



...le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2025

## MISSION « OUTRE-MER »

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 »** du projet de loi de finances (PLF) pour 2025.

Le budget de la **mission « Outre-mer »** est proposé à hauteur de **2,8 milliards d'euros (Mds€) en autorisations d'engagement (AE) et 2,5 Mds€ en crédits de paiement (CP) pour 2025, en diminution respectivement de 12,5 et 8,9 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024.**

Ces baisses s'inscrivent dans un contexte **d'effort de réduction de la dépense publique, mais aussi et surtout en pleine crise du pouvoir d'achat en Martinique, et plus généralement dans un moment de fortes tensions socio-économiques dans bon nombre de territoires ultramarins.** Si la rapporteure pour avis assume et soutient un exercice budgétaire particulièrement complexe, elle **partage également les inquiétudes exprimées par de nombreux acteurs, et jusqu'au ministre chargé des outre-mer lui-même,** concernant certaines baisses de crédits qui peuvent légitimement interroger. L'heure est à la mobilisation en faveur des outre-mer, même si cette mobilisation ne saurait se résumer à une addition de crédits budgétaires.

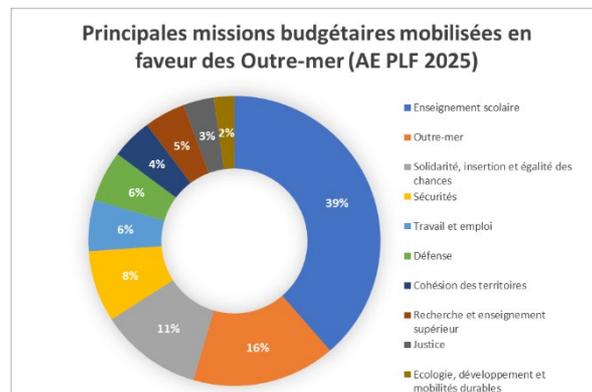
Ainsi, la rapporteure a souhaité rappeler l'importance du **soutien au tissu économique des outre-mer,** alors même que des mesures en projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et en PLF font craindre son érosion. C'est par l'activité économique que les territoires ultramarins créeront davantage de richesses et donc de prospérité, cette activité doit dès lors continuer à être fortement soutenue, au regard des handicaps structurels auxquels font face ces territoires pour la plupart insulaires. Aussi, la commission a adopté sur proposition de la rapporteure un **amendement visant à augmenter les crédits dédiés au « prêt développement outre-mer » (PDOM),** outil efficace de soutien aux TPE et PME ultramarines.

De même, les crédits affectés à la **continuité territoriale et à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) ne semblent pas être à la hauteur des engagements pris à l'occasion du comité interministériel des outre-mer (Ciom) de juillet 2023, et de la réforme engagée à l'occasion du PLF pour 2024.** Aussi, la commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, un amendement visant à **maintenir un haut niveau d'intervention de l'État en 2025, pour lutter contre le risque d'une assignation géographique des français ultramarins.** Il en va du respect de la parole donnée et du lien de confiance entre les territoires ultramarins et l'État.

Enfin, souhaitant approfondir la problématique du logement, et à la veille du déploiement d'un troisième plan logement outre-mer (Plom), la rapporteure a salué le travail mené sur la question du **marquage « régions ultrapériphériques » (RUP),** tout en appelant à la **poursuite des efforts autant en matière d'adaptation des normes que de production et de réhabilitation de logements.** Elle a également voulu mettre l'accent sur l'accroissement des interventions d'acteurs désormais importants pour le logement en outre-mer, à l'instar de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) ou encore d'Action logement.

La mission « Outre-mer » est loin de regrouper l'ensemble des crédits budgétaires à destination des outre-mer, disséminés au sein de 32 missions<sup>1</sup>. Rassemblant pour 2025 14 % des AE, la mission « Outre-mer » est la deuxième mission la plus importante<sup>2</sup>.

Selon le document de politique transversale annexé au PLF pour 2025 dédié aux outre-mer, l'effort global en faveur des outre-mer s'élèverait, pour 2025, à 19,38 Mds€ en AE et 21,07 Mds€ en CP, en diminution respectivement de 4 et 3 % par rapport à 2024. En y ajoutant les dépenses fiscales, estimées à 5,22 Mds€, l'effort total serait de 24,60 Mds€ en AE et 26,29 Mds€ en CP.



Crédits budgétaires demandés (en Mds€)	AE	CP
	19,38	21,07
<b>dont mission « Outre-mer »</b>	<b>2,78 (14 %)</b>	<b>2,55 (12 %)</b>
Dépenses fiscales en faveur des outre-mer (en Mds€)	5,22	
<b>Effort global de l'État en faveur des outre-mer (en Mds€)</b>	<b>24,60</b>	<b>26,29</b>
<b>Variation avec le PLF 2024</b>	<b>- 7,69 %</b>	<b>- 7,14 %</b>

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

## 1. MALGRÉ UNE CRISE DU POUVOIR D'ACHAT, UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » DANS UN CONTEXTE DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

### A. UN CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE PARTICULIÈREMENT TENDU DANS CERTAINS TERRITOIRES ULTRAMARINS QU'IL EST IMPÉRATIF DE PRENDRE EN COMPTE

Les territoires ultramarins font depuis longtemps face à des **difficultés structurelles**, justifiant des **interventions spécifiques** :

