

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislas Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 18) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 : UN BUDGET SANS AMBITION POUR LES OUTRE-MER	6
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION : UN BUDGET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX	6
B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE- MER » SOUS L'EFFET DE L'AUGMENTATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES ET DU PLAN « SMA 6 000 »	8
1. <i>L'augmentation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales ne permet pas, cette année encore, de couvrir l'ensemble des besoins.</i>	9
2. <i>L'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière deviennent enfin effectives</i>	11
3. <i>La montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) se poursuit, sans dissiper les inquiétudes quant à la qualité de la formation</i>	12
C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS STABILISÉS	13
D. LES OUTRE-MER SONT CONCERNÉS PAR LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES « NICHES FISCALES »	16
II. LE LOGEMENT DOIT CONSTITUER UNE VÉRITABLE PRIORITÉ POUR L'ÉTAT DANS LES OUTRE-MER	19
A. LA SITUATION DU LOGEMENT EST DRAMATIQUE DANS NOS OUTRE-MER	19
B. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PROGRESSE LÉGÈREMENT SANS ÊTRE EN MESURE DE SATISFAIRE LES BESOINS	22
1. <i>Le maintien de la ligne budgétaire unique (LBU), socle du financement du logement social outre-mer</i>	22
2. <i>Le logement social est de plus en plus financé par la défiscalisation</i>	24
3. <i>Une relance de la construction du logement social qui reste timide au regard des besoins</i>	26
C. LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT OUTRE- MER : BEAUCOUP D'ANNONCES POUR PEU DE RÉSULTATS.....	28

Mesdames, Messieurs,

Comme l'avait souligné le rapport de la mission commune d'information sénatoriale sur la situation des départements d'outre-mer¹, que votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de présider, **les outre-mer constituent un défi pour la République et une chance pour la France.**

L'examen du projet de loi de finances pour 2012, marqué par l'austérité budgétaire, est l'occasion de s'interroger : l'État est-il en mesure de relever ce défi et de saisir cette chance ?

L'analyse approfondie des crédits de la mission « outre-mer » et des dépenses fiscales qui lui sont rattachées conduit votre rapporteur pour avis à répondre par la négative à ces questions. **Le projet de loi de finances pour 2012 est un budget sans ambition pour nos outre-mer.**

La diminution des crédits de la mission, entérinée suite aux votes intervenus à l'Assemblée nationale, et la nette diminution des dépenses fiscales rattachées à cette mission illustrent l'écart entre les annonces faites après les États généraux de l'outre-mer et lors du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) et la réalité budgétaire. Votre rapporteur pour avis ne peut que faire part de sa déception – et de son inquiétude – face à ce constat.

Après avoir examiné les grandes orientations de la mission, votre rapporteur pour avis s'intéressera plus spécifiquement à la situation des outre-mer en matière de logement : cette dernière est en effet dramatique. La construction de logements sociaux, malgré une légère relance, n'est toujours pas à la hauteur des besoins. Enfin, **dans le domaine du logement, comme dans bien d'autres, beaucoup de promesses ont été prononcées, peu de choses ont été faites et une politique ambitieuse de l'État fait toujours défaut.**

Lors de sa réunion du 9 novembre 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012.

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Rapport d'information n° 59 (2008-2009) au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, M. Éric Doligé

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012 : UN BUDGET SANS AMBITION POUR LES OUTRE-MER

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION : UN BUDGET QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Les crédits budgétaires de la mission « outre-mer » progressent en 2012 de 1,1 % en autorisations d'engagement (AE) et de 2,9 % en crédits de paiement (CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » (en millions d'euros)

Crédits	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
	2 155,9	2 179,1	+ 1,1 %	1 977,3	2 034,9	+ 2,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Si cette augmentation des crédits pourrait sembler satisfaisante dans le contexte de rigueur budgétaire, votre rapporteur pour avis ne peut que constater que **les moyens ne sont pas à la hauteur des défis auxquels sont confrontés nos outre-mer.**

Tout d'abord, l'augmentation des crédits **ne compense pas le niveau de l'inflation**, le projet de loi de finances pour 2012 ayant été élaboré sur la base d'une prévision d'inflation de 1,7 %¹. Autrement dit, l'augmentation affichée des crédits de la mission correspond dans les faits à une diminution des crédits en AE et à une légère augmentation en CP.

Votre rapporteur pour avis rappelle ensuite que cette légère augmentation des crédits intervient après la **baisse opérée en 2011** : les crédits avaient en effet alors diminué de 0,5 % en AE et de 2,3 % en CP. En 2012, les crédits de la mission n'atteindront donc qu'un niveau légèrement supérieur à celui de 2010 (2 167,8 millions d'euros en AE et 2 023,4 millions d'euros en CP).

En outre, l'augmentation des crédits en 2012 **s'explique en grande partie par** :

– l'**augmentation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales**, qui passent de 1 087 millions d'euros à 1 117 millions d'euros. Cette augmentation ne constitue en aucun cas le résultat d'un choix politique du Gouvernement ;

¹ *Projet de loi de finances pour 2012, p. 10.*

– le **plan « SMA 6 000 »** qui conduit certes à une diminution de 25 millions d’euros des crédits en AE, mais à une augmentation de 20 millions d’euros des crédits en CP.

Enfin, votre rapporteur pour avis souligne que, comme cela avait été le cas en 2011, **les mesures annoncées lors du Conseil interministériel de l’outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 ont un impact budgétaire infime.**

LE CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L’OUTRE-MER (CIOM) DE 2009

Au début de l’année 2009, une crise sociale de grande ampleur a paralysé les départements d’outre-mer, notamment les deux départements antillais.

En réponse à cette crise, le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, l’organisation des États généraux de l’outre-mer (EGOM). La population des outre-mer a donc été consultée sur huit thèmes :

- la formation des prix, le fonctionnement du marché et la concurrence ;
- les productions locales et le développement endogène ;
- les grands projets structurants ;
- le dialogue social ;
- la gouvernance ;
- l’insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l’espace communautaire ;
- l’insertion et l’égalité des chances des jeunes ;
- l’identité culturelle.

La synthèse des travaux des États généraux a été examinée par le premier Conseil interministériel de l’outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 qui a proposé un « *plan de modernisation de l’outre-mer et une redéfinition de ses relations avec la métropole* »¹.

