

N° 129

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,*

TOME IV  
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 ; M. Jean-Pierre Bansard, 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, Mme Evelyne Corbière Naminzo, MM. Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Stéphane Fouassin, Mmes Amel Gacquerre, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Mme Sophie Primas, M. Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. UNE AUGMENTATION CIBLÉE DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE GLOBALEMENT DIFFICILE .....</b>	<b>7</b>
<b>A. DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER FRAGILES MAIS RÉSILIENTS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE TENDU .....</b>	<b>7</b>
<b>B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE .....</b>	<b>8</b>
<b>II. LE LOGEMENT EN OUTRE-MER : UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE BIENVENUE, DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES QUI DEMENTENT .....</b>	<b>10</b>
<b>A. CONSTRUCTION, RÉHABILITATION, LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : TROIS ENJEUX FORTS, POUR DES RÉSULTATS DURABLEMENT DÉCEVANTS ...</b>	<b>10</b>
<b>B. DES BESOINS BIEN IDENTIFIÉS : PLUS DE CRÉDITS, MOINS DE NORMES ET UNE MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS .....</b>	<b>12</b>
<b>III. CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE ATTENTION RENOUVELÉE.....</b>	<b>16</b>
<b>A. UNE STRATÉGIE PLUS AMBITIEUSE ET DAVANTAGE DE CRÉDITS .....</b>	<b>16</b>
<b>B. L'ANGLE MORT DE CONTINUITÉ TERRITORIALE INTERNE PERSISTE .....</b>	<b>18</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>21</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>31</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>33</b>



## L'ESSENTIEL

Le budget de la mission « Outre-mer » est proposé, à périmètre constant et hors fonds de concours, à hauteur de 2,904 milliards d'euros (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et 2,658 Md€ en crédits de paiement (CP) pour 2024<sup>1</sup>, en **augmentation respectivement de 6,8 et 4,5 %** par rapport à 2023.

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

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

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

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

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

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

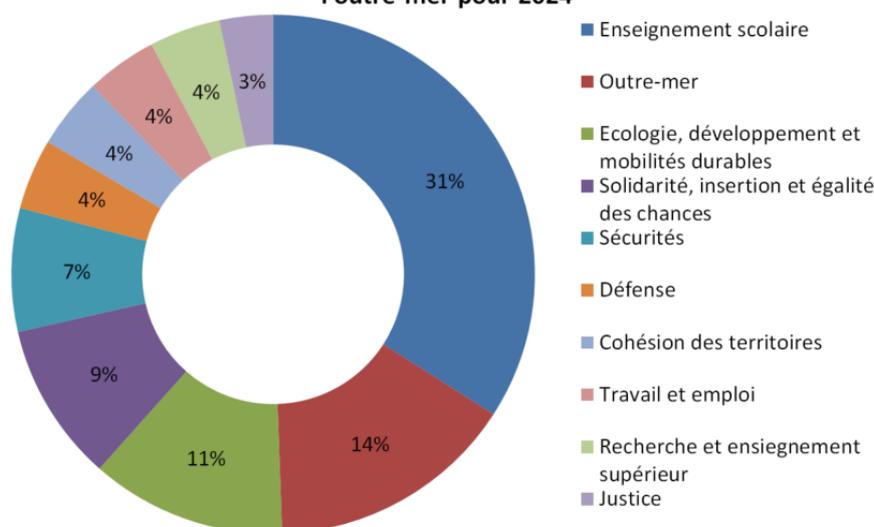
---

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

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

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

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



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

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

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

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

L'année 2022 a vu, en outre-mer comme en Hexagone, une **reprise de l'activité économique**, ainsi que la survenue d'une **importante crise inflationniste**, qui s'est poursuivie en 2023<sup>1</sup>. Cette reprise de l'activité a notamment été **tirée par le dynamisme du secteur touristique** dans les océans Indien et Pacifique, secteur exerçant un fort effet d'entraînement pour les économies ultramarines. En témoignent également les indicateurs du climat des affaires en 2022, au-dessus de leurs niveaux sur longue période<sup>2</sup>.

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

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

Il convient cependant de rappeler la **très grande diversité des territoires ultramarins**, de leurs histoires, et de leurs problématiques. Ainsi, en 2022, Saint-Barthélemy obtient d'excellents résultats économiques, malgré l'impact du passage de l'ouragan Irma en 2017 puis de la crise sanitaire<sup>3</sup>. À plus de 12 000 kilomètres, dans l'hémisphère sud, **Mayotte**, territoire qui a vu sa population plus que doubler en 30 ans<sup>4</sup>, connaît une **profonde crise sociale** doublée d'une **nouvelle crise d'accès à l'eau potable**. Malgré l'ampleur des difficultés que connaît la société mahoraise, il est important de souligner aussi **la résilience de ses acteurs économiques**, comme le mentionne l'indicateur du climat des affaires, qui évolue bien au-dessus de son niveau de longue période<sup>5</sup>.

---

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

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

<sup>3</sup> Iedom, *Rapport annuel économique 2022, Saint-Barthélemy*.

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

<sup>5</sup> Iedom, Agence de Mayotte, *Tendances conjoncturelles n° 764*, septembre 2023.

