

N° 204

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la mission
« Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2022,*

Par Mme Micheline JACQUES,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; MM. Serge Babary, Jean-Pierre Bansard, Mmes Martine Berthet, Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE DIMINUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS, REFLET DE LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DRAMATIQUE DANS LAQUELLE LA PANDÉMIE A PLONGÉ LES OUTRE-MER	6
A. ALORS QU'EN 2020 LES OUTRE-MER AVAIENT GLOBALEMENT MIEUX RÉSISTÉ À LA CRISE, LE REBOND DE 2021 A ÉTÉ PERTURBÉ PAR DE NOUVELLES MESURES SANITAIRES	6
B. LA NATURE DES DÉPENSES DE LA MISSION « OUTRE-MER » LUI CONFÈRE UN EFFET FONDAMENTALEMENT PRO-CYCLIQUE.....	8
C. DES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE SOUS-DIMENSIONNÉES ET INSUFFISAMMENT ADAPTÉES À LA SPÉCIFICITÉ DES OUTRE-MER.....	10
II. LE LOGEMENT OUTRE-MER : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES QUI DOIVENT SE POURSUIVRE POUR PORTER LEURS FRUITS.....	11
A. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE, QUI RESTE TOUTEFOIS BIEN EN DEÇÀ DES BESOINS EXPRIMÉS	11
B. APRÈS DES ANNÉES DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE, UNE AMÉLIORATION CONFIRMÉE	13
C. L'ESPOIR D'UNE PLUS GRANDE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER, APPELÉE DE SES VŒUX PAR LE SÉNAT	13
D. LA NÉCESSITÉ D'INSCRIRE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉQUIPEMENT.....	15
III. LA NÉCESSITÉ D'UNE MODERNISATION ET D'UNE DIVERSIFICATION DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES	16
A. MOBILITÉ ET FORMATION DANS LES OUTRE-MER : POUR UN RETOUR À LA NORMALE RAPIDE APRÈS LA CRISE	16
B. DÉMONTRER À HORIZON 2030 QUE LES OUTRE-MER SONT DES TERRITOIRES D'INNOVATION ET DE PRODUCTION.....	16

EXAMENS EN COMMISSION	19
• Examen en commission (<i>Mercredi 17 novembre 2021</i>)	19
• Examen en commission (<i>Mercredi 24 novembre 2021</i>)	23
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	27
LA LOI EN CONSTRUCTION	29

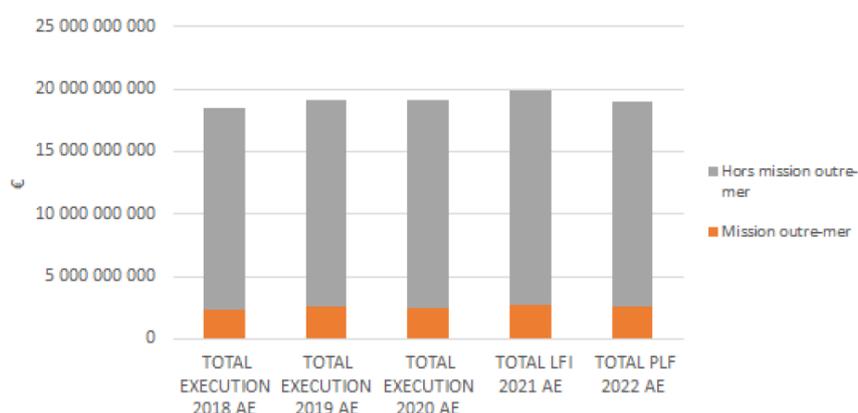
L'ESSENTIEL

Le budget de la mission « Outre-mer » est proposé à hauteur de 2,63 milliards d'euros (Md€) en autorisations d'engagement (AE) et 2,47 Md€ en crédits de paiement (CP) pour 2022, en recul de 73 millions d'euros (M€) en AE (- 2,7 %) et en augmentation de 30 M€ en CP (+ 1,25 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

La mission « Outre-mer » connaît donc une baisse inédite de ses moyens, qu'un plan de relance sous-dimensionné et insuffisamment adapté à la réalité de ces territoires ne compense que très difficilement. Même si elle a été déclenchée par le rejet de l'obligation vaccinale, la crise politique que traversent les Antilles depuis fin novembre prend racine dans une situation économique et sociale dégradée. Le choc subi par l'économie informelle qui n'apparaît pas dans les statistiques, a en particulier fragilisé plusieurs secteurs et plusieurs territoires.

La hausse des crédits consacrés sur le papier au logement, *via* la « ligne budgétaire unique » (LBU), et la prise en compte des recommandations du Sénat en la matière ne se traduisent pas à ce stade par une hausse tangible de l'effort de construction, adaptée aux spécificités de chaque territoire. Trop souvent mise sur le compte d'un manque d'ingénierie des collectivités territoriales ultramarines, la faible consommation des crédits de la mission « Outre-mer » doit aussi être assumée par l'État.

Evolution de l'effort financier en OM (AE)



Source : document de politique transversale « Outre-mer », direction du budget.

