

N° 355

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Henri TORRE,

Sénateur.

---

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2006</b> .....	13
<b>I. UNE SATISFACTION : LA MEILLEURE GESTION PAR LE SECRETARIAT D'ETAT À L'OUTRE-MER DES CRÉDITS CONSACRÉS AU LOGEMENT</b> .....	13
<b>A. UNE MEILLEURE GESTION DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE</b> .....	13
1. <i>Le resserrement entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement</i> .....	13
2. <i>Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a montré sa capacité à mieux gérer ses crédits</i> .....	14
<b>B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES IMPAYÉS AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL</b> .....	15
1. <i>Les engagements pris en 2006 par le ministre de l'outre-mer ont été tenus</i> .....	15
2. <i>La réduction du montant des impayés aux organismes de logement social</i> .....	16
<b>II. L'IMPACT TROP INCERTAIN DE LA DÉFISCALISATION PLAIDE POUR UN FORT RECENTRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL</b> .....	16
<b>A. UN COÛT EXORBITANT ET D'IMPORTANTES EFFETS PERVERS</b> .....	17
1. <i>Le coût exorbitant de la défiscalisation en matière d'impôts sur le revenu appliquée au logement en outre-mer : 230 millions d'euros prévus en 2008</i> .....	17
2. <i>Un dispositif inadapté aux besoins de l'outre-mer</i> .....	18
3. <i>Un dispositif qui pénalise le logement social</i> .....	23
<b>B. UNE INCAPACITÉ PERSISTANTE À ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA DÉFISCALISATION</b> .....	23
1. <i>La mise en œuvre des recommandations du précédent rapport n'est pas encore effective</i> .....	23
2. <i>Une évaluation de la défiscalisation actuellement impossible</i> .....	25
<b>C. RECENTRER LA DÉFISCALISATION SUR LE LOGEMENT SOCIAL : LE MOINS MAUVAIS CHOIX</b> .....	26
1. <i>Des réticences de principe : la défiscalisation devrait cibler les investissements productifs</i> .....	26
2. <i>Deux avantages cumulés : l'aide au secteur de la construction et la réponse au besoin de logement social</i> .....	27
3. <i>Les conditions nécessaires pour qu'une défiscalisation appliquée au logement social soit efficace</i> .....	28
<b>III. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES AUTRES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	30
<b>A. L'ABSENCE D'APPLICATION DE LA LOI DE COHÉSION SOCIALE DU 18 JANVIER 2005</b> .....	30
1. <i>Les recommandations du précédent rapport de votre rapporteur spécial</i> .....	30
2. <i>Une programmation financière encore à venir</i> .....	31

B. L'ABSENCE DE BANALISATION DE L'INTERVENTION DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH) .....	31
1. Les recommandations du précédent rapport de votre rapporteur spécial .....	31
2. La nécessité d'accroître le rôle de l'ANAH .....	32
<b>SECONDE PARTIE LA SITUATION CRITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE- MER NÉCESSITE LA MISE EN ŒUVRE D'AUTRES MESURES.....</b>	<b>33</b>
<b>I. L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE- MER.....</b>	<b>33</b>
A. L'EFFRONDREMENT DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL.....	33
1. Une baisse globale de 22 % sur deux ans du logement locatif social .....	33
2. Le cas de La Réunion : - 34 % entre 2005 et 2007 .....	34
B. PRENDRE CONSCIENCE DE L'ÉTENDUE DES BESOINS EN LOGEMENT SOCIAL.....	35
1. L'exemple de La Réunion .....	35
2. Des besoins importants dans l'ensemble des départements d'outre-mer .....	36
C. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES À METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE .....	37
1. La politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) en outre-mer : 52 millions d'euros en 2007 .....	37
2. Malgré les réalisations, les besoins restent constants et sont de plus en plus difficiles à satisfaire .....	41
3. Des recommandations de l'audit de modernisation qui restent à mettre en œuvre.....	43
D. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE L'ETAT .....	43
1. Donner la priorité au logement social.....	43
2. Financer le logement social par des redéploiements et non par une hausse des crédits .....	44
<b>II. LES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DU FONCIER CONSTITUENT LE PRINCIPAL OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER.....</b>	<b>45</b>
A. L'INDIVISION, LES CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES ET LA DÉFISCALISATION SONT LES TROIS PRINCIPAUX FACTEURS EXPLIQUANT LA RARETÉ DU FONCIER DISPONIBLE .....	45
1. Le problème de l'indivision .....	45
2. Les conséquences des caractéristiques géographiques .....	46
3. Un effet pervers de la défiscalisation .....	47
B. LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?.....	47
1. La faible contribution financière des collectivités territoriales d'outre-mer .....	47
2. De manière générale, un manque d'engagement des communes dans la politique de mobilisation du foncier .....	48
C. LES OUTILS À DÉVELOPPER POUR FAVORISER LA LIBÉRATION DU FONCIER EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL.....	48
1. La signature de conventions entre l'Etat et les communes pour favoriser l'engagement de celles-ci.....	48
2. Développer l'action des établissements publics fonciers : l'exemple de La Réunion .....	50
3. Recentrer la défiscalisation sur le logement social .....	52

