

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**OUTRE-MER**

Par M. Claude LISE

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 17) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES GRANDES MASSES DE LA MISSION « OUTRE-MER »</b> .....	7
<b>II. RECONNAÎTRE LE LOGEMENT OUTRE-MER COMME UNE PRIORITÉ</b> .....	8
<b>A. LE LOGEMENT OUTRE-MER : DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES</b> .....	10
1. <i>Une demande difficile à satisfaire</i> .....	10
a) Une croissance démographique continue .....	10
b) Une demande dont la solvabilité demeure fragile .....	11
2. <i>Une crise foncière aggravée par le développement de l'habitat spontané</i> .....	12
a) Une pénurie du foncier constructible ou aménagé .....	12
b) L'augmentation inquiétante de l'habitat insalubre .....	13
<b>B. PEU DE MOYENS ET UNE INSUFFISANTE LISIBILITÉ</b> .....	14
1. <i>Les engagements affichés dans le projet de loi de finances pour 2006</i> .....	14
a) Les crédits prévus .....	14
b) Des mesures inchangées .....	15
c) Une valorisation insuffisante des outils de la LOLF.....	16
2. <i>La crainte d'une remise en cause</i> .....	17
a) Les effets déstabilisateurs de la régulation budgétaire .....	17
b) Une politique décentralisée en attente de moyens .....	18
<b>CONCLUSION</b> .....	21



Mesdames, Messieurs,

Le ministère de l'outre-mer contribue à hauteur de 17 % à l'effort financier de la Nation en faveur des départements et collectivités d'outre-mer ; l'ensemble des ministères étant impliqués, en fonction de leurs secteurs de compétence et pour un montant global estimé à hauteur de 11 milliards d'euros, dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat à destination de ces territoires.

Le projet de loi de finances pour l'année 2006 prévoit un budget global de 1.898 millions d'euros pour la mission ministérielle « Outre-mer », soit une augmentation de 11,25 % par rapport à la dotation de l'année 2005 qui s'élevait à 1.706 millions d'euros.

Cependant, cette **estimation globale doit être d'emblée nuancée**. Ainsi, le budget de l'outre-mer pour 2006 bénéficie de l'inclusion de dotations qui relevaient auparavant d'autres budgets : 151 millions d'euros destinés à aider à la reconversion de l'économie polynésienne relevant jusqu'à présent du budget des charges communes et 57,27 millions d'euros destinés à financer les prestations de protection sociale relevant jusqu'alors du ministère de la santé.

**Sans ces nouvelles dotations et en faisant référence au cadre comptable de la LOLF, le budget du ministère de l'outre-mer pour 2006 apparaît en repli de l'ordre de 1 % par rapport à celui de l'année dernière.**

A titre personnel, il semble cependant à votre rapporteur pour avis que **le rôle moteur joué par le ministère de l'outre-mer dans le développement des collectivités ultramarines doit aller de pair avec l'attribution de moyens financiers plus substantiels** que ceux concédés pour l'année 2006.

Cette question des moyens financiers se pose tout particulièrement s'agissant du logement. Après avoir présenté les grandes masses de la mission « Outre-mer », votre rapporteur pour avis souhaite précisément consacrer cet avis budgétaire à une analyse de la politique du logement dans les collectivités ultramarines.



## I. LES GRANDES MASSES DE LA MISSION « OUTRE-MER »

En application du nouveau cadre budgétaire défini par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits du ministère de l'outre-mer sont rassemblés en une seule mission se déclinant en trois programmes et dix actions retracés dans le tableau ci-dessous :

### RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
<b>Programme « Emploi outre-mer »</b>	<b>1 310,53</b>	<b>1 109,25</b>
Action 1 Abaissement du coût du travail et dialogue social	693,87	687,59
Action 2 Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	616,67	421,66
<b>Programme « Conditions de vie outre-mer »</b>	<b>540,00</b>	<b>411,58</b>
Action 1 Logement	270,00	173,00
Action 2 Aménagement du territoire	125,00	93,58
Action 3 Continuité territoriale	52,57	52,57
Action 4 Sanitaire et social	89,43	89,43
Action 5 Culture, jeunesse et sports	3,00	3,00
<b>Programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer »</b>	<b>417,21</b>	<b>377,20</b>
Action 1 Collectivités territoriales	321,52	282,40
Action 2 Coopération régionale	4,50	3,61
Action 3 Soutien et état-major	91,19	91,19
<b>Total</b>	<b>2 267,74</b>	<b>1 898,02</b>

(Source : ministère de l'outre-mer)

Laissant à votre commission des finances le soin de commenter ces crédits dans le détail, votre rapporteur pour avis a choisi de **s'en tenir à l'examen d'une action spécifique**, en l'occurrence celle du **logement ultramarin** qui, pour votre rapporteur pour avis, appelle, de toute urgence, la mobilisation de nouveaux moyens.

