

N° 88

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **logement en outre-mer,***

Par M. Henri TORRE,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

---

**Outre-mer.**



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
---------------------------	---

<b>LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
---	---

### PREMIERE PARTIE

#### LA SITUATION DU LOGEMENT EN 2006 : DES BESOINS TOUJOURS CONSIDÉRABLES

<b>I. LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES AU LOGEMENT EN OUTRE-MER</b> .....	11
---	----

A. DES CONDITIONS DE VIE DIFFÉRENTES DE LA MÉTROPOLE .....	11
1. <i>Une diversité de situations géographiques</i> .....	11
2. <i>... des populations aux revenus plus faibles qu'en métropole</i> .....	12
3. <i>... une unité de problèmes</i> .....	12

B. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE IMPORTANTE .....	12
1. <i>Une population jeune qui aspire à la décohabitation</i> .....	12
2. <i>L'immigration et l'émergence de l'habitat spontané</i> .....	13

C. DES COÛTS PLUS ÉLEVÉS QU'EN MÉTROPOLE .....	15
1. <i>La question du foncier</i> .....	15
2. <i>La construction</i> .....	15

D. LES DIFFICULTÉS RELEVÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	16
1. <i>Un exemple d'insalubrité : la Guyane</i> .....	16
2. <i>Un exemple d'habitat dégradé : la Guadeloupe</i> .....	21

<b>II. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'OUTRE-MER</b> .....	25
---	----

A. LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES .....	25
1. <i>La ligne budgétaire unique</i> .....	25
2. <i>Des aides nombreuses qui veulent répondre à la diversité des besoins</i> .....	27

B. L'AIDE APPORTÉE PAR LA DÉFISCALISATION .....	29
1. <i>Un double soutien, à la fois au logement et à l'emploi</i> .....	29
2. <i>Une aide complémentaire aux crédits budgétaires</i> .....	30

C. LES AUTRES PARTENAIRES .....	31
1. <i>L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)</i> .....	31
2. <i>L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)</i> .....	32

## DEUXIÈME PARTIE

### LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) : UNE GESTION HASARDEUSE

<b>I. LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE DEPUIS 1997 : UNE ABONDANCE BRUTALEMENT INTERROMPUE</b> .....	33
A. JUSQU'EN 2002 : UNE ABONDANCE ARTIFICIELLE.....	33
1. <i>Des crédits votés qui ne reflètent pas les crédits disponibles en raison des reports et de la créance de proratisation</i> .....	33
2. <i>Une consommation erratique des crédits</i> .....	34
B. DEPUIS 2002 : UNE PÉNURIE DISPROPORTIONNÉE .....	36
1. <i>Premier facteur de la baisse : la fin de la créance de proratisation</i> .....	36
2. <i>Deuxième facteur : la suppression du « matelas » de reports en 2003</i> .....	36
3. <i>Troisième facteur : un outil enfin adapté aux besoins</i> .....	37
C. LA QUESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME.....	39
1. <i>Des autorisations de programme en progression</i> .....	39
2. <i>Un « juste » équilibre à trouver</i> .....	40
<b>II. UNE DETTE TRÈS PRÉOCCUPANTE, QUI MET EN PÉRIL L'ACTIVITÉ LOCALE</b> .....	41
A. QUEL EST LE MONTANT EXACT DE LA DETTE ?.....	41
1. <i>Les divergences entre les administrations</i> .....	41
2. <i>Un dangereux « effet de ciseaux »</i> .....	42
3. <i>La mise en danger des activités locales</i> .....	43
4. <i>Des responsabilités largement partagées</i> .....	44
B. UNE SITUATION QUE LA LOLF RENDRA IMPOSSIBLE POUR LE FUTUR .....	45
1. <i>La nouvelle gestion en autorisations d'engagement</i> .....	45
2. <i>La rénovation du contrôle financier</i> .....	45

## TROISIÈME PARTIE

### LA DÉFISCALISATION : EFFETS PERVERS ET PROMESSES

<b>I. LES MÉCANISMES DE LA DÉFISCALISATION : SOUTENIR LE LOGEMENT ET L'EMPLOI</b> .....	49
A. UNE AIDE FISCALE EN FORTE PROGRESSION CES DERNIÈRES ANNÉES .....	49
1. <i>Un montant sur le point de dépasser les crédits budgétaires</i> .....	49
2. <i>Le double objet de la défiscalisation</i> .....	50
B. LA DÉFISCALISATION À L'IMPÔT SUR LE REVENU.....	50
1. <i>Les deux types de bénéficiaires</i> .....	50
2. <i>Le montant de l'avantage fiscal procuré par l'investissement dans le secteur du logement</i> .....	52
<b>II. LES EFFETS PERVERS ET LES INCONNUES DE LA DÉFISCALISATION</b> .....	53
A. LA RÉCURRENCE DES CRITIQUES À L'ENCONTRE DE LA DÉFISCALISATION .....	53
1. <i>La défiscalisation est-elle justifiée ?</i> .....	53
2. <i>La défiscalisation est-elle efficace ?</i> .....	53

B. DES EFFETS PROBABLES SUR LES PRIX DE L'IMMOBILIER ET DE LA CONSTRUCTION .....	56
1. La défiscalisation : une partie du problème ? .....	56
2. La hausse des coûts de construction.....	56
C. UN DISPOSITIF QUI EST INSUFFISAMMENT CIBLÉ .....	57
1. Des constructions peu adaptées aux besoins des populations d'outre-mer .....	57
2. Un outil qui « vise trop large » ? .....	57

## QUATRIEME PARTIE

### LES PROPOSITIONS : ÉLABORER DES SOLUTIONS DE LONG TERME

I. LES PISTES DE RÉFLEXION DU RAPPORT D'AUDIT.....	59
A. UN AUDIT AUX RECOMMANDATIONS POLÉMIQUES .....	59
1. La mission menée par les inspections générales.....	59
2. Le constat de la mission d'audit : quatre dysfonctionnement majeurs .....	59
3. Des recommandations qui ne recueillent pas l'adhésion de tous .....	61
B. LE SCHÉMA DE FINANCEMENT EST-IL RÉALISTE ?.....	62
1. Les points d'accord avec la mission d'audit.....	63
2. Les incertitudes sur le financement .....	63
II. L'URGENCE : HONORER LA SIGNATURE DE L'ÉTAT ET RÉSORBER LA DETTE.....	64
A. HONORER LA DETTE DE L'ÉTAT : LES PROPOSITIONS DU PREMIER MINISTRE .....	64
1. Une nécessité pour faire taire les incertitudes .....	64
2. Une initiative qui régularise une situation intenable.....	65
B. RÉDUIRE L'ÉCART ENTRE LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET LES CRÉDITS DE PAIEMENT .....	66
1. Ne pas poursuivre une politique « suicidaire » .....	66
2. Le resserrement doit cependant se faire sans casser les politiques mises en place .....	67
III. LE LONG TERME : DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT .....	67
A. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EFFETS PERVERS DE LA DÉFISCALISATION.....	67
1. Un outil certes fragile.....	67
2. ... mais à réformer en profondeur .....	68
B. UN ENGAGEMENT SANS ÉQUIVOQUE DE L'ÉTAT.....	71
1. L'application de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 .....	71
2. La formation des prix en outre-mer.....	72
3. Le rôle des agences .....	72
4. Assurer des ressources pérennes au logement par redéploiement .....	73
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN METROPOLE .....	83
ANNEXE 2 : PROGRAMME DU DEPLACEMENT EFFECTUE EN GUADELOUPE ET EN GUYANE DU 19 AU 27 JUIN 2006.....	85



## INTRODUCTION

**La nécessité de mener une grande politique publique ambitieuse en faveur du logement en outre-mer fait l'objet d'un large consensus.** Les conditions de vie dans certaines zones rappellent en effet clairement les pays sous-développés, et sont indignes de la République. De plus, les investissements dans le logement, plus que dans tout autre secteur, contribuent doublement à l'amélioration du niveau de vie en outre-mer :

- d'une part, en mettant à la disposition des populations ultramarines des habitations décentes et adaptées aux spécificités sociales, économiques et géographiques ;

- d'autre part, en permettant au secteur du BTP, qui demeure un des plus importants pour les économies locales, de se développer et donc de participer à la lutte contre le chômage.

Pour autant, les conditions de vie particulières dans les DOM appellent à des **politiques spécifiques**, qui prennent en compte à la fois la population et les conditions climatiques. De plus, et comme cela a été souligné dans le rapport<sup>1</sup> de la commission d'enquête présidée par notre collègue George Othily, l'outre-mer supporte des flux migratoires sans comparaison avec la métropole, ces flux posant des problèmes de sûreté et de salubrité publiques.

La particularité de cette politique trouve ainsi sa traduction à la fois dans le fait qu'elle soit gérée non par le ministère du logement, mais par le ministère de l'outre-mer, et dans l'existence d'outils spécifiques : type d'aide apportée aux ménages, défiscalisation etc.

En application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **vo**tre rapporteur spécial a donc décidé de mener un contrôle sur pièces et sur place de l'efficacité des politiques du logement en outre-mer. Lors de son déplacement, effectué en Guadeloupe et en Guyane des 19 au 27 juin 2006, il a eu l'opportunité, non seulement de rencontrer les acteurs de terrain, qui ont pu lui faire part de leurs difficultés, mais également de visiter certaines zones particulièrement représentatives des besoins de l'outre-mer en matière de logement. Au terme de cette mission, votre rapporteur spécial tient à formuler deux remarques.

---

<sup>1</sup> « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », rapport d'information n° 300 (2005-2006).

**La première est le constat que les politiques publiques menées outre-mer en faveur du logement ont été conduites de manière « hasardeuse ».** Ainsi, au niveau budgétaire, l'engagement d'autorisations de programme<sup>1</sup> sans considérer les crédits de paiement a conduit à une situation de crise dans laquelle se débattent actuellement les collectivités territoriales et le secteur du BTP. De plus, un mécanisme aussi puissant que la défiscalisation souffre d'un manque d'évaluation et de contrôle qui est anormal compte tenu de l'importance des sommes en jeu, et pourrait engendrer de nombreux effets pervers.

**La seconde conviction de votre rapporteur spécial est que ces politiques sont absolument nécessaires, et doivent constituer une priorité forte de l'Etat en outre-mer.** Cette priorité doit se traduire de deux manières :

- **d'une part, en adaptant les outils disponibles aux besoins locaux,** ce qui suppose une évaluation précise de la situation dans chaque département et de l'efficacité d'instruments comme la défiscalisation ou la résorption de l'habitat insalubre. Il serait ainsi pertinent d'orienter la défiscalisation vers le logement social, sans pour autant casser la dynamique du BTP ;

- **d'autre part, en dégagant des marges de manœuvre budgétaires.** A ce titre, on ne peut que déplorer que le plan de cohésion sociale du 19 janvier 2005 ait exclu l'outre-mer, alors même que les besoins y sont considérables. Cependant, sur le long terme, votre rapporteur spécial estime que les crédits pourront être dégagés en examinant de manière rigoureuse certains dispositifs particulièrement coûteux, et régulièrement dénoncés par votre commission des finances. A ce titre, votre rapporteur spécial rappelle que le seul montant de l'indemnité temporaire applicable aux retraités de la fonction publique d'Etat à la Réunion et dans les collectivités d'outre-mer, d'environ 280 millions d'euros en 2006, est supérieur aux crédits consacrés au logement par le ministère de l'outre-mer, soit 173 millions d'euros.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial sera particulièrement attentif, dans les prochains projets de loi de finances, à ce que le caractère prioritaire du secteur du logement se traduise **concrètement**, et que **la politique ambitieuse que l'outre-mer mérite soit menée avec la plus grande rigueur.**

---

<sup>1</sup> Il est rappelé que l'adoption de la LOLF a entraîné la fin de la notion « d'autorisation de programme » au bénéfice des « autorisations d'engagement ».



## LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

<u>A COURT TERME</u>		
PROPOSITION	MESURES A PRENDRE	DELAI DE PRISE DE DECISION
<b>Résorber en urgence la dette de la LBU</b>	Limiter le montant des AE	Dès 2007
	Augmenter les CP, principalement par redéploiement	Dès 2007
<b>Mieux mesurer l'impact de la défiscalisation</b>	Réaliser une évaluation de la situation par département	Lancement en 2007
	Réaliser une étude sur la formation des prix dans le secteur du BTP	Lancement en 2007
	Abaisser le seuil nécessaire à l'examen du projet par le ministre en charge du budget	Dès 2007
	Rendre obligatoire une déclaration, quelque soit le montant de l'investissement	Dès 2007

<b><u>A PLUS LONG TERME</u></b>		
<b>PROPOSITION</b>	<b>MESURES A PRENDRE</b>	<b>DELAI DE PRISE DE DECISION</b>
<b>Mieux calibrer la défiscalisation pour en faire bénéficier en priorité le logement social</b>	Etudier la possibilité de réserver la défiscalisation au seul logement social sans déséquilibrer le secteur...	A partir de 2008
	... <b>OU</b> instaurer un taux d'autant plus favorable que l'investissement est réalisé dans le secteur social (« pyramidage » des taux »)	A partir de 2008
<b>Banaliser l'intervention de l'ANAH en outre-mer</b>	Faire gérer par l'agence les aides aux propriétaires bailleurs tout en abaissant le niveau de cette aide	2008
	Affecter les sommes ainsi épargnées à la LBU pour les actions prioritaires	2008
<b>Dégager des ressources pérennes pour le logement qui font apparaître le caractère prioritaire du logement</b>	Examiner plusieurs dispositifs coûteux et peu utiles comme l'indemnité temporaire, affecter les sommes dégagées sur le long terme au logement	A partir de 2008

## PREMIERE PARTIE

### LA SITUATION DU LOGEMENT EN 2006 : DES BESOINS TOUJOURS CONSIDÉRABLES

#### I. LES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES AU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Votre rapporteur spécial, qui s'est rendu pour les besoins de son contrôle budgétaire en Guadeloupe et en Guyane, a pu mesurer sur place à la fois la **gravité** et la **spécificité** des enjeux liés au logement.

Par rapport à la métropole, l'outre-mer supporte des conditions particulières, que ce soit en raison des conditions naturelles ou bien des facteurs humains.

##### *A. DES CONDITIONS DE VIE DIFFÉRENTES DE LA MÉTROPOLE*

###### **1. Une diversité de situations géographiques ...**

Les quatre départements d'outre-mer présentent chacun des particularités géographiques qui leurs sont propres et qui sont autant de facteurs problématiques pour la construction de logements.

###### *a) Les départements des Antilles françaises*

Les deux départements français des Antilles, la Guadeloupe et la Martinique, sont situés sur un arc insulaire, c'est-à-dire une zone de subduction entre deux plaques océaniques. Associé au volcanisme, ce positionnement est **un facteur d'instabilité sismique majeur**. Il convient d'ajouter à ces risques les aléas climatiques, notamment les cyclones, particulièrement virulents dans cette partie du monde. En conséquence, et plus qu'ailleurs, les normes de construction doivent être strictement appliquées et respectées.

###### *b) La Guyane*

Département le plus étendu de France avec 84.000 km<sup>2</sup>, la Guyane est également le moins densément peuplé, avec 180.000 habitants environ. Mise à part une mince bande de frange côtière, la Guyane est intégralement recouverte de forêt équatoriale. Le climat y est particulièrement difficile, pour les habitants, mais également pour les constructions, en raison de la très forte humidité et des pluies très fréquentes, provoquant à l'occasion des glissements de terrain.

*c) La Réunion*

Ile volcanique de 2.500 km<sup>2</sup>, la Réunion est un département montagneux et humide, où la densité de population est extrêmement forte, principalement dans les centres urbains. Deux difficultés principales doivent être relevées dans le domaine de la construction : les cyclones, et les réveils périodiques du volcan de la Fournaise, toujours en activité.

**2. ... des populations aux revenus plus faibles qu'en métropole...**

Le niveau de vie dans les DOM est plus faible qu'en métropole, encore que les comparaisons en termes de pouvoir d'achat soient rendues difficiles par les lacunes statistiques. Pour autant, on peut noter que le PIB par habitant est environ deux fois inférieur à celui de la métropole, et le taux de chômage de 21 %.

**3. ... une unité de problèmes**

Si les situations sont différentes, il n'en ressort pas moins une profonde unité des départements d'outre-mer. Ainsi, les conditions climatiques extrêmes, la forte humidité et les risques sismiques et volcaniques sont autant de données inconnues en métropole, mais présentes à des degrés divers en outre-mer. De même, le niveau de vie général de la population appelle à un traitement particulier, plus orienté vers le logement social. En conséquence, les politiques publiques menées dans le secteur du logement en outre-mer sont confrontées à deux impératifs, qui sont autant de spécificités :

- les conditions climatiques extrêmes, qui conduisent à l'édiction de normes particulières, que ce soit pour prévenir les tremblements de terre ou pour éviter l'usure trop rapide des matériaux ;

- le niveau de vie des populations, inférieur à celui de la métropole, et qui implique une approche sociale de la question du logement.

**Ces deux contraintes orientent les politiques menées en outre-mer.**

***B. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE IMPORTANTE***

**1. Une population jeune qui aspire à la décohabitation**

La croissance démographique dans l'ensemble de l'outre-mer est **quatre fois supérieure à celle de la métropole, soit 1,6 % par an.**

Cette croissance démographique, si elle est un gage de dynamisme et constitue un des atouts de l'outre-mer, pose de nombreux défis. En effet, les nouveaux modes de vie poussent de plus en plus les jeunes à rechercher l'indépendance (phénomène dit de la « décohabitation »), ce qui se traduit par des besoins en logement plus importants, à population égale.

**Eléments statistiques d'appréciation du niveau de vie en outre-mer**

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Guyane</b>	<b>Réunion</b>	<b>Mayotte</b>	<b>Total</b>
<b>Population en 1999</b>	421.632	381.467	157.274	705.072	131.320	1.796.765
<b>Croissance de la population entre 1990 et 1999</b>	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82 %	15,74 %
<b>Nombre de Rmistés</b>	29.146	28.977	9.273	63.667	(pas de RMI)	131.063

## **2. L'immigration et l'émergence de l'habitat spontané**

Le rapport précité<sup>1</sup> de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine, commission présidée par notre collègue Georges Othily, fournit un diagnostic particulièrement éclairant sur les entrées irrégulières dans les départements d'outre-mer et à Mayotte. Cette question prend une amplitude toute particulière dans le département de la Guyane : *« les mouvements de population se sont accentués à mesure que les différences de niveaux de vie se creusaient entre cette collectivité et les Etats de la région. Lors de son audition par la commission d'enquête, M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles au ministère de l'outre-mer, a ainsi rappelé que, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le produit intérieur brut par habitant de la Guyane représentait en 2002 treize fois celui du Surinam, quinze fois celui du Guyana et trente-neuf fois celui d'Haïti.*

*« L'attractivité du territoire guyanais tient également au développement de la pratique de l'orpaillage clandestin : selon la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, le nombre de personnes présentes sur des sites d'orpaillage clandestin serait de l'ordre de 5.000 à 10.000. En comparaison, 900 personnes seulement travaillent sur des sites d'orpaillage légaux, qui font l'objet d'une concession.*

*« Enfin, la guerre civile qui a fait rage au Surinam au milieu des années 1980 a entraîné un afflux de migrants, appelés les « personnes provisoirement déplacées du Surinam » (PPDS). Un grand nombre d'entre eux sont demeurés sur le sol guyanais et ont pu souhaiter faire venir leurs concitoyens.*

*« Immenses, les frontières de la Guyane s'avèrent extrêmement difficiles à contrôler, même si le nombre des non admis est passé de 1.546 en 2001 à 6.570 en 2004. Leur perméabilité explique, selon la police aux*

<sup>1</sup> « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », rapport d'information n° 300 (2005-2006).

*frontières de Saint-Laurent du Maroni, qu'environ 40 % des personnes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière sont déjà connues des services de police ».*

Ainsi, dans ce département, mais également en Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte, les pressions migratoires sont extrêmement fortes, accentuées par des écarts de niveau de vie sans cesse grandissants avec les pays proches.

Les populations d'origine étrangère ont tendance à se regrouper dans des bidonvilles, en périphérie des villes. Si elles ne font pas concurrence aux populations légalement présentes sur le territoire, qui sont seules habilitées à se voir attribuer des logements sociaux, leur présence se traduit par une dégradation du paysage urbain, et leurs conditions de vie sont extrêmement pénibles.