Une particularité de la mission « Outre-mer » tient à ce qu'elle est loin de regrouper l'ensemble des crédits budgétaires à destination des outre-mer - et plus loin encore de donner une image fidèle de l'effort global de l'État, en incluant les dépenses fiscales à leur endroit. Elle n'est que la deuxième mission à destination des territoires ultramarins, avec 2,6 Md€ (en AE) demandés dans le PLF 2022, derrière la mission « Enseignement

scolaire ». Au total, selon le document de politique transversale ou « orange budgétaire » dédié aux outre-mer, **la mission « Outre-mer » représente 13 % des montants budgétaires engagés et seulement 10 % de l'effort global de l'État en faveur de ces territoires.**

Crédits budgétaires demandés (en Md€ et en % de l'effort global)	AE	CP
	19,5 (75 %)	21,2 (77 %)
<i>dont mission « Outre-mer »</i>	2,6 (10 %)	2,5 (9 %)
Dépenses fiscales en faveur des outre-mer (en Md€ et en % de l'effort global)	6,4 (entre 23 et 25 %)	
Effort global de l'État en faveur des outre-mer (en Md€)	25,9	27,6

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

I. UNE DIMINUTION EXCEPTIONNELLE DES CRÉDITS, REFLET DE LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DRAMATIQUE DANS LAQUELLE LA PANDÉMIE A PLONGÉ LES OUTRE-MER

A. ALORS QU'EN 2020 LES OUTRE-MER AVAIENT GLOBALEMENT MIEUX RÉSISTÉ À LA CRISE, LE REBOND DE 2021 A ÉTÉ PERTURBÉ PAR DE NOUVELLES MESURES SANITAIRES

En 2020, malgré un choc plus marqué dans le Pacifique, les outre-mer ont connu une **chute de croissance de l'ordre de 3 à 4 points de PIB**, moins prononcée que dans l'hexagone en raison du rôle amortisseur du secteur public et de mesures restrictives en moyenne moins sévères¹. La Réunion, qui a enregistré une croissance positive, a même été la région française au plus fort taux de croissance économique. Contrairement à l'hexagone, les outre-mer ont dans l'ensemble créé de l'emploi².

En 2021, alors que la croissance serait de 6,75 % dans l'hexagone, le rebond ultramarin a été contrarié par de nouvelles restrictions sanitaires³. Des confinements et couvre-feux ont été décidés en août et septembre 2021, au moment où la situation sanitaire semblait plus favorable dans l'hexagone.

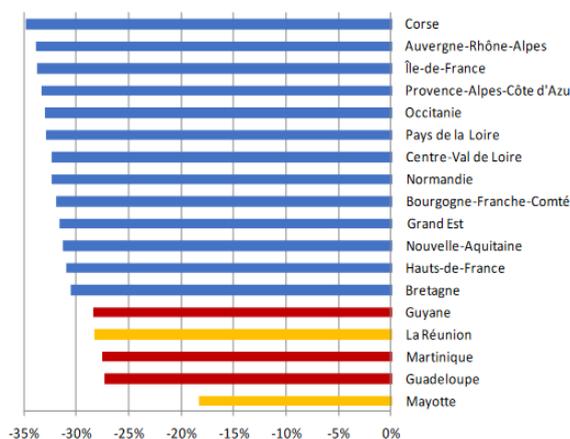
¹ Comptes économiques rapides pour l'outre-mer (CEROM), « Les conséquences économiques de la crise sanitaire dans les outre-mer », mars 2021.

² Coline Bouvart, Jean Flamand et Clément Dherbécourt, « Géographie de la crise », France Stratégie, juillet 2021.

³ IEDOM-IEOM, « Les entreprises ultramarines face à la crise sanitaire. Un regain de confiance qui n'est pas partagé par tous », n° 677, septembre 2021.

2 Un recul de l'activité moins fort dans les DROM que dans les régions de l'hexagone

Variation d'activité économique régionale par rapport à une situation normale (*) en % lors du premier confinement



Source : calculs INSEE à partir de sources diverses
(*) par rapport à l'activité observée en 2019 sur la même période

Source : Comptes économiques rapides pour l'outre-mer.

La situation est bien sûr hétérogène, connaît une intensité variable d'un territoire à l'autre et des décalages importants dans le temps, liés à l'émergence aléatoire des vagues épidémiques et aux mesures prophylactiques prises en conséquence. Toutefois, au total, il apparaît bien que les outre-mer pourraient à moyen terme être davantage affectés par la crise que d'autres territoires, en raison de la **conjonction de trois facteurs handicapants** :

- **l'éloignement et, bien souvent, l'insularité**, qui ont pu dans un premier temps être un atout pour empêcher les premières vagues de l'épidémie, mais ont ensuite joué contre les territoires une fois la crise déclarée (obligation de prendre des mesures prophylactiques très prudentes en raison de craintes sur les lits d'hôpitaux et d'éventuelles difficultés d'approvisionnement en produits médicaux essentiels) ;
- **une composition sectorielle spécifique** des territoires ultramarins (importance, en particulier, de l'économie touristique), qui les rend pour la plupart particulièrement exposés ;
- **un historique de la crise en décalage** par rapport à l'hexagone : les économies ultramarines ont subi un choc économique quand la situation épidémique locale était pourtant bonne, et la dégradation ultérieure du contexte sanitaire a par la suite empêché les outre-mer de profiter pleinement du rebond hexagonal.

S'il est difficile à isoler dans les statistiques de l'Insee, **le tourisme** revêt une importance cruciale pour les économies ultramarines, d'autant plus qu'il exerce un fort effet d'entraînement sur d'autres secteurs - transports, restauration, loisirs -, représentant jusqu'à 10 % d'emplois

directs et autant d'emplois indirects. Atout France constate « *partout [dans les outre-mer] un poids économique et social très important [du tourisme]* ».

Alors que la Guyane et La Réunion figurent parmi les destinations jugées moyennement sensibles aux fluctuations du tourisme international, **Saint-Martin, la Polynésie française et, dans une moindre mesure, la Nouvelle-Calédonie se sont montrées plus vulnérables au choc, car leurs économies sont résolument tournées vers le tourisme international.** Ces destinations sont toutes tributaires, et parfois de façon exclusive, du transport aérien, mis à mal pendant la crise.

