



DES AMBITIONS AUX RÉALISATIONS : RETOUR SUR DEUX ANS DE POLITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER

Commission des finances

**Rapport d'information de M. Henri Torre, sénateur de l'Ardèche,
rapporteur spécial de la mission « Outre-mer »**

Rapport n° 355 (2007-2008)

Une démarche de suivi vertueuse

Le contrôle de la politique du logement en outre-mer effectué en 2006

■ Le 23 novembre 2006, **M. Henri Torre** (UMP, Ardèche), **rapporteur spécial des crédits de la mission « Outre-mer »** au nom de la commission des finances, présidée par **M. Jean Arthuis** (UC-UDF, Mayenne), rendait public un rapport d'information relatif au logement en outre-mer¹.

■ Ce rapport proposait, au travers de **onze recommandations précises**, des solutions de long terme pour assurer à l'outre-mer la politique ambitieuse et réaliste qu'elle mérite en matière de logement.

Il signalait en particulier deux dysfonctionnements majeurs :

- d'une part, une **gestion insuffisamment rigoureuse des crédits de la ligne budgétaire unique** ;

- d'autre part, des **effets pervers imputés à la défiscalisation** qui appelaient à une réflexion sur la pérennité de ce dispositif.■

La volonté d'assurer le suivi du précédent contrôle

Deux ans après ce premier rapport, M. Henri Torre dresse un état des lieux de la mise en œuvre de ses préconisations.

■ Cette démarche vertueuse vise à s'assurer que des initiatives pratiques sont prises **pour tirer les conséquences des**

dysfonctionnements soulignés par le précédent rapport et que la politique menée en matière de logement en outre-mer est sur la voie d'une amélioration.■

Les propositions du rapport de 2006

- 1) Limiter le montant des autorisations d'engagement de la ligne budgétaire unique (LBU).
- 2) Augmenter les crédits de paiement de la LBU, principalement par redéploiement.
- 3) Réaliser une évaluation de la défiscalisation par département.
- 4) Réaliser une étude sur la formation des prix dans le secteur du BTP en outre-mer.
- 5) Abaisser le seuil nécessaire à l'examen du projet de défiscalisation par le ministre en charge du budget.
- 6) Rendre obligatoire une déclaration, quel que soit le montant de l'investissement défiscalisé.
- 7) Etudier la possibilité de réserver la défiscalisation au seul logement social sans déséquilibrer le secteur...
- 8) ...ou instaurer un taux d'autant plus favorable que l'investissement est réalisé dans le secteur social.
- 9) Faire gérer par l'ANAH les aides aux propriétaires bailleurs tout en abaissant le niveau de cette aide.
- 10) Affecter les sommes ainsi épargnées à la LBU pour les actions prioritaires.
- 11) Examiner plusieurs dispositifs coûteux et peu utiles comme l'indemnité temporaire, affecter les sommes dégagées sur le long terme au logement.

¹ Rapport n° 88 (2006-2007), « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », déposé le 23 novembre 2006.

I. Une satisfaction : la meilleure gestion des crédits de la ligne budgétaire unique

La gestion « hasardeuse » de la ligne budgétaire unique

► Une abondance artificielle de crédits brutalement interrompue

■ Le précédent rapport notait que, jusqu'en 2002, les crédits votés par le Parlement ne reflétaient pas les crédits réellement disponibles, ceux-ci pouvant être deux fois supérieurs.

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

Par ailleurs, à compter de 2002, cette abondance artificielle de crédits a été brutalement interrompue.

► Une mauvaise adéquation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

■ Une contradiction avait été mise au jour entre la très forte baisse des crédits de paiement, durant plusieurs années, sans que les conséquences en soient tirées sur le niveau des autorisations d'engagement.

Cet écart avait produit un **montant préoccupant d'engagements ne pouvant être couverts par des crédits de paiements**, et donnant lieu en fin d'année à une dette exigible et non payée par l'Etat.