Ce phénomène renforce donc **l'insalubrité**, qui reste l'une des plus grandes préoccupations en outre-mer. Le tableau suivant permet de montrer que **la proportion de logements que l'on peut classer « insalubre » est de 7,92 % en métropole et de 26,23 % en outre-mer**. Le cas de Mayotte, où plus de la moitié du parc de résidence principale est considéré comme insalubre, témoigne des difficultés liées à l'immigration en provenance de l'archipel des Comores.

#### Les logements précaires en outre-mer : comparaison avec l'Ile-de-France

Territoire	Nombre de logements potentiellement précaire en 1998	Proportion par rapport aux résidences principales	Proportion par rapport à la population
<i>Ile de France</i>	226. 743	4,87 %	2,08 %
Guadeloupe	50.000	34,48 %	11,85 %
Martinique	13.750	10,50 %	3,60 %
Guyane	15.000	32,47 %	9,55 %
Réunion	53.500	24,88 %	7,59 %
Mayotte	17.974	50,50 %	13,69 %
Total métropole	1.958.964	7,92 %	3,25 %
Total DOM + Mayotte	150.224	26,23 %	8,36 %

Source : ministère de l'outre-mer

Dans les DOM, l'offre « organisée » en foncier équipé et en logements reste donc encore **insuffisante pour répondre à des besoins dus à une forte croissance démographique**, une population de faibles ressources et au phénomène de décohabitation. L'édification d'un habitat informel demeure ainsi parfois pour les populations les plus démunies, la seule solution pour se loger. Cet habitat informel ne répond pas aux exigences élémentaires en matière d'hygiène et de sécurité. **Cette situation est particulièrement exacerbée en périphérie des noyaux urbains existants** où, suite à un exode rural massif, des quartiers de forte densité se sont constitués sans viabilisation préalable. De plus, ils sont parfois situés dans des zones très vulnérables aux

risques naturels. Malgré un effort important de l'Etat depuis le début des années 90 pour intervenir sur ces quartiers dans le cadre de la procédure de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), l'éradication de l'habitat insalubre est loin d'être totale dans les DOM.

### ***C. DES COÛTS PLUS ÉLEVÉS QU'EN MÉTROPOLE***

#### **1. La question du foncier**

Dans un contexte de disponibilité foncière contrainte, à la fois par le caractère insulaire des DOM et par les caractéristiques géologiques, le développement du logement social outre-mer se trouve également freiné par **les importants retards en matière d'aménagement des communes d'outre-mer**, renchérissant le coût des opérations.

**Les coûts de la charge foncière au m<sup>2</sup> ont ainsi augmenté en moyenne de plus de 30 % entre 2001 et 2005 dans les DOM.**

La spéculation foncière en zone urbaine nécessite de rechercher des terrains en extension urbaine **mais ceux-ci ne sont pas équipés et sont donc plus coûteux à aménager.**

#### **2. La construction**

Votre rapporteur spécial a été particulièrement attentif à la question des prix de la construction. En effet, si la disponibilité du foncier dans des reliefs limités, comme les îles, ou difficiles d'accès, comme en Guyane, n'est pas modifiable, certains interlocuteurs ont mis en avant **un coût des matières premières élevé et, de manière générale, des coûts de construction sans comparaison avec la métropole.**

En préliminaire, il faut relever que l'analyse comparative entre les prix de revient du logement social en métropole et outre-mer ne revêt qu'une pertinence relative compte tenu des écarts importants pouvant être constatés entre régions, départements, voire, au plan infra-départemental, entre zones urbaines.

Par ailleurs, comme la majorité des départements métropolitains, les départements d'outre-mer ne disposent pas d'observatoires de l'habitat permettant des études détaillées en la matière.

Une étude réalisée à l'initiative du ministère de l'outre-mer au cours du premier trimestre 2006, sur la base de l'analyse des opérations financées depuis 2001 par les opérateurs sociaux a toutefois permis de comparer l'évolution des coûts entre les DOM. Le ministère de l'outre-mer en tire les enseignements suivants, dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial :

*« Il apparaît ainsi que les coûts de construction sont élevés en raison du manque de concurrence dans la filière bâtiment, du coût des matériaux et*

*des contraintes liées à la prévention des risques ou aux caractéristiques des sites, avec des niveaux particulièrement élevés en Guyane. L'augmentation rapide des coûts de construction résulte de la réduction de la taille des opérations, de l'augmentation du prix des matières premières et de transport, des augmentations de charges sociales et de marges des entreprises dans un marché rendu très porteur par la défiscalisation ».*

Il semble donc que le manque de concurrence dans le secteur du bâtiment, et plus spécifiquement dans les approvisionnements, augmente le prix de certaines matières premières. Cette analyse rejoint les remarques que certains interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont pu formuler sur place, sans qu'il soit à ce stade possible de la corroborer. Pour autant, il semble que la structure même des marchés en outre-mer, et notamment la constitution de formes « d'oligopoles », ne jouent pas en faveur d'une baisse des prix.

Les charges foncières sont également élevées et particulièrement en Guyane et à la Réunion où les coûts d'aménagement sont relativement plus importants, qu'aux Antilles, où les opérations peuvent bénéficier plus fréquemment de réseaux et équipements urbains existants.

#### ***D. LES DIFFICULTÉS RELEVÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL***

Lors de son contrôle effectué en Guadeloupe et en Guyane, votre rapporteur spécial a pu se rendre compte de la complexité de la question de la disponibilité foncière, liée à l'environnement naturel (risques, morphologie) et au sous-équipement des villes et des quartiers.

##### **1. Un exemple d'insalubrité : la Guyane**

L'habitat insalubre, longtemps contenu en périphérie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni, a gagné la quasi-totalité des communes de Guyane<sup>1</sup>. En 1998, le nombre de logements insalubres était estimé à plus de 6.000 (y compris les logements dans lesquels se trouvent des clandestins), soit environ 13 % des résidences principales dans lesquelles vivaient plus de 23.000 personnes, soit près de 15 % de la population totale du département. **Aujourd'hui, cette situation est loin de s'améliorer et reste préoccupante.** Votre rapporteur spécial s'est ainsi rendu dans deux zones insalubres lors de son contrôle, et a pu se rendre compte de la gravité de la situation.

Cette insalubrité de l'habitat peut se présenter sous plusieurs formes :

- **en centre urbain** : des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés et sont, en général, le fait de « marchands de sommeil » qui louent des logements indignes à une population

---

<sup>1</sup> On peut se référer à l'article de M. Antoine Gardel, « Les paysages urbains de l'île de Cayenne, Guyane française », Mappemonde n° 63, pp 16-21.



étrangère, le plus souvent en situation irrégulière. Une étude réalisée en 2001 estime à plus de 760 le nombre de logements insalubres dans le centre ville de Cayenne. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats etc ... ;

- **en périphérie des centres urbains** : ce sont des quartiers, anciens pour la plupart, enclavés et sous-équipés. La voirie est constituée de chemins en latérite très étroits qui ne permettent pas l'accès des véhicules de secours. Il n'y a pas de réseau d'assainissement, l'électricité est souvent piratée et l'eau potable quand elle existe est redistribuée par les voisins. Parfois l'alimentation en eau du quartier est assurée par une simple « borne fontaine » ou par des puits creusés par les habitants sans aucun contrôle sanitaire. L'habitat très hétérogène, peut parfois constituer de véritables bidonvilles. En général ce sont des maisons individuelles très dégradées ou des constructions de fortune, faites de matériaux de récupération, sans aucune norme d'hygiène et de sécurité ;

- **en zone périurbaine** : des parcelles non viabilisées, appartenant à des particuliers, aux collectivités territoriales ou à l'Etat, sont occupées le plus souvent de manière illégale, parfois par le biais d'associations qui s'approprient les terrains et les redistribuent aux particuliers contre rémunération. Dans ce cas, le logement est à l'origine un abri de fortune qui se durcifie au fil du temps. Le niveau d'insalubrité de ces sites varie en fonction de la population, et de leur ancienneté. Même si parfois l'habitat est correct, ces sites sont souvent situés dans des zones inconstructibles des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des plans de prévention des risques (PPR). Ils souffrent de l'absence de voiries et réseaux divers. Cependant les collectivités territoriales qui souhaitent régulariser ces sites ont beaucoup de mal à cause de l'inconstructibilité de ces zones.

Les clichés pris par votre rapporteur spécial témoignent de la gravité de la situation, que l'on a plus l'habitude d'observer dans des pays sous-développés qu'en France.

**Commune de Matoury, juin 2006**



*Source : Sénat*

**Commune de Cayenne, juin 2006**



*Source : Sénat*

**Superposition de boîtes aux lettres, commune de Rémyre, juin 2006**



- **dans les bourgs et villages isolés**, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « noirs marrons » ou des amérindiens est essentiellement constitué de carbets<sup>1</sup> ou de petites cases d'une pièce, en bois et couverts de tôles ondulées ou de paille, sans aucun réseau d'eau ou d'électricité. Ces bourgs se densifient et sont de plus en plus alimentés en eau et électricité. L'habitat souvent dégradé, l'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères, font de ces bourgs des sites insalubres.

## **2. Un exemple d'habitat dégradé : la Guadeloupe**

Le cas de la Guadeloupe est sensiblement différent de celui de la Guyane. On peut le diviser en deux catégories :

- **des zones insalubres**, provoquées par l'exode rural massif vers les villes et les bourgs lié à la fermeture des usines à sucre. Des terrains de l'Etat, des collectivités territoriales et même des terrains privés (souvent de mauvaise qualité et situés dans des zones à risques) sont alors occupés par des populations avec peu de moyens. Très peu de propriétaires occupent ces zones. Sur ces terrains sont édifiées des constructions de mauvaise qualité (des cases en bois et tôle ne dépassant pas 10 m<sup>2</sup>). Dans un deuxième temps, un exode des plus jeunes vers la France métropolitaine entraîne un vieillissement général des populations vivant dans les zones insalubres. Les personnes âgées n'entretiennent pas leur logement par manque de capacité tant physique que financière. Dans certains cas, les cases sont louées aux immigrés, souvent en situation irrégulière ;

- **des zones d'habitat extrêmement dégradées**, en raison de l'absence de travaux d'entretien, situés en périphérie des villes de Pointe-à-Pitre et des Abymes.

---

<sup>1</sup> *Caret : abri de bois sans mur typique des cultures amérindiennes.*

**Commune des Abymes, juin 2006**



**Zone insalubre, Guadeloupe, juin 2006**



**Barre HLM, commune des Abymes, juin 2006**



*Source : Sénat*



De manière générale, selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, **le parc de logements insalubres ou sous-équipés, qui est en diminution en Martinique et en Guadeloupe, continue à augmenter en Guyane, à la Réunion et à Mayotte.**

A titre personnel, votre rapporteur spécial estime que la situation, telle qu'il a pu la voir sur le terrain, est en tout état de cause indigne de la République. **Il tient à rendre un hommage tout particulier aux personnels qui, sur place, montent et suivent les opérations de réhabilitation des espaces urbains, et qui ont su lui faire partager toutes les difficultés de leur mission.**

## **II. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE ADAPTÉE AUX RÉALITÉS DE L'OUTRE-MER**

Compte tenu du caractère très préoccupant de la situation et des contraintes spécifiques, **le logement en outre-mer a été érigé par tous les gouvernements comme étant une priorité nationale.**

Afin d'assurer des constructions en nombre suffisant, et de lutter contre la précarité, trois types de leviers ont été progressivement mis en place : les crédits budgétaires, *via* la ligne budgétaire unique (LBU), la défiscalisation, et l'appel à d'autres partenaires, dans un cadre adapté à l'outre-mer.

Le tableau suivant donne la répartition des aides en fonction de leur nature.

### **Types de dépenses consacrées au logement en 2005**

*(en millions d'euros)*

<b>Type de ressource</b>	<b>Montant</b>
Aides personnelles au logement	430,0
FRAFU	20,0
Ligne budgétaire unique (LBU)	184,0
Dépenses fiscales	216
ANAH	6,8
<b>TOTAL</b>	<b>856,8</b>

*Source : rapport de la mission d'audit de modernisation sur le logement social en outre-mer, avril 2006*

### **A. LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES**

#### **1. La ligne budgétaire unique**

Identifié depuis 1987 dans le cadre d'une ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le ministère du logement, le budget de l'Etat consacré au logement outre-mer a été transféré en 1997 et 1998 au budget du ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une **visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement.**

Depuis cette date, le ministère de l'outre-mer s'est efforcé d'adapter les dispositifs en vigueur aux besoins de l'outre-mer.

La réforme des instruments financiers, notamment la déconnexion des prêts et des subventions, la définition de « produits » destinés à répondre précisément aux problèmes à résoudre, la défiscalisation, la coopération active avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pour adapter les interventions outre-mer de cette dernière, sont les exemples, qui ont été fournis à votre rapporteur spécial pour justifier le fait d'avoir confié cette politique au ministère de l'outre-mer.

**Il convient de relever que confier la politique du logement en outre-mer au ministère de l'outre-mer relève d'un choix, qui est supposé permettre une plus grande efficacité.** En effet, on peut penser que les services du ministère de l'outre-mer, qui ont une connaissance approfondie des départements et territoires, seront mieux à même d'apporter des réponses adaptées aux spécificités locales. **Cependant, ce choix présente l'inconvénient de « séparer », de manière parfois artificielle, la question du logement en outre-mer de la question du logement en métropole,** voire de priver l'outre-mer des ressources dégagées par ailleurs pour le logement en métropole, comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le souligner lors de la discussion du projet de loi de règlement<sup>1</sup> pour 2005 : *« la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit un plan ambitieux en faveur du logement social, plan dont les effets ont d'ores et déjà commencé à se faire sentir en métropole. Pour une raison qui n'a pu être définie, une partie de ce plan ne s'applique pas en outre-mer, qui ne bénéficie donc pas d'une programmation de ses crédits de paiement sur plusieurs années. [...] On ne peut donc que s'interroger sur les raisons qui ont pu conduire à ne pas prendre en considération l'outre-mer dans le plan de cohésion sociale. Il pourrait sembler que le ministère du logement, qui ne gère plus les crédits relatifs à l'outre-mer, ait fait le choix de « réserver ses crédits » pour la métropole, dont il a la charge ».*

Votre rapporteur spécial, qui a pour seul objectif de s'assurer de la meilleure utilisation des fonds publics, a jugé dans ce rapport sur le projet de loi de règlement **qu'il était nécessaire et utile de poser le débat de la « plus value » de l'action du ministère de l'outre-mer dans la gestion de la politique du logement.** Son déplacement sur place lui a permis de mesurer l'extrême complexité des problématiques locales, et ses entretiens avec l'administration centrale du ministère l'ont convaincu de la nécessité de traiter de manière spécifique la question du logement en outre-mer, **sous réserve que des moyens adaptés et équitables soient mis à la disposition des politiques publiques locales.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 418 (2005-2006) de M. Philippe Marini, tome II, contribution des rapporteurs spéciaux.

## **2. Des aides nombreuses qui veulent répondre à la diversité des besoins**

Deux éléments chiffrés permettent de montrer que si les besoins en outre-mer sont plus importants, les moyens mis en œuvre sont également supérieurs. Ainsi :

- chaque année, près de 10.000 logements sont construits ou améliorés ce qui a permis, entre 2003 et 2004, d'augmenter le parc social de **2,2 %**, contre **1 %** en métropole ;

- chaque année, **242 logements pour 100.000 habitants** sont mis en chantier dans les DOM alors que la production sociale nouvelle ne représente en métropole que **92 logements pour 100.000 habitants**.

Le ministère de l'outre-mer gère un grand nombre de « produits » logement, au fonctionnement extrêmement complexe, qui visent à venir en aide à telle ou telle catégorie de public.

### *L'accession très sociale : le logement évolutif social (LES)*

Les bénéficiaires du logement évolutif social sont les ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources annuelles qui varient en fonction de la composition du ménage. L'aide est constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement, plafonnée en fonction de la composition des ménages. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50 % du plafond de ressources du prêt à taux zéro.

### *L'accession intermédiaire : le prêt à taux zéro (PTZ)*

Le prêt à taux zéro finance l'accession intermédiaire dans les DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole. Ouverts à l'acquisition de logements anciens depuis 2005, les nouveaux prêts à taux zéro ne donnent plus lieu, comme antérieurement, au versement d'une subvention du ministère de l'outre-mer mais à un avantage fiscal accordé aux organismes bancaires. Les plafonds de ressources, fixés par arrêté interministériel ont été augmentés dans le cadre du nouveau système en vue d'élargir le public éligible à ces prêts. Un projet de décret est actuellement en cours d'élaboration afin de mieux répondre aux attentes locales en instaurant un prêt d'une quotité de 40 % (actuellement elle ne peut excéder 20 %) pour les ménages qui ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds de ressources.

### *Le logement locatif social (LLS)*

Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 27 % à 30,5 % suivant les départements, et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

### *Le logement locatif très social (LLTS)*

Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 32,5 % à 36 % suivant les départements et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations actuellement au taux de 2,5 % sur 40 ans au maximum. La subvention peut être majorée dans certaines conditions d'un montant plafonné à 6.098 euros par logement (valeur 2004). Les loyers du LLTS sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds LLS.

### *Les résidences sociales*

La mise en œuvre de la réforme de la déconnexion a ouvert la possibilité de financer les foyers et les « résidences sociales ». Cette aide est destinée à offrir de nouvelles solutions d'hébergement à des ménages présentant des difficultés particulières de logement, telles que les personnes âgées ou handicapées ou celles nécessitant un accompagnement social.

### *Les prêts locatifs sociaux*

Ces prêts à taux préférentiels, étendus aux DOM en avril 2005, permettent aux bailleurs sociaux et aux promoteurs privés de diversifier l'offre de logements en proposant aux ménages dont les plafonds de ressources atteignent 130 % des plafonds LLS, des logements dont les loyers sont inférieurs à 150 % des plafonds réglementaires LLS (soit environ 8 euros par m<sup>2</sup>). Ces logements bénéficient pour leur construction d'un taux réduit de TVA (2,1 %) et de l'exonération de TFPB pendant 25 ans.

Dans les DOM, 360 logements ont pu être financés par des PLS en 2005. La programmation 2006 s'élève à 1.200 unités.

### *Le logement locatif intermédiaire (PLI)*

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à financer les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre. Le PLI finance la construction de logements locatifs, l'acquisition de logements neufs en vue de leur location, l'acquisition, l'amélioration de logements, l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements. Il est distribué par la Caisse des dépôts et consignation, ou l'Agence française de développement, ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat au taux fixe de 5,5 % sur une durée de 25 ans.

### *Les prêts « construction-démolition » (LLS-CD)*

Ils sont en vigueur depuis mai 2000 et ouvrent la possibilité d'entreprendre des opérations de démolition de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés par les démolitions. Ces prêts bénéficient d'un taux réduit de 3 %.

### *La réhabilitation du parc locatif social (SALLS)*

Les procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ont été alignées sur celles de la PALULOS en métropole, mais réservent au représentant local de l'Etat un pouvoir dérogatoire plus étendu.

### *L'amélioration des logements des propriétaires occupants (AH)*

Sous conditions de ressources, la subvention, imputée sur la LBU, peut atteindre jusqu'à 70 % du montant des dépenses. Ce taux maximal peut être porté à 80 % pour les travaux d'amélioration qui incluent le ravalement ou la mise en peinture des façades extérieures

## **B. L'AIDE APPORTÉE PAR LA DÉFISCALISATION**

### **1. Un double soutien, à la fois au logement et à l'emploi**

Au côté des politiques de soutien budgétaire au logement, déclinées, comme on a pu le voir, en de nombreux produits, **la défiscalisation constitue également un levier puissant d'aide à la construction de logement.**

Il convient plus particulièrement, en ce qui la concerne, de souligner la **double logique** qui préside aux aides au logement. En effet, ces aides ont pour objectif :

- d'une part, d'assurer aux populations des conditions de vie satisfaisantes, voire « décentes » dans certains cas ;
- d'autre part, de soutenir l'activité économique. Il apparaît ainsi que le secteur du BTP constitue un moteur primordial de l'économie des DOM, comme le montre le tableau suivant.

