan** (article 11-1) à **Mayotte** (25 arrêtés), et **moins en Guyane** (15 arrêtés).

En termes de perspectives, le recours aux arrêtés loi Elan devrait se poursuivre à un rythme équivalent voire s'accroître à Mayotte (ex. en 2022 : 8 arrêtés prévus à ce jour) et se stabiliser en Guyane.

Pour information, à Mayotte, 38 procédures de flagrance ont été prises et ont concerné 179 logements. En Guyane, 8 procédures de flagrances ont été prises.

Macro-impact

Points clés : s'agissant des arrêtés 9, 10, 11 compte-tenu de la mise en œuvre très faible des indemnisations Letchimy, les impacts sont limités mais les acteurs qui les ont mis en place reconnaissent l'apport de ces polices administratives pour agir dans différentes situations d'habitat indigne et informel. S'agissant des arrêtés pris au titre de l'article 11-1 introduit par la loi Elan, ils ont été largement mobilisés (en particulier à Mayotte) car ils permettent d'agir avec rapidité et efficacité, à condition de sécuriser les secteurs démantelés pour qu'ils ne soient pas réinvestis immédiatement.

1) Arrêtés art. 9, 10, 11

⁵⁷ Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : L. 511-1 à L. 511-9 (loi du 10 juillet 1970 dite « loi Vivien ») et R. 511-1 à R. 511-3. 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 : art. 9 VII, 10 VII, 11 VI

La très faible mise en œuvre des polices administratives la loi Letchimy limite à ce jour l'évaluation de son impact – corollairement très faible. Les freins spécifiques identifiés figurent dans la section ci-après.

Toutefois, les quelques retours d'expérience ont fait ressortir des effets positifs de ces arrêtés.

Ainsi, l'ARS de Guyane souligne que le volet polices administratives de **la loi a permis de répondre à un réel besoin** « c'est une loi très utile qui a permis de mettre en place des procédures de façon très simple en matière de police administrative permettant ainsi permet d'agir rapidement dans les zones d'habitat insalubre ». En outre, en agissant à l'encontre des propriétaires bailleurs, la loi aurait permis dans de nombreuses situations de « **faire émerger des solutions pour les occupants** ».

S'agissant, l'article 10, qui a été le plus mobilisé (par la Guyane et Martinique) en particulier est un apport important pour les territoires qui l'ont utilisé : en effet, il permet de prendre des arrêtés contre des bailleurs de logements informels dont les périmètres peuvent être relativement larges en ciblant un même logeur (cas de la Guyane notamment), ce qui n'était pas possible avant la loi Letchimy de 2011.

2) Arrêtés de l'article 11-1 introduit par la loi Elan

Comme indiqué précédemment, le recours aux polices de la loi Elan a été très important à Mayotte et plus modéré en Guyane. Toutefois, les deux territoires ont mis en exergue des **effets très positifs et massifs de ces polices**. Ainsi la préfecture la Guyane explique « l'article 11-1, **c'est notre arme principale** » et la DEAL et la préfecture de Mayotte indiquent : « **Elan a été le seul outil largement utilisé** ».

Les principaux avantages cités par les acteurs sont les suivants :

- **Un objectif différent et complémentaire par rapport aux autres polices Letchimy** : un objectif de **sécurité et de maintien de l'ordre public**, un outil permettant « de détruire les zones d'habitat illicites qui produisent des nuisances pour les riverains »⁵⁸.
- **Efficacité et rapidité d'action** :
 - La DEAL et la préfecture de Mayotte expliquent que la loi Elan a permis de doter les services de l'Etat d'outils permettant d'agir rapidement face à un développement massif et rapide des bidonvilles et de logements informels - **ou encore d'évacuer rapidement des zones soumises à des risques naturels**. En outre c'est un outil, qui en permettant **de libérer du foncier** (peu disponible à Mayotte) et ainsi **de faire avancer les projets d'aménagement** ;
 - La procédure est relativement rapide, avec un délai de 5 semaines environ entre la prise d'arrêté et son effet (et près de 6 mois si on considère la phase de préparation de l'arrêté). Ainsi, l'ARS de Guyane qualifie cette police de « bazooka de la préfecture ».
- **Simplicité de mise en œuvre** :
 - Absence de prérequis en termes d'état des lieux du bâti ni de projet d'aménagement ; absence de passage en CODERST ce qui permet d'accélérer la procédure ;
 - Par ailleurs la préfecture de Guyane explique que la procédure est totalement entre les mains du préfet ce qui est plus simple « la préfecture rédige l'arrêté, elle fait tout le dossier et c'est un apport non négligeable pour elle ».

Toutefois, certains effets plus discutables ont été mis en exergue par les acteurs.

- Une **efficacité de certains démantèlements discutables alors qu'aucun projet d'aménagement n'est prévu**. En effet, en lien avec le point précédemment énoncé, la loi Elan aurait bien souvent eu pour effet de « **déplacer le problème** » plus que de le résoudre puisque les personnes en situation illégale fuient le squat/bidonville avant son

⁵⁸ Entretien réalisé avec l'ARS de la Guyane (avril 2022)

démantèlement par la police pour se ré-établir ailleurs. Ainsi l'ARS de Guyane explique : « il y a un enjeu de réfléchir à plus grande échelle [...], de mettre en place des gardes fous [...] **la destruction seule ne sert à rien** ». D'autant plus que ces opérations engendrent des coûts importants (destruction, gardiennage...). Plusieurs acteurs ont souligné⁵⁹ l'intérêt à prévoir des plans d'aménagement post destruction pour éviter la réoccupation des lieux.

- D'après certains entretiens réalisés, il semblerait que, dans une certaine mesure, **cette disposition ait allégé les obligations de relogement – notamment à l'égard des personnes en situation administrative non régulière**⁶⁰. A titre d'exemple : « sur un squat précaire informel, on relogé environ 25%⁶¹ des occupants (part qui rentre dans le circuit des logements sociaux) mais jamais plus car la plupart sont en situation irrégulière : on leur propose hébergement provisoire uniquement [...] : l'Article 11-1 a allégé le côté protection des habitants »⁶² ou encore s'agissant de Mayotte : « Il y a une explosion des « décasages » à Mayotte. On a compris qu'il y avait un flou juridique sur la bonne foi des personnes. Dans le cadre de Letchimy, on doit obligatoirement reloger les occupants de bonne foi, et y intégrer facilement les personnes en situation irrégulière. Dans le cadre d'Elan, [...] toutes les personnes en situation irrégulière partent d'elle-même, et ne font donc pas l'objet de relogement »⁶³.
- **L'absence d'indemnisation** des occupants : il semble que les occupants qui répondent aux critères d'éligibilité des indemnités prévues dans la loi Letchimy soient relativement limités en Guyane et à Mayotte puisque les opérations réalisées sous couvert de la loi Elan concernent l'habitat spontané. Toutefois, il convient de s'interroger sur la façon dont des personnes qui remplissent les conditions pourraient être indemnisées.

Principaux freins

1) Arrêtés art. 9, 10, 11

Les **freins rencontrés** sont relativement similaires d'un territoire à l'autre. Ils concernent majoritairement les territoires ayant le plus utilisé les polices Letchimy (Guyane et la Martinique) et dans une moindre mesure La Guadeloupe (1 arrêté) et Mayotte (2 arrêtés en cours en 2022). Trois freins principaux ont été identifiés.

1. **Un manque d'appropriation et une méconnaissance du dispositif en général par les acteurs et des réticences de certains élus à appliquer les procédures (en particulier l'article 11) :**

- Le constat transverse d'une connaissance insuffisante des dispositions de la loi a été souligné par de nombreux acteurs. S'agissant de ce sujet en particulier, il a été évoqué par la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte ;
- En outre, le besoin de davantage de sensibilisation et d'accompagnement concerne en priorité les collectivités qui connaissent peu la loi Letchimy, ce qui peut expliquer en partie la non-utilisation de l'article 11 (police du maire). Ce besoin d'accompagnement est d'autant plus crucial que les élus semblent **souvent frileux à utiliser de telles polices**⁶⁴. Ainsi, la CACEM (Martinique) explique : « quand on rentre dans une procédure c'est souvent vécu comme une démarche coercitive » ou le maire de Petit-Bourg (Guadeloupe) explique « prendre un arrêté exige une certaine volonté politique ».

2. **Une certaine « lourdeur administrative » dans les procédures permettant la prise d'arrêtés :**

⁵⁹ Entretiens réalisés avec la DGTM, la CADEMA & la mairie De Mamoudzou (avril 2022)

⁶⁰ Entretien réalisé avec l'EPCI de la CADEMA et la mairie Mamoudzou (avril 2022)

⁶¹ Selon la DIHAL, ce chiffre serait beaucoup plus élevé que 25%

⁶² Entretien réalisé avec l'ARS de Guyane (avril 2022)

⁶³ Entretien réalisé avec l'EPCI de la CADEMA et la mairie Mamoudzou (avril 2022)

⁶⁴ Evoqué lors des entretiens (avril 2022) par la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, et la Guyane

- Des **situations particulièrement complexes** : lorsque le périmètre contient à la fois du **logement régulier ou informel** (avec bailleur ou sans bailleur), et du logement **remédiable ou irrémédiable**. Cela multiplie les procédures, ce qui pourrait expliquer que certains projets puissent privilégier le recours à une prise d'un arrêté du droit commun avec démolition complète sur l'ensemble du périmètre.
- Des ressources limitées au sein de certaines ARS freinent les procédures – le contexte de la crise du COVID a marqué un véritable coup d'arrêt (ou un frein brutal) à la délivrance de certificats d'insalubrité. Ainsi, l'ARS de la Martinique explique « Dans les arrêtés sur les périmètres groupés de RHI, il y a minimum 50 à 100 logements à traiter. Avec 1 opération par an on est déjà à la limite de notre capacité d'intervention ».
- Des **procédures longues, peu adaptées aux territoires** qui connaissent une **évolution très rapide** des situations d'habitat indigne et informel (Mayotte et la Guyane) – d'où l'intérêt de la mise en place de l'article 11-1 introduit par la loi Elan.
- Enfin, la prise d'arrêtés prévue dans les articles 9 et 10 de la loi prévoit un **avis de la commission départementale (CoDERST)**. Or, cette disposition a été supprimée dans le droit commun (Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations). Les acteurs de plusieurs territoires⁶⁵ indiquent qu'ils souhaiteraient pour raccourcir les délais et de fluidifier l'instruction des dossiers que le passage en CODERST soit facultatif dans le cadre des articles 9 et 10 et limité aux dossiers les plus conflictuels. Cette limitation du passage en CODERST aux dossiers les plus sensibles (enjeu de sécurisation des mesures juridiques les plus contentieuses) est déjà mise en place dans plusieurs territoires qui ont instauré des formes de pré-CODERST permettant de « trier » les dossiers : La Réunion et La Guadeloupe.

3. Des réticences liées conséquences induites de ces arrêtés en termes de réalisation des travaux d'office et d'obligations de relogement qui engagent la responsabilité du Représentant de l'Etat (ou du maire) :

- **S'agissant des travaux d'office**, les territoires qui ont mis en œuvre les arrêtés prévus dans les articles 9 et 10 de la loi ont évoqué des difficultés de mise en œuvre (DGTM et DEAL de la Martinique – la DEAL de Mayotte qui est en train de prendre des arrêtés art. 9 et 10 a aussi évoqué le sujet). En réalité, les travaux ne sont bien souvent pas mis en œuvre par les bailleurs après leur mise en demeure (selon les articles), c'est donc davantage l'Etat (DEAL) qui va exécuter les travaux d'office prescrits ce qui s'avère complexe. En effet, la DEAL de Mayotte explique que les procédures, y compris les marchés publics, mobilisent beaucoup de moyens humains et nécessitent des compétences élargies (juridique, technique, budgétaire, commande publique), qui ne sont pas toujours présentes sur le territoire.
- **S'agissant des difficultés de relogement**, la situation est différente d'un DROM à l'autre. La section 5 dédiée aux droits des occupants explique les freins rencontrés.

2) [Arrêtés de l'article 11-1 introduit par la loi Elan](#)

[Freins associés](#)

1. Une articulation peu claire entre les objectifs de la loi ELAN et ceux des polices prévues par la loi Letchimy de 2011 :

A titre d'exemple, la préfecture Mayotte indique que l'objectif de sécurité préempte sur l'objectif d'aménagement. Cependant, parfois, les périmètres sont mixtes et les enjeux multiples : sécurité, aménagement du territoire et traitement de l'insalubrité. La préfecture rappelle à ce sujet que la combinaison de plusieurs arrêtés (Elan / Letchimy) est possible mais complexe dans les faits.

⁶⁵ Sujet évoqué directement avec l'ARS / DEAL de La Martinique, La Guadeloupe La Réunion, La Guyane. Absence de CODERST à ce jour à Mayotte.

2. Des difficultés d'application de l'article 11-1 introduit par la loi de la loi Elan⁶⁶ (notamment le délai de flagrance)

Le sujet est valable tant à Mayotte qu'en Guyane et s'explique par la fulgurance avec laquelle les habitats spontanés se développent, d'un certain flou sur les conditions de mise en œuvre de cet article et enfin d'un délai de 24h qui semble être insuffisant pour organiser les interventions.

3. Des freins évoqués plus spécifiquement par chaque territoire :

- **En Guyane, l'établissement de certificats d'insalubrité par l'ARS** comme condition de mise en œuvre de la police pose quelques difficultés sur le terrain en raison de ressources limitées du côté de l'ARS mais aussi en raison de la nature de l'intervention. Ainsi, l'ARS explique « établir un certificat d'insalubrité quand on sait que l'objectif est de détruire ... on (l'ARS) ne se sent **plus trop à notre place** » et enfin car le critère d'insalubrité ne doit pas être le seul fondement pour permettre la démolition (autres critères techniques, économiques à intégrer).
- **A Mayotte, des complexités dans la prise d'arrêtés ont été mentionnées liées** à la rapidité de croissance des bidonvilles. Ainsi, dans la ZAC de Doujani à Mamoudzou, certains secteurs d'aménagement comportaient une centaine de constructions au moment des premières enquêtes et deux ans plus tard, ils en comptabilisaient sept fois plus d'après la DEAL de Mayotte.
 - En amont de la prise d'arrêté, la nécessité de répondre à plusieurs prérequis, parfois complexes à réaliser peut allonger les procédures : réalisation des enquêtes sociales et définition de solutions relogements ; des procédures bloquées par des enjeux politiques, et des réticences des maires à appliquer ces procédures ;
 - En aval de la prise d'arrêté : des recours au tribunal par les habitants concernés, ce qui peut entraîner un blocage en référé et ainsi prendre plusieurs semaines voire plusieurs mois pour débloquer la situation.

Bonnes pratiques

En Martinique, un projet de structuration des travaux d'office

S'agissant des travaux d'office que le représentant de l'Etat peut être amené à réaliser, la DEAL travaille sur un projet de création d'un marché qui permettrait de traiter un volume d'opérations prioritaires et d'obtenir un prélèvement en lien avec la DRFIP pour sécuriser le remboursement par les propriétaires défaillants.



e. Axe E. Intégration des risques naturels

Contexte de mise en œuvre de la loi⁶⁷

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy concernant l'intervention dans des zones de risques naturels.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Absence de fondement juridique pour effectuer des démolitions de logements informels dans les zones à risques, ni de possibilité d'indemnisation et de relogement pour les occupants (hors cadre de RHI pour la démolition et le relogement).

Principaux apports théoriques de la loi :

- Article 6 de la loi Letchimy :

⁶⁶ Objet de l'article : permettre de démanteler une installation en cours d'édification sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel

⁶⁷ Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

- Mise en place de la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines ;
- Ouverture au relogement et droit aux indemnités des occupants-édificateurs de logements selon l'article 1 de la loi, sous conditions et en y appliquant un coefficient de situation dans une zone à risque (0,8). Dans ce cadre, les indemnisations et les frais de démolition sont couverts par le Fonds Barnier.

Evaluation de la mise en œuvre

Points clés : Le niveau de mise en œuvre de l'article 6 de la loi Letchimy est très faible depuis 10 ans. En effet, selon la DGPR, la mesure « habitat informel » de l'article 6 représenterait entre 0% et 3% du budget du FPRNM. Il y a une utilisation ponctuelle par certains territoires, en particulier en Guyane où une opération majeure a été financée à hauteur de 3,3M€ (soit 50% de l'utilisation du fonds depuis 2011 par les DROM dans le cadre de l'application de l'article 6). Une intensification de son utilisation est à prévoir à court terme, notamment dans les zones des 50 pas géométriques de la Martinique et de la Guadeloupe, mais aussi en Guyane, à conditions de lever certains freins.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe E - Intégration des risques naturels	→	↗	↗	↗	→

Utilisation du FPRNM de 2012 à 2021 (en M€) – source : données communiquées par la DGPR (avril 2022)

Dépenses par type de mesure	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 AE	2021 CP	Total
Aide aux quartiers d'habitat informel	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	3,92 M€	0,27 M€	1,22 M€	0 M€	1,00 M€	0,06 M€	6,47 M€
Guyane	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	3,31 M€	0,07 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	3,38 M€
Guadeloupe	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	1,21 M€	0 M€	1,00 M€	0,06 M€	2,27 M€
Martinique	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0,00 M€
Mayotte	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0,61 M€	0,20 M€	0,01 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0,83 M€
Réunion	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€	0 M€

L'utilisation de l'article 6 est très hétérogène, et surtout très ponctuelle par les différents territoires : en 10 ans, une opération avec recours à l'article 6 en Guyane, en Guadeloupe, et a priori à Mayotte⁶⁸.

- **Guyane** : l'étude montre une **utilisation du fonds ponctuelle en 2017** à hauteur de 3,3M€ qui correspond à l'opération d'évacuation du Mont Baduel dans la commune de Cayenne pour cause de risques liés à des mouvements de terrain. Les montants affectés ont couvert à la fois les frais de démolition, d'indemnisation au titre de la loi Letchimy pour les

⁶⁸ Des montants sont indiqués utilisés pour Mayotte. La DEAL Mayotte indique ne pas avoir eu recours a priori au fonds Barnier (donnée à confirmer)

habitants SDNT et les expropriations. De nouvelles indemnisations sont prévues dans le cadre de la RHI de Cotonnier ;

- **Guadeloupe** : un projet d'aménagement a eu lieu sur Petit Bourg, qui ont permis de recourir au Fonds Barnier à travers l'application de l'article 6 de la loi Letchimy ;
- **Mayotte** : l'étude montre une utilisation du fonds très ponctuelle entre 2017 et 2019, à hauteur de 0,8M€. Cependant, la DEAL précise qu'il n'y a pas eu a priori d'utilisation du Fonds Barnier (NB : les crédits ont bien été délégués par la DGPR).