À ces spécialisations plus exposées que dans l'hexagone, s'ajoute **un décalage dans le temps, qui provoque un effet ciseau - hausse des prix et baisse des revenus.** Les outre-mer font face à des pénuries et à la hausse de prix des matières premières et des matériaux, liées à la désorganisation du transport maritime de marchandises et à la surchauffe de l'économie, alors même que l'activité n'est pas revenue à son niveau antérieur.

- En somme, **le cri d'alarme poussé l'an dernier par la rapporteure sur la crise que traverse le tissu économique et social ultramarin mériterait de trouver un écho renforcé cette année.** La crise sanitaire et économique a même bien failli avoir des répercussions institutionnelles, le report du troisième référendum sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, prévu le 12 décembre, ayant un temps été envisagé.

B. LA NATURE DES DÉPENSES DE LA MISSION « OUTRE-MER » LUI CONFÈRE UN EFFET FONDAMENTALEMENT PRO-CYCLIQUE

- **Pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits de la mission « Outre-mer » sont en diminution** par rapport à l'année précédente. Cette baisse s'explique par un effet comptable dû à la baisse d'activité économique, qui a entraîné mécaniquement une baisse des compensations d'exonérations fiscales et sociales.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2021	Demandées pour 2022	Variation 2022 / 2021 en %	Ouverts en LFI pour 2021	Demandés pour 2022	Variation 2022 / 2021 en %
138 – Emploi outre-mer	1 842 663 323	1 781 854 606	-3,30	1 833 215 258	1 772 307 845	-3,32
01 – Soutien aux entreprises	1 556 627 434	1 478 041 760	-5,05	1 556 627 434	1 478 041 760	-5,05
02 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	259 633 313	277 410 270	+6,85	251 473 248	269 151 509	+7,03
03 – Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000	2 100 000	0,00	2 100 000	2 100 000	0,00
04 – Financement de l'économie	24 302 576	24 302 576	0,00	23 014 576	23 014 576	0,00
123 – Conditions de vie outre-mer	858 776 928	846 566 928	-1,42	603 274 671	694 643 790	+15,15
01 – Logement	224 620 100	234 620 100	+4,45	176 918 634	201 001 620	+13,61
02 – Aménagement du territoire	202 728 567	209 018 567	+3,10	145 983 508	156 261 370	+7,04
03 – Continuité territoriale	46 487 485	44 987 485	-3,23	41 339 942	44 882 512	+8,57
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5 650 000	5 650 000	0,00	5 650 000	5 650 000	0,00
06 – Collectivités territoriales	219 974 947	204 974 947	-6,82	146 591 275	199 471 482	+36,07
07 – Insertion économique et coopération régionales	969 500	969 500	0,00	969 500	969 500	0,00
08 – Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000	110 000 000	0,00	67 000 000	63 275 189	-5,56
09 – Appui à l'accès aux financements bancaires	48 346 329	36 346 329	-24,82	18 821 812	23 132 117	+22,90
Total pour la mission	2 701 440 251	2 628 421 534	-2,70	2 436 489 929	2 466 951 635	+1,25

Source : projet annuel de performance de la mission « Outre-mer », direction du budget.

En effet, depuis la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), remplacé par des exonérations pérennes de cotisations sociales patronales, l'assiette de ces compensations en faveur des entreprises, au titre de l'action « soutien aux entreprises », a été élargie, faisant par exemple passer le taux d'exonération au niveau du SMIC de 28,7 à 40 %. Cette action représentant plus des 4/5 du programme 138 « Emploi outre-mer » et plus de la moitié des crédits de la mission « Outre-mer », la baisse de 5 % des AE de cette action en 2022 par rapport à 2021 (soit un montant de 79 M€) suffit à elle seule à expliquer la baisse des crédits totaux de la mission (73 M€).

Si cette évolution à la baisse ne traduit bien sûr pas une intention du Gouvernement, qui est intervenu par d'autres canaux, notamment par le plan de relance, il n'en reste pas moins que les AE demandées pour la mission diminuent de 2,7 % par rapport à celles ouvertes en 2021. Cela souligne le paradoxe d'une mission « Outre-mer » à dominante économique en volume de crédits, mais qui conserve dans le même temps un caractère éminemment pro-cyclique, contraire à toute logique économique. Baisse drastique de l'activité économique, baisse mécanique des crédits budgétaires dédiés : les outre-mer font face à une double peine en cas de crise.

C. DES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE SOUS-DIMENSIONNÉES ET INSUFFISAMMENT ADAPTÉES À LA SPÉCIFICITÉ DES OUTRE-MER

Dans ce contexte, les mesures d'urgence et de relance ont revêtu une importance toute particulière, parce qu'elles permettent de préserver le tissu productif de destructions d'entreprises et d'emplois subites à court terme, et évitent un effet d'hystérèse pouvant détériorer la trajectoire économique à plus long terme.

Ainsi, le **1,5 Md€** spécifiquement fléché vers les outre-mer, soit **1,5 %** du plan France Relance, semble bien faible rapporté à la part de la population ultramarine dans la population totale de la France (**4 %**), ce d'autant plus que les outre-mer comptent plusieurs vulnérabilités – composition sectorielle exposée à la crise, taux de chômage déjà élevé – qui plaideraient au contraire pour des aides/tête supérieures à la moyenne. **La rapporteure souhaite aussi attirer l'attention sur le déficit d'ingénierie des collectivités ultramarines, mais aussi de l'État déconcentré dans les outre-mer, qui a freiné les candidatures aux appels à projets.**

1,5 %
Part du plan de relance dédiée aux outre-mer, alors qu'ils représentent 4 % de la population française

Le déploiement des mesures d'urgence et, notamment, du fonds de solidarité a par ailleurs été freiné par deux phénomènes :

