

## L'habitat à la Martinique : un marché sous contrainte(s)

Soutenu par des politiques publiques incitatives, le marché du logement a suivi une évolution favorable sur longue période. Sous l'effet d'une forte demande, due à la croissance démographique rapide des années 80 et 90<sup>1</sup>, le parc résidentiel s'est amélioré aussi bien quantitativement que qualitativement. Toutefois, la satisfaction des besoins en matière de logements se heurte à une contrainte foncière majeure due à l'exiguïté du territoire, à une consommation du foncier insuffisamment planifiée (absence de politique foncière) et à une concurrence accrue entre les acteurs (notamment les promotions en défiscalisation libre). La part du logement social a ainsi décliné au cours de la décennie 2000, alors que parallèlement la proportion de la population éligible a augmenté. L'élaboration d'une politique foncière volontariste et les dispositions prises en faveur du logement social sont un préalable pour rétablir un équilibre du marché et répondre à la demande en termes quantitatif et qualitatif.

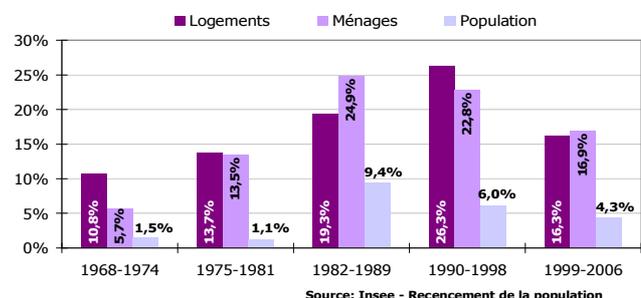
### I - UN DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE AU DETRIMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Après la période de croissance des années 80 et 90, la Martinique a achevé sa transition démographique et tend à se rapprocher du modèle occidental caractérisé par le vieillissement de la population, la décohabitation et la monoparentalité, cette dernière étant d'ailleurs plus prononcée qu'au niveau national. La croissance de la population est ainsi estimée à +0,6 % en moyenne par an entre 1999 et 2006, soit un niveau comparable à celui de la métropole (+0,7 %). Cette modération a permis d'atténuer la pression sur la demande de logement sur la période récente. Le nombre de logements augmente à un rythme proche de celui des ménages, soit +2,3 % par an contre +2,4 % pour le nombre de ménages, sur la période 1999 - 2006. Cette progression est toutefois moins vive que celle observée au cours de la période 1990-1999 (+2,9 % en moyenne par an).

Structurellement, la Martinique comptait 181 050 logements<sup>2</sup> en 2006, soit environ 25 000 de plus qu'en 1999. La part des habitations précaires (habitations de fortune et cases traditionnelles) se réduit. Elles ne représentent plus que 3,0 % des résidences principales en 2006 contre 6,1 % en 1999.

L'accroissement du parc a permis une amélioration globale de la qualité des logements, ainsi 7,2 % des résidences principales ont moins de 2 ans et 33,7 % ont été construites entre 1990 et 2003.

Evolution du parc de logement du nombre de ménages et de la population aux différents recensements



### Un ralentissement de la construction dès 2000 ...

Par rapport à la décennie 90, les années 2000 se caractérisent par un ralentissement dans la production de nouveaux logements. De 1994 à 1999, les autorisations de construire comme les attestations de conformités électriques étaient favorablement orientées, avec des progressions respectives de 6,6 % et 3,4 % en moyenne par an. A partir de 2000, ces mêmes indicateurs se replient de l'ordre de -1,5 % et -3,2 % en moyenne par an. Une nette reprise est toutefois perceptible en 2005 (+18,1% sur un an) pour les attestations de conformité électrique.

Cette amélioration de l'offre en fin de période peut être rapprochée de la mise en place du dispositif de défiscalisation Girardin, mais elle ne permet pas de retrouver un niveau proche de la production antérieure à l'année 2000.

Attestations de conformité électrique  
nombre de logements



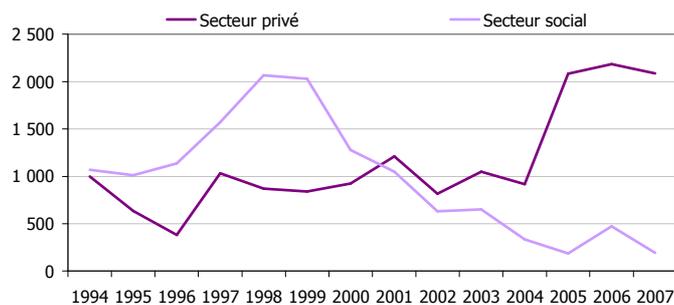
<sup>1</sup> Entre 1982 et 1990, la population martiniquaise a progressé de 9,4 % contre 1,1 % entre 1975 et 1981. Le principal générateur de besoins en logement n'est plus la croissance démographique mais la réduction de la taille des ménages du fait de la décohabitation.

