
CONVENTION PLURIANNUELLE

Direction Outre-mer de la Caisse des Dépôts et Consignations – Banque des Territoires, Institut de
recherche de la Caisse des dépôts et consignations
& la Chaire Outre-mer de Sciences-Po

Etude sur le financement du logement social dans les DROM

Chaire Outre-Mer SciencesPo – Neoclide

Le présent rapport a été établi dans le cadre de la convention de partenariat entre la Caisse des Dépôts et la Chaire Outre-mer de Sciences Po.

Ce partenariat est organisé autour d'un programme de recherche transversal et transdisciplinaire dédié, intitulé « Logement et Action Sociale Outre-mer ». Les travaux présentés ici portent plus précisément sur les enjeux du financement du logement social dans les DROM (territoires de l'article 73 de la Constitution), à savoir la Réunion, Mayotte, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe. Le rapport en pointe les spécificités, en mettant en évidence les principaux déterminants du modèle et ses contraintes structurelles (Partie 1), ainsi que les tensions croissantes qui pèsent sur l'équilibre économique (Partie 2). Il examine enfin les perspectives d'adaptation du modèle pour répondre plus durablement aux besoins des territoires ultramarins (Partie 3).

Menés par les équipes de recherche du CEVIPOF auquel est rattachée la Chaire Outre-mer, ces travaux ont bénéficié du concours de l'Agence Neoclide, spécialiste des politiques publiques de transition écologique, d'aménagement et d'habitat durable.

version du 07 juillet 2026

Table des matières

Partie 1. Un besoin massif de logement social et un modèle de financement spécifique aux Outre-mer..... 5

1.1	Fondamentaux du modèle économique du logement social.....	5
1.2	Modèle de financement des opérations	9
1.2.1	État des ressources financières à mobiliser.....	9
1.2.2	Nature des coûts à couvrir	10
1.2.3	Sources de financement mobilisées	14
1.3	Acteurs et gouvernance du modèle du logement social ultramarin.....	28
1.3.1	Politiques publiques nationales.....	28
1.3.2	Politiques publiques locales	31
1.3.3	Les bailleurs sociaux ultramarins.....	32
1.3.4	Les groupes Caisse des Dépôts et Action Logement.....	34
1.4	État de l'offre et de la demande.....	38
1.4.1	Des tendances démographiques contrastées	38
1.4.2	Un besoin de logement social accru par la vulnérabilité de la population	40
1.4.3	Impact sur le parc social	42

Partie 2. Un modèle de financement de plus en plus sous tension.....48

2.1	Des coûts de production et de réhabilitation durablement plus élevés.....	48
2.1.1	Des surcoûts de construction et de réhabilitation	49
2.1.2	Un foncier rare, cher, parfois difficile à régulariser et à aménager	54
2.1.3	Des contraintes d'exploitation, de gestion et de mise aux normes.....	56
2.1.4	Une conjoncture qui aggrave les déséquilibres.....	56
2.2	Des recettes d'exploitation et des équilibres économiques de plus en plus fragiles	58
2.2.1	Un encaissement des loyers plus incertain	58
2.2.2	Un décalage structurel entre l'offre de logement social et les besoins réels des ménages	60
2.2.3	Une capacité d'investissement fragilisée à moyen terme.....	61
2.3	Un environnement institutionnel et un système d'aides plus incertains	63
2.3.1	Des politiques nationales du logement qui peinent à se déployer dans les DROM	63
2.3.2	Des soutiens publics locaux difficilement mobilisables	64
2.3.3	Des capacités d'ingénierie très inégales.....	66
2.4	Un modèle de financement au bord de l'asphyxie ?.....	66

Partie 3. Quelles perspectives pour soutenir le modèle ?68

3.1	Un modèle socle fragilisé mais qui doit être conforté	68
3.2	Quels leviers de financement à imaginer pour un changement de paradigme ?	70
3.2.1	Levier 1 : accroître la mobilisation des aides européennes.....	70
3.2.2	Levier 2 : renforcer l'effet de levier de la dette et le recours à la bonification.....	78
3.2.3	Levier 3 : développer une logique de guichet unique pour l'accompagnement au financement des projets.	82
3.3	Autres pistes à approfondir pour consolider le modèle.....	84

Liste des acronymes

AFD : Agence française de développement

ALI : Action Logement Immobilier

ALS : Action Logement Services

ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

ANCOLS : Agence nationale de contrôle du logement social

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

APAGL : Association pour l'accès aux garanties locatives

ARMOS : Associations régionales des maîtres d'ouvrage sociaux

BDT : Banque des Territoires (marque de la Caisse des Dépôts)

CDC : Caisse des Dépôts

CDH : Comités départementaux de l'habitat

CDHH : Comités départementaux ou territoriaux de l'habitat et de l'hébergement

CGDD : Commissariat général au développement durable

CNH : Conseil national de l'habitat

CRHH : Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement

CTHH : Comité territorial de l'habitat et de l'hébergement

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

DROM : Départements et régions d'outre-mer

ESH : Entreprises sociales pour l'habitat

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

HLM : Habitations à loyer modéré

IEDOM : Institut d'émission des départements d'outre-mer

IEOM : Institut d'émission d'outre-mer

IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LBU : Ligne budgétaire unique

LLTS : Logement locatif très social

LLTSA : Logement locatif très social adapté

NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain

OLS : Organismes de logement social

OPH : Offices publics de l'habitat

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

PEAEC : Participation des employeurs agricoles à l'effort de construction

PEC : Participation à l'effort de construction
PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction
PIB : Produit intérieur brut
PIV : Plan d'investissement volontaire
PLH : Programme local de l'habitat
PLOM : Plan Logement Outre-mer
PLU : Plan local d'urbanisme
PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
PSEEC : Participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction
PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture
SCoT : Schéma de cohérence territoriale
SEM : Société d'économie mixte
SEMADER : Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion
SIDOM : Sociétés immobilières d'outre-mer
SIDR : Société immobilière du département de La Réunion
SIFAG : Société immobilière foncière d'aménagement de la Guyane
SIG : Société immobilière de la Guadeloupe
SIM : Société immobilière de Mayotte
SIMAR : Société immobilière de Martinique
SMHLM : Société martiniquaise d'HLM
SNBC : Stratégie nationale bas carbone
SNI : Société nationale immobilière
SPHLM : Société Pointoise d'HLM
TOTEM : Un toit pour tous
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement
ZAN : Zéro artificialisation nette

NB : Dans l'ensemble du document, et par commodité de lecture, le terme BDT (Banque des Territoires) sera utilisé pour désigner les activités de la Caisse des Dépôts en matière d'accompagnement des projets d'intérêt général (financement, investissement, appui en ingénierie, conseil) à destination des acteurs territoriaux.

Partie 1. Un besoin massif de logement social et un modèle de financement spécifique aux Outre-mer

Le modèle du logement social des DROM s'inscrit pleinement dans la politique nationale du logement social - dont les grands principes sont rappelés ci-après - avec néanmoins des adaptations dans sa déclinaison pour tenir compte des réalités particulières de ces territoires.

1.1 Fondamentaux du modèle économique du logement social

Le logement social est une politique publique majeure en France dont l'ambition est de loger dans des conditions abordables les ménages aux ressources modestes ou en difficultés, tout en contribuant à la mixité sociale sur le territoire.

Définie par l'article L 301-1 du code de la construction et de l'habitation¹, cette politique s'est construite au fil des années autour de dispositifs de redistribution et de stabilisation sociale.

Depuis 2025, elle s'appuie sur la définition du SIEG logement social (Service d'Intérêt Économique Général), notion introduite par le droit européen pour permettre aux États membres l'octroi d'aides d'État pour un secteur qui, par nature, ne peut s'accommoder des règles de libre concurrence (pour plus de détails, voir la publication du GRIDAUH « SIEG logement social et droit français » du 13 mars 2024²).

Selon les données du service de la Statistique publique de l'énergie, des transports, du logement et de l'environnement (SDES), le parc social français comptait 5,4 millions de logements locatifs sociaux au 1er janvier 2025, représentant environ 16 % des résidences principales louées. Il structure fortement les parcours résidentiels dans les zones tendues.

Les dernières années confirment une tension croissante entre la demande et les capacités d'attribution : en 2023, 3,9 millions de demandes ont été actives au moins un jour, tandis que 393 000 logements ont été attribués, ce qui traduit un niveau de pression élevé sur le parc. Dans le même temps, la mobilité dans le parc diminue, ce qui réduit les possibilités de sortie et accentue la difficulté d'accès pour les nouveaux demandeurs.

Son économie générale est ainsi structurellement adossée à un effort public massif, essentiel pour compenser l'incapacité du marché libre du logement à répondre à un besoin d'intérêt général, en raison notamment des logiques patrimoniales voire spéculatives que le marché libre sous-tend. Cette compensation se fait schématiquement à deux niveaux : d'une part en agissant sur le financement de la production de logements, d'autre part en régulant les loyers et en soutenant les ménages cibles, permettant ainsi de prévenir les situations de mal-logement.

Comme pour le reste du secteur de l'immobilier, il s'agit également d'un modèle très gourmand en investissements, qui s'appuie de ce fait fortement sur l'emprunt.

Dans un article de la revue de l'OFCE, Dominique Hoorens décrit ainsi le modèle économique du logement social français comme étant organisé autour de 5 spécificités : « un équilibre financier à long terme, l'absence de bénéfices distribués, un loyer lié aux coûts de production, une utilisation du levier de l'endettement par le canal d'un circuit financier spécifique et enfin le recours à des subventions publiques, de natures diverses, et portées par différents acteurs ».³

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667771

²

<https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u473/SIEG%20logement%20social%20et%20droit%20fran%C3%A7ais%20-%20Etude%20du%20GRIDAUH%20-%202013%20mars%202024.pdf>

³ <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/2013/4-128.pdf>

Les organismes du logement social, au cœur d'un modèle très administré

Contrairement au reste du marché immobilier résidentiel, dont le modèle économique repose en grande partie sur un parc détenu par les particuliers, le logement social est lui organisé principalement autour des bailleurs sociaux.

Le ministère du Logement rappelle le cadre particulièrement régulé dans lequel leur rôle s'exerce : *« Les organismes de logement social (OLS) remplissent une même mission d'utilité sociale reconnue service d'intérêt économique général (SIEG), qui contribue au développement et à la réhabilitation du parc de logements locatifs sociaux. Pour la réalisation de cette mission, ils peuvent bénéficier de financements aidés, d'aides fiscales, de subventions et d'aides spécifiques de l'État et des collectivités. En contrepartie, ces organismes sont soumis à des règles portant sur le champ et la nature de leurs interventions dans le domaine de l'habitat et du logement social comme sur l'utilisation de leurs bénéfices »*⁴.

Les OLS désignent :

- les organismes HLM, composés des offices publics de l'habitat (OPH) qui sont d'initiative publique, les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) qui sont de droit privé mais investies d'une mission d'intérêt général, et les coopératives d'HLM (COOP), ainsi que l'Opérateur National de Vente (ONV) créé en 2019 ;
- des sociétés d'économie mixte agréées logement social (SEM) ;
- des organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (associations, fondations, SAS notamment) pour lesquels la délivrance d'un agrément leur permet d'intervenir dans le champ du logement social.

La loi ELAN a également introduit les sociétés de coordination (SC), destinées à regrouper les OLS gérant moins de 12000 logements par obligation au 1^{er} janvier 2021. Notons que les OLS des DROM sont dispensés de cette obligation de regroupement.

Le modèle économique des bailleurs sociaux repose sur une équation à plusieurs étages, qui doit concilier plusieurs objectifs : produire des logements nouveaux, entretenir et réhabiliter le patrimoine existant et préserver l'équilibre d'exploitation des organismes. À la différence d'un montage purement privé, ce modèle ne fonctionne pas avec une logique de rentabilité immédiate, mais avec une logique de capacité de portage dans le temps, ce qui suppose des recettes stables et une mobilisation importante des financements publics et quasi-publics. Il consiste à concilier une exigence sociale forte sous une contrainte économique permanente, ce qui explique le recours à un montage composite et fortement encadré.

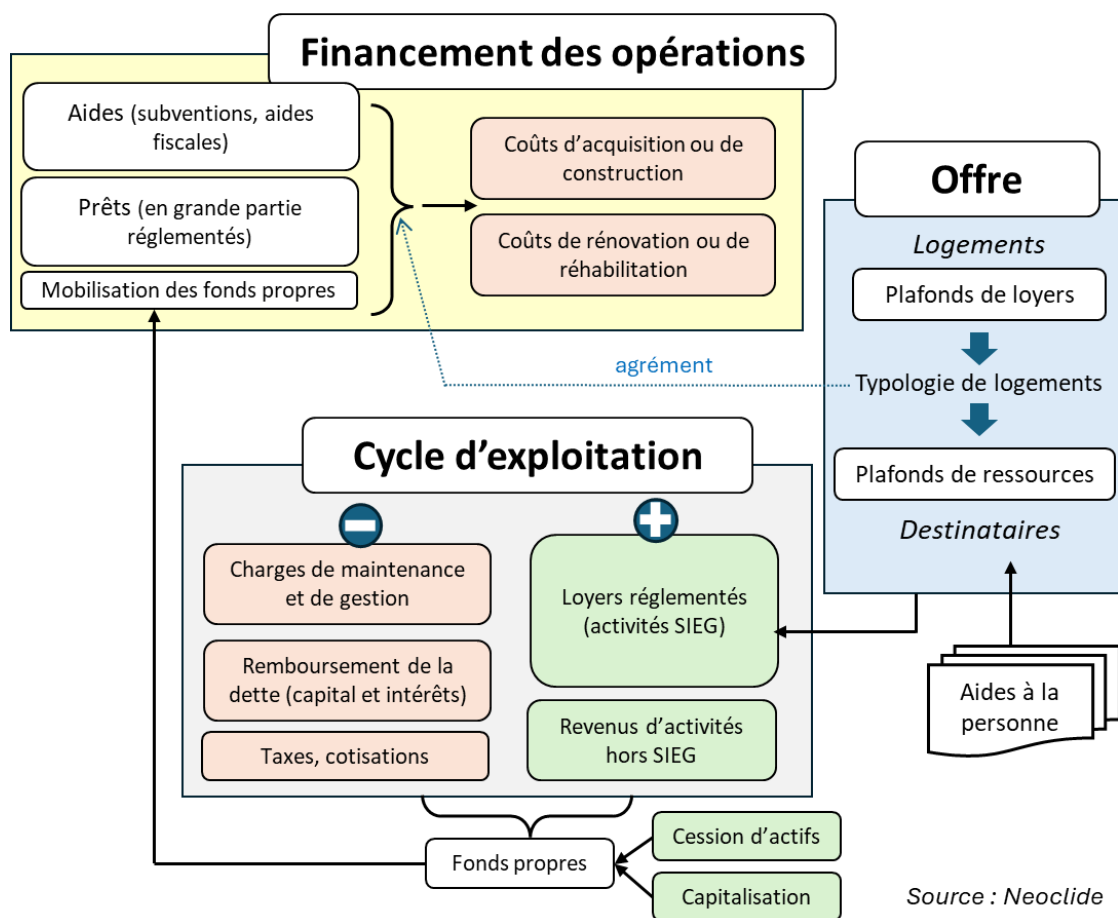
Ce modèle a été décrit précisément dans un rapport de juillet 2019⁵ de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Le modèle y est résumé ainsi : *« l'arsenal législatif et réglementaire applicable à l'ensemble des acteurs du secteur vise à garantir le respect de l'activité sociale des organismes mais également à limiter la spéculation sur leurs biens et la capacité de l'actionnaire à s'approprier tout ou partie de l'actif, des résultats et des fonds propres. De ce point de vue, l'argent principalement public injecté dans le secteur entre dans un circuit fermé. Le fonctionnement du secteur du logement locatif social et de son financement décrit ainsi une économie très administrée, en autarcie capitalistique »*.

Le schéma suivant permet d'illustrer les grands principes qui structurent le modèle économique de ces opérateurs.⁶

⁴ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres_cles_ols_2023_cle737f6b.pdf

⁵ « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social » - https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2019/2019-M-012-04_DFLS_Publiable_avec_annexes.pdf

⁶ Voir également le rapport 2iES de 2021 intitulé « Logement social : les enjeux du modèle français », Jean Bosvieux et Bernard Coloos - https://2ies.fr/wp-content/uploads/2021/09/9782380210262_portable-1.pdf



Source : Neoclide

Grands principes qui structurent le modèle économique du logement social

Dans les DROM, un modèle adapté aux spécificités des territoires

Tout en s'inscrivant dans ces grands principes, le modèle économique du logement social dans les DROM diffère du droit commun pour permettre une adaptation aux réalités locales (surcoûts de construction, fragilité économique des opérateurs, contraintes foncières et sociales). Comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes de 2020⁷, cette adaptation porte sur plusieurs points :

- des critères de subvention distincts et un cadre budgétaire dédié : la ligne budgétaire unique (LBU) ;
- des incitations fiscales spécifiques ;
- des plafonds de ressources et de loyers spécifiques ;
- des allocations aux ménages selon des conditionnalités aménagées.

Dans les paragraphes qui suivent, nous revenons sur les grandes composantes de ce modèle et sa déclinaison particulière dans les DROM :

- Le modèle de financement des opérations, reposant principalement sur un triptyque aides / prêts réglementés / fonds propres (§ 1.2) pour couvrir l'ensemble des coûts de production et

⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

de rénovation des logements ; selon une gouvernance établie mais relativement complexe (§ 1.3)

- L'équilibre offre-demande (§ 1.4), au travers du parc de logements sociaux et de sa capacité à répondre à la demande des destinataires tout en tenant compte des contraintes de solvabilité des ménages et des aides à la personne mobilisables ; le logement social doit en effet rester accessible à des ménages modestes et tenir compte des spécificités sociodémographiques ultramarines, ce qui limite mécaniquement les loyers possibles, alors même que la soutenabilité des bailleurs suppose des recettes suffisantes pour couvrir les charges, le service de la dette et l'entretien du parc.

Un paramètre central du modèle : le plafond de ressources des ménages logés

Cette architecture est organisée autour de la définition d'une typologie des logements, catégorisés selon des plafonds de ressources des publics cibles : celle-ci régit les niveaux de mobilisation des différents dispositifs (aides, prêts, plafond de loyers) et constitue donc le paramètre central du plan de financement.

Pour tenir compte des particularités des DROM et notamment de leurs contextes sociodémographiques, la typologie nationale a été adaptée par l'arrêté du 20 février 1996 relatif « aux prêts aidés par l'État et aux subventions de l'État aux organismes réalisant des logements locatifs sociaux et très sociaux dans les départements d'outre-mer »⁸ et dont les barèmes de plafonds de ressources sont également fixés par arrêté⁹. On distingue ainsi :

- Le logement dit PLS (locatif social) destiné aux ménages relevant de la tranche supérieure du logement social ainsi que les logements destinés à des publics spécifiques (personnes âgées et handicapées ou les étudiants) ; les règles de plafond de ressources applicables dans les DROM sont les mêmes qu'en métropole (zonage B1, à l'exception de 8 EPCI des DROM en zonage A)¹⁰.
- Le logement dit LLS (logement locatif social) qui concerne les ménages à revenus modestes et dont les plafonds de ressources sont les plafonds PLUS (zonage 2¹¹) applicables en métropole, minorés de 10 %.
- Le logement dit LLTS (logement locatif très social) destiné à un public défavorisé, cumulant difficultés sociales et économiques, dont les plafonds de ressources sont fixés à 75 % des plafonds du LLS.
- Le logement dit LLTA (logement locatif très social adapté), qui est expérimenté à Mayotte et en Guyane et est proposé aux profils les plus démunis. Le plafond de ressources correspondant est fixé par arrêté¹².

Le zonage définissant les plafonds de ressources du logement locatif social n'a pas connu d'évolution significative ces dernières années. Déterminant également les modalités de calcul des aides personnelles au logement ainsi que les plafonds de loyers, ce zonage gagnerait à être plus précis sur la situation réelle du marché du logement, selon de nombreux acteurs ultramarins, pour permettre des loyers plus abordables pour les ménages.

Le parc social propose également des logements intermédiaires à des catégories de ménages aux revenus supérieurs ; ces logements peuvent bénéficier d'un montage aidé financièrement par le biais de prêts à des taux

⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000559352>

⁹ <https://www.anil.org/aj-logements-hlm-dom-plafonds-de-ressources-2026/>

¹⁰ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/zonage-b-c>

¹¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/zonage-1-2-3>

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044061237/2026-03-11>

réglementés (voir notamment la publication de mai 2025 du Ministère des Outre-mer¹³ et le tableau ci-dessous décrivant les différentes catégories applicables au logement social ultramarin).

TABLEAU 5 — **PLAFONDS DE RESSOURCES LLTS - LLS - PLS DOM EN 2025**

Catégorie de ménage	LLTS (article 14 de l'arrêté du 14 mars 2011)	LLS (article 9 de l'arrêté du 14 mars 2011)	PLS DOM (article 1 ^{er} de l'arrêté du 12 avril 2005)
1	15 661 €	20 881 €	27 145 €
2	20 914 €	27 886 €	36 252 €
3	25 150 €	33 533 €	43 593 €
4	30 363 €	40 484 €	52 629 €
5	35 718 €	47 624 €	61 911 €
6	40 254 €	53 672 €	69 774 €
Personne supplémentaire	4 490 €	5 987 €	7 783 €

Source : Les aides financières au logement – Ministère des Outre-mer mai 2025¹³

1.2 Modèle de financement des opérations

1.2.1 État des ressources financières à mobiliser

1.2.1.1 Production de logements neufs

Selon les données compilées par la Mission parlementaire d'évaluation de la politique du logement social dans les Outre-mer¹⁴, le montant global des besoins de financement du parc social dans les DROM était de l'ordre de 800 M€ en 2024 en production neuve. Ces données correspondent à un niveau d'environ 4000 autorisations de financements accordées en 2024.

Ces chiffres corroborent ceux de l'USH¹⁵ qui observe qu'entre 2018 et 2024, ce sont entre 3800 et 5500 logements neufs qui ont été financés chaque année dans les DROM : à raison d'un coût du logement autour de 200 000 € en moyenne (avec une variabilité importante d'un territoire à l'autre), le volume global des besoins financiers de production de logements sociaux se situe ainsi dans une fourchette de l'ordre de 800 M€ à 1 Md€ par an pour l'ensemble des DROM.

Notons que depuis des années, le modèle est en déficit chronique de production et que le nombre d'autorisations de financement accordées chaque année reste très en deçà des besoins réels (104 000 demandes de logements sociaux recensées en 2025 selon l'USH – voir également § 1.4.3.1) : pour mémoire, les objectifs de production annuelle se situent entre 10 et 15 000 logements par an (selon

¹³ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_outre_mer_2025_cle546ce1.pdf

¹⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cec/l17b2909_rapport-information.pdf

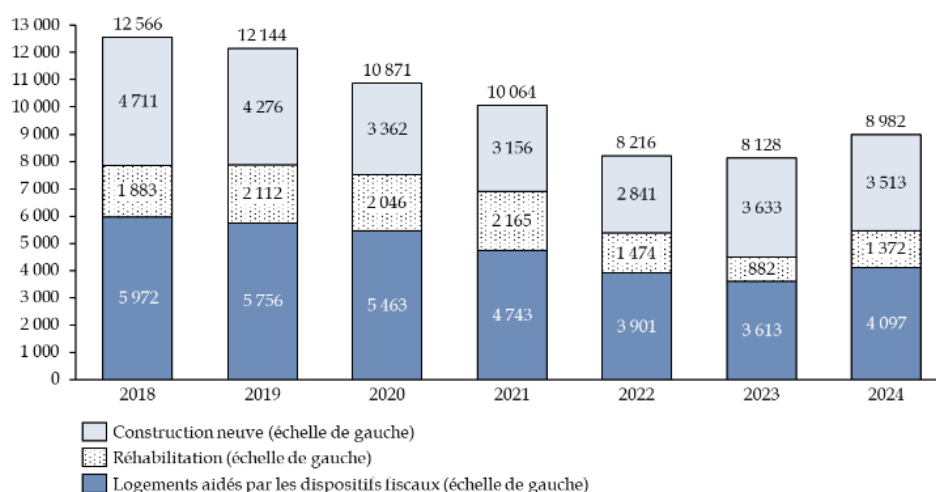
¹⁵ https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2025-07/ush_chiffres_cles_outre-mer_2025.pdf

les trajectoires du PLOM 1¹⁶ et de la loi EROM¹⁷ – voir § 1.3.1), qui justifierait une mobilisation financière que l'on peut estimer ainsi entre 2 et 3 Md€ par an.

1.2.1.2 Réhabilitation et rénovations

À ces besoins s'ajoutent ceux de la rénovation du parc social : l'USH indique des chiffres de l'ordre de 2000 à 3000 réhabilitations de logements financées par années ces dernières années¹⁵. Même si on observe une grande variabilité des coûts de réhabilitation et qu'il est difficile de disposer de données consolidées, le ratio moyen s'établit autour de 35 à 40 000 € par logements rénovés, ce qui permet de fixer les ordres de grandeur de la demande de financement dans une fourchette de 50 à 100 M€/an. Là encore, ces chiffres, qui rendent compte des montages effectifs d'opérations de rénovation/réhabilitation constatés chaque année sont en deçà des besoins réels, pour un parc dont les 2/3 des logements à plus de 20 ans.

La figure suivante, extraite d'un rapport de la Commission des finances du Sénat, rapporte au nombre de logements livrés aidés par des dispositifs de soutien financier public¹⁸.



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Evolution du nombre de logements aidés entre 2018 et 2024 – source rapport de la Commission des finances du Sénat – Projet de loi de finances pour 2026 – volet Outre-mer

1.2.2 Nature des coûts à couvrir

De manière schématique, une opération de logement social doit couvrir 3 grandes familles de coûts qui permettent de déterminer le prix de revient d'un logement social (hors VEFA) :

- la charge foncière, lorsque le foncier doit être acquis pour réaliser l'opération ;
- les coûts des travaux de construction/réhabilitation/rénovation (gros œuvre, second œuvre) ;
- les honoraires et les frais.

¹⁶ Plan logement Outre-mer 2015-2020 :

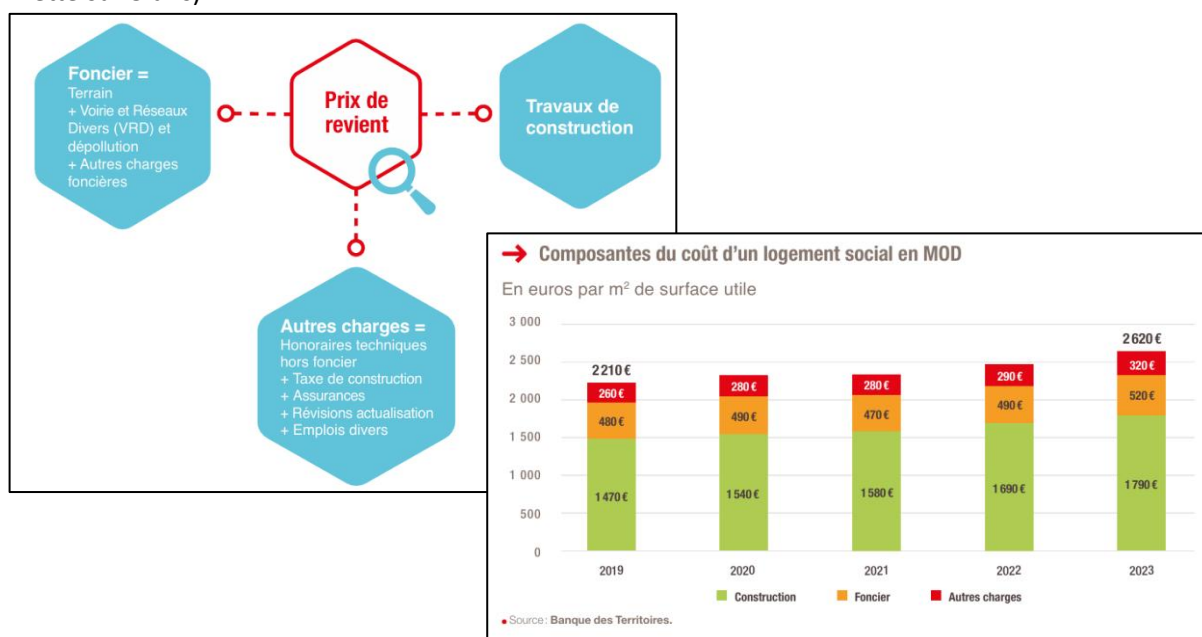
<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20plan%20Logement%20dans%20les%20outre-mer.pdf>

¹⁷ LOI n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique :

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000034105397/2017-03-02

¹⁸ <https://www.senat.fr/rap/l25-139-320/l25-139-3201.pdf>

Pour la production seule (hors acquisition VEFA), la BDT (Banque des Territoires) fournit les ordres de grandeurs suivants à l'échelle nationale : 20% pour le foncier, 68% pour la construction et 12% pour les honoraires et frais, conduisant à un prix de revient moyen de 2620 €/m² en 2023 (en hausse assez nette sur 5 ans)¹⁹.

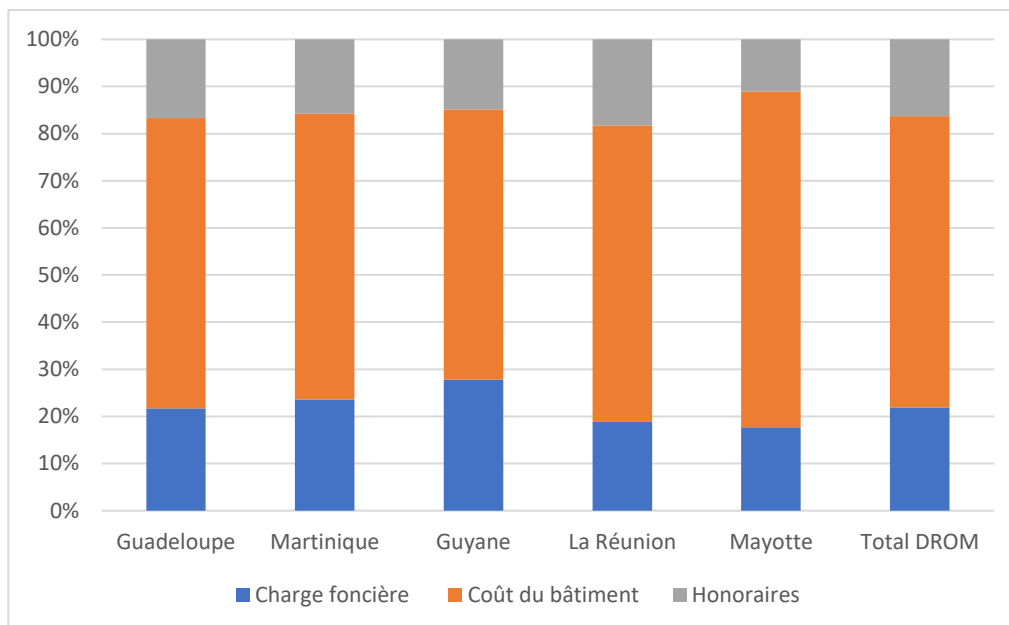


Source BDT, revue « Eclairages » n°33 - Le prix de revient des logements sociaux face aux tensions inflationnistes – décembre 2024

La situation particulière des DROM impacte profondément ce modèle par la tension sur le foncier et les surcoûts de construction estimés de l'ordre de 20% à 30% par rapport à la métropole²⁰, liés notamment aux conditions climatiques et physiques des territoires (voir ci-dessous), aux conditions d'éloignement, aux coûts d'approvisionnement des matériaux ou encore des charges foncières élevées (ces éléments sont développés dans la partie 2.1).

¹⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2025-01/Exe%20brochure%20Eclairages%2033%20A4%202024%20vdef.pdf>

²⁰ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>



Répartition du prix de revient du logement social dans les Outre-mer - selon données de la base SIAP 2024

Des conditions physiques et climatiques qui impactent les coûts

Les DROM font face à une forte exposition aux risques sismiques et volcaniques (hors Guyane) et un climat tropical (Antilles, océan indien) ou équatorial (Guyane) - avec de nombreuses situations de microclimats locaux – qui pèsent sur le modèle économique de la construction. Cela se répercute sur les moyens à consentir pour satisfaire la durabilité des bâtis et respecter des exigences normatives et réglementaires (réglementation parasismique, paracyclonique, RTAA-DOM), et dans l'exécution des chantiers.

À titre d'exemple, la proximité avec le littoral et l'humidité intense accélère les dégradations (moisissures, algues, rouille, fissures sur sols argileux), menaçant de réduire la durée de vie des bâtiments et d'augmenter les coûts de maintenance. Les nouvelles constructions nécessitent ainsi des matériaux résistant à la corrosion.

Les événements naturels multiples (cyclones, séismes, inondations) limitent les espaces constructibles et font peser une menace grandissante sur l'intégrité des bâtiments, tant lors d'événements extrêmes, que sur le long terme par un phénomène de fatigue structurelle.

Ces contraintes exigent une conception architecturale adaptée (logement traversant avec ventilation naturelle, bâti léger, toits aérodynamiques et protections contre les vents...) et nécessitent de revenir à des principes de bioclimatisme²¹, la transposition mécanique des principes architecturaux importés de l'Hexagone ayant montré ses limites.

²¹ https://amenagement-durable.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/fichiers/240524_Lab2051%20Abstract_4%20Bioclimatisme_01%20CLE.pdf

Impact du dérèglement climatique

Comme le rappelle l'USH dans sa brochure dédiée²², les territoires ultramarins sont en première ligne face au dérèglement climatique, qui affecte la fréquence et l'intensité futures des aléas naturels et ne vont faire qu'aggraver les contraintes mentionnées ci-dessus.

Les niveaux d'exposition sont différents d'un territoire à l'autre, mais on y retrouve des tendances communes :

- augmentation progressive des températures dans tous les DROM ;
- augmentation de la fréquence et de l'intensité des cyclones et des tempêtes sévères ;
- baisse de la fréquence des précipitations, avec l'augmentation des périodes de sécheresse, et la hausse de leur intensité, provoquant renforcement des crues, des inondations et des phénomènes de mouvement de terrain (éboulements, glissements)
- hausse de niveau de la mer, s'accompagnant d'une augmentation du phénomène de submersion marine et d'une amplification de l'érosion côtière.