**Elements d'appréciation de l'importance du BTP dans les DOM en 2002**

<b>Département</b>	<b>Part dans la valeur ajoutée en %</b>	<b>Part dans l'emploi salarié</b>
<b>Martinique</b>	6 %	10 %
<b>Réunion</b>	6,4 %	6 %
<b>Guadeloupe</b>	7,8 %	7,6 %
<b>Guyane</b>	10 %	12 %

*Source : d'après les monographies de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), éditions 2006*

**La défiscalisation dans le domaine du logement rencontre un succès quantitatif important outre-mer, et en forte croissance, même s'il n'est aujourd'hui pas possible d'en dresser un bilan détaillé. La dépense fiscale correspondante s'élèverait à environ 200 millions d'euros (en incluant la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés).**

Pour autant, comme votre rapporteur spécial a pu le relever, la défiscalisation suscite des interrogations légitimes quant à ses modalités d'action.

Il semblerait, en effet, que la défiscalisation ait provoqué un accroissement important du coût des logements outre-mer (prix du foncier et coûts de construction). Par ailleurs, mobilisant fortement la filière de production du logement, **elle rendrait de plus en plus difficile la réalisation des programmes des opérateurs sociaux (appels d'offres infructueux).**

## **2. Une aide complémentaire aux crédits budgétaires**

La justification de l'existence de deux types d'aide aussi distincts que les crédits budgétaires et la LBU se trouve dans les publics différents qui sont visés, et donc dans leur **caractère complémentaire.**

En ce qui concerne la LBU, l'Etat développe sur son budget des actions spécifiques d'aide à la pierre, d'amélioration de l'habitat et de résorption de l'habitat insalubre, suivant les modalités qui ont été abordées précédemment. L'objectif est donc de **promouvoir un habitat décent et adapté aux populations ultramarines**, et notamment les plus modestes d'entre elles, par des mesures spécifiques en faveur de la construction et de l'amélioration de logements et par une action forte en vue de l'éradication de l'insalubrité de l'habitat.

**D'une manière générale, ces aides sont octroyées sous condition de ressources et s'adressent à des personnes de condition modeste.**

A l'inverse, la défiscalisation de la résidence principale ou des travaux de réhabilitation s'adresse à une population **dont l'impôt sur le revenu atteint un niveau suffisant pour permettre de bénéficier à plein de la réduction d'impôt concernée.**

De la même manière, dans le secteur **du logement locatif social**, l'Etat accorde des subventions directes aux bailleurs sociaux tant pour les opérations de constructions neuves (logement social et très social) que pour les opérations de réhabilitation de ce parc. Il accompagne également les collectivités territoriales qui entreprennent des actions d'aménagement, au travers notamment de sa participation aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain afin de favoriser la production d'espaces destinés à accueillir de nouveaux logements. Enfin, il participe, sous forme de subventions, au co-financement des opérations de rénovation urbaine menées dans le cadre de l'ANRU et incite les bailleurs sociaux de la Guadeloupe et de la Martinique à

évaluer la résistance aux séismes de leur parc, puis à procéder, au vu de ce diagnostic, au confortement ou à la reconstruction des logements inadaptés.

L'objet de la défiscalisation est autre, puisqu'elle est orientée vers les secteurs locatifs **intermédiaires et libres**.

### **C. LES AUTRES PARTENAIRES**

#### **1. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**

En métropole, l'ANAH finance les aides aux propriétaires bailleurs et occupants. L'intervention financière de l'ANAH dans les DOM concerne **les aides pour travaux de réhabilitation aux propriétaires bailleurs seulement** et aux syndicats de propriétés et les aides aux communes pour les OPAH. Le ministère de l'outre-mer a donc en charge les aides aux propriétaires occupants. L'ANAH consacre **5 millions d'euros par an aux DOM en moyenne**. Les taux d'aides sont beaucoup plus favorables pour les propriétaires occupants (crédits du ministère de l'outre-mer avec une réglementation spécifique élaborée par le ministère) que pour les propriétaires bailleurs (crédits ANAH) en référence à un barème national.

**Ainsi, la subvention moyenne accordée par logement dépasse les 15. 000 euros dans les DOM, contre 2.300 euros en métropole.**

#### **Le bilan d'activité de l'ANAH dans les DOM**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Nombre de logements</b>	597	403	344	410
Guadeloupe	299	61	74	58
Martinique	152	110	168	237
Guyane	77	88	70	95
La Réunion	69	144	32	20
<b>Montants en millions d'euros</b>	5,1	4,4	4,5	6,9
Guadeloupe	0,55	0,36	0,48	1,24
Martinique	1,89	1,63	2,9	4,02
Guyane	0,57	0,76	0,74	1,33
La Réunion	2,09	1,65	0,38	0,31

*Source : ministère de l'outre-mer*

## 2. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur la rénovation urbaine est applicable dans les départements d'outre-mer, qui peuvent donc bénéficier des aides de l'ANRU pour les opérations de rénovation urbaines mises en œuvre par les collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Le ministère de l'outre-mer est d'ailleurs représenté, tant au niveau du conseil d'administration que des comités d'engagement de l'agence.

La participation de l'ANRU aux opérations de rénovation urbaine demeure toutefois limitée à **certains postes de dépense, les dépenses afférentes au logement (reconstruction, réhabilitations) demeurant à la charge du ministère de l'outre-mer.**

A l'heure actuelle, trois conventions de rénovation urbaine ont été signées outre-mer :

- Saint-Benoît à la Réunion, pour un coût de 75 millions d'euros ;
- Fort-de-France, pour un coût de 175 millions d'euros ;
- Pointe-à-Pitre, pour un coût de 290 millions d'euros.

**L'ANRU interviendra à hauteur de 135 millions d'euros** pour la réalisation de ces projets, le ministère de l'outre-mer y consacrant pour sa part 75 millions d'euros.

Lors de son déplacement à la ville des Abymes, le 20 juin 2006, votre rapporteur spécial a eu l'opportunité de discuter avec notre collègue sénateur Daniel Marsin, maire des Abymes, du projet de rénovation urbaine présenté par cette collectivité. Ce projet, extrêmement ambitieux, et dont le coût pour l'ANRU serait à ce stade estimé à 188,1 millions d'euros, soit 32 % du coût total, est l'illustration des attentes suscitées par l'agence, et ce d'autant plus que la situation dans certaines parties des Abymes mérite, à l'évidence, un engagement fort de l'Etat.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne l'ANRU, voir le rapport d'information « L'ANRU : un succès qui nous oblige » n° 456 (2005-2006) de nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi.



## DEUXIÈME PARTIE

### LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) : UNE GESTION HASARDEUSE

#### I. LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE DEPUIS 1997 : UNE ABONDANCE BRUTALEMENT INTERROMPUE

Depuis plusieurs années, de nombreux interlocuteurs ont fait part à votre rapporteur spécial des difficultés provoquées par le manque de crédits sur la ligne budgétaire unique. Cette remarque, formulée par des professionnels aussi bien que par des élus, méritait que votre commission des finances se penche sur cette question. En effet, comme on vient de le voir, les besoins dans le secteur du logement en outre-mer sont considérables, et ont toujours constitué une priorité pour les gouvernements.

De fait, afin de comprendre la situation actuelle, il est nécessaire de considérer **deux périodes, séparées par l'année 2002**.

Ainsi, avant 2002, une consommation insuffisante des crédits, alliée à des moyens importants, ont conduit à une abondance « artificielle ». Depuis 2003, la volonté de meilleur « calibrage » de la LBU, jointe à un meilleur engagement des crédits a rendu possible un « effet de ciseaux » qui se traduit aujourd'hui par **une dette de l'Etat alarmante**.

##### *A. JUSQU'EN 2002 : UNE ABONDANCE ARTIFICIELLE*

#### **1. Des crédits votés qui ne reflètent pas les crédits disponibles en raison des reports et de la créance de proratisation**

Jusqu'en 2002, les crédits votés par le Parlement ne reflètent pas les crédits réellement disponibles, que ce soit en autorisation de programme ou en crédits de paiement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il est rappelé que l'adoption de la LOLF a transformé les autorisations de programme en autorisations d'engagement.

**Comparaison des CP initialement adoptés en loi de finances et des crédits disponibles en cours d'exercice entre 1997 et 2002**

*(en millions d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>70,5</b>	<b>86,6</b>	<b>136,8</b>	<b>139,9</b>	<b>144,8</b>	<b>161,0</b>
<b>Crédits disponibles</b>	<b>207,8</b>	<b>184,4</b>	<b>238,5</b>	<b>272,8</b>	<b>273,3</b>	<b>240,0</b>
<b>Ecart</b>	<b>137,3</b>	<b>97,8</b>	<b>101,7</b>	<b>132,9</b>	<b>128,5</b>	<b>79</b>
<i>Dont reports</i>	<i>67,7</i>	<i>4,0</i>	<i>9,3</i>	<i>35,3</i>	<i>64,4</i>	<i>76</i>
<i>Dont abondement</i>	<i>84,7</i>	<i>88,5</i>	<i>94,8</i>	<i>100,3</i>	<i>81,4</i>	<i>0</i>

On constate donc des écarts très importants entre la loi de finances initiale et les crédits réellement disponibles, cet écart atteignant **132,9 millions d'euros en 2000, soit environ la moitié des crédits.**

Les origines de cette différence sont en fait doubles :

- d'une part, et sur la période, une consommation des crédits insuffisante, qui se traduit par des reports considérables d'une année sur l'autre, et reflète la mauvaise adaptation des moyens non **aux besoins, qui sont connus, mais aux outils** ;

- d'autre part, l'existence d'une **créance de proratisation**. En effet, dans le système existant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le barème du RMI applicable dans les DOM était égal à 80 % du montant fixé pour la métropole. **La différence était affectée au bénéfice d'actions en faveur de l'outre-mer, très majoritairement le logement, ce qui explique le montant très important des abondements.** Cette spécificité a été supprimée par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, au bénéfice d'un alignement, en deux ans, sur le niveau du RMI métropolitain

Ainsi, l'origine des reports vient également du fait que les crédits transférés en cours d'exercice à partir de la créance de proratisation concernaient un montant identique d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Comme tous les crédits de paiement ne peuvent être mandatés au cours de l'année, un stock de reports s'est accumulé jusqu'en 2002.

## **2. Une consommation erratique des crédits**

Cet écart a été renforcé par une sous-consommation des crédits, comme le relevait notre collègue Roland du Luart, alors rapporteur spécial du

budget de l'outre-mer, dans son rapport<sup>1</sup> sur le projet de loi de finances pour 2002, à propos de la fin de la créance de proratisation qui rentrait en application cette année-là :

*« L'analyse de l'évolution des reports de crédits peut conduire à se demander s'il serait pertinent d'augmenter plus le montant des CP. En effet, les reports de 1998 vers 1999 ont été de 3,35 millions d'euros. En 1999, ils s'élevaient à 35,3 millions d'euros. En 2000, le disponible en fin d'exercice s'établissait à 64,49 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits était de 76,37 %, contre 85 % en 1999 et 95 % en 1998. [...] Avec la disparition de la « créance », cette anomalie disparaîtra progressivement et l'impression que les crédits de paiement sont mal consommés s'atténuera ». Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué que, s'agissant de la LBU, les prescriptions du contrat de gestion n'avaient pas été pénalisantes jusqu'ici car les crédits de paiement ainsi reportés l'auraient été de toute façon. A compter de 2003, cependant, le contrat de gestion se traduira par une réduction des moyens si la dotation en loi de finances n'est pas majorée. On peut cependant observer que le rythme de réalisation des opérations semble ralentir ces dernières années, ce qui se traduit également par des reports de crédits de paiement ».*

#### Comparaison entre les crédits disponibles et les crédits engagés entre 1997 et 2002

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Crédits disponibles</b>	207,8	184,4	238,5	272,8	273,3	240,0
<b>Crédits consommés</b>	203,8	175,0	203,2	208,3	198,1	178,4
<b>Ecart</b>	<b>4,0</b>	<b>9,3</b>	<b>35,3</b>	<b>64,4</b>	<b>75,1</b>	<b>61,5</b>

Comme on le constate, les années 99, 2000, 2001 et 2002 ont vu une sous-consommation massive des crédits, ce qui a posé la question de **l'efficacité et de la pertinence des politiques publiques menées en outre-mer**. En effet, face à la situation du logement, il est évident que ces moyens budgétaires auraient dû être affectés. Le fait qu'ils aient été reportés d'année en année, « gonflant » ainsi l'enveloppe des années suivantes, a en fait incité le ministère de l'outre-mer à mener une réflexion approfondie et féconde sur la manière optimale de gérer la LBU. Cette réflexion a notamment débouché sur une plus grande déconcentration des crédits.

---

<sup>1</sup> Annexe n° 32 (2001-2002) au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2002.

## ***B. DEPUIS 2002 : UNE PÉNURIE DISPROPORTIONNÉE***

A partir de 2002, cette « abondance » de crédit a été brutalement stoppée, en raison de la conjonction de trois séries de facteurs.

### **1. Premier facteur de la baisse : la fin de la créance de proratisation**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, le RMI a été aligné dans les DOM sur celui en vigueur en métropole.

Cet alignement, souhaité par tous les élus d'outre-mer, devait s'accompagner de mesures destinées à éviter une chute trop brutale des crédits en faveur du logement.

Or il est apparu que si la compensation a été réalisée en 2002 en autorisations de programme, **tel n'a pas été le cas en crédits de paiement.**

En effet :

- les crédits inscrits en loi de finances initiale passent de 144 millions d'euros en 2001 à 161 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 17 millions d'euros ;

- cette hausse ne compense que très imparfaitement la fin de la créance, qui était de 80 millions d'euros en 2001 ;

- l'impact sur les crédits en 2002 est cependant atténué par le niveau des reports, de 76 millions d'euros, et une baisse de la consommation des crédits, ce qui permet d'afficher 240 millions d'euros de crédits disponibles, engagés à hauteur de 178 millions d'euros.

Il convient de retenir à ce stade que **la créance de proratisation n'a, en fait, été compensée que très partiellement**, ce qui ne paraissait pas de nature à mettre en péril les politiques menées en outre-mer, en raison d'une consommation des crédits particulièrement faible.

### **2. Deuxième facteur : la suppression du « matelas » de reports en 2003**

Cependant, à partir de 2003, le montant des crédits disponibles passe de 240 millions d'euros à 167 millions d'euros.

En effet, deux mouvements en gestion cette année vont supprimer le « matelas » de report.

Le tableau suivant compare en détail les mouvements en gestion des années 2001, 2002 et 2003.

### Mouvements en gestion des CP en 2001, 2002 et 2003

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
Loi de finances initiale	144,8	161,0	173,0
Loi de finances rectificative	-	3,1	<b>-16,8</b>
Reports	64,5	76,1	61,6
Annulations	-16,7	-	<b>- 44,8</b>
Créance de proratisation	81,4	-	-
Virements	-0,6	-0,2	-4,9
<b>Total</b>	<b>273,3</b>	<b>240,0</b>	<b>167,9</b>
Mandatements	198,1	178,4	167,9
Disponible	75,1	61,5	0,2

Source : contrôle financier du ministère de l'outre-mer

On constate donc une volonté réelle, en 2003, de « solder » les comptes du passé, et de **supprimer par des annulations de crédit très importantes les reports** qui, d'années en années, venaient « gonfler » les crédits de la LBU.

Ainsi, entre 2001 et 2003, **les crédits réellement mis à la disposition du logement en outre-mer ont perdu plus de 100 millions d'euros.**

### 3. Troisième facteur : un outil enfin adapté aux besoins

Cette réduction des crédits de paiement n'a pas été en soi critiquable, puisqu'elle a permis de remplir deux objectifs :

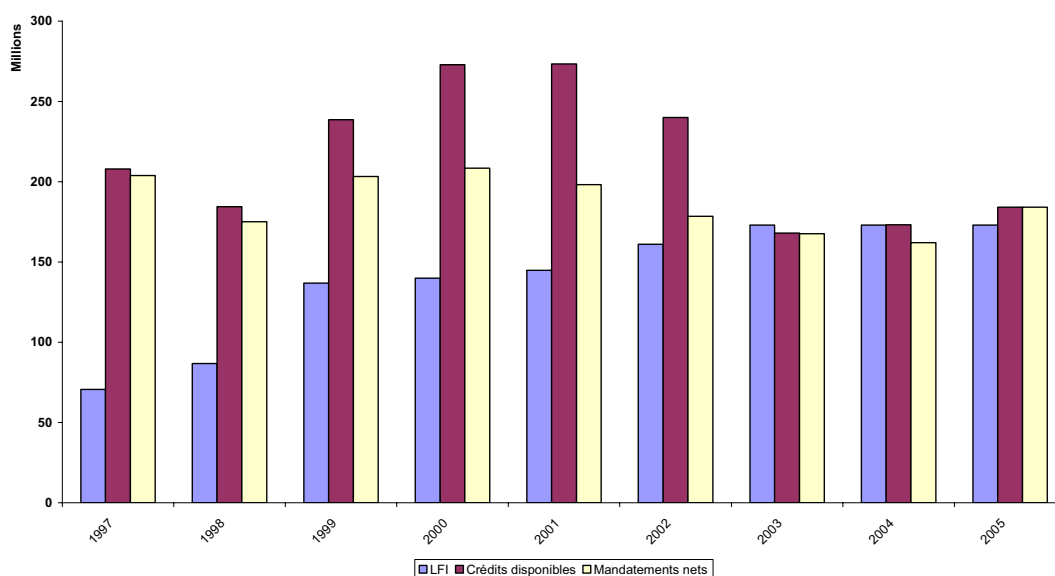
- d'une part, mettre fin à un report « perpétuel » de crédits d'une année sur l'autre, crédits qui ne pouvaient être dépensés ;
- d'autre part, clarifier l'autorisation parlementaire, en rapprochant, enfin, les crédits adoptés en loi de finances et les crédits réellement dépensés.

Selon les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial, cette clarification a été la bienvenue, et la période a été mise à profit par le ministère de l'outre-mer pour développer de nouveaux produits et améliorer ses politiques en faveur du logement, notamment par le biais d'une plus grande déconcentration des crédits et par l'adaptation des différents produits « logements » aux spécificités de l'outre-mer.

En conséquence, les crédits sont engagés presque en totalité à partir de 2002.

### Comparaisons entre les crédits de paiement adoptés en LFI, réellement disponibles, et dépensés, entre 1997 et 2005

(en millions d'euros)



Source : contrôle financier du ministère de l'outre-mer

Le graphique précédent permet de tracer une synthèse des crédits de paiement (CP) depuis 1997.

On constate donc que :

- les crédits inscrits en loi de finances sont à peu près stables depuis 2002, autour de 175 millions d'euros ;
- les crédits disponibles ont baissé de manière très importante, et sont dorénavant au niveau des crédits engagés, ce qui s'explique la quasi disparition des reports ;
- les crédits dépensés ont peu évolué sur la période, et s'inscrivent même en légère baisse.

Il est donc permis de penser que, au niveau des CP, la période 2003-2005 a été celle de la mise au point d'un juste « calibrage » des dépenses de la LBU.

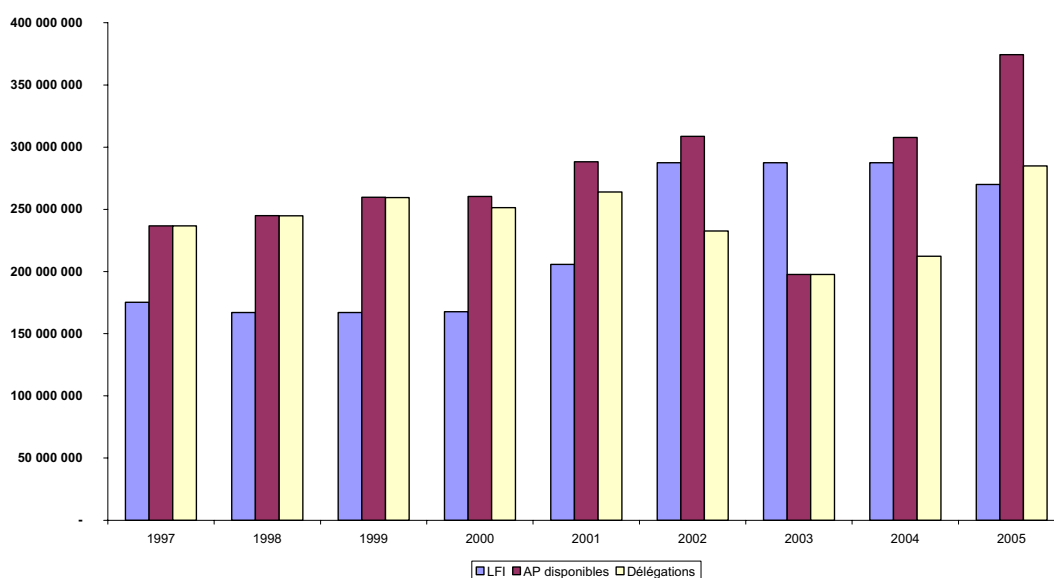
## C. LA QUESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

### 1. Des autorisations de programme en progression

Si, à partir de 2003, les crédits de paiement ont été mis au niveau des capacités de dépense du ministère, il n'en a pas été de même pour les autorisations de programme<sup>1</sup>.