Ce choix est cohérent avec la nouvelle approche de la loi de finances instaurée par la LOLF, qui incite à privilégier l'évaluation des politiques publiques. Votre rapporteur pour avis entend ainsi présenter ici les enjeux de la politique du logement outre-mer et les principales difficultés rencontrées, afin d'être en mesure de mieux apprécier, le cas échéant, les avancées réalisées dans ce domaine à l'occasion de l'examen de la loi de règlement.

**L'information du Parlement sur le budget de l'outre-mer pour 2006 :  
une atteinte aux principes fondateurs du consentement à l'impôt ?**

Votre rapporteur pour avis tient à **retracer les difficultés qu'il a rencontrées pour obtenir des services du ministère concernés les informations nécessaires à l'examen du budget de l'outre-mer pour 2006**. Il le déplore d'autant plus que de telles difficultés réduisent significativement la portée du contrôle du Parlement sur le projet de loi de finances, en contradiction avec les objectifs affichés par la LOLF.

S'agissant des délais impartis pour l'obtention des réponses au questionnaire budgétaire adressé début juillet 2005, votre rapporteur pour avis ne peut que dénoncer les retards. Ainsi, **seulement 5,5 % des questions (6 sur 87) avaient obtenu une réponse à la date-butoir du 10 octobre 2005. Pire encore, près de 34 % (11 sur 87) demeuraient sans réponse le 16 novembre dernier.**

A ce constat s'ajoutent deux remarques sur la qualité des informations mises à disposition :

– une **grande part ne sont pas actualisées : 24 %** des réponses sont identiques à celles de l'année dernière ;

– les **indicateurs de performance** présentés dans le fascicule récapitulant les crédits de la mission ministérielle « Outre-mer » (le « bleu budgétaire ») sont peu utilisables car **incomplets**. Une telle lacune s'explique, sans doute, en partie par le caractère novateur de cet outil. Mais elle traduit aussi dans un secteur comme celui de la construction qui est suivi par les services déconcentrés du ministère de l'équipement, un manque de coopération entre les différents services de l'Etat.

## **II. RECONNAÎTRE LE LOGEMENT OUTRE-MER COMME UNE PRIORITÉ**

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF, les crédits affectés au secteur du logement font l'objet d'une action spécifique au sein du programme « Conditions de vie outre-mer ».

**Le projet de loi de finances pour 2006 fixe à 270 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement et à 173 millions d'euros le montant des crédits de paiement pour cette action.**

Cette dotation est stable par rapport à celle du chapitre « logement » qui préfigurait, à titre expérimental, dans la loi de finances pour 2005, la présente action « Logement » y étant ventilée sur trois lignes :

– une ligne « **logement social** », dotée de 230 millions d'euros en autorisations de programme et de 150 millions d'euros en crédits de paiement et destinée à financer les prêts à la construction de logements neufs, les aides à l'accession ainsi que les soutiens à l'amélioration de l'habitat ;

– une ligne « **accompagnement des politiques urbaines d'aménagement** », dotée de 10 millions d'euros en autorisations de

programme et de 2 millions d'euros en crédits de paiement, qui avait pour objet de financer la prime à l'aménagement des quartiers (PAQ) ;

– une ligne « **résorption de l'habitat insalubre** », pourvue de 30 millions d'euros en autorisations de programme et de 21 millions en crédits de paiement.

Mais au-delà de cette expérimentation, l'action « logement » s'inscrit dans la continuité de la « ligne budgétaire unique (LBU) », chapitre budgétaire alors entièrement fongible dont la gestion avait été confiée en 1996 au ministère de l'outre-mer avec l'objectif de rattraper le retard pris dans la construction de logements, d'assurer la rénovation du parc ancien et de résorber l'habitat insalubre.

**EVOLUTION DES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT INSCRITS AU BUDGET  
DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER ENTRE 1997 ET 2005**