L'exposition combinée à d'autres risques naturels (éruptions volcaniques, séismes, tsunamis...) de certains territoires renforce leur vulnérabilité face au dérèglement climatique.

Ces risques sont aggravés par une densité de la population ultramarine qui ne cesse de progresser en zone littorale (augmentation de 780 000 nouveaux habitants entre 1962 et 2014) et par le caractère informel de certains habitats, incompatibles avec les zonages d'exposition aux risques naturels.

Besoins de financements indirects

Notons qu'en complément des besoins de financement du parc social (acquisition/construction et réhabilitation/rénovation) et ceux liés à son exploitation, l'équation générale du financement du logement social dans les DROM doit également intégrer la couverture d'autres besoins :

- la résorption de l'habitat insalubre et spontané (RHI/RHS) ;
- les aides aux logements à destination des ménages ;
- le volet assurantiel, qui ne sera pas développé dans le présent rapport ; néanmoins, les débats parlementaires récents²³ font état d'un durcissement « des conditions de couverture en cas de sinistres affectant le patrimoine des organismes HLM, notamment lorsque les dommages sont liés à des émeutes, des actes de vandalisme ou d'autres formes de délinquance. Au-delà des conditions restrictives, ce sont surtout les plafonds d'indemnisation qui sont drastiquement revus à la baisse, mettant en péril la soutenabilité financière de ces organismes. Cette évolution est déjà perceptible en Guadeloupe et pourrait s'étendre à l'ensemble des territoires ultramarins » ;
- les services à la personne, susceptibles d'être déployés au cas par cas, éventuellement en réponse à des problématiques localisées ;
- et une participation à l'aménagement urbain accompagnant les opérations de construction (protoaménagement, viabilisation, etc.).

²² <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/energie-environnement/toutes-nos-energies-pour-les-outre-mer-le-secteur-de->

²³ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q17/17-9821QE.htm>

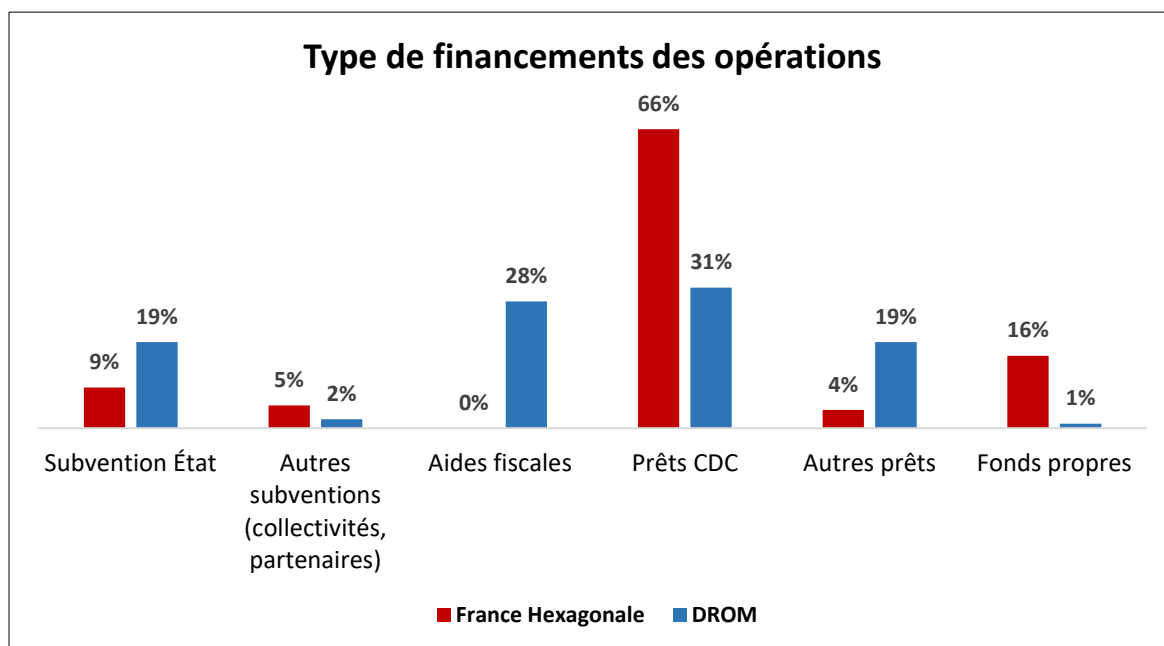
1.2.3 Sources de financement mobilisées

NB : les paragraphes qui suivent récapitulent les principaux dispositifs de l'arsenal des aides mobilisables. Pour une vision plus exhaustive de ces dispositifs, on se référera à la publication de mai 2025 du Ministère des Outre-mer intitulée « Les aides financières au logement en outre-mer »²⁴.

D'une manière générale, le plan de financement des opérations de logement social repose en France sur la combinaison de 3 grandes familles de sources de financement :

- les aides, sous forme:
 - de subventions, quasi exclusivement publiques ;
 - et d'aides fiscales, directes ou indirectes ;
- le levier de la dette, par le biais de prêts réglementés long terme ;
- le recours aux fonds propres.

Ces plans de financement diffèrent dans les DROM de ceux de l'Hexagone, d'une part du fait des instruments qu'ils mobilisent, certains étant spécifiques aux Outre-mer (LBU, aides fiscales spécifiques), et d'autre part sur la proportion que représente chaque source de financement dans la maquette financière globale, comme le montre la figure suivante.



Source USH, après analyse des données SIAP – Financement PLAI-A, PLAI-PLUS, LLS, LLTS 2023

²⁴ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_outre_mer_2025_cle546ce1.pdf

Dans les DROM, la structure du financement est plus diversifiée que dans l'Hexagone : on peut notamment y relever :

- une dépendance beaucoup plus élevée aux aides de l'Etat que dans l'Hexagone, au travers de la LBU, pivot du modèle de financement (cf. § 1.2.3.1) et des aides fiscales (cf. § 1.2.3.2)
- à un recours à la dette moindre (cf. § 1.2.3.3)
- et une mobilisation des fonds propres marginale (cf. § 1.2.3.7).

Notons que ce socle est complété par des dispositifs plus exceptionnels, tels que le Plan d'Investissement Volontaire d'Action Logement (cf. § 1.2.3.5).

Le montage des opérations est encadré par un processus qui définit précisément les conditions de mobilisation de chacune des sources de financement et conduit à une autorisation d'engagement (AE) délivrée par la puissance publique – voir encadre ci-joint.

La notion de logement engagé (source : rapport d'information du Sénat du 16 octobre 2012 / Délégation générale à l'Outre-mer)

Les logements « engagés » ou « financés » sont les logements qui ont donné lieu à une décision de subvention LBU ou à un agrément délivré par les services de l'Etat en charge du logement ouvrant droit aux prêts de la caisse des dépôts.

On dit qu'ils sont « financés » car leur plan de financement est arrêté de manière précise et a fait l'objet d'un accord entre les services de l'Etat (DEAL, préfecture) et le bailleur social. Ce plan de financement prévoit l'utilisation ou non de la défiscalisation. On utilise parfois le terme « engagés » car ils correspondent à des autorisations d'engagement au sens budgétaire.

Le nombre de logements engagés ne correspond pas aux agréments de l'année. En effet, les engagements sont les décisions du préfet. Les agréments sont délivrés ensuite par le ministère des finances.

1.2.3.1 La ligne budgétaire unique (LBU)

Contrairement à l'Hexagone où les aides d'Etat à destination du logement social sont gérées et octroyées par le FNAP (Fonds national des aides à la pierre), celles à destination du logement social ultramarin sont regroupées dans une action spécifique du programme budgétaire 123 « Conditions de vie outre-mer », à savoir l'action n° 1 « Logement », dite « ligne budgétaire unique (LBU) ».

La LBU est dotée chaque année par la loi de finances initiale (LFI) qui permet ainsi de définir les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) comme le définit la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) – voir encadré ci-après. Elle est éventuellement ajustée en cours d'année par une loi de finances rectificative.

Reprenant la logique des aides à la pierre, la LBU intervient directement dans les plans de financement des opérations de logement social en finançant principalement :

- la construction, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation des logements locatifs sociaux et très sociaux (LLS et LLTS) ;
- la construction ou l'adaptation de logements réservés à des publics ciblés (résidences sociales, logements d'urgence, personnes âgées ou handicapées) et à des ménages en difficulté ;
- la rénovation et la réhabilitation du parc locatif social, au travers de la SALLS (subvention pour l'amélioration des logements locatifs sociaux).

Les AE "constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées". Elles permettent d'engager des dépenses qui peuvent s'échelonner sur plusieurs exercices.

Les CP "constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement".

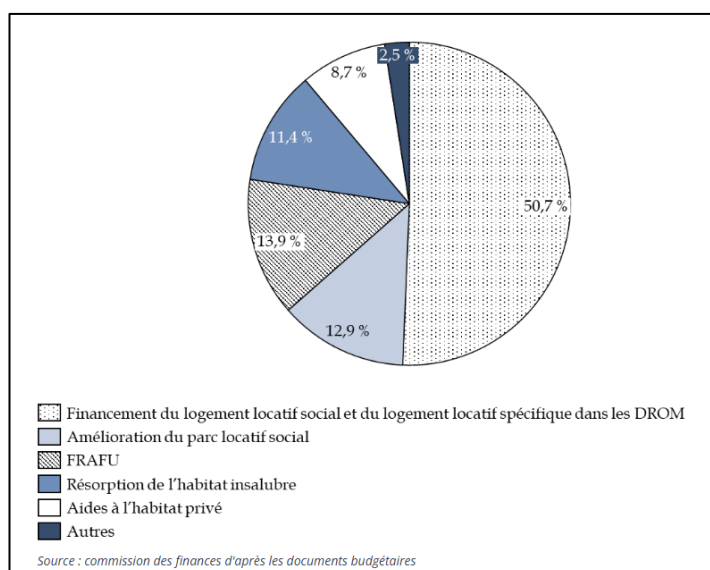
Source : www.vie-publique.fr

Ces postes, qui pèsent pour environ 2/3 du montant des enveloppes de la LBU (le poste « production neuve » représentant à lui seul près de 50% des enveloppes), viennent abonder directement les plans

de financement des opérations portées par les bailleurs ultramarins (à hauteur d'environ 20% du montant total à financer).

La LBU permet également une intervention pour :

- l'aménagement urbain et diverses actions foncières, notamment via les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU – voir § 1.2.3.2).
- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
- l'aide et l'amélioration des logements des propriétaires occupants ;
- l'accession à la propriété sociale, destinée aux ménages sous plafond de ressources : en complément du dispositif PSLA75 a été mis en place dans les DROM le dispositif spécifique des logements évolutifs sociaux (LES) destinés à des familles dont les revenus sont irréguliers et très faibles.

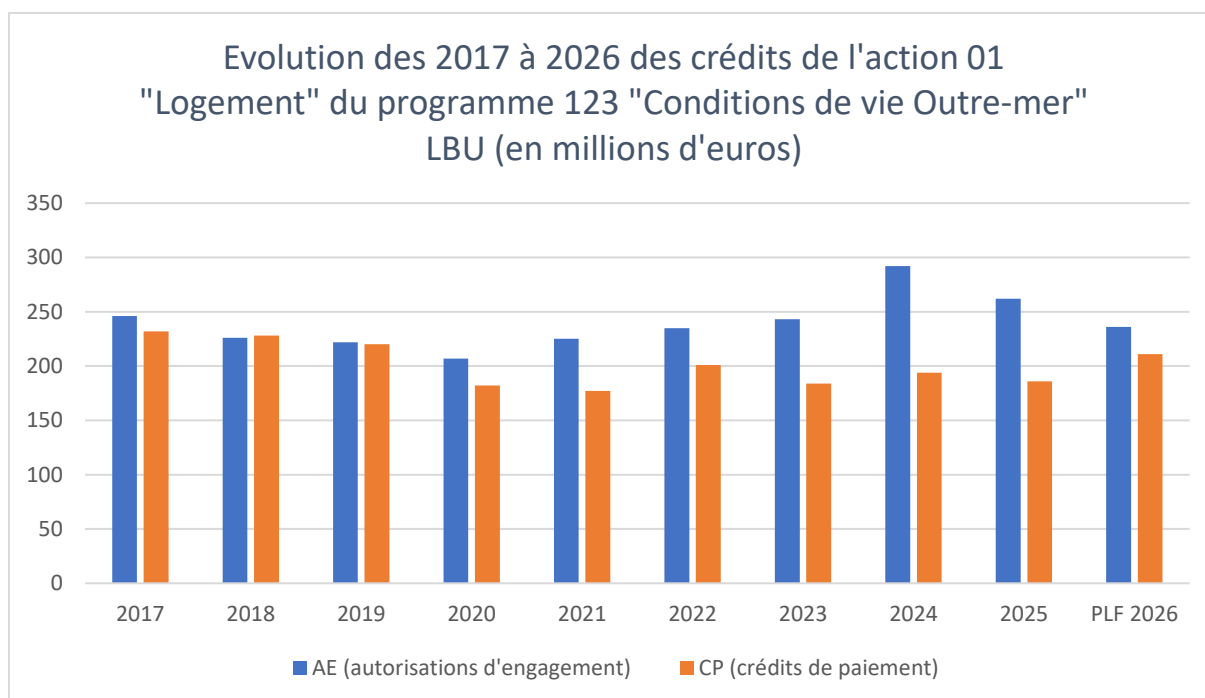


Répartition des financements de la ligne budgétaire unique en 2026 (en pourcentage) – source rapport de la Commission des finances du Sénat – Projet de loi de finances pour 2026 – volet Outre-mer

Évolution des enveloppes de la LBU

On distingue plusieurs périodes qui caractérisent l'évolution du volume de la LBU en Outre-mer sur la dernière décennie :

- jusqu'en 2020, l'enveloppe a progressivement diminué pour atteindre des niveaux d'environ 200 M€ en 2020 en autorisation d'engagement (AE) ; la période a notamment connu des effets de sous-consommation de crédits ;
- entre de 2020 et 2024, on observe un renversement de tendance pour les AE, qui atteignent près de 300 M€ en 2024 ; toutefois, les crédits de paiements (CP) restent relativement stables (entre 175 et 200 M€) ;
- depuis 2024, on assiste à une érosion des AE tandis que les CP restent autour des 200 M€.



Le rapport de Commission des finances du Sénat¹⁸ saluait l'augmentation des crédits de paiement inscrits dans le PLF 2026 tout en rappelant que « *les restes à payer s'élèvent [] sur la LBU à 800 millions d'euros en 2024* », soit environ 4 fois l'enveloppe annuelle.

Malgré des objectifs ambitieux, renouvelés à l'occasion des deux PLOM et de la loi EROM, les moyens budgétaires affichés sont donc longtemps restés relativement constants, et sont même à la baisse ces dernières années.

Notons par ailleurs que les professionnels du logement social pointent un manque de transparence sur ces évolutions annuelles de la LBU.

Mobilisation de la LBU dans les opérations

Pour prendre en compte les contraintes particulières qui pèsent sur le logement social ultramarin, les niveaux de subventions sont plus élevés dans les DROM que dans l'Hexagone. Concrètement, pour les logements LLTS (équivalent du type PLAI dans l'Hexagone), la subvention peut atteindre autour de 50 % à 70 % du coût des travaux dans les DROM, contre environ 30 % à 50 % dans l'Hexagone.

Malgré une prise en compte substantielle des réalités locales et des surcoûts, de nombreux acteurs du secteur du logement et de l'habitat soulignent néanmoins le besoin de simplification et de transparence administrative sur les modalités de calculs et de déclenchement des subventions, avec une meilleure visibilité sur les critères et les clés de répartition géographique des demandes des allocations de crédits de la LBU émanant des services déconcentrés et des territoires. L'objectif est ainsi de formuler des propositions plus adaptées aux exigences attendues pour le montage des opérations, en précisant la manière dont les règles s'adaptent aux réalités locales et pour mieux maîtriser les délais de traitement des subventions.

Perspectives : inquiétudes autour d'une baisse drastique annoncée de la LBU

Les dernières annonces gouvernementales (voir également partie 3.1) laissent présager une baisse drastique de la LBU dans les mois qui viennent, provoquant l'inquiétude chez les acteurs du logement social en raison de la place centrale qu'elle tient dans l'équilibre financier du modèle.

1.2.3.2 Les autres subventions mobilisables

Une aide complémentaire : le FRAFU

Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU), est un dispositif financier propre à l'outre-mer, créé par l'article 31 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000.

Il est destiné à des opérations comportant des logements aidés et vise à abaisser le coût du foncier aménagé ou qui a vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables.

L'appui est réalisé au moyen de subventions attribuées aux communes, aux établissements publics, aux bailleurs et aux opérateurs réalisant ces opérations¹³.

Les crédits du FRAFU sont compris dans la LBU et peuvent être majorés par les crédits LBU non utilisés ; ils se complètent des interventions financières de l'Union européenne (FEDER/FSE+) et des collectivités territoriales mobilisables au titre de ces opérations.

Ce dispositif connaît un abondement croissant et une exécution meilleure. Les financements européens sont à ce jour limités mais sont à développer dans le prochain Cadre financier pluriannuel 2028-2034 (voir partie 3). La demande forte dont il fait l'objet témoigne de la nécessité de lier les opérations de construction nouvelle de logement social à l'aménagement des territoires ainsi que la rénovation urbaine dans une approche globale et territorialisée.

Affectation de la LBU dans le projet de loi de finances 2026 (en montants d'autorisations d'engagement) :

- 104,92 M€ pour le logement locatif social et les logements locatifs spécifiques dans les DROM ;
- 39,52 M€ pour l'amélioration du parc locatif social (objectif de réhabilitation de 3 800 logements) ;
- 32,54 M€ pour abonder le Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané. Ces fonds financent également les établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane, le nouvel établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte et les opérations d'intérêt national en Guyane et à Mayotte ;
- 23,25 M€ pour la résorption de l'habitat insalubre ;
- 31,38 M€ pour l'amélioration de l'habitat, à destination de propriétaires modestes et très modestes, et pour la rénovation des logements des particuliers sinistrés à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte, dans le cadre de la stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte 2025.

Une capacité d'intervention des collectivités territoriales très limitée

La contribution des collectivités territoriales ultramarine au financement du logement social est très marginale, de l'ordre de 1% selon les indications de l'USH.

Plusieurs facteurs sont en cause, parmi lesquels une difficulté à mobiliser l'ingénierie ad hoc de la part des collectivités territoriales et la situation financière délicate qu'elles connaissent. Ces points sont développés plus en détail dans les § 1.3.2 et 2.3.2.

Notons que les collectivités peuvent solliciter l'intervention de l'Établissement public foncier (d'État ou local selon les cas) pour pratiquer une minoration foncière pour des opérations ciblées ; cette minoration permet de prendre en charge une partie de la différence entre la charge foncière réelle et la charge foncière de référence, contribuant indirectement au plan de financement (voir également § 2.1.2).

Autres dispositifs nationaux

- Les programmes de l'ANRU, financés majoritairement par la PEC (Participation de à l'Effort de Construction, ex « 1% logement », voir § 1.3.4), contribuent au financement des opérations

de renouvellement urbain, à l'échelle du quartier, qui peuvent inclure des logements sociaux neufs, réhabilités ou démolis-reconstruits. Les financements, destinés en priorité aux collectivités, jouent un effet de levier par la mobilisation de la LBU dans les maquettes financières globales. Le premier programme PNRU (Programme national de renouvellement urbain) avait ainsi concerné 13 projets dans les DROM²⁵ ; dans le cadre du NPNRU (Nouveau programme national de renouvellement urbain, lancé en 2014), 34 QPV ultramarins (quartiers prioritaires de la ville) répartis sur 16 communes ont ainsi fait l'objet de conventionnements – avec une mobilisation de plus de 500M€ de subvention, complétés de 100M€ via la LBU²⁶. Un « ANRU 3 » a été annoncé récemment et pourrait comprendre un volet spécifique Outre-mer.

- Le programme Action Cœur de Ville²⁷, pilotés par l'ANCT (financement État, BDT, Anah et Action Logement) contribue au financement de la réhabilitation d'immeubles en centre-ville par des opérateurs du logement social ou privé. Ils représentent ainsi un soutien pour des actions de recyclage urbain où les établissements publics fonciers peuvent jouer un rôle d'appui complémentaire. Action Logement y dédit une partie de ses interventions dans le cadre du volet Habitat du programme²⁸, notamment via une aide à destination des investisseurs privés pour le logement intermédiaire²⁹.

1.2.3.3 Les aides fiscales

Les aides fiscales constituent une modalité privilégiée d'intervention de l'État en raison de l'absence d'impact sur le taux de prélèvements obligatoires et représentent une part majeure des opérations de financement du logement social, supérieure au volume de LBU en proportion dans les opérations.

Elles prennent de formes multiples, comprenant :

- au bénéfice direct des OLS : principalement du crédit d'impôt (qui, en montant global, représente l'essentiel des aides fiscales) ainsi qu'un taux réduit de TVA et des exonérations de TFPB,
- et des dispositifs de défiscalisation immobilière spécifiques aux Outre-mer, réorientés vers la production de logement social depuis la loi de développement économique des Outre-mer de 2009 (LODEOM) et permettant une rétrocession d'une partie significative de la défiscalisation à destination à l'OLS.

Crédit d'impôt

Dispositif spécifique aux Outre-mer, le crédit d'impôt applicable aux investissements dans le secteur du logement social ultramarin³⁰ a été introduit par la loi de finances pour 2014 et précisé par décret en août 2015. Ce crédit d'impôt est mobilisable par les OLS dans le cadre opérations financées en LLS et LLTS (et sous réserve de quota, pour des opérations en PLS) à hauteur de 40 % du prix de revient des logements (voir le guide Ministère des Outre-mer intitulé « Les aides financières au logement en outre-mer »).

²⁵ https://www.anru.fr/sites/default/files/media/downloads/maganru_15lite.pdf

²⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport-Ensemble-Faire-la-Ville.pdf>

²⁷ <https://anct-site-prod.s3.fr-par.scw.cloud/s3fs-public/2021-10/Guide%20programme%20ACV%20-%20septembre%202021%20vf.pdf>

²⁸ <https://www.actionlogement.fr/bailleur/centre-de-documentation#165304#5149>

²⁹ <https://www.actionlogement.fr/investir-utile/action-coeur-de-ville>

³⁰ Article 244 quater X du code général des impôts

Sur les dernières années, le montant total alloué au dispositif s'élève à 258 M€/an, soit un niveau légèrement supérieur aux enveloppes LBU.

Outre les OLS, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier de ce crédit d'impôt au titre des acquisitions et constructions d'immeubles bénéficiant des prêts conventionnés PLS.

Notons qu'un crédit d'impôt est également mobilisable en faveur du logement intermédiaire ultramarin³¹ (acquisitions ou constructions ou mise à disposition de logements neufs à usage locatif ainsi qu'aux opérations de location-accession), à hauteur de 35% pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

Application d'un taux de TVA réduit

Le secteur du logement social bénéficie en France de l'application d'un taux réduit de TVA (5,5% dans l'Hexagone) depuis 1996. Cette disposition a été étendue aux travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement de logements locatifs sociaux et aux opérations d'acquisition/amélioration.

Les régimes ultramarins de TVA étant différents de ceux de l'Hexagone, il en va de même pour le taux réduit, fixé à 2,1 % dans les DROM (hors Guyane et Mayotte où la TVA ne s'applique pas à date), s'appliquant pour l'acquisition ou la construction de logements neufs, lorsque ces opérations sont financées à l'aide d'un prêt aidé ou d'une subvention de l'État.

Le poids de la dépense fiscale associée est de l'ordre de 20 M€ selon le « Projet annuel de performances - Annexe au projet de loi de finances pour 2026 »³².

Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Cette exonération, valable plusieurs années, concerne les opérations locatives qui bénéficient de prêts aidés par l'Etat représentant plus de 50% du plan de financement, lorsque les logements sont affectés à l'habitation principale. Cette exonération peut aller jusqu'à 25 ans. Suite aux préconisations du rapport de la commission Rebsamen sur la relance de la construction de logements, l'État s'est engagé dans la loi de finances pour 2022 à garantir aux collectivités une compensation intégrale pendant dix ans de la perte de recettes liée à l'exonération de cette taxe.

S'il n'est pas spécifique aux Outre-mer, ce dispositif a néanmoins une déclinaison particulière dans les DROM dans la mesure où les critères permettant l'allongement des durées d'exonération pour raison de performance énergétique et environnementale sont adaptés aux conditions climatiques³³.

Il existe peu de données statistiques disponibles pour évaluer le volume global de ces exonérations.

Notons que le récent dispositif « Seconde vie »³⁴ (réalisation de travaux de rénovation importants en matière de performance énergétique, de sécurité et de qualité sur le LLS) permet aux bailleurs

³¹ Article 244 quater W du code général des impôts.

³² https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/dyn/contenu/visualisation/1088011/file/PAP2026_BG_Outre-mer_OA.pdf

³³ <https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/exoneration-de-la-taxe-fonciere-sur-les-proprietes-a777.html>

³⁴ https://www.outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/2025-10/Flash%20DGOM%20relatif%20aux%20modalit%C3%A9s%20d%E2%80%99instruction%20des%20op%C3%A9rations%20de%20r%C3%A9novation%20-%202001_2025.pdf

sociaux d'accéder aux mêmes avantages fiscaux que les logements neufs, notamment une exonération de taxe foncière pendant 25 ans.

Autres dispositions fiscales à destination des OLS

Rappelons que, comme dans les Hexagone, les OLS ultramarins bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés pour la part d'activités répondant au service d'intérêt général (SIEG) logement social³⁵.

Par ailleurs les logements LLTS bénéficient d'une exonération de plein droit de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement, tandis que les logements LLS et PLS bénéficient d'un abattement de plein droit de 50 % sur la valeur au m² et peuvent faire l'objet d'exonération facultative de la taxe d'aménagement sur délibération des collectivités locales³⁶.

Dispositifs de défiscalisation spécifiques aux DROM

Le code général des impôts prévoit également des dispositifs de défiscalisation à destination des investisseurs privés en faveur du logement social et intermédiaire ultramarin³², principalement :

- réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029³⁷ (poids de la dépense fiscale évalué à 26 M€/an pour les années 2023, 2024 et 2025³⁸)
- dispositif Scellier intermédiaire³⁹ : réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 (poids de la mesure chiffré à hauteur de 37 M€ pour le dernier PLF³² malgré l'ancienneté du dispositif).

De façon à garantir qu'une part substantielle de l'aide fiscale reste dans le secteur du logement social ultramarin, l'avantage octroyé aux investisseurs privés (selon les cas : particuliers ou entreprises soumise à l'IR ou l'IS) est en partie rétrocédé au bailleur social de l'opération concernée (au minimum 70%) sous forme d'une réduction des loyers versés par le bailleur pendant la période de portage et d'une diminution du prix de cession lorsque le bailleur rachète le bien ou les parts de la société de portage.

Sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention obtenue par le bailleur, voire à une absence totale de subvention.

1.2.3.4 Le recours à l'emprunt

Les prêts réglementés

De la même manière que dans l'Hexagone, les bailleurs sociaux ont la possibilité de mobiliser des prêts réglementés (les bailleurs pouvant avoir recours à des financements bancaires classiques pour la partie de leur parc ne faisant pas l'objet d'un plan de financement conventionné). Ces prêts constituent ainsi une part significative (1/3 environ) des plans de financement du logement social

³⁵ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4324-PGP.html/identifiant%3DBOI-IS-CHAMP-30-30-10-10-20200330>

³⁶ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/plaquette_outre_mer_2025_cle546ce1.pdf

³⁷ article 199 undecies A du code général des impôts

³⁸ https://www2.assemblee-nationale.fr/static/17/Annexes-DL/PLF-2025/Voies_et_moyens_Tome_2_2025.pdf

³⁹ article 199 septvicies XI du code général des impôts

ultramarin (néanmoins dans une proportion moindre que dans l'Hexagone). Ils sont accordés sous réserve de mise en place d'une garantie d'emprunt (voir § 1.2.3.7)

Puisant dans les fonds d'épargne (livret A principalement) et délivrés par la Caisse des Dépôts (CDC) via sa marque Banque des Territoires (BDT), leurs conditions de tarification et de durée sont uniques pour l'ensemble des bailleurs sociaux et sont calqués sur celles en vigueur dans l'Hexagone (NB : ces prêts sont désormais également distribués par Action Logement dans le cadre d'une convention de partenariat de 24 Md€ de financements sur la période 2025-2027 signée en 2024 entre les deux établissements).

Les taux d'emprunt accordés aux bailleurs sociaux sont indexés sur le taux du livret A (TLA) en vigueur, avec une formule qui dépend de la typologie de logement aidé :

- Offre PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) pour le LLTS : $\text{taux} = \text{TLA} - 0,2\%$
- Offre PLUS (prêt locatif à usage social) pour le LLS : $\text{taux} = \text{TLA} + 0,6\%$
- Offre PLS (prêt locatif social): $\text{taux} = \text{TLA} + 1,11\%$
- Offre PLI (prêt locatif intermédiaire) : à $\text{taux} = \text{TLA} + 1,40\%$

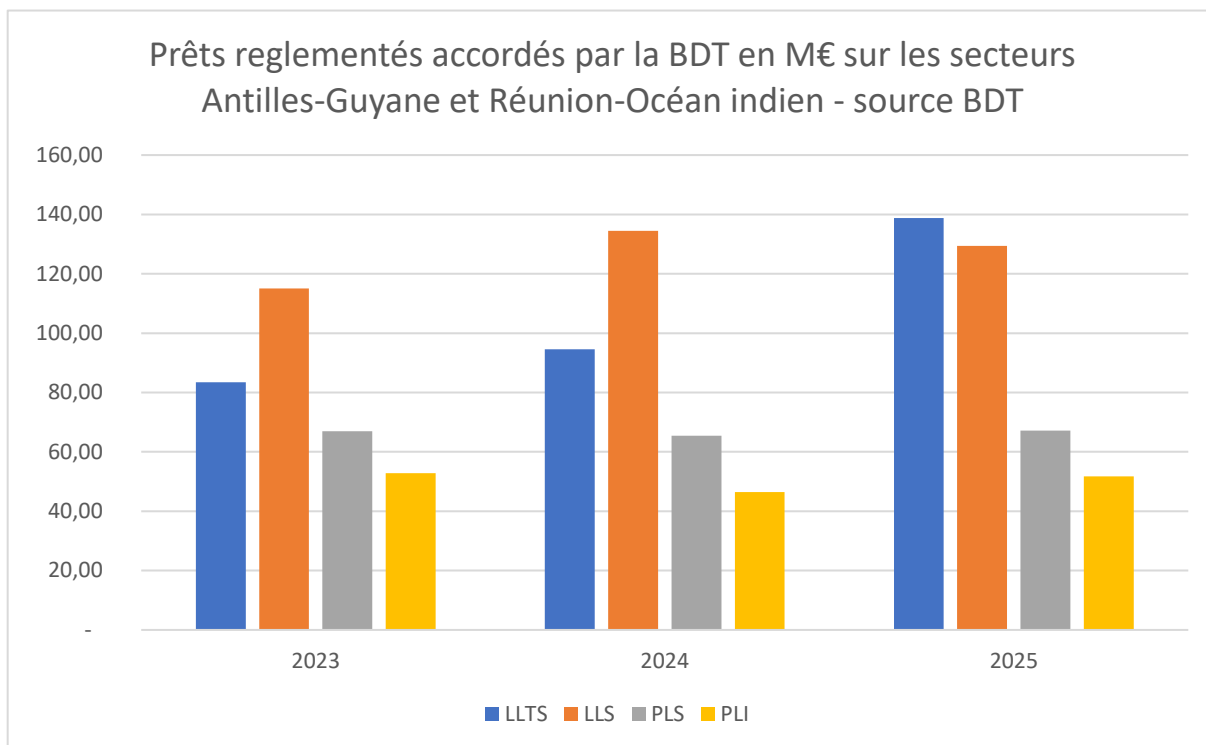
Notons que les prêts PLI peuvent également être distribués par des établissements de crédit ayant signé une convention avec la BDT.

Les durées de prêts varient entre 35 et 40 ans maximum pour le bâti et 50 à 80 ans pour le foncier.

Le livret A occupe une place centrale dans le financement du logement social depuis de nombreuses années. À l'origine, l'épargne collectée a été organisée pour soutenir des missions d'intérêt général et elle a progressivement servi à financer la construction puis la rénovation de logements sociaux grâce à la centralisation d'une partie des fonds à la Caisse des Dépôts.

Il alimente une ressource d'épargne stable, abondante, offrant une grande visibilité, et peu coûteuse. Cette épargne est ensuite mobilisée pour accorder des prêts de long terme aux OLS et financer des opérations dont l'équilibre repose sur des durées d'amortissement très longues.

Dans ce modèle, le livret A permet de sécuriser ainsi l'accès au crédit, faciliter la construction comme la réhabilitation, et rendre possible un financement compatible avec des loyers encadrés. Le taux du Livret A joue un rôle clé : lorsqu'il varie, le coût de financement des opérations sociales varie lui aussi.



Sur les trois dernières années, on observe une augmentation des montants prêtés pour le LLS et le LLTS, tandis que ceux du PLS et du PLI restent à des niveaux relativement stables.

Ces prêts réglementés ont ainsi contribué au financement de près de 5000 logements sociaux et intermédiaires en 2025 dans le bassin Océan indien et sur le secteur Antilles-Guyane selon la BDT (voir également § 1.3.4).

En marge des dispositifs de soutien au logement locatif social, il existe également les dispositifs de type location-accession, où le bailleur loue un logement à un ménage disposant de la faculté, à partir d'une durée minimale de location de 6 mois, de lever une option d'achat sur le logement. Un prêt conventionné dédié (PSLA – prêt social de location-accession) peut dans ce cas être octroyé au bailleur social puis transféré au ménage en cas de levée d'option¹³.

