

...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « OUTRE-MER »

Le budget de la mission « Outre-mer » est proposé, à périmètre constant et hors fonds de concours, à hauteur de 2,904 milliards d'euros (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et 2,658 Md€ en crédits de paiement (CP) pour 2024¹, en **augmentation respectivement de 6,8 et 4,5 %** par rapport à 2023.

Comme pour l'année précédente, la hausse des crédits s'explique, concernant les AE, essentiellement, et, concernant les CP, intégralement, par **l'augmentation mécanique des compensations des exonérations de cotisations sociales** (+ 123 M€ en AE et en CP). Certaines actions connaissent une forte baisse de leurs crédits.

À l'inverse, **deux actions voient, dans la lignée des engagements issus du Comité interministériel des Outre-mer (Ciom) de juillet 2023 leurs moyens renforcés :**

- une augmentation de 20 % des crédits en AE dédiés au logement, par l'intermédiaire de **la ligne budgétaire unique** (LBU) ;
- une augmentation de 41,5 % des crédits en AE dédiés aux dispositifs de **continuité territoriale**.

La rapporteure pour avis salue la hausse de ces crédits, et l'engagement de l'exécutif sur certains sujets prioritaires pour les ultramarins tels que le logement et la continuité territoriale. Ces initiatives en faveur des territoires ultramarins **font écho aux récents travaux du Sénat**, de la délégation sénatoriale aux outre-mer ainsi qu'aux recommandations de l'avis budgétaire 2022.

Reste que, dans un contexte où l'inflation a mis sous tension les ménages comme les entreprises ultramarins, **la bataille du logement, ne saurait se résumer à une hausse, certes nécessaire, des crédits budgétaires**. Un effort majeur **d'adaptation des normes**, notamment, demeure indispensable, de même que l'engagement dans la durée de tous les acteurs du logement, et singulièrement **d'Action Logement**, qui, ces dernières années, a massifié ses interventions en outre-mer. De même, si les crédits dédiés à la continuité territoriale progressent fortement, la question de la **mobilité interne**, au sein des territoires où se rendre à l'aéroport international pour y effectuer sa mobilité principale est déjà, en soi, une mobilité, demeure absente des annonces.

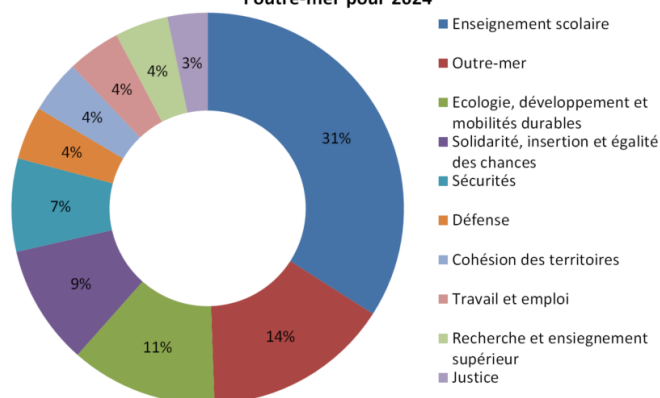
La rapporteure formule **six recommandations et portera un amendement**, au nom de la commission des affaires économiques, pour amplifier les efforts entamés suite au Ciom et en partie matérialisés par les crédits proposés pour 2024.

Dans ce contexte, consciente de toutes les limites de ce budget en faveur des outre-mer, mais aussi des avancées qu'il contient, **la commission des affaires économiques du Sénat, suivant la recommandation de sa rapporteure pour avis, s'est prononcée en faveur des crédits de la mission « Outre-mer »**.

¹ À l'occasion de la LFI pour 2023, un ajustement de périmètre, à hauteur de 265 M€, avait été opéré, sans incidence sur les crédits effectivement dédiés aux diverses actions en faveur des outre-mer.

La mission « Outre-mer » est loin de regrouper l'ensemble des crédits budgétaires à destination des outre-mer, disséminés au sein de 105 programmes budgétaires issus de 32 missions. En effet, avec une dotation d'un peu moins de 3 Md€ en AE, la mission « Outre-mer » regroupe environ 11 % des crédits budgétaires dédiés aux territoires ultramarins, qui s'élèvent, pour 2024, à un peu plus de 21 Md€ en AE. L'effort global en faveur des territoires d'outre-mer se monte à près de 26,5 Md€ si l'on y adjoint les plus de 5 Md€ estimées de dépenses fiscales pour 2024.