		Logement	RHI	Aides 50 pas	Total
1997	LFI	175,316			175,316
	Créance <sup>1</sup>	84,779			84,779
	<b>Total</b>	<b>260,10</b>			<b>260,10</b>
1998	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	78,480	10,061		88,541
	<b>Total</b>	<b>230,93</b>	<b>24,70</b>		<b>255,62</b>
1999	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	82,499	12,350		94,85
	<b>Total</b>	<b>234,95</b>	<b>26,99</b>		<b>261,93</b>
2000	LFI	148,485	14,635	4,573	167,69
	Créance	77,591	22,791		100,38
	<b>Total</b>	<b>226,08</b>	<b>37,43</b>	<b>4,573</b>	<b>268,08</b>
2001	LFI	181,414	19,818	4,473	205,71
	Créance	57,729	23,676	0	81,41
	<b>Total</b>	<b>239,14</b>	<b>43,49</b>	<b>4,573</b>	<b>287,12</b>
2002 (année de suppression de la créance)	LFI	<b>255,506</b>	<b>27,440</b>	<b>4,573</b>	<b>287,52</b>
2003	LFI	<b>256,52</b>	<b>30,000</b>	<b>1</b>	<b>287,52</b>
2004	LFI	<b>256,500</b>	<b>31,000</b>	<b>0</b>	<b>287,50</b>
2005 (expérimentation LOLF - Fongibilité articles)	LFI	<b>230,000</b> (logement social)	<b>10,000</b> (ville)	<b>30,000</b> (habitat insalubre)	<b>270,00</b>

*(Source : ministère de l'outre-mer)*

<sup>1</sup> Créance de proratisation du RMI : somme consacrée par l'Etat au financement du logement social dans les DOM en contrepartie du niveau plus faible du RMI dans les DOM qu'en métropole ; supprimé en 2002 à la suite de l'alignement du RMI outre-mer sur le RMI métropolitain.

La nouvelle dotation prévue pour 2006 devrait, selon le ministère, assurer le maintien d'un niveau de programmation proche de celui des années précédentes et relancer la production de nouveaux logements, notamment grâce à l'accompagnement des opérateurs dans le montage des projets et au soutien de l'aménagement foncier.

**La dotation proposée par la loi de finances pour l'année 2006 représente certes, en volume, la quatrième action du ministère<sup>1</sup> mais, à titre personnel, votre rapporteur pour avis tend à la considérer comme insuffisante.** Selon lui, elle ne devrait pas permettre de remplir l'ensemble des objectifs annoncés et de répondre à la forte demande de nos compatriotes d'outre-mer.

Qui plus est, la volonté du Gouvernement de maintenir un niveau de programmation proche de celui des années précédentes ne peut que susciter la perplexité de votre rapporteur pour avis. Il a, en effet, pu mesurer, au niveau local, les conséquences sur le secteur du logement des régulations budgétaires intervenues depuis 2002. Il regrette aussi, à titre personnel, ce qui lui apparaît comme l'absence d'une politique de long terme qui prenne en compte les besoins spécifiques des populations et réponde à la diversité des contextes caractérisant l'habitat dans les régions et les collectivités d'outre-mer.

#### ***A. LE LOGEMENT OUTRE-MER : DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES***

**Selon votre rapporteur pour avis, le secteur du logement outre-mer traverse une crise durable :** la pression démographique qui s'exerce sur des territoires caractérisés -à l'exception de la Guyane- par leur exiguïté, conjuguée aux difficultés économiques que connaissent l'ensemble des économies des départements et collectivités d'outre-mer, sont des éléments particuliers qu'une politique du logement outre-mer devrait prendre en compte.

##### **1. Une demande difficile à satisfaire**

###### *a) Une croissance démographique continue*

**Les départements et les collectivités d'outre-mer, à l'exception des Antilles et de Saint-Pierre-et-Miquelon, se caractérisent par une forte croissance démographique.** C'est particulièrement vrai à Mayotte où

---

<sup>1</sup> Derrière les deux actions du programme « Emploi outre-mer » respectivement consacrées à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social ainsi qu'aux mesures d'insertion et aides directes à l'emploi et l'action « collectivités territoriales » du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ».

l'augmentation de la population est la plus importante dans un contexte de raréfaction des terres disponibles et de sous-équipement.

### CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE DANS LES DOM ET LES COM

	Départements d'outre-mer				Collectivités d'outre-mer				
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Nouvelle-Calédonie	Polynésie Française	Wallis-et-Futuna	Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte
date du recensement	mars 99	mars 99	mars 99	mars 99	avril 96	Novembre 02	mars 2004	mars 99	juillet 02
population recensée	422 496	381 427	157 213	706 300	196 836	245 405	15 301	6 316	160 265
densité (hab/km <sup>2</sup> )	237	338	2	281	11	70	56	26	430
natalité	1,77 %	1,57 %	3,10 %	2,11 %	2,08 %	2,10 %	2,16 %	1,23 %	4,06 %
accroissement naturel	1,22 %	0,99 %	2,71 %	1,59 %	1,55 %	1,66 %	1,69 %	0,50 %	3,46 %
accroissement réel	0,98 %	0,66 %	3,59 %	1,86 %	2,70 %	1,90 %	0,50 %	1,00 %	5,70 %
<b>population estimée 2004</b>	<b>441 295</b>	<b>392 515</b>	<b>180 186</b>	<b>764 661</b>	<b>226 707</b>	<b>250 971</b>	<b>14 684</b>	<b>6 668</b>	<b>168 466</b>
<b>population projetée 2030</b>	<b>600.000</b>	<b>455.0000</b>	<b>590.000</b>	<b>1.035.000</b>	<b>297.000</b>	<b>328.000</b>	<b>16.000</b>	<b>10.000</b>	<b>400.000</b> (en 2020)

(Source : Conseil économique et social, FAO, INSEE et ministère de l'outre-mer)

Un tel essor démographique reste un facteur de croissance économique à condition d'anticiper les bouleversements sociaux qu'il induit.