Autres prêts mobilisables

En complément des prêts réglementés, d'autres dispositifs peuvent être mobilisés directement ou indirectement dans les plans de financement des opérations.

Pour la construction :

- Le PPCIDOM (Prêt de préfinancement du crédit d'impôt des départements d'Outre-mer (PPCIDOM)), distribué par la BDT, donne la possibilité aux organismes de majorer temporairement la quotité des prêts classiques à long terme PLUS, PLAI et PLS pour permettre le préfinancement du crédit d'impôt des départements d'Outre-mer (CIDOM). Le PPCIDOM permet ainsi de financer le portage temporaire de fonds propres dans l'attente de la perception du crédit d'impôt octroyé dans les mêmes conditions de tarification que les prêts principaux. Le PPCIDOM doit être remboursé au fur et à mesure de la perception du CIDOM.

- La BDT a mis en place un PLAI bonifié (TLA – 0,40%) pour l’accompagnement des bailleurs sociaux engagés dans des opérations NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain)⁴⁰.
- Mayotte bénéficie de prêts dédiés pour la reconstruction : En janvier 2025, dans le cadre du plan gouvernemental "Mayotte debout", la BDT a débloqué une enveloppe exceptionnelle de 600 M€ de prêts bonifiés sur fonds d’épargne. Ces fonds, garantis par l’État, sont destinés aux opérateurs publics locaux pour financer la reconstruction des infrastructures essentielles, notamment dans les secteurs de l’aménagement, de l’eau, de l’électricité et du logement, à la suite des dégâts causés par le cyclone Chido⁴¹.
- Le PTP (Prêt transfert de patrimoine), distribué par la BDT, est un dispositif dédié au financement des transferts de patrimoine et des rachats de baux dans l’habitat locatif social, s’adressant principalement aux OLS et aux collectivités territoriales ou EPCI : la durée du prêt transfert de patrimoine est celle permettant d’obtenir une trésorerie cumulée légèrement positive en fin d’amortissement du prêt, et peut atteindre 35 ans maximum.
- Action Logement propose également des prêts⁴² pour :
 - la production de logements locatifs sociaux LLS et LLTS. Ces prêts sont accordés pour une durée maximale de 40 ans, avec un différé d’amortissement de 15 ans maximum, et à un taux fixe de 0,75 % et une assiette limitée à 30 % du prix de revient de l’opération ;
 - la production de logements locatifs sociaux PLS (sur 30 ans, avec un différé d’amortissement de 10 ans au plus, et à un taux fixe de 1 %) ;

Pour la réhabilitation/rénovation :

- Le prêt à l’amélioration (PAM) proposé par la BDT voit ses conditions adaptées aux spécificités des Outre-mer pour la réhabilitation lourde : il est ouvert à toutes les opérations de prévention des risques naturels et sismiques en Outre-Mer ; par contre le critère de performance énergétique (classe C) après travaux n’est pas retenu⁴³.
- l’éco-prêt logement social outre-mer (éco-PLS outre-mer) est hérité depuis 2017 du dispositif national de l’écoprêt logement social (éco-PLS). Il s’agit d’un prêt bonifié distribué par la BDT aux bailleurs sociaux des DROM ; son taux est indexé sur le Livret A, diminué de 75 points de base sur 15 ans, de 45 points de base sur 20 ans ou de 25 points de base sur 25 ans, avec un plafond de 33 000 euros par logement. Les conditions d’éligibilité sont en lien avec l’application de la réglementation thermique (RTAA DOM) et aux besoins de réhabilitation énergétique ultramarins, et dérogent aux critères prévalant dans l’hexagone⁴⁴.
- Le dispositif « Seconde vie des bâtiments »³⁴ de la BDT permet d’accompagner les projets de réhabilitation des logements locatifs sociaux par un dispositif financier spécifique qui combine une majoration du montant d’éco-prêt et des prêts équivalents PLAI, PLUS et PLS.

Autres prêts :

- les prêts dits de « haut de bilan » proposé par la CDC ont été ouverts aux organismes de logement social y compris en outre-mer, avec un taux à 0% pendant 20 ans sur des prêts de

⁴⁰ <https://www.banquedesterritoires.fr/blog-des-territoires/un-milliard-deuros-de-prets-plai-bonifie-pour-acceler-la-reconstitution-de>

⁴¹ <https://www.caissedesdepots.fr/eclairage/actualites/mayotte-600-meu-de-prets-pour-la-reconstruction>

⁴² <https://www.actionlogement.fr/bailleur/dispositifs/droit-commun-territoires-ultra-marins>

⁴³ <https://www.banquedesterritoires.fr/produits-services/prets-long-terme/pre-tam>

⁴⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/eco-pre-logement-social-outre-mer>

très long terme puis, pendant 10 ans pour la réhabilitation et 20 ans pour la construction ; le prêt est assujéti au taux du livret A + 0,60%, avec amortissement constant. Ces prêts permettent de soutenir les investissements des bailleurs sociaux par l'octroi d'un financement assimilable à des quasi-fonds propres⁴⁵. Ils sont bonifiés par Action Logement dans le cadre du 2^{ème} avenant à sa convention quinquennale passée avec l'État, en contrepartie d'un droit de réservation⁴⁶.

- Le prêt GAIA, distribué par la BDT, finance des acquisitions foncières et des opérations de viabilisation dédiées aux opérations de production de logements sociaux dans l'attente de la réalisation des programmes immobiliers ;
- l'AFD propose en Outre-mer des prêts au secteur public bonifiés pour des acteurs publics locaux, y compris les organismes de logement social et intermédiaire, avec une bonification subventionnée sur une enveloppe maximale⁴⁷.
- Action Logement propose également des prêts pour la réhabilitation de logements locatifs sociaux familiaux et de logements en structures collectives (sur 25 ans maximum, avec un différé d'amortissement de 10 ans maximum, taux fixe à 0,75%).

1.2.3.5 Le plan d'investissement volontaire (PIV)

Lancé en 2019 par Action Logement pour concrétiser la convention quinquennale passée avec l'Etat en 2018, le plan d'investissement volontaire (PIV) a été doté d'un montant total de 9 Md€ (via l'émission d'une dette obligataire, estimée à 11,3 milliards d'euros sur la période 2018-2027⁴⁸), avec une enveloppe spécifique de 1,5 Md€ fléchés vers les OLS en Outre-mer sous forme de prêts bonifiés, de fonds propres, de quasi-fonds propres et de subventions⁴⁹. Notons que l'avenant « Relance » conclu entre l'État et Action Logement le 15 février 2021 a modifié, à la marge, la convention quinquennale 2018-2022, le PIV ainsi que sa déclinaison dans les DROM.

Les orientations prises en 2019 se décomposent de la façon suivante :

- Antilles-Guyane : un soutien accru aux logements de type LLTS, avec un financement qui peut aller jusqu'à 60% du prix de revient dans un contexte où cette offre ne représente que 25% de la production nouvelle en 2019 ;
- La Réunion : l'accent a été mis sur l'amélioration de l'existant à travers le financement de la réhabilitation par des prêts à taux fixes de long terme ;
- Mayotte : une attention forte est portée aux populations jeunes par des prêts à taux fixe de long terme pour la construction et la réhabilitation de logements familiaux et structures collectives.

⁴⁵ <https://www.banquedesterritoires.fr/produits-services/prets-long-terme/pre-pha-20>

⁴⁶ <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294859.pdf>

⁴⁷ <https://www.afd.fr/fr/pre-secteur-public-pp-le-financement-des-investissements-dans-les-outre-mer>

⁴⁸ <https://www.senat.fr/rap/r25-616/r25-6161.pdf>

⁴⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/dyn/contenu/visualisation/1090011/file/18-Jaune2026_Effort_Construction.pdf

L'annexe au projet de loi de finances pour 2026 dédiée à l'emploi du PEC (participation à l'effort de construction)⁵⁰ permet de mesurer l'emploi des crédits prévus sur la période 2018-2022, notamment pour le volet Outre-mer du PIV, qui fait apparaître l'utilisation d'un peu plus de 1 Md€ (y compris réservations de crédits) sur les 1,5 Md€ budgétés, soit environ 70%. Néanmoins, cette photographie est en trompe-l'œil (du fait des réservations de crédits) dans la mesure où le rapport constatait que le PIV DROM n'en était qu'à 9,3% de taux de réalisation, l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros ayant à peine été entamée à fin 2022.

Montants en M€		2018	2019	2020	2021	2022	Cumul 18-22	Objectifs 18-22	Atteinte
PIV	Adaptation du parc privé ¹¹			490	1 141	-33	1 598	1 730	92%
	Mobilité		8	41	97	75	221	243	91%
	Habitat inclusif			100	149	41	290	290	100%
	Lutte contre la vacance			100	361	300	761	761	100%
	DOM (dont réservations de crédits) ¹²			321	309	409	1 039	1 500	69%
	LLS et LLI			1 042	722	582	2 346	2 541	92%
	Habitat ancien (dont réservations de crédits) ¹³			302	222	379	903	962	94%
	FNAP			300	300	300	900	900	100%
Total PIV			8	2 696	3 301	2 053	8 058	8 927	90%
TOTAL		2 471	2 467	5 512	7 303	6 075	23 828	25 421	94%

Source : Action Logement (bilan d'exécution 2018-2022). Données exprimées en engagements comptables.

Emploi de la PEC – source : annexe au projet de loi de finances pour 2026

Dans son rapport de novembre 2024 relatif au projet de loi de finances (PLF) pour 2025⁵¹, la commission des affaires économiques du Sénat faisait un point sur l'impact du PIV dans les Outre-mer :

- « Au 31 décembre 2022, le plan d'investissement volontaire outre-mer a permis d'accompagner plus de 500 opérations immobilières pour 25 409 logements, dont 13 458 logements en construction neuve, 12 758 réhabilitations et 504 démolitions ».
- « En octobre 2024, l'encours de prêts du PIV 2020-2022 est de 798 M€, avec 2/3 des opérations en chantier pour la production et réhabilitation de 20 000 logements sociaux ».
- « 14 % des engagements financiers du PIV DROM ont fait l'objet d'un abandon, à mettre en perspective avec le taux d'abandon observé sur les crédits LBU par la Cour des comptes en 2020 (18 %). À ce jour, près de 418 M€ de prêts ont été débloqués et 2 600 des logements ont été livrés ».

Si des opérations bénéficient encore des engagements de crédits pris au titre du PIV, celui-ci arrive désormais à son terme.

⁵⁰ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/dyn/contenu/visualisation/1090011/file/18-Jaune2026_Effort_Construction.pdf

⁵¹ <https://www.senat.fr/rap/a24-145-4/a24-145-4-syn.pdf>

1.2.3.6 Le recours au fonds propres

Une des spécificités du modèle ultramarin réside dans la contribution très marginale des fonds propres des bailleurs sociaux dans les plans de financement des opérations (environ 1% selon les données de l'USH, contre 16% à l'échelle nationale).

Une partie des organismes ultramarins présente en effet des capacités financières plus limitées (voir § 2.2.3), liées souvent à une capitalisation plus récente, des trajectoires de développement plus heurtées, des marchés plus étroits et équilibres d'exploitation plus tendus. Les fonds propres restent donc une ressource rare et qui doit être préservée pour sécuriser les bilans,

absorber les aléas d'exploitation et financer la maintenance courante du parc, dans un contexte où les DROM font face à des surcoûts de construction, des besoins de réhabilitation plus élevés et des ménages moins solvables (voir partie 2).

Notons que la situation est hétérogène selon les organismes : certains bailleurs bénéficient, au moins en partie, de l'appui de grands groupes, notamment autour de CDC Habitat et Action Logement immobilier. Pour ces organismes, un effort supplémentaire en fonds propres ou en quasi-fonds propres peut être envisageable dans certaines opérations, surtout lorsqu'il s'inscrit dans une stratégie de groupe, avec des capacités de mutualisation, d'ingénierie financière et d'accès à des financements complémentaires plus importantes.

Les fonds propres des bailleurs sociaux sont constitués du capital, des réserves et des résultats financiers issus du cycle d'exploitation. Ils évoluent en fonction des éventuelles cessions de patrimoine et de leur mobilisation pour financer de nouvelles opérations.

A l'échelle nationale, ils interviennent en moyenne à hauteur de 16% du plan de financement des opérations pour la production de logements neufs (selon les données de l'USH). S'ils ne couvrent qu'une fraction du coût total d'opération, ils conditionnent l'effet de levier des prêts et la capacité à lancer des opérations sans dépendre totalement des subventions.

1.2.3.7 Les garanties d'emprunt

La mise en place des prêts à destination des opérations de logement social est conditionnée à l'obtention de garanties d'emprunt.

À l'échelle nationale, les bailleurs sociaux se tournent prioritairement vers les collectivités ; celles-ci garantissent ainsi près de 96 % de

l'encours des prêts contractés par les bailleurs sociaux auprès de la BDT, avec un niveau d'implication qui peut être variable d'une collectivité à l'autre au sein même des territoires. Ces garanties d'emprunt en matière de logement social sont exonérées des 3 ratios introduits par la loi Galland de 1988 (plafonnement des engagements au regard du budget de la collectivité, plafonnement par bénéficiaire et division du risque) et sont considérées comme des engagements hors bilan. Elles n'affectent ainsi pas directement les capacités d'endettement des collectivités.

Les garanties d'emprunt sont des engagements pris par une collectivité ou un organisme public pour sécuriser le prêt contracté par le bailleur. Elles n'apportent pas directement de trésorerie, mais elles rassurent le prêteur et facilitent l'obtention du crédit. Elles peuvent aussi améliorer les conditions financières du prêt.

Concernant plus particulièrement les Outre-mer, les bailleurs sociaux éprouvent des difficultés à obtenir ces garanties auprès des collectivités locales, selon la BDT. Des retards fréquents dans l'obtention des garanties y sont observés, ralentissant le développement de projets et obligeant les bailleurs sociaux à se tourner vers la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)⁵². La CGLLS note ainsi que 10% des OLS sollicitant ses garanties sont ultramarins.

⁵² <https://cglls.fr/uploads/2023/08/05-Prets-CDC-garantissables-par-Cglls-Mai03.2023.pdf>

1.3 Acteurs et gouvernance du modèle du logement social ultramarin

Un système de gouvernance fortement centralisé mais institutionnellement fragmenté

La politique du logement social s'appuie sur un écosystème d'acteurs bien identifié depuis les années 80. L'État fixe le cadre général et les règles de financement, les collectivités interviennent dans la planification et la connaissance des besoins, les bailleurs sociaux portent la production, la gestion et l'entretien du parc, auxquels se joignent deux opérateurs financiers de référence, la BDT et Action Logement Services. Le modèle français repose ainsi sur une organisation institutionnelle dense mais complexe, où les organismes HLM ne sont pas seulement des gestionnaires de logements, mais des opérateurs de service public au cœur des politiques de l'habitat.

1.3.1 Politiques publiques nationales

Rôle de l'État

Contrairement à l'Hexagone où la politique du logement social est pilotée, au niveau de l'État, par le Ministère du Logement, sa mise en œuvre dans les DROM est assurée par le ministère des Outre-mer (MOM), s'appuyant sur la direction générale des Outre-mer (DGOM) qui administre les enveloppes de la LBU. L'adaptation des politiques du logement aux DROM se traduit :

- au travers du PLOM (voir ci-après), élaboré en lien avec le Ministère du Logement et en concertation avec les acteurs du secteur ;

et par des adaptations :

- fiscales, en lien avec la DGFIP (Direction Générale des Finances Publiques – Ministère de l'Économie et des Finances) ;
- normatives, en lien notamment avec la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Paysage – Ministère du Logement) ;
- et le cas échéant, réglementaires, en lien avec la DGCL (Direction générale des collectivités locales – Ministère de l'Aménagement du territoire).

La déclinaison territoriale est assurée par les Préfets de région et les services déconcentrés (DEAL, DEETS) qui accompagnent les bailleurs et les collectivités dans leurs démarches et instruisent les demandes de financement.

Les opérateurs de l'Etat sont également mobilisés en appui, notamment :

- les CAF pour le versement des aides personnelles au logement ; elles composent un réseau au sein de la CNAF, elle-même sous tutelle du Ministère de la Santé (branche Famille de la Sécurité sociale) ; les CGSS (Caisses générales de sécurité sociale, sous la même tutelle) interviennent quant à elles sur le financement des investissements grand âge via la Caisse nationale d'assurance vieillesse, pour les résidences autonomie notamment⁵³ ;
- l'ANRU, dans le cadre d'opérations émergeant aux programmes de renouvellement urbains (voir § 1.2.3.2) ; L'ANRU est sous la tutelle du Ministère de la Ville et du Logement
- L'ANAH est sous la tutelle du Ministère de la Transition écologique, de la Ville et du Logement, ainsi que du Ministère de l'Économie et des Finances ; l'ANAH intervient sur le parc privé en finançant des travaux de rénovation de l'habitat. En Outre-mer, cette mission

⁵³ http://www.constructif.fr/bibliotheque/2023-6/les-prestations-sociales-et-familiales-dans-les-outre-mer.html?item_id=7867

est importante dans la mesure où une forte proportion des ménages modestes loge dans le parc privé ;

- ANCT, pour les opérations relevant du programme Action Cœur de Ville (cf. 1.2.3.2) ; l'ANCT est placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du territoire
- L'ANCOLS (Agence nationale de contrôle du logement social), chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la participation à l'effort de construction (PEC), sous la double tutelle des Ministères de la Ville et du Logement et de l'Économie.
- L'EPFAG (Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane) et l'EPRDM (Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte) – voir § 2.1.2, disposant d'une forte représentation des collectivités locales dans leurs gouvernances (NB : il existe également des Établissements publics fonciers dits locaux à la Réunion, en Guyane et en Martinique, mais dont l'Etat ne participe pas à la gouvernance) ;
- L'AFD, qui intervient en matière d'ingénierie de projet et d'appui aux transitions, en appui financier auprès du secteur public ultramarin (activité centrée sur les collectivités locales, les infrastructures, l'environnement, l'énergie et la cohésion sociale).

Le PLOM

La politique du logement en Outre-mer est la seule politique prioritaire du Gouvernement qui bénéficie d'une gouvernance, d'un pilotage, d'un fonctionnement et d'un financement distinct de l'Hexagone depuis la fin des années 1980.

Depuis 2015, cette politique spécifique est cadrée par un document d'intention, le Plan Logement Outre-Mer (PLOM), qui constitue une feuille de route partagée entre l'État et ses partenaires. Sa déclinaison vise progressivement une plus grande territorialisation de la politique du logement, davantage de souplesse et d'adéquation aux besoins réels des populations et des acteurs locaux, en complémentarité des divers travaux législatifs et réglementaires relatifs au logement et à l'habitat en Outre-mer.

La première version du PLOM (dit PLOM 1), qui s'est déployée sur la période 2015-2020, ambitionnait notamment la production ou la réhabilitation de 150 000 logements sur la période 2017-2027. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de 2020⁷, les résultats de ce premier PLOM ont été mitigés, en particulier d'un point de vue quantitatif (la production effective de logements étant en deçà des ambitions) et dans la faiblesse du portage territorialisé des mesures.

Le PLOM 2

Le PLOM 2, qui a pris la suite du PLOM 1, comporte 77 mesures⁵⁴. À défaut d'objectif chiffré global pour l'ensemble des DROM, il a mis l'accent sur la territorialisation, pour mieux prendre en compte les particularités de chaque DROM, et s'est donc décliné dans des PLOM « territoriaux » dans chacun des DROM, ceux-ci fixant des objectifs en matière de production réhabilitation/rénovation et de logements⁵⁵. Il est ainsi jugé « plus ciblé en termes de territoires (dynamique de construction à Mayotte et en Guyane, réhabilitation aux Antilles) et de publics (personnes âgées, jeunes, personnes vulnérables) » selon le rapport du Conseil National de l'Habitat (CNH) de juin 2023 intitulé « Pour des

⁵⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20191129%20PLAN%20LOGEMENT%20OUTRE-MER%202019-2022.pdf>

⁵⁵ https://www.senat.fr/rap/l24-144-320/l24-144-320_mono.html

politiques de l’habitat plus efficientes dans les Outre-mer »⁵⁶. La dynamique de mise en œuvre a néanmoins été ralentie dans le contexte de la crise sanitaire.

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession	Réhabilitation de logements sociaux	Amélioration du parc privé
Guadeloupe	Pas d'objectif chiffré	8000 sur 6 ans	Pas d'objectif chiffré
Martinique	950	400	690
Guyane	Pas d'objectif chiffré, besoins évalués entre 3 700 et 5 200		
La Réunion	2000 à 2500	700	400
Mayotte	500	0	0

Objectifs territorialisés du PLOM 2 – source rapport de la Commission des finances du Sénat – Projet de loi de finances pour 2025 – volet Outre-mer

Le déploiement PLOM 2 (période 2019-2022, étendue à 2023) s’est accompagné d’actions concrètes et innovantes, comme l’expérimentation du LLTSA en Guyane et à Mayotte, ou le programme TOTEM (« Un toit pour tous ») piloté par Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et permettant d’expérimenter de nouveaux modes de conception et de construction à même d’offrir un habitat digne aux plus démunis à un coût supportable⁵⁷.

Le rapport du CNH de juin 2023 constatait que le PLOM 2 « conduit à une meilleure consommation de la LBU » mais il pointait une difficulté d’implication des acteurs et un manque de vision à moyen et long terme. Les professionnels du secteur considèrent également que le PLOM 2 n’a pas eu l’effet escompté pour répondre à la demande, toujours massive, de logements sociaux, les mises en production restant en deçà des besoins, en particulier pour le LLTS.

Le PLOM 3

Tout en prolongeant le PLOM 2 jusqu’en 2023, le gouvernement a annoncé en septembre 2022 l’élaboration du PLOM 3.

Ses priorités sont organisées autour de 4 axes :

- accélérer la construction et la rénovation de logements sociaux et très sociaux ;
- intervenir sur l’habitat privé à destination des ménages modestes et très modestes ;
- améliorer la résilience des territoires aux risques et au changement climatique ;
- appuyer les territoires dans la mise en œuvre de leurs PLOM territoriaux.

⁵⁶

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Pour%20des%20politiques%20de%20l%E2%80%99habitat%20plus%20efficientes%20dans%20les%20Outre-mer%20-%20Rapport%20de%20la%20commission%20Outre-mer%20du%20CNH%20%E2%80%93%2029%20juin%202023.pdf>

⁵⁷ <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/un-toit-pour-tous-en-outre-mer-totem-r168.html>

Son ambition est de créer les conditions permettant qu'un logement abordable et de qualité soit accessible à tous les citoyens ultramarins, visant ainsi l'augmentation de 50 % du nombre de logements aidés à vocation sociale. Il s'agit de réduire la pression sur la demande de logement social et le taux de vacance dans les logements privés.

Le volet transversal du PLOM 3 devrait se déployer courant 2026, tandis que des déclinaisons territorialisées sont prévues dans chacun des DROM, celle de la Réunion étant déjà à l'œuvre⁵⁸.

Le Plan « Logement d'abord »

Le « Plan Logement d'abord » est la stratégie nationale qui vise à orienter les personnes sans domicile vers un logement stable le plus rapidement possible, avec un accompagnement adapté, plutôt que de les laisser passer longtemps par l'hébergement d'urgence. Son deuxième cycle couvre 2023-2027 et prolonge cette logique, avec des objectifs renforcés et des déclinaisons territoriales⁵⁹.

Le Plan vise notamment à maintenir une ambition forte sur la production de logements très sociaux et leur attribution à des ménages sans domicile. Le bilan à mi-parcours du 2^{ème} Plan quinquennal relève que le taux de ces attributions sur l'ensemble des attributions est passé d'environ 4 % en 2017 à près de 8 % en juin 2025 à l'échelle nationale. On note toutefois le retard pris par les DROM par rapport à l'Hexagone (moins de 3%) hormis à la Réunion où ce taux est de près de 11%.

1.3.2 Politiques publiques locales

Dans chaque DROM, la gouvernance de la politique du logement social s'organise principalement autour de l'État local, des collectivités et des bailleurs sociaux. Différents rapports (Cour des comptes, rapports du Sénat, IGEDD) pointent les difficultés récurrentes des acteurs à décliner de manière efficace ces politiques, jugées insuffisamment territorialisées, soulignant des carences structurelles dans le pilotage et la coordination ainsi que dans l'ingénierie d'appui (voir également partie 2).

Dans un rapport d'avril 2019, le CGDD (IGEDD désormais) indiquait notamment que « le défaut quasi généralisé des politiques territoriales de l'habitat, qu'elles soient à l'échelle du département, ou à celle de ses intercommunalités, nécessite une mobilisation spécifique de l'État sous l'égide des préfets pour animer ces politiques, sur la base de corpus de connaissances à conforter significativement grâce à la mise en place d'observatoires partagés »⁶⁰. Ce même rapport pointait la difficulté des services déconcentrés en charge du logement (DEAL en premier lieu), du fait de leur dimensionnement, à assurer leur mission à la hauteur des enjeux et à faire face à la faiblesse d'ingénierie des acteurs locaux.

Comités départementaux ou territoriaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH, ou CTHH en cas de Collectivité territoriale unique).

Créés en 2014 par la loi ALUR par extension des anciens CDH, les CDHH (ou CTHH) sont les adaptations aux Outre-mer des CRHH (comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement) chargés

⁵⁸ <https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/plan-logement-outre-mer-2024-2027-plom-3-a1374.html>

⁵⁹ <https://www.info.gouv.fr/politiques-prioritaires/batir-de-nouveaux-progres-et-refonder-nos-services-publics/personnes-sans-abri-letat-vous-aide-a-trouver-un-logement>

⁶⁰ https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/194000665_0.pdf

des concertations en matière d'habitat et d'hébergement, et de la cohérence des actions en matière foncière.

Ils ont une fonction de pilotage et d'articulation des politiques du logement dans les territoires, et notamment le pilotage de la mise en œuvre des PLOM territorialisés décrits ci-dessus.

Ces instances réunissent sous la présidence du Conseil départemental ou de la Collectivité territoriale unique les acteurs du logement aidé et de l'hébergement (services de l'État, collectivités, bailleurs, opérateurs, financeurs, professionnels du bâtiment, associations...).

Dans son rapport d'avril 2019, le CGDD relevait que « les CDHH fonctionnent comme de simples lieux d'échanges, souvent sur la base de bilans de l'année écoulée et ne jouent pas un rôle de co-construction des politiques locales de l'habitat ».

Le rapport du Sénat soulignait que « de nombreux acteurs locaux ont souligné au cours des auditions l'inefficacité des CDHH » et pointait le besoin de rendre ces instances plus opérationnelles.

Collectivités locales

En principe, les collectivités territoriales ultramarines sont sollicitées pour intervenir dans le modèle du financement du logement social, et ce à plusieurs niveaux :

- De manière directe dans le plan de financement des opérations par le biais des subventions ou en accordant des garanties d'emprunt aux organismes de logement social ; on a néanmoins vu plus haut que le niveau de ces subventions est de fait très faible et que les collectivités peinent à accorder les garanties d'emprunt sollicitées par les bailleurs ;
- En étant parfois actionnaires de sociétés de logement social, notamment des sociétés d'HLM, contribuant ainsi à la constitution des fonds propres ;
- de manière plus indirecte,
 - par le biais des documents de planification (SCoT, PLU/PLUi, PLH, PDALHPD⁶¹), mais dont l'adoption est très inégale dans les DROM (§ 2.1.2)
 - en étant à l'initiative d'opérations d'aménagement, avec par exemple l'intervention en maîtrise foncière ou la prise en charge d'études de programmation ou d'expertises techniques. Notons toutefois que certains élus sont peu enclins à développer des programmes de logements sociaux sur leurs communes. La loi « 3DS » prévoit d'ailleurs des mécanismes d'adaptation et d'exemption en matière d'obligation de logements sociaux : cela concerne notamment les communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'un plan de prévention des risques naturels ou pour les communes littorales confrontées aux effets du recul du trait de côte⁶², ce qui est le cas de bon nombre de communes des DROM.

1.3.3 Les bailleurs sociaux ultramarins

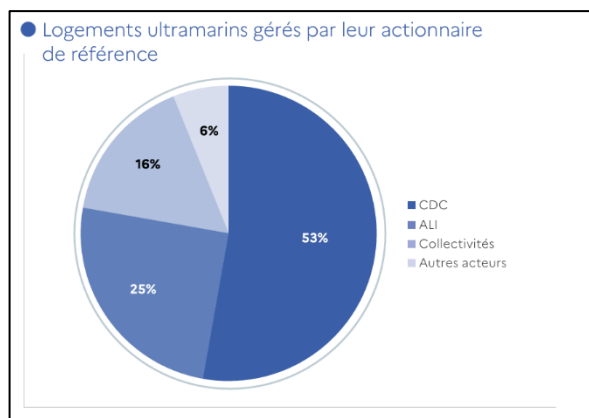
Les DROM comptent 22 organismes de logement social (voir tableau ci-après), pour un parc total géré d'environ 190 000 logements sociaux.

Cet écosystème dessine un paysage composite :

⁶¹ <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/plan-departemental-daction-pour-logement-et-lhebergement-des-personnes-defavorisees-pdalhpd>

⁶² https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/adaptation_dispositif_article_55_loi_sru.pdf

- la taille des parcs gérés est très variable, près de 30 000 logements pour la SHLMR ou la SIDR), tandis que plus de la moitié des OLS (hors coopératives) gère moins de 10 000 logements ;
- La moitié des OLS est composée de filiales de deux grands groupes nationaux, Action Logement Immobilier et CDC Habitat, représentant plus de 75 % du parc géré⁶³ ; ces deux groupes sont également actionnaires minoritaires d'une partie importante des autres OLS ;
- Contrairement au reste du territoire national où les OLS sont pour près de 30% des OPH, il n'y a pas d'OPH dans les DROM où les statuts ESH et SEM/SIDOM dominant :



Sources : « les organismes de logement social – chiffres clés 2023 »⁶³

- ESH (entreprises sociales pour l'habitat), toutes filiales d'Action Logement Immobilier hormis la SMHLM ;
- SIDOM (Société immobilière d'Outre-mer) pour les filiales de CDC Habitat. Ce statut de société d'économie mixte a été instauré par une loi de 1946 pour répondre aux particularités des Outre-Mer. L'État, qui y détenait historiquement une participation majoritaire, s'est progressivement désengagé, en cédant notamment ces parts au Groupe Caisse des Dépôts. L'activité d'OLS des SIDOM est souvent couplée à d'autres activités ;
- SEM (Société d'économie mixte), contrôlées majoritairement par les collectivités locales, l'activité d'OLS étant couplée à d'autres activités comme pour le SIDOM (aménagement principalement).
- Coopérative : hormis la SPHLM, ces structures, à date, ne gèrent pas de parc en direct ; Cap Accession Guyane et la Case Martiniquaise ont pour vocation principale de faciliter l'accès à la propriété pour les familles aux revenus modestes, en lien avec les bailleurs sociaux.
- En Guadeloupe, en Guyane, à la Réunion et plus récemment en Martinique, Les OLS sont fédérés au sein d'ARMOS (Associations régionales des maîtres d'ouvrage sociaux), pouvant associer également des aménageurs.

Organisme	Statut	Actionnaire de référence	Présence
SIKOA (Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe)	ESH	Action Logement Immobilier	Guadeloupe
AL'MA	ESH	Action Logement Immobilier	Mayotte
OZANAM	ESH	Action Logement Immobilier	Martinique
SHLMR (Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion)	ESH	Action Logement Immobilier	La Réunion
SIFAG (Société immobilière foncière d'aménagement de la Guyane)	ESH	Action Logement Immobilier et EPFAG à parts égales	Guyane
2terHabitat (fusion SIGUY - SIMKO)	SIDOM	CDC Habitat	Guyane
SODIAC (Société dionysienne d'aménagement et de construction)	SIDOM	CDC Habitat + État	La Réunion
SEMADER (Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion)	SIDOM	CDC Habitat majoritaire	La Réunion

⁶³ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/chiffres_cles_ols_2023_cle737f6b.pdf

SIDR (Société immobilière du département de La Réunion)	SIDOM	CDC Habitat majoritaire	La Réunion
SIG (Société immobilière de la Guadeloupe)	SIDOM	CDC Habitat majoritaire	Guadeloupe
SIM (Société immobilière de Mayotte)	SIDOM	CDC Habitat majoritaire	Mayotte
SIMAR (Société immobilière de Martinique)	SIDOM	CDC Habitat majoritaire	Martinique
SEMSAMAR (Société communale de Saint-Martin)	SEM	Collectivité de Saint-Martin (majoritaire)	Guadeloupe, Guyane (+ Martinique)
SMHLM (Société martiniquaise d'HLM)	ESH	Collectivité Territoriale de Martinique (minoritaire) + divers actionnaires dont Action Logement immobilier et organismes financiers	Martinique (+Guyane)
SODEGIS (Société de développement et de gestion de l'immobilier social)	SEM	Communauté d'Agglomération Sud de la Réunion (+ participation BDT)	La Réunion
SEMAAG (ex -SEMAG) (Société d'économie mixte d'aménagement des Antilles-Guyane)	SEM	Département de Guadeloupe (minoritaire)	Guadeloupe (+ Martinique)
SEMAC (Société d'économie mixte d'aménagement et de construction)	SIDOM	Groupe CDC (CDC Habitat +BDT) majoritaire	La Réunion
SEDRE (Société d'équipement du département de La Réunion)	SEM	Ville de Saint Paul, Action Logement Immobilier et BDT	La Réunion
Cap Accession Guyane	Coopérative		Guyane
Hippocampe Habitat	Coopérative		Mayotte
La Case Martiniquaise	Coopérative		Martinique
SPHLM (Société Pointoise d'HLM de la Guadeloupe)	Coopérative		Guadeloupe

Panorama des OLS des DROM – source Neoclide

1.3.4 Les groupes Caisse des Dépôts et Action Logement

Les groupes Caisse des Dépôts et Action Logement sont deux acteurs incontournables du logement social ultramarin, avec une montée en puissance très nette dans la dernière décennie, en intervenant à plusieurs niveaux :

- via leurs filiales respectives, qui interviennent en tant qu'organismes de logement social, comme vu ci-dessus, pour produire, réhabiliter et gérer une part très significative du parc ;
- en tant que leviers financiers indispensables : la Caisse des Dépôts, au travers de la BDT, principalement par le biais d'attribution de prêts réglementés adossés au Livret A (cf. § 1.2.3.4) ; et le groupe Action Logement par le biais de subventions et de prêts financés par la PEC (cf. § 1.2.3.2 et 1.2.3.5) ;
- en étant de ce fait des partenaires privilégiés, à la fois au niveau national et au niveau local, dans la construction et le déploiement des politiques publiques en matière de logement.