<b>III. LA NÉCESSITÉ DE RESTER ATTENTIF AUX PARAMÈTRES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL</b> .....	52
<b>A. LES FACTEURS DE HAUSSE DES COÛTS DE CONSTRUCTION</b> .....	52
1. <i>Le coût croissant des matières premières</i> .....	52
2. <i>L'impact moindre des coûts salariaux</i> .....	53
3. <i>La question des réglementations applicables aux constructions de logements sociaux</i> .....	55
4. <i>La hausse des prix du foncier</i> .....	57
<b>B. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES PARAMÈTRES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL</b> .....	57
1. <i>La hausse des coûts influe sur le financement du logement social</i> .....	57
2. <i>Une adaptation permanente des paramètres est nécessaire</i> .....	58
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
<b>ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	69



## AVANT-PROPOS

En application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **votre rapporteur spécial avait mené, au cours de l'année 2006, un contrôle de l'efficacité de la politique du logement en outre-mer.** Parallèlement à des auditions organisées à Paris, il avait effectué un déplacement en Guadeloupe et en Guyane qui lui avait permis de rencontrer les acteurs de terrain et de visiter des zones particulièrement représentatives des besoins en logement de l'outre-mer. Au terme de ce contrôle, **un rapport d'information contenant onze préconisations précises pour l'amélioration de cette politique avait été publié en 2006<sup>1</sup>.**

L'objet du présent rapport est double.

D'une part, il vise à **assurer le suivi, deux ans après le rapport initial, de la politique du logement en outre-mer.** Il fait donc le bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par votre rapporteur spécial à l'occasion de son premier contrôle.

D'autre part, **il complète le premier rapport en apportant un éclairage supplémentaire** sur la situation du logement à La Réunion, où votre rapporteur spécial a pu se rendre du 27 au 29 mars 2008, et en actualisant les préconisations formulées dans le précédent rapport pour tracer la voie d'une amélioration durable de l'efficacité de la politique du logement en outre-mer.

Au terme de cette mission de suivi, votre rapporteur spécial a trois principales remarques à formuler :

- depuis le précédent rapport de votre rapporteur spécial, **l'évolution de la ligne budgétaire unique (LBU), qui regroupe les crédits consacrés au logement en outre-mer, est la principale source de satisfaction.** L'écart trop important entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la LBU était le point qui avait fait l'objet, à l'occasion du précédent rapport de votre rapporteur spécial, du plus de critiques. Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs présenté, au nom de votre commission des finances, un amendement de réduction des crédits de la LBU à hauteur de 10 millions d'euros en autorisations d'engagements lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007. Cet amendement avait été adopté par le Sénat et maintenu après passage en commission mixte paritaire. Depuis, la situation s'est largement améliorée, **la dette exigible de l'Etat vis-à-vis des organismes de logement social a fortement diminué et l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement programmés en loi de finances s'est resserré.**

---

<sup>1</sup> « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », rapport n° 88 (2006-2007), Henri Torre.

Votre rapporteur spécial se félicite que son précédent rapport ait participé à une prise de conscience sur la mauvaise gestion de la LBU ;

- **le dispositif actuel de défiscalisation en faveur du logement doit être largement réformé.** En effet, malgré les améliorations apportées quant à l'évaluation des effets de la défiscalisation en matière de logement, aucune information précise n'est encore disponible à ce sujet. Or, parallèlement, ce dispositif toujours plus coûteux réduira de 230 millions d'euros les recettes d'impôt sur le revenu du budget de l'Etat en 2008, comme l'indique le rapport sur les niches fiscales en matière d'impôt sur le revenu remis par le gouvernement au Parlement en avril 2008<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial juge peu acceptable de maintenir en l'état un dispositif dont aucune étude ne permet d'attester de l'efficacité. *A contrario*, les effets pervers de la défiscalisation sont réels et bien identifiés et touchent notamment le logement social. Par conséquent, **vos rapporteur soutient l'orientation que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer semble vouloir donner au dispositif de défiscalisation en le recentrant sur le logement social ;**