Principales missions budgétaires mobilisant des AE en faveur de l'outre-mer pour 2024



Crédits budgétaires demandés (en Md€ et en % de l'effort global)	AE	CP
	21,15 (80 %)	22,81 (81 %)
dont mission « Outre-mer »	2,90 (11 %)	2,66 (9 %)
Dépenses fiscales en faveur des outre-mer (en Md€ et en % de l'effort global)	5,30 (entre 19 et 20 %)	
Effort global de l'État en faveur des outre-mer (en Md€)	26,45	28,11
Variation avec le PLF 2023	- 1,7 %	- 1,4 %

Source : commission des affaires économiques, d'après le document de politique transversale « Outre-mer »

1. UNE AUGMENTATION CIBLÉE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE GLOBALEMENT DIFFICILE

A. DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER FRAGILES MAIS RÉSILIENTS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE TENDU

L'année 2022 a vu, en outre-mer comme en Hexagone, une **reprise de l'activité économique**, ainsi que la survenue d'une **importante crise inflationniste**, qui s'est poursuivie en 2023¹. Cette reprise de l'activité a notamment été tirée par le dynamisme du **secteur touristique** dans les océans Indien et Pacifique, secteur exerçant un fort effet d'entraînement pour les économies ultramarines. En témoignent également les indicateurs du climat des affaires en 2022, au-dessus de leurs niveaux sur longue période².

Bien que l'inflation, notamment alimentaire, soit plus faible en outre-mer, **elle produit des effets beaucoup plus prégnants** en raison, d'une part, des niveaux des prix structurellement plus élevés qu'en Hexagone, et, d'autre part, du plus faible revenu moyen des ménages ultramarins, ainsi que du grand nombre de ménages très modestes.

Aussi, sous l'effet conjugué de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt, **la conjoncture économique sur la première moitié de l'année 2023 s'est globalement tendue**, avec des signes de ralentissement dans l'ensemble des Drom.

Il convient cependant de rappeler la **très grande diversité des territoires ultramarins**, de leurs histoires, et de leurs problématiques. Ainsi, en 2022, Saint-Barthélemy obtient

¹ Iedom-Ieom, Conjoncture 2022 et perspectives 2023 en outre-mer : entre résilience et incertitudes, n° 708, mai 2023.

² À l'exception de la Guyane, qui voit son très stratégique secteur spatial affecté par la guerre en Ukraine.

d'excellents résultats économiques, malgré l'impact du passage de l'ouragan Irma en 2017 puis de la crise sanitaire¹. À plus de 12 000 kilomètres, dans l'hémisphère sud, **Mayotte**, territoire qui a vu sa population plus que doubler en 30 ans², connaît une **profonde crise sociale** doublée d'une **nouvelle crise d'accès à l'eau potable**. Malgré l'ampleur des difficultés que connaît la société mahoraise, il est important de souligner aussi **la résilience de ses acteurs économiques**, comme le mentionne l'indicateur du climat des affaires, qui évolue bien au-dessus de son niveau de longue période³.

Signe que la situation économique des outre-mer est globalement fragile, **le nombre de défaillances d'entreprises est en hausse généralisée⁶ et le chômage, structurellement plus élevé dans les outre-mer, demeure, au deuxième trimestre 2023, à un haut niveau.**

Ce contexte justifie pleinement une **attention toute particulière du législateur** à l'occasion du vote annuel des crédits que la Nation entend mobiliser en vue du **rattrapage du niveau de vie des Ultramarins** par rapport au niveau de vie des hexagonaux. Ces crédits visent aussi à compenser certains handicaps structurels liés aux situations d'insularité, aux environnements régionaux ou encore à l'étroitesse des marchés ultramarins.

	Taux de chômage (en %) ⁴		
	2 ^e trim. 2021	2 ^e trim. 2022	2 ^e trim. 2023
Guyane	13,4	13,3	13,8
La Réunion	16,7	18,9	18,8
Guadeloupe	19,6	18,5	19,5
Martinique	14,8	13,6	10,7
Mayotte ⁵	30	34	NC

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

La mission « Outre-mer » se divise en **deux programmes**.

Le **programme 138 « Emploi outre-mer »** a pour finalité de « renforcer la compétitivité des entreprises avec l'adaptation de certains dispositifs de droit commun aux territoires d'outre-mer, et d'améliorer la qualification professionnelle des actifs ultramarins, notamment des jeunes »⁷. En son sein, **l'action 1 « Soutien aux entreprises » représente à elle seule 82 % de l'ensemble des crédits du programme, et 53 % de l'enveloppe totale de la mission.** Débattre des crédits de la mission « Outre-mer », c'est dès lors débattre, action 1 exclue, de **moins de deux milliards d'euros de crédits.**

Le **programme 123 « Conditions de vie en outre-mer »**, composé de neuf actions, vise notamment à financer le **logement social**, à **accompagner financièrement les collectivités** ainsi qu'à financer les dispositifs de **continuité territoriale.**

Le **PLF 2024 prévoit d'allouer 2 904 M€ en AE et 2 656 M€ en CP à la mission « Outre-mer », soit une hausse respectivement de 6,8 % et 4,5 %, essentiellement portée par l'augmentation mécanique de 123 M€ de crédits dédiée à la compensation**

Crédits outre-mer en valeur

+6,8 % AE
+4,5 % CP

Inflation attendue

pour 2023 : 4,5 %
pour 2024 : 3 %

¹ ledom, *Rapport annuel économique 2022*, Saint-Barthélemy.

