

N° 363

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer,

Par Mme Micheline JACQUES,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, secrétaires ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sebastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 198 et 364 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN CONSTAT PARTAGÉ : CELUI DE LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES NORMES AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES.....	5
A. MALGRÉ LA CRISE DU LOGEMENT ET LA VIE CHÈRE, LES ULTRAMARINS ONT ÉTÉ PRIVÉS DE LA POSSIBILITÉ D'ENCADRER LES LOYERS	5
B. LA DÉFINITION DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A PU ÊTRE DÉFAVORABLE AUX ULTRAMARINS.....	6
C. LE BESOIN D'ADAPTATION DES NORMES AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES EST CRIANT DANS LE DOMAINE DE LA CONSTRUCTION	7
II. LES SOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI DOIVENT ÊTRE AJUSTÉES OU APPROFONDIES	7
A. UN ENCADREMENT DES LOYERS QU'IL SERAIT LÉGITIME D'ÉTENDRE AUX OUTRE-MER, MAIS SANS PROLONGER L'EXPÉRIMENTATION « ÉLAN » ...	7
B. L'EXTENSION DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN OBJECTIF SATISFAIT.....	8
C. LE DÉVELOPPEMENT D'UN MARQUAGE « RUP » : UN TRAVAIL COMPLEXE À APPROFONDIR	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Prolongation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers et réouverture du délai de candidature dans les collectivités d'outre-mer.....	11
• <i>Article 2</i> Extension de la géographie prioritaire de la politique de la ville dans les collectivités d'outre-mer.....	18
• <i>Article 3</i> Création de centres scientifiques et techniques du bâtiment dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution	23
• <i>Article 4</i> Gage.....	30
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

L'ESSENTIEL

Audrey Bélim et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain ont déposé, fin 2024, une **proposition de loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer**.

La commission partage l'objectif d'adaptation des normes aux spécificités des territoires ultramarins. La présente proposition de loi s'y attache dans trois domaines : le logement, la politique de la ville et les normes applicables aux produits de construction.

Concernant ce dernier domaine, malgré son soutien résolu à la mise en œuvre d'un marquage « RUP », le rapporteur, Mme **Micheline Jacques**, a **estimé que ses modalités** devaient faire l'objet d'un travail d'approfondissement. Elle a en outre constaté que les évolutions proposées en matière de politique de la ville étaient satisfaites par une réforme intervenue fin décembre. En accord avec l'auteur de la proposition de loi, elle a donc proposé plusieurs amendements visant à resserrer le dispositif de la proposition de loi autour de son article 1^{er}, instaurant une expérimentation d'encadrement des loyers spécifique aux territoires ultramarins.

Réunie le 19 février 2025, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée par les amendements du rapporteur.

I. UN CONSTAT PARTAGÉ : CELUI DE LA NÉCESSAIRE ADAPTATION DES NORMES AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES

A. MALGRÉ LA CRISE DU LOGEMENT ET LA VIE CHÈRE, LES ULTRAMARINS ONT ÉTÉ PRIVÉS DE LA POSSIBILITÉ D'ENCADRER LES LOYERS

L'expérimentation d'encadrement des loyers mise en place par la loi « Élan » de 2018 a *de facto* exclu les collectivités ultramarines de son champ d'application. En effet, pour la mise en place du dispositif, la première condition est d'être situé en **zone tendue**. Or, la liste des communes situées en zone tendue n'incluait **aucune commune ultramarine avant son actualisation en août 2023**, date à laquelle les candidatures à l'expérimentation étaient closes. Les **38 nouvelles communes « tendues » ultramarines** se sont donc trouvées en situation de forclusion.



commune ultramarine concernée par l'expérimentation issue de la loi « Élan »



communes de l'Hexagone concernées par l'expérimentation issue de la loi « Élan »

Pourtant, la vie chère outre-mer n'épargne pas les loyers. Ils sont plus élevés dans les collectivités d'outre-mer que dans l'Hexagone et représentent une part significative du budget des ménages, plus encore que dans l'Hexagone, compte tenu du moindre niveau de revenus des ultramarins.



Écart de coût des loyers entre l'Hexagone et la Guadeloupe en 2022



Écart de coût des loyers entre l'Hexagone et la Guyane en 2022

B. LA DÉFINITION DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE A PU ÊTRE DÉFAVORABLE AUX ULTRAMARINS

Depuis 2014, à Mayotte, à la Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Martin et en Polynésie française, les **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** peuvent être caractérisés par des « *critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires* ». En effet, l'application des critères de revenu et de nombre minimal d'habitants, applicables dans l'Hexagone, n'était ni pertinente ni possible compte tenu des données statistiques disponibles.

Néanmoins, les critères précis, définis par voie réglementaire, ont été défavorables à certains territoires : à La Réunion et à la Martinique, l'adaptation de la méthode du « carroyage » utilisée dans l'Hexagone a conduit à une **sensible réduction** de la population concernée par la politique de la ville par rapport à la situation précédant la réforme de 2014.



QPV délimités en 2014



qui représentent 14 % du total des QPV



et 25 % de la population des départements et régions d'outre-mer concernés

C. LE BESOIN D'ADAPTATION DES NORMES AUX SPÉCIFICITÉS ULTRAMARINES EST CRIANT DANS LE DOMAINE DE LA CONSTRUCTION

Dès 2017, le Sénat soulignait que l'application aux produits de constructions ultramarins des normes en vigueur dans l'Union européenne CE était un **frein normatif important, contribuant à surenchérir les coûts de construction dans des territoires déjà marqués par un déficit de production de logements en limitant leur approvisionnement régional**. Ce constat a été réitéré par le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement en 2021.

La possibilité de déroger à ce marquage CE pour les régions ultrapériphériques (« RUP »), ouverte par le règlement européen sur les produits de construction publié fin 2024 est donc une **avancée**.

Au-delà de la question du marquage « RUP », la commission soutient une démarche plus globale d'adaptation des normes de construction et d'urbanisme aux contraintes de l'insularité et du climat pour développer l'offre de logements dans les outre-mer mais aussi des normes des secteurs de l'agroalimentaire, des déchets ou encore de l'énergie, portée par la proposition de loi transpartisane portant diverses adaptations au droit des outre-mer.

II. LES SOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI DOIVENT ÊTRE AJUSTÉES OU APPROFONDIES

A. UN ENCADREMENT DES LOYERS QU'IL SERAIT LÉGITIME D'ÉTENDRE AUX OUTRE-MER, MAIS SANS PROLONGER L'EXPÉRIMENTATION « ÉLAN »

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi vise à permettre aux collectivités ultramarines situées en zone tendue de mettre en œuvre un dispositif d'encadrement des loyers.

Le rapporteur estime qu'il pourrait être **légitime** de donner aux collectivités d'outre-mer la possibilité de candidater à ce dispositif, comme ont pu le faire celles de l'Hexagone, à **plusieurs conditions** :

- ✓ Cet encadrement des loyers doit demeurer **facultatif, à la main des élus locaux**.
- ✓ Il **ne doit pas interférer avec l'expérimentation actuelle** issue de la loi Élan, arrivant à échéance en 2026 et en cours d'évaluation.
- ✓ **Plus encore, il ne doit pas conduire à négliger le soutien à l'investissement locatif et à la construction** : le déficit de logements dans les outre-mer s'élève à plus de 110 000.

Elle souligne en outre la portée sans doute limitée d'une telle expérimentation dans les outre-mer : parmi les 38 communes ultramarines situées en zone tendue, seules quelques-unes se trouvent dans une collectivité disposant d'un observatoire local des loyers, qui sont le préalable nécessaire à la mise en place d'un encadrement des loyers.

Le rapporteur a donc proposé à la commission un amendement visant à créer une **nouvelle expérimentation *ad hoc*** dans les collectivités ultramarines, distincte de l'expérimentation actuelle. Afin que le dispositif soit pleinement **opérationnel**, la durée de l'expérimentation et les délais de candidature des collectivités sont calqués sur ceux prévus lors de l'examen de la loi dite « Élan » de 2018.

B. L'EXTENSION DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : UN OBJECTIF SATISFAIT

Partant du constat que certains territoires ultramarins ont perdu des QPV avec la réforme de 2014, l'**article 2** vise à préciser que les critères utilisés pour délimiter les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans les outre-mer ne sont pas **restrictifs** en termes d'accès.

Cet article, dont l'objectif est d'accroître le nombre de QPV dans les territoires ultramarins, est en grande partie **satisfait par une réforme** intervenue fin décembre 2024.

La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville, entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier, est désormais **basée sur des critères mieux harmonisés et moins restrictifs**. Notamment, la méthode du « carroyage », qui avait été très défavorable à La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe, n'a pas été retenue. **Une maille plus large - celle des îlots regroupés pour l'information statistique (Iris), où les données sont les plus disponibles, et des villages pour Mayotte - a été privilégiée.**



QPV ultramarins depuis le 1^{er} janvier 2025, contre 218 précédemment



Augmentation de la population concernée par rapport à la précédente géographie prioritaire

Dès lors, en accord avec l'auteur de la proposition de loi, le rapporteur a proposé un amendement de **suppression de l'article** pour tenir compte de cette réforme, intervenue postérieurement au dépôt de la proposition de loi.