1.3.4.1 Le groupe Caisse des dépôts

Le Groupe Caisse des Dépôts (CDC) constitue le premier groupe financier public français. Il s'organise autour d'un Etablissement public (la Caisse des Dépôts, dont le métier « Banque des territoires » constitue un des piliers – voir ci-après), des filiales (dont sa filiale immobilière CDC Habitat – voir ci-après) et des participations stratégiques⁶⁴.

Banque des territoires

La Banque des Territoires (BDT) est la marque du groupe qui désigne l'ensemble de ses activités d'accompagnement des projets d'intérêt général (financement, investissement, appui en ingénierie, conseil) à destination des acteurs territoriaux.

⁶⁴ https://www.diese.gouv.fr/files/files/pdf/autres%20ressources/25-078%20Plaq_promo%20INSP%202024-2026_VDEF%20CDC.pdf

La BDT est à ce titre le banquier historique principal des organismes du logement social en France. Elle est une vigie efficace et, en cas de difficulté, la structure dispose de la capacité de retravailler activement l'encours de dette du secteur qu'elle détient très majoritairement. Ce modèle économique est spécifique à la France et s'applique sans exception aux territoires ultramarins.

En 2025, elle a accordé 22,9 Md€ de prêts au titre du logement social et de la politique de la ville au niveau national, dont 16,7 M€ (+9% vs 2024) pour la production de 122 000 nouveaux logements sociaux et intermédiaires et 3,6 Md€ (+24% vs 2024) pour la rénovation du parc de logement social (43 000 rénovations thermiques)⁶⁵.

Pour l'ensemble des Outre-mer, la BDT a signé en 2025 pour 518 M€ de financements sur le volet habitat-logement, principalement sur le bassin Atlantique (Antilles et Guyane pour 193 M€ dont 13,8 M€ pour la réhabilitation) et le bassin Océan Indien (Réunion et Mayotte pour 313 M€, dont 56 M€ pour la réhabilitation, notamment à Mayotte à la suite du cyclone Chido).

Les prêts réglementés de la BDT sont accordés pour la totalité des logements sociaux construits par les bailleurs sociaux (LLTS, LLS et PLS) et pour une partie des logements intermédiaires. Cela représente 2 855 logements sociaux et intermédiaires financés en 2025 sur le secteur Océan indien, et 2 102 sur le secteur Antilles-Guyane.

La BDT intervient également :

- en soutien des collectivités locales sur fonds d'épargne (313 M€ en 2025 pour les secteurs Antilles-Guyane et Océan indien) ;
- compte tenu des spécificités des Outre-mer, en accompagnement renforcé grâce à une majoration du taux de prise en charge de l'ingénierie de projet (de 50% à 80%) au bénéfice des collectivités ultramarines et d'un ensemble de partenaires et structures spécifiques aux Outre-mer ; des soutiens spécifiques sont réservés pour les bénéficiaires des programmes nationaux tels qu'Action cœur de ville (ACV) ou Petites villes de demain (PVD), ce qui représente 3 à 5 M€ de crédits par an pour des bénéficiaires ultramarins ;
- en fonds propres pour soutenir des projets privés répondant à des enjeux territoriaux : la BDT est par exemple entrée en 2025 au capital d'un fonds d'investissement spécifique aux Outre-mer aux côtés de partenaires bancaires et travaille à porter la création d'un fonds d'investissement à impacts sur l'ensemble des Outre-mer qui regrouperait des acteurs bancaires, des entreprises ultramarines et l'AFD.
- En tant qu'opérateur de l'État au titre de France 2030, avec par exemple deux Démonstrateurs de la Ville Durable (DVD) soutenus en Guyane et à la Réunion.

Il est important de rappeler également le rôle de BDT en faveur de la Politique de la Ville, notamment au travers des contrats de Ville et de l'appui aux QPV (quartiers prioritaires de la Ville),

Cas particulier de Mayotte

En janvier 2025, la BDT a ouvert une enveloppe exceptionnelle de prêts pour un montant de 600 M€ pour accompagner la reconstruction post Chido pour les opérations de production LLS, LLTS, PLS et PLI, avec des conditions financières aménagées (différé total d'amortissement de 5 ans). A fin 2025, 10,8 M€ de prêts ont été accordés pour la construction neuve de 120 logements et 40,9 M€ pour la réhabilitation de près de 1 500 logements. Au total, la BDT a engagé 270M€ de financement à Mayotte en 2025 et près de 200M€ ont fait l'objet d'une signature et d'un versement. Pour la partie la plus importante, il s'agit du prêt reconstruction. Les principaux bénéficiaires sont les bailleurs sociaux, Electricité de Mayotte et, pour près de la moitié, les collectivités locales mahoraises (source : BDT).

⁶⁵ https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2026-04/Bilan_2025_Banque_des_Territoires.pdf

et plus particulièrement dans le cadre des programmes de l'ANRU dont la BDT est cofinanceur (voir plus § 1.2.3.2).

CDC Habitat

De son côté, le groupe CDC Habitat (ex SNI), filiale à 100% de la Caisse des Dépôts, est un des acteurs majeurs du logement social en France, avec 351 000 logements sociaux gérés.

Son intervention dans les DROM est relativement récente mais désormais majeure, (plus de 50 % du parc total de logements des DROM gérés au travers des SIDOM, correspondant à plus de 100 000 logements) : elle fait suite à la volonté de l'État, à partir de 2016, de rationaliser l'actionnariat des SIDOM, conduisant à la cession des participations de l'État et de l'AFD à CDC Habitat, pour en faire un acteur de référence du logement social dans les DROM⁶⁶.

		logements gérés	logements livrés	logements mis en chantier	réhabilitations de logements lancées
Guyane	2terHabitat	19 950	1 199	853	169
Guadeloupe	SIG	19 424	114	221	262
Martinique	SIMAR	12 457	106	251	
La Réunion	SIDR	27 656	576	592	1126
La Réunion	SEMADER	9 029	279	447	67
La Réunion	SODIAC	4 297	58	119	41
La Réunion	SEMAC	6 156	280	252	88
Mayotte	SIM	3 354	388	321	605
TOTAL DROM		102 323	3 000	3 056	2 358

Bilan d'activité/données 2025 - Neoclide d'après rapport annuel de CDC Habitat

Notons que le groupe Caisse des Dépôts intervient également en Nouvelle-Calédonie, où le secteur du logement social est profondément déstabilisé, en tant qu'actionnaire d'un des trois OLS, et en Polynésie où la BDT intervient en prêt sur fonds d'épargne au profit d'un OLS polynésien, depuis cette possibilité est rendue possible juridiquement (2024).

On peut également citer la filiale Toits Temporaires Urbains, détenue à 80% par le groupe CDC aux côtés de la SNCF et d'ICF Habitat et qui propose des solutions constructives durables et déplaçables, offrant des perspectives pour les besoins ultramarins.

⁶⁶ https://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-1_mono.html

1.3.4.2 Groupe Action Logement

Le groupe Action Logement est une association contrôlée par une gouvernance paritaire comprenant les organisations patronales et syndicales ainsi que l'État, et dont l'origine remonte à la création du « 1% logement » obligatoire en 1953 (devenu PEC voir encadré ci-contre). Se définissant comme acteur de référence du « *logement social et intermédiaire en France* », son action est régie par convention quinquennale passée avec l'État qui fixe notamment la stratégie du groupe et les modalités d'emploi de la PEC, dont elle assure la collecte (à l'exception d'environ 1% collecté par la SICF (Société immobilière des chemins de fer)).

Les entités du groupe comprennent notamment Action Logement Services, Action Logement Immobilier (que l'on développe ci-après) et l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) qui délivre les garanties Visale aux locataires.

Pour 2024, le groupe évalue son intervention en faveur du logement dans les Outre-mer à hauteur de 171 M€.

Action Logement Services (ALS)

ALS est chargé de collecter la PEC, et en contrepartie délivrer des aides financières et services, contribuant ainsi au financement de la production et la réhabilitation du logement social en France. Ce soutien se concrétise :

- auprès des bailleurs sociaux, sous forme de prêts : la convention quinquennale en vigueur prévoit notamment de prêts pour la construction et la réhabilitation de logements en Outre-mer (780 M€) ;
- par une contribution aux politiques publiques (prêts et subventions) sous forme de subventions, au travers du Fonds National des Aides à la Pierre, du programme Action Cœur de Ville, et du NPNRU.
- Rappelons également les actions menées au travers du PIV (§ 1.2.3.5) au titre de la convention quinquennale 2018-2022 et désormais en cours d'extinction.

Action Logement Immobilier (ALI)

ALI met en œuvre la stratégie immobilière du groupe et gère un important parc au travers de ses filiales immobilières ; le groupe possède 5 filiales dans les DROM (voir tableau ci-dessus § 1.3.3), gérant environ 25% du parc de logement social, soit près de 50 000 logements.

La PEC (Participation à l'effort de Construction), anciennement « 1% logement », rassemble :

- la PEEC (Participation de l'employeur à l'effort de Construction) et représentant 98% de la PEC. Il s'agit de la cotisation versée par les employeurs de plus de 50 salariés (entreprises du secteur privé et de certaines entreprises du secteur public) en faveur du logement ; en 2023, le montant total de la collecte directe de la PEEC s'est élevé à 1,8 Md€ (source : ANCOLS) ;
- la PEAEC (Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction), qui étend le principe de collecte aux entreprises agricoles de plus de 50 salariés, pour 32 M€ en 2023 ;
- et la PSEEC (Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction) pour 17 M€ en 2023.

	ménages logés dans le parc social géré par les filiales ALI	Intervention ALS	Activité de la filiale ALI		
		Prêts accordés aux bailleurs sociaux (M€)	logements mis en chantier	logements réhabilités	Montant d'investissement correspondant (M€)
Guadeloupe	7 552	16,9	170	329	64
Martinique	11 630	33,5	180	370	57
Guyane	4 892	16,9	170		41
La Réunion	29 808	69,3	950	1027	229
Mayotte	14	26,9	390		125
TOTAL DROM	53 896	164	1 860	1 726	516

Données 2025 - Neoclide d'après site internet du Groupe Action Logement

Actions du groupe en matière d'innovation

Depuis 2021, Action Logement a financé 70 projets innovants en Outre-mer, parfois avec une approche transversale et inter-DOM. À titre d'exemple, douze projets ont été soutenus en Guadeloupe à hauteur de 5 M€, incluant des initiatives telles que la production d'énergie verte à partir d'hydrogène dans le logement social.

1.4 État de l'offre et de la demande

Cette partie revient sur les déterminants du déséquilibre chronique entre l'offre (évolutions démographiques, niveau de pauvreté des ménages) et la demande de logements sociaux dans les Outre-mer (insuffisance d'un parc, vieillissant et exposé à une usure accélérée).

1.4.1 Des tendances démographiques contrastées

Selon les données INSEE consolidées par l'observatoire tenu par le Ministère des Outre-mer, les DROM comptent près de 2 300 000 habitants en 2026⁶⁷.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Mayotte	La Réunion
Population municipale légale - données 2023 sauf Mayotte (2017)	384 160	360 630	293 996	256 518	889 679
Population estimée (2026)	382 586	358 818	298 554	338 208	910 985
Densité de la population (hab/km ²)	236	320	4	686	355

Les différents DROM connaissent des situations démographiques à la fois singulières par rapport à l'Hexagone, et contrastées entre elles.

Dans son rapport relatif projet de loi de finances pour 2026 – volet Outre-mer –, la Commission des finances du Sénat rappelait en novembre 2025 que « la hausse démographique des outre-mer est globalement plus importante que la tendance métropolitaine » (+ de 5,4 % en outre-mer sur les 10 dernières années, contre +3,4 % dans l'Hexagone)⁶⁸.

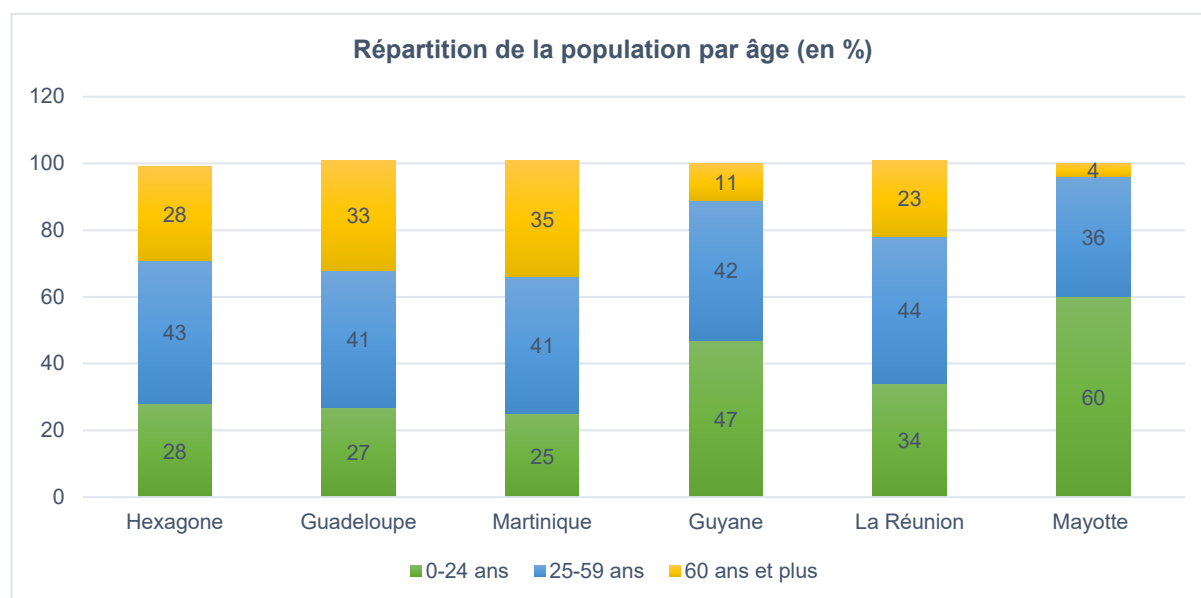
⁶⁷ <https://www.outre-mer.gouv.fr/observatoire/population>

⁶⁸ <https://www.senat.fr/rap/l25-139-320/l25-139-3201.html>

Cette augmentation est particulièrement nette en Guyane (+23% sur 10 ans, avec néanmoins un ralentissement ces dernières années), et même spectaculaire à Mayotte (+ 42,7 %), majoritairement alimentée par un solde naturel nettement positif (+2,5 %/an pour la Guyane et +3,3%/an pour Mayotte selon les derniers chiffres INSEE⁶⁹) et des phénomènes migratoires importants. La population y est beaucoup plus jeune et la proportion des plus de 65 ans très faible.

A contrario, la Guadeloupe et la Martinique connaissent un phénomène de décroissance démographique, (respectivement 6,5 % et 9,8 % en 10 ans), imputable à une diminution de la fécondité (même si le solde naturel reste positif) et l'émigration des jeunes actifs (« fuite des talents » et départ massif des 15-30 ans). Ces territoires connaissent donc des populations vieillissantes, la population de tranche des plus de 65 ans approchant voire dépassant celles des moins de 20 ans. Ce phénomène d'inversion de la pyramide des âges est observé depuis 1999 et semble s'accroître depuis 2014⁷⁰.

La Réunion se distingue par une structure démographique plus « équilibrée » avec 42 % de la population qui a moins de 30 ans et une part de vieillissement en augmentation progressive.



Graphique issu des données du rapport de la Fondation pour le logement - le mal-logement dans les Outre-mer, édition 2026 – d'après données INSEE Estimations de population au 1er janvier 2025 (données provisoires)

Concernant les projections démographiques, les modélisations varient au fil des travaux de l'INSEE de ces dernières années : selon le tableau de bord économique des Outre-mer publié par l'IEDOM en avril 2026⁷¹, on peut envisager un doublement de la population Mahoraise à l'horizon 2050, une forte augmentation en Guyane (+35 % environ) et une croissance plus modérée à la Réunion (+4,5% environ). La population antillaise pourrait nettement diminuer (de l'ordre de -25 % à -30 %).

Pour chacun de ces territoires ultramarins, les mutations sont donc profondes et pour certaines rapides, induisant des changements à tous les niveaux dans la société : équilibre des âges, accès à l'emploi, solidarité intergénérationnelle... et des impacts en matière d'habitat : forte demande dans

⁶⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4632225#titre-bloc-5>

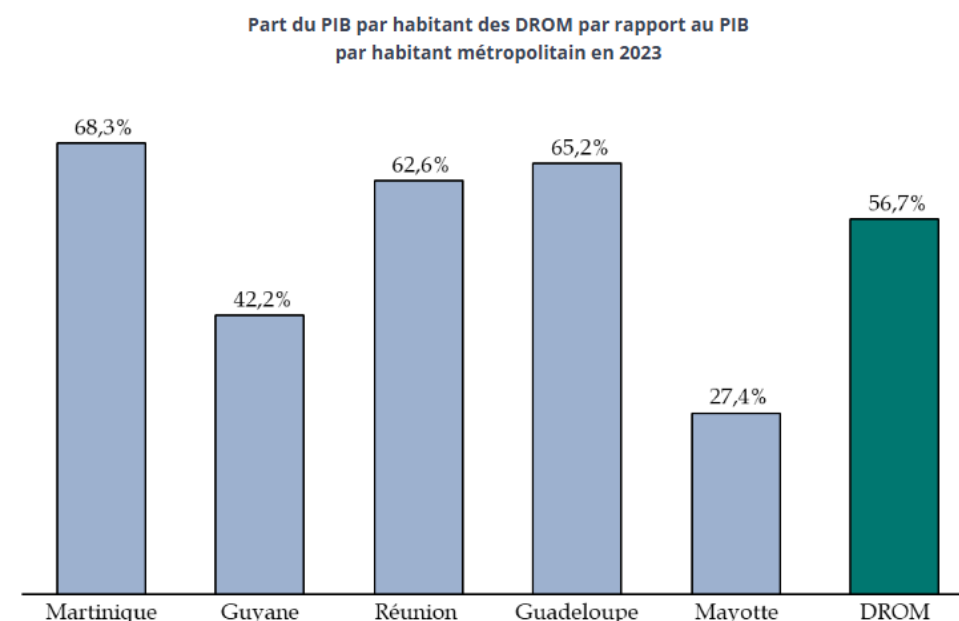
⁷⁰ Rapport sur le grand âge dans les outre-mer, délégation Outre-mer, Stéphanie Atger et Ericka Bareights https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b2662_rapport-information

⁷¹ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tdb_om_2025_iedom_ieom_avril2026.pdf

certaines territoires, risques de vacance dans d'autres, évolution de la composition des ménages et des besoins, vieillissement des populations nécessitant une adaptation du parc...

1.4.2 Un besoin de logement social accru par la vulnérabilité de la population

Les territoires ultramarins se distinguent par une situation économique plus fragile que dans l'Hexagone. Le rapport du Sénat⁶⁸ rappelle que le PIB/habitant est DROM à peine supérieur à la moitié du PIB/habitant hexagonal.



Source : commission des finances du Sénat d'après l'INSEE

Source : Commission des finances du Sénat – rapport relatif au PLF 2026 – volet Outre-mer

Les inégalités de richesse y sont plus marquées et le niveau de vie des ménages beaucoup plus faible, comme l'observe la Fondation pour le logement dans son rapport annuel⁷² (voir figure ci-dessous) : le taux de pauvreté y est de 30% aux Antilles, près de 40% à la Réunion, pour atteindre plus 50% en Guyane et près de 80% à Mayotte (voir également les informations fournies par l'Observatoire des inégalités⁷³), contre 14% dans l'Hexagone. Cette situation est décrite par l'Insee comme le fruit du cumul de très faibles revenus et d'une privation matérielle et sociale sévère.

⁷² <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/eclairage-idr-2025-pdf.pdf>

⁷³ <https://www.inegalites.fr/pauvrete-outremer>

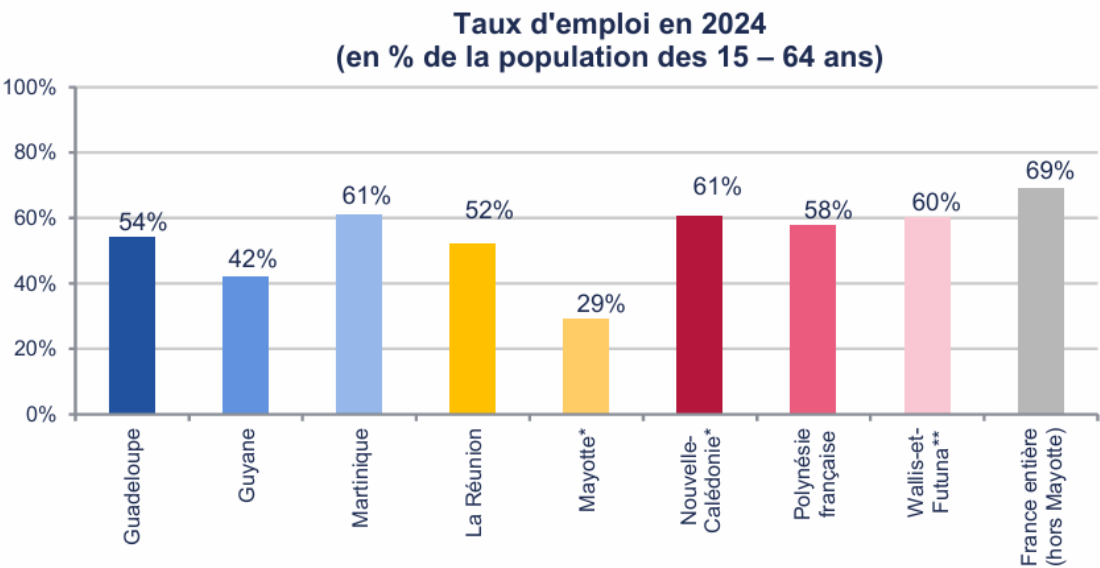
NIVEAUX DE VIE DES MÉNAGES

Sources : Dress ; Insee, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) 2018, Budget des familles pour Guadeloupe, Guyane et Mayotte.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Niveau de vie médian des ménages	17 880 €	15 720 €	11 040 €	15 440 €	3 140 €	21 730 €
Disparités des revenus des ménages (rapport inter décile D9/D1 du niveau de vie)	4,3	4,9	7,8	4,4	6,8	3,4
Taux de pauvreté monétaire (seuil de pauvreté à 60 %)	29,8	34,5	53	38,9	77	14,6
Taux de pauvreté monétaire des ménages dont le référent fiscal est âgé de moins de 30 ans*	49,7	45,1	74	54,3	85,4	22,2
Taux de pauvreté monétaire des ménages dont le référent fiscal est âgé de 75 ans ou plus*	31,2	30,6	39,4	39,9	95,4	9,7
Intensité de la pauvreté monétaire	23,6	nd	nd	23,8	nd	20,2

Source : Fondation pour le logement – état du mal logement – rapport 2025

Même si l’emploi salarié a progressé sur la période récente, les difficultés de recrutement se sont multipliées, entraînant le maintien d’un niveau de chômage élevé en Outre-mer, particulièrement à Mayotte et en Guyane (taux d’emploi respectivement 29% et 42% vs. 69% dans l’hexagone en 2024, selon des données consolidées par l’IEDOM – voir figure ci-dessous).



*en 2023 ** Wallis-et-Futuna : au sens de l'enquête budget des familles 2020 (Enquêtes emploi dans les autres géographies)
Sources : INSEE, ISEE, ISPF, STSEE

Source : Tableau de bord économique des Outre-mer – IEDOM avril 2026

De plus, une étude récente de France stratégie en matière d’égalité des chances souligne que les personnes nées aux Antilles ou à La Réunion ont, par rapport à la France hexagonale, 20% à 25% de chances en moins d’obtenir un diplôme du supérieur, 12% de chances en moins d’accéder à un

emploi et 35% à 45% de chances en moins d'occuper un poste de cadre. Plus de sept personnes sur dix sont d'origine modeste ou très modeste dans les Antilles ou à La Réunion, contre une sur deux dans l'Hexagone.

L'économie des territoires est également pénalisée par l'isolement et des infrastructures inégalement développées, conduisant à des niveaux de prix supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone et des conséquences sur le pouvoir d'achat substantielles, et une solvabilité incertaine pour de nombreux ménages. En 2023, selon l'INSEE, les écarts de prix avec l'Hexagone étaient de +15,8 % en Guadeloupe, +13,8 % en Martinique, + 13,7% en Guyane, + 10,3% à Mayotte et +8,9% à La Réunion (hors loyers) ; ces écarts sont encore plus élevés (x2 à x3) sur les produits alimentaires.

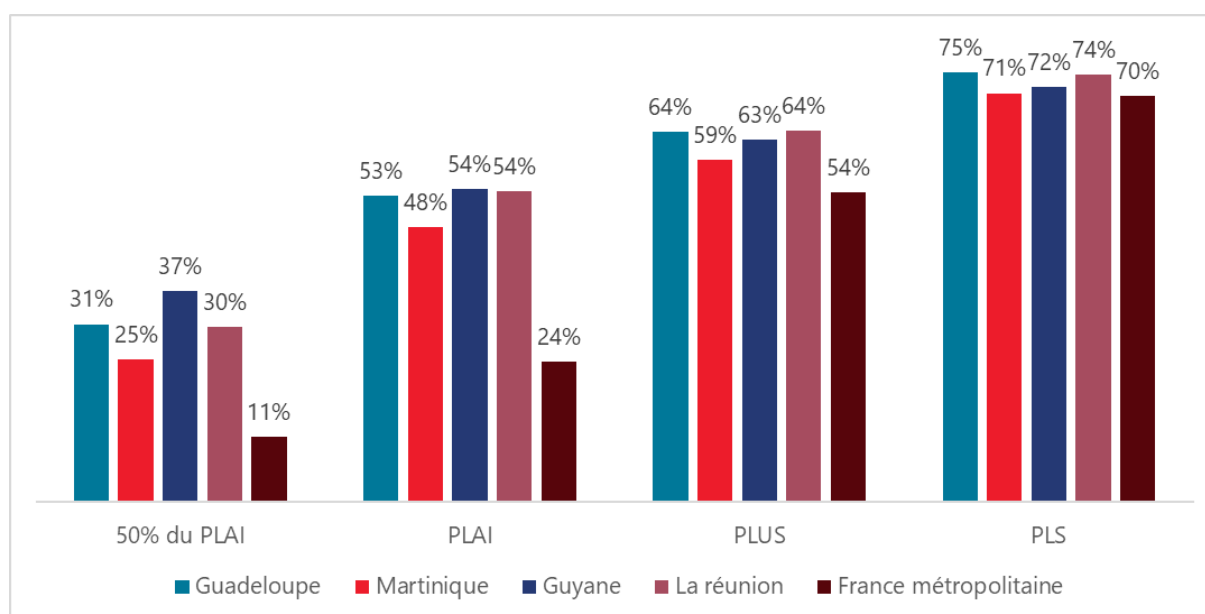
1.4.3 Impact sur le parc social

1.4.3.1 Une demande forte, non satisfaite

Ces situations, même si elles s'expriment de manière différente sur chacun des DROM, ont toutes un impact sur les besoins en matière de logement et font peser sur le parc social une demande plus forte.

Selon une étude publiée en mars 2024 par l'ANCOLS⁷⁴ sur des données Fidéli de 2019, le taux global d'éligibilité au parc social (c'est-à-dire pour des revenus inférieurs au plafond de ressources du PLS) était de l'ordre de 71 à 75% selon les DROM (hors Mayotte), soit un niveau un peu supérieur au taux hexagonal.

Ces écarts augmentent pour le LLS (équivalent du PLUS), et de manière significative pour le LLTS (équivalent PLA1) dont l'éligibilité est comprise entre 48 et 54% dans les DROM (hors Mayotte) contre 24% dans l'hexagone. Cela montre la distorsion des besoins entre DROM et hexagone.



Part des ménages éligibles au parc social dans les DROM par section du parc et par localisation (en comparaison à la France métropolitaine) – Rapport ANCOLS mars 2024

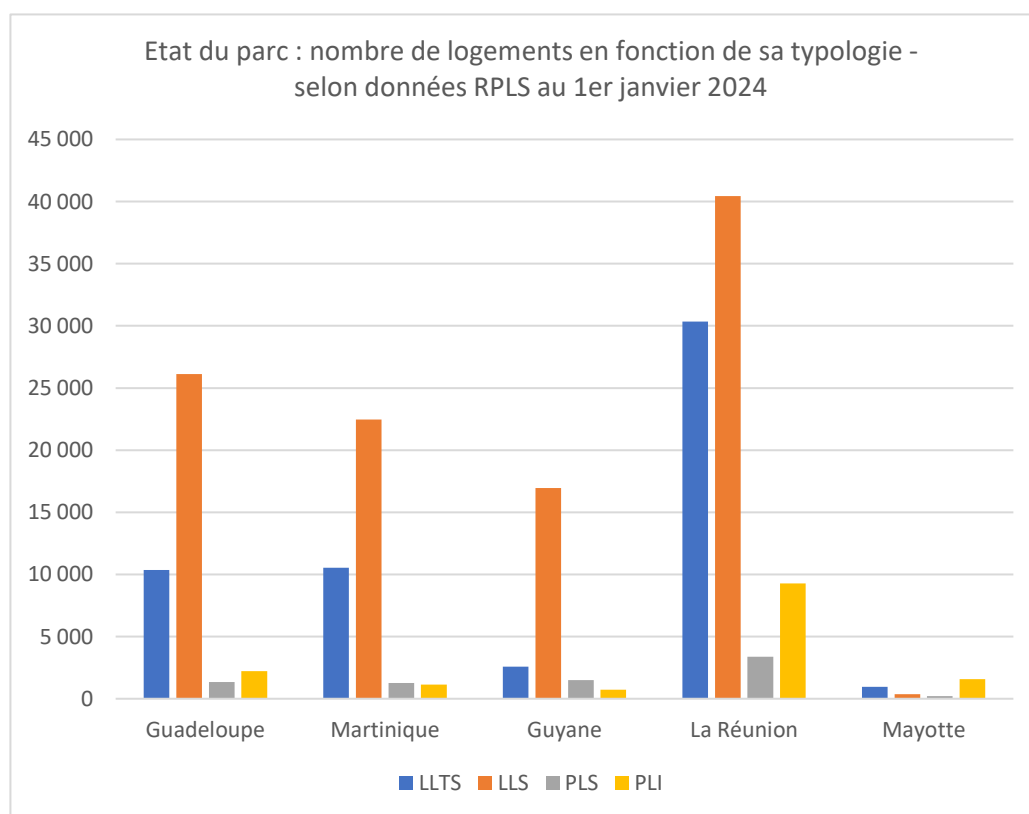
⁷⁴ https://www.ancols.fr/assets/publication_file/2026/01/13/995ade73-ce62-4927-89d4-23f236366b3c-Post-CA-ANCOLS-Eligibilite.pdf?s=eb43313d5d47345b71d6d371c3d98652

Le rapport de novembre 2025 de Commission des finances du Sénat⁶⁸ va plus loin puisqu'il indique que « 80 % de la population des DROM serait éligible au logement locatif social (LLS), contre 66 % dans l'hexagone, et que 70 % de la population serait même éligible au logement locatif très social (LLTS), contre 29 % dans l'hexagone ».

Selon l'USH, les besoins seraient d'environ 90 000 logements dans les DROM, recouvrant le logement locatif social et très social (LLS et LLTS), l'accession sociale et très sociale et la résorption de l'habitat indigne. Fin 2025, le nombre de demandes en attente atteint 103 411, soit un ratio global d'environ 1 demande pour 1,75 logement. Ce déséquilibre est particulièrement marqué à Mayotte (3 866 demandes pour 2 678 logements) et en Guyane (16 046 demandes pour 21 055 logements), tandis que la Réunion, la Guadeloupe et la Martinique affichent des tensions importantes mais relativement plus modérées.

État du parc

Comme indiqué plus haut, le parc social des DROM compte environ 190 000 logements soit un peu moins de 20% du parc total de logements. Dans son dernier rapport sur l'état du mal-logement⁷⁵, la Fondation pour le logement dresse un panorama du parc, relevant le manque de logements adaptés aux ménages les plus démunis (LLTS).