137 mesures en faveur des outre-mer, dont 71 transversales à l’ensemble des collectivités ultramarines, ont alors été annoncées.

L’impact budgétaire du CIOM en 2012 est ainsi limité aux mesures suivantes :

– les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) sont maintenus à leur niveau de 2010, soit 274,5 millions d’euros en AE. Cette mesure n’engendre cependant aucun coût supplémentaire ;

– le Fonds de développement endogène, qui a vocation à financer les études demandées par les commissaires au développement endogène, est doté de 2 millions d’euros ;

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 8.*

- la dotation de constructions scolaires à Mayotte atteint 10 millions d'euros, tout comme la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane ;
- le fonds de garantie agriculture-pêche est doté de 3 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète de l'écart existant entre les attentes créées par les États généraux de l'outre-mer et le CIOM et l'impact budgétaire de ce dernier.

Lors de l'examen en séance publique des crédits de la mission, le 9 novembre 2011, **les députés ont adopté un amendement du Gouvernement** réduisant les crédits de la mission de 48 millions d'euros en AE et de 56 millions d'euros en CP. **En conséquence, l'évolution globale des crédits de la mission est la suivante : ils diminuent de 1,1 % en AE et augmentent de 0,1 % en CP.**

Les chiffres figurant dans la suite du présent rapport sont ceux figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012.

B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » SOUS L'EFFET DE L'AUGMENTATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES ET DU PLAN « SMA 6 000 »

Les crédits affectés au programme 138 « Emploi outre-mer » augmentent, en 2012, de 1,3 % en AE et de 4,7 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »
(en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Soutien aux entreprises	1 111,0	1 143,7	+ 2,9 %	1 110,9	1 144,2	+ 3,0 %
Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle	239,9	224,3	- 6,5 %	219,6	249,0	+ 13,4 %
Total	1 350,8	1 368,0	+ 1,3 %	1 330,5	1 393,2	+ 4,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

L'action « Soutien aux entreprises », qui concentre plus de 83 % des crédits de la mission, comprend :

– les crédits destinés à la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales ;

– l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière instituées respectivement par les articles 24 et 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)¹.

L'action « Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle » comprend les crédits destinés au service militaire adapté (SMA), les crédits du « passeport-mobilité formation professionnelle » géré par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ainsi que des mesures territorialisées en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

Votre rapporteur souhaite analyser plus spécifiquement trois aspects de l'évolution des crédits du programme 138.

1. L'augmentation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales ne permet pas, cette année encore, de couvrir l'ensemble des besoins.

La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales représente **la quasi-totalité des crédits (près de 98 %) de l'action « Soutien aux entreprises »**.

Ces exonérations ont pour objectif de « *favoriser la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon* »².

Votre rapporteur pour avis estime qu'elles constituent un dispositif essentiel pour l'attractivité de nos outre-mer. L'Inspection générale des Finances (IGF) a elle-même relevé que, même s'il est difficile de distinguer l'impact propre des exonérations par rapport à d'autres facteurs, « *dans le champ des entreprises exonérées, la progression de l'emploi est plus marquée dans les DOM qu'en métropole* »³. Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2010 indique en effet que la comparaison des taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises exonérées avec les entreprises métropolitaines comparables est favorable à l'outre-mer de 2,7 points⁴.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 24.

³ « Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer. Rapport de synthèse », Inspection générale des Finances, juin 2011, p. 61.

⁴ Rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

La dotation destinée à cette compensation atteint en 2012 **près de 1 117 millions d'euros**, en augmentation par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2011.

Pour autant, le Gouvernement reconnaît que « *les crédits consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales (...) ne permettent pas au ministère chargé de l'outre-mer de compenser la totalité du coût global de ces exonérations* »¹.

**MONTANT PRÉVISIONNEL DE LA DETTE DE L'ÉTAT AUX ORGANISMES SOCIAUX
RELATIVE AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER**

	Montant (en millions d'euros)
Total des versements pour 2011	1 028,6
Dépense prévisionnelle pour 2011	1 058,3
Dettes contractées par l'État en 2011	29,7
Dettes de l'État contractées avant 2011	17,5
Total	47,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Si certaines décisions prises depuis 2007 ont permis de réduire sensiblement la dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale, **votre rapporteur pour avis regrette cette sous-budgétisation chronique**, soulignée depuis plusieurs années par votre commission².

Il n'est en effet **pas acceptable que le Gouvernement prenne le parti de sous-budgéter pour reporter à plus tard la régularisation de la situation** : ainsi dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2010³, une enveloppe budgétaire de plus de 62 millions d'euros a été ouverte au titre du financement des sommes restant dues par l'État.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Cf. notamment Avis n° 115 (2010-2011) au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome IV : outre-mer, Claude Lise, p. 17-18.

³ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

2. L'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière deviennent enfin effectives

L'article 24 de la LODEOM a institué une **aide au fret**, bénéficiant, dans les départements d'outre-mer et dans certaines collectivités d'outre-mer¹, aux entreprises pour l'importation des produits entrant dans un cycle de production sur le territoire de la collectivité concernée et pour l'exportation des produits transformés.

Cette aide est restée « fictive » jusqu'en 2011, le décret d'application n'ayant été publié que tardivement, à la fin de l'année 2010².

Votre rapporteur pour avis regrette que cette aide ne soit devenue effective que près de deux ans après le vote de la loi : cette situation a été d'autant plus dommageable aux entreprises ultramarines que cette aide avait été présentée lors des débats de la LODEOM comme une contrepartie à la réforme de la « TVA non perçue récupérable » (TVA-NPR).

Pour cette raison, aucun bilan précis de cette aide n'est, pour l'heure, disponible.

L'aide à la rénovation hôtelière, instituée par l'article 26 de la LODEOM, fait cette année son apparition dans l'action « Soutien aux entreprises » du programme 138. Il s'agit d'une aide budgétaire octroyée afin de financer la rénovation des hôtels de plus de 15 ans situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2011³, le dispositif a été clarifié afin de permettre aux exploitants d'établissements hôteliers de déposer un dossier de demande d'aide budgétaire indépendamment de toute demande d'aide fiscale.

Votre rapporteur pour avis s'est réjoui de cette modification conforme à l'esprit de la LODEOM et permettant à cette aide de devenir effective.