C. LE DÉVELOPPEMENT D'UN MARQUAGE « RUP » : UN TRAVAIL COMPLEXE À APPROFONDIR

L'**article 3** vise à mettre en œuvre la possibilité de déroger au marquage CE dans le domaine de la construction, en prévoyant que des antennes locales du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) homologuent les matériaux développés ou utilisés dans chaque territoire ultramarin. Bien que la commission partage **l'objectif de développer un marquage « RUP »**, elle estime que ses modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'un travail **d'approfondissement**.

La complexité et la sensibilité de ce sujet **invitent à la prudence** : le **rapporteur souligne à quel point il est important de maintenir un haut degré de confiance** des acteurs, au regard des **enjeux assurantiels** s'attachant au secteur de la construction, de surcroît dans des territoires marqués par des risques naturels importants.

Constatant que l'intervention du législateur n'est pas nécessaire pour mettre en œuvre ce marquage « RUP », autorisé par un **règlement européen d'application directe**, le rapporteur a souhaité prendre le temps de la réflexion et de la concertation. Elle prône une démarche **multisectorielle** afin de ne pas multiplier les instances coûteuses et peu opérationnelles.

Elle souligne les nombreuses avancées de ces derniers mois, qui témoignent de la **nécessité de mener une réflexion de long cours** : le livre blanc des assises de la construction durable, remis en septembre dernier, est l'aboutissement de plus d'un an de concertation. Le règlement autorisant à déroger au marquage CE ne date quant à lui que de décembre 2024. Enfin, une mission d'évaluation sur les modalités de mise en œuvre de la dérogation au marquage CE a été lancée et devrait rendre ses conclusions prochainement.

En accord avec l'auteur de la proposition de loi, le rapporteur a donc proposé un **amendement de suppression** afin de **poursuivre et approfondir** les travaux sur ce sujet essentiel en lien avec les prochaines échéances parlementaires dédiées aux territoires ultramarins.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Prolongation de l'expérimentation de l'encadrement des loyers et réouverture du délai de candidature dans les collectivités d'outre-mer

Cet article vise à prolonger l'expérimentation de l'encadrement des loyers jusqu'au 25 novembre 2027 et à donner la possibilité aux collectivités d'outre-mer de demander sa mise en place jusqu'au 25 novembre 2026.

La commission a adopté un amendement de réécriture de l'article visant à rendre plus opérationnel le dispositif tout en le limitant expressément aux collectivités ultramarines.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Expérimentation arrivant à échéance en 2026, l'encadrement des loyers a exclu, *de facto*, les territoires ultramarins

A. L'encadrement des loyers a été introduit dès la loi Alur de 2014 puis transformé en expérimentation par la loi Élan de 2018

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « Alur »¹ a instauré un dispositif d'encadrement des loyers des logements du parc privé applicable dans les **zones tendues**².

Cet encadrement fonctionnait de la manière suivante : dans ces zones, le préfet fixait chaque année un **loyer de référence** ainsi qu'un loyer de référence majoré et un loyer de référence minoré, par catégorie de logement et par zone géographique, en référence à des données produites par les **observatoires locaux des loyers agréés**. Bien que la fixation du loyer fût libre dans la limite du loyer de référence majoré, les bailleurs avaient la possibilité de fixer un complément de loyer lorsque cela est justifié par les caractéristiques du logement.

Le Gouvernement a rapidement décidé de limiter l'encadrement des loyers aux communes éligibles qui le souhaitaient. Seules deux communes, Paris et Lille, se sont portées volontaires pour appliquer le dispositif. Néanmoins, les arrêtés d'application dans ces deux communes ont été annulés

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

² définies comme des « zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».

par les tribunaux administratifs¹ au motif que l'encadrement ne pouvait s'appliquer dans la seule commune demandeuse mais devait s'appliquer dans l'ensemble de l'agglomération.

Lors de l'examen de la loi dite « Élan » de 2018², il a donc été estimé que le recul sur le dispositif était insuffisant pour mesurer son impact et son efficacité. Le dispositif a donc été transformé en **une expérimentation** ouverte aux collectivités demandeuses éligibles. Cette expérimentation a initialement été prévue pour une durée de 5 ans, arrivant à échéance le 23 novembre 2023. Cette durée a été portée à 8 ans par la loi dite « 3DS » du 21 février 2022³. Par conséquent, **le délai de candidature des collectivités au dispositif**, fixé au 24 novembre 2020, a été rouvert **jusqu'au 24 novembre 2022**.

La demande peut être formulée, dans les zones dites tendues⁴, par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat. La réunion des quatre conditions suivantes est nécessaire afin de pouvoir mettre en œuvre un encadrement des loyers :

1° un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;

2° un niveau de loyer médian élevé ;

3° un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;

4° des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

B. Depuis sa transformation en expérimentation en 2018, l'encadrement des loyers n'a bénéficié qu'aux communes de l'Hexagone

Fin 2024, l'encadrement des loyers s'applique dans **48 communes** situées dans 9 collectivités. Ces collectivités sont situées en zone tendue⁵, conformément à la liste prévue par le décret du 10 mai 2013.

¹ Décisions du tribunal administratif de Lille du 17 octobre 2017 et du tribunal administratif de Paris du 28 novembre 2017.

² Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁴ Soit les zones mentionnées à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, à savoir les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, dont la liste est actuellement fixée par le décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

⁵ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

Elles ont toutes formulé leur demande avant la date de clôture des candidatures, fixée au 24 novembre 2022 par la loi dite « 3DS ».

L'expérimentation ne s'appliquant pas nécessairement sur tout le territoire de l'EP CI, les territoires concernés par le dispositif sont les suivants :

- les communes de Lyon et de Villeurbanne¹ ;
- les communes du territoire de l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune² ;
- la ville de Paris³ ;
- la commune de Lille⁴ ;
- les communes du territoire de l'EPT Est Ensemble⁵ ;
- la commune de Montpellier⁶ ;
- la commune de Bordeaux⁷ ;
- les communes de Ahetze, Anglet, Arbonne, Arcangues, Ascain, Bassussarry, Bayonne, Biarritz, Bidart, Biriadou, Boucau, Ciboure, Guéthary, Hendaye, Jatxou, Lahonce, Larressore, Mouguerre, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Pierre-d'Irube, Urcuit, Urrugne, Ustaritz, Villefranque⁸ ;

¹ Décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole de Lyon sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Décret n° 2020-1619 du 17 décembre 2020 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public territorial Plaine Commune sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

³ Décret n° 2019-315 du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la ville de Paris sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴ Décret n° 2020-41 du 22 janvier 2020 fixant le périmètre du territoire de la métropole européenne de Lille sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁵ Décret n° 2021-688 du 28 mai 2021 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public territorial Est Ensemble sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁶ Décret n° 2021-1144 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole Montpellier Méditerranée Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁷ Décret n° 2021-1145 du 2 septembre 2021 fixant le périmètre du territoire de la métropole Bordeaux Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁸ Décret n° 2023-981 du 23 octobre 2023 fixant le périmètre du territoire de la communauté d'agglomération du Pays basque sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers

- une partie du territoire de la commune de Grenoble et des communes de Saint-Egrève, Sassenage, Fontaine, Grenoble, Saint-Martin-D'Hères, Seyssinet-Pariset, Echirolles, Le Pont-de-Claix, ainsi que la totalité des communes du Fontanil-Cornillon, La Tronche, Meylan, Domène, Murianette, Venon, Gières, Seyssins, Eybens, Poisat, Bresson, Claix et Varcès-Allières-et-Riset¹.

La métropole d'Aix-Marseille a, par délibération du 24 novembre 2022, acté la candidature de la ville de Marseille² à l'expérimentation de l'encadrement des loyers mais le dispositif n'y est pas encore applicable. Le décret fixant le périmètre où s'applique l'expérimentation n'ayant pas encore été pris, l'arrêté préfectoral fixant les loyers de référence n'a pas non été pris.

C. L'actualisation du zonage de tension locative défavorable aux ultramarins est intervenue après l'expiration du délai de candidature à l'expérimentation

La liste des communes situées en zones tendues fixée par le décret du 10 mai 2013 n'incluait **aucune commune ultramarine**.

Selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), leur exclusion de la liste des zones tendues s'explique par **l'impossibilité d'alors de mesurer la tension des marchés immobiliers en outre-mer** en utilisant une méthodologie harmonisée par rapport à celle de l'Hexagone.

La liste des communes tendues n'a été actualisée qu'en **août 2023**, à l'occasion d'une réflexion par ailleurs menée sur l'élargissement de la taxe sur les logements vacants et de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires aux communes touristiques confrontées à des déséquilibres sur le marché locatif.

Or à cette date, les candidatures au dispositif d'encadrement des loyers n'étaient plus possibles, et ce depuis fin novembre 2022.

Le décret du 25 août 2023³ a donc d'une part, établi la liste des communes touristiques éligibles et d'autre part, actualisé la liste des communes

prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹ Décret n° 2023-1046 du 16 novembre 2023 fixant le périmètre du territoire de l'établissement public de coopération intercommunale Grenoble-Alpes Métropole sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² *Communiqué de presse de la métropole Aix-Marseille du 24 novembre 2022.*

³ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

tendues. La liste annexée au décret intègre 38 communes d'outre-mer aux zones tendues, dont 9 à La Réunion¹.

Dès lors, depuis 2023, ces 38 communes remplissent ce critère d'éligibilité à la candidature à l'expérimentation de l'encadrement des loyers, alors même que la période de candidature a été clôturée fin 2022.