#### Autorisations de programme adoptées en loi de finances, réellement disponibles et engagées entre 1997 et 2005

(en euros)



Source : contrôle financier du ministère de l'outre-mer

**Par rapport à la situation des crédits de paiement, on constate que le « profil » des AP a suivi un chemin presque inverse.** Ainsi, entre 2000 et 2005, les CP disponibles passent de 272 à 184 millions d'euros, soit une baisse de 88 millions d'euros, alors que les AP passent de 260 à 374 millions d'euros, soit une hausse de 124 millions d'euros.

Dans le détail, il apparaît que :

- les crédits inscrits en loi de finances initiale progressent sur toute la période, passant de 175 millions d'euros en 1997 à 270 millions d'euros en 2005 ;

- à l'exception de l'année 2003, où 164 millions d'euros ont été annulés en loi de finances rectificative, les crédits disponibles progressent également très fortement, pour s'établir à **374 millions d'euros en 2005** ;

<sup>1</sup> Il est rappelé que, à compter de la loi de finances pour 2006, les autorisations de programme sont devenues des autorisations d'engagement.

- les crédits délégués, c'est-à-dire qui ont fait l'objet d'un engagement juridique, sont relativement stables, et s'établissent à 284 millions d'euros en 2005. Il convient de relever un important montant de report en 2004 et 2005, conséquence de la très importante somme d'AP disponible.

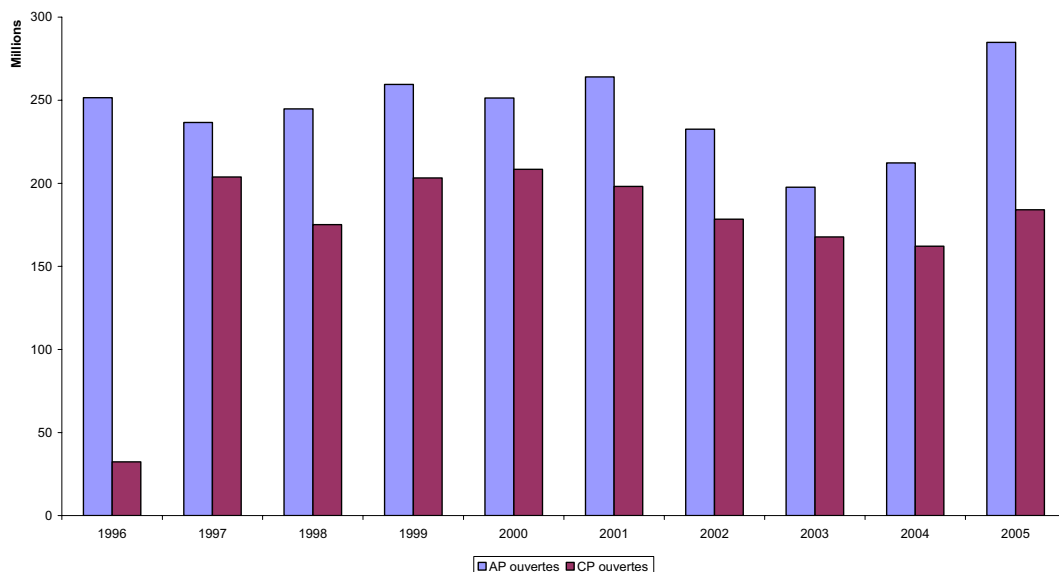
Votre rapporteur spécial ne peut que souligner **la contradiction qu'il peut y avoir, sur plusieurs années, à baisser fortement les crédits de paiement sans en tirer les conséquences en autorisations de programme.**

## 2. Un « juste » équilibre à trouver

*De facto*, il semble que le ministère de l'outre-mer et le ministère du budget aient eu des difficultés à déterminer un juste calibrage des dépenses. Il faut cependant souligner la complexité de l'exercice dans le secteur du logement. En effet, il s'agit la plupart du temps d'opérations très importantes, qui mobilisent de nombreux partenaires financiers et institutionnels, et qui ne peuvent être dénouées qu'au bout de plusieurs années. Le fait de disposer d'un stock d'AP relativement important, et ne pas pouvoir faire correspondre chaque année le montant de CP n'est donc pas en soi anormal.

Pour autant, il s'avère nécessaire de s'interroger, d'une part, sur les raisons qui ont conduit à cet écart, écart qui n'a cessé de croître, d'autre part sur les conséquences de ce « stock » d'autorisations de programme et son montant.

Comparaison entre les AP ouvertes et les CP ouvertes depuis 1996



Source : contrôle financier du ministère de l'outre-mer



## II. UNE DETTE TRÈS PRÉOCCUPANTE, QUI MET EN PÉRIL L'ACTIVITÉ LOCALE

### A. QUEL EST LE MONTANT EXACT DE LA DETTE ?

#### 1. Les divergences entre les administrations

Le fait d'avoir, pendant des années, ouvert des autorisations de programme, engagées en grande partie sans que les CP correspondants ne soient affectés, entraîne la constitution d'un « stock » de dette. Cependant, à proprement parler, il n'existe pas de « stock » d'autorisations d'engagement (AE). En effet, les AP ouvertes jusqu'en 2005 ont été soit affectées à une opération puis engagées, c'est-à-dire consommées, soit annulées lors de la bascule des opérations du titre VI de l'ordonnance de 1959 en mode LOLF, dans la mesure où elles n'avaient pas été engagées. **Seules sont donc disponibles en 2006 les AE ouvertes en loi de finances initiale pour 2006, premier budget adopté en mode « LOLF ».** .

Pour autant, il existe un différentiel issu du passé entre les AP engagées et les CP destinées à les couvrir. Ce différentiel correspond aux engagements juridiques du ministère de l'outre-mer, engagements qu'il est nécessaire d'honorer.

De manière surprenante, le montant de ces engagements n'est pas connu avec précision, et fait l'objet de débats. Ainsi, les données de la comptabilité spéciale des investissements (CSI) au 31 décembre 2005 font état d'un besoin de CP théorique par rapport à la totalité des AP engagées entre 1997 et 2005 de **825 millions d'euros**.

Pour autant, cette somme ne correspond pas celle de l'ensemble des engagements. En effet, on constate que beaucoup de ces opérations, dont la durée s'étale sur plusieurs années, sont soit abandonnées, soit ne sont pas réalisées en totalité, soit se soldent à un coût inférieur à celui initialement prévu. **Le chiffrage précis du reste à ouvrir nécessiterait donc une enquête au plan local, opération par opération**, afin d'établir le montant cumulé des CP devant être ouverts pour couvrir le solde des opérations encore en vigueur. A défaut, il convient de retenir un « taux de chute » des AP représentatif de cette moindre réalisation des opérations.

Ce « taux de chute » des AP, qui n'est qu'une estimation, est chiffré de deux manières différentes.

Une première hypothèse, évoquée par le **ministère de l'outre-mer**, retient un taux moyen de « déchéance » des AP de **15 %**, ce qui aboutirait à un reste à payer au 31 décembre 2005 d'environ **600 millions d'euros**.

Une seconde hypothèse, avancée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie privilégie un « taux de chute » de **25 %**, correspondant alors à un solde à couvrir d'environ **450 millions d'euros**. Ce

chiffrage est repris par le rapport de la mission d'audit conduite par l'Inspection générale des finances, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration, qui estime que le reste à payer au 31 décembre 2005 pourrait être évalué entre **450 millions d'euros et 500 millions d'euros**. Dans sa réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, le ministère en charge du budget précise que « *toutefois, il ne s'agit là que d'un besoin maximal à terme, qui ne devra être couvert que progressivement, au fur et à mesure de l'avancée des opérations sur le terrain* ».

En tout état de cause, cette divergence entre les deux ministères appelle deux remarques :

- d'une part, il est inquiétant de constater que l'administration n'est pas en mesure de chiffrer le montant global des engagements de l'Etat ;
- d'autre part, il est tout aussi inquiétant de constater que cette situation a pu perdurer pendant des années sans que, à un moment où un autre, des « signaux » d'alarme ne soient tirés.

## **2. Un dangereux « effet de ciseaux »**

En effet, il apparaît que le ministère de l'outre-mer est confronté à un « effet de ciseaux » particulièrement préoccupant, et ce en raison de la conjonction de deux facteurs :

- d'une part, les AP, devenus des AE, passés les années précédentes et engagés dans de fortes proportions, appellent pour les années à venir les crédits de paiements correspondants ;

- d'autre part, les outils développés par le ministère de l'outre-mer, et améliorés ces dernières années afin de permettre précisément d'augmenter le niveau de consommation des crédits, sont parvenus à maturité, ce qui signifie que des CP supplémentaires vont vraisemblablement devoir être adoptés dans les années à venir. Ainsi, plusieurs interlocuteurs, à Paris et en outre-mer, ont indiqué à votre rapporteur spécial **qu'il serait regrettable de mettre en danger des outils de financement enfin adaptés aux situations locales.**

Ainsi, dans sa réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer note que « *le volume d'AE inscrit annuellement en loi de finances (270 millions d'euros en 2006) est loin de couvrir les besoins réels en matière d'opérations de logement social et les capacités de production des opérateurs : 323 millions d'euros ont ainsi été engagés en 2005* ».

En conséquence, et dans les années à venir, il serait nécessaire :

- d'ouvrir des autorisations d'engagement suffisantes au regard des ambitions affichées et des besoins, sous peine de « stopper » la machine ;

- d'affecter des crédits de paiement pour honorer les engagements pris dans le passé ;

- d'ouvrir des crédits de paiement pour les nouvelles autorisations d'engagement.

On peut s'interroger sur les raisons de cette situation. De fait, on peut distinguer dans « l'histoire budgétaire » de la LBU des motifs à l'assèchement des crédits en faveur du logement. Ainsi, **il semble que la direction du budget ait eu la volonté, après 2002, de trouver un juste calibrage à cette ligne de crédit, qui affichait des reports massifs.** De cette volonté a découlé d'une part l'annulation de CP et d'AP de 2003, d'autre part la « non compensation » intégrale de la créance de proratisation. Or, et dans le même temps, le ministère de l'outre-mer cherchait les moyens d'augmenter sa consommation de crédits, ce qui a conduit à renforcer l'efficacité des services, et à la déconcentration des dépenses.

### 3. La mise en danger des activités locales

L'attention de votre rapporteur spécial a été tout particulièrement attirée sur les conséquences concrètes, pour les opérateurs locaux, de la dette contractée par le ministère de l'outre-mer.

De fait, deux éléments doivent être relevés.

**Dans l'immédiat**, les opérateurs sont confrontés à une **crise de trésorerie**, qui provient des dettes exigibles de l'Etat. Ainsi, actuellement, et chaque année, la dette de l'Etat auprès des opérateurs qui se sont engagés sur des opérations se creuse : le report de charges au 1<sup>er</sup> janvier 2006 s'élevait ainsi à près de **60 millions d'euros** et devrait être de l'ordre de **80 à 100 millions d'euros en fin d'exercice 2006**. Même si ces chiffres pourront éventuellement être minorés, sous le bénéfice d'expertises ultérieures, ils n'en montrent pas moins la situation extrêmement critique dans laquelle se situe actuellement le logement en outre-mer.

**A plus long terme**, il existe un écart issu du passé entre les engagements de l'Etat et les CP. La persistance de cette dette pourrait conduire, année après année, à résumer la politique du ministère à une simple opération visant à « boucher les trous ». Par exemple, si la dotation en CP est de 170 millions d'euros et que les dettes en début d'année sont déjà de 100 millions d'euros, il ne reste plus que 70 millions d'euros pour lancer de nouveaux projets.

Sur ce point, la réponse du ministère de l'outre-mer est la suivante : *« on peut certes dire que les CP ne permettent pas de couvrir les AE engagées, mais on peut à tout aussi juste titre, dire que l'Etat ne tire pas les conséquences de la priorité effective que constitue la production de logements sociaux dans les DOM en ne dégagant pas les crédits nécessaires ».*

Tous les interlocuteurs de votre rapporteur spécial, que ce soit à Paris ou en outre-mer, ainsi que les élus avec qui il a eu l'occasion d'évoquer ce sujet, ont souligné les difficultés concrètes rencontrées par les opérateurs, et les conséquences à la fois pour le logement, mais également pour l'ensemble de la filière BTP.

A titre d'exemple, certains opérateurs en Guadeloupe ont indiqué que la commande publique représentait environ 70 % de l'activité du BTP, dont la moitié était constituée de logement social. Les retards de paiement de l'Etat ont réduit de manière très importante la trésorerie de ces opérateurs, dont le rôle n'est pas de fournir des avances à l'Etat. Il semble donc, toujours selon les renseignements qui ont pu être recueillis par votre rapporteur spécial, que dans certains départements, les opérateurs ne soient bientôt plus en mesure de faire face aux engagements contractés par l'Etat, ce qui serait susceptible d'entraîner des conséquences cette fois-ci dramatiques sur le secteur du BTP, qui représente une des activités les plus dynamiques de l'outre-mer.

#### **4. Des responsabilités largement partagées**

La gravité du constat ne fait donc aucun doute aux yeux de votre rapporteur spécial, ainsi que la nécessité de trouver des solutions durables.

On peut cependant s'interroger sur cette gestion des crédits de la LBU, **gestion que l'on doit bien qualifier « d'hasardeuse »**.

Il apparaît en fait deux séries de responsabilités :

- d'une part, **celle du ministère de l'outre-mer** qui, depuis plusieurs années, met l'accent lors de la présentation de son budget au Parlement sur la hausse des crédits consacrés au logement qui figurent dans le projet de loi de finances initiale, alors que cette hausse concerne exclusivement les AP, puis les AE, et non pas les CP ;

- d'autre part, **celle du ministère en charge du budget**, qui a refusé d'attribuer les CP en relation avec les besoins, tout en laissant le ministère de l'outre-mer ouvrir, puis engager des AP d'un niveau disproportionné. Le ministère de l'outre-mer note ainsi, dans sa réponse au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial : *« c'est la raison pour laquelle chaque année, le ministère de l'outre-mer demande, dans le cadre de la préparation des lois de finances, un rattrapage de la dotation en CP, maintenue à 173 millions d'euros depuis 2002 alors que l'enveloppe d'AE allouée par le ministère du budget se situe à 270 millions d'euros »*.

Sur ce point, votre rapporteur spécial fait sien les propos de la mission d'audit précitée, qui note que *« la mission a vivement critiqué la gestion de la contrainte budgétaire par la réduction drastique des seuls crédits de paiement. Cette méthode, qui a duré plusieurs années, qui consiste à faire le grand écart entre un niveau élevé d'autorisation d'engagement- ce qui satisfait l'outre-mer- et un niveau insuffisant de CP – ce qui satisfait la*

*direction du budget- ne saurait tenir lieu de politique. [...] Les effets de cette absence d'arbitrage doivent aujourd'hui être pris en compte : règlement sans délai de la dette fournisseur de l'Etat ; rattrapage du déficit de CP des dernières années et ajustement des autorisations d'engagement aux CP disponibles ».*

**La grave crise actuelle trouve donc son fondement dans la conjonction de deux responsabilités largement partagées entre les deux ministères.** Elle traduit également la complexité du juste « calibrage » des dépenses. En effet, on a pu constater que, pendant des années, une grande partie des crédits était reportée. Il pouvait donc paraître très légitime d'abaisser la dotation de CP, ce qui se traduisait par une économie, une clarification, et n'entraînait pas de conséquences sur le terrain. Il peut sembler que l'exercice ait maintenant atteint son objectif, voire soit allé trop loin puisque les crédits sont dorénavant intégralement consommés et s'avèrent même insuffisant pour couvrir les engagements de l'Etat.

## ***B. UNE SITUATION QUE LA LOLF RENDRA IMPOSSIBLE POUR LE FUTUR***

### **1. La nouvelle gestion en autorisations d'engagement**

Il convient de relever que le creusement de cette dette, et les conséquences très concrètes qu'elle entraîne pour les opérateurs locaux, ne seront plus possibles sous le régime de la LOLF.

En effet, il apparaît que les reports d'AP d'une année sur l'autre ont été effectués de manière « automatique », alors même que les opérations n'étaient pas engagées. En conséquence, les AP disponibles pour une année donnée se retrouvaient alimenter une forme de « matelas » de crédits « virtuels », mais qui ont pu donner le sentiment d'une grande abondance. L'article 12 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit en effet que les autorisations de programme « **demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation** », alors que le II de l'article 15 de la LOLF précise que les autorisations d'engagement « **peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé** ». **Ainsi, ce qui était la règle commune (le report d'une année sur l'autre) devient une possibilité qui nécessite la prise d'un arrêté.** On est en droit de penser qu'une telle décision aurait attiré l'attention des ministres, et qu'ils n'auraient pas laissé gonfler année après année le montant des reports. Cet exemple montre donc la pertinence de la clarification introduite par la LOLF.

### **2. La rénovation du contrôle financier**

De la même manière, la réforme du contrôle financier, actée par le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, permet de **renforcer la fonction de**

**conseil du contrôleur financier.** Votre rapporteur spécial a ainsi eu un entretien particulièrement instructif avec le contrôleur financier du ministère de l'outre-mer, qui a estimé que le « nouveau » contrôle financier rendrait plus difficile, dans l'avenir, un tel écart entre les AE et les CP, des observations et des réserves étant émises très en amont afin de contribuer à l'équilibre du système.

### **La réforme du contrôle financier**

*« Au lendemain de la 1<sup>ère</sup> guerre mondiale, l'importance et la fréquence des dépassements de crédits par rapport aux autorisations votées par le Parlement avaient conduit à l'adoption de la loi du 10 août 1922 instituant un contrôle financier doté de larges pouvoirs de contrôle a priori. Au fil du temps, ce contrôle financier s'était progressivement orienté sur la régularité juridique des actes de dépense, au détriment des contrôles de nature budgétaire.*

*« La mise en oeuvre de la LOLF a induit la nécessité de rénover en profondeur l'institution du contrôle financier :*

*« D'une part, la fongibilité au sein de programmes de grande ampleur et la liberté accrue qu'elle implique pour les gestionnaires, ne permettaient plus de maintenir un contrôle systématique a priori des actes de dépense, sauf à déresponsabiliser les gestionnaires ;*

*« D'autre part, la complexité grandissante résultant de la mise en oeuvre de la LOLF (globalisation des enveloppes ; fongibilité des crédits et caractère indicatif des répartitions d'emplois) étant porteuse de nouveaux risques à maîtriser, un repositionnement sur des problématiques de maîtrise de l'exécution et de soutenabilité budgétaire était évidemment nécessaire.*

*« Dès lors et sauf cas particulier de certains actes de recrutement et de gestion des personnels, les autorités chargées du contrôle financier n'examineront désormais plus la régularité des actes de dépense, cette fonction étant assurée au moyen de contrôles internes aux ministères et, in fine et si nécessaire, par les différents ordres de juridiction. Il se consacrera, exclusivement, aux aspects budgétaires des actes de programmation des crédits et des actes de dépense.*

*« Le contrôle budgétaire consiste notamment :*

*« - à assurer un suivi budgétaire des engagements des ministères*

*« - à informer chaque ministre et le ministre chargé du budget sur les risques financiers apparaissant en cours d'exercice,*

*« - à mettre en évidence les déterminants de la dépense et à réguler, le cas échéant, la dépense d'exécution.*

*« Ainsi un visa a priori est requis dans seulement trois situations :*

*« - document annuel de programmation budgétaire initiale des ministères incluant, le cas échéant, une réserve de précaution en vue d'une régulation budgétaire ultérieure ;*

*« - toute proposition susceptible de diminuer cette réserve de précaution ;*

*- actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur.*

« Dans les autres cas, des avis préalables non bloquants ou des communications d'informations budgétaires et financières sont transmises au service de contrôle financier en fonction des enjeux budgétaires. Des vérifications a posteriori et une évaluation des procédures des gestionnaires complètent le degré de contrôle nécessaire pour appréhender d'éventuels risques financiers.