- **le rythme de construction du logement social en outre-mer a fortement ralenti** depuis le précédent rapport de votre rapporteur spécial. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que les besoins en logement social vont s'accroître fortement d'ici à 2020 du fait notamment de l'évolution démographique des collectivités territoriales d'outre-mer. Le principal obstacle à la hausse du nombre de logements sociaux en outre-mer est la **difficulté de mobilisation de la ressource foncière pour le logement social**, qui s'accompagne d'une **hausse des prix du foncier préjudiciable à la réalisation des opérations de logement social**. Le présent rapport est donc aussi l'occasion de tracer **trois pistes pour surmonter cet obstacle : l'amélioration de la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, le renforcement de l'action des établissements publics fonciers et l'abandon des dispositifs de défiscalisation consacrés au logement libre.**

Le présent rapport s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la réflexion plus globale relative au futur projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, qui devrait être déposé au Parlement à été 2008. Votre rapporteur spécial sera attentif, au cours du débat relatif à ce futur projet de loi de programme, à ce que ses dispositions soient à même d'apporter des solutions durables à la situation du logement en outre-mer, en privilégiant, dans le contexte très contraint des finances publiques, un véritable redéploiement et non un simple alourdissement des dépenses de l'Etat.

---

<sup>1</sup> *Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant (mise en œuvre de l'article 68 de la loi de finances pour 2008), remis par le gouvernement aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, avril 2008.*

**TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

<b>Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2006</b>	<b>Etat d'application, en 2008, des préconisations formulées en 2006</b>	<b>Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2008</b>	<b>Délai de mise en œuvre des préconisations</b>
<i><b>La ligne budgétaire unique (LBU)</b></i>			
Limiter le montant des AE	Réalisé		
Augmenter les CP de la LBU, principalement par redéploiement	Commencé	A poursuivre	A partir de la loi de finances pour 2009
<i><b>La défiscalisation</b></i>			
Réaliser une évaluation de la situation par département	Non réalisé	A mettre en œuvre	Lancement en 2008
Abaisser le seuil nécessaire à l'examen du projet par le ministre en charge du budget	Réflexion en cours	A mettre en œuvre	Dès 2008
Rendre obligatoire une déclaration, quel que soit le montant de l'investissement	En cours pour les opérations de défiscalisation externalisées	A généraliser à l'ensemble des opérations de défiscalisation en matière de logement	Dès 2008

Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2006	Etat d'application, en 2008, des préconisations formulées en 2006	Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2008	Délai de mise en œuvre des préconisations
Réserver la défiscalisation au seul logement social sans déséquilibrer le secteur...	En cours dans le cadre du futur projet de loi de programme pour l'outre-mer	A mettre en œuvre	Dès 2008
		Proposer aux bailleurs sociaux un système simplifié pour recourir au futur dispositif de défiscalisation	A partir de 2008
...OU instaurer un taux d'autant plus favorable que l'investissement est réalisé dans le secteur social	Non réalisé	Abandonné	
<b><i>L'agence nationale de l'habitat</i></b>			
Faire gérer par l'agence les aides aux propriétaires bailleurs tout en abaissant le niveau de cette aide	Non réalisé	A mettre en œuvre	Dès 2008

Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2006	Etat d'application, en 2008, des préconisations formulées en 2006	Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2008	Délai de mise en œuvre des préconisations
<i>Les ressources supplémentaires en faveur du logement en outre-mer</i>			
Examiner plusieurs dispositifs coûteux et peu utiles comme l'indemnité temporaire, affecter les sommes dégagées sur le long terme au logement	Réflexion en cours	A mettre en œuvre	Dès la loi de finances pour 2009
		Garantir la priorité du financement du logement sur d'autres investissements coûteux et moins urgents	A partir de 2008
		Prévoir la programmation financière permettant l'application effective de la loi de cohésion sociale	Dès la loi de finances pour 2009
<i>Améliorer la disponibilité du foncier</i>			
		Mettre en œuvre des partenariats incitatifs entre l'Etat et les communes	A partir de 2008
		Accélérer le règlement des différends en matière d'indivision	A partir de 2008

Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2006	Etat d'application, en 2008, des préconisations formulées en 2006	Préconisations formulées par votre rapporteur spécial en 2008	Délai de mise en œuvre des préconisations
		Développer l'action des établissements publics fonciers en outre-mer	Dès 2008
<i>Limiter la hausse du coût des constructions</i>			
Réaliser une étude sur la formation des prix dans le secteur du BTP	Effectif à La Réunion	Généraliser l'étude sur la formation des prix à l'ensemble des départements d'outre-mer	Dès 2008
		Adapter régulièrement les paramètres de financement du logement social en fonction de l'évolution des coûts réels de construction	Dès 2008
		Inciter à la constitution de stocks de matières premières pouvant servir de réserves en cas de ruptures d'approvisionnement	A partir de 2008
		Mieux adapter les réglementations applicables aux constructions aux spécificités de l'outre-mer	A partir de 2008

## PREMIÈRE PARTIE :

### LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES PRÉCONISATIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL EN 2006