Pourtant, ces différents territoires **font tous face à des risques naturels importants**. On peut notamment évoquer plusieurs risques majeurs introduits dans les PPRN des territoires : les inondations (par débordement de cours d'eau ou de ravine et ruissellement urbain), les mouvements de terrain (par glissement et chute de blocs), les séismes, la submersion marine consécutive au passage d'un cyclone, le recul du trait de côte...

A titre d'exemple, à **La Réunion, 125 000 personnes sont situées en zone inondable et plus de 100 000 personnes sont exposées à des mouvements de terrain** d'après la DEAL de La Réunion. Cette dernière a cependant indiqué que si des logements doivent être traités de façon urgente dans ces zones sur leur territoire, cela ne concerne pas du logement informel, d'où la non-utilisation du Fonds Barnier.

Dans les autres territoires, les risques naturels contraignent et limitent fortement l'urbanisation du territoire : **cela favorise alors le développement de l'habitat informel faute d'un parc de logements suffisant**.

Cas spécifique de la Martinique et de la Guadeloupe

Dans ce contexte, **la Martinique et Guadeloupe représente un cas spécifique** : une part importante du logement informel s'établit sur le littoral au niveau de la zone des 50 pas géométriques. En Martinique, **2240 constructions en zones à risques grave menaçant la vie humaine** ont été dénombrées par l'agence des 50 pas géométriques. (NB : L'identification de ces zones permet d'arrêter toute régularisation sur des zones d'aléas forts à très forts sur la bande littorale car si un accident se produit, ils sont tenus pour responsable). En Guadeloupe, **70% environ des logements informels de la Guadeloupe** sont situés dans la zone des 50 pas, d'après l'agence des 50 pas (Agence des 50 pas géométriques).

Ce sont des situations que l'Etat doit traiter de façon urgente, au regard du risque que représente certaines situations.

C'est dans ce contexte qu'a été mis en place l'agence des 50 pas géométriques. Créé par la loi du 30 décembre 1996, cette agence présente en Guadeloupe et en Martinique a pour mission la régularisation des occupants (habitats spontanés sur des terrains appartenant à l'Etat) et l'aménagement de ces secteurs. Pour mener à bien sa mission, l'agence a mis en place une cartographie permettant de recenser les logements représentant une menace grave pour les habitants.

Une cartographie est en cours de réalisation au niveau de la zone des 50 pas géométriques sur ces 2 territoires. Elle va permettre d'identifier les zones où les risques naturels constituent une menace grave pour les vies humaines et des projets d'aménagement et/ou de relogement seront mis en place pour y répondre. Ainsi, il y a un gros potentiel de projet de résorption de l'habitat indigne et informel dans la zone des 50 pas et de recours à l'article 6 de la loi Letchimy. En Guadeloupe, un premier chiffre évoqué est de 1500 ménages identifiés en zone de menace grave (agence des 50 pas), ce qui est conséquent, et qui se corrèle souvent avec des enjeux d'insalubrité.

Macro-impact

Points clés : compte-tenu de la mise en œuvre très faible de l'article 6 sur les dix dernières années, les impacts sont limités à ce jour. Les acteurs soulignent cependant l'intérêt de telles dispositions, pour traiter des situations urgentes, mais plusieurs freins subsistent pour être pleinement mobilisables.

Principaux freins

Plusieurs freins ont été évoqués, communs aux différents acteurs, qui peuvent expliquer le faible niveau de mise en œuvre.

- 1. Tout d'abord, il y a une méconnaissance des dispositions de la loi Letchimy** (et du droit commun) et des conditions de recours au fonds Barnier par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités. A ce titre, certains financements du Fonds Barnier, pourtant très pertinents pour les territoires, ne sont pas suffisamment mobilisés, tout comme les études de qualification du niveau de risque (qui sont pourtant financées à 100% par le fonds Barnier si l'Etat est maître d'ouvrage et à 50% si la collectivité joue ce rôle). Aussi, les acteurs ne connaissent pas toujours les dispositifs adaptés aux situations auxquels ils sont confrontés : par exemple, dans le cadre d'aléas comme l'érosion du littoral, qui n'est pas un risque naturel dans le code de l'environnement et n'est donc pas pris en compte par le fonds Barnier, les acteurs ne savent pas forcément quel outil mobiliser.
- 2. En lien avec le point précédent, il semble que le Fonds Barnier soit difficile à mobiliser.** Certains acteurs ont notamment évoqué des critères parfois restreints pour accéder au fonds et la difficile appréciation du critère de « menace grave pour les vies humaines » qui figure dans l'article 6 de la loi, un point souligné en particulier par l'agence des 50 pas géométriques en Martinique. Notons à ce sujet qu'il appartient au préfet de définir les pièces exigibles à l'appui des demandes FPRNM et que la DGPR travaille actuellement sur une harmonisation et une simplification des pièces demandées, ce qui devrait fluidifier les procédures à l'avenir.
- 3. Le repérage inachevé des zones à risques et la structuration encore en cours de la gouvernance dans plusieurs territoires peut expliquer l'utilisation très limitée de l'article 6.** Ainsi, en Guadeloupe et en Martinique, une cartographie des logements situés dans des zones de risques constituant une menace grave pour les vies humaines est en cours. Dans ce contexte, une utilisation accrue est à prévoir dans les années à venir si les dispositions prévues par la loi sont davantage maîtrisées par les acteurs.
- 4. Aussi, il y aurait un également un manque de financement pour accompagner les projets d'aménagement devant permettre d'évacuer les logements menacés et de mettre en sécurité les personnes exposées à des risques,** ce qui limite la capacité des acteurs publics à intervenir (collectivités, agence des 50 pas...).

NB : le Fonds Barnier finance uniquement l'indemnisation des occupants des logements informels délogés (sous-conditions) et la démolition des logements. Par ailleurs, les dotations du FPRNM ont été revalorisées en 2021 (+73,5M€) et en 2022, les acteurs ont évoqué :

- Un financement parfois insuffisant des travaux de prévention par le Fonds Barnier
- L'absence de financement par le fonds Barnier de l'accompagnement social des ménages lors des opérations de délogement (la finalité du fonds est uniquement de mettre fin à la menace grave pour les vies humaines)
- L'absence de financement par le fonds Barnier de la remise à l'état des sites concernés (ex. situations rencontrées par la ville de Petit Bourg et l'aménageur de la SEMSAMAR en Guadeloupe).

S'agissant de ces besoins, les collectivités éprouvent des difficultés à identifier et à réunir des sources complémentaires de financement au fonds Barnier. Les fonds européens, (ex.

le fonds européen de développement régional) pourraient être une piste de financement à investiguer.

Une situation particulièrement éclairante a été rapportée lors des entretiens. Elle concerne la ville de Petit Bourg en Guadeloupe qui n'a pas pu recourir à un financement RHI en phase opérationnelles car les logements concernés n'étaient pas suffisamment insalubres. En effet, des certificats d'insalubrité ont pu être pris ce qui a permis de financer en RHI uniquement la phase pré-opérationnelle du projet, en particulier la MOUS. Cependant, une partie des logements se sont révélés insuffisamment insalubres pour permettre d'obtenir un arrêté d'insalubrité sur le périmètre et de mettre en place un financement RHI pour la phase opérationnelle (il s'agit d'après la DEAL et les acteurs concernés d'un « vide juridique »). Pour pallier cette difficulté, c'est l'agence des 50 qui a recherché diverses sources de co-financements. Malgré tout, le financement RHI n'a pas pu aller jusqu'au bout de l'opération : « *On n'arrivait pas à rentrer dans un cadre. On a donc dû intervenir un peu hors-cadre pour sortir les familles de cette situation à risque* » explique la Ville de Petit Bourg et la SEMSAMAR.

5. **S'agissant des indemnités Letchimy versées aux occupants-édificateurs**, les freins sont similaires à ceux identifiés dans l'Axe B.
6. **D'autres freins plus spécifiques ont été évoqués par les acteurs :**
 - **Guadeloupe :** L'agence des 50 pas a également mentionné qu'elle ne pouvait pas faire directement une demande de financement du Fonds Barnier, mais qu'elle devait passer par les communes/EPCI. Il faudrait en effet qu'elle puisse le faire, car l'agence a de plus en plus de compétences et peut désormais lancer des opérations de RHI/RHS.
 - **Mayotte et la Guyane :** les communes sont confrontées à des difficultés à **garantir l'interdiction d'accès post-démolition**. Cela s'explique à la fois par des questions de coûts et par des difficultés à mobiliser le personnel nécessaire pour sécuriser les lieux.

Bonnes pratiques

Le retour d'expérience ne permet pas à ce stade d'identifier de bonnes pratiques directement liées à cette section qui pourraient être généralisées sur d'autres territoires.

f. Axe F. Recours aux sanctions pénales

Contexte de mise en œuvre de la loi⁶⁹

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy s'agissant de l'application des sanctions pénales contre les bailleurs et les occupants de logements informels n'appliquant pas les mesures prévues dans les arrêtés Letchimy.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Pas de sanctions pénales car pas de possibilité de prendre des arrêtés contre les occupants et les bailleurs de logements informels

Principaux apports théoriques de la loi :

- **Articles 9, 10,11 et 13 :** ils fournissent des outils pénaux contre des faits pénalement répréhensibles commis dans les quartiers d'habitat indigne et informel
- **Article 12 :** il prévoit la transmission au procureur de tous les arrêtés d'insalubrité et de péril a pour objet de permettre un suivi pénal de l'exécution de ces arrêtés.

⁶⁹ Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

Evaluation de la mise en œuvre

Points clés: Il n'y a pas eu de mise en œuvre des sanctions pénales prévues dans le cadre de la loi Letchimy dans les territoires. Il y a cependant une volonté de les mettre en œuvre au regard du besoin sur le terrain vis-à-vis des marchands de sommeil. Cela se concrétise par certaines initiatives locales, notamment par la mise en place d'un protocole signé entre le préfet de Mayotte, l'ARS de Mayotte, et le parquet du tribunal judiciaire de Mamoudzou le 28 mai 2021.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe F - Recours aux sanctions pénales	↗	→	↗	↗	→

Nombre de procédures pénales (entre 2013 et avril 2022)

Procédures	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	Réunion	Total
Mise en demeure article 10	1 (2021)	0	0	1 (2021)	0	2
Contentieux concernant des arrêtés préfectoraux article 9	0	0	2	0	0	2
Contentieux concernant des arrêtés préfectoraux article 10	0	5*	27	3	3	38

*plusieurs contentieux complémentaires en 2015, non comptabilisés.

Il n'y a pas eu de mise en œuvre dans les territoires des sanctions pénales telles que prévues par la loi Letchimy. 2 mises en demeure récentes ont eu lieu en 2021, à Mayotte et en Guadeloupe, mais celles-ci n'ont pas abouties.

A Mayotte, cette mise en demeure a pris effet sur 2 bâtiments édifiés sur une parcelle dans le cadre d'un arrêté pris en 2021. Les mesures d'office n'ont pas été exécutées, mais seront réalisées, si les travaux ne sont toujours pas réalisés, en 2022, d'après la préfecture.

Contentieux

Différents contentieux ont également eu lieu, contre les arrêtés pris : 40 au total depuis 2013. Ils ont eu lieu très majoritairement dans le cadre d'arrêtés pris au titre de l'article 10 (38 contentieux entre 2013 et aujourd'hui). Cependant, ces différents contentieux n'ont pas fait l'objet de pourvoi en cassation, sauf un en Guyane qui a finalement été annulé par la Cours d'Appel Administrative (17 janvier 2020, n° 17PA20892, relative à l'article 10 de la loi Letchimy).

Pourtant, les territoires ont dans l'ensemble confirmé l'intérêt de mettre en place de telles sanctions, notamment Mayotte qui est fortement concerné par des cas de marchands de sommeil (DEAL/Préfecture). La Martinique a cependant indiqué que son territoire semblait moins concerné par la problématique de marchands de sommeil. Ce sont souvent des bailleurs informels, dans des conditions d'insalubrité et de moyens aussi limités que leurs locataires.

Cela devient donc difficile pour les représentants de l'Etat de prendre des mesures coercitives face à ces situations. « *On est plutôt confronté à des propriétaires qui ne logent pas loin du logement signalé et qui sont souvent dans des situations proches de celles des locataires. C'est difficile de leur appliquer des sanctions au regard de leur propre situation* ».

Pour mettre en place ces sanctions pénales, Mayotte a notamment mis en place un protocole, mais aussi a prévu la transmission des arrêtés préfectoraux au procureur de la République, et au parquet du Tribunal judiciaire de Mamoudzou.

En Guadeloupe, la mise en place d'un suivi renforcé des arrêtés et d'astreintes pour les bailleurs ne respectant pas les obligations de travaux est également inscrit dans le rapport du CDHH de 2020.

En Martinique, des travaux sont en cours sur la réalisation des travaux d'office (cf. axe D sur les polices administratives).

Macro-impact

Points clés : étant donné qu'il n'y a pas eu de mise en œuvre des sanctions pénales, il n'y a pas d'impact à ce jour.

Principaux freins

Plusieurs freins ont été évoqués par les acteurs communs aux différents, qui peuvent expliquer l'absence de mise en œuvre.

1. Les territoires ont indiqué **un manque de moyens** pour mettre en place les sanctions pénales et suivre son exécution.
2. Par ailleurs, ils ont souligné que **les mises en demeures souvent ne fonctionnent pas**, conduisant à des situations de défaillance des propriétaires et des bailleurs, et à la réalisation des travaux d'office par le préfet ou le maire. Le financement est alors souvent assuré par la DEAL faute de moyens au niveau des collectivités, sans être sûr que le propriétaire ou le bailleur finissent par couvrir les frais en question.
3. **Il y a également des réticences des maires à appliquer ces sanctions** (risque politique / électoral)

Bonnes pratiques

A Mayotte, la mise au point d'un protocole pour faciliter la coopération entre les acteurs sur les sanctions pénales



Un protocole a été signé entre le préfet de Mayotte, l'ARS de Mayotte, et le parquet du tribunal judiciaire de Mamoudzou le 28 mai 2021.

L'objectif est de mettre en place une réponse pénale, à l'encontre de propriétaires réfractaires à toutes démarches de régularisation administrative ou des « marchands de sommeil ». Elle spécifie notamment les modalités de travail entre les différents acteurs. Ce protocole confie notamment à l'ARS l'instruction des procédures et la mise en œuvre pour le compte du préfet de la police spéciale sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations prévues aux codes de la santé publique, de la construction et de l'habitation et de la loi Letchimy.

A La Réunion, un travail de repérage des marchands de sommeil



Un travail de repérage et des « marchands de sommeil » est été réalisé, commune après commune, dans le cadre du PDLHI suivant une méthodologie développée par l'AGORAH. Toutefois, la mise en œuvre d'actions concrètes après le repérage, notamment des sanctions (prévues dans la loi Letchimy ou dans le droit commun). Cela reste cependant une bonne pratique à considérer dans le cadre de l'élaboration des repérages au sein des territoires.

g. Axe G. Droits des occupants dans les quartiers informels

Contexte de mise en œuvre de la loi⁷⁰

L'objectif de cette dimension est d'étudier l'apport de la loi Letchimy s'agissant de la mise en place :

- D'une protection des occupants des bailleurs de logements informels insalubres ou en péril (suspension des loyers ou impossibilité d'expulsion) ;
- D'un droit au relogement des occupants d'habitat informel dans les cas d'opérations d'aménagement / équipements public ;
- D'arrêtés d'insalubrité ou de péril ;
- De mise en place d'une offre de relogement des professionnels dans les opérations d'aménagement.

Rappel des principaux constats avant la loi :

- Le principe de l'inconditionnalité introduit dans l'article 73 de la loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) prévoit le droit à un dispositif d'hébergement d'urgence et l'accueil dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ;
- Pas de protection spécifique des occupants de logements informels car il n'y avait pas d'arrêtés applicables ;
- Le droit commun du relogement des occupants dans les opérations d'aménagement s'appliquait mais pas pour les occupants sans titre.

Principaux apports théoriques de la loi (et de ses évolutions) au niveau des 5^{ème} et 6^{ème} alinéa :

- **Articles 1, 2, 9, 10, 11 de la loi Letchimy** : introduction de la prise en charge du relogement (temporaire ou non) par la personne publique à l'initiative de la démolition du foyer dans le cadre d'un projet d'aménagement ou d'un arrêté d'insalubrité ou de péril ;
- **Article 3** : mesures de protection des occupants de logements informels vis-à-vis des bailleurs (suspension des loyers, prise en charge du relogement par les bailleurs) ;
- **Articles 1, 3, 9, 11** : encouragent l'accession à la propriété lorsque cela est possible ;
- **La circulaire de 2013** rappelle « qu'aucune condition de nationalité ou de régularité du séjour sur le territoire national des occupants n'est édictée par la loi restreignant le bénéfice de l'aide financière ou le droit au relogement ».

Evaluation de la mise en œuvre

Points clés : une mise en œuvre faible en raison du peu d'opérations achevées depuis la promulgation de la loi et d'une utilisation très limitée des polices administratives.

⁷⁰ Pour plus de détail, cf. à l'annexe détaillée

NB : constat d'une absence de données précises sur l'hébergement d'urgence et le relogement temporaire ou définitif dans l'ensemble des DROM.

Rappel de la synthèse de l'évaluation

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre et tendance				
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Axe G - Droit des occupants dans les quartiers informels	↗	↗	↗	↗	→

Le **niveau de mise en œuvre** concernant le droit des occupants (relogement en particulier) est globalement **faible car les occasions sont restées limitées** compte-tenu du peu d'opérations (RHI/RHS) qui ont été achevées depuis la promulgation de la loi et de la mobilisation faible des polices administratives Letchimy.

En termes de perspectives (tendances), les entretiens réalisés ont montré une volonté forte de **développer des solutions d'hébergement d'urgence et de relogement dans l'ensemble des DROM.**

Le mécanisme de **suspension des loyers prévu par la loi Letchimy n'a pas été mise en place** d'après les entretiens réalisés.

Macro-impacts

Points clés : compte-tenu de la mise en œuvre très faible de relogements en lien avec des opérations liées à la loi Letchimy, les impacts sont très limités. L'absence de solutions de relogement reste un frein majeur pour permettre de développer les opérations de RHI/RHS et d'utiliser les polices administratives.

Principaux freins

L'étude a montré la faiblesses des données relatives à l'hébergement temporaire et aux différentes formes de relogement et la difficulté à collecter des données homogènes entre les DROM⁷¹.