Or, la situation des collectivités ultramarines se caractérise par une offre insuffisante au regard de besoins croissants qu'alimente notamment la forte croissance démographique, associée à l'aspiration croissante des plus jeunes à un habitat autonome. **On estime ainsi les besoins minimums en logements à 60.000 constructions par an<sup>1</sup>**, dont la moitié relèverait du logement social aidé par l'État, afin de tenir compte de la structure des revenus des habitants.

#### *b) Une demande dont la solvabilité demeure fragile*

A cette situation démographique plus que tendue s'ajoutent les difficultés économiques, parmi lesquelles la persistance d'un chômage structurel, que connaissent l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer. Or, **l'accession à un emploi stable garantit la solvabilité**

<sup>1</sup> Estimation formulée par Mme Marie-Claude Tjibaou, dans son rapport sur le logement social dans l'outre-mer français, présenté au titre de la section du cadre de vie du Conseil économique et social le 8 juin 2004.

**nécessaire à la location ou à l'acquisition d'un logement sur le marché immobilier des particuliers.**

**TAUX DE CHÔMAGE ET POPULATION BÉNÉFICIAIRE DU RMI  
DANS LES DOM ET LES COM EN 2004**

	Départements d'outre-mer				Collectivités d'outre-mer				
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Nouvelle-Calédonie	Polynésie Française	Wallis-et-Futuna	Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte
population active	181 647	160 400	62 634	299 218	80 589 (1996)	171 588	3 660	3 000	44 558
taux de chômage	24,8 %	23,9 %	22,1 %	21,6 %	18,6 %	11,7 %	nd	8,8 %	29,4 %
RMI (effectifs fin 2004)	32 227	31 436	11 058	70 851	-	-	-	-	-

*(Source : ministère de l'outre-mer)*

L'importance du taux de chômage des populations ultramarines par rapport à celui -déjà élevé- de la métropole, devrait, selon votre rapporteur pour avis, placer le renforcement de l'habitat social au centre de la politique du logement, afin de permettre aux catégories sociales les plus fragiles de bénéficier d'un logement décent.

**Rappelons que pour la réalisation de cet objectif, les collectivités territoriales sont également mobilisées, à travers notamment les conseils départementaux de l'habitat, mais ne disposent que de moyens limités pour mettre en œuvre une politique d'envergure susceptible de diversifier l'offre de logements.**

Il serait, à cet égard, toujours selon votre rapporteur pour avis, nécessaire de relancer le logement intermédiaire<sup>1</sup>, de réaliser d'urgence des résidences sociales, de rénover le parc privé destiné à accueillir des populations vieillissantes disposant de faibles revenus et de continuer l'effort de résorption de l'habitat spontané en se focalisant plus particulièrement sur la prospection foncière et la programmation de logements.

## **2. Une crise foncière aggravée par le développement de l'habitat spontané**

### *a) Une pénurie du foncier constructible ou aménagé*

Depuis dix ans se dessine une **tendance à l'étalement urbain en Guadeloupe et à la Martinique**. Elle se traduit par **une dégradation des centres-villes**, comme à Pointe-à-Pitre et à Fort-de-France, et un empiètement

<sup>1</sup> Notamment grâce au Prêt Locatif Social (PLS), déjà mis en œuvre en métropole.

sur les zones agricoles traditionnellement situées en périphérie. Cette tendance a également pour conséquence l'extension des occupations illégales du domaine public maritime et des terrains communaux ou privés, malgré l'existence de documents d'urbanisme.

**La pénurie de foncier constructible, dont les coûts ont augmenté de plus de 60 % en dix ans, concerne également la Réunion** où les villes présentent traditionnellement une faible densité (avec onze logements à l'hectare) et où les besoins ont été estimés par l'INSEE à 4.500 hectares pour construire 9.000 nouveaux logements.

La situation de **la Guyane**, qui connaît avec Mayotte la plus forte pression démographique, s'avère paradoxale, en ce que la rareté des terrains constructibles, contraste avec l'étendue de son territoire. Avec le doublement prévisible de la population guyanaise à l'horizon 2020, il apparaît nécessaire de privilégier la construction de logements sociaux afin de prévenir les comportements d'occupation illégale, de sur-occupation ou encore d'extension de l'habitat spontané.