- un **taux de chômage** structurellement plus élevé qu'en Hexagone, notamment celui des jeunes ;
- un **taux de pauvreté**, même calculé localement, élevé, allant de 16 % à La Réunion à 42 % à Mayotte, en passant par 21 % en Martinique ou encore 19 % en Nouvelle-Calédonie. En Hexagone, il est de 15 % ;
- des situations **d'enclavement internes**, surtout en Guyane, proches de l'intolérable, affectant jusqu'à la scolarisation des enfants<sup>3</sup>, rejoignant le besoin plus général de vastes **investissements publics**<sup>4</sup> ;
- des services essentiels parfois mal assurés, comme **l'approvisionnement en électricité**<sup>5</sup>, ou encore la problématique de la distribution de l'eau et de son assainissement<sup>6</sup> ;
- une problématique structurelle de **manque de logements**, de vacance de ces logements ou encore, pour environ 150 000 d'entre eux, de leur insalubrité.

<sup>1</sup> Et, en leur sein, 105 programmes budgétaires.

<sup>2</sup> Loin derrière la mission « Enseignement scolaire » (34 %) et devant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (10 %).

<sup>3</sup> Comme l'a souligné Marie-Laure Phinera-Horth lors de l'audition du 7 novembre 2024 du ministre chargé des outre-mer devant la délégation sénatoriale aux outre-mer, il devient urgent d'entamer les travaux de construction d'une piste entre Apatou et Papaïchton, au moment où le niveau du fleuve Maroni est tellement bas qu'il ne permet plus aux enfants de pouvoir se déplacer pour se rendre à l'école.

<sup>4</sup> Lors de l'audition du 20 novembre 2020 du ministre chargé des outre-mer devant la commission des affaires économiques, Frédéric Buval a souligné que l'hôpital de la Trinité, en Martinique, attend depuis 17 ans sa reconstruction.

<sup>5</sup> Annick Petrus a souligné, lors de la même audition, le caractère urgent de régler la problématique des coupures d'électricité à Saint Martin, qui empoisonnent la vie des Saint-Martinois et hypothèquent la vocation touristique de l'île.

<sup>6</sup> La Martinique connaît des dizaines de coupures d'eau par an.

	Taux de chômage (en %)			
	2 <sup>e</sup> trim. 2021	2 <sup>e</sup> trim. 2022	2 <sup>e</sup> trim. 2023	2 <sup>e</sup> trim. 2024
Guyane	12,9	13,1	13,5	19,1
La Réunion	16,7	18,8	18,6	16,8
Guadeloupe	19,5	18,4	19,4	15,6
Martinique	14,7	13,8	10,6	14,3
Mayotte <sup>1</sup>	30	34	37	NC

À ces difficultés nombreuses, **vient se surajouter un coût de la vie structurellement plus élevé qu'en Hexagone**, notamment en Martinique et en Guadeloupe. Dans sa contribution écrite, l'Insee indique, se fondant sur les données de [l'enquête](#) de comparaison spatiale de 2022 qu'« *en moyenne sur l'ensemble des produits, il est plus élevé de l'ordre de 40 % pour la plupart des départements et régions d'outre-mer (Drom) et de 30 % à Mayotte. Dans tous les Drom, les écarts de prix sont plus élevés pour les produits alimentaires que pour les autres produits. L'écart de prix sur les produits alimentaires est récurrent, au moins depuis la première enquête de comparaison spatiale réalisée en 1985.* » L'institut explique par ailleurs qu'« *en une dizaine d'années, l'écart de prix des produits alimentaires s'est accru aux Antilles et à La Réunion et est resté à peu près stable en Guyane. À Mayotte, il a augmenté entre 2015 et 2022* ».

Face à cette situation, une **mobilisation contre la vie chère a commencé en septembre 2024 en Martinique**, aboutissant à un **protocole d'accord** le 16 octobre signé par l'ensemble des parties prenantes<sup>2</sup>. Il contient diverses mesures, dont certaines trouvent une traduction en PLF à l'instar de la suppression de la TVA sur les produits essentiels, et qui doivent, selon les mots du ministre, aboutir à des **baisses de prix de l'ordre de 20 %** début 2025. La rapporteure tient ici à souligner la **grande implication et la grande responsabilité dont ont fait part tous les acteurs. Le protocole doit maintenant s'appliquer et inspirer les autres territoires ultramarins**, et des contrôles doivent être organisés. La délégation sénatoriale aux outre-mer a lancé une mission flash sur la vie chère dont le ministre pourrait se nourrir des recommandations dans le cadre de l'organisation d'un « **Oudinot de la vie chère** ».

**Recommandation n°1** : Dans le cadre de l'« Oudinot de la vie chère » annoncé par le ministre, prendre pleinement en compte les recommandations issues des travaux du Sénat.

C'est dans ce contexte particulièrement complexe que les arbitrages du PLF 2025 devront s'effectuer, sans jamais perdre de vue **l'impérieuse nécessité d'apporter des réponses très concrètes aux problématiques des Ultramarins**, au risque de voir s'accroître les mouvements de mécontentement dans différents territoires.

**La mission « Outre-mer » se divise en deux programmes**, le programme 138, relatif au soutien à **l'emploi en outre-mer**, et le programme 123, visant à améliorer les **conditions de vie des Ultramarins**.