Toutefois, les entretiens réalisés ont permis de mettre en exergue quatre freins principaux pour expliquer la mise en œuvre limité du relogement dans les DROM. Ces freins sont davantage prégnants à Mayotte et en Guyane.

1. **Une insuffisance du parc d'hébergements, de relogements temporaires et hébergements permanents** particulièrement prégnante à Mayotte et en Guyane.
- **Une insuffisance des solutions d'hébergements d'urgence et de relogements temporaires**
 - En Guyane, il existe un manque important de **solutions d'hébergement d'urgence** des occupants pour faciliter leur évacuation (source DJSCS)⁷². La livraison de 96 hébergements (la moitié sont des hébergements d'urgence et l'autre moitié sont des hébergements spécifiques de demandeurs d'asile) est prévue d'après la DGTM mais leur livraison devrait être retardée ce qui montre bien les difficultés à produire des solutions.

⁷¹ La collecte des données quantitatives menée dans le cadre de l'évaluation a permis uniquement de remonter les données suivantes : 1) Guadeloupe : en 2022 relogement temporaire de 4 familles et en 2021 relogement définitif de 10 familles 2) Mayotte – relogement temporaire de 522 familles en 2021

⁷² PLH CA CL 2019-2024

- A Mayotte, c'est notamment au niveau des logements temporaires qu'il y a un besoin prégnant. « *Ce qui nous manque dans le cadre des opérations de RHI, c'est un site de logements temporaires qui dure la durée des travaux (minimum 3 ans). Ce serait un site de transition, car il est aujourd'hui difficile de trouver des solutions* » relate SOLIHA. Il en manque également dans le cadre de prises d'arrêtés Elan, qui demandent une évacuation et un relogement des personnes dans un délai très court d'un mois.
- **Une insuffisance des solutions d'hébergements permanents**
 - En Guyane : la problématique est particulièrement importante du fait de la rareté du foncier et de son coût de plus en plus élevé notamment dans les centres urbains. Ainsi, la DGTM citée dans le rapport du Sénat de 2021 portant sur la politique du logement dans les outre-mer indiquait : « *Le retard sur le logement social est lié non pas à des problèmes budgétaires, puisque nous recevons les ressources que nous demandons, mais à notre capacité à disposer de foncier aménagé - c'est un véritable facteur limitant !* »⁷³.
 - A Mayotte, la taille réduite du territoire - où de nombreux terrains sont occupés de façon informelle - rend difficile le lancement d'opérations d'aménagements comme déjà évoqué. Il manque donc des solutions de logements et de logements sociaux pour reloger les personnes.

Un parc d'hébergement social contrasté selon les territoires – source : données communiquées par le DHIAL

Parc d'hébergement social par territoire au 31/12/2021

	Places CHRS*	Places hors CHRS	Hôtel	RHVS*, Autres	Parc d'hébergement
Guadeloupe	175	30	6	0	211
Martinique	188	0	20	0	208
Guyane	81	79	16	0	176
La Réunion	404	71	130	0	605
Mayotte	16	724	0	36	776
Total Outre-Mer	864	904	172	36	1 976

- En termes de places de hébergements sociaux, Mayotte et La Réunion se distinguent des autres territoires avec près de 3 fois plus de places que dans les autres DROM.
- Par ailleurs, un effort particulier a été réalisé ces dernières années par les DROM : les premiers effets devraient se ressentir dans les prochaines années notamment à Mayotte où l'offre d'hébergement hors CHRS (hors centre d'hébergement et de réhabilitation sociale) a fortement augmenté entre 2019 et 2021 pour répondre aux besoins liés aux opérations de résorption des bidonvilles. En Guyane, des opérations ont également été prévues dans le Plan de Logement Outre-mer (PLOM) mais la construction de centres d'hébergement a été freinée.

Parc de logement adapté par territoire au 31/12/2021

⁷³ Source : rapport du Sénat de 2021 portant sur la politique du logement dans les outre-mer – citation de Pierre Papadopoulos (DGTM) - <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-16.html> -

	IML*	PF*	RS*	Parc Logement adapté (IML + PF + RS + FJT* + FTM*)
Guadeloupe	785	112	0	897
Martinique	107	216	0	323
Guyane	890	59	68	1 017
La Réunion	1471	135	116	1 722
Mayotte	638	48	39	725
Total Outre-Mer	3891	570	223	4 684

- La Réunion se détache des autres DROM par un nombre de logements adaptés nettement supérieur aux autres DROM. En effet, le tissu important d'acteurs a permis de développer cette offre depuis plusieurs années.
- Cependant, sur l'ensemble des DROM, le développement de l'offre a été très freiné par l'absence d'allocation foyer : elle devrait être ouverte sous peu, le décret étant en cours de préparation.
- En Guyane, la captation de logement se fait principalement dans le parc privé des particuliers (890 places IML disponibles en 2021). Néanmoins, elle est également plus longue, les acteurs cherchent à redynamiser le parc de logements adaptés avec notamment le conventionnement d'opérateurs d'objectifs dans le cadre de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord (de même en Martinique et à la Réunion).

*CHRS : Centre d'Hébergement et de réadaptation sociale
RHVS : Résidences hôtelières à vocation sociale
IML : Intermédiation Locative
PF : Public Foncier
RS : Résidence Sociale

2. Entre 2011 et 2002, l'insuffisance des acteurs pour développer l'offre et accompagner les ménages, en particulier en Guyane et à Mayotte.

- A Mayotte, **un manque de bailleurs sociaux** : la SIM était le seul bailleur social **jusqu'à début 2022**, date à laquelle un nouveau bailleur, AL'MA, est arrivé pour accélérer la construction de logements sociaux, aux côtés de la coopérative HLM Hippocampe. Faute de moyens humains suffisants jusqu'à présent, les collectivités ont dû s'organiser pour pallier le manque de bailleurs sociaux. C'est dans ce cadre que l'EPCI de la CADEMA qui a construit des logements dont elle est propriétaire et en a donné la gestion à la Soliha « *On a construit ces logements dont on est propriétaire, mais ce n'est pas notre rôle normalement, on n'est pas bailleurs !* »⁷⁴.
- En Guyane, les acteurs ont relevé un **accompagnement et un suivi insuffisant des ménages (MOUS) dans le cadre** des dispositifs de relogement. Ainsi, d'après la DGTM, il arrive régulièrement que des familles considèrent le logement comme peu adapté à leurs moyens et besoins et finissent par retourner dans leur logement initial qui présente l'avantage de ne nécessiter aucun paiement de loyer (ni factures à régler). Dans certains cas, les ménages peuvent aller jusqu'à sous-louer leur logement social.

3. Les propositions de relogement ne coïncident pas avec la situation et les attentes des familles.

- Tout d'abord, **les familles ne remplissent pas toujours la liste des prérequis nécessaires pour ces propositions de relogement**. Ce problème est commun aux cinq DROM mais est plus prégnant en Guyane et à Mayotte.
 - La **précarité** dans laquelle se trouvent les familles peut également limiter l'accès au logement puisque ce sont souvent des profils de personnes qui cumulent les difficultés

⁷⁴ Entretien réalisé auprès de la CADEMA

sociales, l'absence d'emploi et donc de revenu fixe. Ainsi, elles ne sont pas toujours en mesure de payer un loyer, aussi bas soit-il. « Quand on relogé dans un parc social, payer même 350€ peut paraître compliqué pour les personnes » relate la DEAL Martinique. La question du renforcement de la **solvabilisation des ménages** pour faciliter l'accès au logement peut-être un levier intéressant en particulier à Mayotte où les personnes régulières mais avec des visas temporaires d'un an n'ont pas accès aux APL (modulations spécifiques) et où l'allocation foyer n'est pas encore opérante.

- En outre, Mayotte et la Guyane font face à un problème spécifique, celui des **occupants sans titre** administratif. En effet, seules les familles en situation régulière sont concernées par les propositions de relogement (hors hébergement d'urgence) excluant de fait les personnes sans titre, selon la Préfecture de Guyane. L'absence de titre de séjour de longue durée prive de nombreux ménages du logement social d'après l'ARS de Mayotte.
- Aux Antilles et à La Réunion, le format **des solutions de relogement** ne correspond pas toujours aux attentes des familles.
 - Dans ces territoires, les familles ont bien souvent vécu **dans des maisons indépendantes** avec un jardin alors que les logements sociaux proposés sont souvent des logements collectifs verticaux⁷⁵, ce qui ne convient pas aux populations. A cela s'ajoute la **volonté d'accession à la propriété** des familles qui peut complexifier le relogement. Les familles que l'on souhaite déloger ont souvent un sentiment de propriété par rapport à leur ancienne maison : à leurs yeux, les propositions de logements sociaux où elles ne seraient pas propriétaires sont peu incitatives.
 - On constate dans ces DROM une évolution de la structure des foyers, dont la taille diminue, ce qui entraîne une tension du parc de logements lié à **demande forte de logements petits voire individuels**. Ainsi, l'EPCI du TCO explique : « on a des difficultés de relogement pour des personnes seules, isolées [...] sur toutes les demandes, 60% concernent du T1 ou du T2 ».

4. Les mécanismes sont parfois trop complexes pour permettre un relogement efficace

Les mécanismes sont parfois trop longs et découragent parfois les familles. A La Réunion, au-delà du contexte stricto-sensu de la loi Letchimy, les **procédures du relogement sont complexes** (nombreuses pièces justificatives, multi acteurs...), **longues et peu lisibles pour les ménages**. Cela décourage les familles qui n'ont que peu de visibilité sur leur situation de relogement. Ainsi, selon la SEDRE, certaines familles sont en transit dans du collectif depuis 20 ans dans le cadre des dispositifs LES : « il y a certains cas où les familles doivent compléter les dossiers 10 fois. Le problème n'est pas foncier, il est davantage dans la **maitrise des délais et la garantie d'un parcours** ».

Bonnes pratiques

Le retour d'expérience a permis à ce stade d'identifier des bonnes pratiques.

La mise en point de mécanismes d'accession sociale adaptés

Au niveau des mécanismes d'accession à la propriété, les acteurs ont été nombreux à évoquer des pistes d'amélioration :

- Le **logement Evolutif Social (LES)** : mécanisme d'accession sociale qui permet de flexibiliser le dispositif pour l'adapter à des ménages qui ont souvent peu de moyens et sont donc peu en capacité de financer le reste à charge en plus de la subvention de l'Etat pour acquérir un logement. Néanmoins, ce dispositif a connu un certain coup d'arrêt



⁷⁵ Entretiens réalisés auprès de l'agence des 50 pas et de la DEAL

comme le montre le rapport d'information du Sénat de 2021 qui indique que « la suppression des allocations accession et amélioration de l'habitat en loi de finances pour 2018 a fragilisé la production de LES. »⁷⁶.

- Le **Prêt Social de Location-Accession (PSLA)** est également un autre dispositif d'accession à la propriété qui a été **développé sur plusieurs familles en Guadeloupe** notamment dans le cadre de l'opération du Moule en zone de risque naturel. Il a également connu **un premier cas à Macouria en Guyane** en 2019 où 30 maisons ont été mises en location-accession et dont la construction est assurée par la SEMSAMAR et il est en cours **de mise en place en Martinique**.
Les acteurs recommandent donc son déploiement plus systématique. Il permet de devenir propriétaire en douceur et sans apport. La personne loue le bien, puis à partir de 6 mois minimum, paie une redevance comportant une partie locative et une partie acquisitive. A termes, il peut décider d'acheter le logement (et donc payer le complément de la redevance), ou bien plutôt prendre un autre logement (et pour cela la redevance qu'il a payée lui sera reversée). S'ils choisissent de devenir propriétaires, ils peuvent profiter de certains avantages accordés à l'opérateur HLM dans le cadre de l'opération, notamment une exonération de taxe foncière ;
- Pour s'adapter au mieux aux conditions de revenu, a également été mis en place **l'intermédiation locative (IML)**, déployée notamment par la Soliha Mayotte qui gère 120 logements. Elle consiste à financer l'intervention d'un tiers social agréé entre le propriétaire bailleur et le ménage occupant le logement et ce, dans le but de simplifier et de sécuriser la relation locative ;
- Le développer des **Baux Réels Sociaux (BRS)** comme outil d'accession sociale⁷⁷.

Autres dispositifs innovants mis en place pour faciliter le relogement



Pour faire face au manque de logements abordables, les acteurs ont mis en place différentes solutions :

- A Mayotte, en effet, **un contingent préfectoral a été mis en place par convention-cadre entre la SIM et la préfecture depuis décembre 2020** : « *Le contingent préfectoral de réservation de logements sociaux permet au préfet de réserver une part des logements sociaux de la SIM en contrepartie de la participation de l'État au financement de son parc. 25% des logements réservés sont destinés à des personnes ou ménages qui cumulent des difficultés sociales et financières et 5% aux agents civils et aux militaires de l'Etat* »⁷⁸. Il faudrait faire un retour d'expérience sur la mesure pour en mesurer l'efficacité et améliorer le dispositif.
- Face aux difficultés à mobiliser du **foncier aménagé**, la Guyane a mis en place des **Opérations d'intérêt national (OIN)**, et leur mise en place est en cours à Mayotte. Il s'agit alors de mettre en place un pilotage partenarial et une coordination des acteurs de l'aménagement. La première a été initiée en Guyane en 2016 et une autre OIN est en **cours d'élaboration à Mayotte**. La création d'OIN doit permettre d'augmenter très sensiblement la **production de foncier aménagé**, à un coût maîtrisé¹ ;
- En ce qui concerne les logements temporaires, la CADEMA et la mairie de Mamoudzou à Mayotte ont montré que des initiatives sont en cours pour construire des solutions de logements rapides comme **les villages relais**, qui mettent en place des hébergements, associé à un programme d'accompagnement social.

⁷⁶ Source : Source : rapport du Sénat de 2021 portant sur la politique du logement dans les outre-mer – citation de Pierre Papadopoulos (DGTM) - <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-16.html>

⁷⁷ L'objectif du BRS est de permettre de découpler le foncier du bâti pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété. Un bail est signé entre l'OFS, qui reste propriétaire du foncier, et l'acheteur du bâti. En garantissant l'encadrement du prix de revente du logement, ce bail permet d'assurer le caractère anti-spéculatif et solidaire du dispositif.

⁷⁸ Source : <https://mayotte.deets.gouv.fr/Le-contingent-prefectoral-a-Mayotte-c-est-parti>

V. BILAN SYNTHETIQUE DU NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI LETCHIMY

Niveau de mise en œuvre de la loi Letchimy de 2011 à 2021



Tendance de mise en œuvre de la loi Letchimy pour les années à venir



Le tableau ci-dessous synthétise le niveau de mise en œuvre (effectivité) de la loi Letchimy pour chacune des sept dimensions évaluées et pour chaque DROM. Par ailleurs cette synthèse permet de visualiser les éléments de tendance d'application de chaque dimension dans les années à venir. Pour plus de détail sur l'évaluation de chaque axe, se conférer au bilan détaillé de l'évaluation.

Dimension évaluée	Niveau mise en œuvre et tendance					Justification
	Mayotte	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	
Axe A - Gouvernance et repérage du logement indigne et informel	↗	↗	↗	↗	↗	A l'exception de La Réunion, la mise en œuvre est relativement faible sur l'ensemble des territoires. Structuration en cours de la gouvernance et du repérage notamment à travers les PILHI. La Réunion est le seul territoire entièrement couvert par des PILHI aujourd'hui. Par ailleurs, peu de données disponibles dans l'ensemble DROM sur l'habitat indigne et informel.
Axe B - Droit d'indemnisation des constructeurs-occupants de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-constructeurs	↗	↗	↗	↗	→	Une mise en œuvre très faible : 2 opérations en 10 ans (en Guadeloupe et à La Réunion). Cependant, des projets de recours aux indemnisations sont prévus dans l'ensemble des DROM à court terme.
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - RHI	↗	↗	↗	↗	→	L'ensemble des DROM ont initié des RHI depuis 2011. Toutefois, le rythme de mise en œuvre est très hétérogène, avec par exemple 58 RHI lancées depuis 2011 à Mayotte et seulement 6 en Guadeloupe.
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - RHS	→	↗	→	↗	→	Une mise en œuvre très faible avec seulement 5 RHS lancées depuis 2011 sur l'ensemble des DROM.
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - OGRAL	→	↗	→	↗	↗	Une mise en œuvre hétérogène avec d'une part La Réunion qui est devenu le territoire « pionnier » en matière d'OGRAL (8 opérations en cours ou réalisées) et une mise en œuvre limitée à 1 opération ou aucune pour les autres DROM. A ce stade l'OGRAL reste un outil « expérimental » dans un contexte où le besoin de lutte contre l'HI dans le diffus devient prioritaire pour de nombreux territoires.
Axe D - Police administrative de l'habitat indigne et informel → Arrêtés Art 9,10, 11	↗	↗	→	↗	→	En dix ans, la mise en œuvre des polices administratives est très faible pour l'ensemble des DROM avec des différences selon les polices : Art. 9 : 4 utilisations; Art. 10 a été davantage utilisé (61 fois) notamment par la Martinique et la Guyane ; Art. 11 (péril) : absence d'utilisation.
Axe D - Police administrative de l'habitat indigne et informel → Arrêtés Elan	↗	→	n/a	n/a	n/a	Les polices de l'article 197 de la loi Elan (2018) ont été mises en œuvre de façon « massive » pour Mayotte (25 arrêtés) et plus modérée pour la Guyane (15 arrêtés). Le rythme devrait se maintenir à Mayotte.
Axe E - Intégration des risques naturels	→	↗	↗	↗	→	Une mise en œuvre de l'article 6 de la loi Letchimy très faible depuis 10 ans : selon la DGPR, les montants consommés représenteraient seulement entre 0% et 3% du budget du FPRNM. Il y a une utilisation ponctuelle par certains territoires – notamment la Guyane (1 opération majeure financée à hauteur de 3,3M€). Une intensification de son utilisation est à prévoir à court terme, notamment dans les zones des 50 pas géométriques mais aussi en Guyane et à Mayotte.
Axe F - Recours aux sanctions pénales	↗	→	↗	↗	→	Arsenal pénal non mis en œuvre à ce jour. Volonté de mise en application des sanctions pénales évoquée par plusieurs territoires (Mayotte, la Martinique et la Guadeloupe).
Axe G - Droit des occupants dans les quartiers informels	↗	↗	↗	↗	→	Une mise en œuvre faible en raison du peu d'opérations achevées depuis la promulgation de la loi et d'une utilisation très limitée des polices administratives. NB : Absence de données détaillées sur le relogement dans l'ensemble des DROM.

