

COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES DE L'ÉTAT OUTRE-MER

SYNTHÈSE DU
RAPPORT BIENNAL
2013-2014

Sous la présidence de Madame Chantal BERTHELOT, Députée de Guyane

Conformément aux dispositions de l'article 74 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le
développement économique des outre-mer

INTRODUCTION DE MADAME CHANTAL BERTHELOT, DÉPUTÉE DE GUYANE ET PRÉSIDENTE DE LA CNEPEOM

Mesdames, Messieurs,

La Commission Nationale d'Evaluation des Politiques de l'Etat Outre-Mer (CNEPEOM) a été instituée par l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM). Le décret du 1er septembre 2010 a en outre précisé la composition et les modalités de fonctionnement de cette Commission regroupant 39 membres :

- 10 députés et 10 sénateurs des différentes formations politiques ;
- 2 membres du conseil économique social et environnemental ;
- 11 représentants de collectivités ultramarines ;
- 6 représentants de l'Etat : 2 représentants permanents (le ministre chargé du budget et des comptes publics et le ministre chargé de l'outre-mer) et 4 représentants des ministres intervenant dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat outre-mer, convoqués pour chacun des points de l'ordre du jour d'une même séance de la Commission.
- S'ajoutent à ces membres titulaires, 10 députés, 10 sénateurs et 2 membres du CESE ayant la qualité de suppléants.

Véritable instance de dialogue, la CNEPEOM est marquée dans sa composition par la volonté d'assurer la diversité et la représentativité de l'ensemble des acteurs et territoires concernés. Plus encore, la CNEPEOM a pour mission de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat dans les outre-mer, en particulier les mesures en faveur du développement économique et social.

La CNEPEOM doit remettre au Parlement, tous les deux ans, un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique de la LODEOM et notamment de ses dispositifs relatifs au développement économique, au logement et à la continuité territoriale.

Réunie pour la première fois le 30 mai 2013, les membres de la CNEPEOM m'ont fait l'honneur de me confier sa présidence et ont désigné à mes côtés, Madame Karine CLAIREAUX, Sénatrice de Saint-Pierre-et-Miquelon et M. Philippe GOSSELIN, Député de la Manche, en tant que Vice-Présidents ainsi que Messieurs Ibrahim ABOUBACAR, Député de Mayotte et Eric DOLIGE, Sénateur du Loiret, en tant que co-Rapporteurs du rapport biennal. Le secrétariat de la commission est assuré par la direction générale aux outre-mer.

Plusieurs étapes ont marqué l'activité de la CNEPEOM depuis sa mise en place. En premier lieu, la **réunion plénière du 4 juillet 2013** qui a permis l'adoption du programme et des méthodes de travail ainsi que la désignation des pilotes des cinq thèmes :

- les politiques d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes : copiloté par Bernard LESTERLIN, député de l'Allier et par Jocelyn SAPOTILLE, 1er vice-président du conseil régional de Guadeloupe ;
- les mécanismes de formation des prix et leur niveau : copiloté par Joëlle PREVOT-MADERE, représentante du Conseil économique social et environnemental et par Jocelyn SAPOTILLE ;

- les politiques de continuité territoriale (continuité territoriale / desserte aérienne et maritime / aménagement numérique des territoires) : copiloté par Gabriel SERVILLE, député de Guyane et par Michel MAGRAS, sénateur de Saint-Barthélemy ;
- les politiques de logement social : piloté par Ericka BAREIGTS, députée de La Réunion.
- le bilan de la mise en œuvre de la loi n°2011-717 du 23 juin 2011 sur la résorption de l'habitat indigne.

Un thème supplémentaire relatif à la prise en compte des réalités ultramarines dans les politiques publiques nationales a également été retenu.

S'agissant de la méthode de travail privilégiée par les membres de la CNEPEOM, celle-ci se fonde sur l'analyse et la synthèse d'études et de rapports existants, qui peuvent émaner des assemblées, des services de l'Etat, d'organismes publics ou privés, de collectivités ou d'inspections. Ce travail a été complété par des auditions et des consultations d'experts, d'acteurs concernés et de représentants ministériels. **Au total, plus de 50 auditions ont été menées par les membres de la CNEPEOM, auxquelles s'ajoute un nombre important de consultations écrites.** Pour le mener à bien, les membres de la CNEPEOM ont pu s'appuyer sur les services de la Direction Générale des Outre-mer (DGOM).

La remise de ce premier rapport de la CNEPEOM représente, pour moi ainsi que pour tous les membres de la CNEPEOM, un immense honneur et le fruit d'une année de travail intense et collectif. Je tiens, par la présente, à remercier toutes les personnes qui se sont impliquées dans ce travail.

Dès lors, le présent rapport a pour ambition d'informer les pouvoirs publics sur l'impact des mesures prises dans la réalité quotidienne de nos concitoyens d'outre-mer.

En effet, face à la multiplication de rapports et d'études, la volonté collective qui anime les membres de la CNEPEOM est de mettre en lumière, de clarifier, de mesurer la cohérence et de hiérarchiser les éléments disponibles sur les politiques de l'Etat outre-mer, en particulier sur les mesures prises pour favoriser le développement économique et social des territoires ultramarins. L'objectif affiché au travers de ce rapport est donc d'éclairer les décideurs publics sur les résultats et les effets des politiques menées, pour valoriser les mesures réussies et améliorer celles qui le sont moins. C'est aussi la raison pour laquelle les membres de la CNEPEOM se sont efforcés de dépasser le stade de l'analyse afin de formuler de grandes recommandations dans chacune des thématiques. C'est le but même de la CNEPEOM, d'être une structure pluraliste de propositions au moyen de l'évaluation des politiques d'Etat outre-mer.

C'est aussi l'esprit même du choix des membres de la CNEPEOM d'inscrire, en tant que fil rouge, un thème supplémentaire relatif à la prise en compte des réalités ultramarines dans les politiques publiques nationales.

La prise en compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* » des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution dans l'élaboration de la norme de droit qui leur est applicable souffre de deux difficultés principales :

- d'une part, une culture administrative qui a trop longtemps regardé les départements d'outre-mer comme une catégorie juridique per se, pour laquelle les adaptations possibles des lois et règlements étaient uniformes, comme si les « caractéristiques et contraintes particulières » de la Guyane étaient nécessairement les mêmes que celles de La Réunion ;
- d'autre part, une interprétation étroite de la notion d'adaptation, trop souvent entendue comme la déclinaison du droit commun national, en méconnaissant la possibilité d'adopter des dispositions spécifiques aux collectivités d'outre-mer, dès lors que ces dispositions répondent au critère énoncé au premier alinéa de l'article 73.

Dans les matières relevant du domaine de la loi, une amélioration sensible de la prise en compte des outre-mer peut être constatée depuis la révision constitutionnelle de 2008 et l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, notamment de son article 8, qui prévoit que l'étude d'impact qui accompagne nécessairement la présentation d'un projet de loi précise « *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* ». Désormais, les administrations qui préparent les projets de loi sont donc tenues d'examiner les conditions d'application de ces normes outre-mer et par conséquent d'envisager la possibilité d'adaptations.

Pour autant, elles ne disposent pas toujours des informations ou des connaissances nécessaires à l'élaboration de ces mesures d'adaptation. Ainsi, si l'on analyse les études d'impact des lois promulguées depuis le 1^{er} janvier 2014 (hors ratification des accords internationaux ou transposition du droit européen), on constatera que les mesures d'adaptation prévues *ab initio* par l'administration sont très peu nombreuses : si l'on fait abstraction des dispositions relevant de la simple « grille de lecture » administrative, de celles pour lesquelles les mesures adaptées résultent, nonobstant le principe d'identité législative, de l'existence de textes particuliers (code du travail de Mayotte, ordonnances applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon en matière de sécurité sociale) ou encore des dispositions d'extension aux collectivités régies par le principe de spécialité législative, les véritables dispositions d'adaptation sont rares.

L'étude d'impact poursuit un **triple objectif** : améliorer la qualité des projets de loi, mieux éclairer le Parlement sur la portée des réformes et enfin, constituer un outil d'aide à la décision politique.

Réalisée sous la responsabilité du ministre en charge de présenter le projet de loi devant le Parlement, l'étude d'impact respecte en principe un processus d'élaboration qui associe étroitement le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG).

En effet, dès le stade des réflexions préalables sur le projet de réforme, le ministère porteur se rapproche du SGG afin d'élaborer le cahier des charges de l'étude d'impact autour de trois axes : un projet de trame de l'étude, les contributions ministérielles – notamment les services statistiques – à solliciter et enfin, le calendrier d'élaboration de l'étude d'impact. Une fois le document élaboré, il est soumis par le SGG à l'appréciation des autres ministères concernés puis à la validation du cabinet du Premier ministre.

Par ce processus obligatoire, le Gouvernement est alors en mesure de transmettre au Conseil d'Etat puis au Parlement, une étude d'impact consolidée. En cas d'absence de ce document, la première assemblée saisie peut refuser d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour et dans l'hypothèse d'un désaccord entre celle-ci et le Premier ministre, le Conseil constitutionnel peut être saisi pour trancher la question sous huit jours comme le prévoit l'article 39, alinéa 4 de la Constitution.

En outre, l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 exige une analyse extensive des impacts dans la mesure où elle envisage une évaluation des incidences de toute nature, de façon globale mais aussi par catégorie de personnes physiques ou morales concernées et pour les différentes administrations publiques ayant à connaître de la matière. En outre, il prévoit une disposition plus spécifique aux outre-mer qui repose sur l'analyse des « *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités* ».

C'est pourquoi, l'étude d'impact, de par sa nature évaluative et son champ d'étude élargi, semble être un instrument pertinent pour lutter contre l'inflation normative et améliorer la qualité de la norme. En outre, l'inclusion de la question des outre-mer dans les projets de loi étant désormais inscrite dans la Constitution, les citoyens ultramarins doivent s'attendre à une meilleure prise en compte de l'impact des mesures dans leur vie quotidienne.

Toutefois, il ressort, de l'ensemble des auditions menées, que l'obligation imposée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est partiellement respectée dans la mesure où la prise en compte des réalités ultramarines est essentiellement abordée principalement sous les angles juridique et institutionnel et moins au regard des autres critères économiques, sociaux et environnementaux.

Conséquence d'une approche encore trop peu sensibilisée aux enjeux des territoires d'outre-mer, il devient alors fréquent que les différents départements ministériels ne prévoient qu'une analyse de l'adaptation juridique des dispositions du projet de loi.

Ce constat est accentué par le problème de la consultation bien trop tardive, si ce n'est en urgence, des assemblées locales et qui a pour effet de limiter leurs capacités d'analyse sur les textes qui leur sont soumis et donc la possibilité de formuler des observations qui garantiraient une prise en compte effective des réalités ultramarines.

Face à ce constat, il importe de s'interroger sur les meilleurs outils mis à la disposition des administrations en termes d'accès aux données et en termes d'analyse pour garantir une prise en compte effective des réalités ultramarines dans les études d'impact préalables et lors de l'élaboration des normes applicables aux outre-mer.

En termes de supports juridiques, trois instruments s'offrent au ministère porteur du projet de loi pour prévoir des mesures d'adaptation.

Ainsi, le recours à l'ordonnance peut se justifier au nom du principe de sécurité juridique en ce sens qu'il se base sur un texte désormais stabilisé après le débat parlementaire. De prime abord, cette procédure entraîne des « dérogations de fait » aux obligations constitutionnelles de prise en compte des réalités ultramarines dans la mesure où elle diffère dans le temps l'application des dispositions législatives et n'impose pas la production d'une étude d'impact supplémentaire. Pour autant, elle constitue un « filet de sécurité » pour les ministères puisqu'elle reporte de quelques mois la mise en place des dispositions, un temps nécessaire pour préparer les mesures d'adaptation spécifique aux outre-mer. Solution à la fois de prudence et de consensus, elle a pour effet néfaste de produire, chez les élus et les parlementaires, un sentiment de moindre considération de la part des pouvoirs publics.

Cette approche est au demeurant moins incertaine que celle consistant, comme on le voit encore trop souvent, à donner l'illusion d'une prise en compte des outre-mer par une formule du type : « *Les dispositions des articles L. ... sont applicables aux départements d'outre-mer dans des conditions fixées par décret.*¹ », au pire trompeuse s'il s'agit d'adaptations de nature législative qui ne pourraient donc pas être prises par décret, au mieux inutile puisque le pouvoir réglementaire peut, sans qu'il soit besoin de le mentionner, prendre les dispositions d'application nécessaires, avec les adaptations justifiées par les « *caractéristiques et contraintes particulières* » des départements d'outre-mer.

En outre, l'administration a également la possibilité de produire une loi spécifique aux outre-mer. Une telle initiative, exceptionnelle à ce jour, s'est exercée dans le domaine maritime avec la réforme portuaire du 4 juillet 2008 suivie de la loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer. Dans ce cas d'espèce, la loi de 2008 ne s'appliquait qu'aux ports métropolitains et ne comportait pas

¹ Art. L. 681-6 du code rural et de la pêche maritime, version de 2009

encore d'étude d'impact puisque celle-ci intervenait avant la réforme constitutionnelle. Toutefois, le Gouvernement, à l'occasion de la loi du 22 février 2012, a élaboré une étude d'impact riche et complète, sans recours à l'ordonnance et qui a marqué la distinction entre le volet hexagonal et ultramarin.

L'inclusion d'un titre spécifique aux outre-mer dans le projet de loi peut apparaître comme une voie intermédiaire idéale en ce sens qu'elle permet une adaptation des politiques publiques au plus près des réalités locales pour mieux répondre aux problématiques ultramarines.

Cela passe alors par un travail d'approfondissement et de développement propres à chaque territoire, décliné selon les types d'impacts. Dans cette perspective, le récent rapport d'information réalisé au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale à l'occasion de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, que j'ai co-présenté avec M. GAYMARD, Député de Savoie, va dans ce sens.

L'approche territorialisée assure alors la cohérence du projet de loi et garantit le bien vivre ensemble des citoyens sur l'intégralité du territoire national.

De manière plus globale, des efforts doivent être fournis de la part de l'ensemble des acteurs pour éviter qu'elle ne soit envisagée que sous le simple aspect juridique, autrement dit celui de l'adaptation des normes aux réalités ultramarines. En effet, les études d'impact ne sont pas faites pour servir de support à des consultations - concertations.

L'obligation de produire une étude d'impact à l'appui des projets de loi, telle qu'initialement présentée, permettait de fixer, dans un document, les réflexions engagées en amont par le ministère porteur. L'avantage était double à la création d'une telle procédure : pour la loi d'une part, dans la mesure où sa qualité et sa quantité s'en trouvaient améliorées et d'autre part, pour le Gouvernement et le Parlement dont la légitimité serait renforcée grâce à la démonstration par écrit d'un travail d'expertise en amont. Implicitement, c'est la confiance du citoyen envers les pouvoirs exécutif et législatif qui est visée.

Présentée comme un moyen d'améliorer considérablement la qualité de la loi, l'étude d'impact souffre aujourd'hui de certaines insuffisances comme l'a révélé le Conseil d'Etat dans son rapport de 2012 : « L'année 2011 a permis, pour plusieurs catégories particulières de projets de loi, de préciser les exigences résultant, en matière d'études d'impact, de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. D'une façon générale, le Conseil d'Etat a relevé que, même si les progrès notables sont à mettre au crédit des administrations, la qualité des études d'impact ou s'agissant des lois de finances, des évaluations préalables, doit encore être sensiblement améliorée. Les exigences de la loi organique à cet égard sont d'ailleurs variables en fonction de la nature ou même de l'objet du projet de loi ».

Le dispositif doit donc encore être consolidé pour garantir la prise en compte effective des réalités ultramarines dans les politiques publiques nationales. Pour y parvenir, tous les acteurs investis dans les outre-mer doivent être mobilisés. En premier lieu, la DGOM est un acteur incontournable dans la rédaction des études d'impact dans la mesure où elle dispose des compétences techniques et juridiques nécessaires. C'est pourquoi, il conviendrait de renforcer les capacités de la DGOM à disposer et à traiter des données utiles aux outre-mer dans un contexte de montée en puissance de la CNEPEOM.

Cette intégration de la question ultramarine dans le travail de l'administration ne peut être dissociée d'une plus grande association des parlementaires ultramarins qui constituent un relais très important dans la transmission de l'information. En effet, ils sont en capacité de mettre en place un réel travail de pédagogie destiné à mieux informer les élus locaux sur les textes en préparation. A l'inverse, ils ont la possibilité d'éclairer les services ministériels sur les problématiques et les enjeux locaux auxquels sont confrontées les collectivités ultramarines.

Cette collaboration plus conséquente des parlementaires ultramarins peut se concrétiser également par le renforcement des délégations aux outre-mer du Parlement qui constituent des vigies de choix pour une meilleure prise en compte des réalités ultramarines dans les politiques publiques nationales.

S'agissant de l'élaboration de l'étude d'impact, des actions peuvent encore être envisagées afin d'en améliorer la procédure tant en amont qu'en aval. En premier lieu, il serait judicieux d'actualiser l'étude d'impact au cours de la procédure législative, afin de tenir compte des principaux amendements. Cette conséquence du débat parlementaire a été soulevée par les personnes auditionnées : en effet, compte tenu de l'évolution subie par le projet de loi entre le moment de son dépôt au Parlement et sa publication officielle, les différents ministères privilégient le recours à l'ordonnance lequel permet alors d'adapter le texte législatif aux réalités ultramarines.

De manière plus générale encore, une réflexion doit être entamée sur le champ normatif couvert par l'obligation d'étude d'impact. Le troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution ne mentionne en effet que les conditions de présentation des projets de loi, la réalisation d'une étude d'impact ne s'imposant ni pour les propositions de loi, ni pour les amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, ni pour les projets d'ordonnances de l'article 38 ou 74-1 de la Constitution (décision du Conseil constitutionnel n° 2009-579 DC du 9 avril 2009). Dans ce contexte, le recours trop fréquent à l'ordonnance, évoqué précédemment, semble se justifier par le principe de sécurité juridique et pour lequel il est préférable de passer par cette voie pour adapter le texte aux réalités ultramarines. Cette position, de prime abord légitime, trouve sa limite dans la mesure où aucune étude d'impact n'est requise dans le cadre des ordonnances ainsi que des projets de loi de ratification. Dès lors, les réalités ultramarines semblent écartées et soumettre l'ensemble de la norme française à l'obligation d'étude d'impact impose certes une révolution de la culture administrative (modification de l'organisation et des méthodes de travail) mais offre la garantie de ne pas ignorer les réalités propres à chaque territoire ultramarin.

En outre, sur la question de l'applicabilité des textes, celle-ci est délicate selon les collectivités d'outre-mer (spécialité ou identité législative) d'autant plus que dans certains domaines du droit, il est difficile de dire quelle est la norme en vigueur localement. On peut se prononcer en faveur de travaux qui consisteraient à voir émerger le pendant local de LEGIFRANCE avec des guides électroniques propres à chaque collectivité territoriale à l'instar du projet LEGICALEDONIE. Ce travail est d'autant plus indispensable que la jurisprudence a perturbé les choses : autrement dit, il est crucial de rendre accessible, aussi bien pour les citoyens que pour les administrations, et de manière sûre le droit applicable aux outre-mer en développant des outils collectivité par collectivité. C'est une tâche certes colossale mais nécessaire puisque même la Commission Supérieure de Codification rencontre des difficultés avec le droit des collectivités d'outre-mer. La création d'une mission dont le rôle serait de remettre à plat le droit existant en outre-mer serait une solution idéale.

S'agissant des matières relevant du domaine réglementaire qui, pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, sont probablement celles où les adaptations et les dispositions particulières seraient le plus utiles, deux pistes d'amélioration pourraient également être suggérées :

- d'une part, si depuis février 2011, une circulaire du Premier ministre a rendu obligatoire la présentation d'une fiche d'impact analysant les effets attendus des dispositions réglementaires pour les entreprises, les collectivités et les particuliers, à la différence de l'étude d'impact prévue par la loi organique pour les projets de loi, cette fiche d'impact des textes réglementaires ne comporte aucune rubrique relative aux adaptations aux outre-mer de la réglementation proposée ; il serait utile de la compléter sur ce point pour que la réflexion sur les adaptations de la réglementation proposée aux outre-mer constitue un point de passage obligé ;

- d'autre part, il serait souhaitable de favoriser, à l'occasion de la consultation obligatoire des assemblées délibérantes des collectivités territoriales d'outre-mer, non seulement la formulation d'avis sur les adaptations proposées, mais aussi l'émergence de dispositions particulières permettant

une meilleure prise en compte des réalités ; ceci pourrait se faire par une consultation systématique des services déconcentrés de l'Etat pendant la phase de consultation des assemblées délibérantes, charge à ces services de recueillir, lorsque l'importance de la matière le justifie, l'avis des organisations professionnelles.