Malgré leur exclusion du dispositif, plusieurs collectivités ultramarines, à l'instar de La Réunion en 2013 et de la Guadeloupe en 2019 ont mis en place des **observatoires locaux des loyers (OLL)**. Ces OLL sont le nécessaire préalable à la mise en œuvre d'un dispositif d'encadrement des loyers : ils permettent d'objectiver la structuration du marché locatif et par conséquent, de déterminer les loyers de référence s'appliquant par catégories de logements et par secteurs géographiques.

À la Guadeloupe, l'OLL couvre aujourd'hui trois communes de Cap-Excellence. L'OLL de La Réunion est quant à lui copiloté par l'Adil et l'Agorah, agence d'urbanisme locale et couvre l'ensemble des 24 communes du département depuis 2017.

II. Le dispositif envisagé - Pour les collectivités d'outre-mer, une prolongation de l'expérimentation et de la possibilité d'y candidater

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à rouvrir le délai de candidature des collectivités d'outre-mer au dispositif d'encadrement des loyers prévu par l'article 140 de la loi dite « Élan ». Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution auraient donc jusqu'au 23 novembre 2026 pour formuler leur demande.

Il prolonge également d'un an l'expérimentation en cours - jusqu'au 23 novembre 2027.

III. La position de la commission - Un dispositif qui peut légitimement être expérimenté dans les collectivités d'outre-mer sous réserve de respecter certaines conditions

A. Un dispositif qui doit demeurer distinct de l'expérimentation en cours d'encadrement des loyers

Conformément à l'article 140 de la loi dite « Élan », le Gouvernement est supposé remettre au Parlement, d'ici mai 2026, un rapport d'évaluation de l'expérimentation actuelle d'encadrement des loyers qui prendra fin six mois plus tard. Dans cette optique, la ministre chargée du logement a d'ailleurs annoncé une mission d'inspection portant sur une telle évaluation.

Pour la commission, ce bilan est un préalable essentiel et nécessaire à toute évolution législative portant sur le dispositif. Elle est donc en défaveur de toute prolongation de l'expérimentation actuelle.

¹ Saint-Denis, Sainte-Marie, Saint-Louis, Saint-Paul, La Possession, Le Port, Saint-Pierre, Entre-Deux et Le Tampon.

Néanmoins, le rapporteur souligne que compte tenu de leurs spécificités, les enseignements de ce rapport d'évaluation ne seront probablement pas transposables aux territoires ultramarins. Il n'est donc pas pertinent d'attendre la remise du rapport d'évaluation avant de permettre aux collectivités ultramarines de candidater à ce dispositif dont elles ont été privées en raison de la définition du zonage de tension locative.

La commission est donc favorable à la création d'une expérimentation *ad hoc* d'un dispositif d'encadrement des loyers pouvant être mis en œuvre par les seules collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

B. La mise en œuvre d'un encadrement des loyers doit se faire dans le cadre d'une démarche objectivée qui nécessite du temps et des moyens

La situation d'une commune en zone tendue, lui permettant de candidater à l'expérimentation, ne préjuge pas de la satisfaction des quatre critères de tension locative mentionnés à l'article 140 de la loi dite « Élan ». Ces critères doivent faire l'objet d'un examen approfondi par la collectivité candidate, notamment sur la base des données collectées par l'observatoire local des loyers qui sont également indispensables à la fois légalement et matériellement, pour fixer les loyers de références applicables dans le cadre de l'expérimentation.

Si La Réunion et l'intercommunalité de Cap-Excellence à la Guadeloupe disposent d'un OLL, ce n'est pas encore le cas de Mayotte, de la Guyane et de la Martinique. Sans les moyens favorisant la création et le fonctionnement de ces structures, la proposition de loi aura de fait une portée limitée.

Pour être opérationnelle, une expérimentation destinée aux collectivités ultramarines doit leur donner des délais suffisants pour constituer un dossier de candidature, l'examiner et préparer sa mise en œuvre. Cette dernière étape nécessite notamment d'identifier le zonage pertinent mais aussi de communiquer sur le dispositif auprès des locataires afin qu'il soit effectif, ce qui nécessite plusieurs mois de travaux.

Dès lors, le délai offert aux collectivités ultramarines pour candidater à l'expérimentation – jusqu'en novembre 2026 – ne semble pas suffisant pour le rendre opérationnel. La commission est plutôt favorable à ce que les délais choisis soient les mêmes que ceux dont ont bénéficié les collectivités éligibles à la suite de l'adoption de la loi dite « Élan » de 2018, soit deux ans pour candidater et cinq ans pour la durée initiale de l'expérimentation.

C. L'encadrement des loyers n'est pas le seul outil pour lutter contre la crise du logement ni pour lutter contre la vie chère

Si l'encadrement des loyers peut favoriser l'accès des classes moyennes au marché locatif dans certaines zones marquées par de forts déséquilibres, la commission des affaires économiques est attentive à ce que le dispositif demeure expérimental et surtout facultatif. Elle estime qu'il ne

doit pas être exclusif d'autres outils pour lutter contre la crise du logement, notamment de ceux encourageant à l'investissement et à la construction.

À titre liminaire, la commission souhaite rappeler que l'encadrement des loyers ne doit pas être considéré comme la solution à toutes les difficultés que rencontrent nos compatriotes ultramarins, au premier rang desquelles figure la vie chère. Elle rappelle à ce titre que les loyers ne sont pas le facteur principal de la vie chère dans les outre-mer : les données statistiques de l'Insee dans les outre-mer montrent que les écarts de prix les plus importants entre les collectivités de l'article 73 de la Constitution et l'Hexagone ne concernent pas les loyers, mais plutôt l'**alimentation**. En 2022, pour les produits alimentaires, l'écart de prix avec l'Hexagone atteignait 41,8 % à la Guadeloupe (écart le plus élevé) et 30,2 % à Mayotte (écart le plus faible). En ce qui concerne les loyers, l'écart avec l'Hexagone était moindre : il s'élevait à 9,7 % en Guyane (écart le plus élevé) et à 2,5 % à la Martinique (écart le plus faible)¹.

Il n'en reste pas moins que les loyers représentent, encore davantage que dans l'Hexagone, compte tenu du niveau moins élevé des revenus, une **part très significative** du budget des ménages. Hors dépenses d'eau-énergie et taxes, les ménages locataires à loyer libre dépensaient ainsi en 2014, 619 euros mensuellement pour leur logement à la Martinique et 656 euros à la Guadeloupe contre 579 en France métropolitaine².

La commission insiste sur la nécessité de **soutenir la production de logements dans les outre-mer**, notamment grâce à une adaptation normative de certains dispositifs permettant de prendre en compte leurs spécificités liées à l'insularité.

Dès lors, le rapporteur a proposé à la commission un amendement **COM-1** de réécriture de l'article afin de :

- créer une expérimentation distincte d'encadrement des loyers applicable dans les territoires ultramarins et déconnectée de celle actuellement en vigueur et arrivant à échéance fin 2026 ;

- calquer la durée de l'expérimentation et les délais de candidature des collectivités sur ceux prévus lors de l'examen de la loi dite « Élan » de 2018, afin de donner une base objective à ces paramètres.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Insee Première n° 1958 – Mai 2023

² Insee Dossier Guadeloupe n° 12 – Mai 2017

Article 2

**Extension de la géographie prioritaire de la politique de la ville
dans les collectivités d'outre-mer**

Cet article vise à préciser que les critères utilisés pour la délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans les collectivités d'outre-mer ne sont pas restrictifs en termes d'accès.

La commission a supprimé l'article.

I. La situation actuelle - Depuis 2014, la politique de la ville s'appuie sur une géographie prioritaire spécifique dans les outre-mer, actualisée fin 2024

A. La délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville fait l'objet d'une méthodologie spécifique dans les outre-mer

Jusqu'en 2014, la géographie prioritaire de la politique de la ville incluait **différentes strates**, définies par une pluralité d'indicateurs peu lisibles : coexistaient un **zonage règlementaire**, composé des zones urbaines sensibles (ZUS), elles-mêmes incluant des zones de redynamisation urbaines (ZRU) et des zones franches urbaines (ZFU) mais aussi un **zonage contractuel** composé de zones urbaines non-ZUS mais régies par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Dès 2012, la Cour des comptes¹ déplorait cette géographie « *trop dispersée et trop complexe* » et appelait à une harmonisation du zonage.

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi « Lamy », a donc réformé la géographie prioritaire de la ville afin de **simplifier le cadre d'intervention de la politique de la ville** et de **mieux cibler les financements**.

À partir de 2014, les **quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** se sont substitués aux zones précédemment citées comme **cadre unique d'intervention** de la politique de la ville. Le **contrat de ville** est quant à lui devenu l'outil de référence des actions menées en faveur de ces QPV.

Ces QPV sont délimitées en fonction de critères fixés par décret, devant répondre aux caractéristiques prévues par l'article 5 de la loi de 2014 dite « loi Lamy ».

Dans l'Hexagone, ces critères de définition sont relatifs à un **nombre minimal** d'habitants (1 000 habitants au sein d'une unité urbaine d'au moins 10 000 habitants) et à un indicateur de développement économique et social

¹ La politique de la ville, une décennie de réformes, *rapport public thématique, Cour des comptes, juillet 2012.*

apprécié par un critère de **revenu** des habitants (en l'occurrence, le revenu médian par unité de consommation)¹.