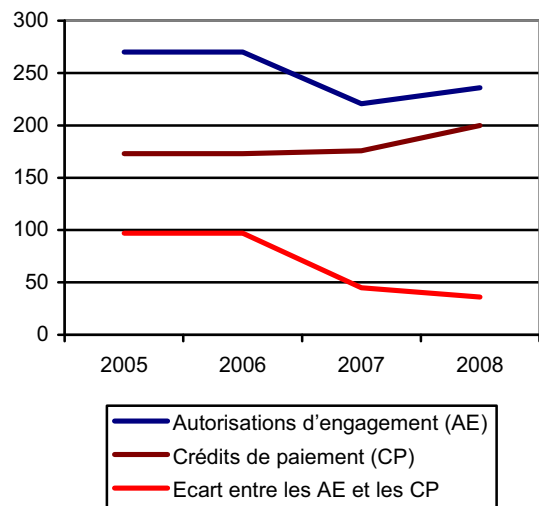
L'amélioration de la gestion de la ligne budgétaire unique

► Le resserrement entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

■ Depuis le précédent rapport, une nette amélioration peut être constatée dans la gestion de la ligne budgétaire unique par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, qui se traduit par un resserrement important de l'écart entre les AE et les CP.

L'évolution de la ligne budgétaire unique en loi de finances depuis 2005

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

► L'amélioration de la situation des impayés aux organismes de logement social

■ Selon les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **la dette exigible de l'Etat vis-à-vis des organismes de logement social a été fortement réduite**. Grâce à cette meilleure gestion des crédits, elle a été ramenée de 37,38 millions d'euros au 31 décembre 2006 à 17,1 millions d'euros au 31 décembre 2007. ■

II. L'impact trop incertain de la défiscalisation plaide pour son recentrage sur le logement social

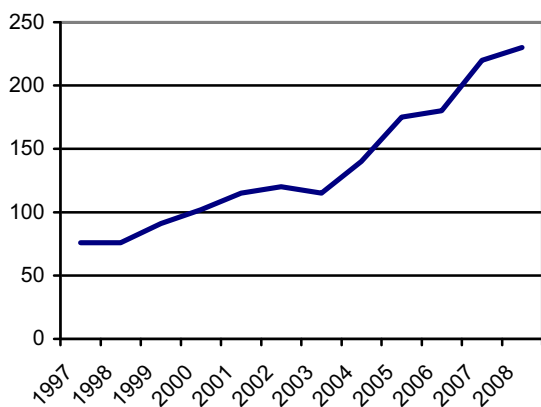
Le dispositif de la défiscalisation appliquée au logement présente des dysfonctionnements persistants

► Le coût de la défiscalisation en matière de logement ne cesse de croître : 230 millions d'euros en 2008

■ Une hausse très importante de la dépense fiscale est intervenue depuis le précédent rapport d'information de 2006. Cette dépense fiscale était en effet évaluée, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, à 180 millions d'euros en 2006 et devrait atteindre 230 millions d'euros en 2008, soit une **hausse de plus de 27 % en deux ans**, très loin des impératifs très contraints de hausse des dépenses globales de l'Etat.

Evolution de l'estimation de la dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu consacrée au logement en outre-mer

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

► Des effets pervers importants

■ Par ailleurs, la défiscalisation produit d'importants effets pervers :

- les **logements hauts de gamme** construits grâce à la défiscalisation trouvent de moins en moins de locataires du fait de leurs loyers trop élevés ;

- les logements sont trop souvent **inadaptés aux structures familiales** ultramarines, le nombre de petits logements étant trop nombreux ;

- enfin, la **défiscalisation favorise la hausse du prix des terrains** et nuit à la disponibilité des entreprises de construction. Ces deux facteurs constituant un obstacle pour la production de logement social.