## **B. PROGRAMME 138 – LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR UN SOUTIEN DURABLE AU TISSU ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER**

Le **programme 138 « Emploi outre-mer »** a pour finalité selon le projet annuel de performance (PAP) pour 2025, d'assurer le développement économique des territoires ultramarins et la création d'emplois dans les outre-mer<sup>3</sup>.

Ce programme, qui représente près des **deux tiers du total des crédits de la mission**, devrait connaître pour 2025 une variation positive de ses AE, de 3,81 %, comme de ses CP, de 3,43 %. **Cette augmentation est en réalité due à l'évolution positive des crédits de l'action 1 « Soutien aux entreprises »**, qui mobilise à elle seule plus de 1,6 Md€ (en AE=CP), sur les 2,8 Mds€ de la mission.

Il s'agit donc de dépenses constatées, et **non pilotables**, sauf à directement faire évoluer les dispositifs d'exonérations existants, comme le prévoit l'article 6 du PLFSS pour 2025, tel que déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. À ce titre, et sans préjuger de l'issue finale du texte<sup>4</sup>, la rapporteure souhaite rappeler la **nécessité, au regard des enjeux spécifiques des territoires ultramarins, de préserver les dispositifs d'exonérations de charges, qu'ils soient généraux ou spécifiques aux outre-mer**.

<sup>1</sup> Source : Enquête emploi.

<sup>2</sup> État, collectivité et acteurs économiques

<sup>3</sup> Et cela *via* les exonérations de charges sociales, la prise en charge de dispositifs de qualification professionnelle des actifs ultramarins et spécifiquement des jeunes et l'accompagnement des entreprises et spécifiquement celles relevant de l'économie sociale et solidaire.

<sup>4</sup> L'article 6 a été supprimé au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

De plus, une mission d'inspection<sup>1</sup> portant spécifiquement sur les **dispositifs dits « Lodeom »** doit rendre ses conclusions en novembre 2024. Pour la rapporteure, c'est à la lumière de ces conclusions qu'une discussion avec les acteurs concernés pourrait le cas échéant s'engager, **sans agir dans la précipitation, comme le précédent gouvernement a pu le faire à l'occasion du PLF pour 2024 en réformant le régime d'aide fiscale à l'investissement productif**, sans consultation préalable, ce à quoi le Sénat s'était alors opposé.

### La refonte des dispositifs d'exonérations de charges sociales figurant à l'article 6 du PLFSS

L'article 6 du PLFSS prévoit de réformer les dispositifs de droit commun d'exonérations de charges sociales pour les entreprises. Cette réforme, appelée à s'étaler sur plusieurs années, impactera logiquement les entreprises ultramarines. De plus, elle affectera de façon indirecte les dispositifs spécifiques d'aides aux entreprises ultramarines, ceux-ci étant basés, pour leur calcul, sur les plafonds des aides de droit commun. En audition, le ministère a estimé l'incidence à **100 M€ au titre des exonérations générales et 80 M€ au titre des exonérations spécifiques**. Auditionnée par la rapporteure, la Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom) avance un impact total compris entre **200 et 265 M€**<sup>2</sup>.

Par ailleurs, cet article entend habiliter le Gouvernement à **réformer par ordonnance les dispositifs spécifiques aux territoires ultramarins, les dispositifs « Lodeom »**. Ces exonérations, dont le coût est d'environ 1,5 Md€ pour l'Etat, visent à soutenir l'activité économique en outre-mer en réduisant le coût du travail pour les employeurs<sup>3</sup>.

**Recommandation n° 2** : Préserver les aides générales et spécifiques de soutien à l'emploi et à la compétitivité des entreprises ultramarines et ne réfléchir à d'éventuels ajustements que de manière concertée avec les acteurs économiques concernés.

Si les crédits affectés aux actions 2 et 3 n'évoluent peu voire pas, il n'en va pas de même pour l'action 4 « Financement de l'économie » qui connaît une baisse très sensible de ses crédits, de plus de 71 % en AE et de plus de 75 % en CP. Si la rapporteure souscrit à la nécessité de réaliser un effort budgétaire dans le cadre du redressement des comptes de la France, elle souhaite néanmoins **alerter sur deux économies envisagées**, qui portent sur des montants modestes à l'échelle du programme et de la mission, mais néanmoins stratégiques.

Premièrement, au sein de l'action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », elle observe **une forte baisse de la subvention pour charge de service public de Ladom**, alors même que celle-ci, en pleine mutation, se voit chargée de déployer de nouveaux dispositifs de continuité territoriale, et singulièrement d'aide au retour des ultramarins dans leur territoire d'origine, actés en PLF 2024. La subvention inscrite en PLF pour 2025 s'établit à 6,28 M€ en AE et en CP, en **baisse de plus d'un tiers** par rapport aux crédits 2024, qui s'établissaient à 9,9 M€. 70 à 80 % des frais de fonctionnement de l'agence étant constitués du paiement des salaires, Ladom estime qu'une telle baisse la conduirait à **supprimer environ 40 postes**, un ordre de grandeur confirmé en audition par la DGOM. Au regard de l'importance de la mission s'attachant à la continuité territoriale, **la rapporteure considère que la baisse envisagée doit être corrigée**.