² La population de Mayotte est estimée à 289 000 habitants, affichant en 2017 un taux de croissance annuel de 4 %. Dans un récent rapport, la Cour des comptes rappelle que ce chiffre est très probablement « fortement sous-estimé ». Le même rapport fait état d'une délinquance ayant atteint « un niveau hors norme ». Source : Cour des comptes, rapport public thématique, *Quel développement pour Mayotte ?*, juin 2022.

³ ledom, Agence de Mayotte, Tendances conjoncturelles n° 764, septembre 2023.

⁴ Source : Insee, Taux de chômage localisés au 2^e trimestre 2023 - Comparaisons régionales et départementales, septembre 2023.

⁵ Source : Enquête emploi 2022 à Mayotte.

⁶ Selon les chiffres de l'leom/ledom, on observe entre le 2^e trimestre 2022 et le 2^e trimestre 2023, une hausse des défaillances de 79,4 % en Martinique, de 64,2 % à La Réunion et de 52,8 % en Nouvelle-Calédonie.

⁷ Projet annuel de performance (PAP) 2024.

d'exonérations de cotisations sociales. L'essentiel des actions des deux programmes voient leurs crédits évoluer de façon marginale à la hausse ou à la baisse, à l'exception de **quatre actions, pour lesquels les crédits évoluent sensiblement** :

- **des baisses** de près de 33 % des crédits dédiés au financement de l'économie et de 13 % de ceux dédiés à l'appui à l'accès aux financements bancaires ;
- **des hausses de 20 %** des crédits dédiés au logement (LBU), et de **41,5 %** de ceux consacrés à la continuité territoriale.

Ces hausses, marquent certes les priorités du ministère pour 2024, elles sont également, plus prosaïquement, **une réponse nécessaire à l'inflation observée en 2023**, et attendue en 2024.

Le budget **considéré comme adopté à l'Assemblée nationale** contient quelques évolutions significatives, actées sans débat par amendements. Notamment, un amendement du Gouvernement portant création d'un article 7 *ter* vise, de façon soudaine et massive, sans concertation préalable, à **réajuster le périmètre des investissements éligibles au régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer¹. A minima, la méthode peut interroger**. Concernant la seconde partie du budget, également considérée comme adoptée, le Gouvernement a choisi de **conserver 25 amendements pour un total d'environ 90 millions d'euros en AE** dont certains visent notamment à augmenter les moyens du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), des Contrats de redressement outre-mer (Corom) ou encore du Fonds outre-mer.

Si ce budget **ne constitue pas un « grand soir »** pour les outre-mer, **il a le mérite de traduire, pour partie, les annonces issues du Ciom**, qui a mobilisé l'ensemble des acteurs du monde ultramarin.

2. LE LOGEMENT EN OUTRE-MER : UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE BIENVENUE, DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES QUI DEMEURENT

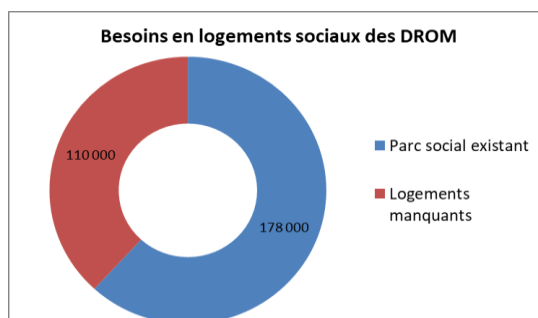
A. CONSTRUCTION, RÉHABILITATION, LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : TROIS ENJEUX FORTS, POUR DES RÉSULTATS DURABLEMENT DÉCEVANTS

Les besoins en logements des Drom sont **considérables**. C'est pour faire face à ces besoins et aux spécificités des territoires ultramarins **que l'ensemble des crédits en faveur du logement ont été rassemblés au sein d'une LBU en 1987**, pilotée directement par le ministère des outre-mer. La LBU intervient dans le cadre **d'actions diverses et complémentaires** visant notamment à soutenir les besoins en **ingénierie**, à financer la **construction** de logements sociaux, à soutenir **l'accession** sociale à la propriété, la **rénovation** du parc de logements et la **lutte contre l'habitat indigne²**.

La rapporteure a souhaité mettre en exergue trois enjeux pour lesquels, malgré les efforts des acteurs du logement et les crédits alloués, souvent non entièrement consommés, **les résultats demeurent insatisfaisants**.

Le premier enjeu est celui de la construction.