« Les nouvelles modalités de contrôle financier consisteront à :

« 1. Examiner, en fin d'année précédente, les documents prévisionnels de gestion de l'année à venir des différents responsables de crédits, au regard de leur "soutenabilité" budgétaire appréciée sur la base, notamment, de deux critères essentiels :

« La prise en compte de la mise en réserve de crédits, prévue par la LOLF présentée au Parlement en annexe du projet de loi de finances, afin de faire face à d'éventuels aléas de gestion,

« La bonne couverture des dépenses obligatoires qui correspondent aux dépenses que l'État est juridiquement tenu de supporter, ainsi que celles qui apparaissent, au 1er janvier, d'ores et déjà inéluctables.

« 2. Donner un avis sur les redéploiements de crédits visant, en cours d'année, à abonder, à partir des crédits de personnel, les autres natures de crédits. En effet, la fongibilité dite asymétrique autorisée par la nouvelle constitution financière doit pouvoir s'appliquer avec un maximum de sécurité pour la paye des personnels de l'État.

« 3. Contrôler, soit au moyen d'un visa a priori, soit d'un avis préalable obligatoire, les actes de dépense les plus importants, sur la base de critères exclusivement budgétaires. L'esprit de la réforme est de diminuer très sensiblement le nombre d'actes soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur financier, tout en conservant un contrôle sur une masse significative de crédits. A cet effet, des seuils détermineront, par ministère, les actes de dépense qui seront examinés par le contrôleur financier. La liste des actes soumis à son examen préalable sera modulable, en fonction de la situation de chaque ministère et fera l'objet d'un réexamen périodique, en fonction des conclusions qui se dégageront des contrôles a posteriori qui seront parallèlement exercés sur les actes non soumis à un examen préalable.

« 4. Suivre l'exécution budgétaire, afin d'alerter la direction du budget, mais également les responsables de crédits, de l'existence de risques budgétaires.

« Au total, au travers d'un dialogue de gestion approfondi avec les responsables de programme, le contrôle financier apportera une contribution importante dans le sens d'une bonne organisation de la gestion en régime LOLF.

« Un nouveau décret refondant le contrôle financier.

« Le décret du 27 janvier 2005 réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État abroge, à partir du 1er janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régissait le contrôle financier depuis plus de quatre-vingts ans. Il organise, sur les bases déclinées dans la partie précédente, le contrôle financier dans le nouvel univers de la LOLF.

« Le décret du 4 juillet 2005 prévoit l'application, mutatis mutandis, du nouveau dispositif de contrôle financier aux établissements publics administratifs de l'État, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre dont relève l'établissement.

*« Parallèlement à la refonte fonctionnelle du contrôle financier, une réforme organisationnelle et statutaire a été mise en œuvre :*

*« Du point de vue organisationnel, un représentant unique du Ministre de l'Économie et des Finances dans chaque ministère, désigné sous le terme de " contrôleur budgétaire et comptable ministériel ", a été nommé au cours du dernier trimestre 2005. Il réunit sous son autorité, d'une part, le département de contrôle budgétaire (ex-contrôle financier) et, d'autre part, le département comptable ministériel chargé de tenir la comptabilité et de payer les dépenses centrales du ministère auprès duquel il est placé.*

*« Du point de vue statutaire, l'ancien corps des contrôleurs financiers est fusionné avec les corps des contrôleurs d'État, des inspecteurs généraux des postes et télécommunications, et des inspecteurs généraux de l'industrie et du commerce, en un unique corps des contrôleurs généraux économiques et financiers ».*

*Source : site internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie  
[www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)*



## TROISIEME PARTIE

### LA DÉFISCALISATION : EFFETS PERVERS ET PROMESSES

#### I. LES MÉCANISMES DE LA DÉFISCALISATION : SOUTENIR LE LOGEMENT ET L'EMPLOI

##### A. UNE AIDE FISCALE EN FORTE PROGRESSION CES DERNIÈRES ANNÉES

###### 1. Un montant sur le point de dépasser les crédits budgétaires

Les montants de dépense fiscale consacrés au logement ne sont pas connus avec précision, pour des raisons qui seront détaillées ci-après.

Pour autant, le chiffre de 216 millions d'euros est avancé par la mission d'audit conduite par l'Inspection générale des finances, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration. Ce montant regroupe à la fois les dépenses effectuées au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

La dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu est de loin la plus importante. Ainsi, pour 2006, elle s'élèverait à environ 180 millions d'euros. Le tableau suivant permet de montrer sa progression depuis 1997.

Estimation de la dépense fiscale à l'impôt sur le revenu consacrée au logement en outre-mer  
(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
76	76	91	102	115	120	115	140	175	180

On constate donc que, sur la période, les dépenses fiscales consacrées au logement ont été plus que doublées.

La dépense fiscale de l'année 2005 relative à l'ensemble des opérations, soit 175 millions d'euros, se caractérise par une progression sur les trois dernières années de 54 % par rapport à 2002. Comparée à la dotation budgétaire 2005 pour le logement social outre-mer, **cette dépense fiscale représente environ 65 % des autorisations de programmes (270 millions d'euros) et correspond aux crédits de paiement (173 millions d'euros).**

La progression des montants aidés intervient essentiellement en 2004 et 2005, années suivant l'entrée en vigueur de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>1</sup>. On peut donc en déduire deux points :

- d'une part, la loi de programme pour l'outre-mer a produit des effets incontestables, le volume d'investissement augmentant fortement entre 2003 et 2004 ;

- ces financements, qui intervenaient en complément des crédits budgétaires au sens strict, sont dorénavant plus importants que la ligne budgétaire unique. En conséquence, **il est légitime de penser que, sur la période, l'Etat a renforcé son soutien au logement en outre-mer, mais en utilisant des canaux différents, c'est-à-dire en étant moins « maître d'oeuvre » et plus « incitateur ».**

## **2. Le double objet de la défiscalisation**

La défiscalisation est un outil de politique économique particulièrement adapté aux besoins du logement. En effet, une défiscalisation « normale » a pour objet de soutenir l'investissement et l'emploi en assurant un meilleur niveau de rétribution du capital. Dans le secteur du logement, la défiscalisation présente l'avantage supplémentaire d'attirer les investisseurs dans un secteur où les besoins sont particulièrement importants.

**La plupart des interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont souligné les enjeux à la fois économiques et sociaux de la défiscalisation.** Ainsi, le secteur du BTP, qui est extrêmement dynamique en outre-mer, et présente l'avantage de ne pas être délocalisable, repose en grande partie sur la commande publique et sur la défiscalisation.

### ***B. LA DÉFISCALISATION À L'IMPÔT SUR LE REVENU***

La forme la plus utilisée de défiscalisation est celle réalisée au titre de **l'impôt sur le revenu**, prévue à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, article modifié par la loi de programme pour l'outre-mer précitée du 21 juillet 2003. Un autre vecteur possible est la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés, mais il demeure marginal en termes de montant.

#### **1. Les deux types de bénéficiaires**

Les bénéficiaires de la défiscalisation sont en fait de **deux types** : d'un côté, les particuliers qui bénéficient d'un avantage fiscal pour la construction de leur résidence principale, de l'autre, des investisseurs, domiciliés dans les DOM ou non, qui bénéficient de l'avantage fiscal, cet

---

<sup>1</sup> Pour des précisions sur les modifications introduites par cette loi dans le secteur du logement, voir le rapport n° 296 (2002-2003) de notre collègue Roland du Luart.

avantage s'assimilant alors à une forme de « prime » qui améliore le rendement des capitaux investis. Même si l'on ne dispose d'aucun chiffrage précis sur la répartition entre ces deux types de bénéficiaires, **il semble que les investisseurs soient, de loin, les plus nombreux : le logement en outre-mer est alors avant tout un placement.**

Ainsi, les contribuables fiscalement domiciliés en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer qui réalisent, entre le 20 juillet 2003 et le 31 décembre 2017<sup>1</sup>, des investissements dans le logement et d'autres secteurs, bénéficient d'une **réduction d'impôt sur le revenu**. De même, les associés des sociétés immobilières « transparentes », qui sont réputés directement propriétaires des logements correspondant à leurs droits dans la société, peuvent bénéficier de la réduction d'impôt au titre des logements acquis par l'intermédiaire de ces sociétés.

Les investissements ouvrant droit à la réduction d'impôt sont ceux réalisés dans le secteur du logement. Ils peuvent prendre plusieurs formes :

- l'achat ou la construction pour faire de l'habitation une **résidence principale** ;

- l'acquisition d'un immeuble neuf situé outre-mer que le contribuable (bénéficiaire direct de l'aide) donne dans les six mois en **location non meublée** pendant la même durée à des personnes qui en font leur résidence principale ;

- la souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est de construire des logements neufs. Il s'agit des souscriptions de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est **exclusivement** la construction de logements neufs situés outre-mer, **donnés en location non meublée pendant cinq ans** à des personnes qui en font leur résidence principale ;

- **la souscription au capital de SCPI**. Il s'agit de souscriptions au capital de SCPI qui s'engagent à affecter intégralement le produit de la souscription annuelle à l'acquisition des logements neufs situés outre-mer et affectés pour 90 % au moins de leur surface à usage d'habitation dans les six mois de la clôture de la souscription. Les immeubles doivent être acquis neufs et achevés avant le 31 décembre 2006. Les SCPI doivent alors s'engager à donner les immeubles en location nue pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement ou de leur acquisition si elle est postérieure à des personnes, autres que les associés de la société, leur conjoint ou partenaire du pacs, les membres de leur foyer fiscal qui en font leur habitation principale. Les parts doivent être conservées pendant 5 ans à compter de l'achèvement des immeubles ou de leur acquisition si elle est postérieure ;

- **les travaux de réhabilitation de logements achevés depuis plus de 40 ans** et réalisés par des entreprises. Le contribuable doit prendre l'engagement pour une durée de 5 ans, soit d'affecter ce logement à son

---

<sup>1</sup> Date limite fixée par la loi de programme pour l'outre-mer précitée, qui fixe le cadre pour 15 ans à compter de la date de promulgation.

habitation principale, soit de le louer dans les 6 mois qui suivent les travaux, à une personne qui en fait son habitation principale.

Par ailleurs, les investissements réalisés dans le secteur du logement à caractère **intermédiaire** peuvent également être éligibles à la défiscalisation. Le contribuable ou la société doit alors s'engager à louer nu l'immeuble dans les six mois de son achèvement ou de son acquisition si elle est postérieure et pendant six ans au moins à des personnes qui en font leur habitation principale. En cas de souscription, le contribuable doit s'engager à conserver ses parts pendant 6 ans, à compter de la date d'achèvement ou d'acquisition si elle est postérieure.

**Les montants annuels du loyer et des ressources du locataire ne peuvent excéder des plafonds définis par décret et révisés chaque année.**

## **2. Le montant de l'avantage fiscal procuré par l'investissement dans le secteur du logement**

La base de la réduction d'impôt à retenir est constituée :

- du **prix de revient** ou **d'acquisition** du logement ;
- du prix de **souscription** des parts ou actions ;
- du montant des **travaux de réhabilitation**.

Pour le calcul de la réduction d'impôt, les sommes versées sont **plafonnées** à 1.800 euros HT par m<sup>2</sup> de surface habitable.

La réduction est étalée sur 10 ans, à raison de 10 % par an pour la construction d'immeuble neuf, et de 5 ans, à raison de 20 % par an pour les autres cas.

Le taux de la réduction d'impôt est de

- 25 % pour la construction d'immeubles neufs ou la rénovation d'un immeuble de plus de 40 ans affecté à l'habitation principale ;
- 40 % pour les logements donnés en location et les souscriptions au capital de sociétés de construction de logements neufs et des SCPI ;
- 50 % pour le logement locatif intermédiaire (plafond de loyer et ressources). Comme on le voit, dans ce dernier cas, la **vocation plus « sociale » se traduit par un taux plus favorable**.

Ces taux peuvent être majorés de 10 points pour les logements situés en zone urbaine sensible dans les DOM et à Mayotte.

La réduction d'impôt est de droit, sous réserve de fournir les justificatifs d'usage, **sauf si le montant de la souscription est supérieur au seuil de 4,6 millions d'euros**. Dans ce cas, un agrément délivré par le ministre en charge du budget est nécessaire.

## II. LES EFFETS PERVERS ET LES INCONNUES DE LA DÉFISCALISATION

### A. LA RÉCURRENCE DES CRITIQUES À L'ENCONTRE DE LA DÉFISCALISATION

Plusieurs types de critiques ont été formulés à l'encontre de la défiscalisation. Votre rapporteur spécial distingue deux grandes familles parmi ces attaques.

#### 1. La défiscalisation est-elle justifiée ?

La défiscalisation, dans son principe même, n'est pas exempte d'interrogations. Votre rapporteur spécial, qui a mené en 2005 une mission de contrôle sur pièce et sur place sur les grands projets de mines de nickel en Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>, est particulièrement sensible à cette question.

De fait, la défiscalisation constitue un coût certain pour le budget de l'Etat, même si elle ne se traduit pas par une hausse des dépenses. L'analyse de l'évolution du financement du logement en outre-mer et, de manière générale, des moyens consacrés à l'outre-mer, montre une part de plus en plus important de ce mode de financement. **En tout état de cause, elle accroît d'autant, qu'il s'agisse d'une hausse des dépenses ou d'une baisse des recettes, le niveau du déficit budgétaire.**

Au niveau des principes, la défiscalisation présente un avantage incontestable, qui est **d'encourager avant tout l'initiative privée et non pas la prise de commandes publiques**. Elle permet d'orienter vers certains secteurs des capitaux qui, en son absence, ne seraient pas investis outre-mer. Ce constat, largement partagé, est d'autant plus vrai que les économies d'outre-mer souffrent de nombreuses contraintes spécifiques, liées à la taille du marché, à l'environnement géographique et à l'éloignement. Il n'est donc pas illogique de chercher à y attirer les investisseurs par le biais d'une prime fiscale.

#### 2. La défiscalisation est-elle efficace ?

Pour autant, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité de la défiscalisation, c'est-à-dire d'analyser si, pour le même coût, un meilleur résultat ne pourrait pas être atteint.

Sur ce point, **les études d'impact font singulièrement défaut, à tel point qu'il est pratiquement impossible de déterminer l'efficacité de la défiscalisation.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 7 (2005-2006).

Cette absence d'étude d'impact est liée à la nature particulière du contrôle exercé sur les dépenses fiscales.

*a) Un contrôle difficile*

Les opérations qui nécessitent un examen par le bureau des agréments du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **ne sont pas représentatives, pour l'heure, du coût global de la dépense fiscale**. En effet, le régime de défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu est subordonné, depuis 1986, à un accord préalable **pour les seules souscriptions d'un montant supérieur à 4,6 millions d'euros** au capital de SCI qui ont pour objet exclusif la construction et la mise en location de logements à des résidents outre-mer qui en font leur habitation principale. Ainsi, à la différence des investissements productifs, les investissements dans le secteur du logement **ne sont pas soumis à un agrément fiscal**. Le 4° de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit simplement que « *la constitution ou l'augmentation du capital des sociétés mentionnées au 2 [c'est-à-dire les SCI] dont le montant est supérieur à 4.600.000 euros doit avoir été portée, préalablement à sa réalisation, à la connaissance du ministre chargé du budget, et n'avoir pas appelé d'objection motivée de sa part dans un délai de trois mois* ». En conséquence, les investissements supérieurs au seuil de 4,6 millions d'euros sont réputés « acceptés », sauf en cas de réponse négative, ce qui est l'inverse du schéma classique d'agrément fiscal, où les bénéfices de la défiscalisation doivent faire l'objet d'une décision préalable explicite et motivée.

Il résulte du niveau élevé de ce seuil qu'une **partie significative des données n'est pas disponible au sein du bureau des agréments : les opérations sont essentiellement effectuées de plein droit**.

*b) Quel est son montant exact ?*

L'examen des seules données relatives aux opérations soumises à un accord préalable du ministre en charge du budget apporte deux enseignements principaux :

- le nouveau dispositif issu de la loi de programme pour l'outre-mer précitée semble contribuer à l'émergence d'un plus grand nombre de programmes d'investissements dépassant le seuil de 4,6 millions d'euros, sans toutefois que cette progression ne soit significative. Ainsi, selon le bureau en charge des agréments, 5 dossiers sont en instance et seront instruits en 2006, 5 dossiers ont été traités en 2005 contre 2 en 2004 et aucun en 2002 et 2003 ;

- les opérations se font, pour la plupart, de plein droit (sans accord préalable). **En 2005, le coût budgétaire annuel estimé des opérations soumises à l'accord préalable représente à peine 5 % de la dépense fiscale.**

Le contrôle *a priori* des opérations s'avère donc **très limité** :

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les éléments suivants :

*« En tout état de cause, sans référence à une analyse indépendante des coûts à la construction pour chaque collectivité et par nature de logement, le contrôle des coûts de réalisation par la seule administration fiscale est quasi impossible. Il supposerait de valider pour chaque construction l'adéquation entre la nature et la qualité des travaux de construction et le coût qui sert de base à l'octroi de l'aide fiscale. Seules les opérations sur agrément peuvent faire l'objet d'un contrôle a priori par comparaison des projets présentés en fonction de leur spécificité. La pertinence et l'utilité d'un tel contrôle supposerait toutefois qu'il soit systématiquement combiné à un contrôle a posteriori d'une autorité compétente afin de valider, d'une part, l'adéquation des travaux engagés avec ceux présentés et, d'autre part, la pertinence des montants agréés compte tenu de la qualité effective des constructions ».*

Votre rapporteur spécial, qui a rencontré les responsables des services fiscaux en Guadeloupe et en Guyane, ne peut que confirmer cette analyse. De fait, les particuliers qui choisissent d'utiliser la défiscalisation pour construire leur résidence principale sont connus des services, qui peuvent contrôler la réalité de l'investissement. A l'opposé, il existe un « vide » pour les investisseurs métropolitains qui investissent moins de 4,6 millions d'euros, ce qui est le cas le plus fréquent, vide lié notamment à l'étalement des opérations dans le temps.

**Face au constat de cette carence d'informations**, deux types de remarques sont possibles :

- d'une part, il serait certainement utile de disposer de données fiables sur le montant exact des dépenses fiscales, montant à l'heure actuelle simplement estimé, ce qui permettrait par la suite de mener des études complètes sur l'efficacité du dispositif ;

- d'autre part, on peut se demander s'il serait souhaitable d'alourdir la procédure par la délivrance systématique d'un agrément. Ce travail, extrêmement lourd, serait d'un coût certain, et dépasse très largement les moyens humains et matériels des services fiscaux locaux.

Même si votre rapporteur spécial ne peut disposer, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, de données incontestables sur l'impact de la défiscalisation, il est néanmoins possible, à partir des observations qui ont pu lui être communiquées et des chiffres disponibles, **de souligner les incertitudes et les effets pervers possibles de la défiscalisation.**

## **B. DES EFFETS PROBABLES SUR LES PRIX DE L'IMMOBILIER ET DE LA CONSTRUCTION**

### **1. La défiscalisation : une partie du problème ?**

La défiscalisation permet de soutenir l'emploi et l'investissement dans le secteur du logement.

Cependant, ce soutien n'est pas sans conséquence sur le niveau général des prix de la construction et du foncier. L'impact de la défiscalisation sur les prix est difficile à mesurer. Sur le fondement des seules données dont ils disposent à ce jour, les services en charge des agréments peuvent difficilement garantir et mesurer l'impact de la défiscalisation sur les prix. **Force est cependant de constater que, d'aide, la défiscalisation est désormais, de part son effet direct sur le niveau des prix, considérée comme faisant partie intégrante du problème.** Ce point doit être étudié d'autant plus attentivement que l'on a vu l'importance croissante prise par la défiscalisation dans les crédits consacrés au logement en outre-mer.

### **2. La hausse des coûts de construction**

Ainsi, la défiscalisation de l'ensemble des coûts de construction peut engendrer des dérives et des effets négatifs dont certains ont pu être constatés par le passé, alors que d'autres se développeraient actuellement. **De nombreux interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont insisté sur les effets pervers, à tout le moins discutables de la défiscalisation.** Parmi les principaux dysfonctionnements observables, on a pu noter :

- **des marges excessives, que soit des promoteurs ou des fournisseurs**, artificiellement permises par l'aide fiscale qui a longtemps contribué à leur financement, et ce même si cet effet s'est trouvé circonscrit par l'instauration dans le dispositif issu de la loi de programme pour l'outre-mer d'un « prix aidé au m<sup>2</sup> maximum ». Cependant, ce plafond, indifférencié quel que soit le type de logement, peut s'avérer encore élevé eu égard au prix de construction de certains logements, notamment le logement social et très social. Des exemples très précis de prix des matières premières, importées pour la plupart, ont été fournis à votre rapporteur spécial, qui ne peut que s'interroger sur les comportements de marge de certains fournisseurs ;

- **une répercussion inégale sur le niveau des loyers dans le logement locatif intermédiaire**, niveau sur lequel la défiscalisation n'aurait pas eu d'effets démontrés, alors même que l'investisseur est supposé bénéficier de l'avantage fiscal dans ce but. En effet, seul le respect d'un plafond de loyer a été imposé, **la loi ne prévoyant pas une répercussion de l'aide fiscale au niveau des locataires ;**

- **une inflation des prix du foncier**, seuls les logements neufs pouvant bénéficier de l'aide.