- **l'un des critères d'éligibilité pour bénéficier du fonds de solidarité et du fonds de solidarité renforcé en août et septembre 2021 était que l'entreprise candidate en ait déjà bénéficié en avril ou mai 2021, afin d'éviter les effets d'aubaine. Or, à cette date, la crise sanitaire et économique épargnait relativement les territoires ultramarins, notamment La Réunion et la Polynésie française. Si le décret n° 2021-1336 du 14 octobre 2021 a élargi l'éligibilité aux entreprises ayant bénéficié du fonds l'un des mois du premier trimestre, la rapporteure s'étonne qu'il n'ait pas été tenu compte en amont du décalage temporel des pics épidémiques et des chocs économiques entre les outre-mer et le reste du territoire français. Aussi souhaite-t-elle appuyer la demande de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) d'une suppression du critère du bénéficiaire antérieur pour y être éligible ;**
- une autre difficulté tient à l'importance, dans certains territoires ultramarins, de **l'économie informelle, dont les entrepreneurs et travailleurs ont par construction été exclus du bénéfice des mesures d'urgence**, indexées sur le chiffre d'affaires, ce qui risque de déstabiliser un tissu économique et social déjà fragile. **Si le ministre chargé des comptes publics, Olivier Dussopt, a annoncé publiquement demander la plus grande indulgence à l'administration dans l'octroi du fonds de solidarité et des prêts garantis par l'État si l'entreprise a initié des démarches de**

régularisation fiscale et sociale, c'est à un véritable plan d'apurement des dettes fiscales et sociales, en cinq ans, qu'il faudrait procéder.

II. LE LOGEMENT OUTRE-MER : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES QUI DOIVENT SE POURSUIVRE POUR PORTER LEURS FRUITS

A. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE, QUI RESTE TOUTEFOIS BIEN EN DEÇÀ DES BESOINS EXPRIMÉS

La politique du logement a pour particularité d'être, depuis 1997, la seule directement portée par le ministère des outre-mer, celui-ci ayant dans les autres domaines un simple rôle d'adaptation aux réalités du territoire. Cette politique se matérialise depuis 1987 par la « ligne budgétaire unique » (LBU), qui finance une politique de l'offre de logement - de type « aide à la pierre » - par opposition aux aides au logement, qui n'existent pas outre-mer alors qu'elles constituent depuis plusieurs années le principal levier de la politique du logement dans l'hexagone. **Le PLF pour 2022 propose d'augmenter la ligne budgétaire unique de 4,45 % en AE, pour atteindre 235 M€, et, surtout, de près de 14 % en CP, soit une hausse de 24 M€, pour atteindre 201 M€.**

80 %
Part de la
population
ultramarine
éligible au
logement social

La rapporteure accueille favorablement cet effort financier, tout en rappelant que le niveau de la ligne budgétaire unique reste bien en deçà de ce qu'il a été au début des années 2010 (autour de 270 M€), à la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. En outre, deux constats, dilution et inflation, viennent nuancer la progression de la LBU :

- Une certaine **dilution** de l'enveloppe :
 - si les 6,6 M€ d'AE dédiés aux « études et autres interventions en ingénierie » sont utiles pour favoriser une meilleure consommation des crédits, il ne va pas de soi que ces moyens humains supplémentaires pour les DEAL et les DGTM soient imputés sur la LBU, au détriment d'autres crédits dédiés au logement ;
 - le logement locatif très social (LLTS) est maintenant crédité sur la LBU.
- La très forte **inflation** des prix des matières premières, des matériaux de construction et de leur transport par le fret, quoique difficile à chiffrer précisément, obère en grande partie la hausse de ces crédits. D'après l'ensemble des interlocuteurs, cette inflation est la principale difficulté observée pour atteindre les cibles de production de

logements. Selon Action Logement, les autres freins à l'effort de production de logements se nomment : rareté, complexité et cherté du foncier, faiblesse de l'ingénierie locale, moyens insuffisants des collectivités territoriales, aléas climatiques et sociaux. Au total, **alors que le projet annuel de performance chiffre le montant de la LBU engagé pour chaque logement social à 22 000 €, le montant effectivement engagé par logement est en réalité de 27 000 €.** Cette sous-estimation des coûts réels de construction diminue d'autant le nombre de logements financés.

L'enveloppe destinée au logement outre-mer reste moins élevée qu'il y a 10 ans, alors que dans le même temps les coûts de construction du logement ont augmenté.

Par conséquent, la production effective de logements, notamment sociaux, présente un recul, entamé avant la crise sanitaire et économique, avec seulement 4 200 logements sociaux financés par la LBU (LLTS + LLS, le prêt locatif social étant financé par crédit d'impôt et non par la LBU), loin des objectifs fixés.

DOM	LLTS	LLS	PLS	Total
Guadeloupe	137	359	88	584
Martinique	407	423	122	952
Guyane	266	937		1 203
Réunion	652	791	600	2 043
Mayotte	69	144	25	238
Total	1 531	2 654	835	5 020

Source : Union sociale de l'habitat, d'après données du ministère des outre-mer.

Or, il manquerait à ce jour 90 000 logements sociaux pour satisfaire la demande, 80 % de la population ultramarine étant éligible au logement social (66 % dans l'hexagone) et 70 % au logement très social (contre environ 30 % dans l'hexagone).

- La rapporteure se félicite en revanche de l'accent mis ces dernières années, notamment par le plan de relance, sur la **réhabilitation** du parc ancien, tout en précisant que cet effort ne doit pas venir en opposition mais en complément de la construction neuve. **Le Sénat avait identifié la réhabilitation comme l'un des axes de progrès pour la politique du logement.**

Dans une recherche d'équilibre territorial, il faut pouvoir concilier à la fois la production de logement « intermédiaire », *via* l'accession à la propriété, et le traitement de la problématique du mal-logement et de l'habitat indigne.