Cette aide devrait en effet jouer un rôle majeur en matière touristique car, comme l'indiquait notre collègue Michel Magras dans son rapport d'information sur le tourisme dans les Antilles, « *la priorité n'est pas aujourd'hui de construire de nouveaux établissements mais d'assurer une mise à niveau du parc hôtelier* »⁴.

¹ Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-Et-Futuna.

² Décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010 relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-Et-Futuna.

³ Article 171 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ « Guadeloupe et Martinique : d'un tourisme subi à un tourisme intégré », Rapport d'information n° 547 (2010-2011), Michel Magras, p. 31.

D'après les données communiquées par le ministère de l'outre-mer :

– cinq dossiers de demande d'aide ont été instruits, pour un coût de 970 000 euros ;

– huit demandes sont en cours d'instruction pour un montant d'aide sollicité de 2,9 millions d'euros ;

– en 2012, 29 dossiers devraient être déposés pour un montant total d'aides évalué à 7,5 millions d'euros.

3. La montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) se poursuit, sans dissiper les inquiétudes quant à la qualité de la formation

Le 19 février 2009, le Président de la République a annoncé le lancement du **plan « SMA 6 000 »** destiné à faire passer le dispositif du service militaire adapté (SMA) à 6 000 volontaires formés en 2013, contre moins de 3 000 en 2009.

Ce plan conduit à **une nette augmentation des crédits budgétaires affectés au SMA.**

L'AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SMA (en millions d'euros)

	2010		2011		2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits	143,26	131,95	201,17	180,94	185,97	210,69

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'augmentation des crédits budgétaires **s'accompagne de la mise en place d'une « formation différenciée »** : un cursus long de formation, destiné au public cœur de cible du SMA, est maintenu, tandis qu'un cursus court d'accompagnement vers l'emploi a été mis en place.

Cette « formation différenciée » conduit à une dissociation du nombre d'équivalents temps plein (ETPT) de volontaires et du nombre de stagiaires accueillis au cours de l'année : **le nombre de bénéficiaires ne suit pas la même évolution que la capacité d'accueil du dispositif.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU SMA

	2009	2010	2011	2012
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 800

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre rapporteur pour avis salue la décision prise par le Président de la République de renforcer le SMA : ce dispositif constitue en effet une réussite incontestable.

Pour autant, il **crain**t que la « formation différenciée » ne nuise à l'**efficacité du dispositif**. Les données transmises par le ministère de l'outre-mer montrent d'ailleurs que le taux d'insertion¹ des volontaires du SMA est en recul : il est passé de 77 % en 2009 à 75,2 % en 2010.

Si le projet annuel de performances fixe un objectif de 79 % pour 2012 et de 80 % pour 2013, le Gouvernement juge lui-même que ces chiffres constituent « *un défi particulièrement ambitieux au regard du nombre de stagiaires à former* »². Ces objectifs semblent en effet irréalistes au vu des taux d'insertion des volontaires issus des régiments de La Réunion (68 %) et de Guyane (64 %) ³.

C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS STABILISÉS

Les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont relativement stables en 2012 : ils augmentent de 0,8 % en AE et diminuent de 0,8 % en CP.

¹ Ce taux mesure l'accès à l'emploi ou l'entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle à la sortie du SMA. Il est calculé 6 mois après la fin du contrat.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

³ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 27.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »
(en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution	LFI 2011	PLF 2012	Évolution
Logement	274,5	274,5	0	195,3	215,6	+ 10,4 %
Aménagement du territoire	201,5	208,9	+ 3,6 %	147,8	149,9	+ 1,5 %
Continuité territoriale	51,6	51,5	- 0,3 %	51,6	51,5	- 0,3 %
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	38,0	35,5	- 6,5 %	38,0	35,5	- 6,5 %
Collectivités territoriales	196,7	188,0	- 4,4 %	180,2	157,9	- 12,4 %
Insertion économique et coopérations régionales	2,8	2,8	0	2,8	2,8	0
Fonds exceptionnel d'investissement	10,0	17,0	+ 70 %	21,5	19,0	- 11,7 %
Appui à l'accès aux financements bancaires	30,0	33,0	+ 10 %	9,5	9,5	0
Total	805,1	811,1	+ 0,8 %	646,7	641,7	- 0,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Les **trois principales actions** de ce programme sont les suivantes :

- l'action « **Logement** », ou ligne budgétaire unique (LBU), qui représente 33,8 % des crédits du programme en AE ;
- l'action « **Aménagement du territoire** » qui pèse 25,8 % des crédits du programme en AE ;
- l'action « **Collectivités territoriales** » qui recouvre 23,2 % des crédits du programme en AE.

Seule une partie des actions de ce programme relève du champ de compétence de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

● L'action « **logement** » voit ses crédits stabilisés en AE et progresser de 10,4 % en CP. Votre rapporteur pour avis examinera plus spécifiquement la problématique du logement dans la seconde partie du présent rapport.

● L'action « **aménagement du territoire** », qui recouvre principalement les crédits finançant la politique contractuelle État-collectivités, finance également plusieurs dispositifs relevant du champ de compétence de votre commission pour avis :

– un **plan de relance du tourisme en faveur de l'outre-mer**, à hauteur de 800 000 euros en AE et en CP, dont la réalisation est confiée à Atout France, chargé de « *mettre en place et de réaliser une campagne internationale de promotion visant à encourager, à élargir et à diversifier la fréquentation touristique de l'outre-mer, sur le marché national et sur les marchés étrangers* »¹ ;

– le **fonds d'études et de renforcement des capacités au profit du développement endogène**, à hauteur de 2 millions d'euros en AE et en CP, qui finance des études à destination des commissaires au développement endogène ;

– des **actions dans le domaine de l'environnement**, à hauteur de 400 000 euros en AE et en CP : il s'agit des actions de l'Initiative française en faveur des récifs coralliens (IFRECOR) ;

– enfin, l'**Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (ADRAF) de Nouvelle-Calédonie**, qui doit conduire la réforme foncière en Nouvelle-Calédonie, à hauteur d'un million d'euros en AE et en CP.

● L'action « **continuité territoriale** » finance notamment, à hauteur de 45 millions d'euros en AE et en CP, le Fonds de continuité territoriale institué par l'article 50 de la LODEOM. Sur ces 45 millions d'euros, 35 sont gérés directement par LADOM.