Une meilleure prise en compte des réalités ultramarines dans l'élaboration de la norme de droit peut également résulter de la capacité d'initiative des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à l'exception de La Réunion, à demander à être habilitées, en application des deuxième et troisième alinéas de cet article, à prendre elles-mêmes les dispositions réglementaires ou législatives applicables sur leur territoire dans un domaine déterminé. Cette disposition tend à être un peu plus utilisée que par le passé, mais pourrait recevoir une plus large application.

Reste la question, pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, de l'adaptation des directives et règlements aux contraintes liées à l'éloignement et à l'insularité par des « mesures spécifiques » prévues par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Un renforcement des liens des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer avec la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, où un conseiller est spécialement chargé du suivi des questions d'outre-mer, permettrait probablement d'améliorer cette prise en compte.

Parallèlement, la question de l'accès et de la disponibilité des données statistiques doit être rapidement résolue afin de garantir une connaissance fine des territoires ultramarins (économique et sociale) et par conséquent un travail pertinent et juridiquement fiable. Il convient néanmoins de souligner l'effort entrepris par les différents ministères dans la mise en place de systèmes de collectes d'informations. Ce travail en interne est indissociable du réseau territorial.

En effet, les ministères reconnaissent la qualité de leurs relations avec les services locaux qui sont des acteurs incontournables dans la remontée de données et donc d'une appréciation plus fine des réalités ultramarines, territoire par territoire. Tous ces éléments ne doivent pas masquer les progrès qui demeurent encore à réaliser pour dépasser le seul prisme hexagonal d'analyse. C'est pourquoi, la collaboration entre les ministères doit être approfondie pour favoriser l'accès, la transmission et l'analyse des données relatives aux outre-mer.

Enfin, l'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer ne peut se résumer à la production de rapports remis au Parlement. Elle doit être source de transformations et de sensibilisation des citoyens mais également des agents ministériels aux problématiques ultramarines. Aussi, des modules de formation des fonctionnaires aux enjeux plus spécifiques des collectivités ultramarines est indispensable. Plus largement encore, l'étude d'impact doit être imaginée comme dissociée du projet politique puisqu'elle est un examen concret des situations par rapport à un projet de loi.

La démarche des études d'impact, s'agissant du volet ultramarin, n'est pas allée jusqu'au bout en ce sens que la mutualisation des moyens et la mise en réseau d'évaluateurs dans chaque ministère n'ont pas été prévues même si dans certains cas, à l'instar de la DGOM, il existe un bureau chargé de l'évaluation. Aussi, un tel réseau permettrait de capitaliser l'ensemble des données et d'en donner l'accès aux rédacteurs des études d'impact, améliorant ainsi leur qualité.

Aux termes de plusieurs mois de travail, la commission est parvenue à plusieurs recommandations présentées dans la suite de ce rapport. A partir de constats et d'analyses rigoureuses, ces recommandations portent sur différents volets essentiels du développement économique et social des outre-mer. Elles ont pour point commun de s'inscrire dans une logique volontairement pragmatique et opérationnelle, et portent l'ambition des membres de la CNEPEOM de voir ces recommandations, reprises et débattues par l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux et de trouver leur traduction en action publique. Je m'attacherai, accompagnée par mes collègues parlementaires à

porter ces recommandations en ce sens auprès du Gouvernement, et de la Ministre des outre-mer ainsi qu'au sein des assemblées parlementaires et de leurs commissions et délégations compétentes.

*

*

*

INTRODUCTION DE MONSIEUR IBRAHIM ABOUBACAR, DEPUTE DE MAYOTTE ET MONSIEUR ERIC DOLIGE, SENATEUR DU LOIRET, RAPPORTEURS DE LA CNEPEOM

Conformément à l'article 74 de la LODEOM portant création de la CNEPEOM, les travaux de la dite commission présentés dans le présent rapport ont concernés les thèmes suivants : les politiques de la continuité territoriale, les mécanismes de formation des prix et leur niveau, les politiques d'insertion professionnelle et d'emplois des jeunes ultramarins et la politique du logement social, auxquels s'ajoute un bilan de la mise en œuvre de la loi du 23 juin 2011 sur la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Ces cinq thèmes peuvent être abordés de différentes manières et la démarche adoptée par la commission dont nous avons l'honneur d'être les rapporteurs permet d'approfondir la connaissance sur ces sujets tout en laissant le champ à des travaux complémentaires sur d'autres volets qui n'ont pas été examinés comme la surrémunération ou l'impact des questions migratoires sur le développement économique et social de ces territoires et sur la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, il apparaît que dans certains territoires comme la Guyane, Mayotte ou Saint-Martin, l'impact de l'immigration n'est pas négligeable sur certaines politiques publiques notamment le logement, l'aménagement, la formation et l'insertion des jeunes.

En complément de ces cinq thèmes, prévus par la loi, la commission a examiné les conditions dans lesquelles les réalités ultramarines sont prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques nationales.

Ce rapport a pour ambition de repérer les axes principaux ainsi que les enjeux majeurs que sous-tend chaque thématique. Les travaux se sont attachés à étudier les données chiffrées nous permettant de dresser une comparaison objective entre les moyens dédiés aux politiques publiques concernées et les résultats constatés, pour en tirer les conclusions qui s'imposent, mais également les conséquences et les remédiations qui nous semblent ici nécessaires.

Il convient de préciser d'ores et déjà que certains territoires n'ont pu être étudiés de façon exhaustive par manque de données. En effet, faute de ressources nécessaires, les administrations publiques locales ou nationales ne sont pas toujours en mesure de fournir, à ce jour, une information statistique complète sur l'ensemble des territoires ultramarins, notamment le Département de Mayotte et les Collectivités d'Outre-mer (COM).

Dans ce cadre, chacun de nos thèmes de travail sera analysé sous l'angle de deux facteurs que nous souhaitons plus particulièrement relever : l'impact des normes nationales et européennes sur les économies ultramarines, et la vision stratégique d'ensemble dans laquelle doivent s'inscrire les politiques publiques dans les outre-mer.

La question des normes est essentielle outre-mer où bien souvent des normes européennes sont complétées et alourdies par des normes nationales déjà existantes et qui impactent les économies ultramarines en générant des délais complémentaires de production et d'acheminement et en contribuant à l'augmentation du niveau général des prix en privant ces territoires de l'opportunité qu'offrent leurs marchés régionaux tant en termes d'approvisionnement que de débouchés. Même si elle se doit de maintenir le niveau de sécurité domestique et alimentaire que visent à garantir ces normes, leur adaptation aux réalités ultramarines, notamment en matière de construction, apparaît à vos rapporteurs comme un enjeu premier auquel les pouvoirs publics se doivent de répondre en utilisant les outils juridiques communautaires existants.

La nécessité de définir une stratégie de **développement local** bénéficiant des potentiels de la zone géographique régionale doit ici être réaffirmée. Le rayonnement des outre-mer dans leur zone

régionale devrait notamment contribuer à la diminution des prix grâce à l'introduction d'accord de coopération régionale permettant aux outre-mer de développer un réseau d'échanges commerciaux stables et structurés conjuguant sur ces territoires l'ouverture de leurs économie sur de nouveaux marchés potentiellement porteur et la préservation du respect par leur partenaires commerciaux, des normes européennes en matière de sécurité domestique et alimentaire.

Les politiques publiques sont trop souvent déployées Outre-mer sans étude d'impact préalable, ce qui in fine engendre des points de blocage qu'il nous appartient aujourd'hui d'analyser après les avoir préalablement identifié. Une première analyse nous permet de constater que bien souvent les solutions proposées et les outils mis en place ne sont pas à la mesure des problématiques et des enjeux qui émergent Outre-mer compte tenu de leur ampleur. Sur ces territoires, la marche à franchir est souvent immense et les moyens alloués trop faibles pour permettre d'atteindre les résultats escomptés.

La difficulté essentielle réside dans une analyse erronée des états de lieux auxquels viennent s'ajouter des objectifs parfois non réalisables car non évalués préalablement y compris dans les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, ce qui interroge sur les modalités selon lesquelles le législateur aborde les politiques publiques et le déploiement de leurs axes stratégiques simultanément sur douze territoires aux réalités diverses.

Dans ce cadre, nous travaillerons selon le triptyque : quelles mesures ? Quels moyens ? Quels résultats ? Puis nous interrogerons les politiques publiques pour exposer clairement le constat lourd de conséquences et qui révèle que les décideurs publics, bien avant d'agir se demandent rarement comment s'y prendre pour atteindre les objectifs escomptés. Quels sont les objectifs raisonnablement atteignables Outre-mer et avec quel niveau de moyens ? Dans ce cadre, nous nous concentrerons essentiellement sur des recommandations qui invitent le législateur à fixer des objectifs atteignables et à concentrer son action sur un nombre limité d'axes prioritaires en y accordant les moyens nécessaires ou à ajuster ces objectifs aux moyens disponibles. Compte tenu des contraintes sur les dépenses publiques, ces recommandations s'efforcent d'être utiles, pragmatiques, peu couteuses et générant des résultats rapidement visibles. Elles seront analysées en termes de coûts et bien souvent nous constaterons qu'un certain nombre d'entre elles ne génèrent qu'un coût résiduel ou permettent même de réduire certains coûts sectoriels. Nous accorderons également une attention particulière aux bonnes pratiques et réussites locales potentiellement transposables sur les autres territoires.

Dans le cadre de ses travaux la commission a été confrontée de façon récurrente et pour le traitement de l'ensemble des thématiques, à de réelles difficultés de collecte et de disponibilité des données statistiques. Ce constat à lourdement pesé sur le choix par la commission des périmètres géographiques consacrés à l'étude de chaque thématique et explique la focalisation de nos analyses sur les territoires où ces données étaient disponibles.

La continuité territoriale tend à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de celles de l'hexagone, en prenant en considération les réalités géographiques, économiques et sociales des Outre-mer. Ce principe représente un enjeu essentiel pour les ultramarins devant faire face à l'éloignement de l'hexagone et parfois à l'isolement géographique, avec les conséquences et difficultés que cela implique en termes de cohésion nationale et de développement socioéconomique. Les transports, aériens ou maritimes ainsi que les technologies de l'information et de la communication sont des moyens permettant d'établir le lien entre nos territoires d'Outre-mer et l'hexagone et de favoriser les échanges.

Compte tenu des enjeux socioéconomiques que cela représente pour les citoyens d'Outre-mer et des difficultés techniques et économiques auxquelles peuvent être confrontées les entreprises dans ces

différents domaines, l'intervention des pouvoirs publics est indispensable. En effet, les territoires d'Outre-mer sont des petits marchés, confrontés à des handicaps structurels et soumis à des normes très différentes de celles dans lesquelles peuvent évoluer les pays voisins. L'action de l'Etat est alors primordiale pour compenser certaines difficultés, assurer durablement le juste équilibre entre la demande sociale et les contraintes de rentabilité des entreprises, réguler le jeu des acteurs, et enfin s'assurer que ce principe républicain est respecté sur l'ensemble des territoires d'Outre-mer .

Cependant, malgré les efforts déployés de nombreuses difficultés persistent. Ainsi, dans le domaine des transports, les prix restent pour les ultramarins encore élevés et la desserte des territoires inégalement assurée. En matière de continuité numérique, de nombreux progrès ont été faits ces dernières années, mais le déploiement des structures de communication et leurs prix ne sont pas encore au niveau de l'hexagone et il semble urgent d'agir dans ce domaine pour éviter une nouvelle fracture numérique.

Il semble aujourd'hui essentiel pour lutter contre l'isolement de ces territoires de mettre en place des moyens adaptés à la situation et aux problématiques de chaque territoire. Compte tenu des coûts engendrés par la continuité, la cohérence et la complémentarité de l'action des pouvoirs locaux, nationaux et européens sera très importante. Enfin, les territoires d'Outre-mer évoluent dans des contextes économiques différents de l'hexagone, la prise en compte de leur environnement régional s'avère, dans ce cadre, nécessaire pour permettre à nos entreprises d'être compétitives localement.

La question des prix ainsi que leurs mécanismes de formation constituent une problématique récurrente qui revêt, Outre-mer, une acuité d'autant plus importante qu'elle obère le pouvoir d'achat des ménages ainsi que la compétitivité des entreprises et de ce fait, handicape la croissance économique de ces territoires.

Les niveaux des prix demeurent structurellement plus élevés Outre-mer que dans l'hexagone, même si les écarts de prix restent quant à eux relativement constants sur le long terme. L'analyse approfondie de l'évolution de ces niveaux de prix révèle que si ces dernières résultent bien de causes objectives, leurs mécanismes de formation, alliés au jeu parfois complexe et souvent opaque des acteurs induisent une incidence non négligeable sur les prix et notamment ceux des produits dits de grande consommation.

Ainsi, les économies ultramarines se caractérisent par la faiblesse de la demande intérieure, par l'étroitesse des marchés locaux, par une offre à l'export encore limitée ainsi que par une concurrence souvent mise à mal par l'existence récurrente de forts monopoles.

Du côté de la demande, le niveau des revenus ainsi que les forts taux de pauvreté et de chômage impactent le pouvoir d'achat des ménages ultramarins, ce qui souligne que la question des prix a une forte dimension sociale, celle de la « cherté de la vie ».

Du côté de l'offre, il semble que la difficulté des marchés à offrir aux ménages des produits à des prix soutenables, trouve son origine tant dans des situations de concurrence imparfaite que dans une chaîne de distribution trop souvent composée d'une multiplicité d'intermédiaires, pratiquant des politiques de marges peu transparentes.

En réponse à ces difficultés, l'Etat a développé une action volontariste en instituant des mesures visant à corriger ces imperfections de la concurrence et à contribuer à la régulation des prix. Ainsi, à la suite de loi pour le développement des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009, la Loi relative à la régulation économique outre-mer de novembre 2012 est venue renforcer le dispositif existant. Ses principales dispositions visent notamment à renforcer le pouvoir d'intervention de l'Etat et de l'Autorité de la concurrence en matière de régulation des prix et de concentration, à encadrer certains prix

(télécommunications, tarifs bancaires), mais également à promouvoir des accords de modération des prix (bouclier qualité-prix) et à renforcer la connaissance de la formation des prix en renforçant le rôle des observatoires des prix.

Pour autant, cette action volontariste de l'Etat doit se poursuivre, car si le niveau des prix des produits alimentaires amorce un repli, celui du niveau général des prix ne présente pas un recul assez sensible pour que les consommateurs bénéficient d'une véritable diminution de la cherté de la vie.

Le logement social constitue un vecteur d'intégration sociale, il permet de lutter contre la précarité et d'améliorer les conditions de vie des plus modestes. Il contribue aussi à la définition d'un environnement sanitaire et social adapté et renforce la cohésion sociale.

La politique du logement social conduite Outre-mer constitue l'un des principaux enjeux stratégiques du développement économique et social de ces territoires dont les réalités très contrastées se rejoignent sur l'importance des besoins constatés.

La structure et l'évolution de la population des Outre-mer impliquent en effet des besoins importants et croissants de logements diversifiés. Si les Antilles voient le poids de leur population âgée se développer et ainsi croître leurs besoins en logements adaptés ; la situation de La Réunion, de Mayotte et de la Guyane est différente, avec une structure par âge plus jeune du fait du niveau soutenu de la natalité et d'une pression migratoire importante. A cela s'ajoutent Outre-mer des situations de décohobitation et de personnes vivants seules qui accentuent le besoin en logements sociaux des populations les plus précaires : populations immigrées, jeunes, femmes isolées, familles nombreuses.

Les économies ultramarines s'inscrivent dans un contexte économique et social marqué par une forte proportion de faibles revenus et un taux de chômage élevé qui induisent une forte part de ménages éligibles aux dispositifs de logement sociaux.

Le logement constitue le premier poste de dépenses et d'endettement des ménages les plus modestes.

L'importance des besoins qui découlent de ces réalités économiques et sociales a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique très active en matière de logement social afin d'atteindre l'objectif d'un logement décent pour tous. Or, malgré l'importance des moyens affectés à cette politique, qui ont toutefois généré une augmentation significative du nombre de logements sociaux produits ces dernières années, les besoins demeurent supérieurs à cette production.

Il est donc primordial d'analyser les facteurs de blocage du système de production de logements sociaux afin de le rendre plus efficace. Cela n'implique pas forcément un abondement de crédits alloués. Il convient en effet, dans un contexte de crise économique, de déterminer les marges d'amélioration de la performance du système. Cette amélioration peut parfois être le fruit de la simplification d'un certain nombre de normes et de procédures pas toujours adaptées aux réalités des Outre-mer. Les expériences de simplification et d'adaptation réussies doivent ainsi faire l'objet d'une étude attentive en vue d'appréhender les modalités de leur mise en œuvre, ainsi que leurs facteurs de succès, afin d'en capitaliser les enseignements et de déterminer les conditions de leur transposition dans les autres Outre-mer.

Il convient également de disposer d'une vision partagée des besoins, découlant d'une démarche partenariale et d'observation des réalités des Outre-mer. La solidité des données disponibles qui sont le socle du système, comme la cohérence des politiques menées par les différents acteurs du logement social, peuvent en effet être améliorées. A l'issue de cette démarche indispensable, des objectifs atteignables pourront dès lors être fixés par territoire et de manière pluriannuelle, en fonction des réalités qui auront pu être identifiées et quantifiées.

La situation d'inactivité et de sous-emploi des jeunes ultramarins est aiguë dans les différents territoires ultramarins, quel que soit leur situation démographique. La relance de l'activité ainsi que la création d'emploi, ont donc été des priorités inscrites dans les politiques de l'emploi mises en place par l'État et les collectivités territoriales. **Cette situation de chômage et de tensions sur le marché de l'emploi est très fortement marquée pour les jeunes ultramarins, plus exposés au chômage que leurs compatriotes hexagonaux.** Ainsi 60% des jeunes ultramarins de 25 ans se trouvent hors du marché de l'emploi et de tout dispositif de formation. Ces taux importants sont la conséquence notamment d'une forte proportion de jeunes peu qualifiés.

Les tensions sur le marché du travail dans les territoires d'Outre-mer sont également dues à un manque de qualifications adaptées aux besoins en emplois locaux ; mais également au développement de l'économie souterraine qui pèse sur la capacité des ultramarins à trouver un emploi stable et correctement rémunéré.

Les 561 000 jeunes ultramarins constituent une richesse pour demain. Toutefois, l'augmentation du chômage de longue durée et l'accroissement des risques d'exclusion et de pauvreté de leur population, sont des signes qui soulignent l'incapacité des politiques publiques à répondre aux enjeux de leur insertion. Ainsi, la persistance d'un chômage élevé des jeunes actifs, jamais descendu sous la barre des 14% depuis 1982, pose la question de l'efficacité des politiques de l'emploi, qui entraîne des risques d'exclusion économiques et sociaux.

L'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes sur le marché du travail nécessite de développer des parcours de formation professionnelle visant à favoriser l'employabilité des jeunes et à renforcer le rôle du système éducatif dont les missions visent à leur apporter les savoirs, savoir être et savoir-faire attendus par les acteurs du monde du travail.

Afin de garantir une insertion durable des jeunes dans l'emploi, les pouvoirs publics doivent permettre une acquisition des compétences de base. Il s'agit donc dans un premier temps, d'assurer un accès à l'école pour tous en détectant en amont, les signes avant-coureurs d'une possibilité de décrochage scolaire ou d'illettrisme, de manière à intervenir le plus rapidement possible sur ces problématiques. De nombreux dispositifs existent dans ces domaines outre-mer. Ils sont mis en place par un tissu d'acteurs conséquents, mais des marges de progression existent.

En effet, afin de sécuriser les parcours des jeunes vers l'emploi, une anticipation des besoins en matière d'emploi sur les territoires est nécessaire. Cela passe par une connaissance approfondie de la situation du marché local de l'emploi, des besoins et des secteurs en tension, qui doit être mise en adéquation avec l'offre de formation locale. Enfin, des situations de mobilité peuvent être envisagées pour répondre aux demandes et aux besoins de formations des jeunes ultramarins.

*

*

*

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES DU RAPPORT BIENNAL DE LA CNEPEOM

THEMES	Recommandations retenues
Les politiques de continuité territoriale	En matière de continuité numérique : - Réduire les frais d’itinérance ou les supprimer selon les cas - Baisser le coût de la capacité en intervenant sur les tarifs d’achat (ou de vente) de capacité sur les liaisons internationales En matière de continuité aérienne : - Analyser les conditions pour assurer la pérennité du dispositif d'aide à la continuité territoriale - Adapter les coûts d’exploitation pesant sur les transporteurs régionaux, aux réalités ultramarines
Les mécanismes de formation des prix et leur niveau	- Améliorer la connaissance des mécanismes de formation des marges, de leur niveau et de leur évolution - Favoriser le développement des relations commerciales dans la zone régionale à laquelle appartient le territoire
Les politiques d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes	- Accroître la dotation des contrats de service civique et de SMA pour les jeunes ultramarins en mettant l’accent sur le savoir être et l’auto-engagement - Favoriser la mobilité et la coopération décentralisée dans l’espace régional
Les politiques de logement social	- Adapter les normes aux réalités des Outre-mer - Faire du logement social un vecteur de développement d’une économie sociale et solidaire

Recommandations relatives aux politiques de continuité territoriale

- **Réduire les frais d'itinérance ou les supprimer selon les cas**

L'éloignement entre les territoires d'outre mer et l'hexagone induit de fait des surcoûts d'itinérance. Un appel en itinérance offert par un opérateur à son client de détail en itinérance sur un autre réseau est une prestation achetée à un autre opérateur. Les opérateurs métropolitains et ultramarins encourrent donc un coût supplémentaire de production des prestations en cause, à savoir le transit intercontinental additionnel pour les communications vers l'Europe.