#### I. UNE SATISFACTION : LA MEILLEURE GESTION PAR LE SECRÉTARIAT D'ETAT À L'OUTRE-MER DES CRÉDITS CONSACRÉS AU LOGEMENT

##### A. UNE MEILLEURE GESTION DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE

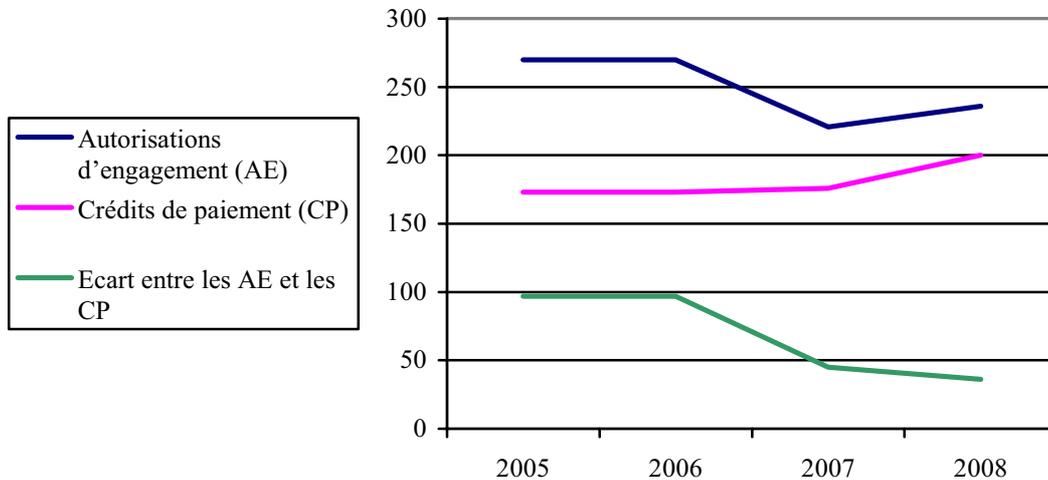
###### 1. Le resserrement entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

Votre rapporteur spécial avait fortement insisté lors de son rapport sur le logement en outre-mer de 2006 sur les effets pervers du fort écart existant entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) au sein de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement. Sa première proposition était ainsi de « limiter le montant des AE » et « d'augmenter les CP, principalement par redéploiement ».

**L'étude de l'évolution de la LBU depuis 2005, présentée dans le graphique ci-dessous, est de ce point de vue satisfaisante.** En effet, le montant des AE, en passant de 270 millions d'euros en 2005 à 236 millions d'euros en 2008 a diminué de 12,6 % ; celui des CP est passé dans la même période de 173 millions d'euros à 200 millions d'euros, augmentant de 15,6 % ; la conséquence de cette double évolution étant la **diminution de plus de 63 % de l'écart entre AE et CP** qui est passé de 97 millions d'euros en 2005 à 36 millions d'euros en 2008.

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

(en millions d'euros)



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

Votre rapporteur spécial tient à souligner que la réduction du montant des AE n'a pas eu les conséquences dramatiques parfois redoutées voire annoncées. D'après les informations qu'il a recueillies auprès du directeur départemental de l'équipement à La Réunion, seules certaines petites sociétés du secteur de la construction ont pu souffrir de manière transitoire de la baisse des crédits consacrés à la LBU. Les CP n'ayant cessé d'augmenter, cette baisse des crédits a concerné uniquement la baisse des autorisations d'engagements. Or, votre rapporteur spécial insiste sur le fait qu'**il est inutile et même dommageable de « gonfler » artificiellement le montant des AE sans lien avec les CP.**

Par conséquent, les conséquences négatives à court terme, par ailleurs très limitées, de la réduction des AE de la LBU ne remettent pas en cause le bien fondé de cette évolution.

## **2. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a montré sa capacité à mieux gérer ses crédits**

Il convient de rappeler que les crédits de la LBU destinée au logement en outre-mer ont été transférés en 1997 et 1998 du ministère en charge du logement à celui en charge de l'outre-mer.

Ce transfert avait semblé justifié par la nécessité d'une meilleure adaptation de la politique du logement en outre-mer aux spécificités très marquées de la situation du logement dans ces collectivités territoriales. Votre rapporteur spécial notait toutefois, dans son précédent rapport sur le logement en outre-mer, que « *ce choix présentait l'inconvénient de « séparer », de*

*manière parfois artificielle, la question du logement en outre-mer de la question du logement en métropole* » et qu'il conviendrait de juger à moyen terme si la gestion des crédits de la LBU par le ministère en charge de l'outre-mer présentait réellement plus d'avantages que d'inconvénients par rapport à sa gestion par le ministère en charge du logement.