Fin 2022, le parc total de logements sociaux dans les Drom comprend **178 083 logements³**. Ce chiffre est insuffisant dans un contexte où **80 % des ménages ultramarins sont éligibles au logement social**, et 70 % au logement très social (contre 36 % de la population hexagonale). Selon la DGOM, le besoin annuel en logements sociaux est estimé pour les



Source : CAE, d'après les données DGOM et USH

¹ En cela, le Gouvernement met en œuvre les recommandations du rapport de l'inspection générale des finances (IGF) évaluant les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer.

² Les crédits de la LBU sont complétés par des dispositions fiscales visant à équilibrer les opérations des bailleurs sociaux.

³ Réponse au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2024.

Drom entre 8 600 et 10 400 logements. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime **le déficit global de logements sociaux à plus de 110 000**¹. Il faudrait donc près de 290 000 logements sociaux pour répondre convenablement à la demande des ménages ultramarins².

Or, là où le **plan logement outre-mer (Plom)** prévoyait la construction et la rénovation de **10 000 logements par an** et où la **loi EROM**³ fixait comme objectif la construction et la réhabilitation de 150 000 logements entre 2017 et 2027, **le rythme de construction poursuit son effondrement, atteignant en 2022 un point bas historique avec seulement 2 729 logements livrés.**

Malgré une **deuxième mouture du Plom pour les années 2019 à 2022**, et prolongée pour 2023, censée venir corriger la **centralisation excessive** de la première version et mieux prendre en compte la diversité des besoins et des situations locales, on observe une **tendance lourde au déclin de la construction de logements sociaux en outre-mer**, confirmée par les multiples baisses des CP de la LBU, faute de consommation des AE.

	Nombre de logements sociaux (au sens du RPLS) en service au 31 décembre 2022				
	LLTS	LLS	PLS	PLI	Total
Guadeloupe	4 646	29 682	1 271	2 314	37 913
Martinique	4 609	28 287	1 143	507	34 546
Guyane	2 395	16 514	1 469	708	21 086
La Réunion	22 705	47 087	2 997	9 026	81 815
Mayotte	850	257	0	1 616	2 723

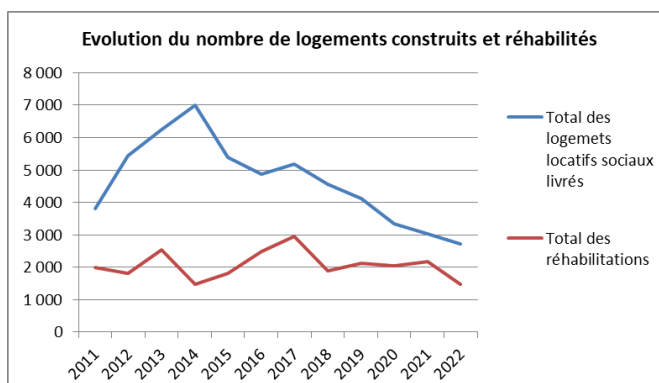
Source : DGOM

Certes, il est important de ne pas négliger les profonds **impacts de la crise sanitaire puis de l'inflation** sur le secteur de la construction. Les contributions écrites adressées à la rapporteure font état d'une **augmentation des coûts de construction de l'ordre de 15 à 20 %**, ce qui justifie d'autant plus l'évolution à la hausse des crédits de la LBU. Cependant, il convient aussi de noter que **la tendance au déclin de la construction s'observe désormais à l'échelle d'une décennie.**

Certes, il est important de ne pas négliger les profonds **impacts de la crise sanitaire puis de l'inflation** sur le secteur de la construction. Les contributions écrites adressées à la rapporteure font état d'une **augmentation des coûts de construction de l'ordre de 15 à 20 %**, ce qui justifie d'autant plus l'évolution à la hausse des crédits de la LBU. Cependant, il convient aussi de noter que **la tendance au déclin de la construction s'observe désormais à l'échelle d'une décennie.**

Le deuxième enjeu est celui de la réhabilitation du parc de logements existant.

Cet enjeu est devenu de plus en plus prégnant, à mesure que les **trajectoires démographiques des territoires d'outre-mer divergeaient**. Aux besoins considérables en construction des territoires démographiquement dynamiques tels que la Guyane ou encore Mayotte, les questions de réhabilitation de quartiers entiers menaçant d'être déqualifiés, notamment en centres-villes, mais aussi de **l'adaptation des logements au vieillissement**, se sont fait jour dans des territoires tels que la Martinique et la Guadeloupe, au sein desquels on observe un **bouleversement de la pyramide des âges**. Un rapport du Sénat de mai 2023 souligne qu'en 2050, la Martinique sera la collectivité la plus âgée de France, avec une part des personnes âgées de 65 ans et plus de 42,3 % de la population, contre 16,9 % en 2013⁴.



Source : commission des affaires économiques, d'après les données DGOM

Là encore, exception faite de l'année 2021 où 7 230 réhabilitations ont été financées, et dont on peine encore à observer la livraison effective, on assiste, comme pour la construction, à un **écart entre logements financés et logements effectivement livrés**. *In fine*,

¹ Contribution écrite.