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'à Saint-Martin et à la Polynésie française, où s'applique la loi dite Lamy, les QPV peuvent être caractérisés par des « *critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires* »². Les mêmes données statistiques n'étant pas disponibles pour tous les territoires, une approche différenciée selon chaque collectivité a été retenue, reposant sur les données disponibles de l'Insee et de l'Institut de la statistique de la Polynésie française.

Pour La Réunion et la Martinique, le décret d'application de 2014 a prévu une adaptation de la méthode du « carroyage »³ utilisée dans l'Hexagone, fondée sur les revenus et la démographie : cette approche a conduit à une **sensible réduction** de la population concernée par la politique de la ville.

Pour les autres territoires, en l'absence de données carroyées suffisamment robustes, des méthodes *ad hoc* ont été privilégiées. À titre d'exemple, le seuil minimal de 1 000 habitants n'a pas été retenu et l'appréciation de la présence du quartier en zone urbaine y a été plus souple. En outre, le critère de revenu utilisé dans l'Hexagone a été remplacé par une mesure de l'écart de développement apprécié au moyen de paramètres qui concernent, par exemple, à Saint-Martin, le taux de chômage des jeunes, la proportion de non-diplômés et le nombre de logements insalubres ou surpeuplés. Ces méthodes *ad hoc* ont abouti à une **extension de la population couverte par les QPV** dans ces territoires, hormis à la Guadeloupe.

Sur le fondement de ces critères, **218 QPV** ont été délimités en outre-mer⁴. Ils représentaient 14 % du total des QPV et 25 % de la population des départements et régions d'outre-mer concernés. À la suite de cette délimitation, 45 contrats de ville ont été signés en 2015 dans les départements et régions d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française, représentant un peu plus de 10 % du total des contrats de ville en France.

¹ Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.

² Décret n° 2014-1575 du 22 décembre 2014 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à la Polynésie française.

³ La méthode proposée par l'INSEE a été de diviser la France en carrés de 200 mètres sur 200 mètres, selon la technique du carroyage.

⁴ Décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française.

B. La géographie prioritaire de la ville dans les outre-mer a été mise à jour récemment

À la suite d'une mission inter-inspections relative au zonage et à la gouvernance de la politique de la ville menée en 2023¹, **les modalités de délimitation des QPV dans les outre-mer ont été récemment modifiées**, afin d'harmoniser les critères utilisés dans les territoires ultramarins.

Ces critères ont été actualisés par un décret du 27 décembre 2024². Ils dessinent une **nouvelle géographie prioritaire** dans les outre-mer, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Elle est désormais basée sur des critères **moins restrictifs**. Notamment, la méthode du carroyage pour localiser les noyaux durs de pauvreté n'a pas été retenue. Une maille plus large – celle des IRIS³, où les données sont les plus disponibles, et des villages pour Mayotte – a été privilégiée.

L'actualisation des critères a également **harmonisé les méthodologies entre les différents territoires d'outre-mer**. Les critères utilisés sont désormais identiques pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Les territoires de Mayotte, de Saint-Martin et de la Polynésie française font toujours l'objet de méthodes adaptées à leurs caractéristiques. À titre d'exemple, les variables définies à Mayotte mettent l'accent sur la thématique du logement.

Cette nouvelle géographie inclut désormais **247 QPV ultramarins**, contre 218 précédemment. Y résident 709 063 habitants, soit une population en augmentation de près de 16 % par rapport à la précédente géographie prioritaire. Cette population représente 28,8 % de la population ultramarine, contre 25 % dans le précédent zonage de 2014.

II. Le dispositif envisagé – Une réforme des critères de délimitation des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les outre-mer

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, le présent article vise à éviter que les critères définis par voie réglementaire pour délimiter les QPV dans les territoires ultramarins ne leur soient **défavorables**.

En effet, dans certains territoires comme La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, les critères choisis à la suite de la loi dite « Lamy » de 2014 ont restreint le nombre de QPV et la part de population ultramarine y résidant par rapport à la situation antérieure à la réforme de 2014.

¹ Mission relative au zonage et à la gouvernance de la politique de la ville dans les outre-mer, confiée à l'inspection générale du développement durable, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales en février 2023.

² Décret n° 2024-1211 du 27 décembre 2024 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française.

³ Ilots Regroupés pour l'Information Statistique.

Dès lors, l'article vise à préciser que les critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l'habitat utilisés pour caractériser les QPV dans les collectivités d'outre-mer ne sont pas « *restrictifs en termes d'accès* ».

Autrement dit, les auteurs de la proposition souhaitent préciser que l'application de ces critères spécifiques ne doit pas conduire à limiter l'accès d'un territoire ultramarin au zonage QPV, par rapport à l'application des critères prévus pour l'Hexagone.

II. La position de la commission - Une géographie prioritaire déjà révisée en 2025, qu'il convient d'aborder avec prudence

A. L'article est satisfait par la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville de fin 2024

Au regard de la dernière actualisation de la géographie prioritaire survenue fin décembre 2024, la commission des affaires économiques estime que l'objectif poursuivi - accroître le nombre de QPV dans les territoires ultramarins et la population concernée - est satisfait.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, le nombre de QPV a progressé dans tous les territoires ultramarins concernés : la liste prévue par le décret du 27 décembre 2024 inclut 57 QPV à La Réunion, 42 à Mayotte, 29 en Guyane, 19 à la Guadeloupe, 9 à la Martinique, 3 à Saint-Martin et 88 en Polynésie française.

B. Toute modification de la géographie prioritaire de la ville nécessite un calibrage fin

La commission souligne que les critères de délimitation de QPV dans les outre-mer sont bien **spécifiques à ces territoires et ne se superposent pas aux critères utilisés dans l'Hexagone** : l'article 5 de la loi dite « Lamy » de 2014 n'induit pas, en lui-même, un accès **plus restrictif** des collectivités ultramarines à la politique de la ville.

La commission rappelle en outre que des amendements prévoyant un dispositif similaire à celui du présent article ont été proposés dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances pour 2024 et 2025. Ils ont alors fait l'objet d'un **avis défavorable** du Gouvernement. Pour la dernière réforme de la géographie prioritaire, ce dernier n'a d'ailleurs pas eu besoin de modifier la loi dite « Lamy ».

Afin de cibler certains quartiers qui présentent des signes de fragilité sans pour autant avoir été reconnus QPV, le Gouvernement a en outre prévu une enveloppe dédiée, qui représente 2,5 % du montant des contrats de ville.

Enfin, les moyens affectés au titre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), visé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, ne découlent pas directement de la géographie prioritaire de la politique de la ville. L'évolution du zonage QPV est donc **sans effet** sur les éventuelles aides de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru).

En effet, la liste des 34 QPV bénéficiaires du NPNRU a été définie par le conseil d'administration de l'Anru puis approuvée par arrêtés ministériels en 2015 et 2018. L'enveloppe dédiée au NPNRU est en outre entièrement allouée.

Par conséquent, le rapporteur a proposé à la commission un amendement **COM-2** de suppression de l'article.

La commission a supprimé l'article.

Article 3

**Création de centres scientifiques et techniques du bâtiment
dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution**

Cet article vise à créer des centres scientifiques et techniques du bâtiment dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution dont l'objet serait l'homologation et l'agrément des matériaux de construction développés ou utilisés dans les départements et régions d'outre-mer (Drom).

Il s'agit de mettre en œuvre la possibilité de déroger, dans le domaine de la construction et pour les régions ultrapériphériques (RUP), au marquage CE en vigueur dans l'Union européenne (UE). En effet, le nouveau règlement sur les produits de construction, publié au journal officiel (JO) de l'UE en décembre 2024, ouvre cette possibilité, demandée de longue date par de nombreux acteurs, et notamment par le Sénat.

Si la commission soutient pleinement la nécessité de tirer le plein parti des normes européennes pour mieux les adapter aux réalités territoriales, et singulièrement ultramarines, elle considère également qu'il n'est pas opportun d'adopter précocement des mesures de portée législative sur un sujet faisant encore l'objet de nombreuses réflexions aussi bien au niveau des services de l'État que des acteurs de l'écosystème.

En effet, en matière de construction, il convient de maintenir un haut niveau de confiance de l'ensemble des acteurs, gage de l'assurabilité des édifices. Aussi, si la possibilité de mettre en œuvre des dérogations au marquage CE constitue une possibilité nouvelle permettant de lever un verrou à l'adaptation normative et, *in fine*, à la baisse des coûts de construction, elle doit s'accompagner d'une réflexion plus globale sur l'adaptation des normes professionnelles. Elle doit également s'inscrire dans une dynamique générale d'adaptation des normes en outre-mer, dépassant le cadre de la construction.

Pour ces raisons, et à l'initiative commune du rapporteur et de l'auteur, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article.

Aussi, la commission a supprimé l'article.

I. La situation actuelle - Un fort besoin d'adaptation normative en matière de construction outre-mer

A. Une crise du logement persistante dans les outre-mer

La crise du logement en outre-mer est un constat établi, partagé et documenté de longue date.