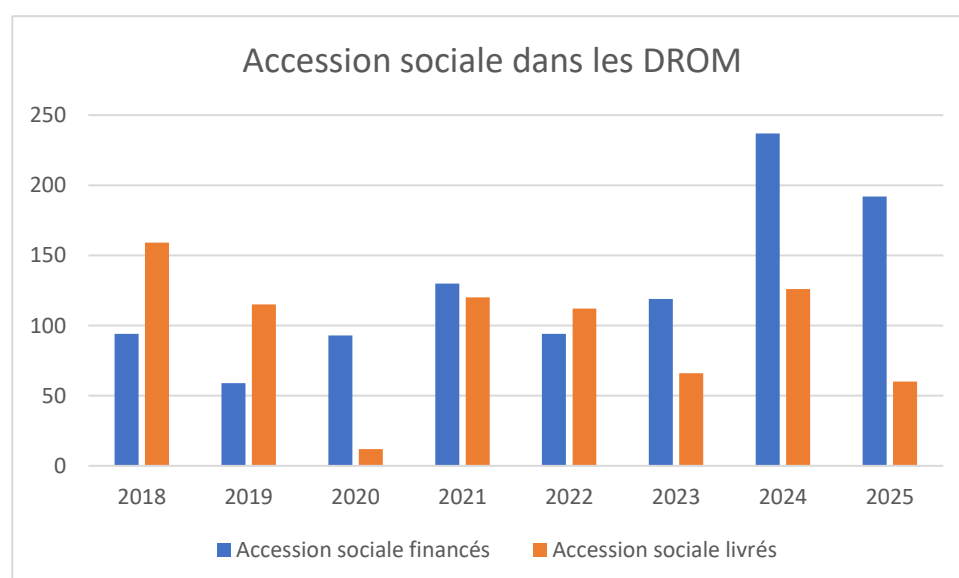
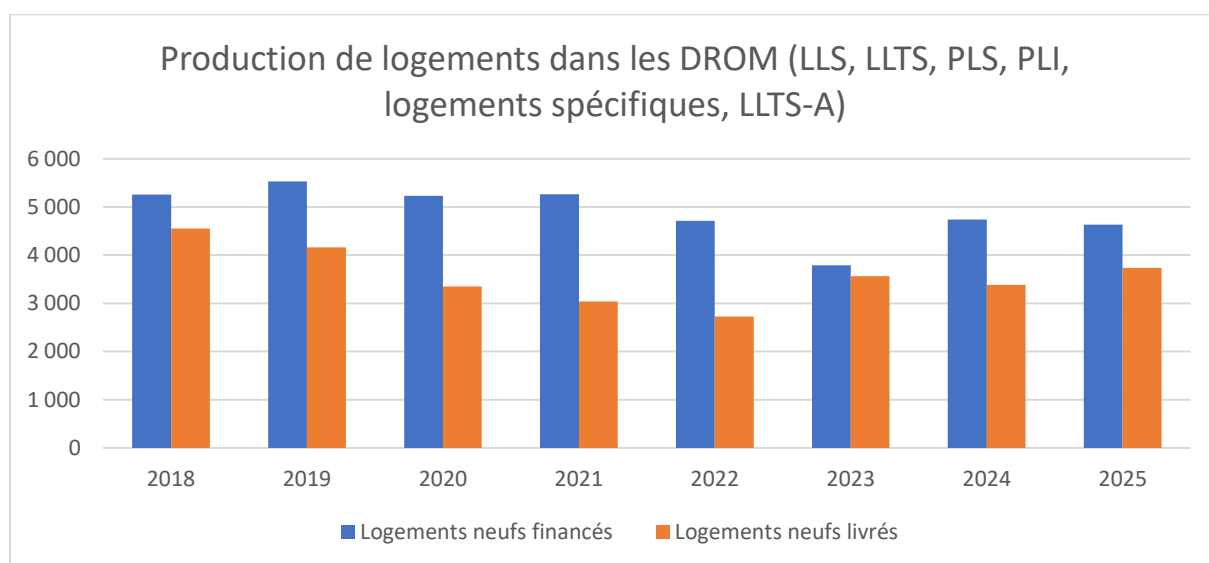
Source : graphique établi sur la base des données du rapport 2026 « Etat du mal logement dans les Outre-mer – Fondation pour le logement »

⁷⁵ <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2026/02/web-2026-plaidoyer-outre-mer.pdf>

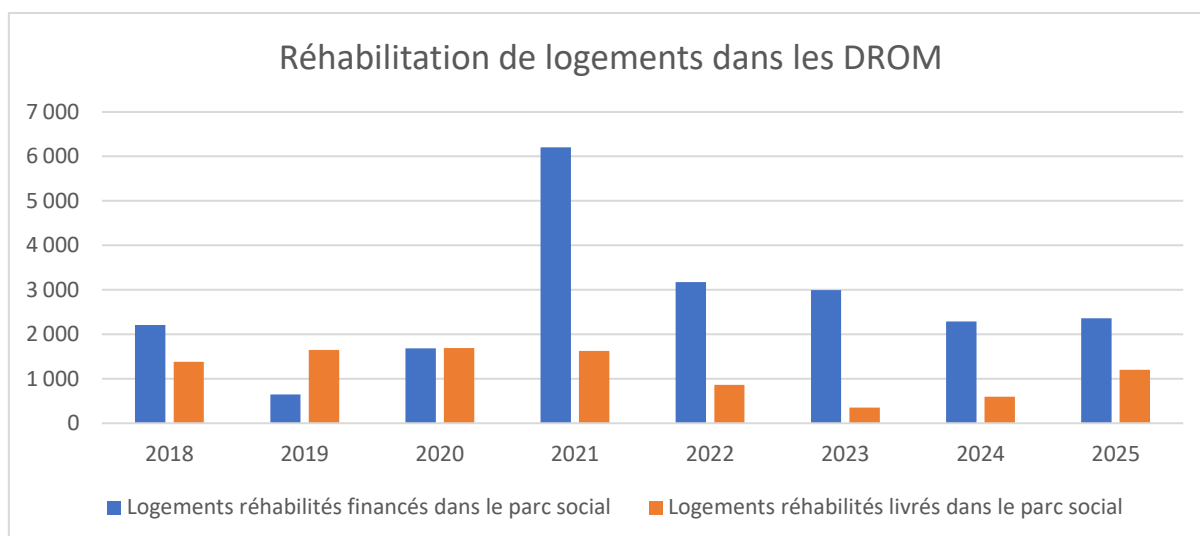
Dynamique production et de réhabilitation

La production de logements sociaux reste en deçà des besoins. Selon les données de l'USH, sur les dernières années, le nombre de logements livrés a baissé continuellement entre 2018 et 2022 (moins de 3000 logements livrés en 2022) et remonte légèrement depuis (environ 3400 logements, dont 900 LLTS, en 2024 puis plus de 3700, dont 1170 LLTS, en 2025). La livraison des LLS a fortement diminué sur la période pour s'établir autour de 1500 logements/an.

En matière de financement, les niveaux restent soutenus, même si le nombre de logements financés a stagné entre 2018 et 2021, pour connaître une baisse jusqu'en 2023 et avant de s'établir à un niveau de l'ordre de près de 5000 logements/an en 2024 et 2025. Cela traduit néanmoins une dynamique centrée sur les logements les plus solvables, le niveau de LLTS financés restant insuffisant (1200 LLTS financés en 2024 et 950 LLTS en 2025) et le nombre de LLS financés continuant à baisser.



Les campagnes de réhabilitation restent quant à elles irrégulières et globalement insuffisantes au regard des enjeux d'un parc vieillissant inadapté aux conditions climatiques locales et exigences de performance énergétique (voir figure ci-dessous).



Source des 3 figures ci-dessus : données USH

1.4.3.2 Un accroissement du mal-logement

À l'occasion d'auditions de l'Assemblée nationale sur les enjeux de logement et de vie chère dans les Outre-Mer en avril 2023⁷⁶, Mme Nadia Bouyer, directrice générale d'Action Logement, observait la prépondérance de situations de précarité des ménages logés dans le parc social ultramarin, proportionnellement plus pauvres que dans le reste du parc social hexagonal.

Cette tension a également un impact en termes de dynamique de la mobilité résidentielle : les ménages sont conduits à rester dans des logements inadaptés par crainte de frais supplémentaires en cas de déménagement ou encore de précarité énergétique, avec une part croissante des ressources dédiée aux charges.

Les ménages qui ne bénéficient pas de logement social se reportent sur le parc privé, plus coûteux, ou subissent des situations de suroccupation des logements, ce qui entraîne des situations de précarité où les familles peinent à s'acquitter des charges locatives.

Une situation d'habitat indigne préoccupante

Particulièrement présente en Outre-mer, la problématique de l'habitat indigne, précaire ou spontané recouvre des situations extrêmement variées. L'habitat indigne se manifeste sous plusieurs formes qui prennent des proportions très différentes selon les territoires (quartiers d'habitat informel, habitat traditionnel dans le diffus, petit collectif de centre bourg).

Il existe parfois une confusion entre un bâti spontané (ou illégal, construit sans permis de construire) et un bâti insalubre. Or, il s'agit de situations différentes : un habitat non autorisé peut être de très bonne qualité et à l'inverse, un bâti insalubre peut avoir été autorisé au moment de sa construction.

Le développement de l'habitat illégal et spontané touche tout particulièrement la Guyane et Mayotte dans un contexte de démographie croissante et de pression migratoire. Aux Antilles comme à La Réunion, les grosses poches d'habitat insalubre ont été traitées et la problématique de l'habitat

⁷⁶ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L16S2023PO820615N008.html>

indigne renverrait aujourd’hui davantage à la persistance de logements indignes en diffus, souvent occupés par des personnes âgées.

	Nombre de logements indignes et insalubres	Part des logements indignes et insalubres
Guadeloupe	22 237	11,9%
Martinique	32 152	18,4%
Guyane	37 287	40,2%
La Réunion	17 700	4,9%
Mayotte	38 000	59,1%
Total	147 376	16,8%

Nombre de logements indignes et insalubres dans les DROM en juillet 2022 – Source : rapport Commission de la Commission des finances du Sénat d’après les réponses au questionnaire budgétaire

Un taux d’effort important pour les locataires

En Hexagone, le taux d’effort moyen des ménages en logement social est d’environ 25 % de leurs revenus. En Outre-mer, ce taux dépasse souvent les 30 %, avec des pics pour les familles les plus précaires. Par exemple, en Martinique, près de 35 % des ménages locataires sociaux consacrent plus d’un tiers de leurs revenus au logement. Des efforts sont en cours pour réduire ces écarts, notamment via des politiques de rénovation énergétique, des subventions ciblées ou encore des adaptations des loyers en fonction des ressources locales. Cependant, les défis structurels restent importants.

Loyers du parc locatif social dans les DROM (€/m² hors charges – RPLS au 01/01/2024)

GUADELOUPE	MARTINIQUE	GUYANE	LA RÉUNION	MAYOTTE	FRANCE ENTIERE	TOTAL DROM
6,54	6,06	6,78	6,52	8,54*	6,53	6,50

Source USH – les chiffres clé du logement social - Edition Outre-mer 2025

Ce taux d’effort important a des répercussions sur la solvabilité des ménages et amplifie les risques d’impayés de loyers pour les bailleurs (voir §2.1.1).

Des aides à destination des particuliers

Les locataires du parc social des DROM bénéficient des aides personnelles au logement de droit commun, versés par les CAF, à savoir :

- l’aide personnalisée au logement (APL) pour les logements conventionnés, dont le modèle de convention pour les DROM a été proposé par décret en 2023 ; les logements-foyers peuvent par ailleurs faire l’objet d’un conventionnement depuis 2023 (dispositif APL foyer)⁷⁷.

⁷⁷ <https://www.lesepl.fr/2023/04/du-nouveau-pour-les-logements-foyers-en-outre-mer-et-conventionnement-a-lapl-foyer/>

- ou une allocation de logement familiale (ALF), sous conditions de ressources et caractéristiques de situation familiale,
- ou l'allocation de logement sociale (ALS), sous conditions de ressources

En 2020, 47,2 % des ménages ultramarins bénéficiaient des aides au logement dans le parc social, soit une proportion substantiellement plus importante que dans l'Hexagone (de l'ordre de 20%).

Le Fonds de Solidarité pour le Logement est mobilisable en cas de difficultés à payer les frais liés au logement. Action Logement accorde également des aides ciblées tels que Mobili-Jeune, l'Avance LOCA-Pass, et la garantie Visale.

Des aides sont également disponibles pour l'accession sociale à la propriété et pour les occupants propriétaires (notamment l'amélioration de l'Habitat ou les travaux de réduction de la vulnérabilité aux séismes). Elles sont détaillées dans le guide des aides publié par le Ministère des Outre-mer¹³.

Partie 2. Un modèle de financement de plus en plus sous tension

Le modèle de financement du logement social dans les DROM est l'exemple d'une construction de politique publique qui, tout en étant indispensable, s'est constamment déployée sur "le fil du rasoir" pour maintenir un fragile équilibre entre ses finalités redistributives et contracycliques d'un côté, et sa nécessaire soutenabilité économique de l'autre. Or aujourd'hui, ses fondamentaux hybridant doctrine nationale et spécificités ultramarines sont mis à mal par des tensions persistantes et qu'il est de plus en plus difficile de compenser.

Traduisant des évolutions plus profondes et durables des conditions dans lesquelles le modèle doit fonctionner, ces tensions sont imputables à de facteurs structurels que l'on expose dans les paragraphes ci-après. Parmi ceux-ci, l'éloignement, l'insularité (ou quasi-insularité) et l'étroitesse des marchés qui en découle prennent un accent préoccupant dans le contexte durable de démondialisation à l'œuvre et d'augmentation du risque climatique. Dans un article de février 2026, l'Institut FMES (Fondation pour la Maîtrise des Enjeux Stratégiques) rappelait ainsi que les Outre-mer sont des territoires particulièrement « *sensibles aux risques et conflictualités de leurs espaces géopolitiques* »⁷⁸.

La vulnérabilité d'ensemble du modèle du logement social ultramarin est aggravée par des facteurs plus conjoncturels, mais qui, avec les différentes crises récentes (COVID, impact des crises géopolitiques, inflation...) sont autant de coups de boutoir supplémentaires.

Dans ses dernières publications, la Fondation pour le logement souligne d'ailleurs l'évolution préoccupante du mal-logement dans les DROM et l'aggravation des situations de sans-abrisme. À la Réunion par exemple, « *plus de 51 000 ménages sont en attente d'un logement social à La Réunion, c'est un record. Par rapport à 2018, on observe une augmentation de 72%* »⁷⁹.

2.1 Des coûts de production et de réhabilitation durablement plus élevés

Les coûts de production sont plus élevés dans les DROM qu'en Hexagone, pour des raisons qui seront détaillés plus loin (notamment foncier, surcoûts logistiques, normes et contraintes d'ingénierie). Ces écarts ne sont pas conjoncturels : ils sont structurels. La réhabilitation est impactée de manière encore plus critique, car elle suppose souvent de traiter du bâti ancien, occupé, techniquement dégradé ou mal localisé, et parfois exposé à des risques accrus.

La formulation de ce constat préoccupant n'est pas nouvelle, mais elle reste relayée régulièrement et avec de plus en plus d'insistance par les OLS et les professionnels du bâtiment d'Outre-mer, indiquant des prix de construction en croissance constante. Il existe cependant peu de données consolidées qui permettent d'objectiver les surcoûts de construction dans les DROM. En 2020, la Cour des comptes évoquait un « *surcoût de la construction de logements sociaux dans les DROM qui peut dépasser 20%*

⁷⁸ <https://fmes-france.org/les-outre-mer-poids-pour-la-france-ou-opportunite-exceptionnelle/>

⁷⁹ <https://www.outremers360.com/bassin-atlantique-appli/dossier-1-5-se-loger-dans-les-outre-mer-la-situation-saggrave-a-la-reunion-et-dans-tous-les-territoires-ultramarins-alerte-la-fondation-pour-le-logement-dans-une-interview-exclusive>

par rapport aux prix constatés en Île-de-France, voire 30 % par rapport à la France métropolitaine hors Île-de-France »⁸⁰.

Notons que le constat se traduit de manière différenciée selon les DROM : une récente analyse des données SIAP⁸¹ montre une forte disparité du coût moyen du logement entre les différents DROM (de 135 000 € environ à la Réunion jusqu'à près de 300 000 € à Mayotte). Ces chiffres sont toutefois à prendre avec prudence car ils sont dépendants de différents facteurs comme la taille des logements.

2.1.1 Des surcoûts de construction et de réhabilitation

2.1.1.1 Des coûts d'approvisionnements plus élevés

La composante matériaux et matières premières constitue l'une des premières causes avancées pour expliquer les surcoûts observés et leur inquiétante augmentation.

Dans un avis publié en 2018, l'Autorité de la concurrence évoquait déjà un niveau de prix des matériaux de construction plus élevés de 39 % à la Réunion et de 35 % à Mayotte par rapport à la métropole, un écart bien supérieur à celui constaté pour le niveau général des prix⁸².

Dans un bilan économique annuel publié en 2023 consacré à la Guadeloupe, l'INSEE observait que *« les coûts élevés des matériaux de construction ont grevé le chiffre d'affaires des entreprises du BTP en 2023. Malgré une stabilisation observée en fin d'année, des préoccupations persistent en raison notamment de la hausse des coûts des matières premières et de l'énergie, mettant à l'épreuve la rentabilité des projets de construction »*⁸³.

L'éloignement et l'étroitesse des marchés sont invoqués comme raisons principales pour expliquer cette tension croissante : comme le soulignait l'avis de l'Autorité de la concurrence de 2018, *« la petite taille des marchés et leur éloignement des principales sources d'approvisionnement sont des obstacles naturels à l'obtention de prix comparables à ceux observés en métropole »*. D'une manière générale, dans les DROM, les circuits d'approvisionnement et de distribution des matériaux sont à la main d'un nombre réduit d'acteurs économiques, ce qui limite la concurrence. À cela s'ajoute des surcoûts de

Une faible intégration dans les échanges internationaux et une forte dépendance vis-à-vis de l'Hexagone

50 à 60 % des échanges extérieurs des Outre-mer se font avec l'hexagone. Cette forme d'isolement et d'insularité freine l'insertion sur les marchés économiques mondiaux et entraîne des implications notables en matière de coût du transport, de taille du marché intérieur qui limite les économies d'échelle, de limites rentabilité structurelles de certaines activités. Ces échanges sont déséquilibrés et s'expliquent par un héritage du système économique colonial dit "de l'Exclusif" : les territoires étaient soumis à une obligation de commerce exclusif avec l'Hexagone et lui fournissaient matières premières agricoles ou minières tout en servant de débouchés à ses produits industriels. D'où la forte volonté politique locale de favoriser la coopération régionale, notamment en ce qui concerne les matériaux de construction, voire de créer localement des filières vertueuses (bois local, matériaux biosourcés, économie bleue, etc.).

transport, la grande majorité des matériaux de construction étant importés (voir encadré). Une note de conjoncture de l'IEDOM d'avril 2026⁸⁴ relève que, sur les 10 dernières années, la part des importations pesait en moyenne entre 25 % et plus de 40 % dans le PIB des DROM (voir figure ci-dessous). Le cas de la Guyane est préoccupant avec une augmentation régulière depuis 2016. De fait,

⁸⁰ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

⁸¹ Système d'information des aides à la pierre

⁸² <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/matériaux-de-construction-la-reunion-et-mayotte-constatant-de-forts-ecarts-de>

⁸³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7936025?sommaire=7936489>

⁸⁴ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tdb_om_2025_iedom_ieom_avril2026.pdf

le secteur du logement social est indirectement particulièrement exposé aux crises géopolitiques pouvant perturber le fret mondial.

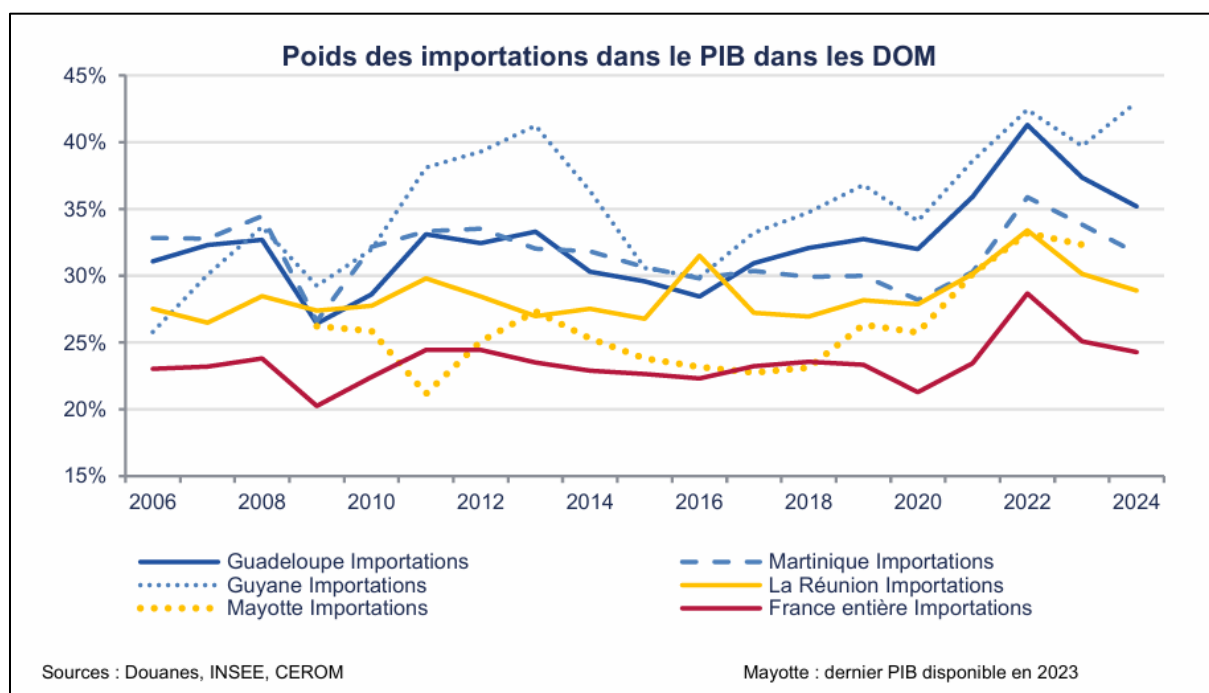


Tableau de bord économique des Outre-mer Données arrêtées au 31/12/2025 – Source IEDOM – IEOM

Dans ce contexte, le MACF (Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières) fait peser une menace supplémentaire : entré en vigueur au 1^{er} janvier 2026, cet instrument réglementaire européen vise à soumettre les produits importés dans le territoire douanier de l'Union Européenne à une tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits. Il a de ce fait un impact direct sur les importations dans les DROM : dans un article de janvier 2026⁸⁵, la CPME s'inquiétait en ces termes : « *l'application du MACF pourrait faire peser des surcoûts spécifiques sur des filières déjà fragiles. À titre d'exemple, la filière ciment pourrait subir une hausse de 1,5 % des coûts en 2026, puis jusqu'à 60 % en 2030* ». Plusieurs parlementaires ont récemment alerté le gouvernement le risque d'augmentation mécanique coûts des matériaux pour les territoires ultramarins et ont ainsi plaidé pour la mise en place d'un dispositif de compensation pour les DROM.

A contrario, la récente loi dite BELIM de juin 2025 pourrait permettre de desserrer une partie de ses tensions : elle ouvre la voie à la dérogation marquage CE pour les produits de construction, permettant ainsi de valoriser les filières locales ou régionales, autrement dit de recourir à des matériaux plus adaptés aux conditions locales et plus abondants dans des conditions économiques de transports acceptables. Deux « comités référentiels construction » (bassin Caraïbes et bassin océan indien) devraient être prochainement mis en place au travers du PLOM 3 (décret d'application à venir) ; ils seront chargés d'examiner les besoins de dérogations adaptés aux singularités de chacun des territoires⁸⁶. Malgré ces perspectives encourageantes, il restera beaucoup à faire : l'absence de marquage CE nécessitera d'une part des consensus entre les différents acteurs des filières concernés, et d'autre part, des tests et homologations essentiels pour rassurer assureurs et acheteurs. Il sera

⁸⁵ <https://www.cpme.fr/actualites/europe-et-international/revision-de-la-strategie-europeenne-des-regions-ultraperipheriques-la-cpme-exige-un-budget-a-la-hauteur>

⁸⁶ https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/e-lettre_plom-run_8_novembre2025vdef.pdf

également nécessaire de conforter et structurer les filières locales de production de matériaux alternatifs locaux ou d'approvisionnement dans les bassins géographiques de proximité, aujourd'hui dans l'incapacité de se substituer aux filières classiques.

2.1.1.2 Les répercussions des difficultés du secteur de la construction

Le modèle du financement du logement social subit par ailleurs les fragilités du secteur du bâtiment dans les DROM, susceptibles de perdurer, voire de se renforcer, si les tendances actuelles se prolongent. L'impact sur les coûts résulte de la faiblesse de la compétitivité (concurrence limitée, moyens et compétences parfois inadaptés) et de manière plus indirecte, sur l'allongement des délais de réalisation ou des malfaçons qui peuvent peser ensuite sur les bilans d'exploitation.

Une fragilité des filières du BTP dans les DROM

Les économies ultramarines reposent en effet sur un tissu entrepreneurial précaire, composé à plus de 95% de TPE. Il est à la fois contraint par la faible taille des marchés locaux et très dépendant de la commande publique et de ses à-coups lors de crises⁸⁷.

Cela se traduit dans le secteur du bâtiment, particulièrement sensible aux retournements de conjoncture. Dans son avis de relatif au PLF 2022, la mission parlementaire Outre-mer indiquait que *« la part des entreprises du BTP ne comptant aucun salarié est de 66 % en Guadeloupe, 75 % à La Réunion et atteint même 83 % en Guyane. Du fait de leur fragilité financière, elles sont aussi particulièrement vulnérables aux retards de paiement des collectivités »*⁸⁸. Cette situation pèse directement sur la capacité du secteur à maintenir une offre d'entreprises suffisamment diversifiée et stable dans la durée. Le volume d'activité n'est en effet pas toujours suffisant pour faire vivre simultanément toutes les spécialités, ni pour amortir facilement les périodes creuses. Il en résulte concurrence parfois limitée sur certains segments et une dépendance accrue à quelques chantiers structurants, ce qui accroît la vulnérabilité du secteur lorsqu'un programme est reporté, redimensionné ou annulé. A titre d'exemple, l'INSEE révèle dans son bilan 2023 que seuls 12 % des appels d'offres publics lancés guadeloupéens sont attribués : les causes sont probablement multiples (processus de commande publique inconstant et incertain, ou difficulté du monde économique à proposer des offres satisfaisantes ?). Cette situation limite considérablement les opportunités pour les entreprises du BTP de décrocher des contrats dans le secteur public⁸⁹.

Les défaillances d'entreprises pèsent particulièrement sur le modèle du logement social dans la mesure où elles mettent en péril les chantiers. En février 2026, l'IEDOM publiait une note de conjoncture présentant une évolution significative des défaillances depuis 2021 en Outre-mer, et particulièrement alarmante en Guyane ses derniers mois (triplement des défaillances tous secteurs confondus sur 1 an)⁹⁰. Le secteur du BTP reste toutefois moins touché que d'autres secteurs (+7,3% sur an, contre +12,2 % pour l'ensemble des secteurs).

Des compétences et des organisations insuffisamment adaptées aux besoins

Ces difficultés structurelles, liées à cette étroitesse des marchés, ont un impact sur l'ensemble des compétences nécessaires à la chaîne de production. Elles limitent les capacités d'investissement des entreprises, ce qui freine ensuite leur professionnalisation et leur diversification. Certaines fonctions d'encadrement de chantier ou certaines capacités d'ingénierie sont insuffisamment présentes localement, ou bien concentrées sur un trop petit nombre d'entreprises. Cette situation réduit une

⁸⁷ <https://www.senat.fr/rap/r19-620/r19-6201.html>

⁸⁸ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/AVISANR5L15B4525-tV.raw>

⁸⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7936025?sommaire=7936489>

⁹⁰ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ieo-ied_-_entreprises_-_defaillances_2025_t4.pdf

fois de plus les possibilités de mise en concurrence et augmente la dépendance à quelques opérateurs. Elle complique également la constitution d'équipes complètes sur les opérations les plus techniques et porte en elle un risque qualitatif (malfaçons pouvant entraîner des sinistres, difficultés à répondre aux exigences des normes et réglementations), les entreprises peinant à renouveler leurs compétences, à former en continu et à monter en gamme.

Une main-d'œuvre sous tension

Observé sur l'ensemble du territoire national, le manque de main-d'œuvre du secteur du BTP est amplifié dans les DROM (difficultés d'attractivité de certains métiers, départ de jeunes actifs). Les recrutements y sont difficiles alors que ces territoires cumulent encore des niveaux de chômage élevés, ce qui traduit un décalage persistant entre les besoins du secteur, les qualifications disponibles et les conditions de fidélisation de la main-d'œuvre.

Concernant les métiers de l'ingénierie, dans une étude réalisée en 2023 dédiée aux DROM (hors Mayotte)⁹¹, l'OPIIEC constatait également l'étroitesse du marché local conduisant à la fois à une concurrence accrue d'acteurs de l'Hexagone et la « fuite » des jeunes locaux formés en métropole et qui ne reviennent pas.

Des situations financières en souffrance

Le BTP ultramarin est également confronté à des tensions de trésorerie structurelles. L'une des raisons tient aux délais de paiement encore particulièrement longs dans les DROM. Dans une étude publiée en 2024⁹², l'IEDOM montre que dans les DCOM de la zone euro, les délais de paiement clients se situent entre 61 et 69 jours en moyenne selon les années sur la période 2019-2023, dépassant toujours le seuil légal de 60 jours.

Ces tensions sont particulièrement pénalisantes pour des entreprises peu capitalisées. En Guadeloupe, l'IEDOM estime par exemple dans une publication d'octobre 2025⁹³ que plus de 101 millions d'euros de trésorerie nette supplémentaire auraient pu être libérés pour le seul secteur de la construction si aucun retard de paiement n'avait été constaté. À Mayotte, plus de 21 millions d'euros de trésorerie nette concernent également la construction, dans un contexte où les besoins de trésorerie des entreprises atteignent 22 jours de chiffre d'affaires, soit deux fois la moyenne ultramarine.

2.1.1.3 Une vulnérabilité plus grande des chantiers

Certaines conditions de réalisation des chantiers ultramarins contribuent à rendre les opérations plus longues, plus risquées et plus coûteuses que dans l'Hexagone.

- Les aléas météorologiques perturbent fréquemment l'exécution des travaux : épisodes de pluie intense, vents violents, cyclones ou fortes chaleurs entraînent des arrêts de chantier, des reprises de tâches, des dégradations de matériaux ou des décalages de planning. Dans des territoires où les fenêtres de production sont déjà plus contraintes qu'en métropole, ces aléas pèsent directement sur les délais et sur les coûts indirects de l'opération. Le dérèglement climatique ne va qu'accentuer cette vulnérabilité des chantiers avec des épisodes cycloniques plus fréquents et plus violents à l'avenir, des événements pluvieux plus intenses...

⁹¹ https://www.opiiec.fr/sites/default/files/23%2012%2001_OPIIEC_Rapport%20final.pdf

⁹² <https://www.iedom.fr/Rapport-annuel-2024-des-delaix-de-paiement-pratiques-par-les-entreprises-et-les>

⁹³ <https://www.iedom.fr/Rapport-2024-sur-les-delaix-de-paiement-en-Guadeloupe>

- Les retards de raccordement par les concessionnaires constituent, eux aussi, un facteur classique de dérive des calendriers. Les opérations peuvent être bloquées ou ralenties par des délais longs de raccordement à l'eau, à l'électricité, à l'assainissement ou aux réseaux de communication, surtout lorsque plusieurs intervenants doivent se coordonner. Dans les DROM, ces délais sont souvent aggravés par la faiblesse des infrastructures, la dispersion géographique des sites et la complexité des interfaces entre maîtres d'ouvrage, collectivités et opérateurs de réseau.

Les vols sur chantier constituent également un risque identifié dans le BTP, mais leur ampleur dans les DROM semble surtout relever de retours d'expérience et de signalements ponctuels plutôt que d'une mesure statistique homogène.

2.1.1.4 Des normes, adaptations constructives et contraintes climatiques qui grèvent les bilans

Comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport de 2020⁹⁴, les conditions qui s'appliquent à la construction dans les DROM produisent des exigences coûteuses et constituent un poids supplémentaire dans l'équation financière du logement social ultramarin. Dans son avis de relatif au PLF 2022, la mission parlementaire Outre-mer confirmait que « *les normes de construction parfois calquées sur l'Hexagone renchérissent les opérations et s'adaptent imparfaitement aux réalités climatiques et techniques locales* »⁹⁵.

Deux phénomènes se combinent :

- d'une part une transposition trop mécanique de pratiques, de référentiels techniques et de modes de production pensés avant tout pour l'Hexagone, et en partie conditionnés par les règles européennes ; ceux-ci sont insuffisamment adaptés aux réalités climatiques, géographiques et sociales ultramarines et ont pour effet de renchérir les opérations, en limitant l'usage de matériaux locaux, en complexifiant les montages et en favorisant des prescriptions parfois peu pertinentes au regard des besoins effectifs des territoires.
- d'autre part la superposition de contraintes supplémentaires pour adapter le parc aux conditions singulières ultramarines, parfois micro-locales : il faut en effet pouvoir prendre en compte l'exposition aux risques sismiques et cycloniques, l'humidité, les fortes pluies, l'érosion côtière ou encore la vulnérabilité accrue de certains sites (cf. § 1.2.2). Rappelons par exemple que 20 % des zones urbaines des Outre-mer sont en risque majeur d'inondation ou d'érosion côtière. Les récents cyclones Chido à Mayotte et Garance à la Réunion ont montré la vulnérabilité du parc de logement ultramarin. Or celle-ci ne devrait cesser de croître avec le dérèglement climatique annoncé. Ces conditions imposent des exigences techniques renforcées, à la fois pour la construction, mais aussi pour la gestion, l'entretien et la réhabilitation du parc, dans un contexte où le bâti se dégrade souvent plus vite que dans l'Hexagone.

Dans ce contexte, la question des normes se pose. Nombre d'acteurs les jugent partiellement inadaptées. Parmi les exemples d'inadéquation de ces règles et normes, celui de « *l'orthogonalité des réglementations de sécurité-incendie et de ventilation des logements* » revient régulièrement, conduisant « *à des situations proches de l'absurde avec la mise en place de portes coupe-feu dans des cages d'escalier et des coursives à l'air libre* »⁹⁶.

⁹⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

⁹⁵ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/docs/AVISANR5L15B4525-tV.raw>

⁹⁶ <https://www.senat.fr/rap/r16-601/r16-6012.html>

Des avancées ont été faites ces dernières années, avec la RTAA DOM (réglementation thermique, acoustique et aération dans les DOM) qui illustre précisément cette logique d'adaptation normative aux climats ultramarins ; certaines incohérences lui ont cependant été reprochées et elle ne supprime pas toutes les difficultés, ce qui alimente la demande d'une territorialisation plus poussée des règles, des matériaux autorisés et des solutions techniques mobilisables. Des évolutions ont été apportées, avec un décret du 1^{er} mars 2024 qui a modifié les règles de constructions applicables dans les DROM en matière de caractéristiques thermiques, de performance énergétique, de caractéristiques acoustiques et d'aération des bâtiments neufs. Il permet aussi de déroger aux exigences de moyens du volet thermique de la RTAA.