### ***C. UN DISPOSITIF QUI EST INSUFFISAMMENT CIBLÉ***

#### **1. Des constructions peu adaptées aux besoins des populations d'outre-mer**

Le principe général de la défiscalisation est de permettre, en plus de la construction de logements, un soutien à l'emploi.

On peut cependant se demander si les constructions réalisées sont adaptées aux besoins de l'outre-mer ou bien si une partie au moins n'a servi que de « véhicule fiscal ».

**Ainsi, 80 % des ménages outre-mer sont éligibles au logement social. Or les loyers de sortie des programmes défiscalisés, qui concernent d'autres types de logement, ne leur sont pas accessibles. On constate de plus que la typologie des logements produits en défiscalisation n'est pas adaptée à la structure familiale des ménages : plus de 75 % des logements construits en défiscalisation sont des T1 ou des T2. De même, leur localisation géographique n'est pas toujours pertinente au regard des besoins en logement.**

#### **2. Un outil qui « vise trop large » ?**

Dans le cadre d'opérations au titre de l'impôt sur le revenu, il convient de rappeler que le logement social n'est pas spécifiquement visé par la loi de programme pour l'outre-mer : celle-ci permet le financement de tout type de logement.

Toutefois, en pratique, l'application, en toute circonstance, d'un plafond unique d'aide au m<sup>2</sup> fixé par la loi, combinée à l'absence d'un régime spécifique pour le social, **est une des causes de l'orientation des flux d'investissements vers les secteurs intermédiaires et libres** au détriment du parc de logements sociaux qui constituent pourtant un besoin prioritaire des collectivités ultramarines.

**A cet égard, les opérations de défiscalisation peuvent créer un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social** : d'une part, le foncier devient de plus en plus rare et cher, ce qui le réserve de fait aux opérations défiscalisées, d'autre part, les entreprises du BTP, entièrement mobilisées par ces opérations, ne répondent plus que difficilement aux appels d'offre des opérateurs sociaux.

Il résulte aussi de la hausse des prix des marchés de construction des appels d'offre infructueux et des écarts de prix qui conduisent à différer le lancement des opérations lorsque les financements nécessaires ne peuvent pas être mobilisés, notamment du fait des retards de paiement sur les crédits d'Etat.

De même, on doit relever que la réduction d'impôt pour investissements outre-mer est plus incitative, si l'on considère les taux pratiqués, que les avantages fiscaux de type « Robien », **alors même que, dans ce cas, la durée de location minimum est de 9 ans, contre 5 ou 6 pour l'outre-mer.**

Enfin, certaines incitations fiscales supplémentaires (4 points de réduction d'impôt supplémentaire pour les logements équipés à l'aide d'énergie renouvelable et 10 points pour les logements construits en ZUS), lorsqu'elles sont utilisées, entraînent, en raison de leur mode de calcul, un avantage disproportionné.

A ce stade, votre rapporteur spécial a eu le sentiment, conforté par les entretiens qu'il a pu avoir, **que la défiscalisation des investissements en logement – qui représente pour l'Etat un effort plus important que la dépense budgétaire – était très insuffisamment ciblée vers le développement d'un parc de logements adapté aux besoins**, notamment en logement social des collectivités ultramarines. Ce déséquilibre semble se faire probablement au profit d'un soutien excessivement orienté vers le développement d'un comportement patrimonial, porté par des investisseurs et des promoteurs métropolitains ou ultramarins.

## QUATRIEME PARTIE

### LES PROPOSITIONS : ÉLABORER DES SOLUTIONS DE LONG TERME

#### I. LES PISTES DE RÉFLEXION DU RAPPORT D'AUDIT

##### A. UN AUDIT AUX RECOMMANDATIONS POLÉMIQUES

###### 1. La mission menée par les inspections générales

Dans le cadre des audits de modernisation initiés par le ministère en charge budget, les Inspections générales des finances et de l'administration, ainsi que le Conseil général des ponts et chaussées, ont mené une mission sur le logement social en outre-mer. Les conclusions de cette mission ont été rendues publiques en avril 2006, et sont consultables sur le site internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>1</sup>.

Votre rapporteur spécial a été tout particulièrement frappé de constater que les conclusions et les recommandations de cet audit avaient été évoquées par l'ensemble des interlocuteurs qu'il avait pu rencontrer. De ce point de vue, **la mission a eu le mérite de susciter un vaste débat et de poser avec clarté les problèmes**, et on ne peut que se féliciter de voir les personnes directement en charge des politiques publiques, aussi bien que les citoyens, pouvoir s'approprier les outils de réflexion que forment ces audits.

###### 2. Le constat de la mission d'audit : quatre dysfonctionnements majeurs

La mission identifie **quatre** dysfonctionnements majeurs.

###### a) *La faible disponibilité du foncier à prix abordable*

La question du foncier est abordée dans le rapport précité de la mission d'audit sous divers aspects. Il en ressort notamment que sa faible disponibilité ne tient pas uniquement à la géographie ou à la nécessité de préserver des terres pour l'agriculture, mais également à « *la carence de l'action publique tant dans la planification de l'usage du sol que de l'utilisation des outils de maîtrise foncière* ».

###### b) *Une gestion insuffisamment rigoureuse du financement de l'Etat*

Trois points sont plus particulièrement mis en lumière :

---

<sup>1</sup> A l'adresse suivante : [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

- **la dette de la LBU.** La mission n'a pu que constater l'écart entre les autorisations de programme et les crédits de paiement au sein de la LBU. **Elle évalue le reste à payer à environ 800 millions d'euros, et les factures non honorées au 31 décembre 2005 à 60 millions d'euros.** La mission relève que le chiffre réel de la dette totale de l'Etat varie en fonction de l'interlocuteur entre 800 millions et 450 millions d'euros ;

- **l'éclatement des différentes formes d'aide.** La mission remarque que si la LBU est supposée regrouper sur une même ligne budgétaire (et maintenant un seul programme dans la mission « Outre-mer ») les crédits du logement, d'autres entités publiques interviennent, et notamment l'ANAH et l'ANRU, de manière différente dans les départements, sans que cela soit toujours explicable ;

- de manière plus large, **la mission remet en question la gestion spécifique du logement en outre-mer**, et concrètement, le fait de confier les crédits au ministère de l'outre-mer et non au ministère du logement. La raison est double : d'une part, confier les crédits à ce ministère n'aurait pas permis l'émergence d'une politique réellement spécifique, d'autre part, la séparation a mis l'outre-mer à l'écart des grandes dynamiques de la métropole, qui se sont concrétisées notamment avec la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Sur ces points, on peut noter dans les réponses des ministères des divergences d'appréciation. Le ministère de l'outre-mer estime que l'écart entre les AP et les CP est principalement dû au fait que l'outre-mer n'a pas bénéficié des dispositions du plan de cohésion sociale, le ministère en charge du budget ayant tendance à indiquer que l'ouverture des AP relève à l'origine d'une demande l'outre-mer.

*c) Un impact négatif de la défiscalisation*

La mission considère que la défiscalisation a produit **plusieurs effets pervers.**

D'une part, le mécanisme aurait eu tendance à favoriser le logement intermédiaire et libre par rapport au logement social.

D'autre part, on constaterait **un effet d'éviction majeur** : en favorisant certains types de logements, la défiscalisation aurait fait augmenter les prix du foncier et raréfié l'espace disponible pour le logement social.

*d) La faible implication des collectivités territoriales et l'insuffisance de certains opérateurs*

La mission estime que les collectivités territoriales sont insuffisamment impliquées, que ce soit au niveau financier ou dans le domaine de la définition de politiques urbaines.

En ce qui concerne les opérateurs, la mission constate qu'il s'agit de société d'économie mixte d'Etat, ce qui ne lui paraît pas réellement justifié, et met en doute la qualité de leur gouvernance. De plus, certaines d'entre elles

sont jugées sévèrement comme « *construisant fort peu et ayant tendance à se contenter d'une gestion sans risque de leur patrimoine et de leur trésorerie* ».

**Votre rapporteur spécial ne peut qu'exprimer son accord avec le constat formulé sur ce point par la mission d'audit, qui rejoint parfaitement son analyse.**

### **3. Des recommandations qui ne recueillent pas l'adhésion de tous**

Si le **constat** de la mission d'audit a fait l'objet d'un large consensus, il n'en est pas de même de ses **recommandations**, qui ont suscité, à des degrés divers, de fortes craintes parmi les opérateurs locaux.

Les propositions de la mission s'articulent autour de quatre domaines.

#### *a) Recentrer le rôle de l'Etat*

Partant du constat que l'aide de l'Etat est éclatée et manque de cohérence, **la mission propose de concentrer l'ensemble des crédits dans une « Agence de l'habitat des DOM »**, qui regrouperait les crédits et les actions des différents ministères intervenants (outre-mer, logement, finance).

Toujours pas souci de cohérence, **il est proposé que le département devienne la collectivité « chef de file » dans le logement, comme le prévoit la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.**

**Ce point ne recueille pas l'accord du ministère de l'outre-mer, qui privilégie les communes.** On peut s'en étonner, en raison de leur faible surface financière, et de l'implication réussie et saluée par la mission d'audit, du conseil général en Martinique.

#### *b) Mieux mobiliser la ressource foncière*

Afin de répondre au manque de foncier, la mission préconise notamment une mobilisation des services de l'Etat afin de repérer les terrains pouvant accueillir des logements sociaux. A ce titre, **il est préconisé la création d'un établissement public foncier et d'aménagement dans chaque DOM**, dont l'activité devrait se limiter au seul aménagement foncier.

#### *c) Optimiser les moyens de financement existants*

Ce point est clairement le plus « critique » dans les préconisations de la mission. **Son hypothèse de départ est qu'il convient de se placer dans un cadre où la ressource budgétaire sera durablement contrainte** : en d'autres termes, la mission estime qu'il ne serait pas satisfaisant d'augmenter les crédits de paiement sur la LBU, ce qui reviendrait à régulariser une gestion budgétaire que votre rapporteur spécial a qualifié par ailleurs « d'hasardeuse ».

La mission propose donc un schéma relativement complexe, dont le principal élément est une **montée en puissance très importante de la**

**dépense fiscale en faveur du logement social.** Il n'y aurait cependant pas de hausse globale de la défiscalisation, puisque la mission recommande en fait de concentrer l'enveloppe actuelle, de l'ordre de 200 millions d'euros, sur le logement social, en supprimant ou en limitant très fortement la défiscalisation dans le secteur intermédiaire et libre.

Le plan de financement serait le suivant, partant de l'hypothèse d'un besoin de **307 millions d'euros par an** jusqu'en 2011 (durée du plan de cohésion sociale, dont le présent schéma constituerait l'extension aux DOM) :

- **le montant de CP resterait stable à 173 millions d'euros par an.** Les crédits seraient affectés en priorité à la couverture des AE engagés avant 2007, c'est-à-dire à la réduction de la « dette » de la LBU. Sur 173 millions, 111 millions y seraient consacrés entre 2007 et 2010, et 32 millions la dernière année. Le « solde » des CP, soit 62 millions par an jusqu'en 2010 et 141 millions d'euros en 2011, serviraient à couvrir les nouvelles AE ;

- l'ANAH apporterait **30 millions d'euros par an** par redéploiement, et le 1 % logement **60 millions d'euros par an** ;

- la défiscalisation dans le logement, tout en restant stable à 200 millions d'euros, **serait réorientée progressivement vers le logement social pour atteindre 143 millions d'euros par an à partir de 2010** ;

- **les AE seraient réduits très fortement**, passant de 270 millions d'euros en 2006 à 74 millions d'euros en 2011.

#### *d) Dynamiser les opérateurs*

La mission recommande, dans la logique du recentrage de l'Etat sur ses missions, de faire évoluer le statut des SIDOM, SEM d'Etat instituées après la seconde guerre mondiale, ce qui, en pratique, se traduirait par une sortie de l'Etat du capital de ces sociétés.

La mission recommande enfin de banaliser l'intervention de l'ANRU dans les DOM.

### ***B. LE SCHÉMA DE FINANCEMENT EST-IL RÉALISTE ?***

Votre rapporteur spécial a été particulièrement attentif aux conclusions de cette mission d'audit. Il a été également soucieux d'en vérifier la **faisabilité** auprès de ses différents interlocuteurs.

D'une manière générale, cet audit a le mérite de poser les bonnes questions, et de mettre en lumière les différentes problématiques du logement en outre-mer, en éclairant les responsabilités :

- responsabilité du **ministère de l'outre-mer**, qui a voulu année après année accroître ses AP ;

- responsabilité du **ministère en charge du budget**, qui a refusé de reconnaître, au niveau des CP, un caractère prioritaire à cette question pourtant cruciale, et a en conséquence laissé se creuser la dette ;

- responsabilité du **ministère du logement**, qui n'a pas voulu inclure l'outre-mer dans les différents plans en faveur du logement.

Les préconisations du rapport permettent donc de tracer quelques perspectives, mais ne répondent pas à toutes les questions.

## 1. Les points d'accord avec la mission d'audit

Votre rapporteur spécial partage en grande partie les recommandations de la mission d'audit. En particulier, il fait sienne la remarque suivante : *« la mission a estimé que, si des marges budgétaires devaient apparaître, celles-ci auraient peu d'impact si, préalablement, des mesures organisationnelles et institutionnelles n'étaient pas prises »*. Il semble, en effet, évident qu'une redéfinition claire des rôles de chacun, la reconnaissance de la priorité qu'est le logement social et la fin des « errements » constatés dans la gestion sont autant d'éléments à mettre en œuvre le plus rapidement possible.

**Votre rapporteur spécial est ainsi favorable à ce que les départements s'érigent en chef de file dans le domaine du logement, comme le prévoit la loi précitée du 13 août 2004.** Il apparaît, en effet, que la situation financière des communes est trop fragile, en raison de frais de fonctionnement très importants, pour que ces dernières puissent apporter plus qu'une assistance de recherche du foncier. Le département, à l'opposé, et comme le montre l'expérience réussie de la Martinique, où notre collègue Claude Lise mène une politique ambitieuse et saluée par tous, semble être l'échelon adéquat afin de fédérer les initiatives et d'organiser l'espace urbain. Encore faut-il que les conseils généraux soient volontaires, et **soient financièrement accompagnés dans leurs efforts**. Votre rapporteur spécial a la conviction **qu'à partir du moment où l'Etat remplira sa « part du contrat »**, l'engagement des collectivités territoriales, et en premier lieu du département, ne posera pas de difficultés.

Votre rapporteur spécial partage également pleinement les remarques de la mission sur la gouvernance des SEM dans les DOM, et ne développe donc pas plus ces points.

## 2. Les incertitudes sur le financement

S'il est réaliste, et dans la logique de l'exercice, de prendre pour base de réflexion le fait que les CP n'augmenteront pas dans le futur compte tenu des contraintes budgétaires, les solutions proposées souffrent de deux grandes incertitudes.

La première de ces incertitudes provient de **l'origine des fonds à dégager pour assurer la politique du logement en outre-mer**. A ce propos, votre rapporteur spécial doit faire état de deux interrogations par rapport aux propositions de la mission d'audit. D'une part, la volonté de l'ANAH, de l'ANRU et du 1 % logement de plus s'impliquer en outre-mer n'est pas démontrée, en tout cas pas encore actée, et les modalités concrètes ne sont pas encore connues. **Il est peu probable que ces agences acceptent d'investir davantage en outre-mer sans moyens supplémentaires ou contrepartie**. D'autre part, il est assez paradoxal de partir de l'hypothèse d'une contrainte durable sur les crédits, et d'appeler à des financements qui restent **publics** : les crédits de l'ANRU et de l'ANAH sont à enveloppe constante, et augmenter la part de l'outre-mer revient à réduire les investissements en métropole. En ce qui concerne l'ANRU, il convient de plus de rappeler le rapport de nos collègues Roger Karoutchi et Philippe Dallier<sup>1</sup>, qui fait état de forts besoins de financement de l'Agence à compter de 2007.

La seconde incertitude est la possibilité de **faire rapidement monter en puissance un produit de défiscalisation adapté et attractif pour le logement social**, produit qui bénéficierait à l'ensemble de l'outre-mer. Les hypothèses du rapport d'audit sont, à ce titre, relativement « optimistes », en établissant à 100 millions d'euros en 2008 l'aide fiscale à l'opérateur, considérée comme nulle aujourd'hui dans le logement social. De plus, il n'est pas certain qu'il soit souhaitable de faire reposer une grande politique publique de manière si importante sur la défiscalisation.

La question du financement n'est donc pas réglée, les pistes de réflexion proposées par la mission d'audit recelant trop d'incertitudes pour être appliquées sous cette forme.

## **II. L'URGENCE : HONORER LA SIGNATURE DE L'ETAT ET RÉSORBER LA DETTE**

### ***A. HONORER LA DETTE DE L'ETAT : LES PROPOSITIONS DU PREMIER MINISTRE***

#### **1. Une nécessité pour faire taire les incertitudes**

Lors de son déplacement aux Antilles les 11 et 12 octobre 2006, le Premier ministre a annoncé le déblocage par l'Etat de **120 millions d'euros sur 3 ans**.

Cette annonce du Premier ministre sur ce sujet mérite d'être saluée, et montre l'ampleur de la crise que traverse actuellement le logement en outre-mer. Votre rapporteur spécial se félicite donc tout particulièrement que l'Etat

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 456 (2005-2006), fait au nom de la commission des finances : « L'ANRU, un succès qui nous oblige ».*



soit mobilisé afin d'honorer ses engagements, et que les solutions d'urgence appropriées soient enfin trouvées.

## **2. Une initiative qui régularise une situation intenable**

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007 à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2006, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a précisé la manière dont les engagements du Premier ministre allaient être tenus :

*« Le Premier ministre a pris des engagements ; ils seront intégralement tenus et c'est là un effort considérable. En premier lieu, pour vous répondre plus précisément, Monsieur Marie-Jeanne, il s'agit de rattraper dans les meilleurs délais le retard en crédits de paiement de la dotation consacrée au logement social dans les DOM car il en va de la survie de beaucoup d'artisans et de petites entreprises. Un premier montant de **30 millions proviendra de la Caisse des dépôts**, et le Premier ministre s'est engagé à ce que la totalité des factures en retard soient payées avant la fin du premier trimestre 2007.*

*« Pour ce faire, dès 2006, **30 millions de crédits supplémentaires seront ouverts sur le programme concerné du budget de l'outre-mer** ; 9,6 millions en provenance de la réserve gouvernementale ont déjà été délégués dans les DOM ; 8,4 autres millions seront transférés dans les meilleurs délais et 12 millions seront ouverts dans le collectif de fin d'année. Avec les 60 millions utilisés dès cette année et les crédits de la LFI, les factures en souffrance pourront être payées en totalité.*

*« Sans se contenter de ce rattrapage, Dominique de Villepin a décidé d'aligner la progression des crédits sur celle qui a été fixée en métropole par le plan de cohésion sociale et par l'engagement national pour le logement exprimé par la loi du 13 juillet 2006. Sur ma proposition, il a donc décidé d'augmenter de 20 % pendant les trois prochaines années les crédits du logement social outre-mer, soit, sur **120 millions au total, 60 millions dès 2007, 30 en 2008 et 30 en 2009.***

*« Pour des questions de calendrier et de contraintes budgétaires, **les crédits 2007 seront ouverts dans le collectif de fin 2006 et reportés**, – j'ai obtenu une dérogation aux règles très strictes de report de la LOLF – soit **60 millions d'autorisations d'engagement et 13 millions de crédits de paiement** ».*

Votre rapporteur spécial note donc que, pour parer à l'urgence, des moyens à la hauteur de ces engagements seraient proposés au Parlement, principalement lors de la discussion du collectif budgétaire pour 2006. Si on ne peut que se féliciter de cette prise de conscience, **les modalités concrètes d'application devront être précisées.**

**B. RÉDUIRE L'ECART ENTRE LES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
ET LES CRÉDITS DE PAIEMENT**

**1. Ne pas poursuivre une politique « suicidaire »**

Il est primordial de tenir compte des erreurs du passé dans la détermination de la politique en faveur du logement.