Signe que la situation économique des outre-mer est globalement fragile, **le nombre de défaillances d'entreprises est en hausse généralisée<sup>3</sup> et le chômage, structurellement plus élevé dans les outre-mer, demeure, au deuxième trimestre 2023, à un haut niveau.**

	Taux de chômage (en %) <sup>1</sup>		
	2 <sup>e</sup> trim. 2021	2 <sup>e</sup> trim. 2022	2 <sup>e</sup> trim. 2023
Guyane	13,4	13,3	13,8
La Réunion	16,7	18,9	<b>18,8</b>
Guadeloupe	19,6	18,5	19,5
Martinique	14,8	13,6	10,7
Mayotte <sup>2</sup>	30	34	NC

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

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

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

Le **programme 138 « Emploi outre-mer »** a pour finalité de « renforcer la compétitivité des entreprises avec l'adaptation de certains dispositifs de droit commun aux territoires d'outre-mer, et d'améliorer la qualification professionnelle des actifs ultramarins, notamment des jeunes »<sup>4</sup>. En son sein, **l'action 1 « Soutien aux entreprises » représente à elle seule 82 % de l'ensemble des crédits du programme, et 53 % de l'enveloppe totale de la mission.** Débattre des crédits de la mission « Outre-mer », c'est dès lors débattre, action 1 exclue, de **moins de deux milliards d'euros de crédits.**

Crédits outre-mer  
en valeur

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

Inflation attendue

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

<sup>1</sup> Source : Insee, Taux de chômage localisés au 2<sup>e</sup> trimestre 2023 - Comparaisons régionales et départementales, septembre 2023.

<sup>2</sup> Source : Enquête emploi 2022 à Mayotte.

<sup>3</sup> Selon les chiffres de l'Ieom/ledom, on observe entre le 2<sup>e</sup> trimestre 2022 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2023, une hausse des défaillances de 79,4 % en Martinique, de 64,2 % à La Réunion et de 52,8 % en Nouvelle-Calédonie.

<sup>4</sup> Projet annuel de performance (PAP) 2024.

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

Le PLF 2024 prévoit **d'allouer 2 904 M€ en AE et 2 656 M€ en CP à la mission « Outre-mer »**, soit une hausse respectivement de **6,8 % et 4,5 %**, essentiellement portée par l'augmentation mécanique de 123 M€ de crédits dédiée à la compensation d'exonérations de cotisations sociales. L'essentiel des actions des deux programmes voient leurs crédits évoluer de façon marginale à la hausse ou à la baisse, à l'exception de **quatre actions, pour lesquels les crédits évoluent sensiblement** :

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

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

Le budget **considéré comme adopté à l'Assemblée nationale** contient quelques évolutions significatives, actées sans débat par amendements. Notamment, un amendement du Gouvernement portant création d'un article 7 *ter* vise, de façon soudaine et massive, sans concertation préalable, à **réajuster le périmètre des investissements éligibles au régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer<sup>1</sup>. A minima, la méthode peut interroger**. Concernant la seconde partie du budget, également considérée comme adoptée, le Gouvernement a choisi de **conserver 25 amendements pour un total d'environ 90 millions d'euros en AE** dont certains visent notamment à augmenter les moyens du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), des Contrats de redressement outre-mer (Corom) ou encore du Fonds outre-mer.

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

---

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

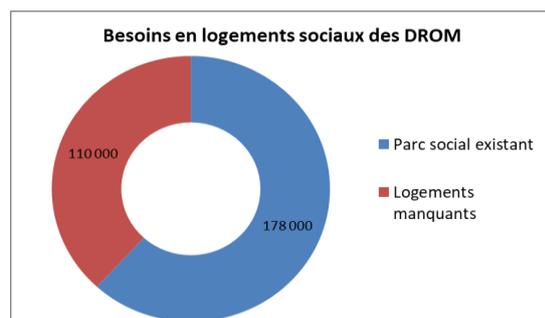
## II. LE LOGEMENT EN OUTRE-MER : UNE IMPULSION BUDGÉTAIRE BIENVENUE, DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES QUI DEMEURENT

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

Les besoins en logements des Drom sont **considérables**. C'est pour faire face à ces besoins et aux spécificités des territoires ultramarins **que l'ensemble des crédits en faveur du logement ont été rassemblés au sein d'une LBU en 1987**, pilotée directement par le ministère des outre-mer. La LBU intervient dans le cadre **d'actions diverses et complémentaires** visant notamment à soutenir les besoins en **ingénierie**, à financer la **construction** de logements sociaux, à soutenir **l'accession** sociale à la propriété, la **rénovation** du parc de logements et la **lutte contre l'habitat indigne**<sup>1</sup>.

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

**Le premier enjeu est celui de la construction.** Fin 2022, le parc total de logements sociaux dans les Drom comprend **178 083 logements**<sup>2</sup>. Ce chiffre est insuffisant dans un contexte où **80 % des ménages ultramarins sont éligibles au logement social**, et 70 % au logement très social (contre 36 % de la population hexagonale). Selon la DGOM, le besoin annuel en logements sociaux est estimé pour les Drom entre 8 600 et 10 400 logements. L'Union sociale pour l'habitat (USH) estime **le déficit global de logements sociaux à plus de 110 000**<sup>3</sup>. Il faudrait donc près de 290 000 logements sociaux pour répondre convenablement à la demande des ménages ultramarins<sup>4</sup>.



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

Or, là où le **plan logement outre-mer (Plom) prévoyait la construction et la rénovation de 10 000 logements par an** et où la **loi EROM**<sup>5</sup> fixait comme objectif la construction et la réhabilitation de 150 000 logements

<sup>1</sup> Les crédits de la LBU sont complétés par des dispositions fiscales visant à équilibrer les opérations des bailleurs sociaux.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2024.

<sup>3</sup> Contribution écrite.

<sup>4</sup> Le nombre de demandes de logement en attente dans les Drom fin 2023 s'élève à 79 370, avec un délai moyen d'attente pour d'attribution allant de 11 mois en Guadeloupe à 18 mois en Martinique.

<sup>5</sup> Article 3 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

entre 2017 et 2027, le rythme de construction poursuit son effondrement, atteignant en 2022 un point bas historique avec seulement 2 729 logements livrés.