**Recommandation n° 3** : Stabiliser pour 2026 la subvention pour charge de service public de Ladom (amendement 1).

Secondement, au sein de l'action 4, si la baisse des crédits est spectaculaire, elle est en partie le résultat de la **non-reconduction d'amendements budgétaires** ayant porté les crédits ouverts de 23 à 35 M€ en AE pour 2024. Néanmoins, on note une **baisse significative des montants alloués au prêt de développement outre-mer (PDOM)**, qui passerait de 10 M€ en AE pour 2024 à 2,4 M€ pour 2025. Ce prêt, accordé par Bpifrance depuis 2017, vise à financer le besoin en fonds de roulement des entreprises.

<sup>1</sup> Mission d'inspection commune de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection des finances (IGF).

<sup>2</sup> Il est à noter que, si la réforme des dispositifs d'allègements généraux et spécifiques de charges en faveur des entreprises venait à aboutir, les crédits de l'action 1, et donc *de facto* de l'ensemble de la mission, afficheraient une forte baisse pour le budget 2026.

<sup>3</sup> Il existe trois régimes en fonction de la taille et du secteur d'activité de l'entreprise, permettant une exonération totale de charges patronales, pouvant atteindre 2 Smic, et des exonérations dégressives jusqu'à des seuils différents, pouvant aller jusqu'à 3,5 Smic.

Dans sa contribution écrite, la Fedom souligne l'important effet levier de cette aide, de l'ordre d'un pour trois, effet levier également souligné par la DGOM lors de son audition. En tout état de cause, **il s'agit d'une dépense particulièrement productive, bien que modeste à l'échelle de la mission, et qui ne saurait être inférieure à son niveau de 2024.**

**Recommandation n° 4** : Augmenter les crédits destinés au financement des PDOM (amendement 2).

## C. UNE IMPRESSIONNANTE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123

Le **programme 123 « Conditions de vie en outre-mer »**, composé de huit actions, vise notamment, comme l'indique le PAP pour 2025, à financer le **logement social**, les dispositifs de **continuité territoriale**, la solidarité nationale en cas de catastrophe naturelle et à **accompagner financièrement les collectivités locales**.

Le PLF 2025 prévoit d'allouer environ 811 M€ en AE et 606 M€ en CP au programme, **soit une baisse par rapport à la LFI pour 2024 de 36,74 % en AE et 34,14 % en CP, ce qui est considérable**. Une partie de cette baisse s'explique par le non-renouvellement de diverses dispositions adoptées par amendements à l'occasion du PLF pour 2024<sup>1</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette diminution des crédits est tout à fait notable, et que **l'ensemble des huit actions du programme connaît une baisse des crédits, dans des proportions diverses**<sup>2</sup>.

Comme l'indique la DGOM dans sa contribution écrite, les crédits pour 2025 nécessiteront une **réorientation forte des actions dans les territoires ultramarins**.



Concernant le logement, la baisse des crédits s'établit à près de 32 M€ en AE, soit près de 11 %, et d'un peu plus de 9,5 M€ en CP, soit 5 %. Certes ces baisses interviennent alors même que le niveau de consommation des crédits de l'action semble enfin connaître une augmentation durable puisque la DGOM a indiqué à la rapporteure que, pour 2024, ils seront vraisemblablement **intégralement consommés**, comme en 2023. Toutefois, il est à noter que **les crédits pour 2025 – près de 260 M€ en AE – demeurent assez largement au-dessus des crédits pour 2023 (243 M€) et même de la moyenne des dotations entre 2015 et 2024, à savoir environ 239 M€**. En matière de construction et de réhabilitation de logements, les crédits budgétaires sont de toute évidence nécessaires mais pas suffisants : la question de l'adaptation des normes et de l'engagement de tous les acteurs demeure centrale<sup>3</sup>.



**La baisse des crédits de l'action 3 relative à la continuité territoriale est en revanche très préoccupante**. Outre le déclin très significatif des crédits affectés à Lodom, évoqué précédemment, les crédits de l'action 3 sont en diminution de 17,5 % en AE et en CP, soit 13,4 M€ en AE et pratiquement le même montant en CP. **Presque l'entièreté de la baisse est absorbée par le fonds de continuité territoriale, qui finance l'essentiel des aides à la continuité territoriale**. Or, l'État s'est engagé, à l'occasion du Ciom de juillet 2023, à une profonde **réforme de la continuité territoriale**<sup>4</sup>, qui s'est traduite d'une part, par une hausse de près de 47 % des crédits affectés à cette politique à l'occasion du PLF pour 2024, destinée à financer les nouveaux dispositifs, et d'autre part, par l'adaptation de ceux déjà existants. Dans ces conditions, la baisse des crédits figurant au PLF pour 2025 est de nature à **remettre en cause les engagements pris par l'État**. **Ces crédits doivent donc être sanctuarisés, position que la rapporteure partage avec le ministre chargé des outre-mer**, qui s'est exprimé en ce sens lors de ses auditions devant les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer le 7 novembre et de la commission des affaires économiques le 20 novembre.

Par ailleurs, la rapporteure s'inquiète des **conséquences pour la mobilité des Ultramarins, et dans un contexte de crise du pouvoir d'achat, de la hausse annoncée du tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers (TTAP)**, introduite par le Gouvernement par [amendement](#) à l'Assemblée nationale. Un [sous-amendement](#) avait été adopté par les députés pour en exonérer les vols entre les outre-mer et l'Hexagone ainsi qu'entre la Corse et l'Hexagone. La première partie du PLF ayant été rejetée à l'Assemblée nationale, le débat aura lieu au Sénat, et la rapporteure souligne la nécessité de **ne pas alourdir le coût de la continuité territoriale pour les Ultramarins**. En séance, à l'Assemblée nationale, le ministre chargé du

<sup>1</sup> Ainsi, par rapport au PLFI pour 2024, la baisse est de **20,74 % en AE**, et de **23,27 % en CP**, le Gouvernement faisant le choix de ne pas reconduire les 259 M€ d'AE et 131 M€ de CP supplémentaires votés pour le seul programme 123 dans le cadre du débat parlementaire de l'an dernier.