VI. LEVIERS D'AMELIORATION PROPOSES PAR LES ACTEURS

a. Rappels méthodologiques

La phase de qualification des leviers d'amélioration s'inscrit dans la continuité du diagnostic stratégique et vise à définir des pistes d'action concrètes, à les prioriser, à définir leurs implications.

Les leviers d'amélioration proposés sont le reflet d'un travail qui a associé étroitement d'une part la DGOM dans le cadre de réunions régulières de suivi des travaux, et d'autre part les acteurs nationaux et les DEAL dans le cadre de temps forts organisés sur le sujet.

32 leviers d'amélioration ont été retenus par les membres du Comité de pilotage, au travers de 7 axes stratégiques. Ils se déclinent en 19 « fiches » (cf. ci-après).

Les recommandations ont été préconisées pour répondre à une double ambition :

1. **Accompagner davantage les acteurs** dans la mise en œuvre des politiques de LHI, les services déconcentrés de l'Etat mais aussi les collectivités
2. **Différencier les modalités de mise en œuvre** de la loi pour répondre aux spécificités et priorités propres à chaque territoire.

Elles se veulent pragmatique en privilégiant les leviers opérationnels et règlementaires en partant du constat que les textes et les outils de lutte contre l'habitat indigne existent mais qu'ils sont bien souvent méconnus. Certaines recommandations demanderont un travail législatif en lien avec d'autres ministères (Santé-transition écologique) : une analyse d'impacts sera réalisée au cas par cas pour proposer des modalités d'évolution.

Ces propositions portent sur l'ensemble des axes stratégiques étudiés et sont à considérer dans une vision plus large pour assurer sa cohérence avec l'ensemble des politiques publiques d'habitat, sanitaires et sociales des outre-mer.

Trois jalons clé structurent les leviers d'amélioration identifiés :

1. A court terme, fin 2022 : l'établissement d'une feuille de route ambitieuse « du bidonville au logement » par la DGOM et la DIHAL pour accentuer les mécanismes de traitement des bidonvilles pour Mayotte et la Guyane qui font face à une très rapide augmentation du phénomène et la relance de l'animation des services des DEAL en charge de la LHI pour un suivi des initiatives locales.
2. A moyen terme, en 2023 : la révision de l'instruction technique relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014 permettra de faciliter la prise en main par les acteurs des outils de la LHI, une mise à jour du vade-mecum « Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer » publié en 2016.
3. A moyen-terme, pour 2024 : la parution du nouveau Plan Logement des Outre-Mer 2024-2027 qui sera l'occasion de renforcer le volet de lutte contre l'habitat indigne.

b. Synthèse des leviers d'amélioration retenus

Voici la synthèse des **32 leviers d'améliorations** retenus, au travers des **7 axes stratégiques** :

Axe	Leviers d'amélioration	DROM	Priorité/ temporalité
A - Gouvernance, Pilotage, Accompagnement et repérage	1 [FICHE 1] Prévoir un plan de sensibilisation suivi d'un plan de formation auprès de l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus de LHI	Tous*	1 MT
	2 [FICHE 1] Renforcer les modalités d'animation et d'accompagnement des acteurs de la LHI via le PNLHI et des groupes de travail expert	Tous*	1 MT
	3 [FICHE 2] Mettre en place un PDLHI fonctionnel qui impulse une ambition de gouvernance en termes de LHI	Mar/Gua/May/Guy*	1 MT
	4 [FICHE 2] Renforcer l'accompagnement par le PDLHI des EPCI et des communes	Tous*	1 MT
	5 [FICHE 2] Mettre en place des indicateurs homogènes de suivi de l'habitat indigne et informel dans chaque DROM, notamment via les observatoires	Tous*	1 MT
B - Droits d'indemnisation	1 [FICHE 3] Mener une étude approfondie pour identifier les possibilités d' évolutions du barème d'indemnisation	Tous	2 MT
C - Opérations de résorption de l'HI	1 [FICHE 4] RHI/RHS : Améliorer le fonctionnement des RHI/RHS	Tous*	1 MT
	2 [FICHE 5] Faciliter la structuration et le renforcement des filières d'opérateurs et d'aménageurs pour réaliser des opérations de traitement de l'HI	May/Guy	2 MT
	3 [FICHE 5] Faciliter la structuration d'un filière d'opérateurs et d'aménageurs de traitement de l'amélioration de l'HI dans le diffus	Tous	2 MT
	4 [FICHE 6] Mobiliser le dispositif AAH pour accompagner les ménages dans la régularisation de leur situation foncière	Tous	1 CT
	5 [FICHE 7] Améliorer le fonctionnement de l'OGRAL : réaliser une évaluation de la 1 ^{ère} vague pour travailler sur les modalités d'adaptation aux territoires	Tous	1 MT
	6 [FICHE 8] Mettre à jour et préciser le rôle de l'agence des 50 pas géométriques dans l'instruction de 2014	Mar et Gua	1 MT
D - Polices administratives	1 [FICHE 9] Clarifier le positionnement de l'ARS et mettre en adéquation ses moyens ainsi que ceux des autres acteurs pour accélérer et sécuriser les procédures	Tous*	1 CT/MT
	2 [FICHE 10] Faciliter l'exécution de travaux d'office en cas de défaillance des bailleurs via l'accompagnement des services et la mise en adéquation de leurs moyens	Tous*	1 CT/MT
	3 [FICHE 11] Mettre en place un CODERST facultatif	Tous	1 CT
	4 [FICHE 12] Clarifier le cadre d'application spécifique des articles introduits par la loi ELAN	May/Guy	1 MT
	5 [FICHE 13] Faciliter le suivi des polices du maire et des polices de l'habitat (article 11 / autres polices) au niveau des PDLHI-PILHI	Réu	3 MT
E - Risques naturels	1 Evolutions du barème d'indemnisation cf. levier B1 - Axe Indemnisation	Tous	2 MT
	2 [FICHE 14] Renforcer la gouvernance et l'accompagnement des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités concernant les procédures de gestion des risques naturels (art. 6).	Tous	1 MT
	3 [FICHE 15] Faire évoluer l'arrêté du 18 février 2013 afin de d'ouvrir le financement de la « remise en état » du site par le fonds Barnier .	Tous	1 CT/MT
	4 [FICHE 15] Permettre à l'AG50P de pouvoir recourir au fonds Barnier	Mar/Gua	1 CT/MT
	5 [FICHE 15] Identifier d'autres sources de financement complémentaires au fonds Barnier , en particulier sur le volet accompagnement social	Tous	1 CT/MT
F - SP	1 [FICHE 16] Etudier en concertation avec les acteurs des pistes pour faciliter le recours aux sanctions pénales	Tous*	2 MT
G - Droits des occupants	1 [FICHE 17] Améliorer la coordination entre la CUF de Mayotte et les acteurs en charge d'opérations de résorption de l'habitat indigne et informel	May	1 MT
	2 [FICHE 18] Améliorer la coordination des acteurs du relogement	Tous	1 MT/LT
	3 [FICHE 18] Mener une réflexion sur l'ensemble des dispositifs existants pour faciliter leur usage	Tous	1 MT/LT
	4 [FICHE 18] Renforcer la solvabilisation des ménages pour l'accès au logement	Tous	1 MT/LT
	5 [FICHE 18] Dynamiser la construction de logements abordables	Tous*	1 MT/LT
	6 [FICHE 19] Développer une offre de logements accompagnés et de logements très sociaux adaptés	Tous*	1 MT/LT
	7 [FICHE 19] Assurer des solutions de logements temporaires et d'hébergement adaptés aux besoins	Tous*	1 MT/LT
	8 [FICHE 19] Faciliter l'accession sociale à la propriété	Tous	1 MT/LT
	9 [FICHE 19] Créer une offre de logement abordable dans le parc privé	Tous*	1 MT/LT

c. Détail des leviers d'amélioration retenus par axe

AXE A : Gouvernance, pilotage, accompagnement et repérage

FICHE 1 : PRÉVOIR UN PLAN DE FORMATION ET DE SENSIBILISATION SUR LA LHI, ET DÉVELOPPER DES MODALITÉS D'ANIMATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration
<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la connaissance des procédures et outils de LHI, tant au niveau territorial que national Favoriser le partage de connaissances des différents acteurs sur le sujet et l'apport de solutions concrètes aux problématiques rencontrées 	<p>Levier A1 – Prévoir un plan de sensibilisation des acteurs suivi d'un plan de formation (plus technique) auprès de l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus de LHI (préfecture, ARS, collectivités, aménageurs...), sur des sujets tels que la structuration des PDLHI ou l'accompagnement et la mise en place des PILHI.</p> <ul style="list-style-type: none"> Prévoir un plan de sensibilisation (notamment à destination des élus) Prévoir un programme de formation spécifique – et étudier les modalités pour qu'il puisse être pérennisé dans le cadre de pluriannuel notamment avec le CNFTT (conventionnement) à destination des collectivités. <p>Il conviendra de capitaliser sur la documentation existante, notamment le Vademecum pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> Clarifier certaines notions de la loi pour faciliter la compréhension et l'application des bons dispositifs : <ul style="list-style-type: none"> Rappel des fondamentaux de la lutte contre l'habitat indigne Clarifications relatives au repérage (ex. : qualification du secteur, qualification de l'habitat et précisions sur le caractère informel du logement, qualification de l'insalubrité, du péril etc.) Clarifications relatives à l'instruction et à la réalisation des opérations (ex. : précision des modalités de justification de l'occupation de plus de 10 ans, rappel des obligations en termes d'hébergement temporaire et de relogement en fonction de la situation administrative des occupants) Rappeler l'intégration des outils spécifiques introduits par la loi Letchimy avec l'ensemble des dispositifs de droit commun aujourd'hui méconnus ou peu utilisés (expropriation loi Vivien, procédure de bien en état d'abandon manifeste, arrêté de péril...) Autres éléments (non exhaustifs) qu'il pourrait être utile d'ajouter : <ul style="list-style-type: none"> Annexer les modèles de documents utilisables dans les procédures (lettre-arrêtés) pour les collectivités Annexer des contacts utiles (boîte fonctionnelle) Référencer des RETEX de contentieux DROM <p>Levier A2 - Renforcer les modalités d'animation et d'accompagnement des acteurs de la LHI via le PNLHI et des groupes de travail expert</p> <ul style="list-style-type: none"> Relancer les « groupes de travail expert » coordonnés par le PNLHI en lien avec la DGOM (qui avaient lieu avant 2018) pour pouvoir réfléchir en commun sur les solutions à apporter. L'idée est de réactiver l'initiative via un format « club » en Outre-Mer. Les DEAL seront les acteurs majeurs aux côtés d'autres acteurs qui interviendront plus ponctuellement (DGS, ARS, DGPR...). Fréquence envisagée : tous les 3-4 mois. Ordre du jour : à adapter en fonction des actualités (suivi des opérations, suivi budgétaire etc.) Accélérer le déploiement des modalités d'accompagnement du PNLHI en Outre-mer. L'animation est prévue à deux niveaux : <ol style="list-style-type: none"> Via l'appui stratégique et l'appui au pilotage, plus ciblé, à l'échelle de chacun des territoires à destination des dirigeants (préfets, DEAL, élus...). Cet accompagnement devrait permettre d'aider les territoires à élaborer des plans d'action stratégiques concrets et favoriser leur déclinaison opérationnelle et leur pilotage. Ça sera un élément utile pour l'établissement de PDLHI qualitatifs et complets. NB : tel que défini dans le plan stratégique en 2022 des actions de sensibilisation sont en cours en Martinique et en Guadeloupe. Par ailleurs, il est envisagé d'élargir cet accompagnement à d'autres territoires dans un second temps. Via le réseau technique, qui met en lien l'ensemble des territoires <p>S'agissant de l'accompagnement par le PNLHI, il conviendra de mettre en adéquation les effectifs et les moyens à mobiliser aux regard des priorités et des besoins différenciés des territoires.</p>

Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Faible</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : adaptation des thématiques selon les priorités des territoires. Prioriser Mayotte et dans une moindre mesure la Guyane.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Risques de ne pas avoir suffisamment de ressources et de moyens en termes de gouvernance et d'animation. A ce jour, un seul conseiller technique est présent en Outre-Mer, ce qui est clairement insuffisant au vu de l'ampleur du phénomène.

FICHE 2 : MISE EN PLACE D'UN PDLHI FONCTIONNEL ET MISE EN PLACE D'INDICATEURS HOMOGENES DANS CHAQUE DROM, NOTAMMENT VIA LES OBSERVATOIRES

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration
<ul style="list-style-type: none"> Accélérer la structuration de la gouvernance en termes de LHI, notamment à travers les PDLHI et les PILHI Développer les compétences en matière de polices et les compétences en matière d'ingénierie des EPCI et des communes Se doter d'une capacité de pilotage de la politique de LHI à la fois à l'échelle nationale, à l'échelle des Outre-Mer ainsi qu'au niveau de chaque DROM. Permettre ainsi de prioriser et d'adapter davantage les actions de LHI. 	<p>Levier A3 - Mettre en place un PDLHI fonctionnel qui impulse une ambition de gouvernance en termes de lutte contre l'habitat indigne et informel</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuer l'effort de structuration entrepris à des niveaux hétérogènes par les DROM en mettant en place un PDLHI fonctionnel qui impulse une véritable ambition de gouvernance en termes de LHI Inclure davantage l'ensemble des acteurs clés de la LHI (DEAL, DEETS, ARS, EPCI, CAF, Parquet, Forces de l'ordre) ainsi que les acteurs spécifiques en fonction des territoires (ex. agence des 50 pas aux Antilles) dans les différentes instances de gouvernance de la RHI (selon pertinence) : ex. Comités Techniques Départementaux RHI, COPIL, COTECH etc. Développer au besoin d'autres instances complémentaires. Par exemple, des comités locaux sont en cours de mise en œuvre à la Réunion pour échanger sur des problématiques d'aménagement au niveau global (LHI, FRAFU) dans le cadre d'ateliers et de débats pilotés par l'AGORAH, le conseil régional et la DEAL de La Réunion. Mettre en place des protocoles pour clarifier le rôle de chaque acteur et faciliter ainsi leur coordination. Ex. clarifier le rôle de l'ARS dans le cadre des procédures (cf. fiche n°9, levier D1) ou le rôle des maires garants du RSD, des situations périlleuses et de la sécurité publique. <p>Mettre en œuvre des PILHI dans l'ensemble des territoires.</p> <p>NB : l'accélération du déploiement de l'appui stratégique et de l'appui au pilotage prévu par le PNLHI pour les Outre-Mer (cf. fiche n°1) pourra aider les PDLHI à se structurer davantage.</p> <p>Levier A4 - Renforcer l'accompagnement par le PDLHI des EPCI et des communes</p> <ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'accompagnement par le PDLHI des maires et des présidents d'EPCI dans la mise en œuvre des polices de l'habitat indigne Former les collectivités maîtrises d'ouvrage des opérations RHI s'agissant notamment du développement de compétences d'ingénierie sur la LHI (notamment dans les équipes du PILHI et dans les équipes qui conduisent des opérations RHI), pour sécuriser la trajectoire de réalisation des opérations et la mise en œuvre des procédures. A ce titre, le déploiement du réseau technique du PNLHI en Outre-Mer (cf. fiche n°1, levier A2) pourrait être une réponse intéressante afin de construire un parcours d'accompagnement des agents de l'Etat, des collectivités et sensibiliser les élus. <p>Levier A5 - Mettre en place des indicateurs homogènes de suivi de l'habitat indigne et informel dans chaque DROM, notamment via les observatoires</p> <ul style="list-style-type: none"> Identifier les différents indicateurs nécessaires au pilotage de la LHI s'agissant du repérage et du suivi des opérations. Il conviendra de définir : <ul style="list-style-type: none"> Des indicateurs communs aux PDLHI des DROM et de la métropole. Des indicateurs spécifiques à l'Outre-Mer et des indicateurs spécifiques à chaque DROM, en particulier pour Mayotte et la Guyane. <p>NB : ce levier pourra s'inscrire dans la continuité du travail mené actuellement par le PNLHI portant sur la définition d'indicateurs de suivi ou niveau national afin d'établir un bilan global de l'activité des PDLHI</p> <ul style="list-style-type: none"> Suite à l'identification des indicateurs, mener un travail de fiabilisation des reportings (processus manuel aujourd'hui) Concrétiser la mise en place d'un observatoire des données à Mayotte, en Guadeloupe et en Martinique.

Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM :</p> <ul style="list-style-type: none"> Levier A3 : Martinique, Guadeloupe, Mayotte et Guyane Levier A4 : Tous Levier A5 : Tous (indicateurs) et Mayotte, Guadeloupe et Martinique (observatoire de données) <p>Différenciation territoriale : à instruire par DROM en fonction du niveau de maturité des PDLHI et PILHI. S'agissant des indicateurs de suivi de l'HI, il conviendra de différencier Mayotte et la Guyane en raison de l'évolution très rapide du phénomène.</p> <p>NB : La mise en œuvre du levier A5 est à inscrire en cohérence avec le travail déjà engagé par La Réunion (mise en place d'un outil unique de suivi des PILHI au niveau régional)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nécessaire mise en adéquation des moyens au regard des ambitions de gouvernance de la LHI Difficultés opérationnelles de remontées de données fiables et homogènes

AXE B : Droits d'indemnisation

FICHE 3 : MENER UNE ÉTUDE APPROFONDIE POUR IDENTIFIER DES ÉVOLUTIONS DU BARÈME D'INDEMNISATION PERMETTANT DE METTRE ADÉQUATION LE MONTANT DE L'AIDE FINANCIÈRE PAR RAPPORT AU COÛT DU RELOGEMENT

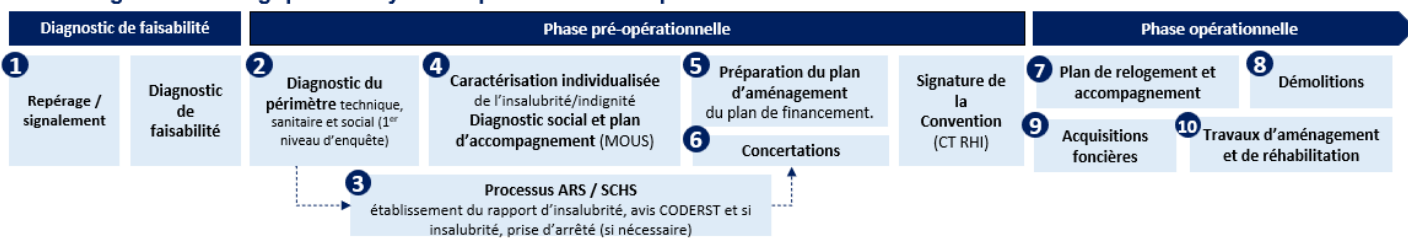
Priorité
2

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration									
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en adéquation le montant de l'aide financière (barème d'indemnisation) par rapport au coût du relogement et à la situation sociale des ménages pour que le reste à charge soit tenable • Faire évoluer le barème d'indemnisation pour qu'il prenne davantage en considération les situations territoriales et leur évolution dans le temps • Mieux adapter – de façon dynamique - le barème et les modalités de calcul de l'indemnisation aux situations des occupants / bailleurs / exploitants des logements / constructions indignes et informels : structure et situation sociale des ménages, qualité du bâti, durée d'occupation etc. 	<p>Levier B1 - Mener une étude approfondie pour identifier des évolutions du barème d'indemnisation permettant de mettre adéquation le montant de l'aide financière par rapport au coût du relogement – et réaliser une analyse d'impacts</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 1ères pistes identifiées par les acteurs pour améliorer la pondération des coefficients concernant le nombre d'occupants et la qualité du bâti : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etudier la pertinence de faire évoluer la surface éligible à l'indemnisation par occupant en passant de 21m2 à 40m2 pour les Antilles et La Réunion ▪ Etudier la pertinence à mettre en place une pondération dégressive de la surface par habitant ▪ Etudier la pertinence à valoriser davantage l'antériorité des occupants. ➢ Etudier les modalités permettant d'adapter le barème aux besoins différenciés de chaque territoire et mener une expertise de faisabilité juridique et administrative. ➢ Permettre au barème d'évoluer dans le temps selon des critères restant à définir : ex. coût des matériaux / coût du foncier etc. ➢ Etudier la pertinence à revoir les critères de durée d'occupation (10 ans) et à préciser formes de droits d'occupation (occupants de bonne foi, autorisation verbale, indivision non réglée, usucapion...) ➢ Au-delà du barème d'indemnisation et en lien avec l'axe G - « Droit des occupants », identifier d'autres leviers complémentaires permettant de faciliter l'accession sociale / le relogement pour les ménages (cf. Axe G Droit des occupants) 									
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques								
<table border="0"> <tr> <td>Implications</td> <td>Temporalité</td> </tr> <tr> <td>Législative ✓</td> <td>CT / MT / LT</td> </tr> <tr> <td>Réglementaire ✓</td> <td>Complexité</td> </tr> <tr> <td>Opérationnelle ✓</td> <td>Moyenne</td> </tr> </table>	Implications	Temporalité	Législative ✓	CT / MT / LT	Réglementaire ✓	Complexité	Opérationnelle ✓	Moyenne	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : barème d'indemnisation différencié entre les territoires - les 4 zones distinctes : les Antilles et La Réunion, Mayotte et la Guyane sous réserve d'une expertise de faisabilité juridique et administrative.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'« effets d'aubaine », en particulier à Mayotte et en Guyane → En amont de toute évolution, nécessité de faire preuve de prudence (en raison du manque de recul observé sur cette disposition (niveau très faible de mise en œuvre) et d'analyser les impacts de toute évolution du barème d'indemnisation → En aval, nécessité de prévoir un dispositif d'évaluation ex ante des impacts de l'indemnisation versée aux ménages
Implications	Temporalité									
Législative ✓	CT / MT / LT									
Réglementaire ✓	Complexité									
Opérationnelle ✓	Moyenne									

AXE C : Opérations de résorption de l'habitat indigne

FICHE 4 : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES RHI/RHS, FREINS CONSTATÉS

Source : diagnostic stratégique – analyse comparative : macro processus de RHI – freins transverses à l'ensemble des DROM



- 1 Un niveau de maturité faible du repérage en amont (non réalisé, non actualisé), limitant la capacité à prioriser et lancer des projets
- 2 Un manque de compétences et de ressources d'ingénierie et opérationnelles
 - EPCI, aménageurs, MOUS, cabinets d'étude... 1
 - Manque de connaissance des outils et financements existants
- 3 Une procédure de prise d'arrêt chronophage :
 - Certification d'insalubrité par l'ARS avec des moyens limités (sur le périmètre et par bâti)
 - Procédure de CODERST obligatoire sur l'informel, rallongeant les procédures (mais utile dans les cas complexes)
- 4 Des plans de relogement complexes :
 - Difficultés à obtenir les justificatifs nécessaires pour le diagnostic social
 - Des problématiques sociales qui se cumulent au sein des foyers (sans emploi, sans papiers...)
 - Peu de foncier disponible et des solutions de logements non-adaptées (niveau de ressources trop faibles, volonté d'accéder à la propriété...)
 - Des niveaux d'indemnités Letchimy parfois insuffisants (et peu utilisés) pour faciliter le relogement 2
- 5 Un niveau d'exigence dans la maturité du projet en phase pré-opérationnelle
 - De nombreux documents à fournir
 - Une exigence pas forcément adaptée en matière environnementale, dans des contextes de sortie d'insalubrité extrême
 - Des difficultés de financements des grosses opérations par les collectivités les rendant réticents à lancer des projets (et freinant également les opérateurs en face)
- 6 - Des réticences importantes des occupants pendant les concertations conduisant à d'importantes négociation
- Des occupants insuffisamment impliqués tout au long du projet d'aménagement complexifiant les relations
- 7 Des premières enquêtes sociales souvent devenues obsolètes au moment du lancement de la phase opérationnelle* et sont à refaire pour réévaluer le statut de chaque logement (nombre habitants, etc.)
- Des solutions d'hébergements temporaires qui perdurent⁶
 - S'ils doivent être relogés ailleurs : du fait d'un manque de solutions de logements
 - S'ils doivent réintégrer leur logement : du fait de la durée des opérations (plus de 10 ans)
- 8 Démolitions : Temps souvent long nécessaire aux opérations de démantèlement 3
- 9 Des procédures longues pour clarifier les situations du foncier considéré et réaliser les acquisitions foncières
- 10 cf. 4

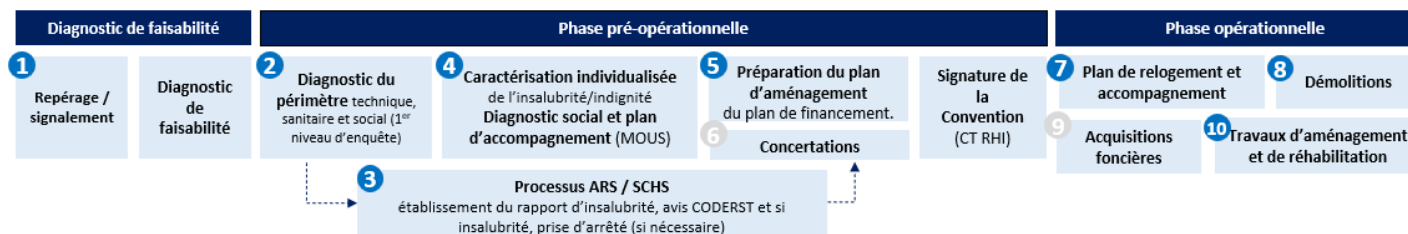
11 Transverse Un fort enjeu de coordination entre de multiples acteurs tout au long du projet (collectivités, opérateur, MOUS, occupants, bailleurs sociaux, ARS, préfet)

X Principaux freins

- 1 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
- 2 - non pertinent pour la Réunion, Guyane
- 3 - pertinent uniquement pour Mayotte et Guyane
- 4 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
- 5 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe
- 6 - non pertinent pour la Réunion, Guadeloupe

FICHE 4 : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES RHI/RHS, LEVIERS D'AMÉLIORATION

Principaux leviers d'amélioration identifiés dans les sept axes stratégiques



- 1 • Levier A1 : Prévoir un plan de sensibilisation des acteurs suivi d'un plan de formation (plus technique) auprès de l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus de LHI > [Fiche 1](#)
- Levier D5 - Faciliter le suivi des polices du maire et des polices de l'habitat (article 11 / autres polices) au niveau des PDLHI-PILHI > [Fiche 13](#)
- 2 • Levier A3 - Mettre en place un PDLHI fonctionnel qui impulse une ambition de gouvernance en termes de lutte contre l'habitat indigne et informel > [Fiche 2](#)
- Levier A5 : Renforcer l'accompagnement par le PDLHI des EPCI et des communes > [Fiche 2](#)
- 3 Levier D1 : Clarifier le positionnement de l'ARS par rapport aux autres acteurs et mettre en adéquation ses moyens pour accélérer les procédures > [Fiche 9](#)
- 4 • Levier G1 : Faciliter l'accès sociale à la propriété en menant une réflexion sur l'ensemble des dispositifs existants pour faciliter leur usage > [Fiche 18](#)
- Levier G2 : Dynamiser la construction de logements abordables > [Fiche 18](#)
- Levier G3 : Faciliter l'accès au logement social, privé et adapté. > [Fiche 18](#)
- Levier G4 : Développer une offre de logements accompagnés et de logements très sociaux adaptés > [Fiche 19](#)
- Levier G5 : Assurer des solutions de logements temporaires et d'hébergement adaptés aux besoins > [Fiche 19](#)
- 5 Leviers C2 et C3 : Faciliter la structuration et le renforcement des filières d'opérateurs (MOUS, ingénierie...) et d'aménageurs pour des opérations de traitement et d'amélioration de l'habitat indigne et informel > [Fiche 5](#)
- 7 Cf. 4
- 8 Levier D4 : Clarifier (ou rappeler) le cadre d'application spécifique des articles introduits par la loi ELAN et préciser l'articulation administrative et juridique avec les outils de RHI / RHS > [Fiche 12](#)
- 10 Levier D2 - Mettre en adéquation les moyens des autres services pour faciliter l'exécution des travaux d'office par le représentant de l'Etat ou le maire en cas de défaillance du bailleur > [Fiche 10](#)

11 Transverse

- Levier A2 : Renforcer les modalités d'animation et d'accompagnement des acteurs de la LHI via le PNLHI et des groupes de travail expert > [Fiche 1](#)
- Tel que préconisé dans l'instruction de 2014, limiter le périmètre des opérations pour que les délais d'intervention soient de 5 ans au maximum et que les opérations soient plus facilement financables (notamment par les communes) : « un découpage en tranches fonctionnelles de taille moyenne (300 à 400 logements au plus) des opérations intéressant de vastes périmètres ».
- Tel que préconisé par l'instruction de 2014, il conviendra d'aider à formaliser les missions d'un coordinateur / médiateur du projet, en particulier pour les opérations complexes portant sur des périmètres importants.

FICHE 5 : STRUCTURER UNE FILIÈRE D'OPÉRATEURS ET D'AMÉNAGEURS DE TRAITEMENT ET D'AMÉLIORATION DE L'HABITAT INDIGNE ET INFORMEL

Priorité 2

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Disposer sur le territoire des compétences nécessaires d'un point de vue technique, opérationnel <u>et en termes d'accompagnement social</u> pour résoudre l'indignité à Mayotte/en Guyane et dans le diffus / très diffus dans l'ensemble des DROM Inciter les opérateurs de métropole à venir agir dans les territoires d'Outre-Mer, (là où les besoins sont bien plus importants) <p><i>NB : manque d'attractivité aujourd'hui en raison de la forte complexité / risque perçu par les opérateurs; Faire fructifier les partenariats nationaux déjà mis en place comme avec SOLIHA ou les Compagnons Bâisseurs pour qu'ils développent davantage d'antennes en Outre-Mer.</i></p>	<p>Leviers C2 et C3 : Faciliter la structuration et le renforcement des filières d'opérateurs (MOUS, ingénierie...) et d'aménageurs pour des opérations de traitement et d'amélioration de l'habitat indigne et informel</p> <ul style="list-style-type: none"> Renforcer la formation des collectivités et celle des acteurs nationaux (en lien avec le levier A.1) Permettre une professionnalisation des opérateurs sur les territoires Développer un réseau mobilisable sur les territoires pour que les opérateurs soient plus au fait des modalités d'intervention. <p><u>Levier C2 - Structuration de filières pour les RHI/RHS pour la Guyane et Mayotte</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Encourager les opérateurs à se mobiliser via le lancement d'un AMI (Appel à Manifestation d'Intérêt) dont le périmètre reste à préciser. L'objectif serait d'attirer des entreprises et de renforcer leurs compétences pour accroître la capacité à lutter contre l'habitat informel. <p><u>Levier C3 - Structuration de filières pour traiter l'HI dans le diffus / très diffus spécifiquement : en priorité La Réunion et les Antilles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Encourager les opérateurs à se mobiliser via le lancement d'un AMI de traitement de l'amélioration de l'habitat dans le diffus/très diffus, dont le périmètre reste à préciser. L'objectif serait d'accélérer l'adaptation des métiers existants aux spécificités de ces types d'intervention qui nécessitent une multi-spécialisation des ouvriers et de développer davantage leur capacité à intégrer le volet social, particulièrement prégnant dans le secteur diffus / très diffus (ex. modalité auto-réhabilitation accompagnée). 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM :</p> <ul style="list-style-type: none"> Structuration de filières pour les RHI/RHS : Guyane et Mayotte Structuration de filières pour traiter l'HI dans le diffus / très diffus : en priorité La Réunion et les Antilles <p>Différenciation territoriale</p> <ul style="list-style-type: none"> Distinguer la situation de Mayotte et de la Guyane où la priorité est de lutter de façon « massive » contre l'HI. Compte tenu de l'urgence de leur situation, intégrer cette piste dans le cadre de la feuille de route « du bidonville au logement » 	<p>Risques</p> <p>AMI : moyens & ressources importantes nécessaires à la mise en place d'un AMI et à son pilotage → à estimer de manière fine pour anticiper les besoins</p>

FICHE 6 : MOBILISER LE DISPOSITIF AAH POUR ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS LA RÉGULARISATION DE LEUR SITUATION FONCIÈRE

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Favoriser la régularisation / amélioration de l'habitat pour sortir les ménages de l'insalubrité (de façon durable) en particulier dans les secteurs diffus / très diffus Accompagner les ménages dans la régularisation de leur situation foncière 	<p>Levier C4 – Mobiliser le dispositif AAH pour accompagner les ménages dans la régularisation de leur situation foncière</p> <p>L'outil AAH est une aide individuelle par logement et par ménage qui existe depuis 1996. La réforme du dispositif propose d'intégrer le principe de régularisation adossé aux travaux d'amélioration de l'habitat afin de participer à la résolution des problèmes d'indivision foncière et de construction informelle. Les opérations de régularisation des constructions dans le cadre d'opérations d'amélioration de l'habitat sont destinées au profit des ménages "propriétaires" aux revenus modestes et très modestes et occupant sans titre de leur logement dans le cadre de l'accompagnement AAH par un opérateur agréé. Le dispositif AAH est disponible en secteur diffus et en secteur d'opération programmée (RHI, OPAH, NPNRU etc.). Un arrêté est en cours de publication (objectif de sortie pour 2022).</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> Critères d'éligibilité : Instaurer un critère de « stabilité d'occupation » pour cibler les ménages dont on peut garantir une issue favorable au processus de régularisation. Types et périmètres d'intervention : Permettre de réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité en secteur programmé (OPAH, RHI, NPNRU etc.) et en secteur diffus Permettre des modalités d'intervention diverses : accompagnement par un opérateur agréé ou en maîtrise d'ouvrage déléguée Permettre le financement d'opérations dans des zones comprenant plusieurs logements (jusqu'à 20-30) comme des cas isolés et possibilité de coupler cet outil avec des opérations (RHI/RHS) ou d'autres outils. Co-financement : prêts, subvention collectivité. Co-financer davantage l'accompagnement social (MOUS). </div>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative ✓</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale</p> <p>Outil prioritaire pour les territoires ayant déjà résorbé la plupart des grosses poches d'insalubrité (La Réunion, Guadeloupe, Martinique)</p>	

FICHE 7 : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'OGRAL : RÉALISER UNE ÉVALUATION DE LA 1^{ÈRE} VAGUE POUR TRAVAILLER SUR LES MODALITÉS D'ADAPTATION AUX TERRITOIRES

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<p>Être en capacité de mieux traiter les situations d'urgence dans le cadre du dispositif OGRAL</p>	<p>Levier C5 - Améliorer le fonctionnement de l'OGRAL : réaliser une évaluation de la première vague pour travailler sur les modalités d'adaptation aux territoires en termes de conditions d'intervention, de gouvernance et d'accompagnement technique et social</p> <p><i>NB : Au-delà de l'outil OGRAL, il conviendra de définir les modalités de traitement des démolitions des habitats indignes dans le diffus et des logements vacants qui représentent une part substantielle des habitats indignes repérés dans certains territoires, comme à La Réunion. En effet, il est indispensable de trouver une solution procédurale rapide pour démolir les logements insalubre irrémédiables, avant qu'ils ne soient de nouveau occupés.</i></p> <p>Plusieurs pistes envisagées pour traiter des situations d'urgence dans le cadre de l'OGRAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Types et périmètres d'intervention : <ul style="list-style-type: none"> • Etudier les conditions d'évolution de l'assiette de travaux éligibles pour permettre de traiter de l'urgence et d'assurer une sortie de l'insalubrité • Permettre des modalités d'intervention diverses : en modalité ARA mais aussi permettre à des artisans de réaliser eux même certains travaux lorsque l'ARA n'est pas pertinente. • Permettre le financement d'opérations dans des zones comprenant moins de 15 logements ➢ Dans le cadre de modalité d'intervention de type ARA, renforcer le volet transmission / formation des habitants bénéficiaires pour sécuriser leur capacité à sortir de l'insalubrité. Mieux sensibiliser les occupants sur la question du choix des matériaux « il faut sortir du tout béton ». ➢ Co-financement : <ul style="list-style-type: none"> • Co-financer davantage l'accompagnement social (MOUS). Identifier d'autres sources de financements et partenariats pour renforcer le financement de l'accompagnement social (hors champs d'application de la LBU). Investiguer notamment la faisabilité que le programme 177 qui s'appuie sur des produits spécifiques puisse concourir à cet objectif • Centraliser l'ensemble des subventions auprès du maître d'ouvrage public en charge de l'opération quitte à proposer un forfait global par logement incluant matériaux, travaux et la part MOUS (la subvention travaux étant aujourd'hui reversée aux occupants). Le paiement se ferait au solde sur la base des dépenses réelles. • Adapter le co-financement selon les situations et contextes territoriaux pour permettre une sortie de l'insalubrité. • Option évoquée par les acteurs : étudier la pertinence et la faisabilité à faire varier le taux de subventionnement en fonction des situations pour éviter un reste à charge trop élevé quand la capacité des ménages est proche de zéro (en fonction des situations sociales des ménages et des sources de co-financement disponibles) 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative ✓</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale</p> <p>Outil prioritaire pour les territoires ayant déjà résorbé la plupart des grosses poches d'insalubrité (La Réunion, Guadeloupe, Martinique)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Risque d'« effets d'aubaine », en particulier à Mayotte et en Guyane