Malgré une **deuxième mouture du Plom pour les années 2019 à 2022**, et prolongée pour 2023, censée venir corriger la **centralisation**

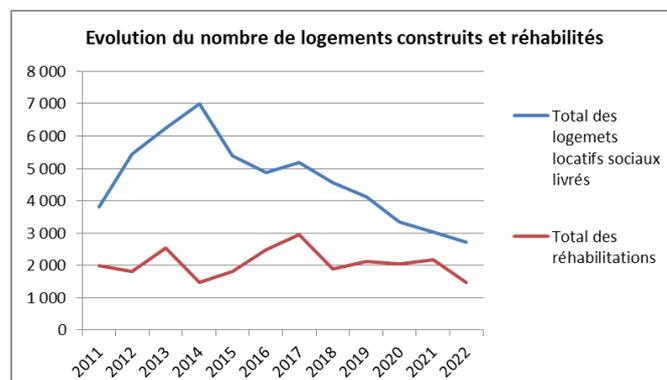
	Nombre de logements sociaux (au sens du RPLS) en service au 31 décembre 2022				
	LLTS	LLS	PLS	PLI	Total
Guadeloupe	4 646	29 682	1 271	2 314	37 913
Martinique	4 609	28 287	1 143	507	34 546
Guyane	2 395	16 514	1 469	708	21 086
La Réunion	22 705	47 087	2 997	9 026	81 815
Mayotte	850	257	0	1 616	2 723

Source : DGOM

**excessive** de la première version et mieux prendre en compte la diversité des besoins et des situations locales, on observe une **tendance lourde au déclin de la construction de logements sociaux en outre-mer**, confirmée par les multiples baisses des CP de la LBU, faute de consommation des AE.

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

**Le deuxième enjeu est celui de la réhabilitation du parc de logements existant.** Cet enjeu est devenu de plus en plus prégnant, à mesure que les **trajectoires démographiques des territoires d'outre-mer divergeaient**. Aux besoins considérables en construction des territoires



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

démographiquement dynamiques tels que la Guyane ou encore Mayotte, les questions de réhabilitation de quartiers entiers menaçant d'être déqualifiés, notamment en centres-villes, mais aussi de **l'adaptation des logements au vieillissement**, se sont fait jour dans des territoires tels que la Martinique et la Guadeloupe, au sein desquels on observe un **bouleversement de la pyramide des âges**. Un rapport du Sénat de mai 2023 souligne qu'en 2050, la Martinique sera la collectivité la plus âgée de France, avec une part des

personnes âgées de 65 ans et plus de 42,3 % de la population, contre 16,9 % en 2013<sup>1</sup>.

Là encore, exception faite de l'année 2021 où 7 230 réhabilitations ont été financées, et dont on peine encore à observer la livraison effective, on assiste, comme pour la construction, à un **écart entre logements financés et logements effectivement livrés**. *In fine*, **depuis 2011, le total des réhabilitations plafonne autour de 2 000 par an**, très en deçà des besoins et à l'heure où **les deux tiers du parc de logement ont plus de 20 ans**.

Enfin, troisième enjeu de taille, qui recoupe en partie la question de la réhabilitation et de la rénovation des logements, **la question du logement indigne** demeure centrale dans certains territoires d'outre-mer. En 2022, suite à une l'évaluation conduite par la DGOM sur la mise en œuvre de la loi Letchimy du 23 juin 2011<sup>2</sup>, **le nombre de logements en situation d'indignité a été réévalué de 68 000 à près de 150 000<sup>3</sup>**.

À ce titre, **la résorption de l'habitat indigne doit être une priorité du Gouvernement** en Outre-mer, comme elle le fut par le passé pour l'hexagone. La Fondation Abbé Pierre identifie **600 000 personnes en situation de mal-logement ou confrontées à l'absence de logement personnel, soit près de trois habitants ultramarins sur 10<sup>4</sup>**.

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

**Sans aides publiques, le coût de sortie des logements sociaux, et donc les loyers, serait incompatible avec leur vocation sociale**. Dans un contexte de finances publiques contraintes, il convient de **saluer la hausse de près de 50 M€ des AE de la LBU**. Le total des CP, bien qu'en hausse de 10 M€ (194 M€), demeure inférieur au total de 2010 (206 M€).

*In fine*, au-delà des crédits inscrits en loi de finances, c'est bien la capacité à faire sortir de terre des logements qui devrait guider l'évolution de la LBU. Aussi, la rapporteure souligne que **le montant des crédits ouverts ne saurait, à lui seul et par lui-même, résoudre les**

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

+ 80 % AE  
+ 7 % CP

<sup>1</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur le vieillissement de la population en Martinique, par Mmes Catherine Deroche, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, Colette Mélot et M. Philippe Mouiller.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

<sup>3</sup> Ces chiffres s'expliquent d'une part par un meilleur recensement dans le cadre des plans communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne et, d'autre part, par le phénomène actuel de « bidonvilisation » observable en Guyane et à Mayotte (contribution USH). On dénombre officiellement 38 000 logements indignes à Mayotte, 37 000 en Guyane et 32 000 en Martinique.

<sup>4</sup> Fondation Abbé Pierre, Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'outre-mer, 2023.