Au vu de l'évolution positive de la LBU depuis trois ans, **votre rapporteur spécial se réjouit de constater que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a fait preuve, en cette matière, d'une bonne capacité de gestion des crédits.** Cela le conforte dans l'idée que la complexité des problématiques locales relatives au logement justifie que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer continue à jouer un rôle important dans la gestion des crédits de la LBU. Il estime toutefois que la coopération entre le ministère en charge de l'outre-mer et celui en charge du logement doit être améliorée, ce dernier disposant en effet d'une expertise technique, qui doit être mise à profit dans la politique du logement ultramarin.

## ***B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES IMPAYÉS AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL***

### **1. Les engagements pris en 2006 par le ministre de l'outre-mer ont été tenus**

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007 à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2006, M. François Baroin, alors ministre de l'outre-mer, avait annoncé « *au total, 281 millions en autorisations d'engagement et 201 millions en crédits de paiement [...] directement consacrés en 2007 au logement social outre-mer, soit une hausse de 5 % en moyens d'engagement et de 18 % en moyens de paiement, par rapport aux crédits votés en 2006* ». Ces crédits supplémentaires étaient rendus nécessaires par le montant de la dette exigible, c'est-à-dire des impayés accumulés auprès des organismes de logement social, du fait de l'écart persistant entre les AE et les CP de la LBU.

Comme l'a relevé le rapport budgétaire sur la mission « Outre-mer »<sup>1</sup> du projet de loi de finances pour 2008, « *on constate a posteriori que les AE ont bien été augmentées de 60 millions d'euros pour l'année 2007, s'élevant ainsi au total à 270,75 millions d'euros, montant légèrement inférieur à celui annoncé fin 2006. Le montant des CP a été relevé quant à lui de 33,4 millions d'euros* ».

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91 – Tome III – Annexe 18 (2007-2008), « Loi de finances pour 2008 – Outre-mer », Henri Torre.

## **2. La réduction du montant des impayés aux organismes de logement social**

Une meilleure adéquation des CP aux AE, conjuguée à l'engagement fort du secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour améliorer la gestion des crédits et réduire le stock des impayés, a donc conduit à un **assainissement des relations financières entre l'Etat et les organismes de logement social en outre-mer**.

Ainsi, selon les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer à votre rapporteur spécial, la dette exigible de l'Etat vis-à-vis des organismes de logement social a été ramenée de 37,38 millions d'euros au 31 décembre 2006 à 17,1 millions d'euros au 31 décembre 2007. Votre rapporteur spécial se réjouit de cette évolution mais note toutefois que **des efforts doivent être poursuivis pour s'assurer que les impayés accumulés au cours de l'année 2007 ne s'accroissent pas à nouveau**.

## **II. L'IMPACT TROP INCERTAIN DE LA DÉFISCALISATION PLAIDE POUR UN FORT RECENTRAGE SUR LE LOGEMENT SOCIAL**

Le système de défiscalisation en matière de logement en outre-mer tel qu'il s'applique aujourd'hui résulte de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>1</sup>. Il est désormais possible de bénéficier soit d'un crédit d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu<sup>2</sup>, soit d'une déduction des résultats imposables au titre de l'impôt sur les sociétés<sup>3</sup> pour la construction ou la réhabilitation de logements dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles de Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises<sup>4</sup>.

Sans revenir sur la description précise des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer, qui figure dans le précédent rapport de votre rapporteur spécial, il s'agit désormais d'évaluer si les remarques formulées dans ce précédent rapport ont été prises en compte et de déterminer, en conséquence, la meilleure orientation à donner au dispositif de défiscalisation en matière de logement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

<sup>2</sup> Article 199 undecies A du code général des impôts.

<sup>3</sup> Article 217 undecies du code général des impôts.

<sup>4</sup> Voir le rapport n° 296 (2002-2003) sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, fait par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, déposé le 14 mai 2003.

## A. UN COÛT EXORBITANT ET D'IMPORTANTES EFFETS PERVERS

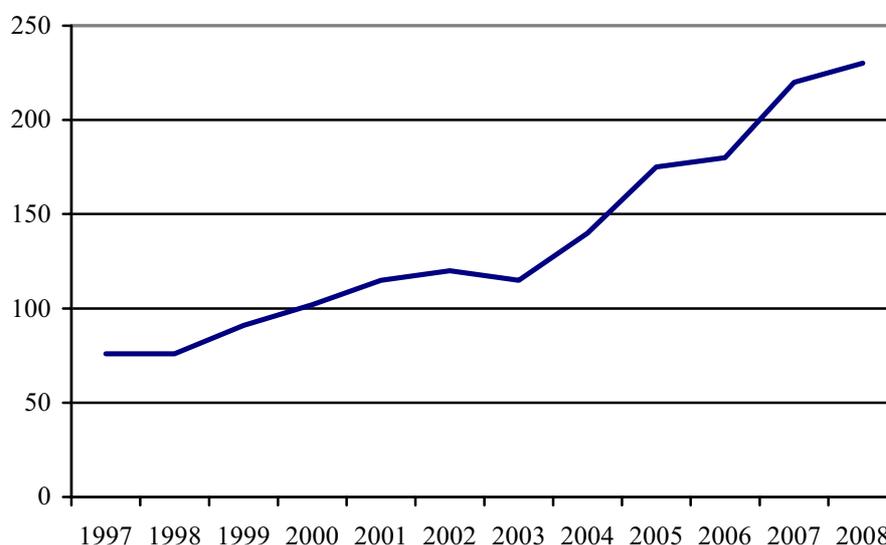
### 1. Le coût exorbitant de la défiscalisation en matière d'impôts sur le revenu appliquée au logement en outre-mer : 230 millions d'euros prévus en 2008