La question de l'itinérance est particulièrement sensible outre-mer. Ces frais supplémentaires sont difficiles à admettre pour les personnes se déplaçant entre l'hexagone et les territoires d'outre-mer, puisqu'ils voyagent sur le territoire national. Il serait donc bénéfique pour les clients que des accords entre opérateurs nationaux ayant des filiales outre-mer et entre opérateurs nationaux et locaux, dans l'incapacité de fournir une offre de services sur l'ensemble du territoire national, soient mis en place de manière à réduire voir à supprimer, les frais d'itinérance.

En réponse à cette problématique, la loi Lurel 2007-1774 a notamment procédé à la régulation des coûts par l'extension aux outre-mer des plafonds tarifaires inscrits au règlement européen (717/2007), avec l'objectif d'en diminuer les coûts dans ces territoires. Sont concernés par cette mesure, les appels mobiles passés en situation d'itinérance en métropole vers les départements d'outre-mer et vers Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, et réciproquement, ainsi que pour les situations d'itinérance entre ces territoires.

Selon l'ARCEP, l'application de cette loi a fait bénéficier les consommateurs de baisses substantielles de tarifs de ces communications. En moyenne, la baisse des tarifs à l'entrée en vigueur du règlement a été de 40 %. La loi n° 2009-1572 relative à la lutte contre la fracture numérique a rendu applicable le plus récent règlement communautaire (n°531-2012) qui prolonge les effets du règlement de 2007 et l'étend aux SMS.

Depuis le 30 juin 2007, les opérateurs ont l'obligation de proposer l'Eurotarif à leurs clients voyageant au sein de l'Union européenne pour leurs appels passés ou reçus depuis un téléphone mobile. Les prix des communications émises en situation d'itinérance à l'étranger sont ainsi passés le 1er juillet 2012 de 35 centimes d'euros HT à 29 centimes d'euros HT par minute pour les appels émis à l'étranger et de 11 centimes d'euros HT à 9 centimes d'euros HT par minute pour les appels reçus à l'étranger. Le tarif des SMS de détail a été fixé à 9 centimes d'euros/message.²

Le 3 avril 2014, le Parlement européen a voté une proposition de règlement, ayant pour but de faire de l'Europe un « continent connecté ». L'objectif est de faire de l'Union européenne un marché unique des télécommunications. Le Parlement européen a notamment décidé de mettre fin aux redevances d'itinérance d'ici à décembre 2015. Les Etats membres doivent désormais examiner le règlement et donner leur accord à la Commission d'ici à la fin 2014.³ Cependant, comme cela est précisé précédemment, ce règlement ne s'applique pas aux situations d'itinérance à l'intérieur d'un territoire national et ne concerne donc pas les consommateurs habitants outre-mer ou dans l'hexagone et se déplaçant outre-mer.

Un travail d'adaptation législatif doit donc être mené au niveau national et européen pour prendre en compte la situation particulière des territoires d'outre-mer et faire en sorte que le texte législatif proposé au Conseil de l'Union européenne d'ici à la fin 2014, intègre ces territoires.

² Rapport ARCEP 23 mai 2013

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-373_fr.htm

Des marges de progressions sont possibles et ce dans l'intérêt des consommateurs, à l'image des actions mises en place par l'opérateur FREE Mobile. L'opérateur a en effet annoncé début 2014, qu'il intégrait désormais dans son forfait à 19,99 euros, les communications passées depuis la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et la Guyane française, durant 35 jours par année civile, soit l'équivalent de cinq semaines de congés. Les abonnés peuvent également utiliser leur accès mobile à Internet sans surcoût, dans la limite de 3 Go. Des mesures au niveau national doivent être prises pour accompagner les opérateurs dans cette voie et si besoin assouplir les règles de concurrence en la matière.

- **Baisser le coût de la capacité en intervenant sur les tarifs d'achat (ou de vente) de capacité sur les liaisons internationales**

La plus faible pénétration du haut débit dans les territoires d'outre-mer pourrait notamment trouver une explication dans le positionnement tarifaire des offres haut débit plus élevé qu'en métropole pour des services équivalents.

Les conditions tarifaires des offres de transit vers les territoires d'outre-mer pourraient, entre autres, justifier les tarifs plus élevés des offres haut-débit proposées par les fournisseurs d'accès sur le marché de détail. Toutes choses égales par ailleurs, le coût moyen pour faire transiter des données entre le réseau mondial et les territoires d'outre-mer est aujourd'hui de 5 à 10 fois supérieure à celui supporté par les fournisseurs d'accès en métropole. À ce jour, les abonnés en outre-mer ne peuvent donc bénéficier des mêmes offres qu'en métropole, c'est-à-dire des offres équivalentes en termes de prix et de fonctionnalités (possibilité de limitation de consommation).

Cette situation est d'autant plus critique que l'on s'inscrit dans la perspective d'un développement de nouveaux usages, qui seront plus gourmands en bande passante.

Dans le cas particulier de l'outre-mer, le Plan France Très Haut Débit vise à ce que l'augmentation du trafic entre les territoires d'outre-mer et les nœuds de connectivité internationale, liée au développement de la couverture en Très Haut Débit, puisse être absorbée par des réseaux de câbles sous-marins suffisamment dimensionnés et accessibles à des prix raisonnables. Il est donc prévu que le financement d'éventuels nouveaux câbles soit pris en compte.

Toutefois, le problème du coût de la bande passante sur les câbles existants reste posé. L'Etat et les collectivités partagent un objectif commun en la matière : faire baisser ce coût afin que cette baisse soit répercutée sur les prix de détail des offres. Toutefois, des divergences sont apparues en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour qu'une telle baisse soit possible.

Plusieurs solutions sont envisageables:

- une subvention apportée au client au niveau du prix de détail.
- l'achat de capacités de transit par les collectivités, afin de proposer des offres de gros subventionnées aux fournisseurs d'accès internet (FAI).
- la mise en place de serveurs de cache locaux afin que l'essentiel des contenus visionnés par les internautes soient disponibles localement.
- des subventions accordées aux FAI dans le cadre de leurs achats de capacités sur les câbles (contrairement à la 2ème solution, celle-ci laisse le choix aux FAI pour ce qui concerne le recours à tel ou tel fournisseur de capacités).

Ces solutions ne s'excluent pas mutuellement; elles nécessitent cependant qu'une étude soit menée en ce sens pour analyser leur faisabilité, notamment du point de vue du droit de la concurrence. Les solutions de subventionnement direct ne peuvent être durablement envisagées que si les conditions de leur financement public sont assurées sur le moyen terme.

- **Analyser les conditions pour assurer la pérennité du dispositif d'aide à la continuité territoriale**

L'aide à la continuité territoriale connaît depuis sa mise en place fin 2010 une consommation très dynamique. Elle a connu sur trois ans une forte augmentation.

Evolution du nombre de bénéficiaires et de la consommation du dispositif d'aide à la continuité territoriale entre 2011 et 2013

	Evolution 2013/2011	
	ACT	PME, PMFP et ACT
Bénéficiaires OM (en nombre)	+ 34,20%	+ 31,90%
Consommation OM (en M€)	+ 30,30%	+ 26,80%

Source : Ministère des outre-mer, juin 2014

Compte tenu du coût croissant que représente ce dispositif et du contexte budgétaire actuel, il semble nécessaire d'en assurer la durabilité par la création d'une recette qui lui serait affectée et/ou, par la restriction des critères d'attribution de ces aides. Il convient également de réfléchir à une meilleure coordination des aides d'Etat et des collectivités territoriales en la matière. Une étude doit être menée en ce sens pour identifier les pistes d'actions possibles en évitant toute nouvelle taxation des compagnies aériennes ou des passagers.

- **Adapter les coûts d'exploitation pesant sur les transporteurs régionaux, aux réalités ultramarines**

Certaines compagnies françaises de transport aérien établies dans les îles de la Caraïbes notamment, à l'échelon régional, sont confrontées en permanence à des concurrents étrangers desservant les mêmes lignes, et ayant obtenu des droits de trafic en France. Cependant, ces compagnies étrangères bénéficient de coûts d'exploitation moindres.

Ainsi, des droits de trafics sont délivrés à des compagnies en vertu d'accords signés avec les pays étrangers, sans vraiment mesurer les conséquences que cela implique. De fait, il est aujourd'hui très difficile pour de petites compagnies régionales françaises de faire face à une telle concurrence.

Ce constat montre la nécessité de prendre des dispositions propres à chacun des territoires ultramarins en fonction du contexte dans lequel s'exerce l'activité. Les législations françaises et européennes doivent prendre en compte la situation régionale et le contexte concurrentiel dans lequel exercent les compagnies ; ou alors imposer aux compagnies étrangères d'appliquer les règles françaises et européennes.

Un véritable travail de fonds, confié à un organisme indépendant, est nécessaire sur ce sujet. Il semble aujourd'hui, compte tenu de la concurrence internationale et du poids des taxes, des redevances et de la surcharge transporteur, sur le prix total d'un billet d'avion, nécessaire de les réévaluer ou de les adapter aux réalités ultramarines. Un contrôle pourrait être fait à cette occasion sur la surcharge transporteur. La mise en place d'une politique tarifaire adaptée à la fois à la demande sociale et aux deux contraintes majeures des compagnies aériennes que sont la pérennité du service et l'équité de la concurrence en sont les enjeux.

Recommandations relatives aux mécanismes de formation des prix et de leur niveau

Dans la chaîne des prix, les marges des entreprises sont quasi-systématiquement citées comme un maillon contributif majeur dans la formation des prix, dans la mesure où tout au long du processus de production et de commercialisation, les opérateurs prévoient successivement leurs marges.

- Pour être en mesure d'agir sur les prix, il convient d'**améliorer la connaissance des mécanismes de formation des marges, de leur niveau et de leur évolution**. Aussi, en ajoutant aux missions des observatoires des prix et des revenus celle de l'analyse et de l'information du niveau et de la structure des marges, la loi de régulation économique outre-mer donne des outils pour mieux appréhender le rôle des marges dans le niveau et l'évolution des prix⁴.

Il est recommandé que :

- chaque année, chaque Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) remette un rapport d'information et d'analyse des niveaux et structure de la formation des marges des entreprises, intégré au rapport de l'OPMR adressé au Parlement ainsi qu'aux ministres chargés des outre-mer, de l'économie, du redressement productif et du numérique⁵.
- l'OPMR puisse contribuer, en articulation avec les missions confiées à l'INSEE, à la production d'information statistique outre-mer sur les marges en partenariat avec les autres administrations territoriales afin d'adapter la charge des enquêtes en fonction des moyens humains et techniques disponibles.

En l'état actuel, les administrations publiques ne sont pas en mesure de fournir une information cohérente sur les prix, chacune restant prisonnière de ses missions (INSEE, IEDOM, DGCCRF, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ...). Il faut institutionnaliser un système en réseau des administrations autour de l'information sur les prix et les marges.

Il est recommandé qu'un programme de travail partenarial puisse se développer entre l'INSEE et les instituts statistiques existant dans les collectivités d'outre-mer, en lien avec le ministère des outre-mer, afin de développer la connaissance statistique en matière de formation des prix.

- **Favoriser le développement des relations commerciales dans la zone régionale à laquelle appartient le territoire**

Depuis au moins une décennie, les outre-mer ont engagé une coopération avec les pays et territoires de leur zone géographique respective. Cette coopération porte notamment sur des projets relevant des domaines économique, social, sanitaire, culturel, éducatif, environnemental, scientifique, etc.

Malgré les efforts entrepris, l'insertion des territoires ultramarins dans leur environnement régional reste limitée. En effet, les échanges commerciaux des DOM sont essentiellement tournés vers la métropole et les relations économiques avec les pays voisins restent faibles. Ainsi, le poids des importations de marchandises en provenance de la France hexagonale dans l'ensemble des importations représente en 2013, 42,9 % en Guyane jusqu'à 57,2 % à La Réunion. En Guadeloupe, la

⁴ Art. 23 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer crée un OPMR en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna.

⁵ L'article L. 910-1. 1 du Code de commerce prévoit que « Chaque observatoire rend un rapport annuel, qui peut être assorti d'avis et de propositions. Ce rapport est adressé au Parlement et aux ministres chargés des outre-mer, de l'économie, des finances et de l'emploi. « Il peut également, à la demande de son président ou du tiers de ses membres, rendre des rapports sur des sujets particuliers. »

part des importations provenant des pays de l'Union européenne (hexagone compris) dans le total de ses importations est en 2013 de 66 %. Cet indicateur est de 71,2 % à Mayotte, en 2013.

Les coûts de transport transocéaniques pour acheminer les marchandises pèsent particulièrement lourds dans les niveaux élevés des prix (fret maritime, coûts de la logistique portuaire souvent considérés d'un niveau similaire au coût du transport maritime lui-même).

Dès lors, en favorisant le développement des relations commerciales dans la zone régionale à laquelle appartient le territoire ultramarin, il est possible de contribuer à la réduction des prix par la diminution des coûts d'acheminement des marchandises. « C'est d'ailleurs dans cette optique que certains acteurs guyanais ont plaidé au cours des dernières semaines pour la mise en place d'un commissariat d'échanges transfrontaliers, chargé de favoriser les échanges avec les pays voisins »⁶.

A cet effet, plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre :

- développer le transport maritime et aérien entre les différents territoires du bassin régional d'appartenance de la collectivité ultramarine,
- favoriser l'harmonisation ou la compatibilité entre les législations et les normes en vigueur entre les territoires ultramarins et leurs voisins,
- développer les projets permettant de lever les barrières culturelles et linguistiques

⁶ Eric DOLIGE, Sénateur, Rapport d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer, n° 519, juillet 2009, p. 137

Recommandations relatives à l'insertion professionnelle et à l'emploi des jeunes

Il apparaît essentiel de faire émerger chez les jeunes bénéficiaires de dispositifs d'insertion professionnelle l'envie de contribuer à la transmission de leur expérience aux générations futures de jeunes bénéficiaires. Dans ce cadre les leviers de la transmission générationnelle pourraient pleinement jouer leur rôle d'incitation et motivation des jeunes dans la poursuite de leurs efforts déployés en matière d'insertion professionnelle.

- **Accroître la dotation des contrats de service civique et de SMA pour les jeunes ultramarins en mettant l'accent sur le savoir être et l'auto-engagement**

Le SMA et le service civique sont les deux principaux dispositifs contribuant à une meilleure insertion professionnelle des jeunes ultramarins.

Le Service civique est un dispositif visant à développer un engagement des jeunes pour une cause d'intérêt général. Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, il se matérialise par des contrats d'une durée de 6 à 12 mois. Les dispositifs d'engagement volontaires et solidaires à l'international peuvent, par les valeurs qu'ils promeuvent et les savoirs qu'ils enclenchent, contribuer à construire une citoyenneté active, à ouvrir la jeunesse aux cultures du monde et à faciliter son insertion professionnelle. Le Service civique dans les Outre-mer constitue un objet de réussite particulièrement efficace pour la formation professionnelle des jeunes, ce qui explique la multiplication des programmes ultramarins de volontariat. Un partenariat a d'ailleurs été signé en 2012 entre France Volontaires et LADOM pour favoriser le développement du service civique et encourager l'accès au volontariat de solidarité internationale (VSI) des jeunes ultramarins⁷. Cette nouvelle convention a pour objectif de renforcer les capacités des organisations locales à « territorialiser » les mécanismes d'accompagnement du volontariat.

Les actions du SMA constituent également un dispositif efficace en matière d'insertion professionnelle dans les Outre-mer. En 2013, plus de 76% des 5400 bénéficiaires du SMA ont été insérés dans le monde du travail. Ce qui représente plus de 500 jeunes insérés supplémentaires par rapport à 2012. De manière générale, ce dispositif permet d'insérer 3 jeunes sur 4 à l'issue de leur parcours au SMA. De plus, 83 % des stagiaires obtiennent le CFG (certificat de Formation générale) à la fin de cette formation. Par ailleurs, le SMA doublera ses effectifs entre 2009 et 2016 : 3 000 en 2009, 5 000 aujourd'hui, 6 000 jeunes à l'horizon 2016. Le dispositif du SMA 6000 est en passe d'être relevé au profit de la jeunesse ultramarine en difficulté⁸ avec des taux d'insertion proches de 80%.

La forte demande d'engagement des ultramarins pour le Service civique et le SMA et les résultats positifs engendrés en matière d'insertion professionnelle attestent de l'importance de la poursuite des deux dispositifs dans les Outre-mer. Afin de favoriser une meilleure insertion des jeunes ultramarins dans le monde du travail, il est donc nécessaire de renforcer davantage les moyens alloués à ces dispositifs, compte tenu des taux de chômage et d'inactivité plus élevés chez les jeunes ultramarins en comparaison avec ceux de l'hexagone. Parmi ces moyens, l'augmentation de la dotation des contrats de Service civique et de SMA pourrait être une solution pour valoriser l'expérience professionnelle des jeunes bénéficiaires ; y compris pour la modification des critères de répartition des dotations nationales en faveur des outre-mer, notamment en matière de service civique. Par ailleurs, les moyens devront être orientés vers le financement du savoir être et de l'auto-engagement.

⁷ <http://www.france-volontaires.org/Les-programmes-ultramarins>

⁸ « Outre-mer, la lettre de la Direction Générale des Outre-mer (DGOM) », n°17, 1^{er} trimestre 2014

- **Favoriser la mobilité et la coopération décentralisée dans l'espace régional**

La coopération régionale entre les Outre-mer et leurs territoires voisins engendre un développement économique et social pour les ultramarins, favorisant ainsi l'opportunité d'insertion professionnelle des jeunes sur un plus vaste bassin d'emploi.

Ces coopérations, s'établissant sur des domaines variés, visent à rapprocher les territoires et à permettre des mobilités professionnelles entre les jeunes travailleurs des différents territoires. C'est le cas notamment de la coopération instaurée depuis 1996 entre le Brésil et la France pour la construction du pont sur l'Oyapock. Cette coopération a abouti à la signature de nombreux autres accords notamment en matière de formation professionnelle entre les deux territoires, mais aussi sur la coopération scientifique et culturelle.

Par ailleurs, le programme opérationnel INTERREGIV « Caraïbe » vise à accroître la coopération régionale dans la Caraïbe en étendant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans cette zone. Ce programme favorise la coopération décentralisée dans l'espace régional en instaurant une meilleure intégration de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy au sein de leur espace géographique par la réduction des barrières qui limitent la possibilité d'échanges avec les pays environnants. Il intègre les pays de la CARICOM, le Marché Commun des Caraïbes à l'exception de Montserrat, mais avec la République dominicaine. Plusieurs projets de coopération régionale ont été agréés et portent sur la coopération économique, la santé, la culture, le sport et encouragent la mobilité des jeunes ultramarins dans des secteurs clés en matière économique et sociale. Il est proposé de renforcer ces actions dans le cadre de la génération 2014-2020 des fonds structurels.

C'est pourquoi, la poursuite de ces dispositifs européens intégrant les jeunes dans un bassin d'emploi régional est une des conditions nécessaires pour améliorer l'insertion professionnelle des ultramarins⁹. Afin d'assurer une plus grande mobilité des jeunes, la poursuite de la politique d'assouplissement des visas est nécessaire entre les pays concernés (depuis 2011 près de 200 mesures ont déjà été prises en la matière). Par exemple, le pacifique est devenu, à deux exceptions près, une zone libre de visas court-séjour pour se rendre en Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna ou en Polynésie française. Cet assouplissement favoriserait les mobilités en matière d'emploi ou bien de formation professionnelle.

⁹ Rémy-Louis BUDOC, « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », Avis du CESE, mai 2012

Recommandations relatives à la politique du logement social outre-mer

- **Adapter les normes aux réalités des Outre-mer :**

Les Outre-mer doivent faire face à des conditions climatiques et naturelles particulières (chaleur, humidité, intempéries, risques cycloniques ou risque sismique) qui engendrent la mise en place de normes de construction complexes, génératrices de surcoûts importants et de délais de conception et de production de logements sociaux plus longs. Ces nouvelles réglementations nécessitent également des compétences et des expertises nouvelles qui contribuent à augmenter la part des coûts salariaux et de maintenance dans les prix de revient des logements sociaux.