<sup>2</sup> Recensement 2006 de l'INSEE

## ... dû à la chute dans la construction de logements sociaux ...

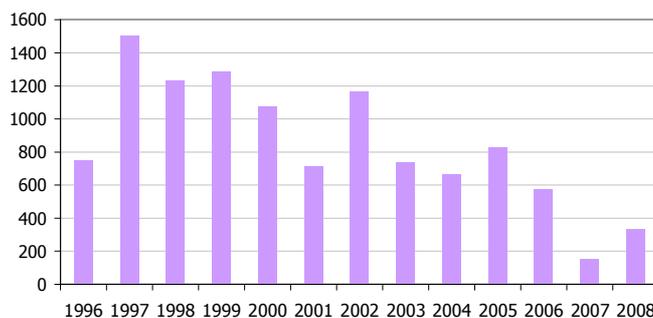
Les autorisations de permis de construire montrent que si la construction de logements collectifs reste prépondérante (52,6 % en moyenne sur la période 1994-2007), elle est nettement orientée depuis 2000 vers le logement collectif privé au détriment du parc de logements sociaux. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le parc locatif social comptait 26 505 logements mais, depuis 2000, sa progression ralentit du fait de la diminution de -7,6 % par an des autorisations de construire du secteur. Aussi, la part des logements sociaux livrés (LLS et LLTS) au sein des résidences principales<sup>3</sup> ne représente plus que 0,4 % en 2006 contre 1,0 % en 1999. Les dispositifs d'incitations fiscales ont favorisé la construction dans le secteur libre au détriment de la construction de logements sociaux en raison de la pression qu'ils ont exercé sur les prix du foncier et les coûts de la construction à partir de 2005. Cependant, la chute de la construction de logements sociaux, bien antérieure à 2005, ne peut être entièrement attribuée à l'essor de la construction dans le logement libre. La Martinique se distingue dans ce domaine par rapport aux autres DOM<sup>4</sup>.

**Autorisations de construire: logements collectifs**



Source: DDE - SITADEL - Mairies - Traitement ADUAM

**Logements sociaux livrés (LLS et LLTS)**



Source: Sociétés HLM

Selon les professionnels du secteur social, la réduction de la production de logements sociaux tient à l'absence de politique globale d'aménagement et à l'absence de politique de maîtrise du foncier. En Martinique, le fond régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) est peu sollicité en comparaison des autres DOM et les fonds mis en place par les contributeurs restent faibles en volume au regard des besoins de foncier urbain qui font défaut.

## ... qui crée une distorsion de l'offre locative par rapport à la demande.

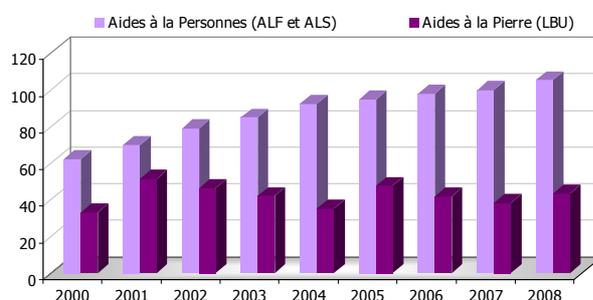
La chute de la production de logements sociaux a été concomitante avec l'accroissement de la proportion de la population sous le seuil de bas revenus<sup>5</sup>. Ainsi en 2006, 19,8 % de la population martiniquaise se situait en dessous de ce seuil contre 15,1 % en 2001. En conséquence, le nombre de ménages éligibles au logement social a continué à croître entre 2001 et 2006. En 2006, 700 logements sociaux ont été attribués alors qu'environ 9 000 demandes étaient en attente, c'est-à-dire que moins d'une demande sur dix a été satisfaite. Cette situation tient à la paupérisation des ménages les plus modestes. Ces derniers ont vu leur niveau de vie stagner, voire décroître, malgré la revalorisation des minima sociaux. De plus, malgré un développement prononcé de l'emploi au cours des 15 dernières années, la multiplication des formes particulières d'emploi<sup>6</sup> conduit à une augmentation du nombre de travailleurs à bas revenus<sup>7</sup>. Aujourd'hui, la demande non satisfaite de logements sociaux est estimée entre 8 000 et 10 000 logements, soit 8 à 11 % des ménages. L'augmentation du nombre de personnes âgées, à faibles revenus, devrait dans les prochaines années amplifier la tendance.