Parmi les collectivités d'outre-mer, **Mayotte** présente la plus forte densité de population avec plus de 400 habitants au km<sup>2</sup> sur un espace dépourvu de cadastre non structuré par un marché foncier transparent et fluide. La prévalence du droit coutumier, en matière d'occupation des sols, rend aléatoire la stricte délimitation de la propriété privée et constitue un facteur supplémentaire de développement de l'habitat spontané.

*b) L'augmentation inquiétante de l'habitat insalubre*

En cinq ans, de 1998 à 2003, le nombre d'habitations insalubres a augmenté de manière significative en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte, tandis qu'il baissait légèrement à la Réunion et à la Martinique.

EVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS INSALUBRES  
DANS LES DOM ET À MAYOTTE

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Total
<b>logements insalubres en 1998 (unités)</b>	20 000	6 000	5 500	21 400	10 041	62 941
<b>logements insalubres en 2003 (unités)</b>	21 000	7 800	5 000	20 600	14 277	68 677
<b>taux de croissance 2003/1998</b>	+5,00	+30,00	-9,10	-3,74	+42,19	+9,11

(Source : ministère de l'outre-mer)

Or, on observe **depuis 2003 un fléchissement de l'effort de construction et de réhabilitation des logements insalubres**. Alors que l'objectif affiché par le ministère de l'outre-mer pour l'année 2004 concernait 10.900 logements, seuls 8.044 ont été en définitive construits ou réhabilités pour l'ensemble des DOM et à Mayotte.

Depuis 2001, **l'insalubrité de l'habitat continue donc de progresser**, alors même que le cadre des opérations de réhabilitation de l'habitat insalubre a été simplifié<sup>1</sup>. Sont également renforcées les aides aux études préalables, qui permettent d'accélérer la constitution des dossiers (identification des futures études opérationnelles, préparation des arrêtés d'insalubrité ...) et de mieux programmer la budgétisation des opérations pour les différents contributeurs.

Votre rapporteur pour avis estime également que **les risques de catastrophes naturelles liés au réchauffement climatique, à l'image de celle qui a récemment dévasté la Louisiane, rendent d'autant plus urgente la réhabilitation de ces logements**. En effet, la situation géographique des départements et collectivités d'outre-mer les expose à des intempéries du même ordre.

## ***B. PEU DE MOYENS ET UNE INSUFFISANTE LISIBILITÉ***

### **1. Les engagements affichés dans le projet de loi de finances pour 2006**

#### *a) Les crédits prévus*

Les priorités du Gouvernement pour l'action « Logement » du programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » sont **l'accroissement de l'offre de logement social tant neuf qu'existant, l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation, la résorption de l'habitat insalubre ainsi que l'amélioration de la sécurité du parc social antillais vis-à-vis du risque sismique**.

Parmi les **270 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) prévus** pour le logement outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2006, **91,1 millions d'euros** sont destinés à des **transferts en faveur des ménages**. Il s'agit de financer les dispositifs d'accession à la propriété (pour une enveloppe globale de 48,3 millions d'euros prévus pour 2.100 logements) et

---

<sup>1</sup> Avec, d'une part, le lancement des plans départementaux de résorption de l'habitat insalubre (RHI) qui ont permis d'évaluer au plus près les besoins, estimés en octobre 2001 à près de 46.000 logements pour les seuls départements d'outre mer et, d'autre part, avec le renforcement du rôle des préfets (circulaire interministérielle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure RHI) en matière de pilotage du financement des opérations, gage d'une plus grande réactivité.

d'incitation à l'amélioration de l'habitat privé (à hauteur de 39,3 millions d'euros pour un total de 2.620 logements).

Les **projets de construction et d'amélioration des logements locatifs sociaux** bénéficient de **135,1 millions d'euros d'AE**, alors que les **transferts aux collectivités territoriales** pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ou pour la mise en œuvre des programmes d'aménagement des quartiers, s'élèvent à **43,8 millions d'euros en AE**.

*b) Des mesures inchangées*

**Pour la réalisation de ces objectifs, l'Etat devrait notamment s'appuyer sur des mesures qui ont déjà été mises en œuvre.**

Ainsi, **l'aide à la construction de logements neufs** devrait bénéficier des dispositions relatives au logement évolutif social (aide constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement), à l'accession sociale (prêt à taux zéro à quotité de 40 % du coût du logement), mais aussi à l'accession intermédiaire (prêt à taux zéro à quotité de 25 %).

L'Etat devrait ainsi aider les prêts contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations afin de financer le logement locatif social et très social, comme le prêt locatif intermédiaire (PLI)<sup>1</sup> ainsi que les prêts « construction-démolition »<sup>2</sup>.