#### a) Un dépense fiscale non maîtrisée

Les difficultés d'évaluation de l'efficacité des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer, qui feront l'objet de développements ci-après, s'étendent à la difficulté d'évaluer précisément le montant de la dépense fiscale liée à ces dispositifs. En ce qui concerne la dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu, qui est de loin la plus lourde, votre rapporteur spécial constate toutefois une hausse très importante depuis son précédent rapport. Cette dépense fiscale était en effet évaluée à 180 millions d'euros en 2006 et devrait atteindre 230 millions d'euros en 2008<sup>1</sup>, soit une **hausse de plus de 27 % en deux ans, très loin des impératifs très contraints de hausse des dépenses globales de l'Etat.**

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

(en millions d'euros)



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

<sup>1</sup> Projets annuels de performances « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2008.

L'analyse de cette courbe démontre que **le coût de la dépense fiscale en matière d'impôts sur le revenu relative au logement en outre-mer n'est absolument pas maîtrisé.**

*b) Des créations d'emplois très coûteuses*

La défiscalisation en matière de logement poursuit plusieurs objectifs : elle doit favoriser dans les territoires qu'elle vise une activité économique solide, elle peut créer à cette occasion des emplois et elle favorise enfin l'amélioration des conditions d'habitat de la population. En ce qui concerne le nombre d'emplois créés par la défiscalisation liée au logement en outre-mer, votre rapporteur spécial regrette de ne pas disposer d'éléments précis permettant d'attester au non de l'efficacité de ce dispositif. Deux remarques doivent toutefois être faites.

D'une part, **le mécanisme global de défiscalisation en outre-mer est peu créateur d'emplois.** Votre rapporteur spécial soulignait ce point dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2008<sup>1</sup> : *« Il apparaît ainsi que les divers dispositifs d'aide fiscale à l'investissement coûtent à l'Etat près de 1 milliard d'euros. [...] On constate que le nombre d'emplois créés grâce à ces mesures est estimé par le secrétariat d'Etat, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, à 1.179. Ainsi, en apparence, un emploi créé nécessite une dépense fiscale de plus de 800.000 euros, ce qui appelle, à l'évidence, une réflexion sur l'éventuelle réforme de ces dispositifs ».*

D'autre part, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les rares emplois créés par la défiscalisation liée au logement en outre-mer sont des emplois précaires. Les entreprises de construction, à la faveur d'une opération de défiscalisation particulière, peuvent voir leur activité augmenter et embaucher à l'occasion des salariés. Mais la quasi-totalité des emplois créés sont des emplois à durée déterminée qui ne débouchent pas sur une intégration durable au sein du marché du travail.

Par conséquent, **la défiscalisation appliquée au logement en outre-mer ne peut se justifier par ses effets sur le marché du travail**, qui sont minimes et très coûteux pour les finances publiques.

## **2. Un dispositif inadapté aux besoins de l'outre-mer**

*a) La production de logements haut de gamme atteint ses limites*

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, notamment auprès de la direction départementale de l'équipement (DDE) de La Réunion, **les effets incitatifs de la défiscalisation sur les constructions**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91 – Tome III – Annexe 18 (2007-2008), « Loi de finances pour 2008 – Outre-mer », Henri Torre.