Ces crédits s'ajoutent aux crédits figurant au programme 138 destinés au « passeport mobilité formation professionnelle » et à la subvention pour charge de service public de l'État à LADOM.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 87.*

● Enfin, l'action « **Appui à l'accès aux financements bancaires** » finance le **Fonds de garantie agriculture et pêche** (3 millions d'euros en AE et en CP). L'institution de ce fonds, annoncée lors du CIOM, vise à répondre aux difficultés rencontrées par les agriculteurs et les pêcheurs ultramarins pour accéder au crédit bancaire, ce qui « *freine l'installation des jeunes agriculteurs et la capacité de développement des agriculteurs installés* »¹.

D. LES OUTRE-MER SONT CONCERNÉS PAR LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES « NICHES FISCALES »

Trois articles du projet de loi de finances pour 2012 concernent l'outre-mer :

– l'**article 4** prévoit la suppression du dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les DOM ;

– l'**article 13** permet la compensation au département de Mayotte des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) ;

– l'**article 45** prévoit une réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, notamment pour les investissements réalisés outre-mer.

L'article 13 résulte de la départementalisation de Mayotte et a aujourd'hui une portée particulière au vu du contexte social particulièrement tendu sur l'île.

Votre rapporteur pour avis relève que **les deux autres articles s'inscrivent dans le cadre de la politique de réduction des niches fiscales décidée par le Gouvernement.**

Avant d'analyser ces deux articles, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler deux éléments de contexte essentiels.

D'une part, **les dépenses fiscales rattachées à la mission « outre-mer » sont importantes**, puisque, d'après les documents budgétaires, on compte 21 dépenses fiscales sur les impôts d'État pour un **coût total de 2,9 milliards d'euros**, soit très supérieur aux crédits budgétaires affectés à la mission, mais leur coût diminue très sensiblement par rapport à 2011, où il atteignait près de 3,3 milliards d'euros.

D'autre part, **les dépenses fiscales relatives à l'outre-mer ont été très sensiblement réduites au cours des dernières années.**

Votre rapporteur pour avis rappelle ainsi que la **LODEOM** a été marquée par plusieurs réformes ayant conduit à des économies importantes :

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 101.*

– la suppression progressive de la dépense fiscale liée au logement libre et intermédiaire devrait conduire à une économie annuelle de 251 millions d’euros en 2018 ;

– la réforme des exonérations de charges sociales a permis une économie de 64 millions d’euros ;

– la réforme de la TVA-NPR a conduit à une économie de 124 millions d’euros.

Dans le cadre de la **loi de finances pour 2011**, les outre-mer ont de nouveau été victimes de la politique de réduction des « niches fiscales » :

– l’article 105 a réduit les avantages fiscaux accordés dans le cadre des dispositifs d’aide à l’investissement outre-mer, hormis celui concernant le logement social. Ce « rabet » a permis une économie pour l’État de 100 millions d’euros ;

– l’article 36 a supprimé l’avantage fiscal relatif aux investissements réalisés outre-mer dans le secteur de la production d’énergie photovoltaïque et a réduit de moitié le taux du crédit d’impôt sur le revenu en faveur des économies d’énergie et du développement durable pour les équipements de production d’énergie photovoltaïque. Une économie de 250 millions d’euros a ainsi été réalisée.

Cette dernière mesure a clairement nui au développement économique de nos outre-mer, territoires présentant un potentiel unique en matière d’énergies renouvelables. **Votre rapporteur pour avis regrette à cet égard que le bilan de l’article 36 de la loi de finances pour 2011 qui devait être effectué avant le 30 juin 2011, par une commission, composée d’élus et de représentants de l’administration, n’ait été rendu public que très récemment.**

Les **articles 4 et 45 du projet de loi de finances pour 2012** s’inscrivent dans la **même logique** que la LODEOM et la loi de finances pour 2011, le projet de loi de finances intervenant par ailleurs après la publication du rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales¹ :

– l’article 4 supprime l’abattement d’un tiers sur le résultat des exploitations situées dans un département d’outre-mer. Il s’agit de « *supprimer un dispositif qui ne paraît plus répondre de manière adéquate à l’objectif affiché et dont le cumul avec les autres dispositifs favorables n’est pas justifié* »². D’après le Gouvernement, « *l’impact sur l’économie ultramarine devrait être minime [puisque cette mesure] corrige un effet d’aubaine et ne remet pas en cause un mécanisme réellement incitatif* »³. L’État devrait ainsi économiser 100 millions d’euros par an ;

¹ Rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

² Évaluation des articles du projet de loi de finances pour 2012, p. 22.

³ Ibid., p. 23.

– l'article 45 prévoit une nouvelle réduction de 10 % de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu, dont les avantages liés aux investissements réalisés outre-mer, à l'exception de celui relatif au logement social.

Votre rapporteur pour avis comprend que, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, il soit nécessaire de réduire le poids des dépenses fiscales. Pour autant, **il espère que la réduction des dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer ne pèsera pas sur leur situation économique déjà particulièrement fragile.**

S'agissant de la défiscalisation, votre rapporteur pour avis souligne que **les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les niches fiscales spécifiques à l'outre-mer méritent être examinées avec attention.** L'IGF note en effet que :

– le coût total annuel des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer peut être estimé à plus de 4,8 milliards d'euros ;

– la défiscalisation ne favorise pas la concurrence dans les outre-mer, bien au contraire puisque *« le déficit d'intensité concurrentielle et de contestabilité des marchés des DOM est accentué par la défiscalisation, qui entraîne une allocation du capital favorisant les firmes établies et peut aggraver des rentes et des déséquilibres »*¹ ;

– la **défiscalisation engendre des surcoûts pour l'État** puisqu'elle est souvent à l'origine *« d'effets d'aubaine du fait de la capacité de nombreuses entreprises à autofinancer les investissements sur lesquels elle porte »*².

La conclusion de l'IGF est particulièrement dérangeante : *« le mécanisme de défiscalisation (...) s'apparente à une préférence de la puissance publique pour l'affichage d'un taux de prélèvements obligatoires contenu (...) et d'une maîtrise de la dépense publique (...) mais occasionne en pratique un surcoût pour les finances publiques, par rapport à des outils tels que : des prêts bonifiés ou des avances remboursables (pour les investissements productifs) ; des subventions, en particulier la ligne budgétaire unique (pour le logement) »*³.