**problématiques structurelles que rencontrent les territoires ultramarins dans le secteur du logement.**

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

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

Source : DGOM

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

Afin d'assurer un suivi plus fin de la mobilisation de ces crédits, et mieux identifier localement les ressorts des récurrentes sous-consommations, la rapporteure recommande de **compléter les missions<sup>1</sup> des Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et des Comités départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) pour y faire figurer explicitement la mission de suivi de l'exécution des crédits LBU.**

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

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

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

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

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

Le Ciom semble avoir pris la mesure, pour partie, de la nécessité de s'attaquer à la question normative. La mesure 10 visant à promouvoir le **marquage « régions ultrapériphériques » (RUP)** va dans le sens des recommandations du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer<sup>1</sup>, ainsi que d'une recommandation de l'avis budgétaire de l'année précédente. Toutefois, **que de temps perdu** pour un frein normatif considérable, connu de longue date, **identifié dès 2017 par le Sénat**<sup>2</sup>, et participant du renchérissement du coût du logement dans les territoires ultramarins. Cette annonce doit désormais se traduire par des **actions concrètes** dans les mois qui viennent, et notamment à l'occasion des **assises de la construction durable outre-mer** qui se dérouleront en 2024, autre recommandation de l'avis 2022. Les acteurs entendus par la rapporteure se félicitent que cette question soit enfin érigée en priorité, mais soulignent qu'il s'agit d'un **dossier de long terme** appelant une **stabilité de l'attention politique qui y est prêtée**.

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

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

La question de l'adaptation des normes à l'outre-mer trouve un autre exemple en ce qui concerne les **diagnostics de performance énergétique (DPE)**, dont le caractère opposable, après avoir été décalé à 2024 pour les outre-mer par la loi dite « Climat et résilience », a été de nouveau

<sup>1</sup> Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel.

<sup>2</sup> Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les outre-mer, par M. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, rapporteurs.

décalé à 2028 à l'occasion du Ciom. Il est vrai que les critères du DPE « hexagonal » ne sauraient s'appliquer tels quels à ces territoires.

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

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

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

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

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

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

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

La rapporteure tient enfin à souligner que **la bataille du logement en outre-mer ne saurait être gagnée qu'à la condition du plein engagement**

---

de l'ensemble des acteurs du secteur. À ce titre, elle souhaite rappeler **l'attachement de la commission à l'intervention du groupe Action Logement**, « élément central du pacte social d'après-guerre »<sup>1</sup>.

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

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

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

### III. CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE ATTENTION RENOUVELÉE

#### A. UNE STRATÉGIE PLUS AMBITIEUSE ET DAVANTAGE DE CRÉDITS

**Le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer de mars 2023 sur la continuité territoriale**<sup>4</sup> a mis en évidence que **sur la période 2012-2019, l'effort budgétaire en faveur de la continuité territoriale avait mécaniquement baissé de plus de 30 %**, en raison de la conjonction,

---

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

<sup>2</sup> Contribution écrite d'Action Logement.

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

<sup>4</sup> Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la continuité territoriale outre-mer, par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne.

d'une part, du maintien d'une enveloppe contrainte et, d'autre part, d'une inflation cumulée sur la période de près de 8 % et d'une augmentation de la population des Drom de 4 %. Aussi, il est peu de dire que les évolutions de la politique de continuité territoriale pour 2024, **globalement issues des mesures annoncées dans le cadre du Ciom**, étaient attendues de longue date. Ces évolutions visent à :

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

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

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

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

chaque fois que l'enveloppe budgétaire dépassait ou approchait le seuil des 50 M€.

### *B. L'ANGLE MORT DE CONTINUITÉ TERRITORIALE INTERNE PERSISTE*

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

Dans certaines situations, ces coûts peuvent s'avérer particulièrement élevés, à l'instar des mobilités depuis la Guyane, où **les Guyanais doivent parfois venir du fleuve par avion ou par pirogue pour se rendre à l'aéroport de Cayenne**. Dans cette région marquée par le **manque historique d'investissement de l'État en faveur du désenclavement**, bien qu'étant propriétaire de 90 % du foncier, la collectivité a récemment mis en place une délégation de service public (DSP) pour six liaisons intérieures. L'État ne contribue au financement que de deux liaisons. Au total, **le coût de la DSP s'élève à 10 M€, dont seulement 1,5 M€ pris en charge par l'État**. Avec la reprise des activités d'Air Guyane, **une nouvelle DSP devrait voir le jour début décembre**, visant à assurer, dans l'urgence, des liaisons indispensables. **L'État se doit être au rendez-vous de la mobilité du désenclavement en soutenant financièrement cette DSP**.

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

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

le financement de certaines liaisons aériennes nécessaires au désenclavement des territoires.

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



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 29 novembre 2023, la commission a examiné le rapport pour avis de Mme Micheline Jacques sur les crédits relatifs à la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2024.**

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis sur la mission « Outre-mer ».** – Il me revient de fermer le bal des avis budgétaires en vous exposant les grands axes de la mission « Outre-mer » pour ce budget 2024.

Les crédits dédiés au rattrapage économique et social des territoires ultramarins et à la compensation des handicaps naturels auxquels ils font face, tels que l'insularité, sont éparpillés au sein de 32 missions et 105 programmes budgétaires. Il n'est donc pas aisé d'apprécier, dans sa globalité, l'effort de l'État envers les territoires ultramarins.

Je me limiterai aux crédits de la mission « Outre-mer », qui s'élèvent à 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit 11 % de l'ensemble des crédits à destination de l'outre-mer. Cette mission connaît cette année une hausse de 6,8 % en AE et de 4,5 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2023. Il faut naturellement se réjouir de cette hausse, bien qu'elle s'explique largement, comme l'année précédente, par la hausse mécanique du montant des crédits dédiés à la compensation des exonérations de cotisations sociales.

Dans cet avis, j'ai souhaité mettre l'accent sur deux thématiques très importantes à mes yeux et pour nos compatriotes d'outre-mer, et sur lesquelles la délégation sénatoriale aux outre-mer a d'ailleurs eu l'occasion de rendre des rapports très suivis, en 2021 et 2023. J'évoquerai ainsi tour à tour les problématiques du logement social et de la continuité territoriale.