**de logements libres ont été modestes et ont aujourd'hui atteint leurs limites.**

Ainsi, la DDE de La Réunion estime que sur une moyenne de 8.000 à 9.000 logements libres construits par an à La Réunion, seuls environ 3.000 le sont grâce au dispositif de défiscalisation en faveur du logement libre. Elle constate, par ailleurs, que **les opérations bénéficiant de la défiscalisation concernent surtout le logement haut de gamme**. En effet, comme nous le verrons ci-après, le coût de la construction augmente fortement dans les territoires ultramarins. Par conséquent, pour rentabiliser des logements de plus en plus coûteux, il est nécessaire de produire des logements hauts de gamme, dont les loyers élevés permettront de rentabiliser l'opération. **Or, la demande de logement dans les collectivités territoriales d'outre-mer ne correspond pas à cette offre.**

La loi de programme précitée pour l'outre-mer de 2003<sup>1</sup> avait pourtant prévu un dispositif incitatif afin d'orienter la défiscalisation vers des logements à loyer relativement modéré. Ainsi, si toutes les opérations de construction de logement peuvent bénéficier d'une défiscalisation, il faut, pour bénéficier des montants maximum de défiscalisation, que le propriétaire bailleur s'engage à ce que le loyer soit inférieur à un plafond fixé à 12,08 euros par mois par mètre carré<sup>2</sup> dans les départements d'outre-mer. Mais ce dispositif lui-même semble être devenu inopérant, l'essentiel de la demande actuelle de logement se situant majoritairement en dessous de ce plafond.

Parallèlement, **la demande en logement haut de gamme est aujourd'hui largement satisfaite par le parc de logements disponibles**. Votre rapporteur spécial a pu constater sur place, à Saint-Denis de La Réunion, que de nombreux immeubles de standing récemment construits ne trouvent plus de locataires à loger<sup>3</sup>. Outre l'inutilité totale de favoriser des logements qui ne trouvent pas d'occupants, la défiscalisation en matière de logement en outre-mer pose de plus en plus de problèmes aux investisseurs. En effet, ceux-ci, très majoritairement métropolitains, investissent en outre-mer à la faveur des dispositifs de défiscalisation et ont de plus en plus de difficultés à louer les logements qu'ils ont financés. Ainsi, il n'est plus rare que des investisseurs ne parviennent plus à rentabiliser leurs investissements et perdent même parfois les fonds initialement investis dans ces opérations.

*b) Un nombre important de petits logements inoccupés*

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a pu constater sur place un autre facteur fréquent d'inadaptation aux besoins de la population des logements financés par la défiscalisation.

Il semble que dans de nombreux cas, les promoteurs préfèrent la construction de T1 ou de T2. En effet, ces logements, du fait de leur taille

---

<sup>1</sup> Loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

<sup>2</sup> Article 46 AG duodecimes du code général des impôts, annexe 3.

<sup>3</sup> Voir photo page 21.

réduite, sont moins chers et peuvent donc plus facilement intéresser des acquéreurs métropolitains qui achètent outre-mer non pour occuper les logements mais pour les louer. Or, malgré un phénomène croissant de « décohabitation »<sup>1</sup>, **ces petits logements sont en surnombre par rapport à la demande des populations ultramarines**. Par conséquent, un grand nombre de ces logements reste vacant et les investisseurs ne peuvent rentabiliser leur investissement. Le nombre élevé de logements défiscalisés à La Réunion devant lesquels figurent des pancartes offrant à la location de petits appartements de ce type en témoigne<sup>2</sup>.

Enfin, l'absence d'occupation de ces logements, qui ne trouvent pas de locataires du fait de leur inadaptation aux besoins locaux, conduit en général à leur dégradation du fait de l'absence d'entretien. Ainsi, les bailleurs sociaux ont fait état d'immeubles construits grâce à la défiscalisation qu'ils ont été amenés à reprendre en main parce que, du fait de leur non occupation, ils devaient faire l'objet d'une réhabilitation.

---

<sup>1</sup> Terme utilisé pour désigner la diminution du nombre de familles ultramarines qui cohabitent sur plusieurs générations.

<sup>2</sup> Voir photos pages 21 et 22.

**Saint-Denis de La Réunion : exemple de construction défiscalisée haut de gamme ne trouvant pas de locataires**



**Saint-Denis de La Réunion : exemple de construction défiscalisée dont les studios et T2 ne trouvent pas de locataires**



### 3. Un dispositif qui pénalise le logement social

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial estime que **la défiscalisation sur le logement libre a conduit les entreprises de construction à être moins disponibles pour les opérations de logement social**. Les risques de retards de paiement dans les opérations de logement social, dus notamment à l'écart entre les AE et les CP de la LBU, expliquaient en partie le fait que les entreprises de construction privilégiaient les chantiers de la défiscalisation et du logement libre. Une mission d'audit de modernisation a rendu en mars 2006 un rapport sur la politique du logement social outre-mer qui confirme que « *les opérations de défiscalisation créent un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social* »<sup>1</sup>.

A titre d'exemple, Mme Véronique Douyère, directrice générale de la société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR) a indiqué à votre rapporteur spécial que sur les 13 plus récents appels d'offre lancés par sa société, 11 étaient restés sans réponse car les entreprises de construction étaient déjà occupées par des opérations de défiscalisation en logement libre.