² Le nombre de demandes de logement en attente dans les Drom fin 2023 s'élève à 79 370, avec un délai moyen d'attente pour d'attribution allant de 11 mois en Guadeloupe à 18 mois en Martinique.

³ Article 3 de la 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.

⁴ Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur le vieillissement de la population en Martinique, par Mmes Catherine Deroche, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, Colette Mélot et M. Philippe Mouiller.

depuis 2011, **le total des réhabilitations plafonne autour de 2 000 par an**, très en deçà des besoins et à l'heure où **les deux tiers du parc de logement ont plus de 20 ans**.

Enfin, troisième enjeu de taille, qui recoupe en partie la question de la réhabilitation et de la rénovation des logements, **la question du logement indigne** demeure centrale dans certains territoires d'outre-mer. En 2022, suite à une évaluation conduite par la DGOM sur la mise en œuvre de la loi Letchimy du 23 juin 2011¹, **le nombre de logements en situation d'indignité a été réévalué de 68 000 à près de 150 000²**.

À ce titre, **la résorption de l'habitat indigne doit être une priorité du Gouvernement** en Outre-mer, comme elle le fut par le passé pour l'hexagone. La Fondation Abbé Pierre identifie **600 000 personnes en situation de mal-logement ou confrontées à l'absence de logement personnel, soit près de trois habitants ultramarins sur 10³**.

B. DES BESOINS BIEN IDENTIFIÉS : PLUS DE CRÉDITS, MOINS DE NORMES ET UNE MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS

Sans aides publiques, le coût de sortie des logements sociaux, et donc les loyers, serait incompatible avec leur vocation sociale. Dans un contexte de finances publiques contraintes, il convient de **saluer la hausse de près de 50 M€ des AE de la LBU**. Le total des CP, bien qu'en hausse de 10 M€ (194 M€), demeure inférieur au total de 2010 (206 M€). *In fine*, au-delà des crédits inscrits en loi de finances, c'est bien la capacité à faire sortir de terre des logements qui devrait guider l'évolution de la LBU. Aussi, la rapporteure souligne que **le montant des crédits ouverts ne saurait, à lui seul et par lui-même, résoudre les problématiques structurelles que rencontrent les territoires ultramarins dans le secteur du logement**.

Augmentation des crédits dédiés à la résorption de l'habitat insalubre

+ 80 % AE
+ 7 % CP

Dans le détail, **le tableau ci-dessous retrace la ventilation cette la hausse des AE de la LBU**. Plus particulièrement, la rapporteure se félicite d'une augmentation de 19 M€ des crédits dédiés à la construction de logements, des hausses de crédits de près de 62 % pour l'amélioration du parc locatif social, de 59 % pour l'amélioration du parc locatif privé, ou encore, et c'est heureux, de **80 % concernant la résorption de l'habitat indigne**. Cette dernière hausse fait pleinement écho à une recommandation et à un amendement budgétaire portés par la rapporteure l'année précédente.

		2023		2024	
		PAP		PAP	
		AE	CP	AE	CP
Nomenclature avant 2021					
	Construction de logements sociaux (LLS/LLTS)				
	Logement locatifs sociaux défiscalisés (LLS/LLTS DEFISC)	124 000 000	93 870 000	143 000 000	99 570 000
	Logements spécifiques (résidences sociales, étudiants, urgence)				
	Accession à la propriété	3 500 000	2 650 000	4 000 000	2 730 000
	50 pas géométriques/aide exceptionnelle de l'Etat				
TOTAL 5 DOM	Amélioration du parc locatif social	19 500 000	14 760 000	31 500 000	18 360 000
	Amélioration du parc privé	34 500 000	26 120 000	36 000 000	26 570 000
	Etudes et manifestations	3 370 000	2 480 000	5 370 100	3 089 728
	Aménagement urbain	36 000 000	27 250 000	36 000 000	27 250 000
	RHI	20 000 000	15 140 000	36 000 000	16 260 000
	Autres dépenses (AFA/AQS/PSP/Plan Relance Logement,GIP)				
	Total	240 870 000	182 270 000	291 870 100	193 829 728

Source : DGOM

Cet effort budgétaire, à replacer dans le cadre du lancement prochain du Plom 3 et à la suite des travaux du Ciom, doit maintenant **se traduire par des mises en œuvre concrètes sur les territoires ultramarins**. Il convient en outre de s'assurer que localement, **les montants plafonds pris pour le calcul des aides LBU au mètre carré demeurent corrélés aux coûts de production**, pour assurer des loyers de sortie supportables.

¹ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

² Ces chiffres s'expliquent d'une part par un meilleur recensement dans le cadre des plans communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne et, d'autre part, par le phénomène actuel de « bidonvilisation » observable en Guyane et à Mayotte (contribution USH). On dénombre officiellement 38 000 logements indignes à Mayotte, 37 000 en Guyane et 32 000 en Martinique.