Mais avant toute chose, je tiens à souligner que les crédits de la mission pour 2024 font écho à l'essentiel des recommandations de l'avis budgétaire que je vous avais présenté ici même il y a un an, et que nous avons voté ensemble. Ces crédits répondent aussi à nombre de recommandations des récents rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer, que j'ai désormais l'honneur de présider. Même si nous n'étions naturellement pas les seuls à formuler des recommandations de bon sens sur des thématiques comme le logement ou encore la mobilité – les élus locaux ultramarins étant évidemment les plus au fait des réalités concrètes et locales des territoires –, je pense que nous pouvons tous ici nous réjouir de l'impact de nos travaux sur des sujets aussi importants que ceux touchant à la vie quotidienne de 2,2 millions de nos compatriotes.

Je commence par la question du logement social. Si cette question est prégnante dans l'Hexagone, elle l'est encore davantage dans de nombreux

territoires ultramarins. J'ai souhaité insister sur les trois grands enjeux que sont la construction, la réhabilitation et la lutte contre l'indignité. Je veux d'abord vous donner quelques ordres de grandeur.

En matière de construction, le parc social dans les départements et régions d'outre-mer (Drom) atteint presque 180 000 logements, avec un déficit estimé à 110 000 logements, alors que 80 % des Ultramarins sont éligibles au logement social.

En 2022, avec 2 729 logements livrés, nous avons atteint un point bas historique de la construction, soulignant que la crise du logement social n'est pas une crise soudaine issue de la covid-19 ou de l'inflation.

En ce qui concerne la réhabilitation, la situation n'est guère plus rassurante. Depuis 2011, le total annuel de réhabilitations plafonne autour de 2 000 logements, ce qui demeure très en deçà des besoins, notamment en raison du vieillissement de certaines populations, que l'on entend maintenir à domicile.

Quant au logement indigne, le nombre de logements concernés est évalué à près de 150 000, et la Fondation Abbé Pierre identifie 600 000 personnes en situation de mal-logement ou confrontées à l'absence de logement personnel, soit près de trois Ultramarins sur dix.

Face à ce constat préoccupant, la ligne budgétaire unique (LBU), principal outil d'intervention de l'État en faveur de la politique du logement en outre-mer, connaîtra un accroissement notable de ses crédits en 2024, ce dont on peut se réjouir. L'ensemble des sous-actions sont concernées, et je tiens à noter l'augmentation de 80 % des crédits dédiés à la lutte contre le logement insalubre, ce qui rejoint une recommandation de l'an passé ainsi qu'un amendement que j'avais défendu au nom de notre commission en séance publique.

Cet effort sur la LBU - quasiment 50 millions d'euros en AE - est à replacer dans le cadre des annonces issues du comité interministériel des outre-mer (Ciom) qui s'est tenu en juillet dernier et qui vise notamment à lever un certain nombre de freins au développement économique de ces territoires.

L'effort consiste aussi, plus prosaïquement, à compenser les effets de l'inflation sur les prix de la construction, que les professionnels estiment comprise entre 15 et 20 %.

Augmenter les crédits dédiés au logement social est indispensable, pour encourager la production et garantir un loyer compatible avec les moyens des bénéficiaires de ces logements. Cependant, en matière de logement social, tout ne se rapporte pas à une question de crédits budgétaires ; le défaut d'adaptation des normes hexagonales pèse encore énormément sur le secteur.

Dans l'exemple, bien connu, du marquage « régions ultrapériphériques » (RUP), l'obligation absurde d'importer à grands frais des matériaux estampillés « CE » depuis le continent européen, alors même que nos territoires pourraient s'approvisionner dans leur environnement régional et réduire les coûts d'importation ainsi que les émissions polluantes, est identifiée de longue date par les acteurs de terrain, comme par notre Haute Assemblée.

Le rapport de la délégation sénatoriale relatif à la politique du logement dans les outre-mer recommande de mener un travail actif de développement du marquage RUP, tout comme mon avis budgétaire de l'année précédente. Je note avec satisfaction que cette question a été soumise au Ciom, de même que mon appel à l'organisation d'assises de la construction en outre-mer. Celles-ci se dérouleront finalement en février 2024. Il convient désormais de maintenir une forte attention politique sur ce dossier de long terme, nécessitant un réel engagement au-delà des annonces.

Toujours au sujet de l'adaptation des normes, je signale que le Gouvernement a repoussé aux calendes grecques la question du diagnostic de performance énergétique (DPE) dans les outre-mer. Certes, les critères du DPE hexagonal ne sauraient s'appliquer tels quels aux climats ultramarins. Cependant, le retard pris par le Gouvernement emporte une conséquence très concrète, à savoir l'exclusion des territoires ultramarins du bénéfice de l'essentiel du dispositif MaPrimeRénov', qui permet de financer des travaux de rénovation globale. Le Gouvernement me répondra probablement que des dispositifs de soutien existent sur les crédits de la LBU. Sans doute, mais leurs montants sont bien plus faibles que ceux de MaPrimeRénov'. Ces derniers peuvent atteindre 63 000 euros de subvention pour les ménages les plus modestes.

Considérant les besoins colossaux de rénovation des logements en outre-mer, la question croissante du confort d'été, ou encore celle de la vacance des logements, j'estime que les Ultramarins devraient pouvoir prétendre à des niveaux de subvention similaires à ceux des hexagonaux pour leurs travaux de rénovation.

Enfin, je vous proposerai de porter, au nom de la commission, un amendement visant à abonder de 5 millions d'euros les crédits de l'action n° 01 « Logement », pour mettre en place une aide forfaitaire au traitement de l'amiante dans les logements. Cette question demeure cruciale dans les outre-mer, où le parc de logement est vieillissant et où les coûts du désamiantage peuvent atteindre des sommets. Avec cet amendement, il s'agit de mettre en œuvre une mesure initialement envisagée par le Ciom, et finalement non retenue.