Toutefois, aucun acteur de la production de logements sociaux ne remet en cause l'application des normes de sécurité, notamment en termes sismique, lorsqu'on sait qu'un séisme majeur est attendu aux Antilles à plus ou moins brève échéance.

En revanche, les réglementations techniques doivent pouvoir, dès que cela est possible, faire l'objet d'adaptations voire de simplifications en fonction des réalités et des contraintes de chaque outre-mer.

L'une des nouvelles réglementations les plus conséquentes concerne **la réglementation thermique, énergétique, acoustique et d'aération des bâtiments d'habitation dans les DOM (RTAA DOM)**. Elle est applicable depuis 2010 à toute personne qui construit un bâtiment d'habitation neuf et/ou une extension de bâtiment existant faisant l'objet d'une demande de permis de construire ou d'une demande de déclaration préalable.

Avant 2010, il n'existait pas de réglementation thermique du bâtiment adaptée aux climats et aux modes de vie des outre-mer. La RTAA DOM a permis de répondre à ce déficit.

Le Conseil régional de la Guadeloupe est allé plus loin en poursuivant au niveau local cette démarche de réglementation thermique. En Guadeloupe, le bâtiment constitue en effet l'une des demandes énergétiques les plus importantes. A lui seul, il représente plus de 85% de la consommation électrique totale.

Le Conseil régional a donc demandé une habilitation législative afin d'édicter sa propre réglementation thermique. Celle-ci, appelée RTG a pour objectif la maîtrise de la demande d'énergie et le développement des énergies renouvelables. Elle est le fruit d'un processus de concertation avec les acteurs socioprofessionnels du bâtiment et s'articule autour de quatre axes principaux (la construction, le diagnostic de performance énergétique, les équipements de chauffe-eau et de climatisation et l'étude de faisabilité pour les bâtiments de plus de 1000 m²).

Le dispositif de l'habilitation législative est prévu à l'article 73-3 de la Constitution. Il permet aux DROM de se voir reconnaître le droit d'édicter leurs propres règles dans un domaine particulier applicables sur leur territoire et d'adapter les dispositions élaborées au niveau national en fonction des réalités et des contraintes locales.

La Guadeloupe est la première région française à avoir demandé et obtenu une habilitation législative mais ce dispositif tend à se développer. Depuis 2011, la Martinique a développé une réglementation locale dans le domaine de l'énergie. La Guyane réfléchit également à l'adoption d'une réglementation locale.

Les DROM doivent poursuivre ce processus d'évolution vers des réglementations locales adaptées aux réalités de leurs territoires en se saisissant de ce dispositif d'habilitations législatives qui leur est offert.

Il convient également d'élargir le périmètre de cette possibilité non plus au seul volet thermique mais également aux normes acoustiques, d'aération et de protection solaire des bâtiments. Celles-ci doivent faire l'objet d'études locales afin de trouver des pistes d'adaptation aux réalités des outre-mer.

De même, la **règlementation d'accessibilité des personnes à mobilité réduite doit être étudiée au vu des situations et contraintes locales**. Par exemple, des aménagements à cette règlementation pourraient être opérés pour les logements situés en rez-de-chaussée des opérations non pourvues d'ascenseurs.

L'intensification de la concertation locale dans chaque DOM entre l'ensemble des acteurs concernés sous l'égide du Comité départemental de l'habitat (CDH) en sa qualité de lieu de synthèse de tous les aspects environnementaux, économiques, sociaux, des questions de réglementations et de l'habitat social doit **permettre d'activer les synergies locales**.

- **Faire du logement social un vecteur de développement d'une économie sociale et solidaire :**

Le besoin en logements sociaux et la façon d'y répondre évoluent avec les mutations de la société. Le vieillissement de la population et l'émergence de la dépendance, l'évolution de la décohabitation des jeunes du domicile familial, la raréfaction des financements publics disponibles, les enjeux liés à la précarité énergétique des logements, incitent à rechercher des solutions dans le domaine de l'innovation (dans le domaine de l'éducation et de l'insertion sociale, dans la façon d'associer les usagers, dans les modèles de construction...).

L'innovation sociétale devient un impératif, et l'économie sociale est particulièrement porteuse de son évolution. La question du logement social mobilise l'Etat, les collectivités locales, les bailleurs sociaux mais également de nombreux autres acteurs. **Les entreprises de l'Economie Sociale ont un rôle particulier à jouer et doivent prendre des initiatives pour relever le défi du droit au logement pour tous.**

Il convient donc de placer le logement social au centre de la politique de développement d'une économie sociale et solidaire en mettant notamment en place des actions d'éducation populaire et d'insertion sociale par le logement. Ces actions, telles que les chantiers d'Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA), ont pour objectif de permettre à des personnes démunies de s'approprier leur logement et de favoriser le rétablissement des liens sociaux. Ce type d'actions permet de créer des conditions favorables à la sortie de l'insalubrité, de sensibiliser les bénéficiaires à l'économie d'énergie et à l'entretien de leur logement, de favoriser le maintien dans le logement (notamment par l'adaptation du logement à des situations de handicap) et de prendre en compte l'espace de chacun.

Un logement sain, un cadre de vie confortable, un foyer réaménagé pour que chacun y trouve sa place, sont autant de facteurs qui permettent aux ménages de retrouver le goût d'habiter, des conditions de vie décentes et une dignité certaine.

Il convient également de favoriser les actions de reconquête de leur habitat social par les populations, avec pour objectif de respecter les usages locaux de l'habitat. C'est le cas des projets tendant à mettre à disposition des locataires de logements sociaux et de leurs enfants, des jardins familiaux partagés.

La construction de logements sociaux assurant une meilleure prise en compte des usages et traditions des modes d'habiter ultramarins est l'un des gages d'un meilleur cadre de vie favorisant le « mieux vivre ensemble » dans une plus grande mixité sociale.

Or, la conception des logements sociaux est très éloignée des conceptions traditionnelles ultramarines, et notamment de l'habitat créole. Cet habitat est constitué d'une parcelle habitée, appelée la « kour », divisée en trois espaces : la kaz (la maison), la « cour de devant » (jardin aménagé) et la « cour de derrière » (réservé aux activités domestiques). La « kaz » n'est pas isolée des autres cases, d'autres membres de la famille peuvent y habiter et les espaces extérieurs permettent de partager avec les voisins ou les familles du quartier. L'organisation de la sphère publique et privée est donc organisée différemment de celle que l'on rencontre dans les logements sociaux, où les espaces de vie extérieurs

sont oubliés. Cela entraîne un affaiblissement des liens sociaux et le développement de l'individualisme. Par exemple, le partage d'un balcon commun entre les familles est un facteur important de la culture de l'habitat, et favorise l'esprit de convivialité. Aujourd'hui, l'existence de ce balcon a disparu des espaces communs.

Il convient dès lors de rechercher des solutions alliant la nécessaire densification du logement social au modèle d'habitation ultramarin afin de recréer les conditions propices aux échanges et au développement de la vie sociale.

L'un des défis de la création des logements sociaux de demain portera donc sur une **réinterprétation** du modèle d'habitat traditionnel enrichi par les innovations technologiques.

*

*

*

Chapitre 1 : La continuité territoriale

La continuité territoriale est un principe de service public qui se donne pour objectif de renforcer la cohésion entre les différents territoires ultramarins et l'hexagone, en compensant les handicaps liés à leur éloignement, à leur enclavement ou à leur accès difficile.

Au niveau européen, le renforcement de la cohésion sur le continent est à la base du processus de construction européenne. Ce principe très général est mentionné à l'article 2 du Traité instituant la Communauté économique européenne : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.* »

En France, la continuité territoriale fait appel aux principes républicains d'égalité des chances et repose sur l'égalité des droits, la solidarité nationale et l'unité de la République. Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont pour mission de favoriser les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, d'éducation, de formation, de santé et de communications sur chaque territoire d'Outre-mer en prenant en considération leurs spécificités.

La continuité entre les territoires ultramarins et l'hexagone est une nécessité pour ces territoires et constitue pour les pouvoirs publics un véritable défi en matière de désenclavement, de développement économique et de cohésion sociale. Il s'agit, entre autre, de rompre l'isolement géographique de ces territoires en favorisant les échanges par des voies de communication et des moyens de transport adaptés. Le développement des infrastructures portuaires, aéroportuaires et numériques permet de resserrer les liens de solidarité entre les territoires et entre les individus, mais aussi d'améliorer qualitativement et durablement leurs économies et leurs fonctionnements respectifs.

La continuité territoriale comporte plusieurs volets dont le présent rapport abordera trois aspects : la continuité numérique, la continuité aérienne et la continuité maritime.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) permettent de faire le lien avec le reste du monde et de sortir les territoires de leur isolement. Ces nouvelles modalités de communication permettent aux utilisateurs d'accéder à de nombreux services. La possibilité de transmission complète et instantanée d'informations dématérialisées entre les territoires et les personnes est essentielle et a des conséquences positives dans de nombreux domaines.

Au niveau de l'activité économique, ces techniques sont sources d'importants gains de productivité et permettent de renforcer notablement la croissance des entreprises en améliorant leurs performances et leurs organisations. L'accès à un réseau mondial augmente les débouchés avec un accès à de nouveaux marchés et à de nouveaux partenariats. Le déploiement de ces TIC, d'autant plus dans des zones isolées, constitue un élément essentiel d'attractivité pour les activités et les populations.

L'éloignement de l'hexagone n'est alors plus un frein au développement des territoires et des activités économiques, comme le tourisme par exemple. En matière d'information et d'éducation, l'accès à la connaissance pour tous est facilité par ces systèmes. L'impact des technologies sur la qualité de vie n'est plus à démontrer : elles sont sources de progrès, de confort mais aussi de sécurité. Pour la santé, par exemple, la télémedecine permet à des personnes isolées de communiquer avec un médecin ou un centre hospitalier. La domotique ou la télésurveillance permettent à des personnes âgées ou handicapées de demeurer à domicile tout en bénéficiant d'un environnement sécurisé et d'une surveillance médicale personnalisée. La question de l'accès à ces services n'est pas nouvelle dans les DOM. Elle est cependant aujourd'hui davantage évoquée en termes d'évolutions technologiques et de

coûts car ces technologies ont considérablement évolué ses vingt dernières années. Dans ces territoires aux caractéristiques topographiques spécifiques, le développement des TIC doit s'adapter aux contraintes structurelles et cette adaptation a un coût que les opérateurs et les particuliers doivent supporter.

La desserte aérienne constitue un autre moyen d'établir une continuité territoriale entre l'hexagone et les territoires d'Outre-mer et permet en partie, de répondre aux enjeux de désenclavement et de développement économique de ces territoires. La desserte et l'accessibilité de tous les territoires est essentielle pour assurer un lien concret entre les ultramarins et l'hexagone. D'une manière générale, les liaisons aériennes entre l'hexagone et les outre-mer sont satisfaites selon les lois du marché. Plusieurs compagnies aériennes se partagent ce secteur, qui depuis plus de 20 ans bénéficie pleinement de la libéralisation du transport aérien international. Une évolution favorable bénéficiant aux ultramarins et aux touristes, notamment en termes de diversité de transporteurs, de qualité de service ou de tarifs, est constatée. Mais des efforts restent encore à faire notamment en termes de tarification. En outre, la desserte intérieure de territoires comme la Guyane ou de zones archipélagiques, constitue un véritable défi visant à éviter que certaines zones isolées ne soient victimes d'une double insularité.

Les liaisons maritimes sont également un moyen de renforcer les liens entre les Outre-mer et l'hexagone, et entre les territoires d'une même zone géographique. Compte tenu de la situation insulaire de tous les territoires d'Outre-mer, à l'exception de la Guyane, le transport maritime représente un intérêt particulier. Il favorise l'activité économique en raison des flux transportés, qu'il s'agisse des flux de marchandises ou des flux de passagers. Le tourisme est également un élément important pour le développement économique, en particulier le secteur de la croisière. Les Caraïbes sont le premier bassin de croisière au monde. En 2012, le trafic passagers inter-îles et croisières des GPM d'Outre-mer a connu une hausse de 22,5% par rapport à 2011 pour atteindre plus de 1,2 millions de passagers. Par ailleurs, une bonne partie des matières premières, des produits énergétiques, des biens intermédiaires et des biens de consommation transitent par les installations portuaires ultramarines. Ainsi, en 2012, 11,7 millions de tonnes de marchandises ont été acheminées via les Outre-mer, soit une hausse de 6,7% par rapport à 2011¹⁰. Dans les DOM, les ports sont au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement. Ils représentent un élément essentiel de la compétitivité des territoires et de la création de valeur ajoutée. L'intégration régionale des Outre-mer par la voie maritime est également un moyen pour assurer une certaine continuité avec les pays voisins. Ce secteur est aujourd'hui en pleine mutation et les ports ultramarins devront faire face à ces évolutions pour rester compétitifs.

Dans ce contexte, l'intervention des pouvoirs publics apparaît comme indispensable pour faire respecter ce principe de continuité territoriale et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour y arriver. Compte tenu des enjeux économiques et sociaux dans les territoires d'outre-mer, des évolutions technologiques et de leurs coûts, ou des contextes concurrentiels dans lequel évoluent les entreprises, l'Etat joue un rôle essentiel pour réguler le jeu des acteurs et rendre compatibles les contraintes économiques et la demande sociale. Il semble donc aujourd'hui légitime de s'interroger sur la manière dont les pouvoirs publics répondent aux enjeux de la continuité territoriale outre-mer et sur les possibilités d'amélioration de l'action publique en la matière.

¹⁰ *Bilan annuel des ports et des voies navigables, Résultats 2012, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, juin 2013, page 30*

Recommandations :

En matière de continuité numérique, il s'agit d'anticiper les besoins, d'améliorer la gouvernance et d'adapter les actions :

- **Développer le Très Haut Débit pour éviter une fracture numérique**

Assurer le développement du très haut débit pour ne pas créer une nouvelle fracture numérique outre-mer. Une attention toute particulière doit être portée sur le développement de la télémédecine et du raccordement des écoles qui sont souvent le seul lieu d'accès à Internet pour de nombreux élèves ultramarins. Une expertise, pour identifier les chantiers restant encore à mettre en place sur chaque territoire et les solutions permettant de mutualiser les moyens sur l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, pourrait dans un premier temps être menée.

De plus, pour permettre aux opérateurs de développer leurs infrastructures, il est important que les autorisations nécessaires (permis de construire, autorisations de fréquences...) soient facilitées.

- **Une gouvernance adaptée et efficace**

Compte tenu des handicaps dont souffrent les territoires d'outre-mer et pour certains, de leur manque d'attractivité vis à vis des investisseurs, le développement des technologies de l'information et de la communication est une priorité. Ainsi, l'accompagnement des collectivités territoriales par l'Etat dans la mise en œuvre d'une politique efficace de développement numérique est essentiel. Il permet, en effet, grâce à des interventions financières, de restaurer partiellement l'attractivité des territoires pour les opérateurs privés et d'imposer des priorités de développement sur certaines zones ou sur certains territoires. De plus, en matière de très haut débit, les besoins en capacité devraient considérablement augmenter dans les années à venir. L'intervention et la complémentarité des pouvoirs publics, que se soit au niveau européen, national ou local, doivent donc être renforcées et pérennisées de manière à soutenir le développement des usages et services.

Accompagner les acteurs régionaux pour négocier avec les consortiums internationaux en mettant en place un appui, au travers de l'expertise d'une agence suffisamment forte sur la scène internationale (AFD...), serait particulièrement positif.

- **Reconnaître et prendre en compte les particularités des Outre-mer**

L'importance des câbles sous-marins pour des territoires insulaires n'est plus à démontrer. De la qualité de ces infrastructures dépend le transfert et la réception des données. Maintenir la défiscalisation des câbles sous-marins pourrait être une solution pour favoriser les investissements.

De plus, il serait pertinent que l'Etat et l'Union européenne interviennent au niveau international pour faire baisser les tarifs d'achat (ou de vente) de capacité sur les liaisons internationales. Ces tarifs particulièrement élevés sont répercutés par les opérateurs sur leurs prix de détail.

Compte tenu de la présence d'un opérateur historique dans certains territoires d'Outre-mer, il est nécessaire de s'assurer que celui-ci respecte ses engagements, notamment en terme de délais d'intervention, vis-à-vis des opérateurs locaux dépendants de ses installations, de manière à ce qu'ils puissent satisfaire les prestations auxquelles ils se sont engagés vis-à-vis de leurs clients.

- **Réduire les frais d'itinérance ou les supprimer selon les cas**

Les frais d'itinérance sont difficiles à admettre pour les personnes se déplaçant entre l'hexagone et les territoires d'Outre-mer, puisqu'ils restent sur le territoire français. Il serait donc bénéfique pour les

clients que des accords entre opérateurs nationaux ayant des filiales outre-mer et entre opérateurs nationaux et locaux, dans l'incapacité de fournir une offre de services sur l'ensemble du territoire national, soient mis en place de manière à réduire, voir à supprimer les frais d'itinérance. Des marges de progressions sont possibles et ce dans l'intérêt des populations ultramarines, à l'image des actions mises en place par l'opérateur FREE Mobile.

En matière de continuité aérienne, une politique tarifaire adaptée à la demande sociale et aux contraintes de rentabilité des compagnies aériennes doit être menée :

- **Analyser les conditions pour assurer la pérennité du dispositif d'aide à la continuité territoriale**

Compte tenu du coût croissant que représente ce dispositif et du contexte budgétaire actuel, il semble nécessaire d'en assurer la durabilité par la création d'une recette qui lui serait affectée et/ou, par la restriction des critères d'attribution de ces aides. Il convient également de réfléchir à une meilleure coordination des aides d'Etat et des collectivités territoriales en la matière. Une étude doit être menée en ce sens pour identifier les pistes d'actions possibles en évitant toute nouvelle taxation des compagnies aériennes ou des passagers.

- **Adapter les coûts d'exploitation pesant sur les transporteurs régionaux, aux réalités ultramarines**

Un véritable travail de fonds, confié à un organisme indépendant, est nécessaire sur ce sujet. Il semble aujourd'hui, compte tenu de la concurrence internationale et du poids des taxes, des redevances et de la surcharge transporteur, sur le prix total d'un billet d'avion, nécessaire de les réévaluer ou de les adapter aux réalités ultramarines. Un contrôle pourrait être fait à cette occasion sur la surcharge transporteur. La mise en place d'une politique tarifaire adaptée à la fois à la demande sociale et aux deux contraintes majeures des compagnies aériennes que sont la pérennité du service et l'équité de la concurrence en sont les enjeux. La concurrence dans le secteur aérien est très forte, et plus particulièrement pour les petites compagnies locales. Il semble donc nécessaire de prendre des dispositions propres à chaque territoire ultramarin, en fonction du contexte dans lequel s'exerce l'activité. L'Etat pourrait encourager et faciliter les discussions entre les compagnies aériennes et pétrolières sur la baisse du prix du carburant (coût fixe) pour contribuer efficacement à la baisse du prix du billet d'avion. Les législations françaises et européennes doivent prendre en compte la situation régionale et le contexte concurrentiel dans lequel exercent les compagnies ; ou alors imposer aux compagnies étrangères d'appliquer les règles françaises et européennes.

- **Gérer les droits de trafic de manière adaptée aux contraintes du trafic régional et des compagnies locales**
- **Favoriser les investissements des entreprises du transport aérien**

Le carburant représente une part importante du prix d'un billet d'avion, disposer d'une flotte récente est une assurance pour les compagnies aériennes d'en consommer moins. Favoriser la défiscalisation des avions, en remplacement d'appareil anciens, pourrait être une aide importante pour certaines sociétés.

En matière de continuité maritime, un développement des ports responsable, durable et compétitif doit être assuré :

- **Adapter les ports aux mutations du transport maritime**

Adapter les ports aux mutations du transport maritime nécessite de développer et moderniser les infrastructures et les services portuaires. Il s'agit de transformer certains ports d'Outre-mer en de nouveaux hubs de transbordement et de groupage de marchandise. En effet, la zone Caraïbes et celle de l'Océan indien sont des zones importantes de croisement des flux pour les armements à conteneurs. Plusieurs ports jouent un rôle majeur en matière de transbordement. Le redéploiement de la logistique induit par l'augmentation des tailles des navires pouvant transiter par le canal de Panama ou sur les lignes Asie Europe est une perspective non négligeable pour les ports de Guadeloupe, de Martinique, de La Réunion et de Mayotte. Les ports pourraient ainsi développer le transbordement ne se limitant pas à la seule manutention de conteneurs mais offrant également des services à valeur ajoutée, comme dans le groupage par exemple. Cette adaptation nécessite également de moderniser les moyens de manutention ainsi que d'identifier les investissements pertinents à effectuer.

- **Optimiser les flux de marchandises**

L'amélioration du remplissage des containers est un véritable enjeu pour les ports ultramarins. Compte tenu des taux de couverture relativement faible en outre-mer, à l'exception de la Nouvelle Calédonie, les échanges entre la métropole et les territoires sont déséquilibrés en termes de volume. Nombre de containers repartent vides, ce qui constitue une charge forcément intégrée dans le coût de transport « aller » du container. Ceci suppose une véritable réflexion sur la stratégie économique visant à organiser l'exportation vers l'Europe.