Déjà en 2017, Eric Doligé, Karine Claireaux et Vivette Lopez notaient, dans leur rapport sur les normes en matière de construction et d'équipements

publics dans les outre-mer, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, que « *la population éligible au logement social représente près de 80 % des ménages en outre-mer contre 66 % dans l'Hexagone, alors même que la suroccupation des logements y est deux fois plus forte qu'en métropole. Elle [l'USH] estime à 90 000 logements environ le déficit pour l'ensemble des outre-mer. En outre, sur les quelque 135 000 logements du parc locatif social en outre-mer, près de la moitié a plus de 20 ans et un tiers plus de 30 ans, ce qui imposera un effort majeur d'investissement pour leur réhabilitation et leur remise aux normes* ».

Ce constat est toujours valable en 2025. Ainsi, l'USH n'estime plus le nombre déficit de logements pour l'ensemble des outre-mer à 90 000, mais à 110 000, le parc total de logements s'élevant en 2021, dans les Drom, à 1 022 435, incluant, au 1^{er} janvier 2023, 180 620 logements sociaux¹. Au 31 décembre 2023, la DGOM indique que le parc de logements sociaux s'élève à 181 798², soit une augmentation modeste par rapport au début de cette même année, soulignant la problématique du rythme des constructions³.

La question du logement est particulièrement prégnante dans les territoires ultramarins, où les habitants doivent faire face à une pluralité de problématiques, économiques, sociales, climatiques, impactant fortement leur capacité à vivre dignement dans la République. Le taux de pauvreté demeure ainsi structurellement plus élevé qu'en Hexagone (15 %), allant de 16 % à La Réunion à 42 % à Mayotte, en passant par 21 % à la Martinique.

Dans son avis budgétaire relatif à la mission outre-mer du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, le rapporteur rappelle que 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, dite loi Érom, prévoit, en son article 3, la construction de 150 000 logements sociaux en 10 ans, en tenant compte des besoins de réhabilitation. Or, entre 2017 et 2023, 3 793 logements ont été livrés en moyenne, et 1 932 réhabilités, attestant de l'échec du premier plan logement outre-mer (Plom 1) mais aussi de l'impact limité du Plom 2, qui s'est étalé de 2019 à 2023.

Le comité interministériel des outre-mer (Ciom) du 18 juillet 2023⁴ a entendu apporter des réponses à la problématique du logement en outre-mer, notamment en appelant à une plus grande territorialisation des politiques, au plus proche des besoins exprimés par les territoires. Plus particulièrement, la mesure 10 du Ciom vise à mettre en place, pour les matériaux de construction, un marquage « RUP » en lieu et place du traditionnel et obligatoire marquage CE.

¹ USH, *Les chiffres clés du logement social 2024*.

² *Questionnaire budgétaire du projet de loi de finances pour 2025*.

³ À noter cependant que les chiffres de l'USH et de la DGOM semblent diverger sur ce point. En effet, dans ses réponses au questionnaire budgétaire du projet de loi de finances pour 2024, la DGOM faisait état d'un parc de logements sociaux dans les Drom, au 31 décembre 2022, s'élevant à 178 000 logements, soit plus de 2 500 de moins que le chiffre de l'USH, au 1^{er} janvier 2023.

⁴ <https://www.outre-mer.gouv.fr/ciom-comite-interministeriel-des-outre-mer-18-juillet-2023>

De même, le **livre blanc de la construction durable outre-mer** de septembre 2024¹, évoque, en son axe 2 « *Soutenir l'innovation, en assurer l'évaluation dans une approche régionale* », le lancement d'une « *étude sur l'opérationnalité de la mesure d'exemptions du marquage CE* ».

La question du logement est d'autant plus prégnante que les coûts de construction sont structurellement plus élevés dans les outre-mer et que ces derniers ont connu une forte augmentation récente. Dans un avis de 2018, l'Autorité de la concurrence indiquait que les prix des matériaux de construction sont plus élevés de 39 % à La Réunion et de 35 % à Mayotte par rapport à l'Hexagone².

La situation s'est récemment amplifiée puisque selon les services du ministère chargé des outre-mer, les coûts de construction dans les Drom ont augmenté fortement récemment :

- + 19 % à Mayotte en 2020 ;
- + 12 % à la Guadeloupe et à La Réunion et + 15 % à la Martinique en 2022 ;
- + 17 % en Guyane et + 19 % à la Guadeloupe pour 2023³.

C'est pourquoi des travaux d'objectivation et de quantification des surcoûts de construction dans les outre-mer sont actuellement menés par le ministère chargé des outre-mer et les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal).

Il en va de même pour les coûts de réhabilitation des logements, enjeu pourtant central dans de nombreux territoires à la démographie déclinante. Dans sa réponse au questionnaire budgétaire pour 2025, le groupe Action Logement faisait état d'un coût de réhabilitation allant de 50 à 70 000 euros pour un logement outre-mer, contre 25 000 euros pour un logement hexagonal, hors réhabilitation thermique.

B. La forte contrainte des normes réglementaires et professionnelles en matière de construction

En matière de construction, il faut distinguer les normes découlant d'une obligation européenne, législative ou réglementaire, qui constituent des obligations juridiques, et les normes professionnelles, qui ne sont, en théorie, pas obligatoires, mais qui, en pratique, sont quasiment incontournables. Comme l'indique le rapport sur les normes en matière de construction précédemment mentionnée, « *de fait, lorsque nous envisageons le système normatif applicable au secteur du BTP, il faut à la fois considérer les normes obligatoires d'ordre législatif et réglementaire émises par les pouvoirs publics et les normes*

¹ <https://batiments-outremer.fr/assises-batiment-outre-mer/>

² Avis 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion.

³ Source : réponses au questionnaire budgétaire 2024.

conventionnelles qui ressortent soit de stipulations contractuelles, soit des règles de l'art et plus généralement de tous les référentiels professionnels ».

Premièrement, les constructeurs sont contraints par des normes dans les matériaux qu'ils sont en mesure d'utiliser. Jusqu'à fin 2024, le règlement CE n° 305/2011 du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction était en vigueur, remplacé par un nouveau règlement du 27 novembre 2024, publié au Journal officiel (JO) de l'UE le 18 décembre¹, et d'application partielle depuis le 7 janvier 2025.

Contrairement à la précédente réglementation, la nouvelle prévoit, en son article 2.3, que « *Les États membres peuvent exempter de l'application du présent règlement les produits couverts par le présent règlement qui sont mis sur le marché dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les États membres notifient à la Commission européenne et aux autres États membres les lois nationales, règlements et dispositions administratives prévoyant de telles dérogations. Ils veillent à ce que les produits exemptés ne portent pas le marquage CE conformément à l'article 17. Les produits mis sur le marché sur la base d'une telle exemption ne sont pas réputés être mis sur le marché dans l'UE au sens du présent règlement ».*

Ainsi, le règlement ouvre la possibilité, sous quelques conditions, **de ne pas appliquer le marquage CE pour les produits de construction mis sur le marché des « RUP » de l'UE**. Il s'agit là d'un facteur de souplesse devant permettre à ces territoires de mieux s'approvisionner dans leur environnement régional, aboutissement de plusieurs années d'appel à adapter le droit aux situations diverses des « RUP ».

Deuxièmement, **en complément des normes découlant de textes, essentiellement européens, des normes professionnelles sont édictées au niveau national**. Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation² définit, en son article 1^{er}, la normalisation : « *La normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à encourager le développement économique, l'innovation et le développement durable.* » L'article 17 du même décret précise que « *les normes sont d'application volontaire* », sauf exception.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX %3A32024R3110](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R3110)

² [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000 020 749 979/](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020749979/)

En matière de construction, le référentiel le plus commun sont les **documents techniques unifiés (DTU)**.

Si ces normes ne sont pas, sauf exception, obligatoires, le rapport précité de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes en matière de construction démontre qu'en réalité, elles s'imposent très largement aux constructeurs.

Le rapport résume ainsi la problématique : « *Par l'intermédiaire de dispositions encadrant les marchés publics et privés de travaux d'une part, les contrats d'assurance construction, d'autre part, il est largement fait obligation aux entreprises de respecter les normes professionnelles* ».

Finalement, **normes obligatoires et normes professionnelles aboutissent souvent à contraindre fortement le constructeur** : « *l'imbrication très étroite des normes de mise en œuvre et des normes de matériaux contribue à restreindre les marges de liberté du constructeur et à figer ses options : d'une part, le choix d'un produit impose le respect de ces bonnes conditions de mise en œuvre, d'autre part, la référence à des marquages ou à des certifications obligatoires dans les normes de mise en œuvre contraint inévitablement le choix des produits, en l'absence de système généralisé d'équivalence entre normes européennes et étrangères.* »

Aussi, si la nouvelle législation européenne en matière de normes de matériaux permet de **véritables assouplissements en matière d'importations de matériaux**, elle ne résout pas la problématique de la nécessaire **adaptation des normes professionnelles de mise en œuvre**, de manière à mieux prendre en compte la réalité des contextes ultramarins tout en assurant l'assurabilité des constructions.

En effet, la **contrainte assurantielle** pesant sur les constructeurs « *rigidifie et uniformise le système normatif en neutralisant pour une bonne partie les libertés d'adaptation en fonction du contexte local qui pouvaient être laissées à l'appréciation des acteurs du BTP en dehors de la pure réglementation. Tous les professionnels dont vos rapporteurs ont recueilli l'avis, aussi bien en Martinique et en Guyane qu'à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie, ont confirmé spécifiquement pour l'outre-mer ce constat valable généralement.* »

En France deux acteurs, sont, en matière d'édiction des normes, incontournables :

- **l'association française de normalisation (Afnor)**, mentionnée à l'article 2 du décret du 16 juin 2009, ainsi que les **bureaux de normalisation sectoriels** qui en dépendent, qui sont agréés par le délégué interministériel aux normes, et qui élaborent les projets de normes (article 11). Pour la construction, il s'agit du **bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC)** ;
- le **centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)**, qui apporte une expertise technique dans l'élaboration des normes, rend des avis techniques et exerce l'activité de certification.