En outre, le dispositif du prêt locatif social, étendu aux DOM en 2005, devrait permettre aux bailleurs sociaux comme aux promoteurs privés de couvrir un nouveau créneau d'opérations dont les prix de revient sont supérieurs à ceux des logements locatifs sociaux.

---

<sup>1</sup> *Destiné aux logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui en vigueur sur le marché des particuliers. Il est cependant à noter que le PLI peut également être servi par l'Agence française de développement, ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat pour proposer un crédit au taux fixe de 5,5 % sur une durée de 25 ans.*

<sup>2</sup> *Qui permettent d'entreprendre des opérations de démolition d'ensemble de logements sociaux impliquant le relogement des locataires concernés par les démolitions.*

Par ailleurs, **l'aide à l'amélioration de l'habitat auprès des propriétaires occupants ou bailleurs** devrait continuer de s'appuyer sur les subventions accordées au titre de l'amélioration des logements sociaux<sup>1</sup>, ainsi que sur les aides apportées par l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) aux propriétaires bailleurs non sociaux pour procéder à la rénovation de leurs biens<sup>2</sup>.

La politique du logement outre-mer repose également sur des **aides de nature fiscale**, parmi lesquelles :

- Les réductions d'impôts, fixées à 25 % pour l'acquisition d'une résidence principale et à 40 % pour celle de logements locatifs intermédiaires, instituées par la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 ;

- Les mesures de défiscalisation instituées par la loi n° 2003-660 de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 pour les opérations relatives au logement locatif, incluant au profit des bailleurs sociaux un abattement, pendant cinq ans, de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles faisant l'objet de travaux de confortement parasismique ;

- La réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixée, depuis 1997, à 2,1 % au lieu de 8,5 % pour les opérations concernant les logements locatifs sociaux et très sociaux, étendue par la loi de programme pour l'outre-mer aux logements évolutifs sociaux.

*c) Une valorisation insuffisante des outils de la LOLF*

**Votre rapporteur pour avis regrette, à titre personnel, que les priorités affichées par le Gouvernement en matière de logement ne trouve pas une traduction satisfaisante dans les outils mis en place dans le cadre de la LOLF.**

Ainsi, un **seul objectif** (« Mieux répondre au besoin de logement social ») est rattaché à l'action « Logement » du programme « Conditions de vie outre-mer ». En outre, cet objectif ne comporte que **deux indicateurs de performance** respectivement consacrés au taux de logement neufs livrés dans un délai de trois ans et au taux de logements réhabilités dans un délai d'un an, qui ne sont que **partiellement renseignés**.

**Ce manque d'information s'avère dirimant pour l'appréciation des résultats de « l'action logement »,** comme du reste, de l'ensemble de la mission « Outre-mer » du présent projet de loi de finances.

---

<sup>1</sup> Ces subventions sont équivalentes à la prime pour l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) en vigueur en métropole.

<sup>2</sup> Rappelons à cet égard que l'article 20 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit pour les particuliers une réduction de l'impôt sur le revenu à hauteur de 25 % du coût de l'investissement réalisé pour des travaux de réhabilitation des logements de plus de 40 ans (35 % dans les zones urbaines sensibles) ; cette mesure s'adressant principalement aux propriétaires dépassant les plafonds de revenus fixés pour ces subventions.

## 2. La crainte d'une remise en cause

### a) Les effets déstabilisateurs de la régulation budgétaire

Toute politique dans le secteur de la construction et de l'habitat s'inscrit dans la durée et requiert en conséquence une programmation budgétaire pluriannuelle. Pour votre rapporteur pour avis s'exprimant à titre personnel, **ce principe s'avère remis en cause par les gels de crédits dont les dotations au logement font depuis cinq ans régulièrement l'objet et qui contribuent à la crise sensible que traverse le secteur du logement ultramarin.**

A cet égard, le seul département de la Martinique n'a reçu ces deux dernières années que 60 % des dotations budgétaires annoncées, tant en autorisations de programmes (AP) qu'en crédits de paiement (CP) en raison des gels successifs de l'enveloppe consacrée au logement retracée par le tableau ci-dessous :

#### RÉGULATION BUDGÉTAIRE SUR LES CRÉDITS DU LOGEMENT EN MARTINIQUE EN 2004 ET 2005

	2004	2005
<b>A.P prévues</b>	41 740 000.00	42 000 000.00
<b>A.P reçues</b>	25 800 000.00	28 023 903.45
<b>déficit</b>	11 850 000.00	10 976 096.55
<b>C.P demandés</b>	48 600 000.00	50 000 000.00
<b>C.P reçus</b>	34 662 512.58	23 031 000.00
<b>déficit</b>	13 937 487.42	16 969 000.00
<b>dettes au</b>	31/12/2004	31/08/2005
<b>Montant</b>	9 171 332.44	7 327 641.72

(Source : ministère de l'outre-mer)

**Cette remise en cause par l'Etat de ses engagements financiers n'est pas sans conséquences sur l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics pour lequel la commande publique joue un rôle prépondérant.** Ainsi, en Martinique, dans les seuls secteurs de l'amélioration de l'habitat et de l'accès à la propriété sociale, ce sont plus de 400 entreprises artisanales, employant plus de 1.200 salariés directs, qui sont menacées par de tels manquements.