- **Améliorer la compétitivité portuaire**

L'amélioration de la compétitivité portuaire passe globalement par la mise en place des conditions nécessaires à leur attractivité. Il s'agit de revoir le matériel des ports et leur efficacité ainsi que de rendre les tarifs portuaires plus transparents en renforçant les échanges d'informations entre les différents acteurs. De plus, une adaptation de la législation dans le domaine maritime permettrait à certains ports devant faire face à une forte concurrence dans leur espace régional d'être plus compétitif.

- **Renforcer le rôle des ports ultra-marins comme acteurs de développement économique local**

Les ports sont au centre de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires d'Outre-mer. Leur rôle comme acteur du développement économique local est central et doit être renforcé. Leur contribution et leur implication dans les réflexions stratégiques de développement économique, dans les instances d'observation ou de réflexion locale doivent être intensifiées (observatoire des prix, élaboration de documents stratégiques locaux...).

- **Promouvoir davantage le dialogue social**

Encourager le dialogue social et développer les compétences est un aspect important sur lequel il faut se pencher plus précisément. Le dialogue social dans les ports d'outre-mer doit être développé avec les représentants sur personnels. Il s'agit en fait d'associer davantage les partenaires sociaux afin de renforcer la synergie entre les acteurs de la scène portuaire et de prévenir les mouvements sociaux. La

recherche d'un fonctionnement en continu est en effet vitale pour les économies locales. Une volonté commune de développer les ports doit être renforcée.¹¹

- **Développer la croisière basée**

La croisière basée est un secteur en croissance ces dernières années et doit faire partie des ambitions des grands ports maritimes des Outre-mer. Cela implique donc une amélioration des infrastructures, des offres et des services proposés. La coopération entre les différents acteurs du tourisme, et plus particulièrement entre les ports et les aéroports sur un même territoire pourrait avoir des conséquences positives sur la desserte aérienne et donc sur le transport affinitaire.

- **Développer le transport de personnes par voie maritime**

Compte tenu du caractère insulaire des territoires d'Outre-mer, à l'exception de la Guyane, le transport maritime de personnes est essentiel. Le développement de ce mode de transports, de la qualité des services et du nombre de rotations, permettrait à certains territoires d'améliorer leur accessibilité que se soit pour les résidents ou pour les personnes de passage. La prise en compte de cette problématique dans les stratégies de développement des transports élaborée localement serait un pré-requis.

- **Faire évoluer l'aide au fret compte tenu des problématiques et besoins des entrepreneurs ultramarins**

Des évolutions sont nécessaires pour optimiser, à terme, l'impact de ce dispositif dans les régions ultrapériphériques françaises et permettre à terme une utilisation optimale de cette aide. Ainsi, une amélioration dans la mise en œuvre de l'aide au fret (accompagnement, instruction, certification,...) serait bénéfique aux entreprises. La simplification des procédures par la mise en place d'une demande pluriannuelle d'aide au fret, l'harmonisation des procédures d'instruction entre les DOM (dépenses éligibles, plafonnements,...), ou encore la simplification des procédures de gestion par la forfaitisation des coûts indirects pourraient être des actions envisagées. Un accompagnement renforcé, des outils et une organisation adaptée aux besoins des chefs d'entreprises auraient des conséquences positives sur l'utilisation et la mise en œuvre de l'aide. Pour donner une meilleure visibilité et une plus grande régularité à l'aide, des mesures de gestion budgétaire (définition d'enveloppe financière pour chaque DOM sur la durée de la programmation 2014-2020, notification des autorisations d'engagement en tout début d'année, généralisation des avances aux entreprises, fixation de taux constants) et une harmonisation des règles applicables dans les différents départements sont nécessaires. Enfin, l'amélioration de la performance économique du dispositif pourrait passer par un meilleur ciblage de l'aide, en fonction des réalités et problématiques locales.

- **Renforcer l'action des pouvoirs publics**

Le rôle de l'Etat en tant que régulateur est essentiel pour assurer une concurrence effective dans le secteur du transport maritime. Il l'est également au côté des collectivités locales dans la mise en place d'obligations de services publics qui pourraient être développées dans le transport de personnes intra-archipels et entre certains territoires.

¹¹ Projet de stratégie nationale des grands ports maritimes d'Outre-mer, rapports Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, Direction des services de transport et Sous-direction des ports et du transport fluvial, novembre 2013

Chapitre 2 : Les mécanismes de formation des prix et leur niveau

La question des prix ainsi que leurs mécanismes de formation constituent une problématique importante qui impacte le pouvoir d'achat des ménages ainsi que la compétitivité des entreprises.

Les niveaux des prix demeurent structurellement plus élevés outre-mer que dans l'hexagone, même si les écarts de prix restent quant à eux relativement constants sur le long terme. L'analyse approfondie de l'évolution de ces niveaux de prix révèle que si ces dernières résultent bien de causes objectives, leurs mécanismes de formation, alliés au jeu parfois complexe et souvent opaque des acteurs induisent une incidence non négligeable sur les prix et notamment ceux des produits dits de grande consommation.

Ainsi, les économies ultramarines se caractérisent par la faiblesse de la demande intérieure, par l'étroitesse des marchés locaux, par une offre à l'export encore limitée ainsi que par une concurrence souvent mise à mal par l'existence récurrente de monopoles.

Du côté de la demande, le niveau des revenus ainsi que les forts taux de pauvreté et de chômage impactent le pouvoir d'achat des ménages ultramarins, ce qui souligne que la question des prix a une forte dimension sociale, celle de la « cherté de la vie ».

Du côté de l'offre, il semble que la difficulté des marchés à offrir aux ménages des produits à des prix soutenables, trouve son origine tant dans des situations de concurrence imparfaite que dans une chaîne de distribution trop souvent composée d'une multiplicité d'intermédiaires, pratiquant des politiques de marges peu transparentes.

En réponse à ces difficultés, l'Etat a développé une action volontariste en instituant des mesures visant à corriger ces imperfections de la concurrence et à contribuer à la régulation des prix. Ainsi, à la suite de la loi pour le développement des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009, l'Etat s'est doté des instruments lui permettant de réglementer les prix et d'exiger l'amélioration de la transparence des prix par une publication régulière de la situation des prix qu'il a alors confiée aux observatoires des prix et des revenus. En 2012, la Loi relative à la régulation économique outre-mer est venue renforcer le dispositif existant. Ses principales dispositions visent notamment à renforcer le pouvoir d'intervention de l'Etat et de l'Autorité de la concurrence en matière de régulation des prix et de concentration, à encadrer certains prix (télécommunications, tarifs bancaires), mais également à promouvoir des accords de modération des prix (bouclier qualité-prix) et à renforcer la connaissance de la formation des prix en renforçant le rôle des observatoires des prix.

Pour autant, cette action volontariste de l'Etat doit se poursuivre, car si le niveau des prix des produits alimentaires amorce un repli, celui du niveau général des prix ne présente pas un recul assez sensible pour que les consommateurs bénéficient d'une véritable diminution de la cherté de la vie.

❖ **Les enjeux et les principales caractéristiques de la question des prix outre-mer**

La question des prix est fortement corrélée à celles du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises. Dans ce cadre, la problématique de la « cherté de la vie » outre-mer revêt un double enjeu, déterminant pour le développement de ces territoires :

- **un enjeu social** marqué par une forte proportion de faibles revenus et des taux élevés de chômage qui impactent lourdement le pouvoir d'achat des ménages ;
- **un enjeu économique** où la compétitivité-prix s'avère essentielle pour que les entreprises locales puissent écouler leur production tant sur le marché intérieur qu'à l'export.

Dans les DOM, (hors Mayotte) le taux de chômage moyen est de 23 % en 2012 (contre 11,6 % dans l'hexagone).

Dans les COM, le taux de chômage atteint 21,8 % en Polynésie française en 2012 et 27 % à Saint-Martin au second trimestre 2013¹²

Dans sa dernière étude relative au pouvoir d'achat des ménages dans les départements d'outre-mer¹³, l'INSEE indique que :

- « La moitié des ménages des départements d'outre-mer ont un revenu mensuel après impôts et prestations sociales inférieur à 800 euros par personne, selon les données 2006 de l'Insee. En métropole, toujours en 2006, ce revenu médian¹⁴ est de 1 281 euros, soit 60 % de plus. Les inégalités de revenus entre les Dom et de l'hexagone sont importantes, mais elles ont tendance à s'atténuer : en 1995, l'écart était de 80 % ».

Le revenu médian, par unité de consommation des ménages, des départements d'outre-mer est inférieur en 2006 de 38 % à celui des ménages de l'hexagone ; même si cet écart s'est partiellement résorbé par rapport à la décennie précédente.

- **les disparités de revenus** par unité de consommation y sont également plus fortes qu'en hexagone. Ainsi dans les DOM, les ménages appartenant aux 20 % les plus riches ont un revenu plancher par unité de consommation 3,2 fois supérieur au revenu plafond des ménages appartenant aux 20 % les plus modestes. Ce rapport est de 4,1 en Guyane et de 2,2 dans l'hexagone.
- **le taux de pauvreté** est plus élevé outre-mer que dans l'hexagone : 45,8% à la Guadeloupe et 37,6% à la Martinique contre 13,2% en hexagone en 2006. En 2009, ce taux est de 17 % des ménages en Nouvelle-Calédonie, et de 19,7 % en Polynésie française.

« Les données de la direction générale des Finances publiques soulignent le poids important des foyers fiscaux à revenus très faibles : alors que moins d'un quart des foyers fiscaux hexagonaux déclarent en 2008 un revenu annuel inférieur à 9 400 euros, plus de la moitié des foyers fiscaux des DOM (hors Mayotte) sont dans cette situation »¹⁵.

Pour les entreprises ultramarines, la problématique des prix, constitue, un enjeu économique majeur en faveur duquel l'Etat met en œuvre plusieurs actions visant à réduire les coûts de production, et particulièrement ceux du travail au moyen des dispositifs :

- **d'exonérations de cotisations sociales patronales**, qui contribuent à la baisse des coûts de production.
- **budgétaires** (aide au fret) ou **fiscaux** (mécanisme de la TVA non perçue récupérable) de compensation des surcoûts engendrés par les handicaps structurels liés au caractère ultrapériphérique de ces territoires.

¹² Guadeloupe: **26,2%** ; Guyane: **21,3%** ; La Réunion: **29,0%** ; Martinique: **22,8%** ; Mayotte: **17,6%** (2009) ; Nouvelle-Calédonie: **13,8%** (2009) ; Polynésie française: **21,8%** (2012) ; Saint-Barthélemy: **4,3%** (2010) ; Saint-Martin: **27,1%** (2010) ; Saint-Pierre-et-Miquelon: **8,8%** (2010) ; Wallis et Futuna: **12,8** (2008) - Source : observatoire de l'outre-mer/INSEE (<http://observatoire.outre-mer.gouv.fr/>)

¹³ Christophe MICHEL, Maël THEULIERE, Nathalie MISSEGUE, « Les inégalités de revenus entre les DOM et l'hexagone », n° 1279, Février 2010, 4 pages.

¹⁴ la moitié gagne plus, la moitié gagne moins.

¹⁵ Serge LARCHER, Sénateur, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives à l'outremer, n° 779, 2012, page 8

Recommandations :

- Nécessité de faire évoluer les dispositions réglementaires du BQP pour mieux appréhender la situation des prix outre-mer : il faut tenir compte du fait que tous les consommateurs n'achètent pas tous les produits du BQP mais quelques uns d'entre eux.
- Nécessité de distinguer et d'articuler le « chariot type » (INSEE) et le « BQP » (DGCCRF) pour apprécier l'évolution des prix. Ils ne revêtent pas le même contenu et ne signifient pas la même chose au regard de la cherté de la vie.
- Les études et rapports consultés indiquent que l'octroi de mer ne joue pas un rôle dans le niveau de l'inflation. Or, dans la chaîne de formation des prix, les intermédiaires successifs l'intègrent dans leurs prix et les répercutent. L'octroi de mer joue nécessairement alors un rôle dans l'évolution des prix et ce d'autant plus que le circuit de distribution est long. Ce point à approfondir.
- En l'état actuel, les administrations publiques ne sont pas en mesure de fournir une information cohérente sur les prix, chacune restant prisonnière de ses missions (INSEE, IEDOM, DGCCRF, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ...). Il faut institutionnaliser un système en réseau des administrations autour de l'information sur les prix en lien avec les collectivités territoriales également compétentes en matière de statistiques.
- Conforter les OPMR par une articulation de la statistique publique interministérielle (mise en réseau) sur l'information relative aux prix et aux marges ;
- Améliorer la connaissance des marges et de leurs déterminants. Elle devrait figurer dans la programmation annuelle des travaux de tous les OPMR. (Centrale des bilans à constituer ; et, pour franchir la question du « secret des affaires, voir la bonne pratique de l'ARCEP à l'égard des opérateurs de la téléphonie et d'Internet+ France Agrimer)

Chapitre 3 : Les politiques d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes

La situation d'inactivité et de sous emploi des jeunes ultramarins est aigue dans les différents territoires ultramarins, quelque soit leur situation démographique et témoigne des difficultés auxquelles se confrontent les territoires ultramarins dont la situation économique et sociale fragilisée a été accentuée par la crise économique. Dans ce cadre, la relance de l'activité ainsi que la création d'emploi ont donc été des priorités inscrites dans les politiques de l'emploi mises en place par l'État et les collectivités territoriales.

De manière générale, le chômage des jeunes dans les DOM touche plus de la moitié des jeunes de 15 à 24 ans : en Guyane, le taux de chômage s'élève à 51,5% et en Martinique 54,4%. Les situations de chômage les plus critiques sont observables à La Réunion (56,2%) ainsi qu'en Guadeloupe (57,6%), où le chômage avoisine les 60%. Cette situation est fortement contrastée vis-à-vis de l'hexagone, dont le taux de chômage des jeunes est d'environ 25,5%.

Cette situation de chômage et de tensions sur le marché de l'emploi est très fortement marquée pour les jeunes ultramarins, plus exposés au chômage que leurs compatriotes hexagonaux. Ainsi, 60% des jeunes ultramarins de 25 ans se trouvent hors du marché de l'emploi et de tout dispositif de formation. Ces taux importants sont la conséquence notamment d'une forte proportion de jeunes peu qualifiés.

Les tensions sur le marché du travail dans les territoires d'Outre-mer sont dues à ce manque de qualification de la population et à un manque de qualifications adaptées aux besoins en emplois locaux mais également au développement de l'économie souterraine qui pèse sur la capacité des ultramarins à trouver un emploi stable et correctement rémunéré.

Les 561 000 jeunes ultramarins constituent une richesse pour demain. Toutefois, l'augmentation du chômage de longue durée et l'accroissement des risques d'exclusion et de pauvreté de leur population sont des signes qui soulignent l'incapacité des politiques publiques à répondre aux enjeux de leur insertion. Ainsi, la persistance d'un chômage élevé des jeunes actifs, jamais descendu sous la barre des 14% depuis 1982, pose la question de l'efficacité des politiques de l'emploi, qui entraîne des risques d'exclusion économiques et sociaux.

L'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes sur le marché du travail ultramarin nécessite **de développer des parcours de formation professionnelle visant à favoriser l'employabilité des jeunes et à renforcer le rôle du système éducatif dont les missions visent à leur apporter les savoirs, savoir être et savoir faire attendu par les acteurs du monde du travail.**

Les éléments démographiques, sociologiques et culturels des jeunes ultramarins en difficulté

L'analyse des éléments démographiques de la jeunesse ultramarine , de l'état des lieux des difficultés que rencontrent les jeunes dans leur parcours, ainsi que la comparaison des situations de chômage entre les DOM et l'hexagone, permettent de mieux appréhender la problématique de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins, confrontés à des difficultés conjoncturelles et structurelles.

- *Les éléments démographiques de la jeunesse ultramarine*

Selon les projections de l'INSEE, la croissance démographique de la population des moins de 25 ans ne s'inversera pas outre-mer avant la transition démographique que connaîtront ces territoires vers 2030. En dehors du cas particulier de la Guadeloupe et de la Martinique qui viennent d'amorcer une lourde phase de vieillissement de leur population, les outre-mer enregistreront jusqu'en 2030 une hausse constante de la part des jeunes dans leur population.

La jeunesse ultramarine représente une part importante dans les populations Outre-mer : un tiers de la population est âgé de moins de 20 ans contre seulement un quart en hexagone. La moitié de la population est âgée de moins de 35 ans alors qu'en hexagone, l'âge médian est proche de 40 ans. L'accroissement naturel ultramarin est donc très élevé car la structure par âge est relativement jeune¹⁶. Il faut également noter qu'à Mayotte, plus de la moitié de la population a moins de 18 ans, ce qui fait du territoire mahorais le département le plus jeune de France¹⁷.

Cette jeunesse ultramarine est exposée à de **nombreuses difficultés scolaires, de décrochage et d'illettrisme** qui handicapent lourdement leur insertion professionnelle. Les taux de sortie des jeunes de 20 à 24 ans sans qualification sont très élevés dans les DOM, et représentent entre 22,3% et 33,9% à La Réunion et 23,6% en Guadeloupe, contre 13,7% en hexagone. Le niveau de scolarisation, de diplôme et de qualification des ultramarins est plus faible qu'en hexagone et les taux de jeunes sortis sans diplôme du système éducatif très élevés. De fait, les jeunes ultramarins connaissent de longues périodes d'inactivité et de chômage. Une distinction doit cependant se faire entre les jeunes ultramarins en difficulté et les jeunes diplômés qui ne sont pas confrontés de la même manière au problème du chômage, le niveau de qualification et de diplôme étant considéré comme un atout face aux difficultés d'accès au marché du travail local.

Il est difficile d'obtenir une appréciation réelle de la situation de chômage des jeunes outre-mer de par l'existence d'un halo de chômage, beaucoup plus important sur ces territoires mer que dans l'Hexagone, ce qui peut avoir un impact sur les résultats. Cependant, il est possible de constater qu'une grande partie des jeunes ultramarins connaissent des difficultés en termes d'insertion professionnelle. Le chômage de masse persistant entretient la sélectivité du marché du travail ce qui engendre l'exclusion des non-diplômés.

Les obstacles rencontrés par les jeunes sont nombreux, on peut également mentionner la complexité géographique des territoires qui éloigne les jeunes des centres de Pôle Emploi, le développement d'une économie souterraine qui n'incite pas les jeunes à trouver du travail, ou encore l'existence de freins périphériques qui limitent la recherche d'emploi comme le logement par exemple. Le parcours des jeunes dans l'emploi n'est pas linéaire, il est souvent ponctué de temps de chômage dus à des contrats précaires. Les directeurs régionaux ultramarins de Pôle Emploi constatent par ailleurs que la mise en place des emplois d'avenir est laborieuse car les collectivités territoriales, principaux employeurs à utiliser ces contrats, ont des difficultés à payer le reste à charge de 25% du salaire d'une part et sont rarement en mesure de pérenniser ces contrats d'autre part.¹⁸

Ces difficultés sont principalement dues à un fort taux d'illettrisme que l'on observe tout au long du cursus scolaire, mais aussi au phénomène du décrochage scolaire, très fréquent dans les territoires ultramarins, tous deux vecteurs d'exclusion économique et sociale d'une nouvelle génération de travailleurs potentiels. Compte tenu de la part très importante des jeunes dans la population totale ultramarine, cette situation de hausse du chômage entraîne de graves répercussions économiques et sociales pour ces départements et collectivités qui subissent des soldes migratoires négatifs¹⁹.

Les situations d'emploi et de chômage des jeunes sont différentes selon les départements d'Outre-mer.

¹⁶ INED, point presse du mardi 24 avril 2012, dossier de presse, p.1

¹⁷ « Mayotte, département le plus jeune de France », INSEE Première n° 1488, février 2012, p. 1

¹⁸ Audition de MM. DURO adjointe en charge des relations extérieures, MME CHONG WA NUMERIC, directrice générale de pôle emploi Martinique, M. GUSTAVE directeur régional de pôle emploi Guadeloupe, M. LOEMBE directeur régional de Pôle emploi Guyane, M. MINATCHY directeur régional de Pôle emploi réunion

¹⁹ « Démographie et économie des communes littorales et des départements ultramarins (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) », Etudes et documents, observations et statistiques, Commissariat général au développement durable, N°75, novembre 2012, p. 12

- *Etat des lieux des difficultés des jeunes selon les DOM*

Aux Antilles, les actifs occupés sont plus présents dans l'arrière-pays que sur les zones littorales, contrairement à la situation observée en Guyane et à La Réunion. Cette caractéristique est liée à la taille des départements, ainsi même à l'intérieur des terres antillaises les habitants ne sont pas très éloignés des zones d'activité du littoral.