Conséquence de la publication du rapport précité, il est à noter la **création d'une commission locale de normalisation à La Réunion**, antenne du BNTEC, avec pour but d'adapter les DTU aux réalités ultramarines. En audition, il a été indiqué au rapporteur que certains DTU ont d'ores déjà été adaptés aux réalités ultramarines. De telles modifications sont longues, de l'ordre de deux à trois ans, voire même davantage en fonction de la complexité de la problématique et du caractère innovant ou non des techniques proposées.

II. Le dispositif envisagé - La création de centres scientifiques et techniques du bâtiment dans les Drom

L'article 3 vise à insérer, au sein du CCH, un article L. 121-4-1, disposant que des « *centres scientifiques et techniques du bâtiment sont créés dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution dans les deux ans suivant la promulgation* » de la proposition de loi.

Selon les termes de l'article L. 121-4-1 ainsi proposé, la mission de ces établissements serait de « *procéder à l'homologation et à l'agrément des matériaux de construction développés ou utilisés dans les territoires ultramarins en vue :*

1° d'évaluer et certifier les performances techniques des matériaux au regard des contraintes climatiques et géographiques locales ;

2° d'établir des référentiels normatifs adaptés aux spécificités constructives ultramarines ;

3° de garantir la sécurité et la résilience des constructions dans ces territoires. »

L'article prévoit que le décret en CE mentionné à l'article L. 121-5 du même code fixe les modalités d'application de l'article. Cet article indique notamment que les règles entourant le centre scientifique et technique du bâtiment sont fixées par décret en CE.

III. La position de la commission - Poursuivre la réflexion autour de l'adaptation des normes aux outre-mer et particulièrement en matière de construction

Les auditions menées par le rapporteur ont permis de mettre en lumière la **nécessité de poursuivre la réflexion** pour déterminer le meilleur dispositif permettant de tirer le plein parti des possibilités permises par le nouveau règlement européen sur les produits de construction, dont la mise en œuvre partielle date de janvier 2025. En outre, les administrations entendues ont indiqué que de **diverses études étaient en cours**. Dans sa réponse au questionnaire budgétaire 2024, la DGOM indique par exemple que « *afin de faciliter l'apposition de marquages « RUP », la DHUP a fait réaliser des tableaux d'équivalence à la norme CE pour une liste de familles de matériaux de construction importés de pays de l'environnement régional des « RUP »*. Toutefois cette étude a

mis en avant l'absence d'équivalence de normes. Une deuxième étude, actuellement en cours, a été lancée par la DHUP et la DGOM afin d'affiner les critères qui permettront les choix de produits de construction à fléchir vers une dérogation du marquage CE et sur les moyens que cela nécessite. »

De même, une étude, mentionnée supra, visant à analyser les surcoûts en matière de matériaux de construction est en cours.

Enfin, dans sa contribution écrite, la DHUP indique que **plusieurs scénarios sont toujours à l'étude** pour déterminer les meilleures modalités de mise en œuvre du marquage « RUP ».

Il conviendrait donc de ne pas légiférer dans la précipitation, d'autant plus qu'en la matière, des dispositions d'adaptation peuvent être, le cas échéant, adoptées par voie réglementaire.

Aussi, suivant la recommandation du rapporteur, la commission a fait le choix de laisser ouverte la question du meilleur dispositif qui permettra de tirer parti des possibilités de dérogation au marquage CE, avec trois soucis majeurs.

Premièrement, **le souci d'inclure les parties prenantes** pertinentes pour mener à bien des travaux d'adaptation des normes, permettant d'établir des standards partagés et donc de maintenir dans la durée l'assurabilité des constructions. Si la question du marquage CE est importante, celle des normes professionnelles, l'est tout autant.

Deuxièmement, **le souci d'intégrer la réflexion propre au secteur du bâtiment dans un champ plus large relatif à l'adaptation normative**. En ce sens, il convient de souligner la proposition de résolution européenne du 20 janvier 2025 de Micheline Jacques, Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient recommandant un paquet « RUP » au niveau européen pour lever les obstacles normatifs à l'insertion régionale de ces territoires, dans les secteurs de l'agroalimentaire, du traitement des déchets et de l'énergie.

Troisièmement, **le souci d'efficacité des dispositifs mis en place et de maîtrise des dépenses**. À ce titre, il est permis de s'interroger sur la viabilité de la mise en place de structures lourdes à l'échelle de chaque territoire ultramarin, alors même que des structures bien identifiées existent déjà ou que la mise en place de structures plus légères pourrait être imaginée, notamment en capitalisant sur l'existant. Si la commission ne se prononce pas, à ce stade, sur les modalités de mise en œuvre des dérogations au marquage CE et plus généralement d'adaptation des normes, elle souligne la nécessité de tenir pleinement compte des contraintes économiques et financières fortes du moment.

La commission a ainsi adopté un **amendement COM-3 de suppression du rapporteur et de l'auteur de la proposition de loi**, permettant ainsi de poursuivre la réflexion autour de cet enjeu important pour les territoires ultramarins.

La commission a supprimé l'article.

Article 4
Gage

Cet article consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. Le dispositif envisagé - Un gage destiné à compenser les éventuelles conséquences financières de la proposition de loi

L'article 4 consiste en un « gage » destiné à compenser les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la proposition de loi.

II. La position de la commission - Un gage n'appelant pas d'observation ou de modification

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 février 2025, la commission a examiné le rapport de Mme Micheline Jacques sur la proposition de loi expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous commençons nos travaux par l'examen de la proposition expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer. Dans ce cadre, notre commission a le plaisir d'accueillir Audrey Bélim, auteure du texte.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Je ne le répéterai jamais assez, les acteurs ultramarins attendent une adaptation des normes. C'est donc tout naturellement que je partage le constat dressé par notre collègue Audrey Bélim : trop de dispositifs n'ont pas été pensés pour nos territoires d'outre-mer.

Le présent texte s'attache à faire évoluer cette situation dans trois domaines en particulier : le logement abordable, les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les normes applicables aux produits de construction.

L'article 1^{er} doit permettre aux collectivités ultramarines situées en zone tendue de mettre en œuvre un dispositif d'encadrement des loyers. L'expérimentation actuelle, prévue par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite Élan, n'a pas été ouverte aux collectivités ultramarines. Ainsi, les 48 communes bénéficiaires sont toutes situées dans l'Hexagone. La liste des communes situées en zone tendue, seules éligibles au dispositif, n'a été actualisée qu'en août 2023, alors que le délai pour candidater était déjà échu.

Je sais que nous sommes nombreux à exprimer des réserves quant aux effets de l'encadrement des loyers sur le marché locatif. Cet outil doit demeurer facultatif et être placé dans la main des élus locaux. Il ne doit pas nous conduire à ménager notre soutien à l'investissement locatif et à la construction. Je rappelle qu'on déplore un déficit de plus de 110 000 logements dans les outre-mer à l'heure actuelle.

Cela étant, il semble légitime de donner aux collectivités ultramarines la possibilité de candidater à ce dispositif, comme ont pu le faire celles de l'Hexagone.

Certes, l'alimentation demeure le premier poste de la vie chère dans les outre-mer. À titre d'exemple, les écarts de prix des produits alimentaires entre l'Hexagone et la Guadeloupe peuvent atteindre 40 %. Mais les loyers ne sont pas en reste : ils représentent une part très significative du budget des ménages, plus encore que dans l'Hexagone, compte tenu du moindre niveau de revenu de nos compatriotes ultramarins.

Vraisemblablement, seules quelques collectivités seront concernées par l'expérimentation. Depuis l'actualisation du zonage de tension locative en août 2023, 38 communes ultramarines sont passées en zone tendue. Seules quelques-unes d'entre elles, dont neuf sont situées à La Réunion, disposent d'un observatoire local des loyers. Celui-ci est pourtant un préalable indispensable à la mise en place d'une mesure d'encadrement des loyers.

En accord avec Audrey Bélim, je proposerai un amendement portant réécriture de l'article 1^{er}, conforme à son intention initiale mais incluant quelques aménagements.

Il semble important de ne pas interférer dans l'expérimentation actuelle d'encadrement des loyers, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2026. La ministre du logement a d'ailleurs diligenté une mission pour évaluer cette expérimentation. De toute évidence, nous ne saurions prolonger cette dernière avant d'en avoir fait le bilan.

Voilà pourquoi il convient de créer une nouvelle expérimentation *ad hoc* distincte de l'expérimentation actuelle. Afin que le dispositif soit pleinement opérationnel, je proposerai de calquer la durée de l'expérimentation et les délais de candidature des collectivités sur ceux qui ont été fixés par la loi Élan. Cela permettra de déterminer les paramètres sur une base objective et donnera aux collectivités le temps suffisant pour constituer un dossier de candidature et préparer la mise en place du dispositif.