<sup>2</sup> L'action 1 « Logement » voit ses AE baisser de près de 11 %, l'action 2 « Aménagement du territoire » affiche une baisse de près de 63 %, l'action 3 « Continuité territoriale » de 17,5 %, l'action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » de près de 52 %, l'action 6 « Collectivités territoriales » de 40 %, l'action 7 « Insertion économique et coopération régionale affiche une stabilité et l'action 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » voit ses crédits diminuer de 66 %.

<sup>3</sup> Voir la seconde partie du présent avis.

<sup>4</sup> Mesures 27 et 47 du Ciom.

budget a indiqué proposer « *une compensation à due concurrence sur le budget de Ladom* ». La rapporteure y sera attentive.

**Recommandation n° 5** : S'engager à neutraliser les effets de la hausse de la taxation du transport aérien de passager pour les territoires ultramarins.

### La réforme de la continuité territoriale

Actée dans le cadre du Ciom, la réforme de la continuité territoriale s'est traduite en LFI pour 2024<sup>1</sup> par la création de trois « passeports » :

- passeport pour le retour ;
- passeport pour la mobilité des actifs salariés ;
- passeport pour la mobilité des entreprises innovantes.

L'une des priorités de cette vaste réforme est l'amélioration de l'attractivité des territoires ultramarins, ainsi que la mise en place d'un accompagnement au retour pour les publics aspirant à rejoindre leur territoire de naissance<sup>2</sup>, dans un contexte de quasi-effondrement démographique de certains territoires<sup>3</sup>.

La mise en œuvre de ces dispositions semble toutefois prendre du retard, la DGOM indiquant que les textes réglementaires, un an après les annonces, sont en cours d'élaboration.

L'ensemble de ces nouveaux dispositifs ainsi que l'amélioration des dispositifs existants, a justifié la forte augmentation des crédits en PLF pour 2024, de même qu'une réforme du fonctionnement de Ladom et du périmètre de ses interventions.

**Recommandation n° 6** : Respecter la parole de l'État en sanctuarisant les crédits de l'action 3 du programme 123, dédiés au financement des dispositifs de continuité territoriale (amendement n° 3).

## 2. LOGEMENT EN OUTRE-MER : PRÈS DE HUIT ANS APRÈS LA LOI ÉROM, DES SIGNAUX ENFIN ENCOURAGEANTS NE CACHANT TOUTEFOIS PAS DES RÉSULTATS TRÈS INSUFFISANTS

### A. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER DONT LES EFFETS PEINENT ENCORE À SE FAIRE SENTIR



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. Par un [amendement](#) de Michel Magras, ancien président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, l'objectif de réhabilitation figure explicitement à l'article 3, de même que, par pragmatisme, celui de la nécessaire territorialisation de l'objectif général. Ces **orientations fortes données par le Sénat, réhabilitation et territorialisation**, demeurent d'une très grande actualité.

À la veille du lancement de la troisième mouture du plan Logement outre-mer (Plom 3), quel bilan tirer du [Plom 2](#)<sup>4</sup>, qui s'est étalé de 2019 à 2023<sup>5</sup>, dans des territoires où 64 % de la population est éligible au logement social<sup>6</sup> ?

<sup>1</sup> Article 236 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>2</sup> Le document de restitution des conclusions du Ciom indique à ce titre que le taux de natifs de 15 à 64 ans résidant hors de leur région de naissance s'élève à 44 % pour la Guadeloupe et la Martinique (2021), ce qui est considérable.

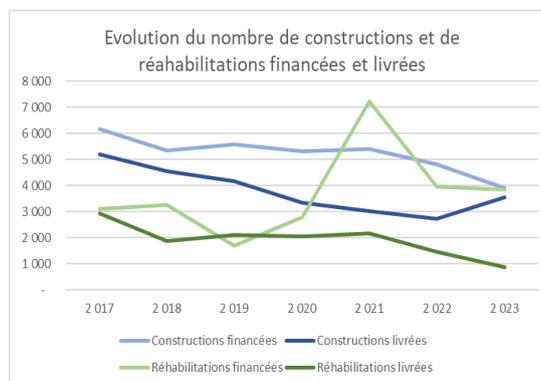
<sup>3</sup> Par ailleurs, les aides à la mobilité des étudiants ont été renforcées par le relèvement de certains seuils et taux de prise en charge, de même que l'aide à la continuité territoriale (ACT) a été ouverte à un public plus large par l'augmentation du plafond du quotient familial en deçà duquel les foyers sont éligibles. Enfin, des mesures visant à intervenir dans le cadre de violences intrafamiliales, et améliorer la mobilité des personnes en situation de handicap et des talents issus des milieux sportifs, universitaires et culturels ont également été mises en place.

<sup>4</sup> Le Plom 2 comptait 77 mesures réparties en quatre axes : mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire, adapter l'offre aux besoins des territoires, maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation, accompagner les collectivités en matière de foncier et d'aménagement. Selon l'USH, citant un rapport de fin 2023 de l'IGEDD, le taux de mise en œuvre des mesures du plan est estimé à 80 %.