Il faut souligner que les crédits demandés dans le PLF 2022 au titre de cette dernière (résorption de l'habitat insalubre et informel (RHI) sont stables par rapport à la LFI 2021 (20 M€ d'AE et 16 M€ de CP), alors que 110 000 habitations sur 900 000 logements, soit 13 % du parc, restent concernées.

B. APRÈS DES ANNÉES DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE, UNE AMÉLIORATION CONFIRMÉE

La sous-consommation des crédits votés en loi de finances, et notamment de la LBU, est un dysfonctionnement majeur et chronique de la mission « Outre-mer », lié autant à un déficit d'ingénierie des collectivités territoriales, des entreprises et de l'État sur place qu'à une conception par trop « descendante » des politiques publiques. Du point de vue de l'exécution, les années 2018 à 2020 avaient été particulièrement alarmantes pour la mission « Outre-mer ».

Pour la LBU, l'exercice budgétaire 2021 confirme la trajectoire de crédibilisation de l'enveloppe budgétaire, déjà constatée en 2020. Cette amélioration témoigne de la mobilisation des acteurs de terrain et des progrès de l'ingénierie. Si les 7 M€ de crédits de la LBU consacrés à l'ingénierie ne peuvent expliquer, dans un délai aussi court, l'amélioration de la consommation des enveloppes budgétaires, cette aide devrait permettre à moyen terme de consolider cette trajectoire en levant certains freins structurels à la consommation des crédits : retards d'instruction et annulations de permis de construire, documents d'urbanisme et de planification non actualisés ou inexacts, équipement déficient.

L'amélioration du décaissement des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui comprend la ligne budgétaire unique, explique à lui seul la hausse des crédits de paiements demandés pour 2022.

C. L'ESPOIR D'UNE PLUS GRANDE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER, APPELÉE DE SES VŒUX PAR LE SÉNAT

La rapporteure se félicite que le dernier comité de pilotage du Plan Logement Outre-Mer ait acté, **à mi-parcours du PLOM 2 (2019-2022), l'intégration de cinq des recommandations émises dans le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer** : évaluation du Plan d'investissement volontaire d'Action Logement, révision des aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs, mise en place de plateformes de suivi des PLOM territoriaux (sur le modèle réunionnais), création de **commissions locales de normalisation**, adaptations locales des dispositifs sur la résorption des bidonvilles.

Selon l'USH, la territorialisation implique de partir des priorités locales, d'établir un diagnostic partagé sur le terrain et de déconcentrer fortement la politique du logement. Cela devrait d'autant plus être une évidence que la LBU était gérée par les départements jusqu'au début des années 2000, que les

compétences en matière de logement diffèrent statutairement et que **deux catégories de territoires ultramarins** font face à des problématiques très différentes :

- il s'agit, d'une part, des Antilles, où la démographie est vieillissante, et où l'enjeu réside essentiellement dans la réhabilitation de centres-villes en dévitalisation ;
- et, d'autre part, de Mayotte et de la Guyane, où pour satisfaire une démographie dynamique et face à la prévalence du mal-logement, il faudra nécessairement accentuer l'effort de construction de logements.

La rapporteure se joint à **l'appel de l'USHOM pour une meilleure définition de cette notion**, sur laquelle tous les acteurs du logement dans les outre-mer s'accordent, sans pour autant y voir toujours une même réalité. La direction de l'USHOM énumère ainsi cinq éléments de définition de la territorialisation, qui s'inscrivent bien dans l'approche développée dans le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer :

- 1) l'adaptation locale, définie à l'échelon national, des règles juridiques et financières de la politique du logement ;
- 2) la mise en cohérence d'orientations économiques, sociales et écologiques potentiellement divergentes de la politique du logement ;
- 3) une meilleure coordination des institutions (État, collectivités territoriales) en charge de la politique du logement ;
- 4) une meilleure articulation de la politique du logement avec les autres politiques sectorielles, et notamment l'aménagement du cadre de vie ;
- 5) une conception locale de ce que devrait être le bon équilibre territorial pour chaque territoire, par exemple en matière de mixité sociale.

Une difficulté transversale propre à l'ensemble des outre-mer est **l'insuffisante adaptation locale des normes de construction, qui complexifie la production de logements, dans un contexte où s'ajoutent d'autres normes incontournables pour ces territoires**, en particulier face aux risques naturels. Ces contraintes contribuent à freiner le développement de filières locales compétitives, ce qui renchérit les coûts de construction de 15 à 20 % par rapport à l'hexagone. Un exemple intéressant de solution peut être donné par la coopération de la Nouvelle-Calédonie avec la Nouvelle-Zélande, en matière de tests en laboratoire pour l'accréditation de matériaux et de techniques comme conformes aux référentiels hexagonaux.

D. LA NÉCESSITÉ D'INSCRIRE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE D'AMÉNAGEMENT FONCIER ET D'ÉQUIPEMENT

Il faut souligner au préalable que les interactions du logement avec les autres politiques publiques sont aussi nombreuses que vertueuses :

- d'abord, la commande publique dans le BTP soutient la demande adressée aux entreprises de secteur, qui sont généralement des TPE et PME, contribuant au dynamisme du tissu économique local ;
- l'offre de logement participe ensuite de la qualité du cadre de vie et donc de l'attractivité du territoire, ce qui peut avoir un effet positif sur le niveau d'emploi. LADOM a pu en effet constater que la pénurie de logements constituait un frein à l'installation de jeunes actifs hautement qualifiés.