Il est indispensable d'inciter les collectivités à se doter d'observatoires locaux des loyers. À ce jour, l'expérimentation est en pratique circonscrite à La Réunion et à la communauté d'agglomération de Cap Excellence en Guadeloupe, qui sont les seules à disposer de tels observatoires.

L'article 2 de la proposition de loi vise à rendre moins restrictifs les critères utilisés pour délimiter les QPV dans les outre-mer. L'objectif d'accroître le nombre de QPV dans les territoires ultramarins est en grande partie satisfait par une réforme intervenue fin décembre. La nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville est désormais basée sur des critères mieux harmonisés et moins restrictifs. Notamment, la méthode du carroyage, qui avait été très défavorable à La Réunion, à la Martinique et à la Guadeloupe, n'a pas été retenue.

Cette nouvelle géographie inclut 247 QPV ultramarins, contre 218 précédemment. En accord avec Mme Bélim, je vous proposerai un amendement de suppression de l'article pour tenir compte de cette réforme, intervenue après le dépôt de la proposition de loi.

L'article 3 prévoit l'élaboration d'un marquage « régions ultrapériphériques » (RUP) dérogoratoire au marquage CE dans le domaine de la construction, conformément à un règlement européen publié à la fin du mois de décembre 2024. C'est une avancée essentielle qui est soutenue de longue date par le Sénat, plus particulièrement par la délégation aux outre-mer.

Dans notre rapport intitulé *La politique du logement dans les outre-mer*, publié en 2021, Victorin Lurel, Guillaume Gontard et moi-même appelions déjà à promouvoir un marquage RUP. En effet, le marquage CE est un frein normatif empêchant l'approvisionnement régional en matériaux de construction. Il contribue donc à surenchérir les coûts de construction dans nos territoires, qui souffrent déjà d'un déficit de logements.

Si je partage sans réserve la volonté de Mme Bélim de saisir l'occasion pour aller de l'avant, j'estime que les modalités de mise en œuvre du marquage RUP doivent faire l'objet d'un travail d'approfondissement, incompatible avec les délais contraints d'examen de cette proposition de loi.

Les auditions menées avec les professionnels du bâtiment et les associations de normalisation m'ont convaincue de la nécessité de prendre le temps de la réflexion avant d'arrêter un dispositif précis.

Nous avons déjà beaucoup avancé ces derniers mois, notamment grâce au Livre blanc des Assises de la construction durable en outre-mer, remis en septembre dernier. Ce document, qui est l'aboutissement de plus d'un an de concertation, est la preuve que ces sujets doivent être examinés sur le temps long.

Je rappelle que le règlement européen précité ne date que de décembre 2024, que son entrée en application partielle date de janvier 2025 et que les conclusions de la mission d'évaluation sur les modalités de mise en œuvre de la dérogation au marquage CE n'ont pas encore été remises.

Nous devons adopter une attitude prudente et maintenir un haut degré de confiance des acteurs, car les enjeux assurantiels qui s'attachent à ce secteur sont trop importants. À titre d'exemple, je citerai mon cas personnel : après le passage de l'ouragan Irma, le coût de la police d'assurance de ma maison a été multiplié par quatre !

La complexité et la sensibilité du sujet nous invitent à la prudence. En outre, l'intervention du législateur n'est pas absolument nécessaire pour mettre en œuvre le marquage RUP puisque le règlement européen précité est d'application directe.

Par ailleurs, n'oublions pas que la question de l'adaptation des normes aux spécificités ultramarines dépasse le seul secteur de la construction. D'ailleurs, la proposition de résolution européenne que nous avons déposée avec mes collègues Cambon, Demilly et Patient recommande d'adopter un paquet RUP à l'échelon européen pour lever les obstacles normatifs à l'insertion régionale des territoires ultramarins dans les secteurs de l'agroalimentaire, du traitement des déchets et de l'énergie.

Il nous faut adopter une démarche concertée, articulée et multisectorielle, afin de ne pas multiplier les instances coûteuses et peu opérationnelles.

Le compromis que nous avons trouvé avec Audrey Bélim consiste donc, à ce stade, à supprimer les articles 2 et 3, et à poursuivre les travaux sur ce sujet essentiel dans le cadre des prochaines échéances parlementaires consacrées aux territoires ultramarins. Je pense à la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer, qui sera examinée au printemps prochain. En resserrant le texte autour de l'article 1^{er}, nous faisons le choix de la raison et de la responsabilité.

Voilà, mes chers collègues, le fruit de mes auditions et de mes échanges constructifs avec Audrey Bélim, que je remercie pour sa disponibilité et son engagement en amont de l'examen de cette proposition de loi.

En tant que présidente de la délégation aux outre-mer, je me félicite que notre agenda parlementaire fasse honneur aux outre-mer et nous permette de débattre des problèmes qui les concernent.

Il me reste à vous présenter le périmètre retenu pour juger de la recevabilité des amendements. Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives à la mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers dans les territoires d'outre-mer ; à la délimitation des QPV dans ces mêmes territoires ; aux modalités de définition de normes applicables aux produits de construction dans ces mêmes territoires ainsi que d'homologation et d'agrément de ces produits.

Il en est ainsi décidé.

Mme Audrey Bélim, auteure de la proposition de loi. - Je vous remercie de m'avoir invitée à m'exprimer devant votre commission ; je tiens à saluer votre pragmatisme, votre écoute et votre intérêt pour les outre-mer. Dans nos territoires, le logement constitue une priorité pour nos concitoyens. Justement, le Sénat ne rechigne jamais à exercer le rôle qui lui est dévolu par la Constitution, celui d'être la chambre des territoires.

Nombreuses sont les collectivités d'outre-mer à nous avoir interpellés sur la nécessité d'autoriser l'encadrement des loyers. Lors du lancement de l'expérimentation initiale, nos territoires n'étaient pas classés en zones tendues et n'ont donc pas pu participer aux premières phases, contrairement à Paris ou à Montpellier. Les chiffres sont incontestables : avec 80 % des foyers éligibles au logement social, les Ultramarins se tournent massivement vers le parc locatif privé.

L'an dernier, les communes réunionnaises de Saint-Denis et de Saint-Paul ont adopté à l'unanimité une motion de leur conseil municipal pour un encadrement des loyers. En effet, le niveau des loyers est désormais le même qu'à Montpellier, ville qui participe à l'expérimentation : c'est une grande injustice !

La Réunion fait partie des départements qui ont les loyers les plus élevés de France, ces derniers ayant augmenté de 35 % depuis 2017. Aujourd'hui, nos concitoyens ultramarins dépensent jusqu'à 85 % de leurs revenus pour se loger.

Le problème de la vie chère est toujours plus vif, plus exacerbé, plus douloureux, plus insupportable en outre-mer ; les manifestations en Martinique le montrent bien. Cette proposition de loi permettra d'agir directement sur le coût des loyers, principale dépense des familles et symptôme de la vie chère en outre-mer. Pour autant, elle ne prétend pas résoudre l'entière du problème de cherté de la vie, qui est bien plus vaste et complexe.

L'association des communes et collectivités d'outre-mer (ACCD'OM) a distribué un questionnaire sur cette proposition de loi à l'ensemble des maires ultramarins. Le résultat est unanime : de Mayotte à la Guyane, en passant par la Guadeloupe, l'expérimentation dans les communes volontaires est ardemment souhaitée.

Cependant, pour des raisons juridiques, seules les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution seront autorisées à procéder à cette expérimentation, c'est-à-dire les cinq départements et régions d'outre-mer (Drom).

Cela suppose que les communes volontaires possèdent un observatoire des loyers. Si La Réunion et la communauté d'agglomération de Cap Excellence en Guadeloupe disposent d'un tel observatoire, ce n'est pas le cas de la Guyane et de la Martinique. Mme le rapporteur et moi-même avons fixé une durée d'expérimentation plus longue afin que ces territoires puissent se doter d'un observatoire.

Les articles 2 et 3 ne permettront pas de réaliser les avancées attendues par nos territoires. L'article 3 prévoit d'autoriser l'adaptation des normes de construction dans les outre-mer. Le vote du Parlement européen d'avril 2024 autorisant nos territoires à ne plus utiliser automatiquement le marquage CE pour les produits de construction nous oblige. Nous devons être à la hauteur de ce vote historique, continuer à avancer et permettre un débat sur ce sujet crucial dans notre hémicycle.

Pour conclure, je me félicite du dialogue constructif que j'ai entretenu avec Mme le rapporteur. Dans l'intérêt des outre-mer, il est important de prévoir une expérimentation qui soit opérationnelle et suffisamment longue pour que le législateur et les collectivités, ensemble, puissent en tirer de riches enseignements.

Nous faisons, me semble-t-il, le choix le plus pertinent et bénéfique pour nos territoires ultramarins. Nous savons, au Sénat, que la République s'honore toujours à faire confiance aux élus locaux. Ce texte en est une parfaite illustration.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je tiens, moi aussi, à saluer la fluidité des échanges entre le rapporteur et l’auteure de ce texte. Le Sénat et les outre-mer en sortiront gagnants.

Mme Viviane Artigalas. – Cette proposition de loi comporte des avancées très attendues par nos concitoyens ultramarins. Nous avons pu le constater lorsque nous nous sommes rendus sur place, l’évolution du prix des loyers et la cherté de la vie en outre-mer sont très préoccupantes.