<sup>5</sup> Le Plom 2 devait initialement s'étaler sur la période 2019-2022. Il a été prolongé pour 2023, afin de permettre son évaluation.

<sup>6</sup> Contribution écrite de l'USH.

Quantitativement, les résultats demeurent fortement en deçà des objectifs et des besoins, puisque le chiffre de 15 000 logements livrés par an<sup>1</sup> n'est évidemment pas atteint. **En moyenne, entre 2017 et 2023, ce sont 3 793 logements qui ont été livrés, et 1 932 réhabilités<sup>2</sup>.** Après une baisse continue de la production de logements entre 2017 et 2022, on constate cependant une nette inflexion à la hausse pour 2023, les perspectives pour 2024 étant raisonnablement optimistes. *A contrario*, depuis 2022, on observe une nette **baisse des réhabilitations**, pour atteindre, en 2023, le chiffre de 882 logements réhabilités. Ce mauvais résultat pour 2023 ne doit pas cacher une **tendance à l'augmentation du financement des réhabilitations**, du fait des besoins de certains territoires à la démographie déclinante<sup>3</sup> et au parc de logement vieillissant. Dans d'autres territoires<sup>4</sup>, les besoins en constructions neuves demeurent criants, alors même que le **taux de vacance** dans les Drom, de l'ordre de 12 % du parc (120 000 logements) selon l'USH, demeure supérieur au taux national, s'établissant, selon les chiffres du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à 8,3 %<sup>5</sup>.



Source : Commission des affaires économiques du Sénat d'après les données DGOM

De manière générale, les acteurs interrogés par la rapporteure dressent un **bilan mitigé** du Plom 2, soulevant notamment l'échec à relancer véritablement l'offre de logements neufs, le manque chronique d'ingénierie sur les territoires, ou encore le manque d'outils de suivi territorialisé du plan. Si le plan ne s'est pas traduit par un « choc d'offre » de logement, il a permis, en **complémentarité du Ciom**, d'avancer sur des points essentiels et notamment la question centrale d'une meilleure territorialisation des politiques du logement, l'adaptation et la dérogation à certaines normes, comme en témoigne l'avancée récente sur le dossier du marquage, ou encore - et malgré leur baisse pour 2025 - la hausse des crédits dédiés à la Ligne budgétaire unique (LBU).

La rapporteure forme le vœu, pour la troisième mouture du Plom, que **la territorialisation des objectifs et du suivi soit approfondie**, en associant les collectivités, dont il est attendu l'élaboration d'une « feuille de route territoriale », mais aussi les acteurs locaux du logement. De même, elle considère que, si la baisse pour 2025 s'inscrit dans un contexte tout à fait particulier et doit dès lors être endossée, **elle ne saurait se reproduire pour les années à venir, les acteurs de la construction ayant besoin de visibilité et de stabilité quant aux engagements de l'État**. Comme le ministre chargé des outre-mer le déplorait le 7 novembre 2024 lors de son [audition](#) devant les membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer, il faut en moyenne cinq années pour livrer un immeuble neuf : la stabilité des financements est donc essentielle.

**Recommandation n° 7** : Ne plus procéder, à l'avenir, à des baisses de crédits concernant la LBU, de manière à donner aux acteurs de la visibilité quant aux engagements de l'État.

Enfin, la rapporteure invite le Gouvernement et les acteurs locaux à **poursuivre dans la voie de l'adaptation des normes aux réalités ultramarines**. En la matière, le Ciom a permis de réelles avancées comme le report de la mise en application des diagnostics de performance énergétique (DPE), permettant de conduire une réflexion sur leur pertinence dans les climats ultramarins. De même, certaines souplesses dans la mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN) ont été permises.

**« Ce n'est pas aux outre-mer de s'adapter aux normes hexagonales, mais bien aux normes hexagonales de s'adapter aux spécificités ultramarines »**

<sup>1</sup> Il s'agit de l'objectif de la loi Érom, le Plom 2 ne s'étant pas risqué à chiffrer les objectifs de production, quand le Plom 1 fixait un objectif de 10 000 logements par an.

<sup>2</sup> Comme le souligne l'Insee dans sa contribution écrite : « Dans les départements d'outre-mer (DOM) hors Mayotte, le parc de logements augmente plus rapidement qu'en France métropolitaine. Cependant, le rythme ralentit également : +1,6 % en moyenne par an entre 2010 et 2024, contre +2,4 % entre 2000 et 2010 et +2,9 % entre 1982 et 2000 ».

<sup>3</sup> Réunion, Martinique, Guadeloupe.

<sup>4</sup> Mayotte, Guyane.

<sup>5</sup> À noter qu'il semble possible d'agir sur la vacance. Ainsi, dans sa contribution écrite, la Caisse des dépôts et consignations habitat (CDCH) indique que la diminution du taux de vacance des logements gérés par leurs Sidom et SEM a permis de remettre 2 000 logements vacants sur le marché.