Votre rapporteur pour avis ne partage pas l'ensemble de l'analyse de l'IGF. Il considère notamment que la défiscalisation a permis la création de nombreux emplois dans les outre-mer. Il estime cependant que **le débat sur le choix entre défiscalisation et subvention est central**, l'exemple du logement social étant particulièrement révélateur.

¹ « Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer. Rapport de synthèse », *Ibid.*, p. 19.

² *Ibid.*, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 69.

II. LE LOGEMENT DOIT CONSTITUER UNE VÉRITABLE PRIORITÉ POUR L'ÉTAT DANS LES OUTRE-MER

A. LA SITUATION DU LOGEMENT EST DRAMATIQUE DANS NOS OUTRE-MER

Les outre-mer traversent, depuis plusieurs années, une grave crise en matière de logement.

L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) note ainsi que *« les départements et collectivités ultramarines connaissent depuis plusieurs années une crise du logement qui s'illustre à la fois par un déficit en logement, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d'une amélioration récente »*¹.

Comme l'indique l'Union sociale pour l'habitat (USH), la situation est *« marquée par la pénurie de logement, des prix de revient élevés, la faible disponibilité de terrains constructibles à prix maîtrisés pour les bailleurs sociaux et enfin une réglementation de la construction de plus en plus coûteuse, complexe et bien souvent peu adaptée à la réalité de nos territoires ultramarins »*².

Votre rapporteur pour avis souhaite notamment souligner que **le prix du foncier pèse fortement sur la construction de logement dans nos outre-mer.**

L'Inspection générale des finances (IGF) a ainsi noté que le prix du foncier a augmenté très fortement dans nos outre-mer au cours des dernières années : comme l'indique l'IGF, *« seule la Corse a connu une augmentation du coût du foncier supérieure sur la période 2006-2009 »* et *« seule l'Île-de-France disposait en 2009 d'un coût du terrain du m² supérieur aux DOM »*³.

¹ « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), « Les notes de l'Institut d'émission », février 2010, p. 3.

² Contribution transmise à votre rapporteur pour avis.

³ « Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer. Annexe II », Inspection générale des finances, p. 48-49.

L'ÉVOLUTION DU PRIX DU FONCIER EN FRANCE

Période	2009		2006		2006-2009	
Région	Prix moyens des terrains (en €)	Prix moyens des terrains (en €/m ²)	Prix moyens des terrains (en €)	Prix moyens des terrains (en €/m ²)	Prix moyens des terrains (en €)	Prix moyens des terrains (en €/m ²)
Corse	89 848	58	63 337	32	+ 41,9 %	+ 81,3 %
Île-de-France	140 933	194	148 221	172	- 4,9 %	+ 12,8 %
DOM	103 350	124	79 037	76	+ 30,8 %	+ 63,2 %
France entière	64 659	56	60 324	44	+ 7,2 %	+ 27,3 %

Source : « Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer », *Ibid.*, p. 48-49.

La crise du logement que connaissent nos outre-mer comprend deux volets : le manque criant de logements sociaux et l'existence d'un nombre très important de logements insalubres.

• S'agissant des **logements sociaux**, l'IEDOM estime que près de 166 000 personnes étaient en 2009 en attente de logement dans les quatre DOM, soit près de 10 % de la population totale¹.

On comptait ainsi, **en 2008, plus de 55 000 ménages en attente d'un logement social dans les quatre DOM**, soit entre 8 et 14 % des ménages selon le département, contre 2,7 % des ménages métropolitains².

MÉNAGES EN ATTENTE D'UN LOGEMENT SOCIAL DANS LES DOM

	Nombre de ménages en attente d'un logement social	Proportion de l'ensemble des ménages
Guadeloupe	12 250	8 %
Martinique	8 000	9 %
Guyane	13 000	14 %
La Réunion	23 000	9 %

Source : « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Ibid.*, p. 23

¹ « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Ibid.*, p. 23.

² « Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer », *Ibid.*, p. 27

Les chiffres les plus récents communiqués par le ministère de l'outre-mer ne montrent pas de réelle amélioration de la situation :

– en Guadeloupe, on comptait en mars 2011 près de 15 000 demandes de logement social, selon les données de l'Observatoire de la demande de logement social. Près de 9 % des ménages guadeloupéens demeuraient concernés ;

– en Guyane, plus de 11 000 demandes de logement social ne sont pas satisfaites, pour un parc locatif social de 10 378 logements. Le ministère de l'outre-mer juge d'ailleurs que la situation de ce département est particulièrement alarmante et qu'« aucune comparaison avec les autres DOM du point de vue des besoins en logement »¹ n'est possible.

- L'insalubrité constitue l'autre aspect de la crise du logement.

La proportion de logements insalubres est beaucoup plus importante dans les DOM qu'en métropole. Notre ancien collègue Henri Torre avait ainsi conclu qu'on comptait, en 1998, 26,23 % de logements insalubres dans les DOM contre 7,92 % en métropole².

En matière d'insalubrité, la situation n'a pas non plus tendance à s'améliorer, comme l'illustrent les chiffres communiqués par le ministère de l'outre-mer :

– en Guadeloupe, on compte 18 000 logements insalubres, concernant près de 60 000 personnes (soit plus de 13 % de la population) ;

– en Martinique, on compte entre 6 000 et 10 000 logements insalubres ;

– en Guyane, le stock atteint plus de 10 000 logements insalubres, avec une progression annuelle de près de 10 % ;

– à La Réunion enfin, une étude de l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH) a dénombré 6 200 logements insalubres (soit 6 % du parc).

Une bonne partie de ces logements insalubres sont également illicites : **l'habitat informel demeure en effet massif dans les outre-mer**, comme l'a souligné notre collègue député Serge Letchimy dans son excellent rapport sur l'habitat insalubre³.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », Rapport d'information n° 88 (2006-2007) au nom de la commission des Finances sur le logement en outre-mer, M. Henri Torre, p. 14.

³ « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », M. Serge Letchimy, septembre 2009.

Comme l'indique l'IEDOM, « *l'autoconstruction est un phénomène encore relativement répandu* »¹ dans les DOM :

– aux Antilles et à La Réunion, entre 30 et 40 % des maisons individuelles auraient ainsi été construites sans permis, notamment, aux Antilles, dans la zone dite des cinquante pas géométriques ;

– en Guyane, 30 % des constructions existantes sont illicites, mais près de 50 % des constructions nouvelles, comme l'a souligné la mission d'information sénatoriale sur la situation des DOM².