2.1.2 Un foncier rare, cher, parfois difficile à régulariser et à aménager

Le sujet de la mobilisation du foncier et de son coût est un sujet de préoccupation majeur pour les acteurs du logement social en France. Pourtant indispensables, les politiques publiques de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation, notamment à travers la loi Climat et Résilience, font craindre un impact croissant sur les modèles économiques (augmentation de la charge foncière, incertitudes et rallongement des délais, concurrence des usages, recours plus fréquent à la VEFA) et imposent à l'ensemble de la filière de proposer des politiques d'accompagnement, comme le rappelait la présidente de l'USH à l'occasion d'un récent forum national sur le foncier⁹⁷ ou le rapport « Réussir le ZAN tout en réduisant le mal-logement, c'est possible ! » publié par la Fondation Abbé Pierre et la Fondation pour la Nature et l'Homme en 2024⁹⁸.

Une ligne de crête entre marchés fonciers structurellement tendus et politiques de sobriété foncière

Dans son rapport d'information de décembre 2024, la Délégation sénatoriale aux outre-mer relevait que « *la rareté du foncier est une donnée structurelle dans les Outre-mer* »⁹⁹.

Les préoccupations sur la rareté et le coût du foncier sont d'autant plus critiques dans les DROM que s'y ajoutent des facteurs structurels, de nature physique (insularité, topographie, géologie, exposition aux risques) et tenant de particularités dans l'organisation de la détention et des marchés fonciers. Ces facteurs, s'ils ne sont pas nouveaux (cf. rapport du Sénat de juillet 2017¹⁰⁰), accentuent non seulement la pression de l'urbanisation, avec le risque du développement de l'habitat informel, mais font également craindre un poids croissant de la charge foncière dans les plans de financement des opérations, avec une exposition plus forte des marchés fonciers aux risques de spéculation foncière.

Ces singularités ultramarines se traduisent par la proportion du prix du foncier dans les plans de financement du logement social en Outre-mer, significativement plus élevée que dans l'Hexagone. Un rapport de l'ANCOLS de juillet 2023¹⁰¹ indiquait pour 2021 un prix moyen du foncier de 712 € au m²

Contraintes physiques sur le foncier :

La Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et Mayotte sont fortement contraintes par leur insularité, leur topographie accidentée et leur exposition aux risques naturels (volcanisme, érosion côtière) qui restreignent considérablement les surfaces accessibles susceptibles d'aménagement.

Quant à la Guyane, le territoire n'est ni exigu ni particulièrement accidentée, mais son enclavement, sa couverture forestière très dense, le manque d'infrastructures routières et les difficultés de desserte par les transports en commun concentrent les opportunités de projets sur des secteurs déjà fortement mobilisés.

⁹⁷ https://asso-epfl.fr/wp-content/uploads/2024/01/Synthese-tables-rondes-du-14_11.pdf

⁹⁸ https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/import/sites/default/files/2024-03/FNH-FAP_Rapport%20ZAN-Logement.pdf

⁹⁹ https://www.senat.fr/rap/r24-206/r24-206_mono.html

¹⁰⁰ <https://www.senat.fr/rap/r16-616/r16-616.html>

¹⁰¹ <https://www.1630conseil.com/assets/1630-CONSEIL-etude-des-couts-de-construction-HLM-MODVEFA.pdf>

SU dans les DROM (hors Réunion), soit plus +84,9% par rapport à celui observé dans l'Hexagone. Le rapport de 2020 de la Cour des comptes rappelait que les prix moyens de terrains constructibles dans les DROM pouvaient être comparables à ceux de départements métropolitains comme la Gironde, le Var ou encore les Pyrénées-Orientales. Il indiquait également que la faiblesse des taux locaux d'imposition du foncier non bâti dans les DROM incitait à la rétention des terrains par leurs propriétaires. À Mayotte la situation est particulièrement critique car s'y ajoutent des besoins supplémentaires d'aménagement ; la part du foncier peut ainsi peser de 20 à 25 % du coût de l'opération. Ce chiffre se situe entre 10 et 20 % pour les autres DROM¹⁰².

Notons que les DROM disposent d'outils d'intervention foncière :

- Établissements publics fonciers locaux (Réunion, Martinique, Guadeloupe),
- Établissements publics fonciers et d'aménagement de Guyane (sur des périmètres délimités autour des principaux centres urbains) et Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte (faisant suite à l'EPFAM), l'État intervenant en appui dans le cadre d'une Opération d'Intérêt National (OIN) sur chacun des deux territoires. Au travers de ces OIN, l'État a ainsi la possibilité de mobiliser les terrains sous maîtrise foncière pour y construire des logements sociaux.

Le fait que ces opérateurs fonciers n'aient pas tous la compétence aménagement (Réunion, Martinique, Guadeloupe) reste un frein pour une meilleure régulation des marchés fonciers et intégration des politiques de logement social. On peut noter toutefois que le logement social est bien inscrit au cœur des priorités de ces établissements : à titre d'exemple, l'axe 1 de la feuille de route 2024-2028 de Terres Caraïbes (EPF de Guadeloupe et Saint-Martin) vise à « *intensifier l'intervention en faveur de la création d'une offre de logements accessibles à tous et de la résorption de l'habitat indigne et dégradé* ».

Particularités dans l'organisation de la détention foncière :

Les DROM sont confrontés à différentes difficultés foncières qui viennent compliquer l'acquisition de terrain ou encourager l'occupation illégale, et donc susceptibles de retarder les projets d'aménagement et de constructions de logements :

- Les situations d'indivisions sont particulièrement fréquentes dans les DROM : elles rendent difficiles l'identification des propriétaires, et donc le traitement des successions, ce qui freine les mutations. Elles augmentent également la vacante : le rapport la Délégation sénatoriale aux outre-mer de décembre 2024 indique par exemple qu'« *en Martinique, 38 000 logements demeurent vacants pour des raisons de succession ou d'indivision* ».
- Une part importante de fonciers relève de la propriété de personnes publiques, et notamment de l'État au travers du domaine public maritime comprenant la bande littorale comprise dans la zone des 50 pas géométriques. Nombreux de ces terrains sont par ailleurs inclus dans des parcs naturels ou protégés par un zonage environnemental. Le cas de la Guyane est particulier : l'État possède encore plus de 90 % du territoire ; un accord d'avril 2017 prévoit la cession gratuite de 250 000 ha de son domaine privé à la Collectivité territoriale ou aux communes (soit environ 3%) et en mars 2026, les services de la préfecture estimait les cessions réalisées à hauteur d'environ 130 000 ha.

Des stratégies foncières qui souffrent des lacunes en matière de planification urbaine

Il existe également un manque de visibilité sur le foncier à bâtir disponible en raison d'un retard de mise à jour des documents d'urbanisme et de recensement du foncier disponible, voire d'une

¹⁰² Base de données SIAP 2025

absence d'adoption des documents d'urbanisme, comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport de 2020 dédié au logement social dans les DROM¹⁰³.

En effet, malgré l'adoption par chacun des DROM d'un schéma d'aménagement régional (SAR), l'adoption des documents d'urbanisme est en effet très inégale au sein des territoires ultramarins. A titre d'exemple, en Guadeloupe, neuf communes n'ont pas adopté de PLU et sont donc soumises au règlement national d'urbanisme (RNU). Par ailleurs, sur l'ensemble de la Guyane, seul un PLH est fonctionnel dans un contexte où les processus d'adoption et de modification des outils de planification sont encore longs et complexes.

Ces retards dans l'élaboration ou la révision par les collectivités des documents d'urbanisme constituent un réel frein pour la politique du logement, où ce manque de visibilité pénalise l'intervention des établissements publics fonciers. Par ailleurs, sans PLH approuvé, un EPCI ne peut pas apporter de garantie d'emprunt aux opérations des bailleurs (voir § 2.3.2).

2.1.3 Des contraintes d'exploitation, de gestion et de mise aux normes

Les bailleurs sociaux ultramarins doivent aussi supporter des charges d'exploitation liées à la gestion des incivilités, aux déchets, à la présence de personnel de proximité, à la médiation. Ces coûts sont peu documentés, mais les professionnels s'accordent à dire qu'ils sont supérieurs à ceux des bailleurs sociaux de l'Hexagone. Autre charge : dans les DROM, certaines infrastructures ou certains réseaux sont insuffisants ou plus coûteux à exploiter, ce qui oblige parfois les bailleurs à porter eux-mêmes des investissements ou des frais d'entretien qui relèveraient ailleurs davantage des réseaux publics ou d'un environnement technique plus stabilisé.

Il faut noter également que les politiques publiques en matière environnementale et énergétique vont nécessiter dans les années à venir des réhabilitations probablement plus coûteuses. Si la SNBC (Stratégie nationale bas carbone) et la loi Climat Résilience s'y expriment de manière différente par rapport à l'Hexagone en raison des conditions climatiques, des rénovations thermiques sont quand même nécessaires alors que le parc ultramarin est vieillissant. Ces rénovations doivent notamment permettre d'améliorer le confort hygrothermique des logements et de limiter le recours à la climatisation.

Depuis un décret d'août 2025, la réhabilitation des logements sociaux de plus de 20 ans des DROM sera toutefois aidée un crédit d'impôt, sous réserve pour logements concernés « *d'acquérir des performances techniques, énergétiques et environnementales voisines de celles des logements neufs, ou viser à les conforter contre les risques sismique et cyclonique* »¹⁰⁴.

2.1.4 Une conjoncture qui aggrave les déséquilibres

Une forte exposition aux crises et à leurs impacts sur l'inflation

La conjoncture inflationniste des années 2020-2023, liée notamment aux crises du COVID puis de la guerre en Ukraine, a joué, dans les DROM, un rôle amplificateur des tensions structurelles décrites plus haut.

Cet effet s'est manifesté à deux niveaux :

¹⁰³ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

¹⁰⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/mise-place-du-credit-dimpot-permettant-lacceleration-renovation-rehabilitation-logements>

- d'une part, l'augmentation des prix s'est répercutée en bout de chaîne, de manière démultipliée, sur la production des logements ; à titre d'exemple, une enquête menée par l'ANCOLS en 2022 auprès de plusieurs organismes du logement social (OLS) fait apparaître une hausse de plus de 20% sur 1 an (entre novembre 2021 et novembre 2022) des coûts techniques pour les OLS des DROM. Certains organismes ultramarins interrogés évoquaient même la mise à l'arrêt de plusieurs opérations pour ces raisons. Concernant les causes (augmentation des prix des matériaux, des coûts de fret...), le rapport reste malgré tout prudent : « *L'augmentation des coûts par rapport à la métropole serait davantage liée à une organisation locale du jeu d'acteurs et à une augmentation de la marge commerciale. Toutefois, les travaux de la Cellule Économique Régionale du BTP de la Réunion montrent une évolution à la hausse de l'index général du bâtiment et des travaux publics pour l'île en 2022, avec notamment une explosion de l'index des coûts des matériaux de construction* ».
- d'autre part, depuis la baisse de l'inflation à partir de 2024 à l'échelle nationale, les écarts de prix s'accroissent avec l'Hexagone, comme le soulignait le rapport de l'HCFEA de juillet 2025 (Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge)¹⁰⁵ : « *En mars 2025, l'inflation en glissement annuel s'élève ainsi à 1,1 % en Martinique, 1,4 % en Guadeloupe et à La Réunion, 1,5 % en Guyane, contre 0,8 % en France métropolitaine.* »

De nombreux facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer cet effet amplificateur de la conjoncture inflationniste : on peut citer l'impact d'événements locaux (grèves, cyclones) ou encore des spécificités fiscales dont les effets combinés ont du mal à être évalués. Parmi ces dernières, on peut citer la TVA réduite, ou encore l'Octroi de mer, dont, la Cour des comptes soulignait l'extrême complexité dans un rapport de 2024¹⁰⁶. Elle indiquait par ailleurs que « *l'octroi de mer ne constitue qu'un facteur explicatif de la cherté de la vie dans les outre-mer, parmi de nombreux autres (tels que le coût du fret et des assurances, les marges des importateurs et distributeurs, les effets des rémunérations complémentaires des agents publics, etc.), dans une proportion par ailleurs difficilement quantifiable (les chiffrages, de forte amplitude, évoluent dans une fourchette de 4 à 10 %)* ».

Une évolution des taux qui pèse sur le coût de la dette

La période récente a remis au premier plan la question du coût de la dette avec la hausse des taux, se répercutant sur les capacités d'emprunts, y compris pour les dispositifs réglementés. Des solutions d'optimisation ont dû être proposées par la BDT pour adapter ses produits, proposer des taux fixes sur des ressources alternatives et mettre en place diverses mesures commerciales pour préserver l'attractivité de son offre.

Cette évolution des taux en période inflationniste modifie l'économie des plans de financement. Quand le prix de revient augmente et que le coût de la dette ne baisse plus, l'équilibre ne peut être préservé qu'au moyen de plus de subventions, de plus de fonds propres, d'une baisse des autres coûts ou d'un allongement de la durée des prêts, ces options étant de fait limitées pour les bailleurs ultramarins (voir également § 2.2.3).

¹⁰⁵ https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-07-17%20-%20HCFEA%20-%20vie%20ch%C3%A8re%20outre%20mer/HCFEA_Les%20familles%20face%20%C3%A0%20la%20vie%20ch%C3%A8re%20dans%20les%20Outre-mer.pdf

¹⁰⁶ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/20240305-L-octroi-de-mer.pdf>

2.2 Des recettes d'exploitation et des équilibres économiques de plus en plus fragiles

2.2.1 Un encaissement des loyers plus incertain

Les ménages ultramarins disposent en moyenne de ressources plus faibles que dans l'Hexagone, ce qui limite les niveaux de loyer soutenables. Or les loyers doivent rester compatibles avec les capacités réelles des publics logés. Cela crée une tension classique mais accentuée dans les DROM : plus le logement est social, plus il est nécessaire de limiter les loyers, mais plus il devient difficile pour l'OLS de couvrir dans la durée, les charges d'exploitation, les coûts de maintenance et le service de la dette. L'équilibre d'exploitation est donc fragile dès l'origine.

Des ménages moins solvables et davantage exposés au taux d'effort

La partie 1.4.2 du présent rapport dédiée à la situation socio-économique des DROM a rappelé que le taux de pauvreté des familles y est particulièrement élevé (taux de chômage élevé, revenus médians bas) et qu'il se combine à un niveau général des prix à la consommation supérieur à celui rencontré dans l'Hexagone. Le poids des dépenses contraintes se révèle être particulièrement important pour les familles et se répercute sur le taux d'effort des ménages et sur les limites de leur solvabilisation, malgré les aides personnelles au logement. Les effets répétés des crises récentes et l'augmentation des prix à la consommation conduisent à un phénomène croissant de paupérisation des ménages logés par les OLS. Dans son rapport de juillet 2025, l'HCFEA évoquait un « *effet ciseau entre coût croissant de la vie et pauvreté des populations* »¹⁰⁷.

La partie 1.4.2 de ce rapport rappelle également que le taux d'effort moyen des ménages en logement social est d'environ 30 % en Outre-mer.

Le rapport annuel 2025 de la Fondation pour le Logement¹⁰⁸ constatait que « *la précarité et le mal-logement augmentent en France et en particulier dans les Outre-Mer. Le niveau de vie des ménages ultramarins étant plus faible que dans l'Hexagone, la charge du logement n'en est que plus lourde : certains consacrent entre 50 à 80 % de leur budget au paiement du loyer* ».

Un surendettement qui augmente

Dans ce contexte, alors que les indicateurs étaient relativement stables entre 2014 et 2020, on observe depuis 2020 une augmentation quasi continue du nombre de dossiers de surendettement déposés dans les DROM chaque trimestre, selon le tableau de bord économique des Outre-mer publié par l'IEDOM en avril 2026¹⁰⁹ (voir figure ci-dessous). La situation est particulièrement préoccupante à la Réunion où cet indicateur est en hausse très nette ces dernières années en dépit de la sortie de crise COVID et du recul de l'inflation depuis 2024.

¹⁰⁷ https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-07-17%20-%20HCFEA%20-%20vie%20ch%C3%A8re%20outre%20mer/HCFEA_Les%20familles%20face%20%C3%A0%20la%20vie%20ch%C3%A8re%20dans%20les%20Outre-mer.pdf

¹⁰⁸ <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/eclairage-idr-2025-pdf.pdf>

¹⁰⁹ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/tdb_om_2025_iedom_ieom_avril2026.pdf

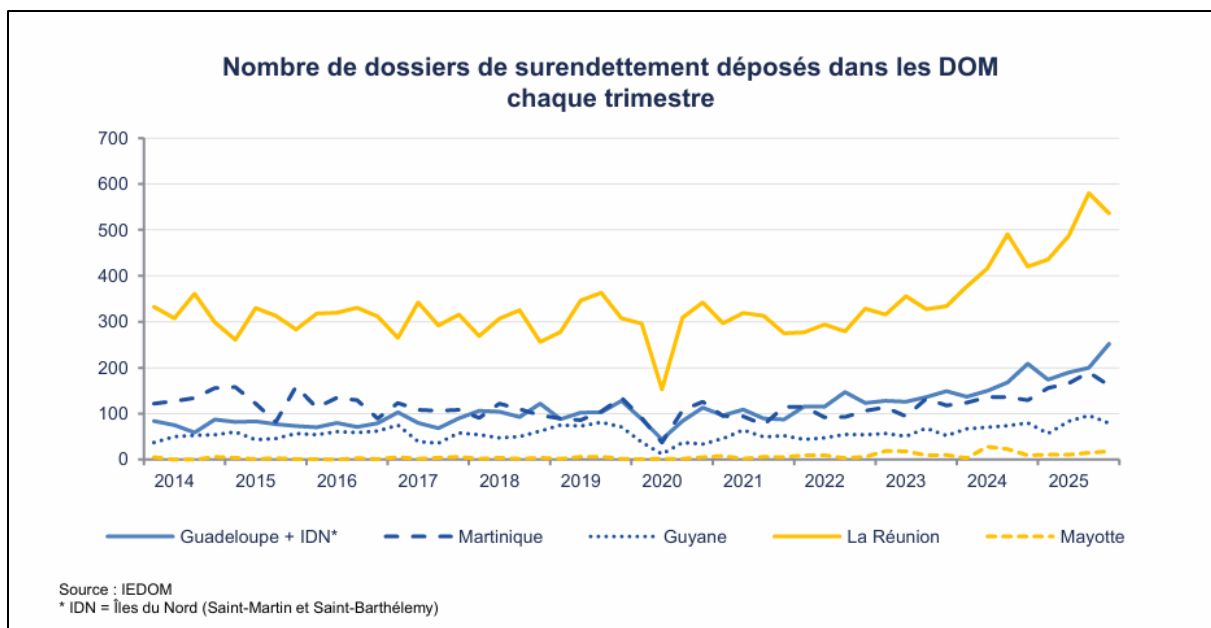
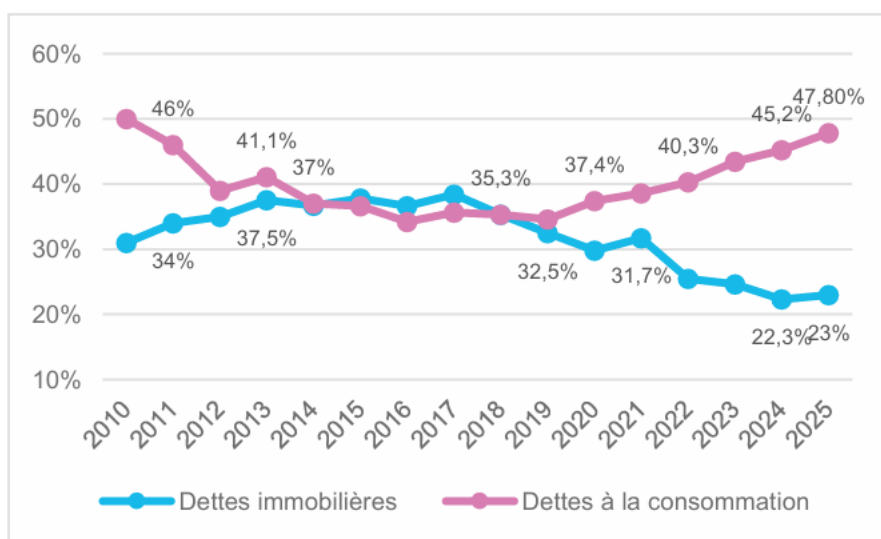


Tableau de bord économique des Outre-mer Données arrêtées au 31/12/2025 – Source IEDOM – IEOM

Dans une enquête publiée en mars 2026 sur le surendettement des ménages pour l'année 2025 dans les départements et collectivités d'outre-mer, l'IEDOM indiquait que 53% des surendettés (en hausse de 2 points par rapport à 2024) n'ont pas la capacité de remboursement et 73% vivent sous le seuil de pauvreté (+ 3 points)¹¹⁰. Les surendettés sont plutôt des personnes seules, le plus souvent des femmes (64%), aux revenus modestes et avec au moins une personne à charge.

Enfin, cette même enquête observait un report progressif et inquiétant depuis 2018 de la part de la dette immobilière vers la dette à la consommation, malgré un léger rebond en 2025.



Source Banque de France / IEDOM

Part des dettes immobilières et à la consommation dans l'endettement global des ménages surendettés dans les DOM
Zone euro – Source IEDOM

¹¹⁰ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/le_surendettement_des_menages_dans_les_dcom_typologie_2025.pdf

Des risques d'impayés élevés et avec un impact sur les bilans d'exploitation

Alors « certains locataires consacrent entre 50 % et 80 % de leur budget au paiement du loyer »¹¹¹, l'aggravation chronique des conditions de solvabilité des locataires déplace le risque économique sur les bailleurs sociaux qui signalent une augmentation des impayés de loyers. En l'absence de statistiques consolidées relatives à l'évolution des taux d'impayés, quelques sources semblent confirmer cette tendance : en mars 2025, la presse locale indiquait que « le nombre de loyers impayés explose en Martinique »¹¹². Cette évolution à la hausse paraît toutefois moins nette à la Réunion, en dépit d'un niveau d'impayés très élevés, selon des rapports annuels 2025 et 2026 de la Fondation pour le logement (les chiffres se situant entre 5260 et 7400 signalements par an sur le parc social sur la période 2020 et 2024).

2.2.2 Un décalage structurel entre l'offre de logement social et les besoins réels des ménages

Un décalage avec les évolutions sociodémographiques et les besoins des ménages

La demande de logement social est portée par des ménages aux situations souvent très contrastées dans les DROM : familles nombreuses, ménages modestes, jeunes actifs, personnes seules, familles monoparentales ou encore ménages en grande précarité.

Or, l'offre produite ne correspond pas toujours à cette diversité et la structure de la demande évolue plus vite que certains segments du parc. Dans les Antilles et à La Réunion, la demande se tourne davantage vers des logements de plus petite taille (T2/T3), mieux adaptés à la décohabitation, aux jeunes, aux personnes âgées et aux ménages isolés. En Guyane et à Mayotte, les besoins restent plus fortement orientés vers des volumes élevés et des ménages plus nombreux, pouvant nécessiter des logements plus grands. La Cour des comptes recommandait d'ailleurs de mieux prendre en compte le vieillissement et la dépendance dans la construction et la réhabilitation des logements¹¹³.

Un décalage avec les évolutions des conditions de ressources

Dans son rapport d'information de 2021, la délégation sénatoriale aux outre-mer relevait que certaines typologies ou certains niveaux de loyer restent mal adaptés à la capacité financière des demandeurs et qu'il manque en particulier de logements très sociaux (voir également § 1.4.3). Ce rapport relayait par exemple que selon la DEAL Guadeloupe, « 60 % de la population est éligible au LLTS (double de la part observée dans l'Hexagone) mais que le parc social ne compte que 12 % de LLTS. Il en résulte que 80 % des occupants du parc social relèvent du LLTS et sont logés dans des LLS, des loyers parmi les plus chers de France ». L'analyse des données de 2025 du Ministère des Outre-mer¹¹⁴ confirme cette tendance au recul des logements les plus sociaux : les LLS financés passent de 1 872 logements en 2023 à 1 699 en 2024, puis 1 663 en 2025, confirmant une tendance à la baisse pour ce segment destiné aux ménages les plus modestes (soit environ la moitié du niveau moyen des années 2013-2017). Les LLTS, après une diminution marquée depuis la fin des années 2010, connaissent un rebond partiel en 2024 avec 1 207 logements financés, avant de redescendre à 952 logements en 2025.

¹¹¹ <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/eclairage-idr-2025-pdf.pdf>

¹¹² <https://rci.fm/martinique/infos/Economie/Le-nombre-de-loyers-impayes-explose-en-Martinique-des-solutions-existent>

¹¹³ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

Notons le cercle vicieux dont est victime l'ensemble du modèle, où, dans un contexte plus incertain et économiquement plus tendu, les bailleurs sont ainsi poussés à développer des stratégies privilégiant les produits à destination des publics les plus solvables et correspondant à des plafonds de loyers plus élevés : on observe ainsi ces dernières années une augmentation nette du financement¹¹⁴ des logements PLS (plus de 1000 logements/an sur 2024 et 2025, contre des niveaux moyens de l'ordre de 600 à 800 sur les 10 dernières années antérieures) et PLI (plus de 950 logements en 2025, contre des niveaux 4 fois moins élevés il y a 5 ans).

Le cas du LLTSA illustre bien ce décalage. Ce produit a été conçu pour des loyers très bas, destinés à des ménages très fragiles, alors que les coûts de production en Guyane et à Mayotte sont croissants, menaçant la soutenabilité à long terme du dispositif sans appui public renforcé.

Ces décalages sont aggravés par la faiblesse de la connaissance fine de la demande. Les outils d'observation ne permettent pas toujours de mesurer précisément le taux d'effort, les besoins par typologie de logement ou les écarts selon les statuts d'occupation. Cela rend plus difficile la construction d'une offre réellement ciblée. En pratique, la programmation du logement social repose donc parfois sur des données incomplètes, ce qui limite l'ajustement entre besoins sociaux et production effective.

Ce décalage entre l'offre et la demande a des conséquences financières directes à moyen terme, dans la mesure où un parc mal adapté à la demande est plus difficile à attribuer ou est susceptible de générer des coûts futurs de mésusages, de reconfiguration ou de réhabilitation plus élevés.

2.2.3 Une capacité d'investissement fragilisée à moyen terme

Comme souligné dans le § 1.2.3.6, les OLS ultramarins sont faiblement capitalisés, ce qui limite leur autonomie financière et leur capacité d'investissement.

Les différentes tensions évoquées plus haut, notamment les surcoûts de construction, ont pour effet d'absorber la quasi-totalité de la capacité d'autofinancement et rendent leur modèle économique particulièrement vulnérable à moyen terme.

Capacités d'autofinancement des bailleurs sociaux (source : Banque des Territoires) :

L'autofinancement locatif est le résultat récurrent généré par l'activité principale des bailleurs, l'activité locative. Un autofinancement locatif faible est donc un signal défavorable car cela signifie que le cœur de l'activité du bailleur ne dégager pas de marges. Il comprend l'excédent brut d'exploitation et le remboursement des annuités de dette. Ces annuités sont élevées car les bailleurs sociaux financent leurs investissements en construction et réhabilitation en majorité par de la dette (à long terme).

L'autofinancement global y rajoute le résultat exceptionnel : essentiellement les plus-values issues des ventes de logements aux particuliers ainsi que les marges sur les produits financiers, l'activité d'accession sociale et autres activités annexes.

¹¹⁴ Données des constructions neuves, accessions et réhabilitations financées sur 12 ans, source ministère des Outre-mer, 2025

Rappelons que celui-ci se fonde sur le réemploi systématique et total des fonds dégagés par le rendement locatif, dans un modèle où les annuités financières dues au remboursement de la dette pèsent pour une très grande part dans la structure de coût d'un OLS. Or La part de ces annuités en pourcentage des revenus locatifs a nettement augmenté ces dernières années : Selon les données de la Banque des Territoires¹¹⁵, cette part s'établissait à l'échelle nationale dans une fourchette de 37,5 % à 40,2% des revenus locatifs sur la période 2016-2021, et était plus récemment en très nette hausse pour atteindre 43,8% en 2023.

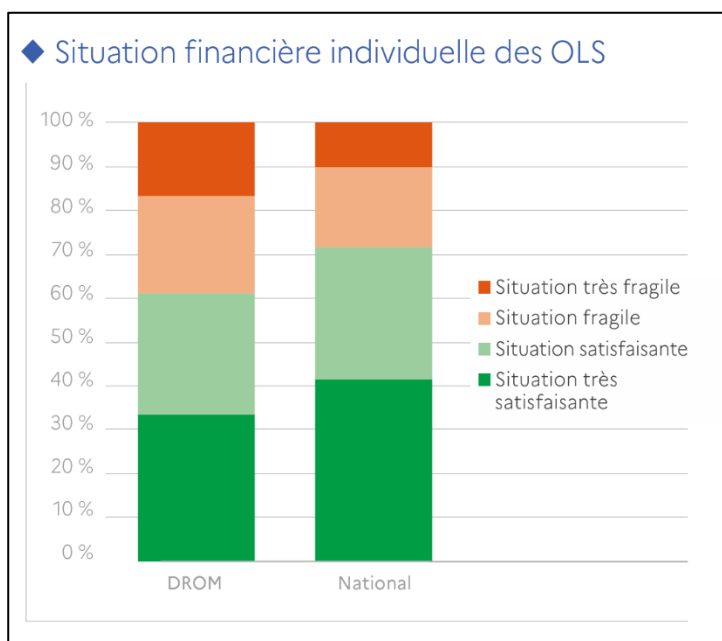
La situation des OLS des DROM est plus critique encore : les données consolidées par le Ministère du Logement pour les années 2022 et 2023¹¹⁶ indiquent que le poids des annuités s'établissait en 2023 à 47 % des revenus locatifs, induisant une capacité d'autofinancement net très faible (voir tableau ci-contre).

		2022	2023
Capacité d'autofinancement net en % du chiffre d'affaires locatif			
(valeur médiane)	DROM	3,2%	4%
	National	10,1%	7,5%
Niveau des annuités en % des revenus des loyers en % des revenus des loyers			
(valeur médiane)	DROM	45%	47%
	National	38,9%	42,7%
Durée médiane de maturité des emprunts			
(années)	DROM	24	30,4
	National	19,5	22,4

Synthèse des ratios financiers des OLS – extrait de données du Ministère du Logement

Dans ce contexte, la capacité des bailleurs sociaux à renforcer leurs fonds propres par les revenus nets s'en trouve compromise, ce qui limite leur capacité d'autofinancement pour investir à nouveau dans la construction de nouveaux logements ou dans la réhabilitation.

Plus généralement, cela induit un risque de fragilisation durable de leur situation financière (voir schéma ci-contre).



Analyse de la situation financière des OLS – source « les organismes du logement social – chiffres clés » - Ministère du Logement

¹¹⁵ https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2025-09/Banque_des_Territoires_PERSPECTIVES%202025.pdf

¹¹⁶ https://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/IMG/pdf/les-organismes-de-logement-social-chiffres-cles-2022_cle7f5346-4.pdf ; Les organismes de logement social - Chiffres clés | Financement du logement social

2.3 Un environnement institutionnel et un système d'aides plus incertains

La gouvernance du logement social en Outre-mer reste complexe. Les responsabilités sont partagées entre plusieurs niveaux d'administration et plusieurs familles d'outils, ce qui nuit à la lisibilité du système. Cette fragmentation a un impact économique : elle a pour effet de rallonger les délais, de créer de l'incertitude, de générer des coûts de coordination et porte le risque de sous-consommation ou de mauvaise allocation des crédits. Elle rend aussi plus difficile la construction de trajectoires territoriales lisibles, pourtant nécessaires pour donner de la visibilité aux bailleurs, aux collectivités et aux entreprises du secteur.

Dans son rapport de 2020, la Cour des comptes appelait à « *repenser les interventions publiques* »¹¹⁷, notamment en pointant la saturation des capacités des collectivités par les différentes exigences normatives et réglementaires, la superposition de documents de planification et l'insuffisante actualisation de ces documents, avec des effets défavorables sur l'investissement.

2.3.1 Des politiques nationales du logement qui peinent à se déployer dans les DROM

Une gouvernance qui ne permet pas de satisfaire pleinement les besoins

L'État conserve dans les DROM un rôle central et y affirme régulièrement son attention par la mise en place de politiques dédiées d'adaptation et de correction des inégalités.

Si ce rôle de soutien est fortement attendu par les élus locaux, les réponses de l'État aux différentes crises ne sont toujours jugées à la hauteur, et le partage de compétences n'est pas systématiquement clair entre les diverses entités de la puissance publique, rendant difficile une stratégie locale concertée. Cela concerne également les services de l'État, car contrairement à l'Hexagone, le pilotage de la politique du logement social dans les DROM n'est pas du seul ressort du ministère du Logement et y implique le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer.

Des politiques de soutien qui nécessitent d'être mieux articulées

Les politiques du logement, de la rénovation urbaine et de l'aménagement du territoire restent insuffisamment articulées dans les DROM, alors même qu'elles mobilisent des outils et des objectifs complémentaires. Les fonds publics sont souvent fléchés vers des dispositifs spécifiques, qui se superposent sans vision d'ensemble et surtout de vision à long terme : le Plan Logement Outre-mer, les crédits de l'ANRU pour la rénovation, le FNADT (Fonds national d'aménagement du territoire), Action Cœur de Ville, France Relance, etc. Les programmes de rénovation et d'aménagement sont parfois décidés à Paris, sans prise en compte suffisante des spécificités locales. De plus, le recours aux aides fiscales (loi Pinel Outre-mer, défiscalisation Girardin) favorise parfois la construction privée au détriment du logement social et d'une planification plus cohérente.