En Guadeloupe, au 1^{er} janvier 2012, les jeunes de 15 à 29 ans représentent 17,4% de la population, soit 70 000 personnes. Parmi ces jeunes, 57,6% de la tranche d'âge des 15-24 ans sont au chômage²⁰. Un quart des jeunes sont inscrits à Pôle Emploi. Il existe par ailleurs des jeunes inactifs et non scolarisés, les « ni-ni », qui n'ont ni emploi, ni allocations chômage, ne sont ni scolarisés ni en formation.

En Martinique, 10 000 jeunes seraient au chômage, pour un total de 56 000 demandeurs d'emploi. Le taux de chômage des 15-29 ans s'élève à 48% en 2010, et la façade caraïbe détient le niveau d'activité est le plus fort, où la part des actifs occupés est la plus importante de toutes les façades littorales dominiennes (L'activité est supérieure de 6,6 points à la façade atlantique)²¹.

En Guyane, où la croissance démographique est très dynamique, la part des jeunes dans la population totale est très élevée : 45% des guyanais ont moins de 20 ans. Une grande partie des jeunes guyanais n'est pas scolarisée, en particulier dans l'ouest du département, ou en situation de décrochage scolaire qui est très important après la 3^e. La réussite scolaire en Guyane est inférieure à celle des hexagonaux (En 2008, 41,3% des guyanais avaient un niveau Baccalauréat contre 64,5% en hexagone). En 2010 32% des 15-29 ans se trouvent au chômage.

A La Réunion, sur 838 000 jeunes, 41% ont moins de 25 ans, contre 31% dans l'Hexagone. Le niveau de formation et de qualification des jeunes reste faible sur l'île, ce qui a des conséquences sur la hausse du chômage. 48% des 15-29 ans en 2010 sont au chômage et 56,2% des jeunes entre 15 et 24 ans non scolarisés sont en situation de chômage en 2012²².

A Mayotte, La pression démographique et les difficultés concernant l'usage de la langue française sont très grandes. Les données concernant le taux de chômage pour les jeunes sont difficilement calculables au niveau local car le département possède un faible taux d'équipement et des données statistiques peu disponibles. Le taux d'activité est le plus bas de tous les DOM, aux alentours des 41% pour la population âgée des 15 à 64 ans contre 60,5% à La Réunion ou 57,1% en Guyane et 70% en France hexagonale. Ce faible taux d'activité s'explique par une population peu diplômée qui se tourne peu vers le marché de l'emploi car elle considère n'avoir que peu de chance d'obtenir un emploi. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans s'élève à 31,7%.

Halo du chômage important

L'île recense beaucoup d'inactifs qui souhaitent travailler mais ne sont pas considérés comme des chômeurs, ce qui provoque un fort halo de chômage. Ces populations se situent alors dans une zone intermédiaire entre chômage et inactivité et représentent 44% des inactifs de 15 à 64 ans. Parmi les inactifs voulant travailler, 60% sont des femmes, et la moitié ont moins de 30 ans. La récente départementalisation du territoire entraîne l'obligation d'offrir des services de droit commun, ce qui va permettre à Pôle Emploi de développer les aides à la mobilité et à la formation. Tous les jeunes ne

²⁰ « Le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins », compte rendu de la réunion de la Délégation à l'Outre-mer du mardi 28 mai 2013, Délégation de l'Outre-mer du CESE, auditions de MM. RAMDINI, MONLOUIS-DEVA et GRONDIN, publié le 10 juin 2013 : <http://www.lecese.fr/content/compte-rendu-de-la-reunion-de-la-delegation-loutre-mer-du-mardi-28-mai-2013>

²¹ « Démographie et économie des communes littorales et des départements ultramarins (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) », Etudes et documents, observations et statistiques, Commissariat général au développement durable, N°75, novembre 2012, p. 9

²² Ibid., p. 19

sont cependant pas inscrits en tant que demandeurs d'emploi car certains d'entre eux n'ont pas de papiers d'identité. Il faut également prendre en compte le fait que l'accès des jeunes aux agences de Pôle Emploi est très difficile compte tenu de la complexité des déplacements dans le département. Enfin, il faut souligner qu'il existe des contrats aidés pour les jeunes dans les secteurs non-marchand (contrat emploi-solidarité, contrat emploi-consolidé, chantier de développement local) et marchand (contrat d'insertion adaptation, contrat de retour à l'emploi), mais que ces contrats sont encore très peu utilisés, tout comme la prime pour l'emploi des jeunes.

En Nouvelle-Calédonie, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans est de 27 % en 2010, et **en Polynésie française** de 25 %.

Recommandations

- Accroître la dotation des contrats de service civique et de SMA pour les jeunes ultramarins en mettant l'accent sur le savoir être et l'auto-engagement
 - Initier une étude de faisabilité pour la mise en place d'un RSMA à Saint-Martin adapté aux spécificités du territoire et aux besoins des entreprises
 - Renforcer les mesures d'aide à la mobilité pour élargir l'accès à l'offre d'insertion. (Accompagner la mobilité des postulants pour un contrat de technicien ou de cadet)
 - Favoriser la mobilité régionale internationale et la coopération décentralisée dans l'espace régional
 - Développer les expériences de repérage et d'accompagnement des jeunes en difficulté en ayant recours à l'engagement des cohortes précédentes et à ceux qui ont bénéficié des dispositifs publics de formation et d'insertion (Transmission générationnelle)
- La Réunion :
- o Développer une culture et une éducation à la formation professionnelle pour soutenir la compétitivité des TPE réunionnaises. *Il est fréquent d'observer qu'une formation sur deux jours, offerte gratuitement par des acteurs privés à une centaine de décideurs locaux sur le marché public, n'a pu rassembler qu'une demi-douzaine de personnes. Les mutations de l'environnement économique réunionnais nécessitent donc une approche prospective pour anticiper l'évolution des compétences attendues pour de nouveaux métiers. Cette démarche prospective, d'anticipation, permet d'adapter la carte des formations pour optimiser la réponse aux nouveaux enjeux économiques.*
 - o Accentuer la dynamique partenariale sur le terrain.
- Les Antilles
- o Elargir la formation professionnelle initiale
 - o Développer la formation professionnelle continue
 - o Encourager le regroupement des petites structures des TPE dans un cluster de l'habitat
- Guyane
- o Elargir la palette de compétences des OPCA. *Les OPCA ne doivent pas être un simple banquier de la formation : dans le but de clarifier le rôle de chacun en matière de formation professionnelle, le nombre des OPCA a été réduit de 85 à 20 depuis 2009 au niveau national. La volonté de l'Etat est également de les rendre plus actifs possible sur le terrain pour construire leur offre de formation et la faire connaître du plus grand nombre.*
 - o Améliorer l'information et la formation en entreprise
 - o Optimiser l'insertion professionnelle des étudiants et susciter la reprise d'études par une politique de formation continue cohérente et ambitieuse

- o Soutenir le travail du Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ)
- Mayotte
 - o Elargir la formation professionnelle initiale
 - o Développer la formation professionnelle continue
 - o Développer l'apprentissage.
 - o Elaborer un dispositif d'évaluation doté d'un système d'information garantissant le suivi des parcours d'insertion.

Chapitre 4 : Les politiques du logement social

Les enjeux de la politique du logement social :

- **Une croissance démographique contrastée dans les outre-mer²³ à l'horizon 2040 dans les DOM et à l'horizon 2030 dans les COM**

Les outre-mer français concentrent une population de près de 2,7 millions d'habitants sur des territoires souvent exigus soumis à des risques naturels importants.

La structure et l'évolution de la population des outre-mer impliquent des besoins élevés et croissants de logements.

En effet, les outre-mer connaissent un accroissement démographique régulier excepté aux **Antilles** qui enregistrent de forts taux de vieillissement de leurs populations. La population des DOM est ainsi passée de 1 667 000 habitants en 1999 à 1 892 308 habitants en 2014²⁴ ce qui représente une augmentation de +13,51% sur 15 ans avec un rythme de croissance moyen annuel de +0,96%. Entre 2011 et 2014, cette tendance tend à ralentir pour enregistrer un taux d'accroissement démographique de +1,09% sur l'ensemble de la période. Ainsi, entre 2011 et 2012 la population de l'ensemble des DOM enregistre un accroissement de +0,54% qui se confirme entre 2012 et 2013 (+0,54%) mais s'infléchit entre 2013 et 2014 avec un taux d'accroissement démographique de +0,48%.

Les DOM à l'horizon 2040 :

Si les tendances démographiques récemment observées se maintiennent, **la population martiniquaise** serait de 423 000 habitants, soit une augmentation de 6,5% sur la période 2007-2040 et un rythme de croissance trois fois plus faible qu'il ne l'est aujourd'hui. De 0,6% entre 1990 et 2007, la croissance annuelle moyenne de la population diminuerait de moitié entre 2007 et 2020 pour être quasi nulle sur la dernière décennie de la période. Selon les mêmes tendances, en 2040, **la Guadeloupe** sera peuplée de 404 000 habitants, soit une augmentation de 0,8% sur la période 2007-2040 et une croissance annuelle moyenne de la population quasi nulle (+0,02%).

Du point de vue de la croissance démographique, la Martinique serait au sixième rang et la Guadeloupe au second rang des régions françaises les moins dynamiques.

Le vieillissement de la population antillaise s'accompagne mécaniquement d'une augmentation des situations de dépendance de personnes âgées, vivant seules, dans des logements trop grands, souvent inadaptés (escaliers, jardins...). Or, en 2007, en Guadeloupe, à peine 1 % des personnes âgées étaient prises en charge par une structure d'accueil telles que les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD). C'est la plus faible proportion des départements d'outre-mer (2,6 % en Martinique, 3,8 % en Guyane, 2 % à La Réunion et 9,5 % dans l'hexagone)²⁵. Longtemps privilégiées, les politiques locales de maintien à domicile ne suffisent plus. Malgré la décision de créer 21 établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en Guadeloupe, ces dernières années (soit 1 212 lits d'hébergement permanent, 91 lits d'hébergement temporaire et 140 places d'accueil de jour), le niveau d'équipement de structures d'accueil pour les personnes âgées dépendantes reste insuffisant.

A l'inverse, à horizon 2040, les populations mahoraises et guyanaises seraient de loin les régions françaises les plus dynamiques. Elles doubleraient et seraient respectivement peuplées de 401 000 et

²³ Source : INSEE Antilles-Guyane « projection de population à l'horizon 2040 » janvier 2011

²⁴ Chiffres INED, La France de l'hexagone et d'outre-mer, http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france_entiere/

²⁵ Pages économiques et sociales des Antilles-Guyane, N° 23 - Janvier 2013, Antianéchos, INSEE Antilles Guyane

574 000 habitants. Elles seraient suivies par La Réunion qui verrait sa population dépasser le million d'habitants.

A **La Réunion, à Mayotte et en Guyane** l'accroissement démographique provient essentiellement du solde naturel des naissances et du rallongement de l'espérance de vie, mais aussi de l'arrivée de populations des pays transfrontaliers²⁶.

A La Réunion toutefois, la transition démographique s'achèvera en 2030, ce qui entraînera le vieillissement de la population. La part des 60 ans et plus passera de 21% en 2030 (contre 10% en 2000), ce qui fut le niveau atteint par l'ensemble de la France métropolitaine en 2000²⁷.

Les COM à l'horizon 2030 :

Pour ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, à l'horizon 2030, **la Polynésie** aura une augmentation démographique de 23%²⁸ et St-Martin de 58%.

Selon les prévisions de l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques), « la Nouvelle-Calédonie compterait 27 000 personnes âgées de 60 ans et plus en 2010, 40 000 en 2020, et 60 000 en 2030 »²⁹. **La Polynésie française** souffrira également de l'accélération du vieillissement de sa population amorcé depuis les années 1980. Enfin, **Saint-Pierre-et-Miquelon** est, tout comme aux Antilles, confronté au départ des travailleurs ainsi qu'au vieillissement de la population et à l'affaiblissement du taux de natalité.

Les changements de comportement en matière de cohabitation induisent également l'apparition de nouveaux besoins de logements sociaux. La taille des ménages sera effectivement plus réduite à l'horizon 2030, 2 personnes par ménage contre 2,4 en 2005, du notamment à l'augmentation du nombre de personnes vivant seules ainsi qu'à la déstructuration des familles³⁰. A **Saint-Pierre-et-Miquelon** la taille des ménages devrait diminuer et le nombre de personnes vivant seules devrait croître d'ici 2030. En **Guadeloupe** sur la même période le nombre de personnes seules dépasserait le nombre de couples. D'ici à 2040, le nombre de personnes seules, et le plus souvent âgées, augmenterait de 80% et le nombre de ménage diminuerait de 15%³¹. En **Martinique**, le nombre de personnes seules augmenterait de 42% et représenterait une part aussi importante que les ménages en couple³².

Dans les DOM comme dans les COM, ces situations démographiques contrastées et ces changements de comportement en termes de cohabitation ont des répercussions sur la construction d'habitats et engendre des besoins croissants de logements sociaux³³ à destination d'une population ultramarine fortement paupérisée dont l'amélioration des conditions de vie constitue un véritable défi en termes

²⁶ Le logement social en Outre-mer, Union sociale pour l'Habitat :

http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Logement%20social%20Outre-mer_310813.pdf

²⁷ MARIE Claude-Valentin, Les DOM à l'horizon 2030 entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective « quelle France dans 10 ans ? » séminaire sur les outre-mer, janvier 2013, p. 1

²⁸ Ibid., p. 22

²⁹ « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », note IEDOM, Les Notes de l'Institut d'émission, février 2010, p. 22

³⁰ Ibid. p. 21

³¹ CELESTE Béatrice, Le logement aujourd'hui et demain en Guadeloupe, Antilles-Guyane. Institut national de la statistique et des études économiques, Collection : Dossiers régionaux, Novembre 2013, p. 10.

³² CELESTE Béatrice, Le logement aujourd'hui et demain en Martinique, Antilles-Guyane. Institut national de la statistique et des études économiques, Collection : Dossiers régionaux, Novembre 2013, p. 11

³³ Ibid.

de politique du logement. Les politiques du logement social sont donc un enjeu économique et social majeur pour les années à venir.

- **Un faible niveau de vie qui entraîne de forts taux d'éligibilité au parc de logements sociaux**

Les outre-mer sont marqués par une hausse du chômage, dont les taux s'élèvent entre 27% et 30% en moyenne, jusqu'à atteindre 60% pour les jeunes ultramarins³⁴. Le revenu total disponible rapporté au nombre d'unité de consommation du ménage, est un tiers plus faible qu'en hexagone (1 100 euros contre 1 600 euros par mois). Ainsi, selon l'Union sociale pour l'habitat, 56% des ménages des DOM appartiennent aux deux déciles de revenus les plus bas mesurés en hexagone, et 66% des ménages dans les DOM sont situés dans les plafonds des logements très sociaux (LLTS) contre 29% en hexagone.³⁵

Le pourcentage des ménages ultramarins éligibles au logement social s'élève ainsi à :

- 80% des ménages guyanais
- 74% des ménages réunionnais
- 75% des ménages guadeloupéens
- 80% des ménages martiniquais

Par ailleurs, les dépenses de logement social représentent le premier poste de dépenses des ménages les plus modestes³⁶.

Alors que l'hexagone dispose d'un PIB par habitant de l'ordre de 30 000 €, celui des DOM n'avoisine que les 18 000 €. A Mayotte, cet indicateur atteint 6 500 € et un cinquième de la population « légale » vit sous le seuil de pauvreté.³⁷ Le taux de pauvreté dans les DOM est plus fort qu'en hexagone, avec un taux de 49,7% en Guyane, 52% à la Réunion, 37,6% à la Martinique et 45,8% à la Guadeloupe contre 13,2% en hexagone en 2006³⁸.

Le logement social incarne un enjeu fondamental pour les outre-mer dans la mesure où il constitue un vecteur d'intégration sociale et permet de lutter contre la précarité. « *L'amélioration des conditions de vie se traduit aussi par la définition d'un environnement sanitaire et social adapté [...]* »³⁹. Il reste « *un des objectifs prioritaires de la stratégie de croissance pour l'Outre-mer pour les trois prochaines années avec le développement économique de l'emploi* »⁴⁰ En 2013, 6 779 logements sociaux neufs (logements locatifs et accession à la propriété) ont été livrés dans les DOM, avec une moyenne pour la période 2006-2013 de 5 097 logements livrés par an.

Malgré cette hausse globale, la demande dans les DOM reste importante. Les besoins annuels estimés par les services de l'Etat sont d'environ 9 760 logements sociaux dans les DOM.

- **L'importance des logements locatifs très sociaux dans les parcs de logements sociaux ultramarins**

³⁴ Le logement social en Outre-mer, Union sociale pour l'Habitat :

http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Logement%20social%20Outre-mer_310813.pdf

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ La politique de la ville dans les départements d'Outre-mer, Comité interministériel des Villes, secrétariat général, novembre 2012

³⁸ « Evaluation de la politique de soutien à la production de logements sociaux neufs – Guyane & Réunion – Rapport exécutif – cahier des clauses techniques particulières », 30 avril 2012, cabinet E.C.S. (politiques publiques, évaluation & prospective), SEPDE, DGOM

³⁹ Notes de l'IEDOM, « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », février 2010

⁴⁰ Ibid.

Les logements sociaux sont « des logements construits, achetés ou améliorés avec l'aide financière de l'Etat, appartenant aux organismes HLM (offices publics d'HLM et sociétés anonymes) ou gérés par eux. Ils sont attribués aux personnes et aux familles dont les ressources n'excèdent pas certaines limites »⁴¹. Plusieurs catégories de logements locatifs sociaux ont été élaborées en Outre-mer correspondant à des plafonds de ressources et de loyers différents : les logements « prêts locatifs sociaux » (PLS), les « logements locatifs sociaux » (LLS), et les « logements locatifs très sociaux » (LLTS). A Mayotte, deux formules caractérisent l'offre en accession sociale : le logement en accession sociale (LAS) et le logement en accession très sociale (LATS). Cette spécificité mahoraise de l'offre en LATS et en LAS doit être mise à son équivalent dans le droit commun de l'Outre-mer, le logement évolutif social (LES)⁴². Dans les COM, ce sont les collectivités et non pas l'Etat qui sont compétentes en matière de logement, et deux niveaux de plafonds de loyers et de ressources ont été créés en 2009 en adéquation avec la réglementation locale du logement social⁴³.

Les plafonds de ressources des logements sociaux (LLTS, LLS et PLS) sont identiques dans les 4 DOM et sont inférieurs de 10 % à ceux appliqués dans l'hexagone. Or, il faut souligner que les plafonds de loyers sont différenciés entre les DOM et sont supérieurs aux plafonds dans l'hexagone (+8 % pour les LLTS et +19 % pour les LLS). Cet écart, paradoxal compte tenu des écarts de niveau de vie entre les DOM et l'Hexagone, provient d'une succession de réglementations. Néanmoins, dans la pratique, tant les loyers que les ressources des locataires entrants atteignent rarement les plafonds de ressources, que ce soit dans l'hexagone ou dans les DOM, et le plafond de ressources n'est réellement utilisé que pour le surloyer. Les plafonds des logements très sociaux (LLTS) ont été relevés entre 2008 et 2010 afin de rendre éligible un nombre plus important de ménages à ces logements très peu chers : ils étaient d'environ 55 à 60 % des plafonds de ressources des LLS en 2006 et sont maintenant à 75 % depuis le 1er janvier 2009. Concernant les logements intermédiaires en défiscalisation dans les DOM, les loyers plafonds ont été souvent proches des prix de marché. A partir de 2008, avec le retournement du marché locatif particulièrement marqué à La Réunion, ils sont devenus supérieurs aux loyers privés⁴⁴.

Compte tenu du faible niveau des ressources, le parc de logements locatifs sociaux doit compter une proportion conséquente de logements locatifs très sociaux.

- **De forts besoins en logements sociaux**

Malgré l'accroissement du nombre de logements sociaux construits ces dernières années, la production de logements sociaux en outre-mer demeure inférieure à la demande. L'offre reste notamment insuffisante dans les zones urbaines et les bassins d'emploi. L'Union Sociale pour l'habitat estime à 100 000 logements le déficit sur l'ensemble des outre-mer pour une population totale de près de 2,7 millions d'habitants.⁴⁵

⁴¹ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19424.xhtml>

⁴² « Etude sur la connaissance des gisements d'économies des coûts de la construction des logements dans les départements d'Outre-mer », livrable n°2, Ministère des Outre-mer, DéGéOM, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, p. 3

⁴³ Rapport d'information du Sénat, « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », n° 48 (2012-2013), M. PATIENT et M. DOLIGE, 16 octobre 2012

⁴⁴ Note expresse n°75 IEDOM, L'habitat dans les outre-mer français Progrès, enjeux, disparités, avril 2010, p. 49

⁴⁵ Le logement social en Outre-mer, Union sociale pour l'Habitat : http://www.union-habitat.org/sites/default/files/Logement%20social%20Outre-mer_310813.pdf

A Saint-Martin par exemple, la croissance démographique, la forte proportion de faibles revenus et un taux de chômage élevé engendrent des besoins importants en matière de logement : 100 logements sociaux neufs (logements locatifs et accession à la propriété) ont été livrés en 2011.