Les deux volets de cette crise du logement sont étroitement liés : l'habitat informel constitue en effet bien souvent une solution de secours pour les personnes n'ayant pas accès au logement social.

B. LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PROGRESSE LÉGÈREMENT SANS ÊTRE EN MESURE DE SATISFAIRE LES BESOINS

L'ensemble des acteurs, tant le Gouvernement que les bailleurs sociaux, soulignent que la construction de logements sociaux connaît aujourd'hui une progression.

Avant d'analyser ces résultats, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler les moyens et les outils mis à disposition par l'État pour la construction de logements sociaux.

1. Le maintien de la ligne budgétaire unique (LBU), socle du financement du logement social outre-mer

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) sont stables, conformément à une annonce faite lors du CIOM³

Votre rapporteur pour avis se félicite que, dans une période de rigueur budgétaire, la LBU soit préservée. Il rappelle que le législateur a affirmé, dans le cadre de la LODEOM, que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon* »⁴.

¹ « *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités* », *Ibid.*, p. 9.

² « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir* », *Ibid.*, p. 349.

³ Cf. *Mesure III-8 : « Relancer le logement social »*

⁴ *Article 33 de la LODEOM.*

Outre la construction du logement social, la LBU finance d'autres volets de la politique de l'État en matière de logement outre-mer, comme la politique d'amélioration de l'habitat privé ou encore la politique de résorption de l'habitat insalubre, comme l'illustre le tableau suivant.

VENTILATION DES CRÉDITS DE LA LBU EN 2012
(en millions d'euros)

	AE	CP
Logement locatif social et logements locatifs spécifiques dans les DOM et à Mayotte	142	85,4
Accession à la propriété	25,5	28
Amélioration de l'habitat privé	27	36
Amélioration du parc locatif social	13,5	5,3
Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané	28	27
Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques	0,5	0,5
Résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Moquelon	36	31,4
Divers (GIP Indivision – Études)	2	2
Total	274,5	215,6

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 82-85.

Avec les crédits affectés en 2012 à la ligne budgétaire unique, **le Gouvernement espère financer la construction de près de 3 000 logements sociaux** : 1 400 logements locatifs sociaux (LLS) et 1 600 logements locatifs très sociaux (LLTS). S'y ajoutent 3 300 logements défiscalisés pour lesquels la LBU constituera uniquement une subvention complémentaire.

OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR LA LBU EN 2012

	Logements	Subvention unitaire (en euros)	Subvention (en millions d'euros)
Logement locatif social (LLS)	1 400	34 000	47,6
Logement locatif très social (LLTS)	1 600	43 000	68,8
Logements locatifs sociaux défiscalisés (subvention complémentaire)	3 000	6 633	19,9
Logements spécifiques (étudiants, hébergement d'urgence, établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes)	300	19 000	5,7
Total	6 300	-	142,0

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 83-84.

2. Le logement social est de plus en plus financé par la défiscalisation

A côté des crédits budgétaires, la défiscalisation soutient la construction de logements sociaux.

La LODEOM a en effet procédé en 2009 à des aménagements importants du dispositif de défiscalisation en matière de logement : elle a réorienté ce dernier vers le logement social en prévoyant la suppression progressive de la défiscalisation pour le logement locatif libre et intermédiaire et elle a institué un dispositif de défiscalisation spécifique en matière de logement social.

L'année dernière, votre commission pour avis estimait : « *le dispositif de défiscalisation en matière de logement social institué par la LODEOM est pour l'heure un échec* »¹.

Votre rapporteur pour avis ne peut dresser un constat identique cette année.

¹ Avis n° 115 (2010-2011), *Ibid.*, p. 25.

D'une part, **le dispositif de défiscalisation en matière de logement social institué par la LODEOM monte en puissance** : son coût pour l'État s'est établi en 2010 à 11 millions d'euros. Il devrait atteindre 70 millions d'euros en 2011 et 80 millions d'euros en 2012.

D'autre part, il apparaît plus globalement que « **le financement du logement social par la défiscalisation est en croissance exponentielle** »¹. Outre le dispositif spécifique introduit par la LODEOM, les opérations de logements locatifs sociaux peuvent en effet être également financés grâce au dispositif de déduction des résultats imposables qui bénéficie à l'ensemble des investissements de type productif. L'Inspection générale des Finances (IGF) relève que :

– entre le 12 novembre 2009 et le 31 décembre 2009, des demandes d'agrément portant sur des projets coûtant 277 millions d'euros ont reçu un accord de principe ;

– en 2010, on a atteint un montant de 485 millions d'euros ;

– début janvier 2011, on comptait 108 dossiers de demande d'agrément en instance de traitement concernant des projets d'un montant total de 868 millions d'euros.

Ces chiffres illustrent que le **logement social est « en passe de devenir une des principales dépenses fiscales pour l'outre-mer »**².

La montée en puissance du dispositif mis en place par la LODEOM semble indiquer que **les difficultés d'application soulevées l'année dernière ont été en grande partie levées**.

Comme le notaient alors nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone, la défiscalisation « *s'articule avec le financement budgétaire du logement social (...) dans des conditions qui ne semblent pas à ce stade pleinement satisfaisantes* »³ : s'agissant du cumul de la défiscalisation et de la LBU, il était apparu que, lorsque les deux sources de financement étaient sollicitées, les services de l'État étaient incités à ne débloquer la LBU que si la défiscalisation ne suffisait pas au bouclage du projet. La ministre de l'outre-mer avait même publié une circulaire bien éloignée de l'esprit de la loi, indiquant que « *sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de la subvention* »⁴.

¹ « *Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer* », *Ibid.*, p. 31.

² « *Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer* », *Ibid.*, p. 52.

³ *Rapport d'information n° 2828 (XIIIème législature) sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 2 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer*, Claude Bartolone et Gaël Yanno, p. 11.

⁴ *Circulaire relative aux opérations de constructions de logement faisant appel à la défiscalisation dans les conditions fixées par les articles 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts*, Ministère chargé de l'outre-mer, 1^{er} juin 2010, p. 3.