³ Fondation Abbé Pierre, *Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer*, 2023.

Afin d'assurer un suivi plus fin de la mobilisation de ces crédits, et mieux identifier localement les ressorts des récurrentes sous-consommations, la rapporteure recommande de **compléter les missions¹ des Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et des Comités départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) pour y faire figurer explicitement la mission de suivi de l'exécution des crédits LBU.**

Par ailleurs, face aux enjeux de sous-consommation des crédits de la LBU, ainsi qu'au **besoin de visibilité** quant aux engagements financiers de l'État, un certain nombre d'interlocuteurs ont fait part de leur souhait **d'entamer une réflexion de plus longue durée sur l'opportunité de pluriannualiser les crédits LBU**, de manière à les inscrire dans un temps plus long et plus favorable au développement des projets immobiliers.

Recommandation 1 : Compléter les missions des CRHH et des CDHH pour y faire figurer explicitement la mission de suivi de l'exécution des crédits LBU.

Recommandation 2 : Étudier l'opportunité de pluriannualiser les crédits LBU.

Par-delà le levier budgétaire, la rapporteure souhaite rappeler que **le frein normatif**, bien connu de l'ensemble des acteurs de terrain comme des pouvoirs publics, frein aux multiples ramifications, **participe toujours grandement de la dynamique baissière de la construction et de la réhabilitation en outre-mer.**

Le Ciom semble avoir pris la mesure, pour partie, de la nécessité de s'attaquer à la question normative. La mesure 10 visant à promouvoir le **marquage « régions ultrapériphériques » (RUP)** va dans le sens des recommandations du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer², ainsi que d'une recommandation de l'avis budgétaire de l'année précédente. Toutefois, **que de temps perdu** pour un frein normatif considérable, connu de longue date, **identifié dès 2017 par le Sénat³**, et participant du renchérissement du coût du logement dans les territoires ultramarins. Cette annonce doit désormais se traduire par des **actions concrètes** dans les mois qui viennent, et notamment à l'occasion des **assises de la construction durable outre-mer** qui se dérouleront en 2024, autre recommandation de l'avis 2022. Les acteurs entendus par la rapporteure se félicitent que cette question soit enfin érigée en priorité, mais soulignent qu'il s'agit d'un **dossier de long terme** appelant une **stabilité de l'attention politique qui y est prêtée.**

Le marquage RUP, en plus d'être un élément important qui devrait permettre une baisse des prix de certains matériaux, constitue un fort **levier de décarbonation** des économies ultramarines, leur permettant de développer leurs échanges commerciaux régionaux et de moins dépendre d'importations lointaines estampillées « CE ».

Recommandation 3 : Accélérer les travaux permettant de développer un marquage RUP.

La question de l'adaptation des normes à l'outre-mer trouve un autre exemple en ce qui concerne les **diagnostics de performance énergétique (DPE)**, dont le caractère opposable, après avoir été décalé à 2024 pour les outre-mer par la loi dite « Climat et résilience », a été de nouveau décalé à 2028 à l'occasion du Ciom. Il est vrai que les critères du DPE « hexagonal » ne sauraient s'appliquer tels quels à ces territoires.

Cependant, **le retard pris par le Gouvernement dans l'adaptation du DPE aux outre-mer a une conséquence très concrète pour les Ultramarins à savoir leur exclusion du bénéficiaire des dispositifs du premier pilier de MaPrimeRénov' (MPR) (« MPR Sérénité »)**, permettant de financer des rénovations globales. En effet, ce dispositif est conditionné à la réalisation d'un DPE et à l'intervention de « Mon accompagnateur Rénov' ». Ni l'un ni l'autre n'a à ce jour été mis en place en outre-mer.

¹ Ces missions sont définies par décret et figurent aux articles R. 362-1, R. 362-2 et R. 371-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel.

³ Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les outre-mer, par M. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, rapporteurs.

Ainsi, ces aides, pour lesquelles l'État mobilise un **budget de 5 Md€**, et pouvant atteindre pour les ménages les plus modestes **un niveau de subvention de 63 000 €** ne pourront intervenir en faveur des Ultramarins. Or, la trajectoire de **neutralité carbone** du parc de logement inclut le parc outre-mer, territoires où la **question du confort d'été** devient de plus en plus urgente, notamment en raison du vieillissement de certaines populations. Cette exclusion vient aussi percuter la **lutte contre la vacance des logements**, puisque nombre de logements vacants le sont en raison de leur besoin de rénovation globale.

Aussi, les travaux de rénovation énergétiques continueront, dans leur majorité, à être subventionnés au titre de la LBU, pour **des montants bien moindres** que ceux auxquels peuvent prétendre les hexagonaux dans le cadre de MPR. Dans ce contexte, la rapporteure proposera un **amendement** en son nom propre destiné à corriger cette **inégalité d'accès** aux dispositifs MPR.