Comme nous venons de l'exposer, à l'horizon 2030, on assistera à une « mutation radicale de la physionomie démographique et sociale des sociétés d'outre-mer »⁴⁶. Ces tendances démographiques vont avoir des effets sur la construction de logements sociaux.

A horizon 2030, la construction de 20 500 logements par an sera nécessaire pour répondre aux besoins des populations des cinq départements d'outre-mer⁴⁷. Aujourd'hui, malgré l'importance du nombre de logements financés ces dernières années, la moyenne de logements financés est de 6 820 logements sociaux par an entre 2006 et 2013.

La construction de logements sociaux, en tant que vecteur d'insertion sociale et d'outil de lutte contre la précarité, constitue donc l'un des enjeux majeurs du développement des outre-mer.

- **La pluralité des acteurs en matière de politique du logement social appelle à une coordination renforcée**

Le réseau d'opérateurs concourant à la production de logements sociaux neufs est constitué d'acteurs dont certains « *connaissent des difficultés et surtout certains construisent aujourd'hui fort peu et ont tendance à se contenter d'une gestion sans risque de leur patrimoine et de leur trésorerie* »⁴⁸.

La politique du logement Outre-mer relève de la responsabilité du ministère des outre-mer depuis 1997. Selon le rapport d'information du Sénat sur le logement en Outre-mer de 2006, ce choix a été fait « *dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement* ». Il est le principal acteur de la politique de soutien à la production de logement social dans la mesure où il coordonne les différents dispositifs mis en place dans ce cadre et qu'il apporte la majorité des financements par les subventions (LBU), la dépense fiscale et les prêts de la CDC.

Les réponses apportées par l'Etat aux enjeux du logement social :

- **Une priorité constante de la politique de l'Etat en faveur du logement social**

La création de la Ligne Budgétaire Unique en 1978 est l'élément central de la politique de rattrapage intervenue dans les années 70, simplifiant le dispositif de financement du logement social pour accélérer la construction de logements sociaux neufs. Elle rassemble toutes les aides de l'Etat destinées en partie à la production de logements sociaux.

La création des Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) par la LOOM en 2000 marque l'engagement des pouvoirs publics en faveur de l'acquisition et de l'aménagement du foncier nécessaire à toutes actions de construction. Ils ont été institués par la loi d'orientation pour l'outre-mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000 et par le décret n°2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer. Une réforme intervenue en 2009 assouplit les FRAFU (décret n°2009-787 du 23 juin 2009 et l'arrêté du 16 septembre 2009) : elle recentre la participation de l'Etat au sein de ces fonds afin qu'ils financent en priorité les aménagements primaires et secondaires qui encouragent la mixité dans les constructions de logements.

⁴⁶ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030 entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective « *quelle France dans 10 ans ?* » séminaire sur les outre-mer, janvier 2013, p. 2

⁴⁷ *Projet de loi de finances pour 2013 : Outre-mer, le programme n°123 « Conditions de vie outre-mer »*

⁴⁸ *Rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte) de la Mission d'audit de modernisation*, avril 2006.

- **La politique de construction de logements sociaux neufs a été renforcée ces dernières années**

La politique de soutien à la production de logement social repose :

- **en termes de financement** : sur les subventions directes de l'Etat, les prêts de la CDC, la dépense fiscale, les aides des collectivités territoriales assurant essentiellement la garantie d'emprunt,
- **en termes de constitution et d'aménagement de foncier**: sur l'EPAG, l'EPFR, la subvention pour surcharge foncière, des mesures de dégagement du foncier de l'Etat, les FRAFU, la planification.

Face aux problématiques décrites plus haut, l'Etat a souhaité réagir et renforcer ces dispositifs en favorisant le développement de foncier aménagé et en diversifiant les sources de financement de la construction neuve, par :

- la réforme des FRAFU en 2009,
- la mise en place de Conventions d'Action Foncière (CAFO),
- la réorientation de la défiscalisation au bénéfice du logement social en 2009 et la création d'un crédit d'impôt en 2014,
- le projet de Groupement d'Intérêt Public pour la reconstitution des titres de propriété,
- le maintien des moyens budgétaires de la LBU de 2010 à 2013 en dépit de la contrainte budgétaire,
- les mesures d'assouplissement de la subvention pour surcharge foncière et de mobilisation du foncier de l'Etat.

Les collectivités territoriales :

Les collectivités territoriales jouent un rôle fondamental en termes de planification urbaine, d'aménagement du territoire et d'habitat via différents outils de stratégie, notamment depuis les lois de décentralisation.

Les collectivités territoriales contribuent de manière complémentaire à l'Etat, au financement des opérations. Elle assure en particulier la garantie des prêts sur fonds d'épargne contractés par les bailleurs sociaux auprès de la CDC.

Les opérateurs fonciers :

La Réunion a créé un établissement public foncier local (l'EPFR) le 16 Septembre 2002. Sont actuellement membres, le Conseil Régional, le Conseil Général, et toutes les communautés d'agglomération (CIREST, TCO, CIVIS, CINOR et la CASud). Il a pour mission d'acquérir des propriétés foncières ou immobilières pour le compte de ses membres (les communes) ou toute autre personne publique afin de constituer des réserves foncières et de réaliser ou favoriser des opérations d'aménagement. Il participe également à la mise en œuvre des plans d'action foncière identifiant les terrains dont la maîtrise publique s'avère indispensable.

L'établissement public d'aménagement de **Guyane** (EPAG), créé par le décret n° 96-954 du 31 octobre 1996, est un établissement public d'Etat à caractère industriel et commercial. Du point de vue de ses attributions, il s'apparente en totalité ou partiellement, à la fois à un établissement public d'aménagement urbain, à un établissement public foncier et à une SAFER. Il a été conçu comme un outil au service de l'Etat et des collectivités territoriales, devant satisfaire la demande de terrains aménagés, d'une part pour répondre aux besoins en logements qui résulte de la forte croissance démographique en Guyane, et d'autre part pour développer la mise en valeur agricole du territoire guyanais.

En **Guadeloupe**, l'arrêté portant création de l'EPFL a été signé le 10 mai 2013. L'établissement s'est constitué entre les collectivités de Anse-Bertrand, Baie-Mahault, Bouillante, Capesterre Belle-Eau, Désirade, Goyave, Morne-à-L'eau, Moule, Petit-Canal, Terre-de Haut, Trois Rivières, Vieux Fort, Vieux Habitants, la communauté d'agglomération Cap Excellence et la communauté de communes de Marie Galante.

En **Martinique**, l'EPFL a été créée par l'arrêté préfectoral du 6 juin 2011. Il réunit la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM) et le Conseil Régional. Son installation s'est effectuée le 17 novembre 2011. Luc Louison-Clémenté, Maire et conseiller régional de Schœlcher, vice-président de la CACEM, a été élu président de l'EPFL.

A **Mayotte**, le projet de création d'un EPF à Mayotte a fait l'objet, à la fin de l'année 2011, d'une mission d'étude sur la faisabilité financière, administrative et technique et, en mars 2012, d'une mission de préfiguration. Les deux rapports préconisent la création d'un EPF d'Etat. L'option d'un EPF local n'a pas été retenue par l'Etat. Le décret de création de l'EPF devrait être publié à la fin de l'année 2014. Le Département de Mayotte, première collectivité aménageur de l'île, procède actuellement à la révision de son Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui devrait aboutir prochainement en sa transformation en Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

En outre, les agences des 50 pas géométriques, ont été créées par la loi n° 96-1241, du 30 décembre 1996, relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques », sur chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique. Elles prennent en charge la gestion de la zone des 50 pas géométriques, domaine public appartenant à l'Etat et ont deux missions principales : la régularisation foncière et la mise en valeur des espaces urbains de cette zone. La régularisation foncière passe par la cession des titres de propriété de l'Etat à titre onéreux aux ménages installés sur la bande littorale et à titre gratuit pour les collectivités locales et organismes qui ont pour objet la réalisation de logements sociaux. L'article 46 de la LODEOM permet la construction de logements sociaux dans la zone dite des 50 pas géométriques.

Les organismes de logement social (OLS)

9 bailleurs sont présents à La Réunion dont 1 SIDOM (la SIDR) et la SHLMR. Ces deux opérateurs, dont le capital est en majorité public, gèrent près des trois quarts du parc locatif social. Pour ce qui concerne la Guyane, 3 bailleurs dont 2 SIDOM (la SIGUY et la SIMKO) et une société d'économie mixte (la SEMSAMAR) interviennent en matière de gestion de logements sociaux. En outre, le patrimoine de la SA HLM de Guyane, mise en liquidation administrative en 2009, a été repris par ces trois opérateurs en mai 2010. 5 bailleurs sont présents en Guadeloupe dont 1 SIDOM (la SIG), la SEMSAMAR, la SEMAG, la société pointoise HLM de Guadeloupe et la SIKOA ESH de Guadeloupe. La SIG, dont le capital est en majorité public, et la SEMSAMAR gèrent près des trois quarts du parc locatif social. Certains de ces opérateurs sont également présents sur le territoire de Saint-Martin. La SEMSAMAR y gère 1113 logements, la SIG 487 logements et la SIKOA 117 logements. Ces opérateurs sont constructeurs, gérant de logements sociaux et réalisent directement des opérations d'aménagement. Pour ce qui concerne la Martinique, 5 bailleurs dont 1 SIDOM (la SIMAR), une société d'économie mixte (la SEMAFF), la martiniquaise HLM, l'atlantique SEMA et l'OZANAM, interviennent en matière de gestion de logements sociaux. Un opérateur unique est présent à Mayotte. Il s'agit d'une société d'économie mixte (la SIM).

Les opérateurs du logement social sont constructeurs et gérants de logements sociaux. Si l'aménagement relève en principe d'autres opérateurs (SEM d'aménagement, établissement public foncier), il n'est pas rare outre-mer que les OLS réalisent directement des opérations d'aménagement pour pallier l'insuffisance d'aménageurs.

Recommandations

La nécessaire mise en œuvre d'une stratégie territorialisée du logement social : reflet d'une vision partagée des besoins :

- **Créer les conditions favorables à l'identification d'une stratégie territorialisée et à sa mise en œuvre**
 - Favoriser la mise à disposition des données disponibles
 - Mettre en œuvre dans les DEAL un logiciel commun et créer un référentiel d'analyse et de suivi de l'évolution des coûts à l'échelle territoriale compatible avec un référentiel à créer au niveau national
 - Mettre en place une centralisation des données au niveau national
 - Prendre appui sur les cellules locales du BTP dans les DOM pour favoriser le suivi des prix de revient et des coûts de la construction
 - Solliciter les maîtres d'ouvrage (OLS et en particulier les SIDOM) pour assurer le suivi financier et une meilleure visibilité du phasage des opérations (programmation, demande de subventions, démarrage de chantier, réception)
 - Inciter tous les acteurs de la filière constructive (depuis le fournisseur d'agréats jusqu'au monteur en défiscalisation en passant par les transitaires en douane et les bureaux d'études techniques) à fournir des données sur leur activité liée au logement au moyen de convention d'échange de données
 - Mettre en place une centralisation des données au niveau national
 - Doter les observatoires des prix, des marges et des revenus présents en outre mer d'une compétence supplémentaire en matière de suivi des coûts de la construction et des prix de revient des logements
 - Poursuivre le travail partenarial engagé entre l'Etat, l'AFD, la CDC pour valoriser le suivi, les analyses et les évaluations sur les dispositifs en faveur du logement social outre-mer.
 - Décliner la politique du logement social outre-mer dans une programmation pluriannuelle
 - poursuivre la dynamique de construction à la hauteur des besoins en logements locatifs sociaux diversifiés et en accession sociale à la propriété ;
 - prendre en compte l'impératif de baisse des loyers de l'offre nouvelle et de maîtrise des taux d'effort ;
 - assurer une meilleure maîtrise du foncier aménagé en amont, à la faveur de véritables stratégies foncières et d'aménagement des collectivités, avec l'appui des établissements fonciers.

- **Mettre en place des stratégies locales foncières afin de dégager du foncier en outre-mer et de lutter contre la spéculation et la rétention**

La question foncière est un maillon essentiel pour maîtriser les coûts de production des logements sociaux.

Dès lors, des stratégies locales de mobilisation du foncier de l'Etat au regard d'une expertise sur la constructibilité des terrains à court, moyen et long terme doit être développée, en vue d'accélérer la cession gratuite du foncier de l'Etat par une connaissance précise et exhaustive des ressources des outre-mer.

Par ailleurs, le foncier des outre-mer est marqué par une absence massive de titres de propriété liée à des successions non réglée, à des occupants de fait ou sans titre. L'absence de titres pose de graves problèmes sociaux : le titre de propriété est en effet la base de l'accès aux crédits bancaires, il peut servir de garantie à des engagements économiques et permet de bénéficier d'aides publiques. Mais, l'absence de titre est surtout un handicap majeur pour l'aménagement public, notamment dans la réalisation de logements sociaux. La reconstitution et la régularisation des titres de propriété constituent donc une mission à développer pour la maîtrise foncière.

Enfin, il convient d'améliorer les outils juridiques existants en matière de lutte contre la rétention et la spéculation foncières. La lutte contre la rétention et la spéculation foncières vise à empêcher que des terrains, pouvant être disponibles pour la construction de logements sociaux, ne soient soumis à la spéculation foncière ou délibérément soustraits du marché foncier.

- **Rendre plus efficace et plus cohérente la prise en compte des besoins en logement social dans les différents documents d'urbanisme**

Les collectivités territoriales doivent dès lors s'assurer que les documents d'urbanisme qu'elles élaborent (le SAR, le SCoT, le PLU et la carte communale) sont cohérents avec la vision globale identifiée à l'issue de cette démarche prospective. Les documents intercommunaux sont plus précis que les documents communaux et les documents d'urbanismes sont trop nombreux, se chevauchent sans pour autant être assez détaillés (SAR, SCOT, PLU). Une réflexion sur l'évolution de ces documents est à initier⁴⁹.

Il conviendrait de définir un projet urbain par commune ou par EPCI et prévoir en son sein des zones d'aménagement dans les documents de planification (SAR/SCOT/PLU). Ces derniers doivent être le résultat de l'instauration d'une bonne gouvernance passant par un pilotage précis et continu. Un soutien et un accompagnement spécifiques doivent être mis en œuvre en particulier pour l'élaboration et l'application d'une stratégie foncière à tous les niveaux.⁵⁰

La recommandation principale à retenir est donc de réduire l'empilement des structures et l'enchevêtrement des compétences, en concentrant à un échelon pertinent (l'échelon adéquat est le plus souvent les EPCI) les compétences de l'urbanisme, des transports et du développement économique, ainsi que les moyens matériels et humains correspondant.

⁴⁹ Audition EPF Réunion, 29 avril 2014

⁵⁰ Avis de l'Assemblée plénière du CESER de l'île de La Réunion du 16 octobre 2009

- **Poursuivre l'effort de la transition énergétique dans la politique du logement social outre-mer**

Les dépenses d'énergie ont un impact considérable sur l'environnement et le changement climatique. L'accompagnement des territoires vers la transition énergétique est d'autant plus essentiel dans les départements et les collectivités ultramarines que dans l'hexagone, compte tenu des difficultés énergétiques rencontrées dans la France d'Outre-mer.

La transition énergétique par l'utilisation d'énergies renouvelables est un des enjeux cruciaux pour les outre-mer dans la construction de logements sociaux. Ces logements doivent également bénéficier d'une politique de réhabilitation et d'amélioration du parc existant afin de maintenir de bonnes conditions de vie pour les ménages modestes.

- **La nécessaire adaptation des normes aux réalités des Outre-mer**

Une réflexion sur l'adaptation des normes de construction doit s'initier afin de proposer des pistes de gisements d'économies des coûts de la construction en adaptant voire, en simplifiant, les normes réglementaires.

L'application des normes nationales ainsi que les normes prévues pour l'ensemble des DOM n'est pas toujours adaptée aux réalités de chaque outre-mer. En effet, **en Guadeloupe**, le bâtiment constitue l'une des demandes énergétiques les plus importantes. A lui seul, il représente plus de 85% de la consommation électrique totale. Cette situation de forte demande énergétique était préoccupante car avant 2010, il n'existait pas de réglementation thermique du bâtiment adaptée au climat et au mode de vie guadeloupéen. La RTAA DOM a permis de répondre à ce déficit. Mais le Conseil régional de la Guadeloupe est allé plus loin, poursuivant ainsi au niveau local cette démarche de réglementation thermique. Pour cela, il a fait usage de son habilitation législative au travers de la délibération n°2009-269 du 27 mars 2009 afin d'édicter ses propres règles pour élaborer une réglementation thermique spécifique à la Guadeloupe. Cette réglementation, appelée RTG a pour objectif la maîtrise de la demande d'énergie et de développement des énergies renouvelables⁵¹. C'est **l'article 69 de la Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009** pour le développement économique des Outre Mer qui a accordé cette habilitation législative en matière thermique au département guadeloupéen.

Le dispositif de l'habilitation législative est prévu à l'article 73-3 de la Constitution. Il permet aux DROM de se voir reconnaître le droit d'édicter leurs propres règles dans un domaine particulier applicables sur leur territoire et d'adapter les dispositions élaborées au niveau national en fonction des spécificités et des contraintes locales.

- **La réhabilitation et l'adaptation du parc existant aux normes de construction et aux enjeux de la transition énergétique**

- **Le logement social vecteur de développement d'une économie sociale et solidaire**

Le besoin de logements et la façon d'y répondre évoluent avec les mutations de la société. Le vieillissement de la population et l'émergence de la dépendance, l'évolution de la décohabitation des jeunes du domicile familial, la raréfaction des financements publics disponibles, les enjeux liés à la précarité énergétique des logements, incitent à rechercher des solutions dans le domaine de l'innovation (dans la façon d'associer les usagers, dans les plans de financement, dans les statuts

⁵¹ <http://www.guadeloupe-energie.gp/batiment/reglementation-thermique-guadeloupe>

juridiques des structures de gestion, dans les gouvernances de ces structures, dans les matériaux de construction...). L'innovation sociétale devient un impératif, et l'économie sociale est particulièrement porteuse de son évolution. Comme l'indiquait Marie-Noëlle Lienemann - Présidente de la FNSCHLM et Sénatrice de Paris, lors du colloque « *Logement & Economie Sociale : franchir une nouvelle étape* » du 17 novembre 2011, « *Nous vivons une crise extrêmement lourde qui tend à s'amplifier...l'Economie Sociale et Solidaire est ce qui a le mieux résisté. Nous devons donc nous unir pour franchir une nouvelle étape et améliorer l'état du logement.* »⁵²

De manière générale, il convient de favoriser les actions de reconquête de leur habitat par les populations, avec pour objectif de respecter les usages locaux de l'habitat. L'exemple de la « kour » ou les relations avec la rue⁵³ doivent revenir au centre des réflexions sur la politique du logement social. En outre, la construction de logements sociaux assurant une meilleure prise en compte des usages et traditions des modes d'habiter ultramarins est l'un des gages d'un meilleur cadre de vie où les habitants seraient heureux de vivre ensemble, tout en assurant une plus grande mixité sociale réussie.

Une meilleure utilisation des outils et dispositifs au service de la politique du logement social outre-mer

- **Maintenir les leviers de financement de la politique du logement social**

Les moyens budgétaires et fiscaux alloués à la politique du logement social outre-mer ont indéniablement accéléré la mise en chantier d'opérations sociales et en particulier d'opérations très sociales, dont les loyers de sortie sont les plus faibles. Ils ont également permis d'absorber l'augmentation importante des prix de revient des logements sociaux à compter de 2010. De manière générale, l'aide fiscale a permis d'équilibrer des opérations plus complexes et plus chères sans peser sur les loyers. L'aide fiscale a donc également permis de solvabiliser la demande, ce que rendait particulièrement nécessaire et urgent l'ampleur des besoins – en large partie encore insatisfaits - dans ce domaine.

Ainsi, la conjugaison de l'aide fiscale et des crédits LBU a permis d'optimiser l'utilisation des moyens de l'Etat. Tout en soutenant la dynamique de construction de logements neufs, l'aide fiscale a rendu possible le redéploiement de moyens budgétaires significatifs au profit de dispositifs ne bénéficiant pas de financement alternatifs : le nombre de logements améliorés et réhabilités financés par la LBU a crû de 47% entre 2010 et 2012, passant de 3985 à 4865.