FICHE 8 : METTRE À JOUR ET PRÉCISER LE RÔLE DE L'AGENCE DES 50 PAS GÉOMÉTRIQUES DANS L'INSTRUCTION DE 2014

Très préliminaire – Piste non approfondie

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<p>Assurer une meilleure compréhension du rôle de l'agence des 50 pas géométriques par les différents acteurs, notamment en matière de conduite d'opérations de résorption de l'habitat indigne</p>	<p>Levier C6 - Mettre à jour et préciser le rôle de l'agence des 50 pas géométriques dans l'instruction de 2014, notamment à la suite d'une évolution de ce rôle s'agissant des compétence nouvelles de l'agence en matière de lancement d'une opération de RHI/RHS.</p>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative ✓</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✗</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Guadeloupe et Martinique</p>	

AXE D : Polices administratives

FICHE 9 : CLARIFIER LE POSITIONNEMENT DE L'ARS ET METTRE EN ADÉQUATION SES MOYENS AINSI QUE CEUX DES AUTRES ACTEURS POUR ACCÉLÉRER ET SÉCURISER LES PROCÉDURES

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Clarifier le positionnement et le périmètre d'intervention de l'ARS dans le cadre de la lutte de lutte contre l'habitat indigne (et informel) Raccourcir les délais d'attente dans le déroulé des opérations de lutte contre l'habitat indigne (et informel) Donner à l'ARS les moyens nécessaires à la réalisation de ses missions relatives aux procédures de lutte contre l'habitat indigne (et informel) 	<p>Levier D1 - Clarifier le positionnement de l'ARS et mettre en adéquation ses moyens ainsi que ceux des autres acteurs pour accélérer et sécuriser les procédures</p> <ul style="list-style-type: none"> Législatif : Mener une réflexion sur l'opportunité de réviser les protocoles avec les préfetures / DEAL pour simplifier les pratiques et repositionner les ARS sur leur cœur de métier (constat d'insalubrité). Améliorer la gouvernance entre ARS/DEAL et préfecture. Clarification des rôles : bien clarifier le rôle de l'ARS dans le cadre des procédures, rôle qui se limite légalement à la qualification des situations d'insalubrité et à la rédaction des rapports. En ce sens, rappeler que le choix de la procédure la plus adaptée ou encore la gestion des conséquences de la procédure relèvent du rôle du préfet (ou du maire) même si dans le cadre des protocoles ARS-préfets, le rôle de l'ARS peut être plus large, mais n'est tenable que si chaque service de l'Etat se positionne sur le rôle qui lui incombe (relogement, travaux d'office...). Simplification des protocoles (à compléter en lien avec les DROM) : <ul style="list-style-type: none"> Exemple (La Réunion) : mise en place de guichet unique avec recentralisation des signalements auprès de l'ADIL puis orientation par l'ADIL du demandeur vers le bon interlocuteur : la commune, en cas de péril et les services de l'Etat ou l'ARS. Amélioration de la gouvernance entre les ARS, les DEAL et les préfetures : des rappels sur le partage des rôles pourraient être faits dans le cadre du PDLHI Législatif / réglementaire : simplifier, clarifier et préciser le cadre d'intervention de l'ARS dans les textes (notamment l'ordonnance de 2020) Simplifier la loi Letchimy : ex. rendre le CODERST facultatif comme dans le droit commun issu de l'ordonnance de 2020 (cf. fiche n°11). Préciser certains éléments de l'ordonnance de 2020 ex. distinction hébergement / relogement. Sécuriser les périmètres et conditions d'intervention de l'ARS s'agissant notamment des délais et des procédures pour que l'ARS puisse intervenir plus efficacement lors des visites sur site dans le cadre de l'évaluation du niveau d'insalubrité de l'habitat (les enquêtes sont aujourd'hui réalisées habitat par habitat ce qui est très chronophage), tout en limitant le risque de contentieux <p>NB : ces éléments sont illustratifs, de façon générale, la DGS indique que des éléments pourraient être améliorés / simplifiés dans le droit commun et répercutés pour les outre-mer (ex. loi habitat et loi santé)</p> <ul style="list-style-type: none"> Opérationnel / moyens : Réfléchir avec le Secrétariat Général du Ministère chargé des Affaires Sociales (SGMAS) sur une mise en adéquation pour chaque DROM des effectifs et de moyens financiers de l'ARS au regard des besoins de chaque territoire pour assurer une meilleure conduite des opérations (réduction de délais d'attente). De même, réfléchir avec les Secrétariats généraux des autres ministères impliqués (ex : ministère de la transition écologique) sur la mise en cohérence des moyens / effectifs des autres acteurs. 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative ✓</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : la révision des protocoles devra être réalisée DROM par DROM pour prendre en compte les contextes territoriaux différents.</p> <p>S'agissant des effectifs et des moyens, la situation actuelle et les besoins futurs devront être étudiés au cas par cas. En ce sens, compte tenu de l'ampleur du phénomène à Mayotte et dans une moindre mesure en Guyane, il conviendra de prioriser ces deux territoires.</p>	<p>Veiller à ce que le repositionnement de l'ARS sur son « cœur de métier » ne se traduise pas en un report de charge sur d'autres acteurs (ex. DEAL) sans mise en adéquation préalable de leurs moyens</p>

FICHE 10 : FACILITER L'EXÉCUTION DE TRAVAUX D'OFFICE EN CAS DE DÉFAILLANCE DES BAILLEURS VIA L'ACCOMPAGNEMENT DES SERVICES ET LA MISE EN ADÉQUATION DE LEURS MOYENS

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<p>Sécuriser les procédures de réalisation des travaux d'office en cas de défaillance du bailleur</p>	<p>Levier D2 – Faciliter l'exécution de travaux d'office en cas de défaillance des bailleurs via l'accompagnement des services et la mise en adéquation de leurs moyens</p> <ul style="list-style-type: none"> Opérationnel / moyens : Prévoir une mise en adéquation pour chaque DROM des effectifs et de moyens financiers au regard des besoins de chaque territoire pour assurer une meilleure conduite des opérations (réduction de délais d'attente) (cf. fiche n°9). <p>NB : pour un agent qui réalise les enquêtes de terrain et prépare les arrêtés d'insalubrité, il faut 2 à 3 agents pour préparer le suivi social, l'analyse et les procédures juridiques associées, le relogement avec déménagement, la passation des marchés de travaux et parfois de maîtrise d'œuvre avec travaux. Le suivi budgétaire, la perception et l'édition des titres de recettes auprès des propriétaires sont également des tâches chronophages.</p> <ul style="list-style-type: none"> Accompagner les DEAL, notamment dans la mise en place de marchés pour traiter ces travaux. Exemple : piste envisagée pour la Martinique dont la DEAL est en train de structurer la gestion des travaux d'office en créant un marché pour traiter les opérations prioritaires avec un prélèvement avec la DRFIP pour fluidifier le remboursement par les propriétaires. Il est important de noter que la DEAL assure dans tous les cas la maîtrise d'ouvrage, ce qui leur confère certaines responsabilités importantes (choix des opérateurs, conduite des travaux...). Placer les PDLHI comme instance de coordination des acteurs dans la réalisation de travaux d'office Assurer la professionnalisation des différents acteurs réalisant les travaux d'office <p>NB : La LBU répond à cet effet et pourrait financer les travaux d'office en situation d'insalubrité remédiable d'après la circulaire du 20 juin 2013*. L'ANAH apporte également un budget complémentaire (pour les logements soumis à bail).</p> <p>*Rappel du diagnostic stratégique : les travaux ne sont bien souvent pas mis en œuvre par les bailleurs après leur mise en demeure (selon les articles), il revient donc au représentant de l'Etat / au maire de faire exécuter les travaux de démolition prescrits par l'arrêté aux frais de la personne défaillante selon les conditions énoncées dans chaque article. Il apparaît que sur le terrain, le financement de ces travaux est coûteux pour les DROM, ces derniers rencontrant de grandes difficultés à récupérer les montants dus par le logeur défaillant.</p>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : à instruire en fonction du niveau de maturité des territoires s'agissant de la structuration des PDLHI (qui pourraient coordonner les acteurs dans la réalisation des travaux d'office), des effectifs et des moyens.</p>	

FIGHE 11 : METTRE EN PLACE UN CODERST FACULTATIF

Priorité
1

Objectifs à atteindre		Description du levier d'amélioration	
<p>Simplifier le déroulement des opérations de lutte contre l'habitat indigne, notamment via l'assouplissement des procédures administratives</p>		<p>Levier D3 - Mettre en place un CODERST facultatif (avec pré-CODERST) qui serait limité aux dossiers complexes / « à risque » par l'ARS pour ne pas alourdir les procédures.</p> <p>Instruire la pertinence à conditionner le caractère facultatif du CODERST au fonctionnement des PDLHI et des PILHI sur les territoires, ce qui permettrait de garantir une coordination nécessaire au bon déroulement des procédures. Il conviendra si cette option est maintenue de préciser les critères permettant de caractériser le fonctionnement des PDLHI et des PILHI</p> <p>La proposition de rendre facultatif le passage en CODERST aura également des implications législatives (modification des art. 9 et 10 de la loi Letchimy) et opérationnelles (des dossiers à soumettre en CODERST ou non selon leur sensibilité et leurs conséquences potentielles).</p>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques	
<p>Implications</p> <p>Législative ✓</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Faible à Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : à instruire en fonction du niveau de maturité des territoires s'agissant de la structuration des PDLHI et PILHI.</p>	<p>Risque coordination insuffisante lors du déroulement des procédures administratives dans les territoires où les PDLHI/PILHI ne sont pas totalement fonctionnels (en cours de structuration).</p>	

FIGHE 12 : CLARIFIER LE CADRE D'APPLICATION SPÉCIFIQUE DES ARTICLES INTRODUICTS PAR LA LOI ELAN

Priorité
1

Objectifs à atteindre		Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Permettre davantage de cohérence entre les modalités d'application initiale de la loi Letchimy et de l'article 11.1 introduit par la loi ELAN pour permettre une meilleure cohérence d'ensemble de la loi et pour garantir le recours à la police la plus appropriée en fonction de la situation. Préciser certaines modalités d'application de la loi Elan tout en garantissant la flexibilité / la souplesse des instruments 		<p>Levier D4 - Clarifier le cadre d'application spécifique des articles introduits par la loi ELAN</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rappeler les objectifs de politique publique de l'article 11-1 introduit par la loi ELAN (qui est un outil de lutte contre l'expansion des bidonvilles, qui présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique) qui n'ont pas la même visée et ceux des autres articles de la loi Letchimy. La loi ELAN est un outil juridique indispensable à la résolution du problème de l'habitat illégal dans les DROM offrant des réponses adéquates notamment par l'adaptation du champs d'application de l'habitat insalubre et l'indemnisation. ➤ Qualifier et articuler davantage les typologies d'habitat et les situation d'occupation (habitat spontané vs. occupation d'habitat en dur depuis plus de 10 ans) → distinction de l'occupation « de bonne foi » qui remplit les conditions permettant de bénéficier des indemnisations prévues dans les articles 1 à 3 de la loi et fléchage des situations de squat avec trouble de l'ordre public où l'article 11-1 peut s'appliquer. <p><i>NB : La mise à disposition d'une « fiche » portant sur l'article 11-1 introduit par la loi Elan pourrait être pertinente pour répondre aux questions des acteurs sur le terrain (type de situations ; obligations en matière de relogement etc.).</i></p> <p><i>NB : Dans un second, selon une analyse de pertinence et d'impact, une réflexion pourra être menée sur une potentielle adaptation législative à la marge de la loi ELAN pour la rendre plus opérante.</i></p>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques	
<p>Implications</p> <p>Législative ✗</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Mayotte et Guyane (où l'ampleur du phénomène de l'habitat informel et de la progression de ce dernier est plus prégnant que dans les autres DROM où les articles introduits par la loi ELAN sont applicables). Intégrer cette piste dans le cadre de la feuille de route « du bidonville au logement »</p>	<p>Dans le cadre de la réappropriation des outils par les acteurs, veiller à éviter toutes interprétations qui conduiraient à réduire ou vider de son sens l'utilisation de cette loi ce qui enlèverait à la loi la flexibilité qu'elle autorise aujourd'hui</p>	

FICHE 13 : FACILITER LE SUIVI DES POLICES DU MAIRE ET DES POLICES DE L'HABITAT AU NIVEAU DES PDLHI-PILHI

Très préliminaire – Piste non
 Priorité 3

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Mieux coordonner les différentes polices du maire Permettre un meilleur recensement des signalements dans les DROM 	<p>Levier D5 - Faciliter le suivi des polices du maire et des polices de l'habitat (article 11 / autres polices) au niveau des PDLHI-PILHI</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Réfléchir à l'intérêt de mettre en place une commission de coordination des polices du maire (en cours de mise en place sur le TCO en coordination avec l'ADIL et l'ARS dans le cadre du PILHI). ➤ Par ailleurs, permettre un meilleur recensement des signalements en développant les guichets uniques des PDLHI et en assurant le lien avec les PILHI. 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tous (en cours de mise en place à La Réunion) Tous pour le second levier, à adapter pour Mayotte et la Guyane compte-tenu de l'évolution du phénomène 	

AXE E : Risques naturels

FICHE 14 : RENFORCER LA GOUVERNANCE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNANT LES PROCÉDURES DE GESTION DES RISQUES NATURELS (ART. 6).

Priorité
1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
Renforcer la gouvernance et l'accompagnement des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités concernant les procédures de gestion des risques naturels (art. 6) et la sensibilisation aux risques (classification des risques avec les 4 critères, grille d'analyse, traitement et régularisation)	<p>Levier E1 – Evolutions du barème d'indemnisation cf. levier B1 – Axe droit d'indemnisation [fiche 3] Levier E2 - Renforcer la gouvernance et l'accompagnement des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités concernant les procédures de gestion des risques naturels (art. 6)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Charger dans chaque DROM un sous-préfet (à confirmer) chargé de coordonner les acteurs et de développer l'ingénierie financière pour la mise en œuvre de l'article 6 de la loi du 23 juin 2011. ➢ Développer l'accompagnement et la formation des DEAL et des collectivités (en clarifiant au préalable la chaîne d'acteurs à mobiliser dans chaque territoire). Quelques sujets structurants ont été identifiés à ce titre (non exhaustif): <ul style="list-style-type: none"> • Un accompagnement pourrait être envisagé, en lien avec la DGPR et la DGOM pour rappeler aux DEAL les modalités de financement des études de qualification du niveau de risque et encourager ces dernières à y recourir (le fonds Barnier peut financer jusqu'à 100% les études de qualification du niveau de risque si l'Etat est maître d'ouvrage jusqu'à 50% si c'est la collectivité qui joue ce rôle). <ul style="list-style-type: none"> ➔ Ces financements pourraient couvrir des études importantes pour Mayotte et pour la Guyane en particulier, à investiguer en lien avec les PILHI/PCLHI – par exemple : études sur le développement des formes d'habitats qui répondent à des aléas moyens / forts ou encore études sur la catégorisation des zones à risque pour les habitations illicites en risque naturel. • Un accompagnement pourrait être envisagé, pour préciser les montages financiers (ingénierie) à mettre en place selon les besoins et les situations (à différencier selon les territoires) : <ul style="list-style-type: none"> ➔ Exemple : incitation à réalisation de travaux de prévention (financement par le Fonds Barnier* et identification de sources de financements complémentaires). • Un travail de réflexion et d'accompagnement, en lien avec les DEAL et la DGPR sur les axes de simplification des procédures des pièces justificatives à produire pour être éligibles au fonds Barnier. NB : sujet à l'appréciation des DEAL. <p><i>*financement à hauteur de 40 à 50% par le fonds Barnier si la commune est concernée par un plan de prévention des risques naturels approuvés (25 à 40% s'il y a seulement un PPRN).</i></p> 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>Levier E2 : DROM : Tous Différenciation territoriale Une attention spécifique est à porter aux territoires davantage sujets aux risques naturels Mayotte (80% du territoire concerné) ; Antilles (bande des 50 pas géométriques) ; la Guyane</p>	

FICHE 15 : FONDS BARNIER : OUVRIR LE FINANCEMENT DE LA « REMISE EN ÉTAT » DU SITE / PERMETTRE À L'AGENCE DES 50 PAS DE POUVOIR RECOURIR AU FONDS / IDENTIFIER D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT COMPLÉMENTAIRES

Priorité
1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
Faciliter le traitement de l'habitat informel dans les zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines	<p>Levier E3 (réglementaire) - Faire évoluer l'arrêté du 18 février 2013 afin de d'ouvrir le financement de la « remise en état » du site par le fonds Barnier. NB : la remise en état des sites est financée en métropole via le fonds Barnier lorsque la DGPR procède à des acquisitions à l'amiable de biens classiques (non informels). Ce financement n'est en revanche par prévu le cadre de l'article 6 de la loi Letchimy (et de la circulaire de 2013).</p> <p>Levier E4 (réglementaire) - Permettre à l'agence des 50 pas de pouvoir recourir au fonds Barnier NB : L'agence des 50 pas ne figure pas à ce jour parmi la liste des bénéficiaires pouvant recourir au fonds Barnier. Les impacts juridiques devront être étudiés avec précision, mais la DGPR indique, qu'en attente d'un nouveau cadre juridique, il pourrait être envisageable via des conventions de permettre à l'Agence des 50 pas de percevoir directement les financements du fonds Barnier (aux côtés des collectivités). Ce sujet sera à mettre en relation avec le rôle de l'agence des 50 pas (cf. Fiche 8 Levier C.6).</p> <p>Levier E5 (réglementaire et opérationnel) - Identifier d'autres sources de financement complémentaires au fonds Barnier, en particulier sur le volet accompagnement social</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ Prévoir un financement en matière d'accompagnement social et de relogement : • L'accompagnement social n'est pas prévu dans l'objet du Fonds Barnier. D'autres financements pourraient éventuellement être identifiés hors fonds Barnier. Par exemple, un accompagnement via le programme 177 « accompagnement et aide à l'insertion des personnes vulnérables » pourrait être envisagé moyennant investigations complémentaires pour financer l'accompagnement social effectué par la MOUS dans ces opérations. • NB : certains délogements en zone à risques peuvent intervenir hors opération de RHI ou RHS (ex. situation de logements qui ne seraient pas insalubres mais qui seraient situés en zones à risques) ➢ Identifier de nouvelles sources de co-financement, en particulier, investiguer sur les possibilités de recourir davantage aux fonds européens comme le FEDER (utilisé à La Réunion) 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire ✓</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levier E3 & E5 : Tous • Levier E4 : Martinique et Guadeloupe <p>Différenciation territoriale Une attention spécifique est à porter aux territoires davantage sujets aux risques naturels (ex. Mayotte)</p>	