En ce sens, **l'engagement du ministère de l'outre-mer à veiller à la continuité des dotations en faveur du logement ces deux dernières années ne devrait pas occulter la nécessité d'un rattrapage destiné à compenser les gels précédents.** Compte tenu de la durée des opérations concernées, entraînant un étalement des mandatements au titre du caractère pluriannuel des engagements financiers, le montant des crédits de paiement reportés chaque année s'est considérablement accru au fil du temps. De ce fait, les dotations ouvertes en loi de finances, prenant en compte cet effet report, n'ont plus été calibrées à partir de la clé budgétaire de répartition pluriannuelle initialement prévue (20 % sur cinq ans). En outre, les crédits de paiement reportés n'ont pu être préservés lors des mesures de régulation budgétaire prises ces dernières années<sup>1</sup>.

La mise en œuvre de la régulation budgétaire sur les crédits destinés au logement ne concerne pas seulement la Martinique, mais **l'ensemble de l'outre-mer. Or, pour votre rapporteur pour avis prenant position à titre personnel, les collectivités locales concernées ne disposent pas des moyens suffisants pour le lancement des programmes immobiliers permettant de répondre aux demandes.**

**Compte tenu de l'importance des besoins, il estime donc indispensable un rattrapage des dotations budgétaires.**

*b) Une politique décentralisée en attente de moyens*

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans la politique du logement outre-mer. Leur implication diffère toutefois selon qu'il s'agit des départements ou des collectivités d'outre-mer.

**\* La compétence en matière d'habitat est très décentralisée dans les collectivités d'outre-mer.** Ainsi, l'Etat n'intervient que de manière indirecte dans ce domaine, chaque collectivité ayant mis en place ses propres dispositifs d'aide au logement et de résorption de l'insalubrité.

Il leur apporte cependant une dotation. A Saint-Pierre-et-Miquelon, cette dotation, qui s'est élevée en 2003 à 2,8 millions d'euros en autorisations de programme, permet de financer des aides à la construction ou à l'amélioration de logements ou encore des participations à des opérations d'aménagement.

Dans les trois autres collectivités d'outre-mer, l'Etat intervient en faveur de la politique de l'habitat définie localement, dans le cadre des contrats de plan et de développement, sur les crédits du fonds d'investissement

---

<sup>1</sup> Les annulations de crédit qui ont concerné le secteur du logement et plus particulièrement les opérations de résorption de l'habitat insalubre, dans un contexte marqué par la fin de la créance de proratisation et la couverture par les CP des AP prévues. C'est ainsi que pour l'année 2003, le montant des CP annulés s'est élevé à 44,38 millions d'euros, soit près de 85 % de la dotation initiale en faveur des opérations de RHI.

pour le développement économique et social (FIDES). Au titre des contrats en cours, la contribution financière de l'Etat s'élève en moyenne annuelle à 1,08 million d'euros à Wallis et Futuna, à 6,5 millions d'euros en Polynésie française et à 17,68 millions d'euros en Nouvelle-Calédonie. Enfin, à Mayotte, l'Etat participe à l'aménagement urbain en contribuant au financement prévu dans le cadre du contrat de plan Etat-Région. A ce titre, un financement de l'ordre de 7 millions d'euros en autorisations de programme est annoncé pour 2006 pour la construction de lotissements communaux destinés à accueillir du logement social.

**\* Dans les départements d'outre-mer, les collectivités territoriales ont été de plus en plus associées à l'ensemble des programmes de la politique du logement.**

Elles participent ainsi à hauteur de 20% au financement des opérations de RHI et apportent leur garantie à la production de logements locatifs sociaux (en Guadeloupe, la Région et le Département se substituent aux communes qui ne sont pas en mesure de le faire). Elles peuvent également intervenir en matière d'aides pour la réhabilitation du logement notamment à destination des propriétaires occupants. Ainsi, le Conseil général de la Martinique a accordé, en 2005, plus de 4 millions d'euros à ce titre.