## II - L'ACCOMPAGNEMENT DU MARCHÉ

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité de besoins, l'Etat intervient sur le marché du logement à la fois sur l'offre et sur la demande. La mise en place des aides à la pierre, regroupées dans la ligne budgétaire unique (LBU), contribue à la construction neuve de logements sociaux, à l'amélioration de l'habitat, à l'accession à la propriété et à la résorption de l'habitat insalubre.

Ce dispositif est complété des aides à la personne qui sont versées par la Caisse d'Allocation Familiale. Deux types de prestations peuvent être attribuées : l'allocation logement à caractère familial

**Evolution comparée des aides à la pierre et des aides à la personne (en millions d'euros)**



Source: Caisse d'allocation familiale - DDE

<sup>3</sup> Selon le recensement de l'Insee, le parc de résidences principales est composé de 130 844 logements en 1999 et 152 998 en 2006.

<sup>4</sup> En 2005, le nombre de logements locatifs sociaux autorisés atteint ainsi 4,5 % du total des logements en Martinique contre 25 % en Guadeloupe, 36 % en Guyane et 13 % à la Réunion.

<sup>5</sup> Le seuil de bas revenu atteint 7 394 euros par an en 2006 en Martinique, soit un revenu mensuel de 616 euros.

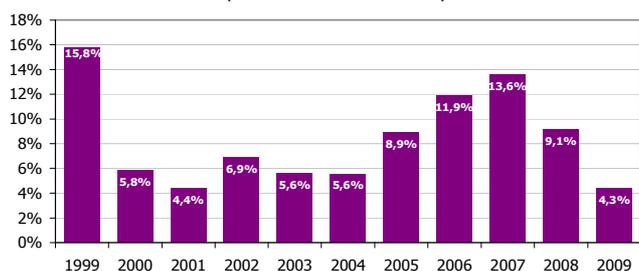
<sup>6</sup> Les formes particulières d'emploi regroupent les emplois aidés, les contrats à durée déterminé ou à temps partiel, les stagiaires, les intérimaires et les apprentis.

<sup>7</sup> « Les inégalités aux Antilles Guyane : dix ans d'évolution » Insee - mai 2009

(ALF) ou l'allocation logement à caractère social (ALS). Les aides à la personne sont environ deux fois supérieures aux aides à la pierre. En moyenne, entre 2000 et 2008, 87 millions d'euros ont été versés par an aux ménages contre 47 millions aux organismes de logement social (OLS), pour l'aide à la pierre. Les aides à la personne ont progressé à un rythme particulièrement rapide (+6,9 % par an). Au total, pas moins de 134 millions d'euros ont été attribués par an par l'Etat.

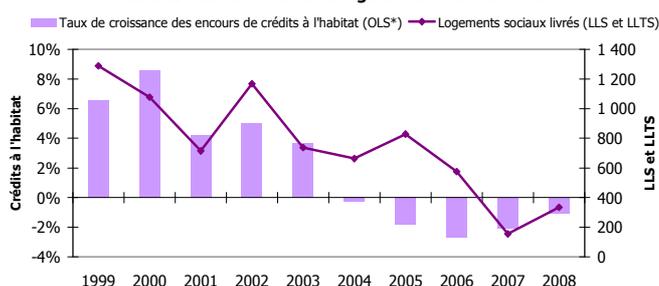
Parallèlement aux aides à la pierre, des dispositifs d'incitations fiscales ont été créés afin de favoriser l'emploi et le développement économique. Dans le cadre de la Loi de programme pour l'Outre-mer, la construction ou la réhabilitation de logements donne droit à une réduction d'impôt sur le revenu (IR) aux personnes physiques réalisant ces investissements. Ce dispositif permet également une déduction du montant des investissements sur le résultat imposable des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS). Ce dispositif ne prévoyait aucune disposition pour le secteur social. Ces investissements se sont donc naturellement portés vers le secteur libre. Le système bancaire a également accompagné le financement du logement libre. L'encours des crédits à l'habitat (1,9 milliard d'€ à fin 2009) est la principale composante de l'endettement des ménages, son évolution est restée dynamique jusqu'à fin 2008<sup>8</sup>. A l'inverse les concours consentis aux organismes de logement social subissent une dégradation dès 2004, corrélée à la baisse de la production de nouveaux logements.