AXE F : Sanctions pénales

FICHE 16 : FACILITER LE RECOURS AUX SANCTIONS PÉNALES

Priorité
2

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration									
<p>Permettre la mise en œuvre concrète des sanctions pénales prévues dans la loi Letchimy</p>	<p>Levier F1 - Etudier en concertation avec les acteurs des pistes pour faciliter le recours aux sanctions pénales en Outre-Mer dans le cadre de la loi Letchimy, lorsque la situation le justifie :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Clarifier les rôles et responsabilités et améliorer coordination entre le PDLHI et le parquet. Pour rappel, la Circulaire du 8 février 2019 relative au renforcement et à la coordination de la lutte contre l'habitat indigne indique à ce titre : <i>« La collaboration [...] doit être renforcée entre le parquet et les autres membres du PDLHI. Les magistrats référents en matière d'habitat indigne désignés au sein des parquets ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés des PDLHI et à être étroitement associés aux travaux menés en leur sein. Cette coopération doit permettre de faciliter le repérage des logements indignes et l'identification de potentiels marchands de sommeil afin de permettre au parquet d'envisager l'opportunité d'engager des actions pénales »</i> ➤ Pour ce faire, la mise en place d'un protocole avec le parquet comme réalisé à Mayotte peut être un moyen intéressant. Un protocole sur le contentieux pénal de l'urbanisme existe également en Guyane. ➤ Développer des modalités de suivi des sanctions pénales (et des mises en demeures). ➤ Former les acteurs du PDLHI (en lien avec l'axe A). ➤ Mener une réflexion avec le ministère de la justice sur les moyens qui pourraient permettre de lutter davantage contre les « marchands de sommeil ». 									
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques								
<table border="0"> <tr> <td><u>Implications</u></td> <td><u>Temporalité</u></td> </tr> <tr> <td>Législative X</td> <td>CT / MT / LT</td> </tr> <tr> <td>Réglementaire X</td> <td><u>Complexité</u></td> </tr> <tr> <td>Opérationnelle ✓</td> <td>Moyenne</td> </tr> </table>	<u>Implications</u>	<u>Temporalité</u>	Législative X	CT / MT / LT	Réglementaire X	<u>Complexité</u>	Opérationnelle ✓	Moyenne	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : Porter une attention spécifique aux territoires où sévissent davantage les marchands de sommeil (Guyane et Mayotte)</p>	
<u>Implications</u>	<u>Temporalité</u>									
Législative X	CT / MT / LT									
Réglementaire X	<u>Complexité</u>									
Opérationnelle ✓	Moyenne									

AXE G : Droits des occupants

FICHE 17 : A MAYOTTE, AMÉLIORER LA COORDINATION ENTRE LA COMMISSION D'URGENCE FONCIÈRE ET L'ÉCOSYSTÈME D'ACTEURS EN CHARGE DES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INDIGNE ET INFORMEL

Très préliminaire – Piste non approfondie lors des ateliers

Priorité 2

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<ul style="list-style-type: none"> Aider à justifier les durées d'occupation des habitants et accélérer le déroulement des opérations. Faciliter le traitement des problématiques foncières. Régulariser les occupations sans titre des domaines publics de l'État ou du Département. 	<p>Levier G1 - Améliorer la coordination entre la CUF (Commission d'Urgence Foncière) en charge de la régularisation foncière à Mayotte, et l'écosystème d'acteurs en charge d'opérations de résorption de l'habitat indigne et informel, pour aider à justifier les durées d'occupation des habitants.</p> <p>De façon plus large, une meilleure coordination entre la CUF et les autres acteurs pourrait faciliter le traitement des problématiques foncières.</p>	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Mayotte</p> <p>NB : ce levier pourrait être intégré dans le cadre de la feuille de route « du bidonville au logement » prévue par les DGOM.</p>	

FICHE 18 : AMÉLIORER LA COORDINATION DES ACTEURS DU RELOGEMENT / RÉFLEXION SUR L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS EXISTANTS / RENFORCER LA SOLVABILISATION DES MÉNAGES / DYNAMISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ABORDABLES

Priorité 1

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration	
<p>Coordonner les acteurs du relogement pour faciliter cette étape dans le parcours long et complexe des familles délogées</p>	<p>Levier G2 - Améliorer la coordination des acteurs du relogement</p> <ul style="list-style-type: none"> Assurer le positionnement du SIAO dans le pilotage des parcours et de l'accès au logement Assurer la coordination des acteurs de la veille sociale ; des acteurs concourant à l'accès au logement Assurer la correspondance des actions entre les cadres : PDALHPD / PDLHI... Déploiement de guichets logement et d'instance juridique (ADIL manquante à Mayotte). Améliorer la coordination entre les bailleurs sociaux, les MOUS, les porteurs de projets d'aménagement et les structures d'accueil, pour anticiper et faciliter la mise en place de solutions de relogement et pouvoir lancer des projets Développer des modalités d'animation entre les différents services déconcentrés de l'Etat pour favoriser le partage des compétences et des expériences, notamment via les « groupes de travail » pour faciliter l'émergence de solutions <p>Levier G3 - Mener une réflexion sur l'ensemble des dispositifs existants pour faciliter leur usage</p> <ul style="list-style-type: none"> LES / BRS / PSLA / IML / AVDL / ... Notamment, revoir fondamentalement le dispositif de LES pour l'adapter à des ménages qui ont souvent peu de moyens et sont donc peu en capacité de financer le reste à charge au-delà de la subvention de l'Etat pour acquérir un logement. Il s'agit de pouvoir proposer l'accession à tous les ménages aux faibles revenus (ex : occupants des logements sociaux) et pas uniquement au public RHI ou à celui qui dispose d'un terrain pour construire. Dans ce cas, la réalisation des travaux est effectuée par l'opérateur, sans affectation préalable à une famille, qui cède ensuite le produit clé en main au public éligible. <p>NB : Ce dispositif permettrait davantage de rotation dans les logements sociaux en facilitant l'accession sociale</p> <p>Levier G4 - Renforcer la solvabilisation des ménages pour l'accès au logement</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyser et lever les freins liés à l'accès aux droits et l'accès aux aides existantes (notamment à Mayotte), Analyser la cohérence des montants des aides avec le marché du locatif, Déployer la nouvelle allocation-foyer, Proposer le cas échéant des expérimentations <p>Levier G5 - Dynamiser la construction de logements abordables</p> <ul style="list-style-type: none"> Adapter les standards pour l'outre-mer (réglementation, matériaux, etc.) pour qu'elles soient cohérentes avec la réalité des territoires ultra-marins (sociologique, ethnographique, économique et matérielle). Valoriser les solutions de construction innovantes limitant le coût; Proposer le cas échéant des expérimentations. 	
Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : Leviers G5 : La situation actuelle et les besoins futurs devront être étudié au cas par cas. En ce sens, et compte-tenu de l'ampleur du phénomène démographique à Mayotte et en Guyane, il conviendra de prioriser ces deux territoires.</p>	<p>Assurer à la fois un objectif de production quantitatif tout en veillant à l'adéquation des solutions de logements aux spécificités et aux modes de vie des populations (réticences parfois importantes des familles)</p>

FICHE 19 : DÉVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENTS ACCOMPAGNÉS ET TS / DE LOGEMENTS TEMPORAIRES ET D'HÉBERGEMENT / FACILITER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ / CRÉER UNE OFFRE DE LOGEMENT ABORDABLE DANS LE PARC PRIVÉ

Objectifs à atteindre	Description du levier d'amélioration
<ul style="list-style-type: none"> Développer les solutions de d'hébergements et de logements très sociaux Faciliter l'accession sociale 	<p>Levier G6 - Développer une offre de logements accompagnés et de logements très sociaux adaptés</p> <ul style="list-style-type: none"> Développer le parc de logements locatifs très sociaux adaptés (LLTSA) : Continuer de soutenir la mise en place de dispositif accélérant et facilitant la libération de foncier et la mise en place de projets d'aménagements Appuyer le déploiement du logement adapté dans la logique du logement d'abord: <ul style="list-style-type: none"> Accompagner la création de foyers de jeunes travailleurs (FJT), de résidences sociales et de pensions de familles Accompagner l'ouverture de l'allocation-foyer (animation territoriale, formation, accompagnement des fédérations) Appuyer la captation de logements à prix abordables dans le privé (conventionnement, intermédiation locative -IML) Déployer l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) <p>Levier G7 - Assurer des solutions de logements temporaires et d'hébergement adaptés aux besoins</p> <ul style="list-style-type: none"> Développer des solutions de logements temporaires sur site avec accompagnement social (projet d'habitat intercalaire / modulaire): <ul style="list-style-type: none"> Uniquement quand le relogement dans un logement de droit commun n'est pas possible dans l'immédiat, dans l'attente de construction de logements sociaux ou d'un passage en CALEOL par exemple; En apportant une attention particulière à la continuité des scolarisations; Exclusivement dans une logique transitoire avec une vigilance accrue pour empêcher la pérennisation d'une situation précaire. <p>Ex. Guyane : mise en place de conteneurs qui sont des logements temporaires modulables et déplaçables Ex. Martinique : construction de logements de transit en matériaux légers. Devenus insalubres, ils sont en passe d'être réhabilités pour en faire des logements sociaux permanents. Ex. Métropole : des terrains d'accueil à Montreuil (accueil : 117 familles), Villages d'insertion à Toulouse (accueil : 100 pers).</p> <ul style="list-style-type: none"> Dédier le parc d'hébergement aux situations nécessitant un accompagnement ciblé et aux personnes ne pouvant pas accéder au logement au moment de la démolition du bidonville : <ul style="list-style-type: none"> Personnes nécessitant un accompagnement vers l'accès aux droits (emploi, logement, santé...) pour accéder à un logement ; Citer l'exemple de Mayotte. Personnes en situation administrative incomplète. <p><i>NB : privilégier des formes d'hébergement dans le diffus ou avec une bonne intégration dans la ville et pouvant être transformées en logement par la suite.</i></p> <p>Levier G8 - Faciliter l'accession sociale à la propriété</p> <ul style="list-style-type: none"> IML : développer l'usage du dispositif pour faciliter l'accès au logement. <p>NB : d'autres outils sont disponibles mais concernent plutôt les ménages intermédiaires à l'image du BRS et du PSLA. Toutefois, il pourrait être intéressant d'intégrer à la réflexion la question des aides à la solvabilisation des habitants : les difficultés de relogement s'expliquant notamment par des différences des aides (notamment APL) et des différences dans l'accès aux droits (notamment à Mayotte) selon les territoires.</p> <p>Levier G9 - Créer une offre de logement abordable dans le parc privé</p> <ul style="list-style-type: none"> Dynamiser le conventionnement des loyers du parc privé (analyser les premiers retours sur la pertinence de Loc'Avantage dans le contexte ultra-marin et analyser les cartes des loyers) Accompagner le déploiement de l'intermédiation locative Accompagner la mise en place d'Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS)

Mise en œuvre	Territoires concernés	Risques
<p>Implications</p> <p>Législative X</p> <p>Réglementaire X</p> <p>Opérationnelle ✓</p> <p>Temporalité</p> <p>CT / MT / LT</p> <p>Complexité</p> <p>Moyenne</p>	<p>DROM : Tous</p> <p>Différenciation territoriale : Leviers G6, G7, G9 : La situation actuelle et les besoins futurs devront être étudié au cas par cas. En ce sens, compte tenu de l'ampleur du phénomène démographique à Mayotte et en Guyane, il conviendra de prioriser ces deux territoires.</p> <p><i>NB : s'agissant de Mayotte, le territoire a connu augmentation très grande de l'offre de solutions de logements entre 2019 et 2021 pour répondre aux besoins liés aux opérations de résorption des bidonvilles. S'agissant de la Guyane des opérations étaient également prévues dans le PLOM mais la construction de centres d'hébergement a été freinée.</i></p>	<p>Risque de pérennisation de situations temporaires et donc un temps long qui pourrait être passé par certains ménages dans un logement inadapté ou se dégradant.</p>

VII. ANNEXES

LEXIQUE

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. La notion d'habitat indigne est indépendante de la régularité de la construction au regard de la propriété du terrain d'assiette ; elle s'applique à tout local utilisé aux fins d'habitation, occupé par la personne qui l'a édifié ou par un tiers, à titre gratuit ou non. »

Habitat insalubre : « 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). »

Habitat spontané : (Instruction du 31 mars 2014)

« 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 »

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 ». Par ailleurs, sont considérées comme sans droit ni titre, « les personnes ayant édifié, ou fait édifier, des constructions sur des terrains publics ou privés, sans aucun fondement, tel que locations, concessions ou conventions diverses. Les quartiers d'habitat informels regroupent les quartiers d'habitat spontané et des quartiers insalubres parmi lesquels des bidonvilles.

ACRONYMES

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ARS : Agence régionale de la santé

CHRS : Centre d'Hébergement et de réadaptation sociale

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGOM : Direction générale des Outre-Mer

DGPR : Direction générale de la prévention des risques

DGS : Direction générale de la santé

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier »

GIP : Groupement d'intérêt public

IML : Intermédiation Locative

LBU : Ligne budgétaire unique

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

OGRAL : Opération groupée d'amélioration légère de l'habitat

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PNLHI : Plan national de lutte contre l'habitat indigne

PCLHI : Plan communal de lutte contre l'habitat indigne

PDLHI : Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne

PILHI : Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne

PPRN : Plan de prévention des risques naturels

PF : Public Foncier

RHI : Résorption de l'habitat insalubre

RHS : Résorption de l'habitat spontané

RHVS : Résidences hôtelières à vocation sociale

RS : Résidence Sociale

SCHS : Service communal d'hygiène et de santé

SOCIOGRAMME DES PARTIES PRENANTES

Le schéma ci-dessous propose une synthèse des acteurs impliqués dans le processus d'amélioration de l'habitat et du logement dans les départements et régions d'outre-mer (source : DGOM).

Autorités politico-administratives	Responsables de la mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Direction générale des outre-mer (DGOM). • Direction générale de la prévention des risques (DGPR). • Direction générale de la santé (DGS). • Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). • Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI). • Direction générale des finances publiques (DGFIP). • Chancellerie. • Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). • Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL). • Agence nationale de l'habitat (ANAH). 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement (CTHH). • Préfectures. • Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). • Magistrat référent au parquet en charge de la lutte contre l'habitat indigne • Collectivités locales. • Associations locales. • Organismes de logement social (OLS). • Interfaces sociales et financières. • Organismes bancaires. • Directions de l'environnement, de l'aménagement, et du logement (DEAL). • Direction Générale des Territoires et de la Mer (DGTM) de la Guyane. • Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL). • Agence régionale de la santé (ARS). • Action logement. • CDC Habitat.
Bénéficiaires finaux	Groupes cibles
<ul style="list-style-type: none"> • Les bailleurs respectant leurs obligations locatives et de bonne foi¹¹ (et non frappés d'un arrêté de police). • Les professionnels exerçant dans conditions légales (et non frappés d'un arrêté de péril). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ménages dont les revenus sont irréguliers et très faibles, sous plafond de ressources. • Occupants fonciers sans titre. • Occupants fonciers sans titre en insalubrité et péril. • Constructeurs sans droit ni titre. • Propriétaires fonciers.

REFERENTIEL D'EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI N°2011-725 DU 23 JUIN 2011