Même si des difficultés persistent notamment en ce qui concerne l'instruction des dossiers, conduisant l'IGF à estimer que « *l'efficacité du dispositif est (...) perfectible* »¹, **le bilan est beaucoup plus positif aujourd'hui.**

L'Union sociale pour l'habitat (USH) juge ainsi que « *la complémentarité des deux sources de financement est un élément favorable* »². D'après les chiffres transmis par le ministère de l'outre-mer, la défiscalisation a ainsi permis d'assurer :

- 20 % de la programmation de logements sociaux en 2009 ;
- 50 % en 2010 : 23 % des programmes ayant été financés grâce à la seule défiscalisation et 26 % grâce au cumul LBU-défiscalisation³.

3. Une relance de la construction du logement social qui reste timide au regard des besoins

La production de logement social est aujourd'hui relancée dans les DOM, ce dont votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter.

Le ministère de l'outre-mer souligne ainsi qu'**en 2010, 6 500 logements sociaux ont été financés**, soit 2 000 de plus que la moyenne des trois années précédentes et 1 000 de plus qu'en 2009. Il estime que « *les bons résultats sur les engagements vont se traduire dès 2011, mais plus encore en 2012, par un accroissement des mises en chantier et des livraisons* »⁴.

La progression de la construction de logements sociaux est mise au crédit du dispositif de défiscalisation. Le ministère de l'outre-mer estime ainsi que « *les résultats très positifs enregistrés en 2010 sur le secteur du logement locatif peuvent sans conteste être attribués à la défiscalisation* »⁵. De même, l'USH indique que « *la mise en place progressive des dispositions de la LODEOM en matière de réorientation progressive de la défiscalisation dans le logement social a sans conteste permis d'améliorer le volume de logements financés en 2009 et 2010* »⁶.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces explications sans pour autant partager l'euphorie gouvernementale.

¹ « *Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer* », *Ibid.*, p. 52

² *Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.*

³ *Réponse au questionnaire budgétaire.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.*

Tout d'abord, **les résultats obtenus en 2010 restent bien en deçà des besoins.** Le financement de 6 500 logements sociaux paraît bien peu au regard des énormes besoins évoqués précédemment.

Comme l'indique lui-même le ministère de l'outre-mer, les besoins annuels s'élèvent à 1 500 logements sociaux en Guyane et à 5 000 logements sociaux à La Réunion, ce chiffre constituant « *un objectif minimum à atteindre pour ne pas aggraver les tensions actuelles sur le logement social* »¹.

Ensuite, **votre rapporteur pour avis demeure très réservé quant au choix politique de faire financer la construction de logement social par la défiscalisation.**

Lors de l'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer en 2009, il avait en effet estimé que le recours à la défiscalisation visait à « *pallier optiquement une pénurie budgétaire entérinée pour l'outre-mer par les pouvoirs publics* »².

Les évolutions récentes lui ont donné raison : l'annonce lors du CIOM du maintien des crédits de la LBU ne constitue en rien une victoire pour les outre-mer et n'illustre pas une quelconque « *priorité (...) en faveur du développement du logement social outre-mer* »³. Il s'agit en fait du **renoncement de l'État à consacrer davantage de crédits budgétaires à la construction de logements sociaux.**

L'Inspection générale des Finances (IGF) aboutit à une conclusion équivalente : « *le dispositif (...) de défiscalisation des logements sociaux permet la relance de l'effort de construction de logements sociaux en l'absence de crédits budgétaires suffisants* »⁴.

Enfin, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la préférence donnée au recours à la défiscalisation par rapport à la subvention, en matière de logement social, comme pour les autres secteurs, alors que cette dernière **ne constitue en aucune façon une solution économe pour l'État.**

Comme le souligne l'IGF, « *le recours à la défiscalisation est par nature plus onéreux que ne le serait un financement par subvention* »⁵ puisque, « *le recours aux ménages ou aux personnes morales pour financer le logement social génère un surcoût par rapport à la subvention, surcoût dû à la rémunération de l'apporteur de capitaux sous forme d'avantage fiscal* »⁶.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Intervention de M. Serge Larcher, Séance du 12 mars 2009.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ « Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer », *Ibid.*, p. 48

⁵ *Ibid.*, p. 52

⁶ *Ibid.*, p. 52.

**C. LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LOGEMENT
OUTRE-MER : BEAUCOUP D'ANNONCES POUR PEU DE RÉSULTATS**

Comme l'indiquait notre ancienne collègue Anne-Marie Payet l'année dernière, « *l'outre-mer souffre trop, depuis de nombreuses années, d'effets d'annonces suivies d'un début de concrétisation mais dont l'élan est rapidement brisé* »¹.

Votre rapporteur pour avis considère que **cette formule s'applique pleinement au secteur du logement**. Plusieurs exemples l'illustrent.

• Dans le cadre de la LODEOM, le Parlement a prévu la création d'un **groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler les éléments permettant de reconstituer les titres de propriété outre-mer**.

Il s'agissait d'une disposition extrêmement importante dans la mesure où « *l'indivision apparaît parfois comme un facteur de blocage pour le montage des opérations de type logement évolutif social en secteur diffus (...) ou d'amélioration de l'habitat* »².

Votre rapporteur pour avis a soutenu ce dispositif et ne peut que faire part aujourd'hui de sa déception. Plus de deux ans après le vote de la loi, le GIP n'a en effet pas vu le jour, le décret d'application n'ayant toujours pas été publié.

D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, une mission de préfiguration a été lancée en 2010. Elle s'est terminée en mai 2011. L'objectif serait d'achever la procédure de constitution d'ici la fin de l'année 2011, le Gouvernement ayant fait le choix de mettre en place un groupement dans chaque département.

• Le CIOM a annoncé également plusieurs mesures visant à relancer la production de logement social. Le ministère de l'outre-mer souligne ainsi que « *les deux mesures visant à débloquer la situation du logement social ont été adoptées : un décret du 9 novembre 2010 sur la surcharge foncière permet d'assouplir les conditions de participation des collectivités locales aux projets de logements sociaux et le Parlement a adopté dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances pour 2011 la cession par l'État à titre gracieux de ses terrains* »³.

Votre rapporteur pour avis souligne au préalable que ces deux mesures sont, certes, très utiles mais qu'elles ne permettront pas à elle seule de

¹ Avis n° 113 (2010-2011) au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2011, Mme Anne-Marie Payet, p. 6.

² Avis n° 240 (2008-2009) au nom de la commission des Lois sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, M. Jean-Paul Virapoullé, p. 36.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

débloquer la situation du logement social. Il constate par ailleurs que **les résultats du CIOM en matière de logement sont beaucoup moins positifs que ne le laisse entendre le ministère.**

Ainsi, s'agissant de la **surcharge foncière**, un décret de novembre 2010¹ a modifié l'article R. 372-14 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui obligeait l'opérateur de logement social à obtenir une contrepartie financière d'une ou plusieurs collectivités territoriales pour obtenir la subvention pour surcharge foncière de l'État.