Au total, il est évident que la question du logement social en outre-mer ne se réglera pas en un jour. Elle nécessite un effort global, qu'il

soit budgétaire ou normatif. Elle suppose aussi l'investissement de l'ensemble des acteurs, et je souligne ici la massification des investissements d'Action Logement dans nos territoires ultramarins. Le groupe s'est dernièrement engagé à produire 5 000 logements à Mayotte sur 10 ans, territoire où il était, jusqu'à récemment, absent. Une telle implication ne peut être qu'encouragée.

J'aborde maintenant la question de la continuité territoriale. Le Ciom entend mettre en œuvre bon nombre des recommandations du rapport de mars 2023 de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le sujet, et je ne peux que m'en réjouir. Les crédits alloués à la continuité territoriale augmentent de plus de 41 % en AE pour 2024, de manière à financer les annonces du Gouvernement visant à soutenir davantage la mobilité des actifs, à renforcer les aides au déplacement des étudiants, ou encore à mieux accompagner les talents du monde de la culture et du sport. En accompagnement de ces évolutions, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) fait actuellement l'objet d'une réforme destinée à en faire le véritable point focal de la mobilité outre-mer.

Toutefois, je regrette que la question de la mobilité interne ne soit toujours pas traitée, alors même que, dans certains territoires, il ne suffit pas de prendre sa voiture, de conduire une demi-heure ou une heure, pour atteindre un aéroport international. Ainsi, en Guyane, territoire toujours très enclavé, pour se rendre à Cayenne, des compatriotes doivent prendre l'avion ou la pirogue, ce qui requiert un temps considérable et engendre des coûts importants que la collectivité doit prendre en charge pratiquement seule. De même, la Polynésie française maintient des dizaines de lignes aériennes non rentables par l'intermédiaire d'une délégation de service public (DSP), pour éviter que certains de nos compatriotes ne se retrouvent coupés du monde.

La Guyane comme la Polynésie française ont besoin que l'État prenne ses responsabilités et soutienne financièrement les mobilités vers les aéroports internationaux. Je proposerai en mon nom propre, les crédits concernés ne figurant pas au sein de la mission « Outre-mer », un amendement destiné à permettre à l'État de participer au financement des DSP guyanaise et polynésienne, de manière à soulager quelque peu ces collectivités.

Je rappelle que la Guyane investit 9 millions d'euros dans sa DSP, quand l'État ne l'abonde qu'à hauteur de 1 million. La Polynésie française emploie pour sa part 10 millions d'euros à la dotation de sa DSP, sans aucune aide de l'État.

En définitive, mes chers collègues, même si ce budget ne constitue pas un « grand soir » pour les outre-mer - je n'ai d'ailleurs pas mentionné les baisses de crédits de plusieurs actions -, nous pouvons nous réjouir que les territoires ultramarins et le Sénat aient été entendus sur certaines de leurs demandes et de leurs recommandations. Il reste naturellement beaucoup à

faire, mais ce budget pour 2024 traduit en partie les annonces de ces derniers mois du Gouvernement. Je vous invite à en prendre acte et à voter en faveur des crédits de la mission.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Merci pour ce rapport et mes félicitations pour votre élection en tant que présidente de la délégation aux outre-mer.

**Mme Viviane Artigalas.** – Je remercie et félicite également notre collègue. Elle a mis en place un système intéressant de référents outre-mer dans chacune des commissions. Un effort global évalué à 22 milliards d’euros bénéficierait en effet aux outre-mer *via* d’autres missions que celle, qui nous occupe.

Ce budget continue d’être en hausse, mais, encore une fois, il lui manque une stratégie, une vision globale. De plus, il est toujours empreint d’une méthode descendante, qui ne répond pas vraiment aux besoins des territoires concernés.

Le Gouvernement peine à anticiper, par la planification, les problèmes qui pourraient surgir. De nombreuses crises ont frappé les outre-mer. Le mal-logement, autrement dit l’habitat indigne, précaire, illégal, informel, dégradé, y est massif, particulièrement en Guyane et à Mayotte.

Nos données diffèrent quelque peu, mais l’Union sociale pour l’habitat (USH) évoque en effet un besoin de l’ordre de 100 000 logements sociaux dans ces territoires ultramarins. Or le plan Logement outre-mer 2019-2022 a permis de n’en livrer que 8 000 pendant son application : nous sommes vraiment loin du compte, et ce n’est pas le prochain budget qui corrigera la trajectoire.

Ce budget ne répond pas au besoin d’un nouveau modèle économique et de société en outre-mer. À cet égard, il faudrait tout remettre à plat.

On ne peut que mettre en rapport son montant de 2,9 milliards d’euros avec la somme de 22 milliards que, soi-disant, d’autres politiques publiques de l’État apporteraient aux outre-mer. Le problème est que nous n’avons ici aucune visibilité. Quand, enfin, saurons-nous de quels ministères ces différents crédits proviennent, à quelles actions précises ils se destinent, quels effets ils emportent sur la situation des territoires ultramarins ? L’évaluation de leurs résultats n’est jamais faite, et je rejoins Franck Montaugé sur la nécessité d’évaluer les politiques publiques.

C’est pourquoi je juge le projet de loi de finances (PLF) sur la mission « Outre-mer » comme n’étant globalement pas à la hauteur des attentes ; je n’en reconnais pas moins une augmentation importante des crédits, ce qui est un premier pas. J’attends aussi la mise en œuvre concrète des promesses issues du Ciom.