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe A- Gouvernance et repérage du logement indigne et informel (PDALPD et PDLHI / PCLHI / PILHI)</p>	<p>2011 (article 8 de la Loi du 23 juin 2011) – PDLHI (dans le PDALPD) – modifie la loi Besson qui a permis la mise en place obligatoire du repérage de l'habitat indigne à travers des PDLHI, en y incluant un repérage global, technique non nominatif de <u>l'habitat informel</u></p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d'application de la Loi du 20 juin 2011) – PDLHI - L'objectif de cet ajout est de repérer et d'inscrire dans les priorités de l'action publique, du PDALPD, la localisation des secteurs supportant des formes d'habitat indigne et informel</p> <p>2014 (instruction technique relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014) – PCLHI/PILHI – confirme l'utilisation des PCLHI et PILHI introduits dans la circulaire interministérielle de 2010 (échelon communal et intercommunal)</p> <p>2015 (Loi n° 2015-1268 d'actualisation du droit des outre-mer dite loi ADOM) – rend les PCLHI / PILHI obligatoires (incitation surtout aux PILHI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rien sur le logement informel • Un manque de connaissance fine du logement indigne 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : - Focale principale sur le repérage de l'habitat informel à travers l'évaluation de ces différents plans - Distinction entre les périmètres des PDALPD et des PILHI / PCLHI - Analyse secondaire du repérage de l'habitat indigne régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est l'évolution du nombre de logements informels depuis 2011 ? Est-ce que vous observez une amélioration ou une dégradation du parc de logement ? • Comment fonctionne le pilotage et la gouvernance des travaux de repérage et de suivi des opérations qui concernent les logements indignes et informels ? Quels acteurs sont impliqués ? Quel bilan tirer de la gouvernance et des modalités d'animation actuelles (points positifs et limites) ? (au niveau national - départemental - EPCI - communal) • Est-ce que chaque DROM possède un PDALPD ? Dans chaque PDALPD, est-ce qu'il y a un volet concernant le repérage du logement indigne et un volet concernant le repérage du logement informel ? Si oui, quand le volet de repérage du logement informel a-t-il été ajouté ? • Dans quelle mesure les communes et les EPCI ont réalisé/réalisent des PCLHI/PILHI (conformément à la loi ADOM de 2015), et par quel processus (contenu, acteurs impliqués...) ? Quels sont les freins éventuels à la réalisation de ces plans ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les PCLHI/PILHI permettent de faciliter l'identification et le traitement du logement indigne et informel dans chaque DROM ? Quels sont les limites de ces plans ? • Quels sont les effets de ces repérages en matière de traitement du logement informel ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe B - Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs de logements informels</p>	<p>2011 (article 1 à 5 de la Loi du 23 juin 2011) – introduit des mécanismes d'indemnisation des occupants de logements informels et des exploitants des locaux professionnels</p> <p>2013 (arrêt interministériel du 18 février 2013) – fixe les barèmes d'aide financière</p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d'application de la Loi du 20 juin 2011) – définit les modalités d'application [à approfondir]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnisations dans le cadre d'opérations d'aménagement ou d'équipements publics, pratiquées par certains DROM, sans critères ... • Ailleurs, pas d'indemnisation lors des opérations d'aménagement ou équipements publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : informel <ul style="list-style-type: none"> ➢ Cas des occupants de locaux d'habitation ➢ Cas des exploitants d'activités professionnelles ➢ Cas des bailleurs de logements informels • Non-inclus : régulier (relève du droit commun) 	<ul style="list-style-type: none"> • Les outils juridiques de repérage sont-ils toujours pertinents pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ? <p><i>Périmètre : les occupants de locaux d'habitation, les exploitants d'activités professionnelles, les bailleurs de logements informels.</i></p> <p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel est selon vous le profil-type des occupants de logements informels (âge, nombre d'occupants par logement, revenus, migrants/non migrants, enfants à charge, handicap, autres caractéristiques...)? • Est-ce que des indemnités ont été versées au titre des articles 1, 2 et 3 pour les constructeurs occupants de logement d'habitation, les occupants de locaux professionnels et les bailleurs de logements informels ? Quels sont les freins éventuels ? • Quelle est la durée du processus d'indemnisation ? A-t-elle évolué dans le temps ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures d'indemnisation de la loi Letchimy ont-elles réellement facilité les procédures de résorption (acceptabilité) grâce à l'accompagnement des occupants délogés dans chaque DROM ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de ces mesures d'indemnisation ? Observe-t-on des externalités négatives de la loi (Ex : montant indemnisé largement supérieur au montant originel de l'habitation indigne démolie ou réhabilitée) ? • Les mécanismes d'indemnisation Letchimy sont-ils toujours pertinents et adaptés pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel (RHI, RHS, OGRAL)</p>	<p>2011 (article 9 la Loi du 23 juin 2011) – introduit la possibilité de conduire des travaux de réhabilitation</p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d'application de la Loi du 20 juin 2011) –</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définit les fondements juridiques des RHS (annexe 3) et des OGRAL (annexe 5) - Définit, au sein de l'annexe 4, les opérations de RHI et de RHS dans les zones des 50 pas géométriques <i>[à approfondir]</i> <p>2014 (instruction technique relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014) –</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annexe 1bis : Définit la typologie des situations et quartiers d'habitat indigne rencontrés - Annexe 2 : réexplique les opérations de RHI afin d'en améliorer l'encadrement (gouvernance, délais...) <i>[à approfondir]</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'adaptation des types d'opération en fonction du type de logements et des situations (démolition dans tous les cas) • Délais de réalisation des opérations très longs (10 à 20 ans) • Défauts de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : <ul style="list-style-type: none"> - RHI (informel + régulier, même si dépasse le cadre stricto sensu de la loi Letchimy) - RHS et OGRAL (réservées au logement informel) • Non-inclus : OPAH, PIG, autres dispositifs... (pas le cœur de l'évaluation de la loi) 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'état des lieux en termes de réalisation des trois types d'opérations (RHI, RHS, OGRAL) depuis la promulgation de la loi de 2011 et de la circulaire de 2013 ? • Comment se déroule ces 3 types d'opération ? Quels acteurs sont impliqués sur votre territoire ? Quelles sont les particularités de chaque phase (phase pré-opérationnelle/opérationnelle) ? Est-il possible d'avoir un exemple détaillé d'une opération réalisée ? (contexte, phases, durée, acteurs impliqués, enjeux rencontrés...) • Qu'est-ce ce qui a possiblement favorisé ou freiné la réalisation de des différentes opérations ? Par exemple, y a-t-il suffisamment d'opérateurs/aménageurs dans chaque DROM pour mener à bien ce type d'opérations ? • Comment se passe le financement de ces opérations ? Est-ce qu'il y a des enjeux particuliers ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels ont été les effets (positifs et négatifs) de ces opérations ? Pensez-vous que les opérations de réhabilitation puissent avoir des effets indésirables (notamment pour certains marchands de sommeil qui réutiliseraient les terrains aménagés pour les mêmes fonctions illégales) ? • Dans quelle mesure ces opérations sont-elles encore pertinentes pour lutter contre l'habitat

				informel dans chaque DROM ? Faut-il les adapter (par ex. selon les territoires) ?
Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
Axe D - Police administrative de l'habitat informel – Arrêtés	2011 (Loi du 23 juin 2011) <ul style="list-style-type: none"> - Article 9 (ad-hoc) : définit les périmètres insalubres en habitat informel sur base ARS ou SCHS après avis du CODERST - Article 10 : met en place un arrêté d'insalubrité concernant les locaux à usage d'habitation à caractère informel mis à disposition (gratuit ou onéreux (mis à bail)) - Article 11 : met en place un arrêté de péril pour tous bâtiments informels à la suite des désordres du bâti et aux risques consécutifs pour la sécurité publique - Article 11.1 : met en place un arrêté qui donne des pouvoirs élargis au préfet pour évacuer rapidement (1 mois) des logements informels récents (nouveaux bidonvilles). Cet arrêté n'ouvre pas de droit à indemnisation, mais ouvre droit au relogement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seul l'arrêté périmètre insalubre avec démolition de toutes les constructions à usage d'habitation était utilisé • Aucun arrêté vis-à-vis des logeurs en habitat informel (car en droit les arrêtés ne s'adressent qu'aux propriétaires) • Pas de protection des occupants vis-à-vis des bailleurs • Aucun arrêté de péril sur des bâtiments informels 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : Informel • Non inclus : régulier 	Effectivité <ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que, depuis 2011, des arrêtés ont été pris au titre de l'article 9 ? L'article 10 ? l'article 11 ? l'article 11-1 (uniquement pour la Guyane et Mayotte) ? Combien ? • Comment se déroulent ces prises d'arrêtés au sein de chaque DROM ? • Quels sont les freins éventuels rencontrés lors des différentes procédures d'arrêtés ? Où se situent ces difficultés dans le déroulement des procédures (rapport ARS, rapport CODERST, prise arrêté, publication...) ? Est-ce que certains facteurs pourraient expliquer d'éventuelles réticences des préfets/maires ? • Dans le cadre des arrêtés 9 et 10, comment se déroule la certification des situations d'insalubrité par l'ARS/SCHS ? Y a-t-il des freins éventuels ? • Dans quelle mesure les bailleurs réalisent-ils les travaux de démolition ou d'amélioration de l'habitat qui peuvent être prescrits par le représentant de l'Etat ? Dans quelle mesure les bailleurs respectent-ils les droits prévus pour les occupants (relogement ...) ? Impact <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre des différents types d'arrêtés a-t-elle facilité les opérations de lutte contre l'habitat informel ?

				<ul style="list-style-type: none"> • Ces arrêtés sont-ils (toujours) pertinents pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ?
Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
Axe E - <u>Intégration des risques naturels</u>	<p>2011 (article 6, Loi du 23 juin 2011) – mettre, place la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines <i>> Prévention des risques naturels (PPRN) approuvé, ou dont, à tout le moins, l'enquête publique a été ouverte</i> <i>> Imputé sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds Barnier »)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de fondement juridique des démolitions des logements informels dans les zones à risque, ni indemnisation, ni relogement • Pas de démolition ni relogement opéré des occupants, sauf dans le cas d'opérations de RHI 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : <ul style="list-style-type: none"> - Informel : démolitions, indemnisations et relogements en zone à risque - Hors opération d'aménagement (laquelle inclut nécessairement la prise en compte des risques naturels) - Périmètres définis conjointement par les maires et préfet - Fonds Barnier • Non inclus : régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des opérations ont-elles été menées sous couvert de l'article 6 de la loi Letchimy ? Quels ont été les freins à leur application ? • Les logements concernés sont-ils systématiquement situés dans une zone couverte par un PPRN approuvé ou par l'ouverture d'une enquête publique ? Comment cela fonctionne-t-il ? • Comment est réalisée l'expertise des lieux permettant de vérifier que l'emplacement des logements expose les vies humaines à une menace grave ? Est-elle réellement effectuée en pratique ? • A combien s'élèvent les financements imputés au fonds Barnier pour chacun des DROM ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de cet article a-t-elle permis d'atteindre l'objectif de lutte contre l'habitat informel dans les zones à risques ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de la mise en œuvre de cet article ? • Est-ce que les dispositions de l'article sont toujours pertinentes pour lutter contre l'habitat

				informel ? Faut-il adapter cet outil selon les territoires ?
<u>Axe F - Recours aux sanctions pénales</u>	2011 (article 9 à 13, Loi du 23 juin 2011) - les articles 9, 10,11 et 13 fournissent des outils pénaux contre des faits pénalement répréhensibles commis dans les quartiers d'habitat informel et l'article 12 qui prévoit la transmission au procureur de tous les arrêtés d'insalubrité et de péril a pour objet de permettre un suivi pénal de l'exécution de ces arrêtés.	<ul style="list-style-type: none"> Pas de sanction pénale spécifique (car pas d'arrêté d'insalubrité pour l'informel) 	<ul style="list-style-type: none"> Inclus: Informel Non inclus: régulier 	Effectivité <ul style="list-style-type: none"> Dans quelle mesure l'arsenal pénal prévu par la loi est-il utilisé ? Est-il connu et compris des autorités ? Complète-t-il suffisamment le droit commun ? Quels sont les potentiels freins à son utilisation ? Les sanctions sont-elles suffisamment dissuasives ? Dans quelle mesure le nombre de signalements correspond-il à la réalité sur le terrain (non-application des obligations instituées par les nouveaux arrêtés d'insalubrité ou de péril) ? Quelles sont les principales causes de signalements / arrêtés ?
Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
				Impact <ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre de cet article a-t-elle permis de traiter des situations répréhensibles et de faciliter les opérations de résorption ? Quels ont été les effets positifs et négatifs de la mise en œuvre de ces articles ? Les sanctions sont-elles toujours pertinentes pour lutter contre l'habitat informel ? Faut-il adapter cet outil selon les territoires ?
<u>Axe G - Droit des occupants dans les quartiers informels</u>	2011 – art 1,2,3,9,10 et 11 <ul style="list-style-type: none"> Met en place une protection des occupants des bailleurs de logements informels insalubres ou en péril : <ul style="list-style-type: none"> Suspension des loyers Expulsion impossible (à vérifier) 	<ul style="list-style-type: none"> Pas de protection spécifique des occupants de logements informels car pas d'arrêté applicable Pas de relogement 	<ul style="list-style-type: none"> Inclus : Informel ; dans les opérations d'aménagement ; dont RHI/RHS Non inclus : régulier 	Effectivité <ul style="list-style-type: none"> Comment fonctionne une procédure de relogement ? Quelles en sont les étapes clés et comment est-ce suivi ? Est-ce que dans les faits ce sont s'avantage les bailleurs ou les représentants de l'Etat qui organisent le relogement ? Dans quelle mesure les procédures de relogement fonctionnent (part des occupants relogés,

	<ul style="list-style-type: none"> - Implique un droit au relogement des occupants d'habitat informel dans les cas : <ul style="list-style-type: none"> - D'opérations d'aménagement / équipements public - D'arrêts d'insalubrité ou de péril - Met en place une offre de relogement des professionnels dans les opérations d'aménagement 	<p>explicitement prévu en dehors des opérations de RHI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Droit commun du relogement des occupants dans les op d'aménagement (hors occupants sans titre), 		<p>échéances, freins etc.) ? Quels sont les enjeux particuliers rencontrés ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que les suspensions de loyer (encadrées par les arrêts) sont effectives ? Quelles difficultés rencontre-vous dans la mise en œuvre de ces mesures ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure la mise en œuvre des mesures de protection des occupants a-t-elle permis de faciliter la réalisation d'opérations de résorption de l'habitat informel ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de ces mesures ? Faut-il adapter les dispositions de relogement ?
--	---	--	--	--

PRECISION METHODOLOGIQUES CONCERNANT LA COLLECTE DES DONNEES

Les éléments figurant dans étude proviennent d'une part de données qualitative collectées grâce à des entretiens approfondis et des ateliers de travail réalisés auprès des principaux acteurs de la LHI et d'analyses documentaires et d'autre part de données quantitatives collectées par la DEAL / DGTM de chaque territoire.

Les modalités de collecte de données ont été validées par les membres du Comité de pilotage le 6 avril 2022.

Cette annexe vise à rappeler les points clés du protocole de collecte de données.

Collecte des données qualitatives

Pour répondre aux questions clés du référentiel d'évaluation, une série d'entretiens approfondis a été réalisé **auprès des cinq DROM**.

La liste des acteurs à interviewer a été réalisée proposée suite à des entretiens menés auprès des membres du Comité de pilotage puis validé par ces derniers. **Les principes de ciblage** des acteurs ont été les suivants :

- Assurer que le panel d'acteurs à interviewer permette de **couvrir l'ensemble des dimensions de l'étude**.
- Se doter **d'un panel d'acteurs à interviewer relativement homogène** pour chaque DROM afin d'assurer la comparabilité entre les monographies (analyses croisées), permettant ainsi de mettre en exergue les points communs et les principaux écarts entre DROM s'agissant de l'effectivité et de l'impact de la mise en œuvre de la loi. Des entretiens plus spécifiques ont été organisés pour rendre-compte de particularités propres à certains territoires (par exemple, la Commission d'Urgence Foncière pour Mayotte).
- **Prioriser le panel d'acteurs à interroger (et le limiter)** pour respecter le calendrier de l'évaluation tout en assurant la qualité de la collecte de données.

Les modalités de collecte des données ont été les suivantes :

- Chaque entretien s'est appuyé sur un guide d'entretien construit à partir des **sept dimensions** clés du référentiel et adapté au profil de chaque acteur. Les principales thématiques à aborder ont été transmises aux interlocuteurs en amont de l'entretien.
- Les entretiens approfondis se sont principalement déroulés **entre le 11 et le 29 avril**.
- Entre **6 et 9 entretiens ont été réalisés par territoire**, soit de façon individuelle soit de façon groupée (ex. entretien groupé avec les différents services de chaque DEAL). Au total, une **soixantaine de personnes** ont été impliquées dans le cadre des entretiens approfondis (et soixante-dix en comptant les entretiens de cadrage et les travaux de recommandation de leviers d'amélioration).
- Les entretiens, d'une durée **d'1h à 1h30 environ**, se sont déroulés **par visio-conférence ou par téléphone** dans un format **semi-directif**

Collecte des données quantitatives

Une collecte des données quantitatives a été réalisée auprès de chaque DROM sur la base d'un fichier de collecte des données qui a été **transmis au « référent » DEAL de chaque DROM**. Ce document comportait environ une centaine d'indicateurs.

Des ateliers ont été menés auprès des DEAL et de la DGTM afin de valider les premières conclusions de l'évaluation. Ces conclusions ont aussi été partagés auprès des acteurs nationaux membres du Comité de pilotage.

Enfin, l'ensemble des membres du Comité de pilotage a pu faire part de ses remarques et compléments dans le cadre de retours écrits, qui ont été intégrés dans le présent document.

DETAIL DES HYPOTHESES CONCERNANT LE NOMBRE DE LOGEMENTS INDIGNES

Détail des hypothèses par DROM :

- **Mayotte : estimation de 40 000 logements indignes et informels.**
 - Tout d'abord, on estime que le nombre de logements indignes et de logements indignes et informels coïncide.
 - A Mayotte, le nombre de logements indignes n'est pas connu, néanmoins, le nombre de bidonvilles irrémédiables s'élèverait à 24 000 en 2017. De plus, le nombre de bidonvilles irrémédiables semble correspondre au nombre de logements en tôle d'après l'INSEE⁷⁹, par conséquent, on suppose que le nombre de logements indignes est supérieur au nombre de bidonvilles irrémédiables.
 - De plus, entre 2012 et 2017, le nombre de logements en tôle a augmenté de +38%⁸⁰, par conséquent, en partant de l'hypothèse que le rythme de croissance est égal entre 2017 et 2022, on peut estimer qu'il s'élèverait en 2022 à 32 800 logements en tôle.
 - En reprenant l'hypothèse que le nombre de logements indignes est supérieur au nombre de logements en tôle, on peut supposer qu'en 2022 le nombre de logements indignes oscillerait entre 35 000 et 40 000.
- **Guyane : estimation de 40 000 logements indignes et informels**
 - Données disponibles : 37 287 logements insalubres et informels en 2018 d'après un rapport de ADeG soit 41% du parc de logements⁸¹.
 - Logements indignes et informels : si la distinction n'a donc pas été réalisée entre informels et insalubres, les acteurs ont spécifié que les deux étaient souvent liés et en perpétuelle augmentation. Il est donc possible de prendre l'hypothèse que le nombre de logements informels coïncide avec le nombre de logements insalubres (fourchette basse) voire également avec le nombre de logements indignes (fourchette basse).
 - De plus, d'après l'ADeG⁸², le nombre de constructions non-autorisées est en augmentation depuis 2001, de +6% entre 2011 et 2015. Ainsi, on compte approximativement **40 000 logements indignes et informel en 2022** soit 50% du total du parc de logements.
- **Guadeloupe : estimation de 22 000 logements indignes et informels**
 - Données disponibles : environ 77 500 logements informels, 34 600 indignes et 22 000 indignes-informels (source : DEAL).
 - Ces chiffres étant récents (2019 et 2020), il est possible de considérer qu'actuellement, ces données restent valables.
- **Martinique : estimation de 30 000 logements indignes**
 - Données disponibles : 32 152 logements vétustes en 2018 (source : DEAL).
 - Tendance : d'après les estimations fournies par la DEAL, le nombre de logements vétustes est en légère diminution. Entre 2018 et 2020, on a observé une diminution de 4% du nombre de logements vétustes (30 943 logements vétustes en 2020) d'après les documents fournis par les acteurs. Si la tendance se confirme en 2022 avec une baisse légère de 4%, le nombre de logements vétustes devrait s'élever à environ 30 000 logements.
 - Logements indignes : le caractère vétuste du logement ne correspond pas tout à fait à celui de l'indignité mais s'en rapproche – nous allons considérer, en l'absence de données plus précises que le nombre de logements vétustes correspond au nombre de logements indignes soit 30 000 logements indignes.

⁷⁹ Evolution des conditions de logement à Mayotte – Rapport (INSEE)

⁸⁰ Evolution des conditions de logement à Mayotte – Rapport (INSEE)

⁸¹ Urbanisation spontanée – Rapport (ADeG 2018)

⁸² Urbanisation spontanée – Rapport (ADeG 2018)

- **La Réunion : 18 000 logements indignes**

- Données disponibles : 17 700 logements indignes en 2018 (source : DEAL).
- Tendance : d'après l'AGORAH, il y a une tendance globale à l'amélioration mais le nombre de logements indignes reste stable actuellement autour de 18 000 logements indignes.