Ce décret autorise donc le représentant de l'État à réduire ou supprimer la participation des collectivités territoriales dans les DOM et à Saint-Martin.

Cette mesure, qui correspond à une proposition de la mission commune d'information sénatoriale sur la situation des départements d'outre-mer², était **indispensable pour débloquer certaines opérations de construction de logements sociaux**. Pour autant, votre rapporteur pour avis relève que :

– le décret prévoit que **cette disposition cessera de s'appliquer au 1^{er} janvier 2012**. Votre rapporteur pour avis ne peut cacher son incompréhension : pourquoi limiter à un an seulement l'application de cette mesure ? Pour l'heure, il semble que le Gouvernement n'a pas l'intention de proroger cette disposition ;

– **cette disposition n'a été utilisée qu'en Martinique** où l'État a pris en charge en 2011 environ 4,2 millions d'euros au titre de la surcharge foncière. Elle n'a pas été utilisée dans les trois autres départements d'outre-mer du fait, semble-t-il, de la « *difficulté à obtenir une évaluation objective de la situation financière des communes* »³.

Votre rapporteur pour avis s'étonne de cette justification : la mission commune d'information sénatoriale sur la situation des départements d'outre-mer avait en effet établi les difficultés des collectivités territoriales des départements d'outre-mer, soulignant notamment « *la situation globalement très préoccupante des communes des DOM* »⁴. La Cour des comptes avait abouti au même constat dans un rapport thématique publié en juillet 2011⁵.

¹ Décret n° 2010-1351 du 9 novembre 2010 relatif à la subvention pour surcharge foncière

² Cf. Proposition n° 90 : « assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social ».

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Ibid., p. 101.

⁵ « La situation financière des communes des départements d'outre-mer », Cour des Comptes, Rapport public thématique, juillet 2011.

S'agissant de **la cession de certains terrains de l'État**, l'article 169 de la loi de finances pour 2011 permet à l'État de céder à titre gracieux certains de ses terrains, sous réserve qu'ils soient utilisés pour des opérations de logement social ou pour construire de grands équipements structurants. A l'initiative du Sénat, le taux minimum de logements sociaux dans les programmes de construction concernés a été relevé de 30 à 50 %.

Votre rapporteur pour avis a soutenu cette disposition, en estimant qu'elle pouvait participer à la relance de la construction de logements sociaux. Pour autant, il s'interroge sur le nombre de terrains potentiellement concernés.

Par ailleurs, quel est le bilan un an après ? Aucun terrain n'a pu être cédé gratuitement par l'État puisque... **le décret d'application n'a toujours pas été publié**. D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, le projet de décret est en cours d'examen au Conseil d'État. Les préfets et leurs services travaillent cependant déjà à l'identification de terrains susceptibles d'une cession au titre de l'article 169 précité.

• Le Gouvernement a également annoncé la mise en place d'**établissements publics fonciers (EPF)** en Martinique, en Guadeloupe et à Mayotte, départements qui souffrent d'un déficit en équipements de réseaux et d'une insuffisance de foncier aménagé, « *insuffisance qui explique en partie le faible niveau de la construction sociale* »¹.

Le principe de la création d'établissements publics fonciers d'État dans les Antilles a été posé par le Parlement dans le cadre de la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010 : son article 32 prévoit ainsi que les missions des Agences des cinquante pas géométriques seront confiées à des établissements publics fonciers.

Pour autant, la création de ces EPF n'est pas encore à l'ordre du jour, suite notamment aux délibérations des collectivités territoriales portant création d'établissements publics fonciers locaux en Martinique et en Guadeloupe.

Votre rapporteur pour avis relève qu'aucune décision n'a pour l'heure été prise par le Gouvernement quant à la coexistence d'EPF locaux et nationaux dans les Antilles.

• Enfin, le CIOM a annoncé le lancement d'un **plan global de lutte contre l'habitat indigne et insalubre en outre-mer**, à partir des conclusions de l'excellent rapport précité de notre collègue député Serge Letchimy.

Le Parlement a ainsi adopté à l'unanimité la proposition de loi déposée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, visant à mettre en œuvre plusieurs propositions du rapport de Serge Letchimy. La loi du

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

23 juin 2011¹ vise à adapter les outils de lutte contre l'habitat indigne existant dans l'hexagone aux réalités ultramarines, et notamment à l'existence d'un habitat informel massif :

– afin de débloquer les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM, elle autorise le versement d'une aide financière aux occupants sans titre dans le cadre d'opérations d'aménagement ou pour des raisons de sécurité liées aux risques naturels ;

– elle adapte les outils de police de l'insalubrité (arrêté d'insalubrité, arrêté de péril) aux réalités ultramarines.

Votre rapporteur pour avis a eu l'honneur d'être rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales sur cette **loi très importante pour nos outre-mer**. La mise en œuvre de ce texte reste cependant problématique :

– une grande partie de la loi reste inapplicable : l'arrêté devant fixer le barème des aides financières versées aux occupants sans titre n'a pas encore été publié. D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, il devrait être publié au cours du mois de novembre 2011 ;

– malgré le vote de la loi, les crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre dans les DOM et à Saint-Martin ne progressent pas. 36 millions d'euros de crédits sont inscrits en AE au projet de loi de finances pour 2012, dans le cadre de la LBU, soit un niveau identique à 2011. Comment mettre en œuvre le plan global de lutte contre l'habitat indigne sans moyens supplémentaires ?

– enfin, plus généralement, notre collègue Georges Patient, rapporteur du texte au nom de notre commission, avait souligné que la loi ne pourrait être réellement efficace que si la situation financière des collectivités ultramarines était assainie et si ce texte s'intégrait dans une politique ambitieuse en matière de logement outre-mer².

Au vu des résultats en matière de construction de logements sociaux et de l'écart existant entre les annonces et la réalité des décisions prises par le Gouvernement, force est de constater qu'une politique ambitieuse en matière de logement outre-mer n'existe pas à l'heure actuelle.

¹ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

² Cf. Rapport n° 424 (2010-2011) au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, M. Georges Patient, p. 30-34.