► Une absence d'évaluation du dispositif qui plaide pour sa remise en cause

■ Le précédent rapport avait été l'occasion de constater **l'absence totale d'outils d'évaluation des conséquences de la défiscalisation** appliquée au logement en outre-mer.

Depuis, la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, chargée de l'évaluation de cette loi, a indiqué dans son rapport d'étape, rendu le 6 décembre 2006, que « *le principal constat auquel a abouti la Commission est que l'ensemble des travaux qui ont été conduits ne permettaient pas d'évaluer, au sens de l'article 38 de la LPOM, le dispositif de défiscalisation, tous secteurs ou procédures confondus* ».

Recentrer la défiscalisation sur le logement social

► Des réticences de principe

■ La défiscalisation devrait servir à soutenir des secteurs productifs pouvant constituer un socle économique pour le développement des régions ultramarines, ce qui n'est pas le cas pour le secteur de la construction, celui-ci s'appuyant presque exclusivement sur des matières premières importées et utilisant une main d'œuvre très précaire.

► L'absence d'évaluation plaide pour un recentrage

■ Toutefois, pour répondre aux besoins de logement et pour soutenir l'activité du bâtiment en outre-mer, le précédent rapport proposait de réfléchir au recentrage de la défiscalisation sur le logement social. Cette réflexion devait notamment s'appuyer sur des études d'impact du dispositif de la défiscalisation. Deux ans plus tard, **en l'absence d'éléments d'évaluation de la défiscalisation, qui coûte pourtant plus de 200 millions d'euros par an au budget de l'Etat, il convient de mettre en œuvre rapidement le recentrage de ce dispositif sur le logement social.**■



III. Assurer une meilleure mobilisation de la ressource foncière au service du logement social

Les difficultés de mobilisation du foncier

■ Plusieurs causes expliquent les difficultés de mobilisation du foncier, générales à l'ensemble de l'outre-mer :

- la persistance, pour des raisons historiques, de **situations d'indivision** ;
- les **caractéristiques géographiques** des collectivités territoriales d'outre-mer, qui explique le faible nombre de terrains constructibles ;
- les **difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour s'engager dans des politiques de mobilisation du foncier**.

Les outils à développer pour résoudre le problème foncier

■ L'Etat s'est engagé, à La Réunion, dans la signature de **conventions avec les communes** pour inciter celles-ci à participer plus activement à la politique de mobilisation de la ressource foncière. Cette initiative efficace doit être généralisée et accentuée pour garantir une participation de l'ensemble des communes ultramarines.

■ **L'action de l'établissement public foncier de La Réunion doit aussi être soutenue et son modèle étendu aux autres départements d'outre-mer.** Ces structures peuvent en effet participer à la fois à la

libération de la ressource foncière et à la réduction du coût du foncier. ■

Les mesures supplémentaires à mettre en œuvre en matière de politique du logement en outre-mer

- 1) Prévoir la programmation financière permettant l'application effective à l'outre-mer de la loi de cohésion sociale ;
- 2) Mettre en œuvre des partenariats incitatifs entre l'Etat et les communes afin de favoriser la libération de la ressource foncière ;
- 3) Accélérer le règlement des différends en matière d'indivision ;
- 4) Développer l'action des établissements publics fonciers en outre-mer ;
- 5) Adapter régulièrement les paramètres de financement du logement social à l'évolution des coûts réels de construction ;
- 6) Inciter à la constitution de stocks de matières premières pouvant servir de réserves en cas de ruptures d'approvisionnement ;
- 7) Mieux adapter les réglementations techniques aux spécificités de l'outre-mer ;
- 8) Garantir la priorité du financement du logement social sur d'autres investissements coûteux moins urgents.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances Téléphone : 01.42.34.25.59
15, rue de Vaugirard Télécopie : 01.42.34.26.06
75291 Paris Cedex 06

Président

M. Jean Arthuis

Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Henri Torre

Sénateur (UMP) de l'Ardèche



Le présent document et le rapport n° 355 (2007-2008) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06