Il est donc déterminant de pouvoir maintenir les montants de ces financements alloués par l'Etat qui confronté à un contexte de crise et de nécessaire recherche d'une efficience accrue dans l'utilisation de la ressource publique a proposé une réforme lors de la loi de finances pour 2014. Ainsi, un nouveau mode de financement a été créé sous la forme d'un crédit d'impôt, au seul bénéfice des exploitants ultramarins. Ce mécanisme permettra de faire l'économie des coûts significatifs qu'impliquent, dans le cadre des dispositifs existants, l'intermédiation et la rémunération de l'épargne collectée auprès des contribuables désirant réduire leur cotisation d'impôt. Le taux des crédits d'impôt dans le logement social a toutefois été calculé de manière à garantir un niveau d'aide, rapporté à la base éligible des projets, comparable à celui des dispositifs existants.

- **Accentuer les actions de traitement de l'habitat indigne et l'amélioration de l'habitat existant**

⁵² Bilan du colloque « *Logement & Economie Sociale : franchir une nouvelle étape* » du 17 novembre 2011, à l'Institut Mutualiste Montsouris, Paris, organisé par la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives HLM et Amallia Action.

⁵³ « *La politique de la ville dans les départements d'outre-mer* », Comité interministériel des Villes, Secrétariat général, Synthèse - Novembre 2012 p. 23

La mise en place des nouveaux dispositifs de lutte contre l'habitat indigne issus de la loi Letchimy de 2011 doit s'accompagner d'une meilleure articulation des différentes sources de financement disponibles pour le traitement de l'habitat indigne.

Il convient de mobiliser et de suivre les PDLHI pour le repérage de l'habitat indigne, la mise en œuvre des plans communaux de lutte contre l'habitat indigne et l'engagement des procédures d'insalubrité.

Ce suivi a pour but d'améliorer la connaissance de l'habitat indigne, d'identifier les points de blocages éventuels, les besoins d'accompagnement financier, les communes et EPCI impliqués.

L'articulation des différentes sources de financement passe par un confortement du partenariat avec l'ANAH en vue d'inciter à la définition de projets de territoire pour la lutte contre l'habitat indigne. Cette articulation vise une optimisation des moyens notamment pour accompagner l'élaboration et la mise en œuvre des premiers P(I)CLHI et encourager le développement de cette démarche. Il s'agit également d'inscrire le traitement des copropriétés dégradées dans le cadre de la mission nationale engagée par l'ANAH.

- **Expérimenter l'aménagement simplifié et l'auto-construction encadrée**

Avec l'appui des rapports du CGEDD sur l'habitat indigne et l'aménagement simplifié, des expérimentations pourraient être engagées pour évaluer la faisabilité de l'aménagement simplifié et de l'auto-construction encadrée.

Il s'agit notamment de :

- favoriser la création de zones d'habitat pour l'auto-construction encadrée ;
- assurer une maîtrise d'ouvrage publique des réseaux primaires équipant ces zones ;
- établir des conditions à respecter pour l'auto-construction (encadrement par des professionnels, travaux selon certaines normes, paiement des coûts d'acquisition du foncier et de l'aménagement étalé dans le temps) ;
- impliquer les habitants concernés dans des coopératives ;
- fixer des critères de densité permettant d'optimiser les investissements publics.

Un ou deux sites pilotes pourraient faire l'objet d'une expérimentation en Guyane et/ou à Mayotte.

Comme le souligne le rapport du CGEDD, en Guyane par exemple, des solutions pourraient être recherchées pour adapter l'aménagement urbain à la situation locale, à un mode de logements spécifiques destinés aux populations en précarité afin d'éviter les risques pour leur santé voire pour leur vie, et de résorber l'habitat informel. Une politique d'ensemble de ces opérations d'aménagement permettrait de choisir des sites d'urbanisation dans les SCOT et PLU sur la base de critères géotechniques, hydrologiques et d'accessibilité, en réalisant les infrastructures primaires pour l'ensemble des opérations futures et non au coup par coup et en menant une action foncière qui anticipe sur les besoins à long terme.

Les textes de référence pourraient également être adaptés à la situation guyanaise, notamment en matière de voirie, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales, de réseaux divers, en veillant au maintien de la qualité des opérations et à la sécurité des habitants. Cela permettrait de réduire le coût des travaux secondaires jusqu'à 30 %, ainsi que le besoin de subventions publiques.

Concernant les populations défavorisées, des « parcelles assainies adaptées » pourraient être réalisées, dans des petits quartiers ne dépassant pas 100 logements et intégrés dans la ville existante ou dans un grand projet d'aménagement. Ces opérations concerneraient les populations vivant dans un habitat « informel » et qui sont en situation d'urgence, du fait de risques naturels (glissements de terrain,

inondations), ou de la nécessité d'un aménagement pour réaliser une opération d'aménagement ou une infrastructure, sans solution classique de relogement du fait de leur situation sociale et économique et des délais de réalisation de ce type de logement. L'aménageur réaliserait sur chaque lot une dalle pour fonder la construction future, ainsi que les branchements aux réseaux publics. La réalisation de la construction proprement dite serait entièrement à la charge du futur habitant, avec un encadrement technique approprié. Les lots seraient propriété de la commune ou de l'intercommunalité et mis à disposition des habitants dans le cadre d'un bail de 20 ans, sécurisant ainsi l'habitant tout en permettant à la commune d'envisager une évolution ultérieure du quartier. L'habitant paierait un loyer modeste à la commune. Les simulations présentées dans le rapport du CGEDD prévoient un besoin de subvention de 42 000€ par logement, ce qui est nettement inférieur à l'ensemble des subventions observées pour un logement social en location ou en accession.

- **Favoriser l'accès au logement social par une réévaluation des plafonds de ressources et de loyers**

Les logements locatifs sociaux comprennent, en allant des plafonds de ressources et de loyers les plus élevés aux plus bas, les logements dits « prêts locatifs sociaux » (PLS), les « logements locatifs sociaux » (LLS), les « logements locatifs très sociaux » (LLTS).

L'adéquation des plafonds de ressources et des plafonds de loyers peut constituer un vrai levier pour favoriser l'accès à un logement social.

La population pauvre localisée dans les DOM y est deux à trois fois plus nombreuse que dans l'hexagone mais il est difficile de déterminer avec précision le point d'équilibre des plafonds de ressources à appliquer faute de données disponibles sur la structure des revenus dans les DOM.

Actuellement, les plafonds de ressources qui commandent l'accès au logement locatif social et très social ne sont pas identiques à ceux en vigueur en métropole (hors Paris et Ile-de-France). Ils sont inférieurs de 10 % à ceux de l'hexagone.

A ce désajustement de périmètre s'est surajouté depuis la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi Boutin) du 25 mars 2009 un désajustement supplémentaire du fait d'un abaissement de 10 % des plafonds de ressources métropolitains.

Les organismes HLM ultramarins font état de locataires qui, faute de revenus suffisants, préfèrent quitter leur logement HLM pour s'installer « autrement ». De plus, les organismes HLM peinent à trouver des locataires solvables en nombre suffisant. A La Réunion notamment, il est devenu courant de prendre appui sur la défiscalisation pour positionner les loyers LLS à un niveau proche du LLTS.

Une étude pourrait s'avérer utile pour positionner les plafonds de ressources en fonction de la structure des revenus dans les DOM. Il s'agirait de poser un diagnostic partagé sur la part de la population qui passait sous les plafonds de ressources LLS avant la loi de 2009 et qui n'y accède plus aujourd'hui.

S'agissant des plafonds de ressources relatifs à l'accès au logement locatif social, tout abaissement des plafonds permet de prioriser les publics éligibles sans avoir d'effet direct sur la solvabilisation de ces publics. Par contre, l'abaissement des plafonds de ressources limite les effets d'éviction possible des personnes moins solvables (celles aux ressources éloignées du plafond) par les personnes (relativement) plus solvables (celles aux ressources les plus proches du plafond).

Inversement, tout relèvement des plafonds met en concurrence les publics les moins aisés avec davantage de concurrents du fait de l'accroissement du nombre de personnes éligibles mais pour autant un relèvement du plafond n'évince pas par lui-même les familles qui ont le plus besoin d'aide.

S'agissant des plafonds de loyer, tout relèvement est susceptible d'être mobilisé à plein par le bailleur social, avec les avantages que cela comporte en terme d'amélioration de l'équilibre financier des opérations mais aussi des inconvénients en terme de dégradation de l'accessibilité sociale du logement locatif. Toute la question est de savoir si l'augmentation d'un plafond entraîne mécaniquement sa pleine mobilisation systématique.

La suppression de l'écart de plafonds de ressources de 10 % entre l'outre-mer et la métropole combinée à la fixation de nouveaux plafonds de loyer de base pourrait faciliter le montage des opérations. Une étude pourrait s'avérer utile pour positionner les plafonds de ressources en fonction de la structure des revenus dans les DOM. Il s'agirait de poser un diagnostic partagé sur la part de la population qui passait sous les plafonds de ressources LLS avant la loi ENL et qui n'y accède plus aujourd'hui.

- **Compléter la gamme de produits d'accession à la propriété**

L'Etat a institué dans les outre-mer le dispositif des logements évolutifs sociaux (LES) pour aider à se loger des familles dont les ressources très limitées et irrégulières compliquent grandement l'accès au logement locatif. Le logement évolutif social (LES) est destiné aux personnes physiques à faibles revenus. Le logement est dit évolutif dans la mesure où les logements peuvent être acquis dès l'achèvement des travaux de gros œuvre et des installations sanitaires alors même que les travaux de finition ne sont pas réalisés.

Cette aide au logement est accordée par l'Etat dans les DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion à l'exception de Mayotte) aux personnes physiques, pour l'acquisition d'une résidence principale sous conditions de ressources définies. Grâce à cette aide, le demandeur bénéficiaire devient propriétaire d'un logement habitable et a la liberté de l'agencer, l'agrandir et l'embellir de façon autonome.

La subvention LES a été mise en place par l'arrêté ministériel du 29 avril 1997 modifiés notamment par l'arrêté du 20 septembre 2012.

La construction du logement est assurée :

- soit par les personnes physiques accédant à la propriété (secteur diffus). En pratique, l'accédant est déjà propriétaire de son terrain ;
- soit par des maîtres d'ouvrage agréés qui les cèdent ultérieurement (secteur groupé).

En secteur groupé, les logements peuvent être acquis dès l'achèvement des travaux de gros œuvre et des installations sanitaires alors même que les travaux de finition et les aménagements intérieurs n'auraient pas été réalisés. En cas d'acquisition d'un logement inachevé, l'accédant s'engage à procéder ou à faire procéder aux travaux de finition dans un délai de cinq ans.

Les bénéficiaires sont des personnes physiques dont l'ensemble des ressources est inférieur ou égal aux plafonds déterminés par arrêté préfectoral en fonction de la composition familiale du ménage et de la localisation du logement, sans toutefois pouvoir excéder les plafonds de ressources prévus pour l'accès aux logements locatifs très sociaux par les ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières (plafonds du LLTS).

L'aide de l'Etat est importante. Elle a précisément pour objet de baisser au maximum le reste à charge et accroître ainsi les chances de ces familles pour se construire un avenir, en dépit des incertitudes qui pèsent sur leurs ressources.

Dans ce contexte, une interface sociale et financière est nécessaire pour accompagner les accédants dans leurs démarches et ainsi mobiliser les prêts bancaires et les garanties correspondantes. Il convient également d'expertiser le fonctionnement des fonds de garantie et fonds d'intervention en vue de maîtriser le potentiel d'engagement et d'accompagner la relance du LES.

Par ailleurs, les paramètres du logement évolutif social pourraient être améliorés. Le LES pourrait être exonéré de la TFPB et de la taxe d'aménagement afin d'améliorer le plan de financement des bénéficiaires, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du logement locatif social.

Pour mémoire, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1384A du code général des impôts) est une aide fiscale accordée aux bailleurs usufruitiers de logements sociaux neufs ou assimilés à usage locatif imposés au taux réduit de TVA (article 278 I 5° du code général des impôts). La durée d'exonération de TFPB est de 25 ans. De même, les logements LLS bénéficient d'un abattement de plein droit de 50% sur la valeur au mètre carré entrant dans le calcul de la Taxe d'aménagement (articles L. 331-10 à L. 331-12 du Code de l'urbanisme). En outre, sont exonérés de la part communale ou intercommunale ainsi que de la part départementale de la taxe, les logements construits en Guyane et à Mayotte (articles L. 331-7 et L. 331-8).

En outre, le prêt social de location-accession (PSLA) émerge depuis environ deux ans et s'inscrit pleinement dans le cadre du parcours résidentiel. Il répond à une population cible mais qui n'est pas large. Elle représente environ 200 à 300 logements par an à La Réunion. Du fait des plafonds de revenus appliqués à ce dispositif. C'est un financement dédié à la location-accession mis en place en 2004 (décret du 26 mars 2004 codifié à l'article R. 331-76-5-1 CCH et arrêté du 26 mars 2004) qui permet à l'accédant de bénéficier d'avantages jusqu'alors prioritairement réservés au financement de la production locative sociale (financement aidé, conventionnement, TVA à taux réduit, exonération de TFPB), et d'une sécurisation en cas d'accident de la vie. Les plafonds de ressources à retenir sont ceux concernant le PAS et les plafonds de prix de vente et de loyer sont ceux de la zone B. Les opérations éligibles sont les constructions ou acquisition de logements (collectif ou individuel, mixte, VEFA éventuellement) destinés à être la résidence principale du locataire-accédant. L'opérateur doit préalablement à la mobilisation du prêt avoir obtenu un agrément préfectoral préalable et signé une convention avec l'Etat. Les bénéficiaires peuvent être des personnes morales publiques (organismes Hlm, SEM) ou privées (promoteurs, SCI, ...). Le PSLA peut être transféré à l'accédant au moment de la « levée d'option » si l'opérateur dispose d'un engagement en ce sens de l'établissement de crédit.

Enfin, un produit d'accession sociale intermédiaire adapté aux outre-mer pourrait être proposé avec des plafonds revalorisés pour un produit fini.

Glossaire

- A.-A. : Acquisition-Amélioration
- ALS : Aide au Logement Sociale
- ALF : Aide au Logement Familiale
- ANAH : Agence Nationale de l'Habitat
- ANRU : Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain
- BTP : Bâtiments travaux publics
- CAF : Caisse d'Allocations Familiales
- CAFO : Conventions d'Action Foncière
- CCH : Code de la Construction et de l'Habitation
- CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
- CGI : Code Général des Impôts
- CIL : Collecteur Interprofessionnel du Logement
- COM : Collectivités d'outre-mer
- CSPTS : Coordonnateur Sécurité Protection de la Santé
- CU : Communauté Urbaine
- DEAL : Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
- DFE : Décision de Financement de l'Etat
- DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
- DOM : Département d'Outre-mer
- EHPAD : Etablissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes
- EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- EPL : Etablissement Public Local
- FRAFU : Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier et Urbain
- HLM : Habitation à Loyer Modéré
- ICC : Indice du Coût de la Construction
- IPC : Indice des Prix à la Consommation
- IS : Impôt sur les Sociétés
- LATS : Logement en Accession Très Sociale
- LAS : Logement en Accession Sociale
- LBU : Ligne Budgétaire Unique
- LES : Logement Evolutif Social
- LLS : Logement Locatif Social
- LLTS : Logement Locatif Très Social

- LODEOM : Loi pour le développement économique des Outre-mer
- OLS : Organisme de Logement Social
- OS : Ordre de Service
- PAM : Prêt à l'Amélioration / Prêt à la Réhabilitation
- PAS : Prêt à l'Accession Sociale
- PC : Prêt Conventionné
- PDLD ou PDLPD ou PDALPD : PEL : Plan Epargne Logement
- Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées
- PGR : Provision pour Grosse Réparation
- PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration
- PLH : Programme Local de l'Habitat
- PLI : Prêt Locatif Intermédiaire
- PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
- PLS : Prêt Locatif Social
- PR : Prix de Revient
- PSLA : Prêt Social de Location-Accession
- PTZ+ : Prêt à Taux Zéro Plus
- RTAA : Règlementation thermique, acoustique et d'aération
- RTG : Règlementation thermique Guadeloupe
- SALLS : Subvention à l'Amélioration des Logements Locatifs Sociaux
- SAR : Schéma d'Aménagement Régional
- SCOT : Schéma de Cohérence Territorial
- SD : Schéma Directeur
- SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- SEM : Société d'Economie Mixte
- SIDOM : Société Immobilière d'Outre-mer
- Loi SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
- Assurance TRC : Assurance Tout Risque Chantier
- TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
- UESL : Union Economique et Sociale pour le Logement / Union des Employeurs et des Salariés pour le Logement (loi ALUR)
- USH : Union Sociale pour l'Habitat
- TFPB : Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie
- VEFA : Vente en Etat Futur d'Achèvement
- VRD : Voirie Réseaux Divers
- ZAC : Zone d'Aménagement Concerté
- ZAD : Zone d'Aménagement Différé

- ZHPI : Zone d'Habitat Précaire Insalubre
- ZRU : Zone de revitalisation urbaine
- ZUS : Zone Urbaine Sensible

Chapitre 5 : Le bilan de la mise en œuvre de la loi du 23 juin 2011 sur la résorption de l’habitat indigne

La situation des DOM en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente une gravité et une acuité particulière. Environ 70.000 logements en relèveraient dans les 5 DOM.

Elle fait l'objet de financements dédiés dans la LBU. Sur la période 2007-2014, la participation de l'Etat consacrée à la résorption de l'habitat indigne est en moyenne de 33,6 millions d'euros par an, en autorisations d'engagement et 32,5M€ en crédits de paiement. Les crédits programmés en 2014 sont maintenus à des montants similaires avec 23,6 M€ en autorisations d'engagement et 30,1 M€ en crédits de paiement.

Pour renforcer la lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM en outre-mer, le gouvernement a confié, le 6 avril 2009, une mission à Monsieur le Député de la Martinique Serge LETCHIMY. Le rapport de cette mission intitulé « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* » formulait 14 propositions notamment la mise en place des plans communaux de résorption de l'habitat indigne et informel, l'institutionnalisation des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, la mise en place d'une formation « *départements Outre-mer* ».

Il a conduit au vote de la **loi 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** dont les principaux objectifs sont notamment de :

- faciliter le déroulement des opérations d'aménagement dans les quartiers d'habitat informel, sur terrains publics et privés, en instaurant une aide financière au bénéfice des occupants sans titre visant à faciliter leur réinstallation ;
- assurer de la souplesse à l'action publique dans des situations d'insalubrité et de péril en permettant aux préfets d'avoir une intervention ciblée dans les périmètres définis en fonction de l'état du bâti (réhabilitation, démolition) et du statut d'occupation (régulier, informel).

Afin de rendre ce dispositif opérationnel, **plusieurs textes ont abouti en 2013 et 2014** :

- l'arrêté du 18 février 2013 qui fixe le barème de l'aide financière prévue par la loi ;
- la circulaire d'application de la loi du 20 juin 2013 qui précise les modalités de mise en œuvre de la loi et du barème ;
- l'instruction technique du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Ce dernier texte fournit de **nouveaux outils** aux maîtres d'ouvrage (communes, intercommunalités) et aux services de l'Etat :

- le repérage et l'analyse des différentes formes d'habitat indigne et informel afin d'identifier les situations d'habitat indigne dans leur diversité et leur hétérogénéité ;
- la refonte des opérations de résorption de l'habitat indigne afin d'en améliorer l'encadrement et d'y intégrer davantage les enjeux urbains et sociaux ;
- la création des opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) pour les quartiers où l'état des constructions ne justifie pas une démolition intégrale ;
- les opérations de RHI et de RHS dans les zones des 50 pas géométriques qui contiennent certaines spécificités ;
- les opérations groupées légères d'amélioration de l'habitat (OGRAL) qui visent à traiter des situations d'urgence technique et sociale dans les cas où aucune opération publique de RHI ou de RHS n'est programmée à court terme ;
- le renfort rôle des comités techniques départementaux de résorption de l'habitat indigne chargés de l'instruction de ces nouvelles procédures au niveau local.

Pour assurer la mise en œuvre effective de ces dispositifs, le ministère des Outre-mer et l'ensemble des acteurs publics peuvent s'appuyer :

- au niveau local, sur les **pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne** mis en œuvre dans l'ensemble des départements d'outre-mer (en cours à Mayotte) afin d'organiser et de coordonner l'action des services locaux impliqués dans la lutte contre l'habitat indigne ;
- au niveau national, sur le **pôle national de lutte contre l'habitat indigne** réunissant les ministères signataires (OM, logement, santé), l'ANIL, la DIHAL et l'ANAH. Depuis 2010, un programme de formation s'est engagé en direction des territoires dans le but d'accompagner les services de l'Etat et les acteurs locaux dans l'appropriation et la mise en œuvre des nouvelles procédures, d'encourager les retours d'expériences et les échanges de bonnes pratiques. Deux sessions ont été programmées en 2013, à Cayenne du 1^{er} au 5 juillet au profit des départements de l'atlantique, à Mayotte et La Réunion en décembre pour les départements de l'océan indien. Une nouvelle session est prévue en Martinique au 2^{ème} semestre 2014.