Ces collectivités (communes ou établissements publics de coopération intercommunale – EPCI) sont également susceptibles d'intervenir, via un conventionnement avec l'Etat, dans les programmes de Participation à l'Aménagement des Quartiers (PAQ) qui demeurent encore malheureusement à l'état d'expérimentation. A ce titre, l'Etat devrait verser 2.450 primes forfaitaires plafonnées à 4.000 euros par logement pour un montant total de 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. Or, **votre rapporteur pour avis constate, à l'aune des informations transmises par le ministère de l'outre-mer, que ce dispositif n'a suscité aucun projet, depuis les deux ans qu'il est mis en œuvre, et s'interroge en conséquence sur l'opportunité de reconduire pour 2006 une telle programmation.**

Les conseils régionaux et les conseils généraux, participent encore aux **fonds régionaux d'aménagement urbain (FRAFU)**, mis en œuvre à titre expérimental à la Réunion en 1994 et généralisés à l'ensemble des départements d'outre-mer en 2002, pour faire face à l'augmentation des coûts, du foncier équipé et favoriser qualitativement et quantitativement la production de logements sociaux. Ces fonds permettent de financer les études de faisabilité, le portage financier à moyen terme ainsi que les équipements de viabilisation primaire.

Les FRAFU reçoivent également des financements de l'Etat, via le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), et de l'Union européenne, via le Fonds européen de développement régional (FEDER).

**Votre rapporteur pour avis constate avec regret que les données qui lui ont été transmises pour évaluer les financements des différents FRAFU n'ont pas été actualisées.**

Par ailleurs, les dispositions prévues dans le volet « logement » de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduisent une délégation d'attribution des aides au logement. Désormais, le préfet se voit reconnaître un pouvoir de répartition des crédits du logement entre les départements et les EPCI avec lesquels elles passent une convention.

En outre, le fonds de solidarité logement (FSL) fait l'objet d'un transfert de compétence au département. Par ailleurs, le rôle du conseil départemental de l'habitat (CDH), dont la direction est assurée par le président du conseil général et dont les attributions sont analogues à celles assumées par le comité régional de l'habitat de métropole, se trouve renforcé s'agissant notamment du suivi de la programmation des aides publiques au logement et des dispositifs d'attribution de logements locatifs sociaux.

**L'association des collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du logement en outre-mer permet ainsi de mieux cibler les interventions et de s'assurer que les programmes lancés répondent aux demandes exprimées et prennent mieux en compte la diversité des réalités locales.** Une telle association est également l'un des gages du suivi et par conséquent de la réussite des programmes de rénovation et de réhabilitation, tant dans les départements que dans les collectivités d'outre-mer.

## CONCLUSION

L'ensemble des défis que pose le logement outre-mer implique que le Gouvernement satisfasse l'exigence d'une obligation de moyens mobilisés au service d'une politique du logement efficace. Cette dernière pourrait ainsi se décliner en trois axes stratégiques :

- une **accentuation de l'effort budgétaire en faveur du logement**, qui impliquerait déjà d'enrayer la spirale actuelle des baisses de crédits et de compenser les retards de paiement enregistrés au moins depuis 2003 et dont on constate les conséquences désastreuses sur le tissu économique des collectivités ultramarines ;

- la **sanctuarisation du financement du logement** qui se déclinerait à son tour de deux manières. D'une part, il s'agirait de **consacrer un programme à part entière au sein de la mission ministérielle outre-mer à cette politique sectorielle**. Cette modification permettrait ainsi de prévenir les risques de fongibilité asymétrique des crédits auxquels sont exposées les actions budgétaires et d'améliorer leur suivi par le Parlement, à la condition toutefois que ce nouveau programme soit assorti d'objectifs et d'indicateurs fiables. D'autre part, cette sanctuarisation impliquerait **l'engagement du Gouvernement à ne plus recourir à la régulation budgétaire** qui constitue un facteur important de la crise du logement ultramarin<sup>1</sup> ;

- la **poursuite de la décentralisation de la politique du logement**, qui est déjà totale dans les COM, dans les départements d'outre-mer. Cette évolution, attendue par les élus, permettrait de mieux répondre aux besoins exprimés par les populations et d'adapter l'offre de logements aux spécificités des territoires. Il importe cependant de **veiller à ce que cette mutation ne se traduise pas par le désengagement de l'Etat**.

\*

\*

\*

**La commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen votant contre.**

---

<sup>1</sup> Le dernier redéploiement en date a ainsi consisté en un prélèvement sur le programme « conditions de vie outre-mer » intervenus lors de la première lecture à l'Assemblée nationale du budget de la mission ministérielle pour 2006 afin d'abonder le plan gouvernemental pour les banlieues. Si votre rapporteur estime nécessaire de mobiliser de nouveaux moyens pour répondre au malaise social qui s'exprime dans les banlieues, il ne peut en revanche que constater la récurrence d'un prélèvement sur les crédits affectés à la politique du logement ultramarin.