**Mme Antoinette Guhl.** – Avec mon groupe politique, nous reconnaissons de même que le budget est en augmentation, mais il ne permet pas de faire face aux besoins dans de nombreux domaines : le mal-logement, l’habitat indigne, la vie chère, le chômage, l’accès aux soins, l’éducation. Il ne comporte aucune ligne spécifique sur une politique environnementale adaptée aux outre-mer, par exemple pour la biodiversité.

Nous vous soumettons quelques idées qui auraient pu être intégrées dans ce texte : l’augmentation du budget lié à l’habitat indigne, l’élaboration d’un plan pour l’accès à l’eau dans les outre-mer, avec les crédits correspondants, la mise en place du chèque alimentaire d’urgence à Mayotte, le renforcement des moyens alloués au plan Chlordécone IV 2021-2027, au plan Sargasses II 2022-2025 ou au plan Écophyto II+ – autant de plans déjà lancés, mais qui manquent de moyens. Ajoutons le renforcement du budget des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), nécessaire dans un contexte inflationniste.

Un problème concerne les bourses destinées aux étudiants ultramarins. Plusieurs d’entre eux, que nous avons reçus hier au Sénat, nous ont expliqué la nécessité d’une revalorisation de ces bourses.

Vous l’avez compris : nous ne sommes pas totalement favorables à ce texte. Nous nous abstiendrons.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je salue le travail de notre rapporteur.

Le budget de la mission « Outre-mer » manque d’une stratégie d’ensemble qui le sous-tende et dont l’élaboration gagnerait à impliquer les territoires ultramarins et leurs élus, et à soutenir leurs initiatives. Ceux-ci le réclament.

Il ressort néanmoins de nos rapports budgétaires successifs une forme de cohérence. Sur l’action n° 03 « Numérique » du programme 343 « Plan France Très haut débit » de la mission « Économie », nous avons voté une enveloppe complémentaire relative au très haut débit à Mayotte, compte tenu d’une situation désastreuse ; quant à l’action n° 26 « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », elle intègre la demande des acteurs économiques du territoire guyanais de développer davantage cette filière, afin de répondre, notamment, aux besoins de logements. Il y a là une matière première disponible.

**M. Stéphane Fouassin.** – Je salue à mon tour la hausse notable des crédits de la mission « Outre-mer ». Elle surpasse l’inflation.

L’action n° 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » présente par exemple à elle seule une augmentation de 49 millions d’euros en AE et de 10 millions en CP. Il s’agit d’un niveau de

financement historiquement élevé. Il ne satisfera cependant pas toute la demande des outre-mer, tant le retard pris est considérable. Les dernières années ont montré que la crise du logement est prégnante où que nous soyons en outre-mer.

Nous notons une augmentation, également historique, de 23 millions d'euros des crédits destinés à soutenir l'action n° 03 « Continuité territoriale » du même programme.

La mission « Outre-mer » du PLF pour 2024 va dans le bon sens en ce qu'elle met l'accent sur le soutien aux entreprises et sur la mobilité des travailleurs.

En ce qui concerne le soutien aux entreprises, le dispositif de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) permet à des exonérations applicables en outre-mer de bénéficier d'une assiette élargie. Cette assiette comprend la contribution au Fonds national d'aide au logement (Fnal), la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), une partie des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), ainsi que les cotisations patronales Agirc-Arrco.

En revanche, le montant des exonérations des cotisations de sécurité sociale a, en 2023, été sous-évalué de 244 millions d'euros en AE par l'Urssaf. L'évaluation des dispositifs de défiscalisation amorcée par le Gouvernement devrait permettre une meilleure quantification des besoins.

Le ministre Darmanin demande que le dispositif rénové, inscrit à l'article 55 du PLF, de mobilité professionnelle proposé par Ladom dans le cadre du Ciom soit retravaillé.

Par ailleurs, j'aurais aimé un fléchage financier territoire par territoire. Il a fait l'objet d'une demande, mais ne s'est pas concrétisé dans le PLF pour 2024. En l'état, nous analysons une masse commune, sans savoir quel territoire bénéficie de tel ou tel financement.

Enfin, je rejoins les intervenants précédents dans leurs remarques sur l'évaluation des politiques publiques.

**Mme Evelyne Corbière Naminzo.** – S'il est vrai que les budgets de la mission « Outre-mer » sont en augmentation, ils appellent certaines observations, notamment autour de la question de l'emploi.

Nous voyons que l'accent est mis sur la formation, spécialement avec le dispositif du service militaire adapté (SMA) : à l'occasion de leurs différentes visites dans l'île, les ministres se succèdent au régiment du service militaire adapté (RSMA) de La Réunion. Ce dispositif du SMA fonctionne, mais on ne saurait s'y limiter en matière de formation professionnelle. D'autres leviers sont à actionner, notamment pour La Réunion.

On nous annonce une diminution des crédits alloués aux parcours emploi compétences (PEC). Or le taux de chômage est important en outre-mer en général, à La Réunion en particulier, et les perspectives professionnelles y restent difficiles. Il importe donc de réfléchir à l'usage de ces crédits.

Ladom bénéficie d'une enveloppe en hausse, afin de viser des publics élargis – les personnes en formation professionnelle, celles qui sont en mobilité, les demandeurs d'emploi -, ce qui est intéressant. Cependant, une augmentation de 40 % suffira-t-elle à répondre à l'élargissement du champ de la mission de l'Agence, d'autant que le plafond de ressources des bénéficiaires est relevé de 11 991 euros à 18 000 euros ?

Un dispositif vient s'ajouter, qui permet aux étudiants de rentrer chez eux au cours de leur première année d'études. Les crédits sont donc insuffisants et le PLF n'est clairement pas au rendez-vous de l'objectif de continuité territoriale. Je rappelle que les prix des billets d'avion connaissent, eux, une forte augmentation. Or ce mode de transport constitue notre seul lien avec l'Hexagone.