**Dans l'immédiat**, cela passe par un resserrement de l'écart entre les AE et les CP. Ainsi, en 2006, cet écart était de **97 millions d'euros**, avec 267 millions d'euros d'AE et 170 millions d'euros de CP.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, l'écart a été réduit à **45 millions d'euros**, soit 220 millions d'euros d'AE et 175 millions d'euros de CP. Ce resserrement appelle à ce stade deux remarques :

- la première est qu'il **rompt avec plusieurs années d'une politique « suicidaire »**, et doit à ce titre être salué comme un renversement de tendance tout à fait bienvenu ;

- la seconde est qu'il demeure **très inférieur à ce que la mission d'audit préconisait**. En effet, le plan de financement prévoit un montant d'AE de 157 millions d'euros en 2007, qui passerait à 74 millions d'euros en 2011. Avec des CP fixés à 173 millions d'euros, il n'y aurait plus d'écart, mais un **excédent de 16 millions d'euros**. Il faut cependant rappeler que ce plan de financement est dépendant d'hypothèses *ad hoc*, comme la hausse de la participation de l'ANAH et de l'ANRU ou la montée en puissance d'un produit de défiscalisation adapté.

Il n'en reste pas moins que le projet de loi de finances pour 2007 montre **une vraie prise de conscience**, sans pour autant s'engager dans une réorientation « radicale » du financement du logement, réforme préconisée par le rapport de la mission d'audit. On ne peut donc que souhaiter, à court terme, la mise en œuvre de mesures de réformes qui ne passent pas uniquement par des crédits supplémentaires.

Votre rapporteur spécial estime cependant que l'écart de 45 millions d'euros, tel qu'il résulte du projet de loi de finances pour 2007, **et dans l'attente de précisions sur les engagements du Premier ministre**, pour raisonnable qu'il soit, **ne devrait être atteint qu'une fois la dette de l'Etat totalement apurée**. En effet, à l'heure actuelle, il est impératif, avant d'ouvrir des opérations supplémentaires, de régler cette question, sous peine d'hypothéquer le futur et de se retrouver dans la même situation dans quelques années. **Il semble donc souhaitable, à ce stade, de réduire cet écart entre AE et CP.**

## **2. Le resserrement doit cependant se faire sans casser les politiques mises en place**

Votre rapporteur spécial a étudié avec attention les propositions du rapport d'audit, notamment la réduction drastique des AE qui est suggérée.

S'il comprend la logique qui a conduit à cette proposition, il estime cependant que « le remède est un peu sévère ». En effet, abaisser de manière si conséquente les AE pourrait compromettre de manière irrémédiable l'outil mis en place ces dernières années, et qui a précisément permis d'augmenter la consommation des crédits. Il convient donc d'être prudent, et de remplir un double objectif :

- **solder les comptes du passé**, ce qui signifie apurer la dette de l'Etat, et nécessite d'affecter en priorité les CP à cette opération ;

- **préparer le futur** en ne plaçant pas les AE à un niveau trop bas, niveau qui serait incompatible avec les nécessités des opérateurs locaux. Il est en effet nécessaire d'adresser au tissu économique local, où ces décisions sont très attendues, un signal fort à la fois **d'engagement sans faille de l'Etat**, mais également de **responsabilité**.

Dans le respect de ces deux objectifs, **votre rapporteur spécial estime que l'écart devrait être réduit pour les 3 prochaines années**, afin d'apurer la dette de la LBU, puis progressivement augmenté, en tenant compte des réalisations possibles et des CP réellement disponibles.

Sur le plus long terme, votre rapporteur spécial estime que l'examen systématique de la pertinence de certaines politiques menées en outre-mer devrait permettre d'assurer au logement des moyens supplémentaires et suffisants.

### **III. LE LONG TERME : DIVERSIFIER LES SOURCES DE FINANCEMENT**

#### ***A. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EFFETS PERVERS DE LA DÉFISCALISATION***

##### **1. Un outil certes fragile....**

L'objet de la défiscalisation n'est pas uniquement de créer des logements : il est également de **développer et de préserver l'emploi en outre-mer**. A ce titre, les milieux professionnels ont fait part à votre rapporteur spécial de leurs craintes que des modifications des dispositifs existants ne fragilisent un secteur primordial pour l'économie des DOM.

Il apparaît en effet qu'il serait dangereux de chercher à « bouleverser » les règles du jeu sans mesure précise des effets pervers, ce qui

renvoie à la question des mécanismes de formation des prix. Votre rapporteur spécial tient également à rappeler qu'une évaluation est actuellement en cours, sous l'autorité d'une commission composée d'élus d'outre-mer et de membres des commissions des finances des deux assemblées, dont votre rapporteur spécial. **Il semble donc judicieux de laisser cette commission rendre ses conclusions sur l'impact de la défiscalisation, avant d'en modifier le mécanisme.**

Pour autant, deux éléments doivent être posés dans le cadre de ce rapport d'information :

- d'une part, si on ne peut pour l'instant démontrer des effets inflationnistes ou pervers de la défiscalisation, faute de statistiques suffisantes, cette possibilité est très régulièrement formulée par les acteurs locaux, qui dans leur majorité, estiment que l'outil est, au mieux, mal calibré et difficile à contrôler ;

- d'autre part, il n'est pas interdit de chercher à faire correspondre les **besoins** en logement de la population avec les **réalisations** actuelles. Or une dichotomie apparaît: alors que les populations d'outre-mer ont en majorité besoin de logements sociaux, et que ce secteur accuse un déficit de construction, la défiscalisation est essentiellement utilisée pour les logements intermédiaires.

Il serait certes possible de réserver la défiscalisation au logement intermédiaire et les crédits de la LBU au logement social. Cette démarche, pour pertinente qu'elle puisse être, ne tient pas compte de la montée en puissance, ces dernières années, de la défiscalisation dans le secteur du logement qui représente environ 200 millions d'euros, soit sensiblement le même niveau que les crédits budgétaires. Si l'Etat décide de répartir ses aides pour moitié en crédits budgétaires, pour moitié par le biais de la défiscalisation, il semble logique de chercher à **concentrer au maximum cet effort là où les besoins sont les plus importants.**

## **2. ... mais à réformer en profondeur**

C'est le constat réalisé par la mission d'audit, qui, dans son plan de financement, utilise deux hypothèses sur la défiscalisation :

- d'une part, la nécessité de ne pas augmenter l'enveloppe globale qui y est consacrée, soit 200 millions d'euros par an ;

- d'autre part, la possibilité de faire rapidement monter en puissance un produit de défiscalisation adapté au logement social, qui, à l'horizon 2010, représenterait 200 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial a déjà indiqué qu'il était réservé sur le second point, tant la mise en place d'un produit de défiscalisation adapté au logement social, suffisamment attractif pour les investisseurs, et qui ne se traduirait pas par une perte pour le secteur, est complexe à mettre en œuvre.

Deux pistes de réflexion principales peuvent être évoquées : d'une part, mesurer de manière plus fine l'impact de la défiscalisation, d'autre part, faire correspondre l'outil de la défiscalisation aux besoins des collectivités d'outre-mer.

*a) Mesurer l'impact de la défiscalisation*

Il est nécessaire de réfléchir à un dispositif d'aide fiscale adapté aux vrais besoins de logements de l'outre-mer, ce qui suppose, *de facto*, deux éléments : une bonne connaissance des besoins d'une part, une meilleure maîtrise de l'outil lui-même d'autre part.

**Le premier élément est de disposer, pour chaque collectivité, d'une évaluation de la situation.** Cette évaluation devrait permettre de prendre en compte les spécificités à la fois du parc existant, des populations, mais également des besoins. A titre d'exemple, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ont fourni les éléments suivants à votre rapporteur spécial : *« en Nouvelle-Calédonie, la réalisation simultanément de plusieurs gros projets métallurgiques, de programmes de logements de grande ampleur et d'un schéma hôtelier ambitieux (1.100 à 1.200 clés supplémentaires d'ici 6 ans) se traduira mécaniquement par une augmentation sans précédent des coûts à la construction, qui, notamment, pénaliseront les projets des professionnels et des particuliers qui ne peuvent bénéficier de la défiscalisation. Cette étude, transmise au service en charge de délivrer les agréments, devra être suffisamment détaillée pour pouvoir servir de référentiel pour l'examen des coûts des projets de défiscalisation »*<sup>1</sup>.

Le second élément est de s'assurer d'une **bonne connaissance de l'outil de la défiscalisation**. Deux modifications sont alors possibles afin d'améliorer la lisibilité du dispositif :

- la première est relative à l'absence de déclarations pour les opérations d'un montant inférieur à 4,6 millions d'euros. On pourrait envisager de **modifier la règle de l'accord, en abaissant le seuil**. En effet, le montant de 4,6 millions d'euros paraît inadapté, car, *de facto*, la très grande majorité des opérations de logement sont d'un coût inférieur. De plus, les investisseurs ont de nombreuses possibilités de « découper » les programmes, c'est-à-dire de **fractionner les constructions pour échapper à cette obligation**. S'il paraît à l'heure actuelle difficile de placer toutes les opérations à « l'agrément au premier euro » (ce qui serait pourtant la seule manière de mesurer avec précision le coût et les réalisations), abaisser le seuil de déclenchement de l'accord à un niveau très inférieur permettrait un meilleur contrôle et rendrait plus complexe le découpage des programmes ;

---

<sup>1</sup> Cette hausse prévisible des coûts en Nouvelle-Calédonie suite à la construction de deux grandes usines de traitement du nickel est largement évoquée dans le rapport d'information n° 7 (2005-2006) de votre rapporteur spécial « Le nickel en Nouvelle-Calédonie : une opportunité enfin saisie ? ».

- la seconde modification concerne la très grande majorité des opérations, qui sont d'un montant inférieur à 4,6 millions d'euros. En pratique, ce montant, qui a été choisi afin d'éviter les procédures lourdes et complexes pour les projets de taille modeste, conduit à la situation paradoxale où **la plus grande partie des investissements dans le secteur du logement est réalisée sans aucun contrôle**. Il serait en conséquence logique de prévoir une **obligation déclarative**, et ce pour n'importe quel montant.

Votre rapporteur spécial est conscient des **difficultés pratiques** que pourrait poser cette déclaration, et notamment pour les services en charge de la collecte et du traitement. Cependant, **il n'est pas interdit de penser qu'un montant de dépenses fiscales de 200 millions d'euros justifie un certain contrôle, sous peine de voir son efficacité mise en doute de manière systématique**.

*b) Faire correspondre l'outil aux besoins*

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées afin de **mieux orienter les dépenses fiscales vers le logement social**.

Deux méthodes sont possibles :

- réserver la défiscalisation au logement social, ce qui suppose de la **supprimer dans les autres secteurs** ;

- rendre les taux proportionnellement plus intéressants, donc, **améliorer la rentabilité de l'opération dans le logement social**. Cela passe par un « pyramidage » des taux de défiscalisation, en réservant les plus élevés au logement social et les plus faibles au logement intermédiaire, ou de catégorie supérieur.

**Il convient cependant d'être particulièrement prudent**. La logique sous-jacente est de trouver le « juste niveau » entre la défiscalisation « soutien de l'activité économique », ce qui justifie qu'elle soit utilisée comme moyen d'accumulation patrimoniale, et la défiscalisation comme devant profiter de manière prioritaire au logement social et dont l'objectif doit être la constitution d'un **parc de logements pour les familles les plus en difficulté**.

A propos du niveau des taux de défiscalisation, votre rapporteur spécial note que le taux maximum pour le logement est fixé à **50 %, soit 20 points de moins que le taux pour la navigation de plaisance, égal à 70 %, et qui bénéficie de facto le plus de l'aide**. Si l'on ne peut pas contester l'intérêt pour des économies insulaires de développer un secteur touristique attractif, cette différence de traitement, signe d'une volonté politique forte, peut sembler excessive au regard de l'objet social du logement.

On peut ainsi envisager **de recentrer le dispositif d'aide sur le seul secteur du locatif**, voire d'exclure du bénéfice de la défiscalisation l'acquisition d'un logement neuf à titre de résidence principale. Cette idée, que votre rapporteur spécial estime tout à fait pertinente, ne devrait cependant être mise en œuvre de manière aussi « radicale » qu'après une étude sérieuse de

son impact, étude qui déterminerait notamment la part de la défiscalisation qui est utilisée dans un objectif de constitution d'un patrimoine, afin de ne pas pénaliser le secteur du logement.

Si l'on s'en tient à la logique où une partie de la défiscalisation sera utilisée pour autre chose que le logement social, on pourrait également faire en sorte que les organismes spécialisés se concentrent **essentiellement** sur le logement social et que le logement intermédiaire soit **principalement** l'œuvre de bailleurs privés.

Il devrait également être possible de **définir précisément les logements susceptibles d'être éligibles à l'aide fiscale**. Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie suggèrent ainsi de définir, pour chaque catégorie de logement (aidés, très aidés, intermédiaires, libres,...) un encadrement différent du prix de revient au m<sup>2</sup> (tout frais compris), et, conjointement, de supprimer la référence au plafond unique de la base défiscalisable à hauteur de 1.800 euros comme prix de revient au m<sup>2</sup>. Cette modification pourrait rendre comparativement plus incitatif l'investissement dans le secteur social.

## ***B. UN ENGAGEMENT SANS ÉQUIVOQUE DE L'ETAT***

### **1. L'application de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005**

Sur le long terme, la question se pose de la participation des autres organismes, comme l'ANAH et l'ANRU et, plus largement, de l'implication de l'Etat dans le logement en outre-mer.

Votre rapporteur spécial notait dans sa contribution au rapport sur la loi de règlement précitée que la loi de cohésion sociale ne s'appliquait que partiellement en outre-mer. En effet, si la loi est applicable de plein droit dans ses dispositions purement juridiques (extension à 25 ans de la durée d'exonération de la TFPB pour les logements sociaux par exemple), la programmation budgétaire, ne concernant que les crédits inscrits au budget du ministère chargé du logement, ne trouve pas application dans les DOM.

A ce titre, il convient de relever l'introduction d'un article 108 au sein de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. A l'initiative de notre collègue Daniel Marsin, le Sénat a adopté une disposition qui prévoit de modifier l'article 87 de la loi de cohésion sociale en y insérant : *« comme en métropole, les départements d'outre-mer sont éligibles à l'ensemble des mesures de soutien et de relance du logement social, à la mise en place du volet logement du plan de cohésion sociale avec notamment la mobilisation de la ligne budgétaire unique »*.

On ne peut que souligner que, en dehors de toute programmation financière, cet article reste « lettre morte », et n'emporte aucune conséquence pratique. La mission d'audit constate également ce fait, et propose d'appliquer réellement l'ensemble des dispositions prévues à l'outre-mer.

D'une manière générale, **il serait particulièrement souhaitable de tirer le meilleur parti de la gestion par le ministère de l'outre-mer de la LBU, sans écarter pour autant l'outre-mer des efforts réalisés en métropole.** Selon votre rapporteur spécial, une réflexion menée par les ministères de l'outre-mer et du logement est indispensable afin, d'une part, de ne pas donner l'impression que chacune de ces administrations travaille de manière isolée, d'autre part, d'identifier les politiques qui pourraient être menées de manière plus efficace par l'une ou l'autre des administrations.

## **2. La formation des prix en outre-mer**

Votre rapporteur spécial a été particulièrement intéressé par les remarques qui ont pu lui être faites, aussi bien par des professionnels du bâtiment que par des élus, sur le niveau des prix, que ce soit des matières premières, ou bien de l'immobilier en général. Il n'existe pas à l'heure actuelle de données suffisamment fiables, ou d'études suffisamment précises, pour démontrer de manière irréfutable l'impact inflationniste de la défiscalisation, ou bien des prix des matériaux plus élevés que ne le justifieraient les taxes et le fret. Pour autant, cette question est régulièrement évoquée, et constitue, de fait, une « cristallisation » de l'opinion.

En conséquence, et tout en étant conscient des difficultés de l'exercice, **votre rapporteur spécial estime nécessaire qu'une étude très précise sur la formation des prix dans le secteur du logement soit menée.**

## **3. Le rôle des agences**

Si les propositions du rapport d'audit semblent particulièrement optimistes sur la prise en charge par l'ANAH et l'ANRU d'une part significative de l'application du plan de cohésion sociale dans des délais extrêmement brefs, il n'en reste pas moins que l'engagement de ces deux organismes pourrait être plus prononcé en outre-mer. Il convient de remarquer que si les agences interviennent bien, elles le font dans des **conditions spécifiques**, ce qui tend à « singulariser » l'outre-mer. Ainsi, le champ d'intervention de l'ANAH et de l'ANRU est limité par celui du ministère de l'outre-mer, qui prend en charge, sur ses propres crédits, certaines politiques. Cette séparation peut être parfaitement fondée si elle s'accompagne de crédits à la hauteur des enjeux, et que la qualité de l'expertise du ministère de l'outre-mer est réellement utilisée afin d'améliorer les politiques menées.

La principale difficulté d'une plus large implication des agences est, à enveloppe constante, de ne pas limiter les capacités de financement de ces deux organismes en métropole. C'est un point sur lequel le rapport d'audit n'apporte pas de réponses, ce qui est regrettable.



Votre rapporteur spécial suggère les pistes de réflexion suivantes, afin de permettre d'associer ces deux organismes à la politique du logement en outre-mer.

**En ce qui concerne l'ANAH**, il pourrait être judicieux de « banaliser » son intervention en outre-mer. En effet, actuellement, l'aide pour les propriétaires **occupants**, financée dans les DOM par le ministère de l'outre-mer, est beaucoup plus favorable qu'en métropole, où elle est gérée par l'ANAH. Ainsi, **la subvention moyenne accordée par logement est supérieure à 15.000 euros dans les DOM contre 2.300 euros en métropole**. S'il faut souligner que le public destinataire de l'aide du ministère de l'outre-mer est moins favorisé, et, en conséquence, n'est pas illégitime à disposer d'une aide supérieure, il n'en reste pas moins que cette aide représente plus de **30 millions d'euros par an**. Si l'on considère que l'écart de richesse entre la métropole et l'outre-mer n'est pas de 1 à 7, on peut estimer **qu'une réduction du montant de l'aide, sans l'aligner complètement, pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre**. Dans ces conditions, on pourrait envisager un transfert de la ligne budgétaire correspondante vers l'ANAH, qui générerait alors indifféremment la métropole et l'outre-mer. Votre rapporteur spécial estime que, de cette manière, le ministère de l'outre-mer pourrait se recentrer sur son « cœur » de mission, et faire valoir la spécificité de son expertise dans les secteurs plus particuliers du logement social et de la réhabilitation de quartiers insalubres. **Il est, par ailleurs, évident que les économies dégagées en limitant le montant de l'aide seraient intégralement affectées à la LBU**.

**En ce qui concerne l'ANRU**, votre rapporteur spécial a pu constater à quel point le succès remporté par l'agence, et souligné dans le rapport précité de nos collègues Roger Karoutchi et Philippe Dallier, suscitait de grands espoirs. Il apparaît, en effet, que de très nombreux projets sont en cours de finalisation en outre-mer, sans que l'on puisse mesurer à ce stade le poids de leur financement. Il n'en reste pas moins que l'agence pourrait être fortement sollicitée dans les années à venir, ainsi que la LBU, qui se substitue à l'ANRU dans certains domaines. **En conséquence, il sera nécessaire d'augmenter les crédits de la LBU consacrés à la politique urbaine, sous peine de voir une nouvelle fois l'outre-mer « décrocher »**.

#### **4. Assurer des ressources pérennes au logement par redéploiement**

Votre rapporteur spécial estime que la politique du logement en outre-mer doit se voir attribuer des ressources pérennes solides dans le futur, compte tenu de son importance et des situations de détresse qu'il a pu constater sur place.