**Taux de croissance des encours de crédit à l'habitat**  
(tous établissements confondus)



Source: IEDOM

**Evolution croisée du taux de croissance des crédits à l'habitat des OLS\* et du nombre de logements sociaux livrés**



\*OLS: Organismes de logement social

Source: IEDOM - Sociétés HLM

Pour enrayer la baisse de la construction au sein du secteur social, des propositions et des pistes de réformes se sont traduites par l'élaboration de différents textes législatifs et réglementaires, notamment la LODEOM. Les principales propositions portent sur l'introduction des crédits logement dans un dispositif législatif, la mise en place d'un outil foncier et l'orientation de la défiscalisation vers le logement social.

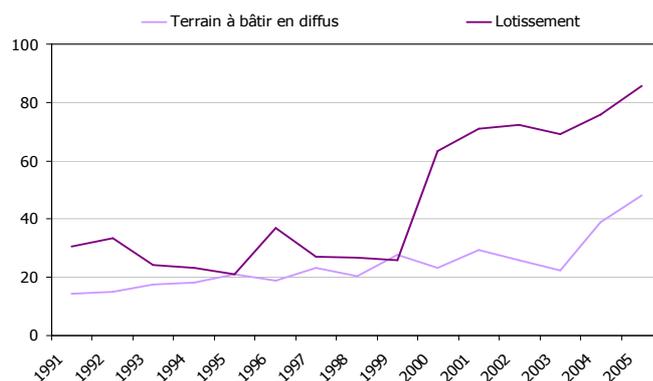
### III - DE MULTIPLES CONTRAINTES

#### La rareté du foncier et son prix constituent une première contrainte

Le manque de foncier aménagé à un prix stabilisé constitue un frein de premier ordre à la construction de logements. L'insularité, les contraintes topographiques et la concurrence entre acteurs pèsent sur la disponibilité des terrains et renchérissent leurs prix. L'absence de stratégie foncière n'a pas permis d'augmenter l'offre de parcelles pour équilibrer le marché et limiter l'inflation des prix des terrains durant la période d'expansion de la promotion immobilière.

Une offre foncière constructible limitée et, dans une moindre mesure, la spéculation immobilière ont contribué au renchérissement des prix du foncier<sup>9</sup>. L'augmentation des prix du foncier aménagé tient également au renforcement des contraintes du plan de prévention des risques naturels (PPR) et aux surcoûts générés par les frais de raccordement en matière d'assainissement et le respect des normes environnementales.

**Prix des terrains à bâtir au m<sup>2</sup>**



Source: DGI - ADUAM

Entre 1999 et 2005, les prix ont fortement progressé, en hausse annuelle de 15,5 %, contre 4,2 % entre 1991 et 1998. Les prix des terrains en lotissement (+29,6% en moyenne par an) se sont envolés en raison de l'accroissement des charges de viabilisation et de la rareté des parcelles. Cette hausse des prix s'est accompagnée d'une baisse des transactions. L'année 2000 est ainsi une année charnière, qui marque à la fois la chute de production des logements sociaux et l'accélération du rythme de la hausse des prix du foncier.

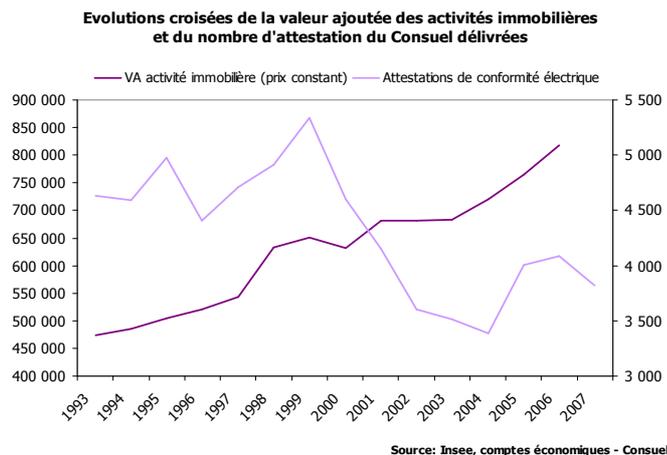
<sup>8</sup> A fin décembre 2009, les encours de crédits à l'habitat des ménages ne progressaient plus que de 4,3 % sur un an.

<sup>9</sup> Le même phénomène a été observé en métropole ou dans les autres pays européens, pour ces derniers indépendamment de la mise en place de dispositif de défiscalisation.