Enfin, et à la suite de la mobilisation de longue date des acteurs de la construction et du logement en outre-mer, de la délégation sénatoriale aux outre-mer<sup>1</sup> et des services du ministère chargé des outre-mer, le 10 avril 2024, **le Parlement européen a ouvert la voie<sup>2</sup> à la possibilité pour les territoires ultramarins de s'approvisionner en matériaux locaux, c'est-à-dire à déroger au marquage conformité européenne (CE), au bénéfice d'un marquage RUP.** Cette évolution, attendue de très longue date, doit encore poursuivre son chemin législatif à Bruxelles, puis trouver sa traduction dans des textes réglementaires nationaux d'application. La rapporteure invite le Gouvernement à tout mettre en œuvre pour clore ce dossier qui, sans mobiliser d'argent public, devrait être bénéfique à l'ensemble du secteur de la construction, par une réduction de ses coûts d'approvisionnement, et donc à la dynamique du logement en outre-mer.

**Recommandation n° 8** : faire aboutir au plus vite le dossier du marquage RUP.

### **Les ratés de l'adaptation normative : l'exemple du décret QPV**

La mesure 18 du Ciom du 18 juillet 2023 a acté **l'extension du crédit d'impôt pour les rénovations des logements sociaux aux opérations situées hors des quartiers prioritaires politiques de la ville (QPV)**, dans le but d'accélérer ces opérations. L'article 71 du PLF pour 2024 a opportunément matérialisé cet engagement, en modifiant l'article 244 quater X du code général des impôts, et en renvoyant à un décret le soin de définir la nature des performances techniques, énergiques et environnementales que les logements doivent atteindre.

Or, **le projet de décret prévoit la mise en place de critères parvenant à réunir contre eux l'unanimité des acteurs du logement que la rapporteure a rencontrés dans le cadre de ses auditions budgétaires.** En effet, ces critères seraient, pour certains d'entre eux, en total décalage avec la réalité du climat ultramarin et des besoins en rénovation de logements. Ainsi, la question de **l'isolation thermique des logements** a pu surprendre. De plus, ces critères devraient engendrer, en l'état, et selon les interlocuteurs de la rapporteure des **surcoûts considérables**, de nature à sérieusement enrayer la dynamique que la mesure entendait initialement impulser.

Paradoxe de la situation et de l'attente de publication du décret, l'année 2024 sera, aux dires des acteurs, une **année quasi blanche** en termes de rénovations, hors QPV, **mais également en QPV**, ce qui est l'exact inverse de l'ambition du Ciom.

Auditionnée par la commission des affaires économiques du Sénat le 12 novembre<sup>3</sup>, la ministre du logement et de la rénovation urbaine a assuré travailler à la **simplification du dispositif**, en lien avec les services du ministère chargé des outre-mer.

## **B. AU-DELÀ DES NÉCESSAIRES CRÉDITS, L'ENGAGEMENT D'ACTEURS NOUVEAUX DU LOGEMENT OUTRE-MER**

La rapporteure souhaite rappeler qu'au-delà des indispensables crédits de LBU, nécessaires à la conduite d'une ambitieuse politique du logement, deux facteurs également cruciaux entrent en compte à **savoir l'engagement de l'ensemble des acteurs de la politique du logement, et l'indispensable travail sur l'adaptation des normes.**

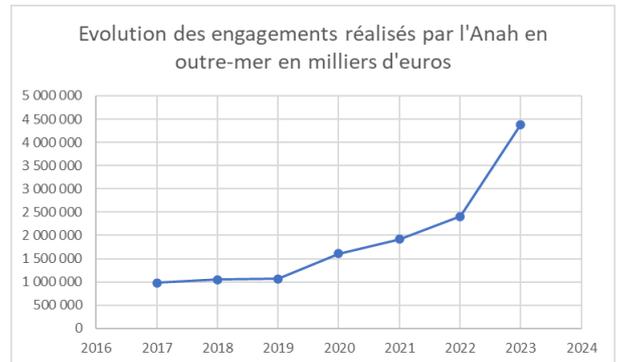
<sup>1</sup> Citons le [rapport d'information](#) du 17 septembre 2024 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer volet 1 : bassin océan Indien, par MM. Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, le [rapport d'information](#) du 1<sup>er</sup> juillet 2021 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, ou encore le [rapport d'information](#) du 29 juin 2017 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) 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,

<sup>2</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0207\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0207_FR.html)

<sup>3</sup> [https://videos.senat.fr/video.4830407\\_67313f04438b7.budget-2025--audition-de-valerie-letard](https://videos.senat.fr/video.4830407_67313f04438b7.budget-2025--audition-de-valerie-letard)



Premièrement, à la suite des auditions budgétaires qu'elle a conduites, la rapporteure a souhaité souligner le fort impact de certains acteurs, qui, malgré les difficultés, tendent à accroître leur action dans les territoires ultramarins. Ainsi, la rapporteure note un **fort accroissement des interventions dans les Drom de l'agence nationale de l'habitat (Anah)**. D'un financement de l'ingénierie et de « MaPrimeRenov' » (MPR) pour les propriétaires bailleurs, l'Anah, sous l'impulsion des mesures du Ciom, a étendu son action aux propriétaires occupants. De même, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, le dispositif « MaPrimeAdapt' », destiné aux personnes âgées ou en situation de handicap, est ouvert aux Ultramarins. **Aussi, si le montant total des interventions de l'Anah demeure modeste, celui-ci a été multiplié par quatre entre 2017 et 2023**, passant d'un engagement de 984 000 € à 4,4 M€, la dotation initiale pour 2024 étant fixée à plus de 19 M€<sup>1</sup>. Il est également à noter que depuis 2024, l'Anah a **étendu son action à Saint-Pierre-et-Miquelon** en ce qui concerne la rénovation énergétique pour les propriétaires occupants, et à **Saint-Martin** en matière de soutien à l'ingénierie. Dans le cadre du Plom 3, son action est amenée à s'accroître encore.