Une aide d'urgence exceptionnelle de 10 millions d'euros peut en principe être accordée au fret, afin d'aider les agriculteurs et producteurs ultramarins à exporter leurs marchandises. La Réunion produit par exemple des ananas Victoria, mais les conditions d'octroi de cette aide ne coïncidant pas avec les spécificités locales, peu de ses agriculteurs parviennent finalement à en bénéficier. Il conviendrait de transformer ce dispositif en aide pérenne et de le considérer sous l'angle de la continuité territoriale, puisque les outre-mer ne se rapprocheront pas de l'Hexagone en 2024.

Je note que l'objectif de logements financés passe de 5 000 à 4 000, ce qui est regrettable.

Par ailleurs, il nous faudra être vigilant sur le devenir de l'article 55 du PLF. Augmenter le budget de Ladom en passant à côté du sujet central, c'est-à-dire l'aide au retour des Ultramarins dans les territoires dont ils sont natifs, serait dénué de sens.

Quoiqu'en progression, le budget de la mission « Outre-mer » ne me paraît pas répondre aux attentes de nos différents territoires ultramarins.

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – Madame Artigalas, lors d'un échange avec les services fiscaux, j'avais demandé des précisions complémentaires sur la ventilation de tous les crédits relatifs à l'outre-mer, ministère par ministère. On m'a objecté que cela serait d'une mise en œuvre trop complexe. Les documents qui accompagnent notre rapport contiennent une approximation de cette répartition, qui en donne une première vision d'ensemble.

Dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement, le Ciom fera l'objet d'une attention particulière de la délégation sénatoriale aux

outre-mer. L'innovation consistant à nommer un référent hexagonal et un référent ultramarin dans chacune des commissions du Sénat permettra une meilleure information de la délégation à partir de regards croisés. Le budget des outre-mer se répartit en 32 autres missions ; la commission des affaires économiques ne se prononce que sur les crédits des programmes 123 « Conditions de vie outre-mer » et 138 « Emploi outre-mer » formant la mission « Outre-mer ». Il reviendra aux référents présents dans les autres commissions d'attirer l'attention sur la situation des territoires ultramarins.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous passons à la présentation de l'amendement sur les crédits de la mission.

### *Article 35*

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° II-704 vise à abonder de 5 millions d'euros les crédits en AE et en CP de l'action n° 01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », afin de mettre en place une aide forfaitaire au désamiantage des bâtiments, financée sur les crédits de la LBU.

Il s'agirait d'une aide de 5 000 euros par logement. Elle contribuerait au financement du désamiantage de quelque 1 000 logements par an.

À titre d'exemple, le désamiantage des tours de la cité Floralties à Cayenne, en Guyane, a représenté 85 % du coût de leur démolition, qui s'élevait à pratiquement 10 millions d'euros. En l'absence de filière de conditionnement et de traitement sur place, tout devant être envoyé en Hexagone, les opérations de désamiantage des tours Gabarre du quartier Lauricisque de Pointe-à-Pitre à la Guadeloupe ont entraîné un surcoût de 82 % de la démolition.

**Mme Antoinette Guhl.** – Le montant de 5 millions d'euros de l'abondement paraît très peu élevé. L'objectif de désamianter 1 000 logements semble également modeste. J'imagine que vous avez pesé l'un et l'autre.

**Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis.** – Il s'agit en fait d'un amendement d'appel destiné à inciter le Gouvernement à prendre position sur la question du traitement de l'amiante dans les territoires ultramarins et, au-delà, à engager une réflexion beaucoup plus globale sur la question du logement.

Si les crédits augmentent, nous nous apercevons que peu de nouveaux logements sortent de terre, toujours pour des motifs extrêmement variés : des montages de dossiers qui prennent énormément de temps, des questions d'ingénierie ou de main-d'œuvre disponible.

En 2022, nous avons travaillé à une proposition de loi qui partait du constat que nombre de logements réhabilités à La Réunion présentaient,

après travaux, des défauts qui les rendaient impropres à l'usage d'habitation. Le budget n'est donc pas seul en cause.

L'objectif inscrit dans l'amendement s'en tient à peu près à la moitié du nombre de logements réhabilités par an.

**M. Stéphane Fouassin.** - N'oublions pas non plus le détermitage. Les termites posent plus que l'amiante un problème majeur dans nos cases créoles constituées de bois sous toit de tôle. L'amiante reste rare dans les habitations privées à La Réunion, où on la retrouve surtout dans les bâtiments publics.

*L'amendement n° II 704 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Lundi 6 novembre 2023

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, et **M. Brayen SOORANNA**, directeur Outre-mer.

- *Union sociale pour l'habitat outre-mer* : **Mme Sabrina MATHIOT**, directrice.

- *Action Logement Groupe* : **Mmes Nadia BOUYER**, directrice générale, et **Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles.

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine* : **Mme Anne-Claire MIALOT**, directrice générale, et **M. Maxance BARRÉ**, directeur de cabinet de la directrice générale.

- *Caisse des dépôts et consignations Habitat* : **M. Philippe POURCEL**, directeur général adjoint en charge des SIDOM, et **Mme Anne FREMONT**, directrice des affaires publiques.

- *Agence nationale de l'habitat* : **MM. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint, et **Antonin VALIERE**, responsable des relations institutionnelles.

### Vendredi 10 novembre 2023

- *Fédération des entreprises des outre-mer* : **Mme Françoise DE PALMAS**, secrétaire générale, et **M. Laurent RENOUF**, délégué général.

- *L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité* : **M. Saïd AHAMADA**, directeur général, et **Mmes Florence SVETECZ**, secrétaire générale, et **Joëlle LENORMAND**, directrice des missions, du réseau et des partenariats.

### Contribution écrite

*Direction générale des outre-mer*



## 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 :

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