## Une plus forte valeur ajoutée dans le secteur du logement mais une production qui plafonne

A partir de 2000, le marché du logement est devenu fortement dépendant du marché immobilier privé. Entre 2000 et 2006, les valeurs ajoutées du secteur du BTP et des activités immobilières progressent ainsi respectivement de + 6,1 % et + 3,4 % par an en moyenne, l'année 2004 marquant une accélération, avec le soutien des dispositifs de défiscalisation (loi Girardin).

Le renforcement de la valeur ajoutée des activités immobilières n'a pas entraîné d'augmentation significative du nombre de logements. De 2004 à 2007, le nombre d'attestations de conformité électrique augmente de 2,5 % par an contre 6,6 % pour la valeur ajoutée des activités immobilières. Les avantages fiscaux ont incité les investisseurs à acheter des logements à des prix de plus en plus élevés, sans pour autant accroître dans la même proportion le nombre de logements produits.



L'étroitesse du marché et le renchérissement continu des matières premières ont entraîné une hausse des coûts de construction. Une étude récente<sup>10</sup> indique que les prix des matériaux de construction, dont l'acier, ont fortement augmenté entre 2004 et 2008. Sur cette période, le prix du béton a augmenté de 27,6 %, les agrégats suivent une progression globale de plus de 50 % et le prix du sable passe de 7,5 euros la tonne à 15,4 euros la tonne. Dans la période de « surchauffe », le secteur du logement social, dont les réglementations d'appels d'offre sont plus restrictives, s'est ainsi trouvé moins rémunérateur que le segment « libre » pour les entreprises du secteur.

## Des lacunes dans la gestion de la ressource foncière

Les carences dans la planification et l'utilisation d'outils de maîtrise foncière se sont traduites par une raréfaction des disponibilités foncières. De plus, la prise en compte de l'atlas des risques<sup>11</sup>, à partir de 2001, a ajouté une contrainte supplémentaire en amplifiant le phénomène d'amenuisement des zones constructibles. L'ensemble de ces facteurs a mis à mal la production de logements sociaux. Les bailleurs sociaux se sont ainsi retrouvés exclus du marché en raison de leurs contraintes de coûts de production et de l'absence de disponibilités foncières aménagées à des prix abordables.

## IV - PERSPECTIVES – UNE REDEFINITION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT NECESSAIRE POUR SAUVEGARDER UN SECTEUR CLEF DE L'ECONOMIE

Comme dans de nombreux départements, la crise du logement s'est accentuée à la Martinique ces dernières années. L'amélioration de la situation passe par une redéfinition et une mobilisation des politiques publiques mieux équilibrée entre logement social et logement libre. Les orientations choisies doivent s'attacher à offrir une réponse quantitative et qualitative aux demandeurs de logement et à lutter contre l'habitat insalubre pour mieux favoriser l'insertion sociale et économique des ménages en difficulté. La mise aux normes parasismiques des habitations existantes constitue une contrainte supplémentaire propre au département.

Dans ce contexte, la mobilisation d'un véritable outil de planification est un préalable. En ce sens, le Conseil Général de la Martinique pilote une étude de préfiguration d'un établissement public foncier local (EPFL). Toutefois, la fragilisation de la situation financière des collectivités représente un obstacle à la mise en place d'un tel outil. La LODEOM a créé pour sa part une nouvelle mesure fiscale pour favoriser le logement social. Il s'agit d'une transposition du principe de portage, d'une part aux logements locatifs sociaux classiques (LLS) et aux logements sociaux PLS (prêts locatifs sociaux), d'autre part aux résidences de services pour les personnes âgées. La relance du secteur est devenue autant un enjeu social qu'économique, étant donné son poids dans l'économie et ses effets sur les autres secteurs du commerce et des services.

<sup>10</sup> Etude du marché martiniquais du foncier et de l'immobilier, COBATY - janvier 2008

<sup>11</sup> La publication en 1999 de l'atlas des risques naturels établi par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a fait prendre conscience du grand nombre de personnes et de biens concernés en cas de catastrophe naturelle en Martinique. Inondations, phénomènes littoraux, mouvements de terrain, séismes, volcanisme, cyclones peuvent avoir des conséquences catastrophiques pour la population et le développement de l'île. Il a donc été nécessaire pour l'Etat d'engager en concertation avec les collectivités territoriales une réelle politique de prévention adaptée au contexte local. Les arrêtés préfectoraux d'avril et novembre 2004 ont rendu opposables des plans de préventions des risques (PPR) sur l'ensemble de la Martinique.