En sens inverse, **la qualité des infrastructures joue un rôle crucial dans l'atteinte des cibles de production de logement.**

À ce titre, la rapporteure tient à saluer **l'action positive des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)**, cofinancés par l'État, l'Union européenne (UE) et les collectivités - en règle générale les régions. Imputée sur la ligne budgétaire unique, **la contribution de l'État s'élève à 30 M€ en AE et pourrait utilement être augmentée selon la rapporteure**, tout en sanctuarisant les autres crédits de la LBU. Cela permettrait de financer davantage de travaux de voirie, d'assainissement et de raccordement afin de viabiliser le foncier, sans quoi la construction ou la réhabilitation de logements sociaux demeurent largement une gageure.

En outre, dans le cadre du plan de relance, le « fonds friche » a démontré son utilité dans les territoires ultramarins, dans un contexte de limitation de l'artificialisation des sols. Son réabondement et sa pérennisation annoncés par le Gouvernement, devraient permettre la hausse des surfaces de foncier constructible, dont 30 % seraient destinées au logement social.

- **Un point d'alerte subsiste en revanche sur l'abondement du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), « instrument au service du rattrapage des outre-mer » créé par la LODEOM en 2009, et dont les crédits de paiement représentent en 2021 seulement 60 % des autorisations d'engagement. La diminution des CP demandés pour 2022, de plus de 5 % par rapport aux CP ouverts en 2021, est insuffisamment justifiée par le ministère des outre-mer, qui n'est pas en mesure de fournir dans le PAP une estimation de l'exécution des crédits en 2021.**

III. LA NÉCESSITÉ D'UNE MODERNISATION ET D'UNE DIVERSIFICATION DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES

A. MOBILITÉ ET FORMATION DANS LES OUTRE-MER : POUR UN RETOUR À LA NORMALE RAPIDE APRÈS LA CRISE

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est l'opérateur des politiques publiques de **mobilité** et de formation professionnelle pour les Ultramarins et gère depuis 2009 les dispositifs de **continuité territoriale** à destination des ménages les plus défavorisés pour les départements et collectivités uniques d'outre-mer, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (action 3 du programme 123).

En 2020 et 2021, **dans un contexte de crise sanitaire où les mesures préventives ont essentiellement consisté en des limitations de circulation, l'activité de l'Agence a nécessairement été perturbée.** À ce contexte particulier, s'est ajouté **l'incendie de l'hébergement des données informatiques de LADOM**, qui a obligé à différer l'octroi d'aides à la continuité territoriale (ACT) pendant le premier trimestre 2021 et qui a contraint les familles à avancer les frais de billets d'avion en attendant un remboursement *a posteriori via* les passeports mobilité étudiants (PME). Il faut noter enfin que l'exigence *de facto* d'un **schéma vaccinal** complet par LADOM, pour les formations paramédicales ou dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, a entraîné un nombre regrettable de désistements.

En conséquence, les mesures de continuité territoriale sont en baisse de près de 90 % en 2021 par rapport à 2019 (1 700 mesures contre plus de 16 000). Les passeports mobilité étudiants, dispositifs les plus significatifs en volume et en crédits, ont augmenté par rapport à 2020, mais restent en fort recul par rapport à 2019. Au total, fin septembre, seulement la moitié des crédits affectés à LADOM étaient décaissés. Dans ce contexte, **le maintien d'un soutien budgétaire constant par l'État (23,7 M€ en AE et 18,5 M€ en CP) est une bonne nouvelle, qui doit préfigurer un retour à la normale rapide, et une mise en adéquation dans les prochaines années des montants des aides à la mobilité avec le coût de la vie, par exemple en région parisienne.**

Enfin, le rapprochement de LADOM, qui dispose de conseillers à l'insertion professionnelle, avec Pôle Emploi, est une avancée positive, de nature à améliorer dès 2022 l'accès à une offre de formation diversifiée.

B. DÉMONTRER À HORIZON 2030 QUE LES OUTRE-MER SONT DES TERRITOIRES D'INNOVATION ET DE PRODUCTION

La taille modeste des marchés ultramarins ne devrait pas être un frein au développement de ces territoires, qui gagneraient néanmoins à s'insérer davantage dans leur environnement économique régional. Les

territoires ultramarins disposent de plusieurs atouts qui font d'eux **des territoires d'innovation et de production, au-delà de l'image de carte postale qui leur est parfois attachée.**

Ainsi, la rapporteure souhaite attirer l'attention sur **l'opportunité que peut constituer l'économie numérique pour les outre-mer.** Dans un contexte de congestion des métropoles de l'hexagone et de regain d'attractivité du reste du territoire, les outre-mer peuvent tirer parti du développement du télétravail, en développant *a minima* une offre de « *workation* » (travail dans ce qui est traditionnellement assimilé à un lieu de vacances) et **en encourageant les installations pérennes de travailleurs indépendants.** Cela suppose pour ce faire un effort supplémentaire dans les infrastructures de réseau et dans la couverture numérique du territoire. Les retombées économiques liées à l'installation de ces travailleurs très diplômés, pourraient être très importantes, notamment en emplois induits dans l'économie servicielle.

Les outre-mer ont tous les atouts pour devenir des laboratoires de l'innovation dans la recherche de résilience accrue des territoires face aux effets du changement climatique

Un autre exemple peut être donné avec les **sargasses**, qui polluent depuis 2011 les « côtes-au-vent » – exposées au vent d'est – des Antilles, en particulier à la Guadeloupe, avec des répercussions négatives pour le tourisme et la pêche. Après un « plan sargasses » de 10 M€ cofinancé à hauteur de 50 % par le ministère de la transition écologique en 2018, **l'État prévoit pour 2022, dans le programme 123, 2,5 M€ supplémentaires de crédits pour financer le « plan sargasses II », afin d'aider les collectivités dans le ramassage de ces algues.** Si ces sommes sont bienvenues, une approche moins attentiste consisterait à anticiper davantage les échouages par des moyens satellitaires, à capter les sargasses en mer, voire à développer la valorisation des sargasses, qui peuvent servir d'engrais, et de matériau pour fabriquer des produits plastiques ou de la pâte à papier.