Les politiques de logement et d'aménagement sont par ailleurs plus complexes à mettre œuvre en raison des besoins spécifiques qui caractérisent les DROM (pression démographique, contraintes foncières, vulnérabilité aux risques naturels, etc.) avec des normes nationales (thermiques, antisismiques, etc.) parfois inadaptées aux réalités locales ou perçues comme telles (voir §2.1.1.4), et un manque de relais en ingénierie pour engager et piloter les projets.

¹¹⁷ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

Différentes sources institutionnelles relèvent également le cloisonnement des interventions des différents acteurs, entre gestion de l'offre, gestion de la demande, aides fiscales et allocations logement.

Il en résulte deux risques : soit une mauvaise efficacité du soutien public, l'empilement des dispositifs ne produisant pas les effets escomptés ; soit à l'inverse, des difficultés pour les porteurs de projets (collectivités, bailleurs) à mobiliser les aides.

2.3.2 Des soutiens publics locaux difficilement mobilisables

Alors que dans l'Hexagone les collectivités jouent fréquemment un rôle d'appui au logement social, y compris sur les aspects financiers, dans les DROM, l'intervention locale est plus hétérogène et souvent plus faible. Il en résulte une dépendance accrue aux instruments nationaux et une moindre diversification des montages.

La situation budgétaire dégradée de nombreuses collectivités

En principe, les collectivités territoriales ultramarines jouent un rôle dans le modèle du financement du logement social, et ce à plusieurs niveaux comme cela a été vu dans la partie 1.3.2.

Mais dans les DROM, la situation financière souvent dégradée des collectivités territoriales obère significativement leur capacité à intervenir et soutenir le modèle, avec toutefois des disparités importantes entre territoires.

Les difficultés structurelles qu'elles rencontrent et les tendances de ces dernières années n'incitent pas à l'optimisme à un horizon de moyen / long terme, même si le rapport de la Cour des comptes de 2025 sur les finances publiques locales rappelle qu'elles bénéficient de dispositifs générant des recettes spécifiques (Octroi de mer, dotations de péréquation majorées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, dotation d'aménagement des communes d'outre-mer...)¹¹⁸.

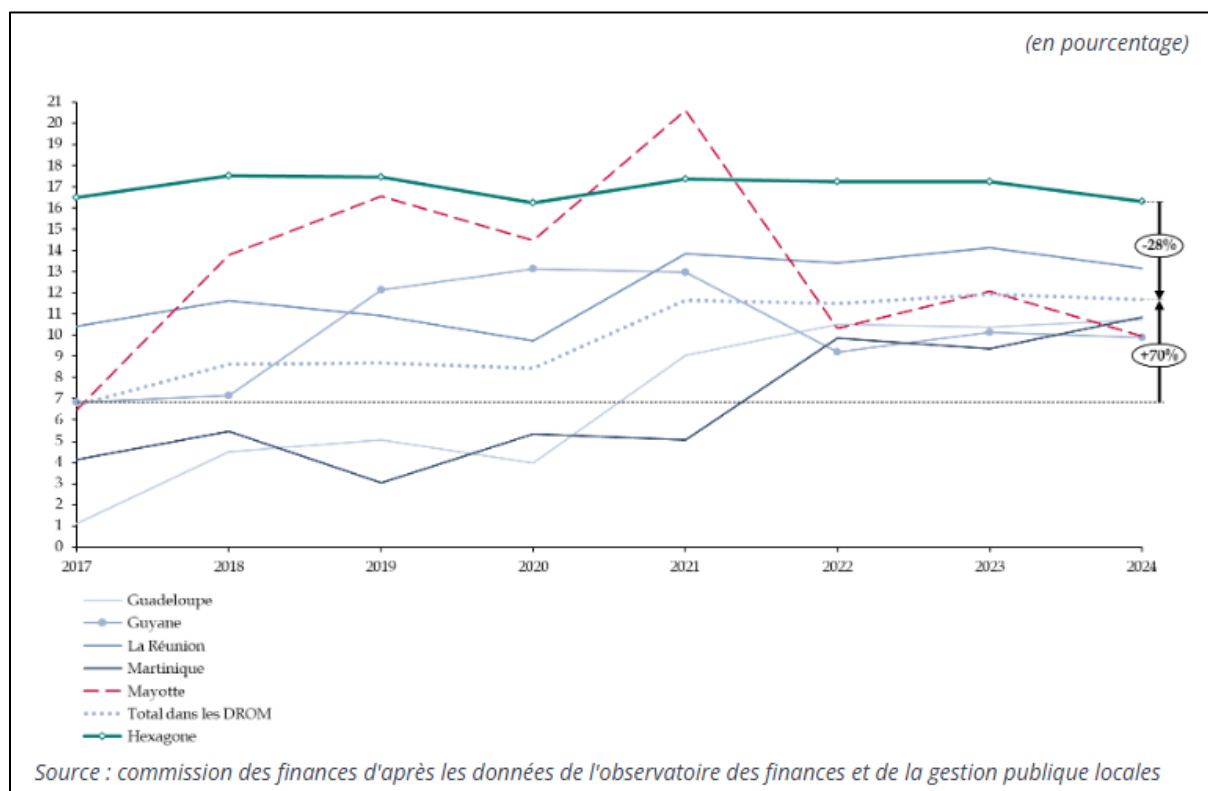
Un rapport sénatorial relatif au PLF 2026¹¹⁹ rappelait qu'elles sont impactées, au même titre que l'ensemble des acteurs économiques ultramarins, à des difficultés structurelles liées à leur insularité ou quasi-insularité et leur structure sociodémographique, comme cela a été rappelé plus haut dans ce rapport.

La Cour des comptes relève l'importance des dépenses de personnel du bloc communal, avec une progression plus forte que celle des produits : en 2024, ces charges ont absorbé 54,3 % des produits de fonctionnement des communes en Guyane, 55,9 % à La Réunion, 57,2 % en Martinique, 61,0 % à la Guadeloupe et 61,5 % à Mayotte, contre et 44,6 % en métropole. Cette importance des dépenses de personnel s'explique par une faible intégration intercommunale, la majoration des traitements des fonctionnaires et le taux d'administration élevé.

¹¹⁸ [Documents | Cour des comptes](#)

¹¹⁹ https://www.senat.fr/rap/l25-139-320/l25-139-320_mono.html

Le niveau d'endettement des collectivités territoriales y est globalement élevé (quoiqu'inférieur à celui observé dans l'Hexagone), en particulier pour les communes et EPCI, et celles-ci ne s'endettent pas à des fins d'investissement. Parallèlement, le taux d'épargne brute du bloc communal est en moyenne de 11,7 % en Outre-mer, alors qu'il est de 16,3 % dans l'Hexagone. Cela limite les capacités de financement de l'investissement, même si le rapport note que la capacité de financement de l'investissement du bloc communal ultramarin s'est améliorée sur la période 2017-2024 (avec des disparités entre les niveaux de la Réunion, plus élevés, et ceux de la Guyane et de Mayotte, très bas).



Évolution du taux d'épargne brute du bloc communal d'outre-mer et de l'hexagone entre 2017 et 2024 rapportée aux produits réels de fonctionnement – Source : Rapport général relatif au Projet de loi de finances pour 2026 : Outre-mer

Signe de la fragilité des finances locales ultramarines, la Cour des comptes pointe également une sur-représentation constante des collectivités d'Outre-mer dans les avis budgétaires des chambres régionales des comptes (29 avis en 2024 pour des collectivités des DROM, soit près de 30% des avis émis au niveau national). Ces avis concernent ainsi une commune sur quatre en Guadeloupe, une commune sur cinq en Guyane, une commune sur six en Martinique et à Mayotte et une commune sur douze à La Réunion¹²⁰.

Il en résulte de fortes tensions sur les trésoreries et de nombreux retards de paiement à l'égard des fournisseurs.

Des difficultés à intervenir avec constance et lisibilité

La fragilité de la situation financière des collectivités des DROM limite de fait l'engagement des collectivités en faveur du logement social. Cela se traduit bien sûr dans leur capacité à participer au plan de financement des projets, comme vu dans la partie 1.3.2, mais aussi à soutenir des politiques

¹²⁰ <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/76176>

foncières, à prendre l'initiative sur des opérations d'aménagement et de construction, à mobiliser de l'ingénierie...

Il faut également noter l'absence de mobilisation de certains élus et les difficultés d'acceptation politique, notamment concernant le logement très social.

Des difficultés à mobiliser les garanties d'emprunt

Cette situation se répercute également sur la capacité des collectivités locales à accorder les garanties d'emprunt qui doivent faciliter l'accès au crédit pour les bailleurs sociaux et leur permettre de bénéficier de conditions d'emprunt avantageuses. Cette question est essentielle, car les garanties jouent un rôle déterminant dans la sécurisation des prêts contractés par les bailleurs et dans la crédibilité globale des plans de financement (La Banque des territoires indique que 96 % de l'encours des prêts qu'elle accorde aux bailleurs sociaux est garanti par les collectivités territoriales).

Dans les territoires ultramarins, des retards dans l'obtention des garanties d'emprunt ont été signalés, ce qui peut entraver le développement de projets de logement social. Ces retards sont attribués à divers facteurs, notamment l'absence de Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) approuvés par certaines intercommunalités, et bien sûr la situation financière précaire de certaines collectivités.

Notons d'ailleurs que des efforts de sensibilisation sont nécessaires pour rappeler que les garanties d'emprunt en matière de logement social sont exonérées des ratios dits de la loi Galland et sont considérées comme des engagements hors bilan, n'affectent pas directement les capacités d'endettement des collectivités.

2.3.3 Des capacités d'ingénierie très inégales

L'ingénierie constitue un maillon critique du système. Les collectivités, en particulier dans les territoires les plus fragiles, ne disposent pas toujours des ressources humaines ou techniques nécessaires pour monter, coordonner et suivre des opérations de logement complexes. Les bailleurs eux-mêmes peuvent être limités face à la multiplicité des guichets, des normes, des contraintes foncières et des calendriers d'instruction.

Cette faiblesse est particulièrement problématique dans un contexte où la solution passe de plus en plus par des montages combinés : subventions, prêts, dépenses fiscales, garanties, fonds sociaux, éventuellement crédits européens. Plus l'architecture de financement se complexifie, plus l'absence d'ingénierie pénalise les territoires qui en auraient le plus besoin.

2.4 Un modèle de financement au bord de l'asphyxie ?

Toutes les fragilités structurelles décrites ci-dessus, doublées des différents effets des crises qui s'empilent ces dernières années, font vaciller un modèle qui a longtemps absorbé ses déséquilibres par l'addition de correctifs successifs : aides fiscales accrues, adaptation des produits de prêt, enveloppes spécifiques, interventions ponctuelles d'Action Logement, mécanismes ciblés sur certains segments... Cette logique a permis d'éviter des ruptures, mais elle a aussi complexifié l'architecture sans toujours résoudre les problèmes de fond, en particulier ceux liés au foncier, à l'ingénierie territoriale et à la solvabilité des publics.

En parallèle, se superpose la crise, durable, de la dette de l'État, qui fait peser de fortes incertitudes sur les enveloppes futures de la LBU, comme nous le développerons dans la partie suivante.

Dans ces conditions, c'est l'ensemble du secteur qui se grippe, avec le risque que l'équation devienne impossible et que le modèle ne puisse plus maintenir sa vocation historique : des coûts augmentant plus vite que les recettes d'exploitation alors que les capacités de compensation publique se resserrent.

Partie 3. Quelles perspectives pour soutenir le modèle ?

3.1 Un modèle socle fragilisé mais qui doit être conforté

Le modèle historique du financement du logement social en France et sa déclinaison singulière dans les DROM constituent un modèle qui a montré sa pertinence et qu'il faut préserver, en le sécurisant et l'adaptant. Derrière ses atouts mais aussi ses faiblesses, il incarne avant tout l'intervention de l'État dans une politique publique fondamentale dans son rôle d'amortisseur social, sur des territoires aux publics particulièrement fragiles.

Le socle du modèle, organisé autour de deux principaux piliers (aides : LBU et aides fiscales ; recours aux prêts réglementés), ne semble pas avoir d'alternative aujourd'hui et dans un futur proche pour répondre à la demande, croissante.

La LBU conserve un rôle charnière dans l'économie générale du modèle. Parce qu'elle est l'outil ministériel le plus souple, qu'elle finance à la fois la production, la réhabilitation, l'adaptation à des publics spécifiques, la résorption de l'habitat insalubre et certaines actions foncières via le FRAFU, elle reste le point d'entrée principal de la politique du logement outre-mer et le support de sa territorialisation future.

Quant à lui, le modèle d'emprunt adossé à l'épargne offre aux bailleurs une ressource longue, stable et sans équivalent de marché. Cet accès à des facilités d'emprunt de long terme est d'autant plus important que les outre-mer disposent de marges plus limitées de diversification financière que l'Hexagone et que les collectivités locales y interviennent moins fortement, notamment en raison de leurs propres fragilités budgétaires.

Des interrogations pèsent sur le devenir du modèle

Pourtant le modèle se situe aujourd'hui sur un point de bascule. Le secteur du logement social ultramarin fait face à des tensions croissantes (cf. Partie 2).

Dans le même temps, la crise des finances publiques (poids de la dette nationale) et les arbitrages de l'État pour faire face aux défis géopolitiques du moment (renforcement du budget de la Défense notamment) font peser une menace importante sur la LBU : il est à craindre que la part des subventions soit amenée à diminuer significativement dans les années à venir sous l'effet de ces contraintes budgétaires nationales.

C'est ce que semblent confirmer les orientations récentes évoquées pour la trajectoire budgétaire 2026, qui laissent entrevoir une baisse drastique à venir des crédits alloués à la LBU. L'impact pourrait se faire sentir dès fin 2026 sur les projets futurs et qui n'a pas manqué d'alarmer les élus ultramarins et les professionnels du secteur.

Même si ces tendances récentes et la baisse significative des enveloppes LBU marquent probablement une inflexion durable et avec laquelle les bailleurs sociaux vont devoir composer, il n'en demeure pas moins que la LBU reste un pilier du financement du logement social ultramarin et qu'à ce titre, la puissance publique aurait tout intérêt à assurer une plus grande visibilité dans le temps des allocations de crédits.

Le PIV (Plan d'investissement volontaire – voir partie 1), est quant à lui appelé à s'éteindre à mesure que son enveloppe arrive à terme.

Quelles perspectives pour faire évoluer le modèle et optimiser la mobilisation des instruments actuels ?

Une partie du socle du modèle est donc particulièrement fragilisé, et de ce fait, il est légitime de s'interroger sur les conséquences à venir dans l'équilibre des plans de financement. La crainte serait un « effet boule de neige », c'est-à-dire que la diminution « annoncée » des subventions entraîne avec elle une diminution des volumes de prêts. L'enjeu sera donc non seulement de ne pas voir diminuer ces volumes de prêts, mais au contraire, d'organiser les conditions pour que le recours aux prêts puisse augmenter, dans des conditions viables tant pour les organismes prêteurs (principalement la BDT) que pour les bailleurs sociaux. Cela nécessitera des instruments venant en complément de l'offre actuelle (prêts complémentaires, bonification, garanties) – voir § 1.2.

Dans ce contexte, on peut également s'interroger sur les arbitrages et modulations plus poussées qui pourraient être rendues nécessaires. Une réponse passe probablement par une meilleure différenciation de l'offre d'accompagnement, à la fois selon les territoires, mais aussi selon la typologie de logement. C'est aussi l'occasion de questionner l'adaptation des outils fiscaux aux différentes situations rencontrées.

Cette approche différenciée viserait à mieux cibler les aides, en prenant notamment en compte les considérations économiques et sociodémographiques exposées dans la partie 1, qui induisent des enjeux de priorisation rappelés ici :

- le locatif très social en construction neuve en Guyane et à Mayotte,
- les opérations en dents creuses aux Antilles, où le foncier est de plus en plus difficilement mobilisable, avec un parc qui doit néanmoins anticiper des perspectives de décroissance démographique et un vieillissement de sa population.
- la réhabilitation du parc existant et lutte contre l'habitat indigne aux Antilles ou à La Réunion,
- des opérations de renouvellement urbain ou de résilience climatique dans des situations spécifiques.

Dans quelle mesure les fonds propres pourraient être plus mobilisés dans les plans de financement ?

Le recours accru aux fonds propres des bailleurs sociaux ultramarins peut, à première vue, apparaître comme une réponse simple dans un contexte de diminution annoncée ou possible de la LBU. Pourtant, cette piste, même si elle doit être explorée, est en réalité plus complexe qu'il n'y paraît, car tous les organismes ne disposent ni du même niveau de capitalisation, ni des mêmes marges de manœuvre, ni du même adossement institutionnel.

Comme cela a été indiqué dans les parties 1 et 2, différents facteurs permettent d'expliquer que la part du recours aux fonds propres des bailleurs sociaux est déjà actuellement plus faible dans DROM que dans l'Hexagone. Dans un contexte de tensions grandissantes sur les plans de financement, les marges de manœuvre pourraient donc rester limitées : demander aux bailleurs de compenser par leurs seuls fonds propres reviendrait à transférer sur eux une charge qu'ils ne sont pas tous en mesure d'absorber durablement.

Le recours aux fonds propres pourrait donc constituer une partie de la solution, mais en l'appréhendant au cas par cas, en fonction de la situation de chaque OLS, sur certaines opérations, et à condition bien sûr qu'il soit articulé avec d'autres leviers (prêts de long terme, bonification,

garanties, soutien des groupes de rattachement ou instruments de quasi-fonds propres), pour vérifier qu'il ne fragilise pas la santé financière de l'organisme.

Sur ce point, il faut souligner les actions que mène la BDT qui confirme la possibilité, pour le groupe Caisse des Dépôts, d'apports en fonds propres dans des filiales dédiées, notamment sur les enjeux du logement étudiant, ou celui du grand âge dans les Antilles.

Dans ce contexte, quelles pourraient être les principales bascules à opérer ?

Dans ce cadre, l'enjeu n'est donc pas de remettre en cause le modèle socle, mais plutôt d'en améliorer les conditions de mobilisation des différents instruments.

Les paragraphes qui suivent proposent ainsi l'esquisse de pistes qui mériteraient d'être explorées, organisées autour de 3 grandes idées :

- la première consiste à considérer que les aides européennes sont sous-utilisées dans les plans de financement du logement social ultramarin, et ce, même si elles ne sont pas explicitement fléchées pour cet objet,
- la seconde porte sur le potentiel de bonification des prêts, dans un contexte de nécessaire augmentation de la part de l'emprunt,
- la troisième aborde la logique de « guichet unique » et concerne la facilitation des montages pour permettre aux bailleurs sociaux d'accéder aux différentes aides et diminuer les temps d'instruction qui pèsent sur l'économie globale des projets.

3.2 Quels leviers de financement à imaginer pour un changement de paradigme ?

3.2.1 Levier 1 : accroître la mobilisation des aides européennes

Il existe aujourd'hui, au niveau européen, des financements mobilisables pour le logement social et abordable, mais le logement n'ayant pas été appréhendé comme une politiquement prioritaire de l'UE, ils ont été sous-utilisés dans les outre-mer. Cette situation est en train d'évoluer, offrant des marges de manœuvre qui mériteraient d'être approfondies :

- inscrire explicitement le logement social et abordable comme priorité d'investissement dans les futurs volets FEDER et FSE+ applicables aux DROM, en ciblant quelques catégories d'opérations clairement identifiées ;
- assurer une meilleure articulation des fonds européens avec les instruments nationaux et locaux existants (notamment FRAFU) ;
- intégrer plus clairement les spécificités ultramarines dans la négociation nationale et européenne, en l'accompagnant d'une doctrine d'instruction adaptée et des montages plus souples.

Ces pistes sont explicitées de manière plus détaillée dans les paragraphes qui suivent.

3.2.1.1 Des évolutions récentes du cadre européen en faveur du logement social et abordable

L'Union européenne ne dispose pas, à ce jour, d'une politique intégrée du logement social comparable aux politiques nationales du logement. Le logement demeure d'abord de la compétence

des États membres, et souvent, en leur sein, des collectivités territoriales ; l'intervention de l'Union s'exerce donc principalement par des instruments indirects, à travers la politique de cohésion, les règles relatives aux aides d'État, les instruments financiers européens. Dans un article de fin 2025, l'UNCCAS indiquait que « depuis 2021, 43 milliards d'euros ont été mobilisés en faveur du logement via le FEDER, le FSE+ et la Facilité pour la reprise et la résilience » (voir plus loin) avec un effet de levier pouvant « générer jusqu'à 375 milliards d'euros d'investissements cumulés d'ici à 2029 »¹²¹.

En d'autres termes, l'Union européenne ne définit ni un modèle unique de logement social, ni une organisation uniforme des bailleurs, ni une répartition harmonisée des compétences entre l'État et les collectivités. En revanche, elle permet déjà de soutenir des opérations relevant du logement social et abordable lorsqu'elles s'inscrivent dans des objectifs reconnus au niveau européen, tels que l'inclusion sociale, la rénovation énergétique, la résilience territoriale, la lutte contre la pauvreté, la régénération urbaine ou le développement territorial équilibré.

Ce cadre a toutefois évolué récemment.

- En mai 2024, la Commission européenne a publié une « boîte à outils »¹²² dédiée au soutien du logement social et abordable, qui recense les financements européens mobilisables sur la période 2021-2027 (FSE+, FEDER, FRR – voir plus loin) pour « aider les décideurs politiques aux niveaux national, régional et local à mieux utiliser les fonds de l'UE pour investir dans le logement social et les services qui l'accompagnent ». Cette inflexion traduit une reconnaissance plus nette de la question du logement comme enjeu européen de cohésion et non plus seulement comme sujet national périphérique.
- Cette dynamique s'est encore renforcée ensuite, avec la création le 30 janvier 2025 d'une commission spéciale sur la crise du logement dans l'UE¹²³.
- La Commission a présenté le 16 décembre 2025 un plan européen pour le logement abordable¹²⁴ (« The European Affordable Housing Plan »¹²⁵) et une montée en puissance de la plateforme d'investissement portée avec la BEI.
- Le 10 mars 2026, le Parlement européen a adopté ses recommandations sur la crise du logement dans l'UE, proposant des solutions pour un logement décent, durable et abordable, autour de 4 axes principaux¹²⁶, dont l'un aborde explicitement le besoin de mesures fiscales et de soutien à l'investissement : « *Le rapport appelle à davantage d'investissements européens dans le logement en coordonnant mieux les financements existants et en réaffectant les ressources inutilisées du plan pour la reprise et la résilience afin de soutenir la construction et la rénovation de logements sociaux, publics coopératifs et abordables. Les*

¹²¹ <https://www.unccas.org/plan-europeen-pour-le-logement-abordable-quelles-opportunites-pour-les-communes#:~:text=Depuis%202021%2C%2043%20milliards%20d,cumul%C3%A9s%20d'ici%20%C3%A0%202029>.

¹²² Commission européenne, Social Housing and Beyond: Operational toolkit on the use of EU funds for investments in social and affordable housing and associated services, mai 2024 ; Représentation en France de la Commission européenne, « La Commission européenne et sa nouvelle boîte à outils pour soutenir le logement social et abordable », 15 mai 2024 - https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-europeenne-et-sa-nouvelle-boite-outils-pour-soutenir-le-logement-social-2024-05-16_fr

¹²³ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/agenda/plenary-news/2025-12-15/14/la-commission-presentera-le-plan-europeen-pour-le-logement-abordable>

¹²⁴ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-prend-des-mesures-en-faveur-de-logements-plus-abordables-dans-toute-leurope-2025-12-16_fr

¹²⁵ https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en

¹²⁶ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20260306IPR37522/des-mesures-pour-contrer-la-crise-du-logement-dans-l-ue>

députés estiment également que toute révision des règles en matière d'aides d'État doit faciliter les investissements publics dans le logement social, tout en respectant la diversité des marchés nationaux ».

Ces évolutions ne créent pas une compétence européenne de plein exercice en matière de logement social, mais elles ouvrent un espace politique et financier nouveau qu'il serait opportun d'investir davantage pour les territoires ultramarins pour la prochaine programmation budgétaire 2028-2034 (voir plus loin). Notons que dans un rapport publié en mars 2026¹²⁷, la commission des affaires européennes du Sénat s'est félicitée de la prise en compte européenne de la crise du logement, mais appelant à la vigilance sur des mesures qui pourrait fragiliser le modèle spécifique français.

3.2.1.2 Des fonds européens déjà mobilisables, mais encore insuffisamment orientés vers le logement social dans les DROM

Pour les DROM, ces évolutions du cadre européen sont importantes. En tant que régions ultrapériphériques, ils appartiennent pleinement à l'espace de la politique de cohésion de l'Union et peuvent, à ce titre, faire valoir à la fois des besoins sociaux intenses et des surcoûts structurels reconnus par le droit européen. Il s'agit donc d'examiner dans quelles conditions politiques, programmatiques et techniques les fonds européens peuvent être davantage fléchés vers cet objectif et d'organiser de façon crédible et anticipée son inscription parmi les priorités opérationnelles des futures programmations.

Rappelons qu'en matière d'aides d'État, le logement social est soumis aux règles des services d'intérêt économique général (SIEG). Il s'agit des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission d'intérêt général. Ces services essentiels peuvent être fournis directement par les autorités publiques ou par des entreprises, publiques ou privées mandatées à cet effet, y compris des associations. ([Services d'intérêt économique général \(SIEG\) | L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens](#))

Plusieurs fonds et instruments européens peuvent d'ores et déjà être mobilisés, directement ou indirectement, en faveur du logement social dans les DROM. Inscrite dans le cadre des politiques de cohésion de l'Union européenne (voir encadré ci-contre), leur mobilisation suppose toutefois de raisonner non à partir de la seule catégorie « logement », mais à partir des finalités poursuivies par les opérations : aménagement du foncier, renouvellement urbain, réhabilitation énergétique, hébergement et accompagnement social, inclusion des publics vulnérables, ou encore structuration de l'ingénierie territoriale. C'est précisément cette logique fonctionnelle que retient la boîte à outils publiée par la Commission européenne en 2024 sur la mobilisation de ces fonds.

Les objectifs stratégiques (OS) des politiques de cohésion de l'Union européenne pour la période 2021-2027 :

- une Europe plus intelligente — transformation économique innovante et intelligente (OS 1);
- une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone (OS 2);
- une Europe plus connectée — mobilité et connectivité régionale aux TIC (OS 3);
- une Europe plus sociale mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux (OS 4);
- une Europe plus proche des citoyens — développement durable et intégré des zones urbaines, rurales et côtières au moyen d'initiatives locales (OS 5).

3.2.1.3 Prise en compte des spécificités ultramarines dans la mobilisation des aides européennes

Les politiques de l'Union européenne à destination des territoires ultramarins français s'articulent autour de deux statuts distincts et de plusieurs instruments financiers adaptés à leurs spécificités :

¹²⁷ <https://www.senat.fr/rap/l25-476/l25-476-syn.pdf>

- Les territoires bénéficiant du statut de région ultrapériphérique (RUP) : la France compte six des neuf régions ultrapériphériques (RUP) reconnues par l'Union Européenne aux articles 349 et 355 du traité de Lisbonne du 1er décembre 2009 relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Saint-Martin. Ces RUP sont pleinement intégrées au marché intérieur et sont soumises à un cadre juridique quasiment identique au droit commun, mais le TFUE précise la façon dont le droit européen peut être adapté dans les RUP.
- Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) composés, pour la France, de Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, les îles Wallis, les Terres australes et antarctiques (territoires qui sortent du périmètre de la présente étude).

En raison de la situation géographique spécifique des régions ultrapériphériques et des difficultés qui y sont liées, l'union européenne a su adapter ses politiques dans plusieurs domaines clés, notamment les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques agricoles et de la pêche, ainsi que les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation essentiels.¹²⁸

Pour atténuer certains effets contraignants dus à l'intégration au marché commun (règles assurant la libre circulation, procédures de décision en matière de politiques communes), l'UE a mis en place des outils spécifiques pour le RUP, notamment :

- par des taux de cofinancement via les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) supérieurs à ceux applicables sur le continent européen (pouvant atteindre 85% au titre des régions moins développées, contre 40 à 60% dans le reste de l'Hexagone), à l'exception de la Martinique considérée comme région « en transition » sur la période 2021-2027.
- par une allocation spécifique de compensation des handicaps dus à l'éloignement (au titre de la politique régionale) : cette allocation spécifique « RUP » est venue compléter l'enveloppe « ordinaire » des fonds structurels allouée à ces régions à hauteur de 654 millions d'euros supplémentaires (hors assistance technique) pour la période 2021-2027 (voir rapport du Sénat¹²⁹).
- par des dérogations aux règles du marché commun en matière d'aides d'État et par l'application de taux dérogatoires de TVA¹³⁰.

Les RUP françaises bénéficient ainsi largement des FESI avec plus de 20 % de l'enveloppe nationale pour environ 3,3 % de la population française, mais également de la politique agricole commune (bénéficiaires pour environ 2,8 milliards d'euros).

Pour la programmation 2021-2027, on estime à environ 3,8 milliards d'euros le montant mobilisé pour les régions ultrapériphériques (RUP) françaises au titre du FEDER et du FSE+ selon le rapport du Sénat¹²⁹, ce qui représente significativement plus importante que le reste de la moyenne nationale en proportion de la population (le total est porté à près de 6,5 milliards d'euros en intégrant le FEADER, le POSEI, le FEAMPA, qui sont des instruments en faveur de l'agriculture et de la pêche, donc non mobilisables pour le secteur du logement social).

Le rapport du Sénat¹²⁹ constate également que « la consommation des crédits reste un combat permanent » pour les RUP, avec, hormis à la Réunion, des taux de réalisation et de programmation

¹²⁸ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_3.1.7.pdf

¹²⁹ <https://www.senat.fr/rap/r25-426/r25-4262.html>

¹³⁰ https://taxation-customs.ec.europa.eu/archives/other-tax/french-outermost-regions_fr

des fonds structurels particulièrement faibles au 31 octobre 2025 et inférieurs aux moyennes de taux des régions métropolitaines.

En 2022, Commission a adopté une stratégie renouvelée pour les régions ultrapériphériques, dans le but de libérer leur potentiel grâce à des investissements et à des réformes appropriées. La problématique du logement y a été identifiée, la Commission ayant insisté sur la nécessité d'une croissance durable et inclusive et d'un droit à un logement décent.

3.2.1.4 Rappel des instruments européens mobilisables

Le FEDER (Fonds européen de développement régional)

Historiquement centré sur le soutien aux investissements territoriaux et des infrastructures contribuant à la cohésion économique, sociale et territoriale, le FEDER est le plus naturellement mobilisable pour les dimensions physiques, urbaines et territoriales des politiques de l'habitat. A partir de 2009, le volet logement devient une nouvelle dimension à part entière de la politique de cohésion dans le cadre du plan de relance économique post-subprimes. La création de ce volet logement dans le règlement FEDER, a permis de mobiliser des fonds pour des projets d'investissement en logements.

Le FEDER présente l'intérêt d'articuler logement, aménagement et renouvellement urbain. Il peut contribuer au financement d'opérations telles que la rénovation énergétique des bâtiments, la réhabilitation lourde, l'aménagement d'emprises destinées à accueillir du logement social, la résorption de l'habitat indigne lorsqu'elle s'inscrit dans un projet territorial plus large, ou encore les équipements et infrastructures nécessaires à la viabilisation des terrains.

En France, ce sont les Régions qui gèrent en quasi-totalité le FEDER.

La France a mobilisé une première vague de 220 millions d'euros de FEDER entre 2010 et 2013 en appui du plan Borloo de rénovation thermique HLM. Cette mesure a généré un investissement total de 1,5 milliards d'euros en France, ainsi que 20 000 emplois induits et a bénéficié à quelque 70 000 ménages locataires grâce à 800 projets d'investissement HLM. Cette initiative a ainsi permis de soutenir le logement social et abordable dans diverses régions, et a eu un impact positif sur l'économie et les communautés locales.

Cette mesure a été reconduite pour la période 2014-2020 compte tenu de son succès pour un montant total programmé en Régions de 475 millions euros de FEDER, une enveloppe qui a été totalement consommée.

Un récent article de la mission Europe de l'USH¹³¹ relatif à la mobilisation du FEDER soulignait qu'« en France, les projets liés au logement sont rattachés à l'objectif stratégique d'une Europe plus verte pour soutenir la rénovation du logement social et privé. L'objectif stratégique pour une Europe plus sociale (OS4) ainsi que celui pour une Europe plus proche des citoyens (OS5) offrent aussi des possibilités de soutien pour le logement mais est peu utilisé par les régions. »

En l'absence de fléchage explicite sur le volet « logement social », il est difficile d'estimer la contribution de l'instrument FEDER aux opérations de construction, de réhabilitation ou d'amélioration de logements sociaux. Néanmoins, une analyse rapide des données compilées par l'ANCT pour la programmation 2021-2027 permet de tirer quelques rapides enseignements, à confirmer par des analyses statistiques plus solides :

¹³¹ <https://union-habitat-bruxelles.eu/actualites/futur-plan-europeen-sur-le-logement-abordable-doublement-des-investissements-de-la>

- Le FEDER est mobilisé dans les Outre-mer principalement sur des opérations de réhabilitation de logements, rénovation thermique et énergétique, et installation de chauffe-eau solaires sur des résidences sociales ; il ne semble pas être mobilisé pour des opérations de construction.
- Les projets concernent surtout la Réunion, sur des opérations portées par la SEMAC, la SIDR, la SHLMR ou encore la Société d'Équipement du Département de La Réunion.

Le FSE+ (Fonds social européen plus)¹³²

Le FSE+ relève d'une logique complémentaire. Il ne finance pas prioritairement le bâti, mais il peut utilement intervenir sur l'accompagnement social, l'accès et le maintien dans le logement, la gestion locative adaptée, l'insertion, les réponses destinées aux publics les plus vulnérables, ou encore le renforcement des compétences et de l'ingénierie des acteurs.

Le FSE+ finance principalement les actions liées à l'inclusion sociale, à l'emploi, aux compétences et à l'accompagnement des publics vulnérables. Dans le domaine du logement, il intervient moins sur le bâti que sur les conditions sociales de l'accès, du maintien et de l'accompagnement dans le logement.