La rénovation du parc de logements implique aussi de traiter la question de l'amiante, omniprésente dans les bâtiments anciens. La rapporteure déplore que le Ciom n'ait pas retenu, comme initialement envisagé, la proposition de mettre en place une **aide particulière au désamiantage**. Or, pour certaines opérations, **le poste amiante peut véritablement atteindre des sommets**. Ainsi, les dépenses liées au désamiantage ont représenté **85 % du coût total** de la démolition des tours Floralias, à Cayenne.

La rapporteure souhaite donner corps à cette aide initialement envisagée à hauteur de 5 000 € par logement qui ne figure finalement plus dans les annonces de juillet 2023, et portera, au nom de la commission, un **amendement** en ce sens.

Recommandation 4 : Permettre un plein accès au dispositif MPR des territoires ultramarins.

Recommandation 5 : Instaurer une aide forfaitaire au désamiantage des logements.

La rapporteure tient enfin à souligner que **la bataille du logement en outre-mer ne saurait être gagnée qu'à la condition du plein engagement de l'ensemble des acteurs du secteur**. À ce titre, elle souhaite rappeler **l'attachement de la commission à l'intervention du groupe Action Logement**, « élément central du pacte social d'après-guerre »¹.

Le groupe, et sa filiale Action logement Services, a depuis quelques années **fortement accentué sa présence dans les territoires ultramarins** détenant en 2022 **46 220 logements sociaux**. Au moment où **la territorialisation de la politique du logement** et la connaissance fine des territoires est une condition de l'ancrage des politiques du logement en outre-mer, le groupe Action Logement est plus que jamais un acteur important, aux **multiples implantations locales** – cinq filiales réparties dans les Drom, cinq agences et trois guichets uniques - et ayant une connaissance fine, de par son objet même et son caractère paritaire, des besoins des salariés. En 2023, le groupe, par l'intermédiaire de sa filiale à **Mayotte AL'MA**, a lancé sa première opération au sein de ce territoire, annonçant s'engager à **produire 5 000 logements en 10 ans**.

De plus, si la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) collectée dans ces territoires ne représente annuellement que 14 M€, la logique de mutualisation et le renforcement récent de l'action du groupe en outre-mer aboutissent à ce que **pour 1 € collecté, 25 € soient investis dans les territoires ultramarins**². Dans le cadre du Plan d'investissement volontaire (PIV), ce sont, sur la période 2019-2023, près de 1 Md€ qui ont été investis dans la construction et la réhabilitation de plus de 25 000 logements. En outre, dans le cadre de sa convention quinquennale 2023-2027, l'enveloppe dédiée par le groupe aux outre-mer s'élève à **780 M€**.

Aussi, la rapporteure salue l'amendement gouvernemental visant à **ouvrir la possibilité, pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon**, si elles délibèrent en ce sens, de **confier à Action Logement la gestion d'un dispositif de Peec**³.

¹ Sophie Primas, audition d'Action Logement Groupe du 24 mai 2023 devant la commission des affaires économiques du Sénat.

² Contribution écrite d'Action Logement.

³ La collectivité de Saint-Martin a d'ores et déjà délibéré en ce sens.

3. CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE ATTENTION RENOUVELÉE

A. UNE STRATÉGIE PLUS AMBITIEUSE ET DAVANTAGE DE CRÉDITS

Le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer de mars 2023 sur la continuité territoriale¹ a mis en évidence que **sur la période 2012-2019, l'effort budgétaire en faveur de la continuité territoriale avait mécaniquement baissé de plus de 30 %**, en raison de la conjonction, d'une part, du maintien d'une enveloppe contrainte et, d'autre part, d'une inflation cumulée sur la période de près de 8 % et d'une augmentation de la population des Drom de 4 %. Aussi, il est peu de dire que les évolutions de la politique de continuité territoriale pour 2024, **globalement issues des mesures annoncées dans le cadre du Ciom**, étaient attendues de longue date. Ces évolutions visent à :

- **aider à la mobilité des actifs** avec notamment la prise en charge de la mobilité des actifs et non plus seulement des demandeurs d'emploi en matière de formation professionnelle ou encore l'élargissement du périmètre du « Passeport pour la mobilité et la formation professionnelle » (PMFP) à d'autres parcours ;
- **renforcer les aides au déplacement des étudiants** via le remboursement d'un aller/retour supplémentaire pour les étudiants en mobilité en première année et la prise en charge des billets « Passeport mobilité étudiants » (PME) à 100 % pour les non-boursiers sous plafond de ressources ;
- **élargir l'accompagnement des talents du monde de la culture et du monde sportif** en faisant évoluer les textes pour la prise en charge des frais de transport pour les projets collectifs d'intérêt et pour les sportifs ;
- **accompagner les mobilités sociales** notamment en augmentant assez largement le plafond de ressources pour l'accès à l'Aide à la continuité territoriale (ACT) des ménages modestes ou encore en réformant le dispositif de continuité funéraire, ce qui va dans le sens d'une recommandation de l'avis budgétaire précédent.