On peut citer enfin le **double bénéfice, écologique et économique,** que pourraient retirer les outre-mer de la mise en place de **filières locales spécialisées dans les opérations complexes de dépollution,** par exemple en matière de désamiantage des bâtiments ou d'assainissement des eaux contaminées par la chlordécone. **De manière générale, les outre-mer ont un potentiel évident pour devenir des laboratoires dans la recherche de solutions face aux effets du changement climatique, ensuite transposables dans l'hexagone.** Cet axe prometteur mériterait sans doute une ligne budgétaire dédiée.

EXAMENS EN COMMISSION

Examen en commission
(Mercredi 17 novembre 2021)

Réunie le mercredi 17 novembre 2021, la commission a examiné le rapport d'information de Mme Micheline Jacques sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2022.

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – L'an dernier, j'avais poussé un cri d'alarme sur la crise que traverse le tissu économique et social ultramarin. Je le réitère cette année, et j'espère qu'il trouvera un écho renforcé.

Le rebond que connaît l'hexagone en 2021 a été perturbé dans les outre-mer par de nouvelles mesures sanitaires, en août et septembre. En fait, les outre-mer ont cumulé trois handicaps dans la crise. *Primo*, un historique de la crise en décalage par rapport à l'hexagone. *Deuxio*, l'éloignement et, bien souvent, l'insularité, ont joué contre les territoires une fois la crise déclarée. *Tertio*, une composition sectorielle spécifique des territoires ultramarins, qui les rend pour la plupart particulièrement exposés.

Je voudrais m'arrêter un peu sur le tourisme, qui revêt une importance cruciale pour les outre-mer. Son poids peut monter jusqu'à 10 % d'emplois directs et autant d'emplois indirects. Il exerce un fort effet d'entraînement sur d'autres secteurs, comme les transports, la restauration, les loisirs. Mais il est tributaire, et parfois de façon exclusive, du transport aérien, mis à mal pendant la crise.

Dans ce contexte, les mesures d'urgence et de relance ont pris une importance particulière, parce qu'elles devaient permettre d'éviter des destructions d'entreprises et d'emplois.

Mais s'agissant de l'urgence, le déploiement du fonds de solidarité a été freiné, pour une raison principale. Pour qu'une entreprise bénéficie du fonds de solidarité en août et en septembre 2021, il fallait qu'elle en ait déjà bénéficié en avril ou mai 2021, afin d'éviter les effets d'aubaine. Or, à cette date, la crise sanitaire et économique avait relativement épargné les territoires ultramarins. Un décret du mois dernier a étendu les dates, mais il faudrait carrément supprimer ce critère du bénéfice antérieur.

Concernant maintenant la relance, elle est sous-dimensionnée et insuffisamment adaptée à la réalité des outre-mer. Les 1,5 % de France Relance spécifiquement fléchés vers les outre-mer sont bien faibles rapportés à la part de la population ultramarine dans la population totale de la France

(4 %). D'autant plus que les outre-mer comptent plusieurs vulnérabilités qui plaideraient au contraire pour des aides par tête supérieures à la moyenne. Et sans compter le déficit d'ingénierie des collectivités ultramarines, qui a freiné les candidatures aux appels à projets. La mission budgétaire « Outre-mer », à proprement parler, c'est 2,5 milliards d'euros seulement sur 20 milliards d'argent public qui vont chaque année aux outre-mer.

Cette mission outre-mer est le reflet de la situation économique de l'outre-mer : quand l'activité baisse, elle baisse ; et quand l'activité repart, elle repart. L'an dernier, la situation a été dramatique : en conséquence, pour la première fois depuis de nombreuses années, les crédits de la mission reculent par rapport à l'année précédente. C'est la double peine !

La diminution est due à la baisse d'activité économique, qui a entraîné mécaniquement un recul des exonérations de cotisations sociales patronales. Ces compensations représentant plus de la moitié des crédits de la mission « Outre-mer », leur baisse suffit à elle seule à expliquer la baisse des crédits totaux de la mission, de 73 millions d'euros. En matière de logement, en tant que co-auteur du rapport de la délégation aux outre-mer préconisant notamment une territorialisation de cette politique, je veux commencer par une bonne nouvelle : le ministère des outre-mer a annoncé le mois dernier reprendre plusieurs de nos propositions pour les intégrer à mi-parcours au PLOM, le plan logement outre-mer. C'est le signe que nos travaux sont entendus et reconnus.

Et heureusement ! Car en matière de logement, les outre-mer font face à des problématiques différentes de celles de l'hexagone, et différentes d'un territoire à l'autre. Dans les Antilles, la démographie est vieillissante, et l'enjeu réside essentiellement dans la réhabilitation de centres-villes en dévitalisation. À Mayotte et en Guyane, la démographie dynamique et la prévalence du mal-logement, nécessitent au contraire d'accentuer l'effort de construction.

Une mesure retenue par le Gouvernement qui me tient particulièrement à cœur est la création de commissions locales de normalisation, pour accréditer des matériaux et techniques localement, sans passer par l'hexagone, comme la Nouvelle-Calédonie le fait avec la Nouvelle-Zélande en matière de normes sismiques. C'est un facteur d'économies !