En France, le FSE+ est cogéré entre l'État et les Régions.

Dans les DROM, où les enjeux de précarité, de paupérisation des entrants dans le parc social et d'accompagnement vers et dans le logement sont plus marqués qu'en hexagone, ce levier apparaît particulièrement pertinent. Son usage pourrait être renforcé pour financer la gestion locative adaptée, l'accompagnement vers et dans le logement, les réponses destinées aux jeunes, aux personnes âgées ou aux ménages très précaires, ainsi que l'ingénierie sociale nécessaire au succès des opérations. Son intérêt est donc majeur pour compléter les financements immobiliers par une logique de sécurisation des parcours résidentiels.

Le programme InvestEU¹³³

InvestEU est un programme européen qui succède au plan Junker et dont la déclinaison a été lancée en France en janvier 2023. Il vise à donner une impulsion supplémentaire à l'investissement durable, à l'innovation, à l'inclusion sociale et à la création d'emplois en Europe par effet de levier de garantie budgétaire de l'UE (370 milliards d'euros d'investissements initialement visés d'ici 2027, chiffre revu fin 2025 à près de 430 milliards d'euros d'investissements visés d'ici 2027). Il peut donc être mobilisé dans le logement abordable et venir en appui d'opérations plus massives ou structurées, y compris lorsqu'il s'agit de combiner prêt de long terme, bonification et accompagnement technique.

Fin 2025, 3,7 Md d'euros étaient fléchés sur le volet « investissements sociaux »¹³⁴ sur un total de près de 58 Md d'euros d'opérations signés, incluant ainsi près de 13 400 logements sociaux abordables construits ou rénovés. Le Plan européen pour le logement abordable a annoncé 10 milliards € d'ici 2027 supplémentaires pour des opérations de rénovation/construction de logements abordables (effort que souhaite poursuivre dans le nouveau Cadre financier pluriannuel 2028-2034 – voir plus loin).

La mise en œuvre d'InvestEU repose principalement sur la BEI et sa filiale le Fonds européen d'investissement (FEI), mais aussi sur d'autres partenaires financiers du programme. Des

¹³² <https://www.fse.gouv.fr/programmes-nationaux/le-programme-national-fse>

¹³³ https://investeu.europa.eu/index_en?prefLang=fr

¹³⁴ https://investeu.europa.eu/investeu-programme/investeu-fund/investeu-indicators_en?prefLang=fr&etrans=fr

organisations qui agissent à plus ou moins grande échelle, telles que la Banque du Conseil de l'Europe (CEB), mais aussi la BDT, dont l'action ne concerne que la France, et sa filiale Bpifrance, filiale de la Caisse des Dépôts, dédiée aux petites et moyennes entreprises (PME et ETI)¹³⁵. Dans son Plan européen pour le logement abordable, la Commission a par ailleurs annoncé la création d'une plateforme paneuropéenne d'investissement¹³⁶ pour faciliter l'accès aux financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des banques publiques nationales, dont la BDT en France¹³⁷.

Pour les DROM, cet instrument ouvre une perspective intéressante de bonification ou d'adossement des prêts de long terme, en complément de la BDT (voir § 1.2.3). Son évolution souhaitable dans la prochaine programmation consiste à faciliter l'accès des opérateurs ultramarins à ces montages, aujourd'hui encore trop peu visibles et trop peu standardisés.

Le dispositif FRR (Facilité pour la reprise et la résilience)

Visant initialement à atténuer les incidences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19, la FRR est un instrument financier de l'UE (subventions, prêts, mais aussi garanties, fonds propres, quasi-fonds propres) au cœur de NextGenerationEU¹³⁸. Elle a pour objet de renforcer la durabilité et la résilience des économies et des sociétés européennes et de mieux les préparer aux défis de la transformation verte et numérique ainsi qu'aux possibilités qu'elle offre.¹³⁹ Les fonds sont mobilisables sur 6 piliers : transition écologique ; croissance intelligente, durable et inclusive ; cohésion sociale et territoriale ; politiques pour la prochaine génération ; transformation numérique ; santé et résilience économique, sociale et institutionnelle.

En France, la FRR s'inscrit dans le plan national de relance et de résilience, en complément des politiques de droit commun portés par la puissance publique. La Commission relève qu'en France, les appuis européens se sont notamment traduits par une réforme relative aux aides personnelles au logement et par un programme d'investissement en faveur de la rénovation énergétique. Cet instrument a donc montré que des composantes importantes de la politique du logement pouvaient être soutenues à l'échelle européenne, même si son cadre est plus ponctuel et moins directement programmable localement que les fonds structurels.

Autres instruments européens

D'autres instruments peuvent compléter cet ensemble, sans constituer le cœur du financement. La boîte à outils de la Commission cite également des programmes tels qu'Horizon Europe, LIFE ou encore les instruments adossés au New European Bauhaus, qui peuvent être utiles pour l'innovation constructive, la qualité architecturale, l'adaptation climatique ou l'expérimentation de nouveaux modèles d'intervention. Pour les DROM, ces outils ne remplaceront pas le FEDER ou le FSE+, mais ils peuvent utilement financer des démonstrateurs, des méthodes, des matériaux adaptés ou des solutions territoriales innovantes.

¹³⁵ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/soutien-a-l-investissement-le-programme-europeen-investeu-lance-en-france>

¹³⁶ https://france.representation.ec.europa.eu/informations/logement-abordable-une-nouvelle-plateforme-dinvestissement-pour-les-collectivites-locales-2025-03-24_fr

¹³⁷ <https://www.banquedesterritoires.fr/logement-abordable-ce-que-le-nouveau-plan-de-lunion-europeenne-implique-pour-les-collectivites>

¹³⁸ <https://next-generation-eu.europa.eu>

¹³⁹ https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_fr
<https://www.eib.org/fr/products/mandates-partnerships/rfr/index#:~:text=La%20Facilit%C3%A9%20pour%20la%20reprise,la%20pand%C3%A9mie%20de%20COVID%2D19.>

3.2.1.5 Pistes à approfondir en vue de la prochaine programmation européenne pluriannuelle 2028-2034 : Renforcer le recours aux aides européennes pour soutenir le logement social dans les Outre-mer

Le principal enjeu tient donc moins à l'absence d'outils qu'à leur fléchage effectif. Les priorités 2021-2027 recoupent déjà des objectifs étroitement liés au logement dans les Outre-mer (rénovation énergétique, résorption de l'habitat indigne, aménagement du foncier, accès au logement social, hébergement d'urgence) sans que le logement social apparaisse partout comme une priorité suffisamment structurante dans les programmes opérationnels. C'est bien ce décalage entre l'éligibilité théorique et la priorité politique effective qu'il faudrait faire évoluer dans la prochaine programmation.

Dans un contexte de négociations à l'œuvre courant 2026 pour arrêter les priorités du Cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE 2028-2034¹⁴⁰ (voir encadré ci-contre) plusieurs évolutions peuvent être ainsi proposées :

- En premier lieu, il s'agirait d'inscrire explicitement le logement social et abordable comme priorité d'investissement dans les futurs volets FEDER et FSE+ applicables aux DROM, non seulement sous l'angle énergétique, mais aussi sous l'angle de la cohésion sociale, du renouvellement urbain et de la résilience territoriale, s'agissant d'une priorité exprimée par les élus des territoires concernés.
- Le fléchage pluriannuel pourrait cibler quelques catégories d'opérations clairement identifiées : aménagement préalable du foncier, réhabilitation du parc social, opérations intégrées dans les quartiers prioritaires, hébergement et logement accompagné, adaptation au vieillissement et au handicap, reconstruction post-crise, notamment à Mayotte.
- La réflexion pourrait également porter sur une meilleure articulation des fonds européens avec les instruments nationaux et locaux existants. Une piste importante consiste à faire du FRAFU un point de jonction plus systématique entre politique foncière, aménagement urbain et financements européens. Le FRAFU est aujourd'hui un outil pertinent mais encore insuffisamment abondé par des crédits européens ; son renforcement permettrait de traiter l'un des principaux goulets d'étranglement des opérations ultramarines, à savoir la viabilisation et la préparation foncière des terrains.
- Enfin, la prochaine programmation aurait intérêt à intégrer plus clairement les spécificités ultramarines dans la négociation nationale et européenne. Les DROM cumulent en effet

Le Cadre financier pluriannuel 2028-2034 (CFP) est le plan de dépenses traduisant les priorités financières de l'UE sur au moins cinq ans, dans la limite de ses ressources propres.

Ce cadre, à la fois financier et politique, définit les dépenses et les montants disponibles pour les grands secteurs d'activité de l'UE.

Une grande part de ce budget (93%) est consacrée aux dépenses d'investissement (politiques à destination des régions, des villes, des entreprises, des universités, des agriculteurs...).

En juillet 2025, la Commission européenne a présenté le prochain budget de CFP 2028-2034 pour près de 2 000 Md€, autour de 6 priorités stratégiques. En avril 2026, Parlement européen a arrêté sa position sur le règlement du CFP 2028-2034 (propositions d'évolutions du budget et des priorités notamment) qui nécessite encore l'accord des Etats membres (clôture des négociations prévues pour fin 2026).

Notons que dans un rapport d'information du 20 février 2026, la délégation sénatoriale aux outre-Mer s'est récemment inquiétée de « la remise à plat la quasi-totalité des instruments budgétaires dédiés aux RUP » dans le projet de CFP et risque d'une « grande fusion » qui ferait disparaître la rubrique cohésion telle qu'on la connaît, au profit de Plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). Si cela était confirmé, cette évolution ferait disparaître principe d'une allocation préaffectée et territorialement distincte pour le FEDER et le FSE+.

¹⁴⁰ <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/297386-le-cadre-financier-pluriannuel-europeen-2028-2034-en-sept-questions>

éloignement, insularité ou enclavement, risques naturels, pression démographique différenciée, fragilité des infrastructures et besoins sociaux élevés. Ces caractéristiques justifient non seulement un fléchage renforcé, mais aussi une doctrine d’instruction adaptée et des montages plus souples, afin que le logement social soit reconnu comme une infrastructure sociale et territoriale essentielle au développement de ces régions ultrapériphériques.

Il est néanmoins important de conserver le principe d’une programmation territorialisée des aides européennes, et plus qu’elle ne l’est actuellement : comme le rappelle le rapport du Sénat, il existe des différences très fortes entre territoires ultramarins, nécessitant des priorités et des enveloppes adaptées.

3.2.2 Levier 2 : renforcer l’effet de levier de la dette et le recours à la bonification

La part de l’emprunt dans les plans de financement est appelée à augmenter mécaniquement dans les années à venir.

Il serait donc intéressant d’examiner plusieurs pistes, éventuellement combinées, pour conforter l’effet de levier que représente l’emprunt :

- mobiliser de nouveaux dispositifs d’emprunts, qui viendraient en complément de ceux proposés actuellement par la BDT dans une logique de consolidation des offres de prêts de long terme. On pense en particulier aux instruments de la Banque européenne d’investissement (BEI) et la Banque de Développement du Conseil de l’Europe (CEB), avec lesquelles la BDT a déjà noué un partenariat au travers de l’Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif aux côtés de l’USH.
- imaginer des mécanismes de bonifications territorialisées de tout ou partie des prêts (au-delà des efforts déjà consentis au travers des prêts adossés à l’épargne réglementée), en visant notamment la logique « prêt à taux zéro » pour certaines typologies de logements et/ou contextes territoriaux particuliers. L’exemple récent du prêt à taux zéro mis en place en Nouvelle Calédonie avec le concours du Fonds de Solidarité de l’Habitat est en cela inspirant (voir plus loin), à condition d’être adapté aux équilibres institutionnels et budgétaires propres à chaque territoire.
- En complément, étudier la mobilisation de ressources croisées. La bonification pourrait être financée par une réallocation minoritaire de crédits existants, si l’effet de levier est avéré, mais aussi par des cofinancements européens, sous réserve de leur compatibilité avec les règles d’éligibilité et d’absence de double financement. Les fonds européens peuvent, dans certains cas, soutenir des montages venant réduire le coût d’emprunt plutôt que financer directement le projet.

Dans les territoires ultramarins, le modèle de financement du logement social repose sur un équilibre déjà contraint entre subventions publiques, aides fiscales, recours à l’emprunt et fonds propres des opérateurs, ces derniers demeurant globalement plus limités qu’en Hexagone. Or cet équilibre est aujourd’hui fragilisé par la hausse du coût des opérations, la faiblesse relative des capacités contributives locales, la tension croissante sur les finances publiques de l’État et la nécessité de maintenir, voire d’accroître, l’effort de production et de réhabilitation dans des territoires où les besoins restent très élevés.

Dans ce contexte, la part de l’emprunt dans les plans de financement est appelée à augmenter mécaniquement dans les années à venir. Comme indiqué plus haut dans ce rapport (partie 1.2.3), la

subvention publique portée par la LBU représente en général entre 16% et 25% du coût des opérations dans les opérations de construction de logement social en Outre-mer et avec le crédit d'impôt, le niveau d'aides publiques d'État atteint environ 40% à 50% du coût total ; cette part est amenée à diminuer dans les années à venir et le complément doit donc être recherché principalement dans la dette de long terme, auprès de la Banque des Territoires ou d'autres financeurs.

Cette évolution pointe un enjeu central : celui du coût et de la soutenabilité de la dette. En France, une large part du financement du logement social repose sur les prêts sur fonds d'épargne distribués par la Caisse des Dépôts, dont les taux sont indexés sur le Livret A ; or ce dernier est lui-même sensible aux fluctuations macroéconomiques, en particulier à l'inflation et à l'évolution des taux directeurs. Après plusieurs années de taux bas (< 1%), la remontée observée à partir du second semestre 2022 a ainsi entraîné une hausse du coût du crédit. Même si ces taux sont de nouveau à la baisse depuis 2025, les crises géopolitiques actuelles font peser de nouvelles craintes de hausses des taux courant 2026.

Le recours aux prêts bonifiés : un levier de sécurisation et de soutenabilité à explorer

Dans cette perspective, il ne s'agit plus seulement d'assurer l'accès à une ressource d'emprunt abondante, mais aussi de garantir des conditions de financement compatibles avec la réalité économique du logement social ultramarin.

La bonification de tout ou partie des prêts apparaît à ce titre comme une réponse cohérente. Elle ne vise pas à substituer artificiellement de la dette à la subvention (alors que les moyens budgétaires sont de plus en plus contraints), mais à accompagner une bascule de l'architecture de financement, dans laquelle le recours accru à l'emprunt devient inévitable. La bonification des prêts présente ici plusieurs intérêts :

- à l'échelle de l'opération, elle en améliore l'équation financière immédiate en réduisant la charge d'intérêt, et ceci, d'autant plus lorsque la part de l'emprunt est importante dans le plan de financement de l'opération, l'effet de levier étant alors plus conséquent (jusqu'à présent, dans un modèle où la part de la dette est en moyenne de l'ordre de 30% du plan de financement, le bénéfice de la bonification reste limité au regard des efforts de montage à consentir pour la mettre en place) ;
- pour le bailleur social, elle joue aussi un rôle de stabilisation en amortissant la transmission des chocs macroéconomiques au coût de la dette (dans un système largement indexé sur le Livret A). Dans des territoires marqués par des surcoûts structurels de construction, de foncier, de logistique, d'entretien et de gestion, ainsi que par la solvabilité plus limitée des ménages, cette fonction de sécurisation du modèle financier est particulièrement importante ; elle permet de limiter la pression sur les équilibres d'exploitation des bailleurs et d'éviter que la charge de la dette ne compromette la faisabilité des opérations.

- elle peut même constituer un outil de sécurisation des stratégies d'investissement des bailleurs à moyen/long terme. En réduisant l'incertitude sur la charge de dette future, elle améliore la visibilité pluriannuelle des opérateurs, facilite la programmation, soutient les capacités d'autofinancement et réduit le risque de reports d'opérations lors des phases de tension monétaire. Dans un secteur où les délais de montage et de livraison sont longs, et où les plans de financement sont exposés aux variations de coûts sur plusieurs années, cette stabilité est presque aussi importante que le niveau nominal du taux lui-même.
- du point de vue de la puissance publique (État et ses opérateurs principalement), cette approche permettrait de limiter la pression directe sur le budget de l'État tout en renforçant l'effet de levier des subventions publiques, en permettant qu'un même niveau d'aide initiale déclenche davantage d'investissements. Ce point est primordial dans l'hypothèse de diminution progressive des enveloppes de la LBU.

L'exemple du prêt à taux zéro en Nouvelle-Calédonie, fruit d'une approche partenariale et opérationnelle :

En 2020, un conventionnement entre la Banque des Territoires et le Fonds social de l'habitat Le Fonds social de l'habitat (FSH) a permis de lancer un mécanisme spécifique proposant aux organismes de logement social implantés localement des prêts bonifiés à taux fixe de 0%, destinés à la construction, à la VEFA, à l'acquisition et à certaines opérations de réhabilitation (une subvention vient désormais s'ajouter pour la réhabilitation).

Ce mécanisme a déjà produit véritable effet de levier ; avec la distribution de près de 16,5 millions d'euros de prêts à taux fixe 0%, pour une bonification effectivement mobilisée à hauteur d'environ 3 millions d'euros apportée par le FSH (sur une enveloppe 5 millions d'euros).

Quel ciblage et quelle territorialisation ?

Malgré ses vertus, il est difficilement envisageable de pouvoir généraliser ce type de dispositif à l'ensemble des opérations de logement social des DROM, au regard des volumes financiers que la quote-part de bonification pourrait exiger. À cet égard, il serait intéressant, en complément de la présente étude, d'approfondir par des analyses économétriques complémentaires pour estimer le potentiel de bonification qui pourrait être attendu selon différents scénarios tendanciels (évolution des aides d'État, évolutions des taux directeurs, etc.).

Il est donc prudent d'envisager le recours à la bonification de manière ciblée, dans le cadre de dispositifs et partenariats ad hoc (en s'inspirant par exemple de l'exemple néocalédonien – cf. encadré ci-dessus), avec deux clés principales, possiblement combinées :

- en fonction du type de logement financé avec une priorisation pour sécuriser les opérations dont le plan de financement est le plus fragile, c'est-à-dire en réservant l'effort le plus important aux logements très sociaux ou aux opérations présentant un impact social élevé, ou encore aux opérations de rénovation lourde, qui exigent des montages plus longs et plus complexes,
- et avec une différenciation territoriale, permettant un ciblage en fonction des contextes et contraintes propres (tensions foncières, forte vulnérabilité climatique...),

Une telle approche serait pertinente, car les priorités diffèrent fortement entre territoires. A contrario, une bonification uniforme serait moins efficace qu'un dispositif territorialement différencié, pensé en fonction des besoins, des capacités d'absorption et des priorités de production ou de réhabilitation.

Cette approche, aurait le mérite d'ouvrir la voie à des dispositifs adaptés à la diversité des besoins ultramarins. Elle trouverait également sa pleine légitimité si, à l'issue de discussions entre les

bailleurs, les acteurs publics locaux, l'État et les financeurs, elle permettait d'articuler la bonification avec les objectifs territorialisés du PLOM.

Mobilisation des ressources croisées

Une piste à creuser réside dans le potentiel de mobilisation de ressources croisées. La bonification pourrait être financée par une réallocation partielle de crédits existants, mais aussi par des cofinancements européens. Les fonds européens peuvent, dans certains cas, soutenir des montages venant réduire le coût d'emprunt plutôt que financer directement le projet.

Les conditions juridiques de la bonification des prêts de la BDT avec des fonds européens, en particulier pour le logement social, relèvent principalement des règles européennes et de l'encadrement des aides d'État ; un même coût ne peut être couvert plusieurs fois par des dispositifs différents, ce qui impose un montage rigoureux, une traçabilité précise et une coordination étroite entre autorité de gestion, opérateurs et financeurs.

Il est donc tout à fait possible de bonifier les prêts de la BDT avec des fonds européens pour le logement social, à condition de respecter les critères d'éligibilité et les règles de financements. Cela suppose un cadre clair et stable sur long terme (notamment dans la définition de du SIEG de logement social qui pourrait évoluer avec la prochaine programmation 2028-2034).

Points de vigilance

Dans cette approche, un premier point de vigilance tient au coût budgétaire de la bonification. Un prêt moins cher pour le bénéficiaire suppose nécessairement un soutien financier d'appoint, qui doit être justifié et soutenable dans la durée. Dans un contexte de contraintes sur les finances publiques, la question n'est donc pas seulement celle de l'utilité du mécanisme, mais celle de son ciblage et de son rendement social réel.

Le second point de vigilance est territorial. Au-delà de la nécessaire différenciation évoquée plus haut, tous les DROM n'ont pas la même maturité d'ingénierie, la même capacité à monter des dossiers complexes, ni la même structure d'acteurs locaux. La réponse doit donc être adaptée et impose de repenser la manière d'accompagner les acteurs du logement social dans leur parcours de financement (voir § ci-après).

Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif

En février 2021, l'USH, la BDT, la BEI et la CEB ont noué un partenariat visant à faciliter l'accès des organismes de logement social français aux financements européens pour leurs investissements de long terme en infrastructures sociales d'intérêt général.

Une enveloppe de 500 millions d'euros de prêts de BEI a été dégagée pour accélérer la construction de logements sociaux en permettant à la BDT d'élargir son offre de prêts « Booster » à taux fixes aux maturités de 35 et 40 ans. Il s'agit d'un dispositif d'intermédiation qui "a pour objectif d'assurer aux opérateurs de logement social français un accès aux financements européens simple, équitable et cohérent, ouvert à tous les projets d'investissement en infrastructures sociales, quelles que soient leur taille et leur localisation territoriale".

Le partenariat entre la Banque des Territoires et la BEI en matière de logement remonte à 2015 et a été renforcé en février 2025 dans le cadre et la continuité du plan de soutien à la construction lancé en 2023 par CDC Habitat, filiale de la Caisse des Dépôts pour construire 3500 logements supplémentaires. Il s'exerce notamment en matière de développement du logement intermédiaire.

Le dispositif mis en place en février 2021 s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance économique de l'Union européenne, ainsi que du programme de rénovation thermique des bâtiments du Green Deal, lancé à l'initiative de la Commission européenne.

Les logements concernés sont les suivants : logements sociaux et intermédiaires locatifs ; logements sociaux et intermédiaires locatifs avec mise de fonds partagés ou possibilité de location-achat, option de propriété partielle si cela se justifie par des défaillances manifestes de marché ou de la politique publique ; logements pour étudiants et apprentis ; maisons de repos et de soins, logements encadrés.

3.2.3 Levier 3 : développer une logique de guichet unique pour l'accompagnement au financement des projets

Face aux difficultés que rencontrent les bailleurs sociaux pour mobiliser les aides et dans la perspective d'une ouverture à de nouveaux instruments européens, de leur nécessaire emboîtement avec ceux préexistants, et d'un ciblage plus fin dans leur déploiement, il est ici utile de réinterroger la gouvernance du modèle.

A cet égard, une des pistes que nous avançons consiste à imaginer un dispositif d'accompagnement au montage des opérations de logement social, simplifiant et améliorant la mobilisation de l'ingénierie contractuelle, financière et partenariale, afin de :

- sécuriser et accélérer les montages d'opérations ;
- améliorer l'articulation entre LBU, prêts, aides fiscales, financements d'aménagement et aides européennes ;
- renforcer les capacités des collectivités et des bailleurs disposant d'une ingénierie limitée ;
- objectiver les besoins et difficultés récurrentes de financement ;
- et contribuer à une gouvernance plus intégrée et plus efficiente de la politique du logement social en Outre-mer, visant un modèle d'instruction plus simple

Un tel dispositif pourrait être conçu dans une logique de « guichet unique » tout en veillant à ce qu'il puisse être décliné dans chaque territoire ultramarin ou à l'échelle d'un réseau coordonné pour tenir compte des singularités territoriales (cf. besoins de territorialisation de l'approche évoquée plus haut).

Au-delà de la seule question du volume des financements mobilisables, l'un des freins majeurs à la réalisation des opérations de logement social en Outre-mer tient à la complexité croissante de leur montage.

Ce constat rejoint les analyses du rapport sénatorial de 2021¹⁴¹, qui insiste sur le caractère structurel des difficultés d'ingénierie, de gouvernance et de coordination dans les politiques ultramarines du logement. La fragmentation du pilotage des politiques du logement pointée à l'échelle nationale par la Cour des comptes dans son rapport de 2021¹⁴² est ressentie de manière encore plus vive dans les DROM compte tenu de la forte hétérogénéité des besoins : la Guyane et Mayotte relèvent d'abord d'une logique de rattrapage quantitatif, tandis que les Antilles ou La Réunion appellent plus fortement des réponses combinant réhabilitation, adaptation du parc, traitement de l'habitat indigne et renouvellement urbain.

Les projets doivent aujourd'hui articuler des subventions relevant de la LBU, des aides fiscales, des prêts de la BDT, des interventions d'Action Logement, parfois des financements du FRAFU liés à l'aménagement, au renouvellement urbain ou à l'accompagnement social, et demain davantage de crédits européens. Or, cette superposition d'intervenants, de temporalités, de règles d'éligibilité et de circuits d'instruction pèse particulièrement sur les acteurs disposant de moyens d'ingénierie limités, notamment certaines collectivités et certains bailleurs de taille modeste, pour lesquels elle est source potentielle de coûts de coordination élevés et d'allongement des délais.

¹⁴¹ <https://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-1.html>

¹⁴² <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-11/20211118-NS-logement.pdf>

En réponse, une piste prioritaire que nous encourageons à approfondir consisterait à structurer une fonction d'accompagnement au montage des opérations, à la fois contractuel, juridique, financier et partenarial, dans une logique de guichet unique. L'objectif ne serait pas nécessairement de créer une nouvelle structure autonome, mais plutôt d'organiser un point d'entrée identifié, lisible et stabilisé pour les porteurs de projets, capable d'orienter vers les bons outils, de sécuriser les plans de financement, de fluidifier les cofinancements et d'anticiper les contraintes d'articulation entre dispositifs nationaux, locaux et européens.

Appui en ingénierie pour faire face à la complexité des montages

Un tel dispositif pourrait remplir plusieurs fonctions complémentaires :

- mission de pré-ingénierie, en aidant les porteurs de projets à qualifier plus en amont la nature de leurs opérations, les sources de financement mobilisables, les exigences documentaires et les conditions de soutenabilité économique, adaptée à chaque réalité territoriale ;
- appui au montage proprement dit, en facilitant l'assemblage des différentes briques de financement et en apportant un soutien méthodologique sur les conventions, les calendriers de dépôt, les plans de trésorerie, les conditions de cofinancement ou encore la compatibilité des aides entre elles ;
- rôle d'appui dans la recherche de financements complémentaires, en particulier européens (voir ci-dessous), dont la mobilisation suppose des dossiers solides, une bonne maîtrise des règles d'éligibilité, des capacités de justification renforcées et une articulation rigoureuse avec les autres financements publics.

Mieux accompagner le recours aux aides européennes

Cette logique de guichet unique présenterait un intérêt particulier dans la perspective d'un recours accru aux fonds européens pour logement social, dont on a vu plus haut les difficultés actuelles de mobilisation, et qui ne relèvent pas tous des mêmes circuits de gestion, alors même que la politique du logement dans les DROM est déjà fortement centralisée autour de l'État et du programme 123. Cette superposition de logiques (européenne, régionale, étatique, sectorielle) peut accroître les effets de cloisonnement plutôt que les réduire, lorsque le logement social n'a pas été suffisamment intégré en amont dans les priorités territoriales. De plus, les DROM souffrent plus qu'ailleurs d'un décalage entre l'urgence des besoins et le tempo de la programmation européenne : le logement social y répond souvent à des tensions immédiates, alors que les fonds européens supposent anticipation, maturité des projets, cofinancement, justification fine des dépenses et sécurisation des procédures.

En aidant à identifier les bons programmes, à structurer des projets éligibles, à documenter les critères attendus par les autorités de gestion et à sécuriser le cofinancement, un dispositif d'intermédiation dédié permettrait d'augmenter sensiblement la capacité des acteurs ultramarins à capter ces ressources.

Disposer d'un pilotage à la fois plus intégré et plus agile

Au-delà de l'ingénierie de financement, la mise en place d'un tel dispositif améliorerait également la gouvernance d'ensemble de la politique du logement social en Outre-mer. En centralisant l'information utile, en consolidant une vision partagée des projets en cours, en objectivant les difficultés récurrentes de montage et en facilitant la circulation de l'information entre l'État, les collectivités, les bailleurs et les financeurs, ce guichet contribuerait à réduire le cloisonnement actuel des interventions. Il pourrait ainsi constituer un outil opérationnel au service d'un pilotage plus

intégré, mais aussi plus transparent et plus territorialisé, en cohérence avec les orientations déjà identifiées sur la nécessité d'une meilleure coordination entre logement, aménagement et renouvellement urbain (meilleure intégration du FRAFU).

Dans cette perspective, le guichet unique pourrait utilement être adossé au pilotage territorial du PLOM, avec une déclinaison adaptée à chaque DROM, afin de tenir compte des écarts de besoins, de maturité institutionnelle et de capacité d'ingénierie entre territoires. Sa valeur ajoutée résiderait moins dans la création d'un échelon administratif supplémentaire que dans sa capacité à rendre plus lisible l'architecture existante, à réduire les coûts de transaction pour les porteurs de projets et à améliorer, in fine, l'efficacité des aides publiques mobilisées.

3.3 Autres pistes à approfondir pour consolider le modèle

Dans ces derniers paragraphes, nous évoquons des pistes additionnelles qu'il nous semble intéressant d'approfondir.

Mieux anticiper les besoins au travers de la planification urbaine

Il nous paraît essentiel que le logement social s'inscrive dans une planification urbaine plus cohérente, permettant une meilleure articulation entre le logement, la rénovation urbaine et l'aménagement du territoire, pour éviter que chaque politique soit menée indépendamment, et en produisant des documents d'urbanisme adaptés aux réalités du territoire. Cela concerne également la planification et la gouvernance locale relative au foncier dont le pilotage, la connaissance et l'adaptation aux enjeux nouveaux ont été relevés par le rapport sénatorial sur le foncier en Outre-mer¹⁴³.

Se doter d'outils pour faciliter une territorialisation pertinente des aides

La mise en place d'une plateforme de suivi territorialisé de la dynamique de construction nouvelle et de réhabilitation avec les dépenses afférentes (opérations financées) intégrant un tableau de bord de l'avancement du rythme des constructions nouvelles et des causes de ralentissement éventuel pour prévenir le taux de chute et le limiter serait utile à la fois à l'État et aux acteurs du secteur. Elle permettrait d'améliorer la transparence de la LBU et de préciser les usages possibles et prévus en lien avec les acteurs du secteur afin de renforcer la pertinence de son utilisation, tout en évaluant la faisabilité d'une programmation pluriannuelle.

Pour accompagner la territorialisation des efforts de soutien, il peut également être intéressant de prévoir la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite localement, ce qui suppose des instances de concertation adaptées au niveau local.

Réaliser une étude sur l'efficacité et le ciblage des aides fiscales en faveur du logement social.

Dans son rapport sur les financements de l'État en Outre-mer publié en 2022¹⁴⁴, la Cour des comptes relève la nécessité de poursuivre la fiabilisation du chiffrage des principales dépenses fiscales relatives aux Outre-mer et de borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives dans ces territoires, tout en établissant un programme pluriannuel exhaustif d'évaluation des dépenses fiscales en faveur des territoires d'outre-mer et proposer la suppression des dépenses

¹⁴³ <https://www.senat.fr/rap/r24-206/r24-206.html>

¹⁴⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-financements-de-letat-en-outre-mer>

fiscales inefficaces. De plus, la Cour suggère de supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement, et de les transférer sur la LBU. De son côté, le rapport du Sénat de novembre 2025 relatif au PLF 2026 indiquait ces dépenses fiscales étaient indispensables tout en soulignant que l'évaluation de leur impact est particulièrement difficile à réaliser¹⁴⁵.

Il serait utile de réaliser une étude de l'efficacité et de la performance des outils de défiscalisation dans les DROM, notamment au regard des profils de propriétaires bailleurs.

Renforcer la mobilisation des fonds nationaux et locaux

Certains fonds ne sont pas suffisamment mobilisés et les sources des plans de financement ne sont pas assez diversifiées. Or, certains comme le FRAFU pourraient être davantage abondés par les fonds européens comme cela a été vu plus haut.

La Cour des comptes a également souligné le faible recours aux fonds régionaux d'aménagement foncier urbain, qui pourraient donc être davantage mobilisés avec des programmations territorialisées, et éventuellement pluriannuelles.

Par ailleurs, des instruments spécifiques aux territoires ultramarins à l'image du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) créé en 2009, dédiés au rattrapage structurel du développement local, ne semblent pas être suffisamment transparents dans le choix des projets retenus, notamment en matière d'aménagement du territoire et ne font pas l'objet d'un contrôle du Parlement car il s'agit en l'occurrence d'un dispositif discrétionnaire du ministre des Outre-mer.

Permettre une adéquation plus fine des moyens aux besoins locaux et aux spécificités de la demande sociale

On observe un décalage entre la production effective de certaines catégories de logement et les besoins des populations au regard des catégories dont ils relèvent. C'est notamment le cas du LLTS. Par ailleurs la structure de la demande évolue avec les évolutions démographiques tandis que les contraintes (sobriété foncière et vieillissement du parc) influent sur l'offre.

Il s'agirait donc de pouvoir mieux intégrer les évolutions socio-économiques dans l'analyse des besoins en intégrant l'évolution des solidarités familiales, la décohabitation des ménages et l'évolution du rapport à l'habitat traditionnel.

Faire baisser les coûts de construction

Il s'agit ici d'un sujet plus vaste à approfondir, puisqu'il concerne des filières dépassant le cadre du logement social. Parmi les pistes qui mériteraient d'être étudiées, citons le potentiel que représente la construction hors site et le sujet de l'approvisionnement régional des filières du BTP (« marquage RUP »).

¹⁴⁵ https://www.senat.fr/rap/l25-139-320/l25-139-320_mono.html#fn7