De même, il convient de noter l'importance des vastes opérations de renouvellement urbain menées **par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru)** dans les territoires ultramarins<sup>2</sup>. Ces opérations sont pour partie financées sur des crédits LBU et pour partie par l'Anru. En audition, l'Anru a indiqué à la rapporteure que pratiquement toutes les conventions au titre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) ont été signées dans les outre-mer, ce qui n'est pas le cas en Hexagone. Au regard des difficultés d'ingénierie présentes dans ces territoires, l'Anru finance sur une longue période 43 emplois dédiés à l'ingénierie dans les outre-mer, à hauteur de 70 % de leur coût total.

Au regard de l'importance des interventions de l'Anru, et des montants engagés, la rapporteure rejoint le constat de la rapporteure pour avis des crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires », Viviane Artigalas, de non-respect des engagements financiers de l'État, à la différence notable des bailleurs sociaux et d'Action logement. Cette situation, si elle devait se poursuivre, peut laisser craindre, à terme, le ralentissement voire l'abandon de certains projets, particulièrement en outre-mer, où ceux-ci ont tendance à entrer dans leur phase opérationnelle plus tardivement.

**Recommandation n° 9** : Sécuriser dès le PLF pour 2025 un financement de l'État en faveur de l'Anru, conformément aux engagements pris.



Enfin, la rapporteure souhaite saluer et mettre en **lumière l'implication forte dans les territoires ultramarins du groupe Action logement**, et qui est par ailleurs le principal financeur du NPNRU<sup>3</sup>. Selon les chiffres transmis à la rapporteure, l'investissement dans les territoires ultramarins du groupe était de 20 M€ par an avant 2020. Cet investissement a été porté, dans le cadre du **plan d'investissement volontaire (PIV)**, à 300 voire 330 M€ par an entre 2020 et 2022. Pour la période 2023-2027, ce sont 155 M€ par an qui devraient être investis, alors même que la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC)<sup>4</sup> en outre-mer ne représente que 14 M€ par an. De fait, les filières du groupe Action logement détiennent l'équivalent de **26 % du parc social dans les Drom**, soit 47 214 logements au 31 décembre 2023, en faisant un acteur incontournable de la politique du logement dans ces territoires. Outre l'aspect quantitatif, les **guichets uniques** mis en place par le groupe sont une porte d'entrée indispensable pour de nombreux ménages propriétaires occupants en demande d'accompagnement dans le montage des dossiers de financement de l'amélioration de leur logement. De même, pour faire face à la problématique de la **régression démographique en Martinique**, le groupe a mis en place l'expérimentation « **prêts accession jeunes actifs Martinique** », permettant d'offrir à un jeune souhaitant s'installer durablement des conditions d'emprunt très avantageuses. Ce type d'initiative, et alors que davantage d'Ultramarins que d'Hexagonaux sont locataires, est à saluer et encourager.

<sup>1</sup> À noter que l'ensemble ne sera pas consommé, la dynamique étant une consommation de +35 M€ par rapport à 2023, en octobre 2024.

<sup>2</sup> 14 projets au titre du NPNRU, répartis dans les cinq Drom, pour un volume total de 2 910 logements sociaux et logements privés indignes à démolir, 1 000 logements privés à recycler, 6 100 logements neufs à produire, dont 1 530 logements sociaux hors site, 4 046 logements à résidentialiser et 2 300 à réhabiliter (source : contribution écrite de l'Anru).

<sup>3</sup> 10,1 Mds d'euros sont versés à l'Anru dans le cadre du NPNRU (3,3 Mds€ en prêts, 6,6 Mds€ en subventions, sur 14,1 Mrds€).

<sup>4</sup> Successeur du 1% logement.

## L'impact du PIV dans les outre-mer

Au 31 décembre 2022, le plan d'investissement volontaire outre-mer a permis d'accompagner plus de 500 opérations immobilières pour 25 409 logements, dont 13 458 logements en construction neuve, 12 758 réhabilitations et 504 démolitions.

En octobre 2024, l'encours de prêts du PIV 2020-2022 est de 798 M€, avec 2/3 des opérations en chantier pour la production et réhabilitation de 20 000 logements sociaux.

À noter que 14 % des engagements financiers du PIV Drom ont fait l'objet d'un abandon, à mettre en perspective avec le taux d'abandon observé sur les crédits LBU par la Cour des comptes en 2020 (18 %). À ce jour, près de 418 M€ de prêts ont été débloqués et 2 600 des logements ont été livrés.

Source : contribution écrite d'Action logement

## POUR EN SAVOIR +

- *La politique du logement dans les outre-mer*, rapport d'information n° 728 (2020-2021) de M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 1er juillet 2021
- *La continuité territoriale outre-mer*, rapport d'information n° 488 (2022-2023) de M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 30 mars 2023



**Dominique Estrosi Sassone**

Présidente

Sénateur  
des Alpes-Maritimes  
(Les Républicains)



**Micheline Jacques**

Rapporteur

Président de la délégation  
sénatoriale aux outre-mer  
Sénateur  
de Saint-Barthélemy  
(Les Républicains)

[Commission  
des affaires économiques](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

[Consulter le dossier législatif](#)