Dans ce budget logement, on note des efforts, mais ces efforts doivent être poursuivis pour être à la hauteur de la forte demande. 70 % de la population ultramarine est éligible au logement très social (contre environ 30 % dans l'hexagone). Dans une recherche d'équilibre territorial, il faut aussi produire du logement « intermédiaire », *via* l'accession à la propriété, et traiter la problématique du mal-logement et de l'habitat indigne, qui concerne plus d'un logement sur dix. Vaste chantier !

Le PLF pour 2022 propose d'augmenter la ligne budgétaire unique, c'est-à-dire le logement outre-mer, pour atteindre 200 millions d'euros. La consommation des crédits votés, très alarmante ces dernières années, s'est aussi améliorée. La sous-consommation est un problème chronique de la mission « Outre-mer », lié à un déficit d'ingénierie des collectivités et de l'État, et à une conception trop « descendante » des politiques publiques.

L'augmentation de la ligne budgétaire unique (LBU) est bienvenue, mais rappelons qu'elle est toujours en deçà de son niveau de 2010, à la fin du mandat de Nicolas Sarkozy. D'autant que l'envolée des prix des matières premières et des matériaux de construction, absorbe une bonne partie de la hausse des crédits. En conséquence, le montant de LBU engagé pour chaque logement social est sous-estimé par l'État, ce qui réduit le nombre de logements financés.

Sur le terrain, la construction de logements sociaux a poursuivi son recul, entamé avant la crise sanitaire et économique, avec seulement 4 200 logements sociaux financés en 2020, loin des objectifs fixés. En revanche, l'accent est mis par le fonds friche sur la réhabilitation du parc ancien, qui était appelée de ses vœux par le Sénat.

Il faut inscrire la politique du logement plus largement dans une politique d'aménagement foncier et d'équipement. Car à quoi sert de produire des logements si le foncier n'est pas viabilisé, si les travaux de voirie, d'assainissement et de raccordement ne permettent pas d'y habiter ?

À cet égard, je tiens à saluer l'action positive des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), cofinancés par la LBU, l'Union européenne et les régions.

Un point d'alerte subsiste en revanche sur l'abondement du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont les crédits de paiement sont loin d'être à la hauteur des engagements.

Je ne conclurai pas sans une note d'espoir plus généralement pour les outre-mer : je pense que d'ici 2030, ils peuvent démontrer qu'ils sont des territoires d'innovation et de production, au-delà de l'image de carte postale qui leur est parfois attachée.

Un exemple peut être donné avec les sargasses, qui polluent depuis 2011 les « côtes au vent », exposées au vent d'est, des Antilles, en particulier à la Guadeloupe, avec des répercussions négatives pour le tourisme et la pêche. Après un « plan sargasses » de 10 millions d'euros cofinancé par le ministère de la transition écologique en 2018, l'État prévoit pour 2022, 2,5 millions d'euros supplémentaires de crédits pour financer le « plan sargasses II », afin d'aider les collectivités dans le ramassage de ces algues. C'est bienvenu, mais une approche moins attentiste consisterait à anticiper davantage les échouages par des moyens satellitaires, à capter les sargasses en mer, et à développer la valorisation des sargasses, qui peuvent servir d'engrais ou de matériau pour fabriquer des produits plastiques.

Il ne s'agit là bien sûr que d'un exemple parmi d'autres. Les outre-mer ont un potentiel évident pour devenir des laboratoires dans la recherche de résilience accrue des territoires face aux effets du changement climatique. Et ces solutions seront ensuite transposables dans l'hexagone.

Mme Sophie Primas, présidente. - Compte tenu des débats en cours sur le vote de la 1^{ère} partie de la loi de finances, je vous propose de repousser le vote sur ces crédits à la fin de l'examen de l'ensemble des missions.

Examen en commission
(Mercredi 24 novembre 2021)

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, à la suite du rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, les avis budgétaires portant sur les missions de la seconde partie du PLF sont devenus sans objet et ne seront pas discutés en séance publique.

Notre commission avait décidé de réserver son vote et de surseoir à se prononcer lors de la présentation des rapports pour avis successifs. Afin de tirer les conséquences de ce choix, il nous revient désormais d'autoriser formellement la publication sous forme de rapports d'information des différents tomes correspondant aux missions budgétaires relevant de notre commission.

Il n'y a pas d'opposition ?

Je vous remercie.

La commission des affaires économiques autorise la publication de ces rapports d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Vendredi 22 octobre 2021

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

Lundi 25 octobre 2021

- *Union sociale pour l'habitat* : **M. Mahieddine HEDLI**, directeur de l'outre-mer.

- *L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité* : **Mme Florence SVETECZ**, secrétaire générale, **M. Philippe BARJAU**, directeur Emploi Formation Partenariats.

- *Direction du budget* : **M. Jean-Marc OLÉRON**, sous-directeur.

Mardi 26 octobre 2021

- *Fédération des entreprises des outre-mer* : **MM. Hervé MARITON**, président, et **Laurent RENOUF**, délégué général ; *Association des chambres de commerce et d'industrie des outre-mer* : **M. Pierre DUPUY**, directeur général.

Vendredi 29 octobre 2021

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

- *Ministère des outre-mer* : **M. Mathieu LEFEBVRE**, directeur adjoint de cabinet, en charge du suivi de l'exécution des réformes, **Mme Jennifer LORMIER**, conseillère parlementaire, **M. Hugo LE FLOC'H**, conseiller budgétaire et finances locales, **M. Jérôme SAULIÈRE**, conseiller affaires économiques, emploi et fonds européens - *Cabinet du ministre des outre-mer* ; **MM. Stanislas ALFONSI**, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques, et **Marc DEMULSANT**, sous-directeur de l'évaluation de la prospective et de la dépense de l'État - *Direction générale des outre-mer*.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Action Logement Groupe*
- *Atout France*

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/pjlf2022.html>