Le total des nouvelles mesures annoncées par le Gouvernement est chiffré dans le PAP à 21,6 M€ en AE et en CP, soit **une hausse de 41,5 % par rapport à 2023**.

Pour accompagner ces évolutions substantielles, **l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)**, dotée d'une nouvelle équipe dirigeante, **fait actuellement l'objet d'une réforme**, et voit ses missions se **recentrer sur la mobilité** et s'articuler davantage avec les actions de formation professionnelle menées par Pôle emploi. Ladom a vocation à devenir le **point focal de la continuité territoriale depuis et vers les outre-mer** pour différents panels éligibles aux aides à la mobilité, à l'installation ou encore à la réinstallation.

La rapporteure salue cette ambition renouvelée pour une **continuité territoriale effective, s'appuyant sur nombre de recommandations du rapport susmentionné**. Il conviendra toutefois de demeurer attentif à l'évolution des crédits pour 2024 et 2025, le rapport ayant identifié la tendance récurrente du Gouvernement à faire évoluer les conditions d'obtention des aides ou bien la fréquence d'éligibilité à celles-ci à chaque fois que l'enveloppe budgétaire dépassait ou approchait le seuil des 50 M€.

B. L'ANGLE MORT DE CONTINUITÉ TERRITORIALE INTERNE PERSISTE

Si les crédits dédiés à la continuité territoriale augmentent, **la rapporteure pour avis regrette toutefois que la question de la continuité territoriale interne** demeure inabordée. Le rapport sénatorial sur la continuité territoriale souligne les difficultés que pose la **non-prise en compte par l'ACT des coûts de transport, du domicile vers l'aéroport international**.

Dans certaines situations, ces coûts peuvent s'avérer particulièrement élevés, à l'instar des mobilités depuis la Guyane, où **les Guyanais doivent parfois venir du fleuve par avion ou par pirogue pour se rendre à l'aéroport de Cayenne**. Dans cette région marquée par le **manque historique d'investissement de l'État en faveur du désenclavement**, bien

¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne.

qu'étant propriétaire de 90 % du foncier, la collectivité a récemment mis en place une délégation de service public (DSP) pour six liaisons intérieures. L'État ne contribue au financement que de deux liaisons. Au total, **le coût de la DSP s'élève à 10 M€, dont seulement 1,5 M€ pris en charge par l'État**. Avec la reprise des activités d'Air Guyane, **une nouvelle DSP devrait voir le jour début décembre**, visant à assurer, dans l'urgence, des liaisons indispensables. **L'État se doit être au rendez-vous de la mobilité du désenclavement en soutenant financièrement cette DSP.**

La problématique de la continuité interne se pose aussi en Polynésie française, pays plus vaste que l'Europe aux 78 îles habitées, depuis les îles les plus en périphéries vers l'aéroport de Tahiti. C'est d'ailleurs pour maintenir une continuité territoriale effective que le pays a également mis en place durant la crise sanitaire **une DSP permettant de maintenir 34 lignes déficitaires mais indispensables pour les Polynésiens**. Elle est alimentée par un fonds de continuité territoriale doté de 10 M€. Si ce fond est vital pour éviter l'isolement de certaines îles, il ne bénéficie actuellement **d'aucun soutien de l'État**, ce qui revient à faire peser sur les épaules du pays l'entièreté des dépenses nécessaires pour préserver les lignes non rentables.

Considérant la situation particulière de ces deux territoires, **la rapporteure appelle l'État à prendre ses responsabilités en participant véritablement au financement de ces lignes intérieures, premier maillon d'une continuité territoriale vers l'Hexagone qui ne débute pas à l'aéroport international de Tahiti ou de Cayenne**. Elle proposera donc, en son nom propre, un **amendement** visant à augmenter de 5 M€ les crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dont l'action 52 porte sur le financement de certaines liaisons aériennes nécessaires au désenclavement des territoires.

Recommandation 6 : Accompagner la Guyane et la Polynésie française dans le financement de certaines lignes internes indispensables à la continuité territoriale vers l'Hexagone.

POUR EN SAVOIR +

- **Avis** de la commission sur la mission « Outre-mer » du PLF pour 2023
- **L'Essentiel** et le rapport de la commission des finances sur la mission « Outre-mer » du PLF pour 2024
- **L'Essentiel, le rapport et les recommandations** de la mission d'information « Reconstruire la politique du logement outre-mer »
- **L'Essentiel, le rapport et les recommandations** de la mission d'information « La continuité territoriale outre-mer »



**Dominique Estrosi
Sassone**

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Micheline Jacques

Rapporteur

Président de la délégation
sénatoriale aux outre-mer

Sénateur
de Saint-Barthélemy
(Les Républicains)

Commission des affaires
économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