Pour autant, **l'attribution de crédits supplémentaires devrait se faire en suivant deux conditions, également nécessaires pour que les erreurs du passé ne se reproduisent pas.**

La première priorité est de mener une politique **responsable, et résolument pluriannuelle**. Il est absolument nécessaire que les opérateurs, les collectivités territoriales et les entrepreneurs du BTP disposent d'une vision de long terme sur les crédits qui seront accordés, et ne soient pas plongés dans l'incertitude. **Ce point est, aux yeux de votre rapporteur spécial, aussi important que le volume des crédits lui-même**, et détermine l'efficacité de l'Etat dans le domaine du logement. En effet, si l'on prend l'exemple de l'insalubrité, il est clair que les actions s'étendent sur plusieurs années, et nécessitent concertation et études très en amont. Or ce travail de terrain ne peut s'inscrire que dans la durée, ce qui suppose une **visibilité de long terme**. En ce qui concerne la construction de logements en nombre suffisants pour faire face aux besoins, les opérateurs et les sociétés foncières doivent trouver les terrains, les viabiliser si nécessaire, entamer la construction, ce qui prend plusieurs années. Ainsi, **plutôt que de multiplier les promesses sous forme d'autorisation de programme, puis d'engagement, à un niveau irréaliste**, comme ces dernières années, cette politique ayant fini par entamer sérieusement la confiance en la parole de l'Etat et à mettre en danger un secteur économique primordial pour les départements d'outre-mer, il faut fixer un niveau pour les autorisations d'engagement compatible, d'une part, avec les **possibilités locales de construction**, d'autre part, avec les **crédits de paiement qui pourront être votés les années suivantes**.

**La seconde priorité, qui est la conséquence logique de la première, est précisément d'assurer un niveau de crédits de paiement suffisant pour assurer l'ambitieuse politique en faveur du logement que l'outre-mer mérite.**

Lors de l'examen de la dernière loi de finances, votre rapporteur spécial déplorait que le gouvernement n'ait pas avancé sur plusieurs sujets, régulièrement dénoncés par votre commission des finances, et notamment **l'indemnité temporaire**, destinée aux fonctionnaires de l'Etat prenant leur retraite à la Réunion ou dans certaines collectivités d'outre-mer, pour un montant alors supérieur à 200 millions d'euros.

Depuis cette date, le ministère de l'économie, des finances et l'industrie a rendu public un audit de modernisation sur ce thème<sup>1</sup>. L'audit met en avant :

- le coût croissant de cette indemnité, qui devrait s'établir à 300 millions d'euros en 2007 et progresse de 10 % par an ;

- son caractère injustifié, que ce soit en termes d'équité, puisque seuls certains territoires en bénéficient, mais également en termes de soutien

---

<sup>1</sup> *Audit consultable sur le site internet du ministère des finances, à l'adresse suivante : [http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib\\_res/218.pdf](http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/218.pdf)*

économique, les données disponibles montrant que les bénéficiaires ont un taux d'épargne particulièrement élevé.

Il est en effet significatif de constater que **l'enveloppe globale pour ces retraites (280 millions d'euros en 2006) est supérieure aux crédits de paiement de la LBU (173 millions d'euros en 2006)**. Cette comparaison est, aux yeux de votre rapporteur spécial, particulièrement choquante, et mérite que l'on s'y attarde. Ainsi, dans un contexte marqué par la nécessaire rigueur budgétaire, il appartient au Parlement d'arbitrer entre les dépenses, en privilégiant les plus efficaces et les plus utiles. Or il apparaît que l'investissement dans le logement :

- est un puissant soutien à l'activité économique local, de par son caractère « non délocalisable » ;

- possède un impact social qu'il n'est pas besoin de démontrer, et permet de mettre un terme à des situations humaines choquantes.

A l'opposé, en plus de son caractère « *injustifié, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite* » pour reprendre les termes de la Cour des comptes<sup>1</sup>, l'impact économique et social de ces compléments de retraite paraît plus que discutable.

Votre rapporteur spécial estime donc que **les moyens nécessaires pour le logement en outre-mer doivent être gagés sur des économies structurelles** réalisées sur des mesures dont l'efficacité est douteuse et dont l'existence nuit à l'image de l'outre-mer. Il tient à rappeler que cela a toujours été la position de votre commission des finances, qui a déjà eu l'occasion de faire valoir ses arguments en séance publique.

---

<sup>1</sup> Rapport sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat du 17 avril 2003.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une **communication de M. Henri Torre, rapporteur spécial, sur le logement en Outre-mer**.

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a rendu compte du contrôle budgétaire qu'il avait effectué sur le logement en outre-mer et a tenu à présenter différents clichés pris en Guyane et en Guadeloupe montrant des zones insalubres et des habitats extrêmement dégradés.

Il a souligné que le logement outre-mer était un sujet d'une importance considérable. Il a indiqué que le logement représentait à la fois une condition d'intégration, et devait être considéré, à ce titre, comme une priorité nationale, mais était également, en outre-mer, un élément fondamental des économies locales.

Il a rappelé que des élus d'outre-mer, de toutes tendances, avaient signalé une crise sans précédent dans ce secteur et avaient essayé de trouver des solutions pour « parer au plus pressé ». Il a indiqué que ce problème avait une double origine :

- d'une part, une gestion « hasardeuse » des crédits consacrés au logement en outre-mer, et ce d'autant plus que les départements d'outre-mer avaient été tenus à l'écart des grandes initiatives prises en métropole, notamment du plan de cohésion sociale, ce qui avait conduit à une dette que l'on avait laissé se creuser, d'un montant compris entre 450 et 800 millions d'euros ;

- d'autre part, des outils mal adaptés, au mieux mal évalués, comme la défiscalisation, dont les effets pervers étaient aujourd'hui presque certains.

Puis **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué que des autorisations de programme avaient été votées en très grand nombre depuis 1997, pour des raisons qui semblaient plus tenir de l'effet d'affichage que de la réalité. A l'opposé, il a noté que les crédits de paiement n'avaient pas été adoptés en nombre suffisant, le résultat étant une dette estimée entre 450 et 800 millions d'euros. Il a indiqué que les crédits de paiement disponibles avaient été très abondants jusqu'en 2002, mais n'avaient alors pas été utilisés, et donc, indéfiniment reportés, et cela pour deux raisons principales :

- d'une part, l'existence d'un reversement au profit du ministère de l'outre mer, intitulé « créance de proratisation », et qui compensait au profit de l'outre mer la différence existant alors entre le revenu minimum d'insertion (RMI) métropolitain et ultramarin, cette différence, et donc la créance, ayant été supprimée en 2002 ;

- d'autre part, une consommation des crédits qui n'était pas suffisante, en raison de politiques mal ciblées, ce qui renforçait l'importance des reports d'une année sur l'autre.

Il a souligné qu'à partir de 2002, les crédits disponibles pour le logement avaient connu une très forte baisse suite à la fin de la créance de proratisation.

Il a indiqué que les autorisations d'engagement votées en loi de finances initiale, malgré cette baisse des crédits de paiement, restaient stables et à un niveau élevé de 280 millions d'euros. Il a donc constaté que l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement avait été en s'accroissant sur la période.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a estimé que la dette, que les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avaient du mal à chiffrer, était comprise entre 450 et 800 millions d'euros, étalée sur plusieurs années, et correspondait à toutes les autorisations de programme qui avaient été engagées par le ministère et qu'il faudrait honorer dans le futur. Il a indiqué qu'à la fin de l'année 2005, le montant des factures impayées au titre des engagements pris dans le secteur du logement s'élevait à 60 millions d'euros et, à la fin de l'année 2006, à plus de 100 millions d'euros.

En conclusion, il a identifié trois responsables de cette situation :

- le ministère de l'outre-mer, d'un côté, qui avait voulu, pour des raisons d'opportunité, afficher des autorisations de programme, puis d'engagement, en hausse, alors que les crédits de paiement ne « suivaient pas » ;

- le ministère en charge du budget, qui avait laissé les autorisations de programme être engagées sans les traduire en crédits de paiement, préparant la crise traversée aujourd'hui ;

- enfin, le ministère du logement, puisque la loi de cohésion sociale ne s'appliquait pas en outre-mer. Il a précisé qu'il était regrettable que les départements qui en avaient le plus besoin se voient ainsi privés de cette programmation pluriannuelle des crédits, et que cette situation, à laquelle il faudrait mettre un terme, serait due au fait que les crédits du logement en outre-mer étaient gérés par le ministère éponyme, le ministère du logement considérant, par voie de conséquence, que cela ne relevait pas de sa responsabilité.

Concernant la seconde cause de la crise du logement, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a évoqué les effets pervers dus à la défiscalisation.

Il a observé que les dépenses fiscales en faveur du logement étaient en forte progression depuis l'adoption de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Elles représentaient dorénavant un montant égal, voire supérieur aux crédits de paiement gérés par le ministère, soit 180 millions

d'euros en 2007. Il a indiqué que, sur la période, l'Etat avait renforcé son soutien au logement en outre-mer, mais en utilisant des canaux différents, c'est-à-dire en étant moins « maître-d'œuvre » et plus « incitateur ».

Par ailleurs, il a précisé que la défiscalisation avait un double objet dans le secteur du logement :

- d'une part, elle permettait d'améliorer et de construire des logements, ce qui était nécessaire vu l'état du parc immobilier existant ;

- d'autre part, elle soutenait le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), qui était extrêmement dynamique en outre-mer, et présentait l'avantage de ne pas être délocalisable. Il s'agissait donc, également, d'une aide à l'emploi et à l'investissement, qui reposait, en grande partie, sur la commande publique et sur la défiscalisation.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur les problèmes posés par l'impact de la défiscalisation qui était mal mesuré, mais qui était régulièrement accusé d'engendrer des effets pervers.

Concernant l'appréciation de l'impact du dispositif, il a indiqué que la défiscalisation constituait une moindre recette, et dégradait donc le solde. Il était donc important d'en mesurer l'efficacité. Or, il a constaté que cela était actuellement impossible, par manque de données chiffrées.

Il a précisé que les effets pervers étaient, selon lui, de deux types :

- la défiscalisation contribuerait à augmenter les prix et rarifierait l'offre de foncier. Elle agirait donc au détriment des logements sociaux ;

- les logements produits en défiscalisation ne seraient pas adaptés à la demande. Ainsi, 80 % des ménages outre-mer seraient éligibles au logement social et les loyers de sortie des programmes défiscalisés, qui concernaient d'autres types de logement, ne leur seraient donc pas accessibles. De plus, il a constaté que la typologie des logements produits en défiscalisation n'était pas adaptée à la structure familiale des ménages, car plus de 75 % des logements construits dans le cadre de la défiscalisation étaient des T1 ou des T2. De même, leur localisation géographique n'était pas toujours pertinente au regard des besoins réels en logement.

En conséquence, il lui a semblé que l'outil de la défiscalisation « visait trop large », et ce, presque sans contrôle.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a enfin formulé quelques propositions.

Il lui a semblé, d'une part, urgent de résorber la dette du ministère, en accroissant le montant des crédits de paiement consacrés au logement et en baissant immédiatement les autorisations d'engagement. En effet, il a jugé impératif que l'Etat honore sa parole en temps et en heure, afin de ne pas déstabiliser davantage la filière du BTP en outre-mer. D'autre part, s'agissant des autorisations d'engagement, il lui a paru nécessaire de mettre fin à une

politique de facilité qui consistait à multiplier les promesses. Il a jugé qu'il était temps de mener une politique responsable et crédible pour l'outre-mer.

Il a indiqué qu'il présenterait deux amendements dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2007 afin de tirer les conclusions de cette analyse.

Il a, par ailleurs, invité à mesurer avec précision l'impact de la défiscalisation, ce qui passe probablement par une étude sur la formation des prix en outre-mer, étude d'ailleurs demandée par les élus des départements ultramarins.

A plus long terme, il lui a paru nécessaire de mieux « cibler » la défiscalisation, en la réservant au logement social, ou, au minimum, en « pyramidant » mieux les taux afin de les rendre plus favorables dans ce secteur.

Il a d'abord insisté sur la nécessité de ne pas « casser » la défiscalisation car, si elle avait des effets pervers, elle n'en restait pas moins un outil utile et elle soutenait le secteur du BTP en outre-mer. Puis il a estimé que l'adaptation de la défiscalisation aux impératifs du logement devrait permettre d'ériger réellement cette politique en priorité nationale, ce qui n'était pas encore le cas. Il a ainsi noté que le taux de défiscalisation le plus favorable pour le logement était de 50 %, sous conditions de ressources des locataires, mais qu'il s'élevait à 70 % dans le secteur de la navigation de plaisance.

Concernant l'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en outre-mer, il a indiqué que sa proposition consistait à moins aider les propriétaires occupants, qui bénéficiaient de la part du ministère de l'outre-mer d'une aide pouvant aller jusqu'à 20.000 euros, contre 2.500 euros en métropole. Il a considéré que cet abaissement du niveau de l'aide devrait permettre de dégager environ 15 millions d'euros par an, au profit des autres politiques en faveur du logement.

Enfin, il a proposé de dégager des ressources pérennes pour le logement en outre-mer. En effet, le logement devrait être impérativement considéré comme une priorité, puisqu'il était un secteur solide pour les économies ultramarines, et parce que les situations qu'il avait pu découvrir sur place, lors de son contrôle, étaient « indignes ».

Afin de traduire cette priorité, il a estimé qu'il convenait d'appliquer, en outre-mer, la loi de cohésion sociale. Mais **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué que deux conditions étaient nécessaires afin que les erreurs du passé ne se reproduisent pas.

La première condition était de mener une politique responsable, et résolument pluriannuelle, où les opérateurs, les collectivités territoriales et les entrepreneurs du BTP disposeraient d'une vision de long terme sur les crédits qui leur seraient accordés, et ne seraient pas plongés dans l'incertitude. Ainsi, il a jugé qu'il ne fallait plus multiplier les promesses sous forme d'autorisations de programme, puis d'engagement, à un niveau irréaliste,



comme ces dernières années, cette politique ayant fini par entamer sérieusement la confiance en la parole de l'Etat et à mettre en danger un secteur économique primordial pour les départements d'outre-mer. Il a souligné qu'il serait donc nécessaire de fixer un niveau pour les autorisations d'engagement compatible, d'une part, avec les possibilités locales de construction, d'autre part, avec les crédits de paiement qui pourraient être votés les années suivantes.

La seconde condition serait précisément d'assurer un niveau de crédits de paiement suffisant pour assurer la politique ambitieuse en faveur du logement que l'outre-mer méritait.

Concernant les crédits à dégager en faveur du logement, il a rappelé qu'un récent rapport d'une mission conjointe d'audit menée par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et le Contrôle général des armées avait chiffré le coût de l'indemnité temporaire à 300 millions d'euros en 2007, ce qu'il convenait de comparer aux 175 millions d'euros prévus en faveur du logement.

En conclusion, il a constaté que les moyens nécessaires, afin d'ériger le logement en outre-mer en véritable priorité, devaient être gagés par des économies structurelles réalisées sur des mesures dont l'efficacité était douteuse et dont l'existence nuisait donc à l'image de l'outre-mer. Il a tenu à rappeler que cela avait toujours été la position de la commission, qui avait déjà eu l'occasion de faire valoir ses arguments en séance publique.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a estimé que cette communication montrait l'intérêt que la commission portait à l'outre-mer et a souhaité que les débats futurs en séance publique tiennent compte de cette position favorable à une amélioration de la gestion des politiques publiques.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a souligné le problème particulier que posait le foncier en Guyane, où la terre était la propriété de l'Etat, problème auquel l'avait sensibilisé le directeur des services fiscaux de ce département. Il a fait état, par ailleurs, des difficultés liées à l'immigration, notamment en Guyane et à Mayotte.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a indiqué partager les remarques sur le logement que venait de présenter le rapporteur spécial.

**M. Claude Lise, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques**, a également fait état de son accord avec les remarques du rapporteur spécial. Il a suggéré d'examiner comme piste d'économie une simplification des structures administratives dans les départements d'outre-mer, qui, dans le cas de la Martinique, se traduisait par l'existence d'un conseil régional, d'un conseil général, de 34 communes et de trois communautés de communes. En ce qui concerne plus spécifiquement le logement, il a indiqué qu'en Martinique, 400 entreprises du secteur des

bâtiments et travaux publics étaient au bord du dépôt de bilan, estimant que la politique menée actuellement n'était pas performante. Il a précisé qu'entre 2002 et 2005, le nombre de travaux de réhabilitation de logements avait baissé de 1.323 à 991 et que, dans le même temps, le nombre de logements locatifs sociaux construits, avait chu de 687 à 389 unités.

Enfin, il a chiffré à 13 millions d'euros la dette de l'Etat à l'égard de la Martinique.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que, lors de l'examen, par la commission, de la mission « Politique des territoires », le 21 novembre 2006, de vives préoccupations avaient été émises quant à l'attractivité touristique des Antilles, qui devrait faire l'objet d'un véritable investissement de la part de l'Etat.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a souhaité qu'un vrai plan de développement pluriannuel pour l'outre-mer soit examiné afin de donner des perspectives de développement durable aux départements ultramarins.

La commission a alors, **à l'unanimité, donné acte à M. Henri Torre, rapporteur spécial, de sa communication et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## **ANNEXE 1 :**

### **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN METROPOLE**

#### **Mercredi 3 mai 2006**

- **Mme Sophie Thibault**, conseiller en charge de l'outre-mer au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

#### **Mardi 16 mai 2006**

- **M. Bernard Dujardin**, conseiller technique au cabinet du ministre de l'outre-mer.
- **Mme Valérie Wathier**, chef du bureau en charge du logement au ministère de l'outre-mer.

#### **Mercredi 31 mai 2006**

- **M. Mahieddine Hedli**, directeur de l'outre-mer de l'Union sociale des l'Habitat (USH).

#### **Mardi 6 juin**

- **MM. Eric Ledoux et Michel Oberle**, représentants de la Fédération des SEM.

#### **Mercredi 7 juin 2006**

- **M. Jean-Claude Morel**, contrôleur financier du ministère de l'outre-mer et **M. Jean-Louis Buhl**, contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'outre-mer.
- **M. Claude Lise**, sénateur et président du conseil général de la Martinique



## ANNEXE 2 :

### PROGRAMME DU DEPLACEMENT EFFECTUE EN GUADELOUPE ET EN GUYANE DU 19 AU 27 JUIN 2006

#### Lundi 19 juin 2006

17 h 20 : Arrivée à **Pointe-à-Pitre**, accueil par **M. Marcel Renouf**, sous-préfet de Pointe-à-Pitre.

#### Mardi 20 juin 2006

9 h 30 : Réunion de travail avec **M. Jean-Michel Maurin**, directeur départemental de l'équipement, et le service de la ville et de l'habitat à Basse-Terre.

11 h 00 : Réunion de travail avec les opérateurs du logement (bailleurs sociaux), à la DDE, en présence de parlementaires locaux, **Mme Gabrielle Louis-Carabin**, député-maire du Moule ; **M. Eric Jalton**, député, conseiller général, déjeuner de travail.

#### Mercredi 21 juin 2006

8 h 30 : Les Abymes : entretien avec **M. Daniel Marsin**, sénateur-maire. Présentation des dossiers ANRU et RHI.

Visites sur le terrain.

18 h 00 : Entretien avec **M. Germain Jolibert**, directeur des services fiscaux.

20 h 00 : Dîner à la résidence préfectorale, à l'invitation conjointe de **M. Jean-Jacques Brot**, préfet et de **M. Philippe Pelletier**, président de l'ANAH.

**M. Marcel Renouf**, sous-préfet,

**M. Jean-Michel Maurin**, Directeur départemental de l'équipement,

**Mme Véronique Beuve**, Chef du service de l'habitat de la DDE,  
**M. Gérard Cohendy**, délégué régional de l'ANAH,  
**M. Jean-Pierre Fischer** (Société d'économie mixte de Saint-Martin - SEMSAMAR),  
**M. Dominique Ducourtioux** (Société immobilière de Guadeloupe - SIG)  
**M. Philippe Michaux**, président de fédération régionale du bâtiment et des travaux publics

**Jeudi 22 juin 2006**

**Cayenne**

18 h 40 : Arrivée à Rochambeau

**Vendredi 23 juin 2006**

8 h 00 : Entretien avec **M. Bruno Chauvier**, président de l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS).

10 h 00 : Entretien avec **M. Olivier Tretout**, directeur départemental de l'équipement.

11 h 30 : Entretien avec **M. Jean Leduc**, directeur régional de l'environnement (DIREN).

**Lundi 26 juin 2006**

Matinée : Visite sur le terrain avec la DDE d'une zone insalubre.

15 h 30 : Entretien avec **M. Pierre Désert**, président du conseil général.

17 h 00 : Entretien avec **M. Jean-Claude Hernandez**, directeur des services fiscaux.

**Mardi 27 juin 2006**

11 h 30 : déjeuner organisé par **M. Ange Mancini**, préfet.

17 h 55 : départ pour Paris.