Le prix des loyers est désormais comparable à celui qui est pratiqué dans les grandes agglomérations de l’Hexagone. Il est même parfois plus élevé que dans certaines des villes où l’expérimentation d’encadrement des loyers a été lancée. Dans le même temps, le coût de la vie pour les Ultramarins est plus élevé que dans l’Hexagone. C’est pourquoi l’expérimentation de l’encadrement des loyers en outre-mer est nécessaire.

Les manifestations en Martinique montrent bien que la vie chère est un phénomène qui frappe particulièrement les territoires ultramarins. Les loyers ne sont pas seuls responsables de cette situation, mais ils y contribuent largement, comme dans l’Hexagone.

L’adaptation des normes de construction est également très attendue en outre-mer. Nous ne sommes pas parvenus à trouver une rédaction commune, mais la séance sera l’occasion de rectifier les choses. Nous devons travailler à associer l’ensemble des parties prenantes.

Le présent texte n’a pas pour objectif de proposer des normes de construction adaptées aux outre-mer. Il vise simplement à fixer un cadre de travail pour permettre cette adaptation. Dans cette perspective, nous devons faire preuve d’une grande exigence en matière de fiabilité et de sécurité.

Dans ces conditions, nous nous laisserons le temps de la réflexion, comme le souhaite Mme le rapporteur. Je tiens d’ailleurs sincèrement à la remercier pour le travail accompli et à saluer sa vision globale des problèmes qui se posent en outre-mer.

Mme Marianne Margaté. – Cette proposition de loi est utile, le problème du logement étant particulièrement aigu en outre-mer. Elle permettra d’encadrer les loyers qui atteignent des montants prohibitifs et contribuent nécessairement à l’appauvrissement de nos concitoyens ultramarins. J’appelle toutefois votre attention sur un point particulier : lorsque le loyer médian est élevé, le loyer plafond l’est tout autant.

Concernant l’adaptation des normes de construction, je reprendrai un argument que notre collègue Corbière Naminzo a déjà eu l’occasion de présenter devant notre commission : il faut favoriser les filières locales du bâtiment, car elles contribuent au développement économique des territoires ultramarins.

La production de logement social, qui n'est pas abordée par ce texte, est un enjeu tout aussi fondamental. Selon la Fondation pour le logement des défavorisés, le Gouvernement prévoit de construire uniquement 4 100 logements sociaux neufs, ce qui est bien inférieur aux engagements pris au travers du plan logement outre-mer.

L'accès à un logement digne est une question qui se pose dans tous nos territoires, en particulier dans les territoires ultramarins.

Mme Antoinette Guhl. - Notre groupe est favorable à cette proposition de loi, d'autant qu'il avait lui-même proposé une mesure similaire d'encadrement des loyers dans l'Hexagone et en outre-mer, il y a quelques années.

Je rejoins nos collègues communistes sur la question du loyer médian et la manière dont on peut encadrer le prix des loyers ; il faut que ce texte s'applique au plus grand nombre de logements possible. En outre-mer, le taux d'éligibilité au logement social est très important. Il apparaît donc indispensable de construire davantage de logements sociaux pour répondre à la demande.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. - Je n'ai rien à ajouter aux propos qui viennent d'être tenus. Je remercie Mme Bélim pour la qualité de nos échanges et Mme Artigalas pour son implication au service des territoires ultramarins, en tant que membre de la délégation aux outre-mer.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Micheline Jacques, rapporteur. - L'amendement COM-1 tend à réécrire l'article 1^{er}. Il permettra de conforter l'intention de l'auteure du texte puisqu'il vise à créer une nouvelle expérimentation des loyers dans les seules collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Il n'est pas opportun de rouvrir le débat sur l'expérimentation actuelle, d'autant que le ministre est en train de l'évaluer. La nouvelle expérimentation proposée demeurerait facultative et les collectivités volontaires disposeraient d'un délai de deux ans pour soumettre leur candidature, comme ce qui avait été prévu initialement par la loi Élan.

Ce délai semble suffisant pour permettre aux collectivités ultramarines de préparer leur candidature, sachant que seules La Réunion et la communauté d'agglomération de Cap Excellence en Guadeloupe disposent d'un observatoire local des loyers.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-2 vise à supprimer l’article 2, car l’objectif d’accroître le nombre de QPV dans les territoires ultramarins est atteint depuis l’actualisation de la géographie de la politique de la ville, fin décembre 2024.

L’amendement COM-2 est adopté.

L’article 2 est supprimé.

Article 3

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-3 vise à supprimer l’article 3. Compte tenu des auditions que nous avons menées, il ne semble pas opportun d’adopter aussi précocement des mesures législatives sur un sujet qui fait encore l’objet de nombreuses réflexions de la part des services de l’État et des acteurs de l’écosystème.

Je partage sans réserve la volonté d’aller de l’avant sur cette question. Toutefois, les modalités de mise en œuvre du marquage RUP doivent être encore approfondies, ce qui n’est pas compatible avec les délais d’examen de la présente proposition de loi.

Je le rappelle, il n’est pas indispensable de légiférer pour mettre en œuvre la dérogation au marquage CE puisque le règlement européen de 2024 est d’application directe. Du reste, nous devons maintenir un haut niveau de confiance de l’ensemble des acteurs eu égard aux enjeux assurantiels dans le secteur de la construction. J’insiste sur ce point car, à Mayotte, les assurances trouvent tous les prétextes pour ne pas venir en aide aux sinistrés.

L’amendement COM-3 est adopté.

L’article 3 est supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Je vous rappelle que nous examinerons cette proposition de loi en séance publique le 5 mars après-midi.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Mme JACQUES, rapporteur	1	Création d’une expérimentation d’encadrement des loyers dans les collectivités régies par l’article 73 de la Constitution.	Adopté

Article 2			
Mme JACQUES, rapporteur	2	Suppression de l'article.	Adopté
Article 3			
Mme JACQUES, rapporteur	3	Suppression de l'article.	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 19 février 2025, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 198 (2024-2025) expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la mise en place d'un dispositif d'encadrement des loyers dans les territoires d'outre-mer ;
- à la délimitation des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville dans ces mêmes territoires ;
- aux modalités de définition de normes applicables aux produits de construction dans ces mêmes territoires ainsi que d'homologation et d'agrément de ces produits.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 13 janvier 2025

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* :
MM. Antoine CARON, sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction, **Aurélien HAUSER**, adjoint au sous-directeur de la législation et des organismes de logement social, **Olivier MARFAING**, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction, **Lilian TRETOUT**, chef du bureau des acteurs, des produits et de l'innovation dans la construction, **Yannick PACHE**, chef du bureau de la réglementation technique et de l'outre-mer, et **Mme Marie-Christine ROGER**, chargée de mission outre-mer.

- Audition conjointe

- *Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)* : **M. Étienne CRÉPON**, président, et **Mme Valérie GOURVÈS**, directrice Sécurité, structures feu ;
- *Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC)* : **MM. Nawfal BOUTAHIR**, directeur, et **Valéry LAURENT**, conseiller du président.

- Table ronde

- *Association des maires de Guyane* : **M. Michel-Ange JÉRÉMIE**, président ;
- *Association des maires de La Réunion (AMDR)* : **M. Maurice GIRONCEL**, maire de la commune de Sainte-Suzanne, vice-président de l'AMDR ;
- *Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon* : **M. Bernard BRIAND**, président ;
- *Collectivité de Saint-Martin* : **M. Alain RICHARDSON**, premier vice-président, en charge de l'économie et des ressources (finances et fiscalité), **Mmes Fosta LALANNE**, directrice Habitat logement et construction, et **Elsa SCHMOLL**, chargée de mission Logement et habitat indigne.

Jeudi 16 janvier 2025

- *Sénat* : **Mme Audrey BÉLIM**, sénatrice de La Réunion.

Vendredi 17 janvier 2025

- Audition conjointe

- *Direction générale des outre-mer (DGOM) : M. Olivier JACOB, préfet, directeur général des outre-mer, Mme Karine DELAMARCHE, adjointe au directeur général des outre-mer, M. François LE VERGER, adjoint à la sous-direction des politiques publiques, Mmes Delphine COLLE, cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables, et Mme Catherine MAUJARET-NDIAYE, adjointe à la cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du déménagement et de l'aménagement durables (Beldad) ;*
- *Direction générale des collectivités locales (DGCL) : Mme Blandine GEORJON, adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.*

Lundi 10 février 2025

- *CDC Habitat : M. Philippe POURCEL, directeur général adjoint en charge des outre-mer, et Mme Anne FRÉMONT, directrice des affaires publiques.*

Vendredi 14 février 2025

- Table ronde

- *Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom) : M. Samy CHEMELLALI, chargé de mission affaires publiques ;*
- *Association française de normalisation (Afnor) : M. Thierry GEOFFROY, responsable des relations institutionnelles ;*
- *Agence qualité construction (AQC) : M. Aurélien LOPEZ, référent outre-mer ;*
- *Bureau de normalisation des techniques et des équipements de la construction du bâtiment (BNTEC) : M. Mohamed-Nawfal BOUTAHIR, directeur ;*
- *Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) : M. Yannick LEMOIGNE, directeur de projet Normalisation et marquage CE.*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Action Logement Groupe (ALG)
- Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru)
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)
- Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom)
- Fondation pour le logement des défavorisés (ex-fondation Abbé Pierre)
- Union sociale pour l'habitat outre-mer (Ushom)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp124-198.html>