#### ***B. UNE INCAPACITÉ PERSISTANTE À ÉVALUER L'EFFICACITÉ DE LA DÉFISCALISATION***

##### **1. La mise en œuvre des recommandations du précédent rapport n'est pas encore effective**

###### *a) Les recommandations de votre rapporteur spécial*

Votre rapporteur spécial notait, dans son précédent rapport sur le logement en outre-mer, que « *les opérations [de défiscalisation] qui nécessitent un examen par le bureau des agréments du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne sont pas représentatives, pour l'heure, du coût global de la dépense fiscale* ». En effet, **la seule forme de contrôle** des opérations de défiscalisation d'impôt sur le revenu en matière de logement en outre-mer consiste en une information préalable du ministre chargé du budget en cas de constitution ou d'augmentation du capital, supérieure à 4,6 millions d'euros, d'une société civile immobilière bénéficiant de cette défiscalisation. De plus, ces opérations ne font pas l'objet d'un agrément exprès du ministre, l'article 199 *undecies* A du code général des impôts disposant seulement que le ministre ne doit pas avoir formulé, à leur rencontre, « *d'objection motivée [...] dans un délai de trois mois* ». Il s'agit donc moins d'un agrément que d'un accord préalable. En dessous de ce seuil, les opérations de défiscalisation peuvent être réalisées de plein droit.

---

<sup>1</sup> *Mission d'audit de modernisation de l'inspection générale des finances, du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale de l'administration, rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte), mars 2006.*

**Cette situation ne permet donc pas de rassembler les éléments d'informations relatifs au montant exact de la dépense fiscale et à l'efficacité du dispositif de la défiscalisation en matière de logement en outre-mer.** Ce constat avait conduit le précédent rapport sur le logement en outre-mer à suggérer de « *modifier la règle de l'accord, en abaissant le seuil* » de déclaration puisque « *la très grande majorité des opérations de logement sont d'un coût inférieur* ».

Votre rapporteur spécial serait favorable à l'abaissement du seuil à 1 million d'euro, qui semble, selon les informations recueillies, être envisagé dans le cadre du futur projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial préconisait, sans recourir à la mise en place d'un agrément au premier euro qui aurait risqué d'être lourd et complexe en pratique, d'établir une simple obligation de déclaration des opérations de défiscalisation en matière de logement en outre-mer au premier euro. L'objectif poursuivi était également d'obtenir une meilleure information sur les opérations de défiscalisation et leur montant. En l'absence d'une telle obligation, votre rapporteur spécial estimait, dans son précédent rapport, qu'il « *n'est pas interdit de penser qu'un montant de dépenses fiscales de 200 millions d'euros justifie un certain contrôle, sous peine de voir son efficacité mise en doute de manière systématique* ».

*b) Une mise en œuvre partiellement satisfaisante de ces recommandations*

Ces recommandations de votre rapporteur spécial concernant les difficultés d'évaluation du dispositif de la défiscalisation en matière de logement en outre-mer ont été rejointes par celles de la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer. Le bureau des agréments, au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, estimait également que le seuil retenu posait des problèmes en matière d'évaluation du dispositif, puisque la très grande majorité des opérations de défiscalisation s'opérait de plein droit, sans information de l'administration fiscale.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez et avec le soutien des élus d'outre-mer, **le dispositif déclaratif de la défiscalisation en matière de logement en outre-mer a évolué, suite à l'adoption de l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2006**<sup>1</sup>. Cet article a inséré dans le code général des impôts une nouvelle disposition qui prévoit que « *les personnes morales qui réalisent, en vue de les donner en location, des investissements bénéficiant des dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B ou 217 undecies déclarent à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

*investissements, l'identité du locataire et, dans les cas prévus par la loi, le montant de la fraction de l'aide fiscale rétrocédée à ce dernier »<sup>1</sup>.*

Votre rapporteur spécial se félicite de cette mesure, qui devrait permettre d'obtenir enfin des éléments d'information plus précis sur ce dispositif. Toutefois, aucune information supplémentaire n'est encore disponible, le décret d'application de la loi datant du 23 novembre 2007<sup>2</sup>. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du bureau des agréments, les premières déclarations devraient parvenir à l'administration fiscale en juin 2008, ce qui devrait permettre une première analyse du dispositif par l'INSEE dans le courant de l'année 2009.

Outre le fait qu'à l'heure actuelle, ce nouveau dispositif ne permet pas encore de disposer de davantage d'informations sur la défiscalisation en matière de logement, votre rapporteur spécial regrette qu'il ne vise que les personnes morales. Bien que l'on puisse supposer que la majorité des opérations de défiscalisation sont opérées par l'intermédiaire de personnes morales, dans le cadre d'un schéma externalisé, l'information recueillie sera incomplète puisqu'elle n'englobera pas les opérations de défiscalisation mise en œuvre par des personnes physiques.

## **2. Une évaluation de la défiscalisation actuellement impossible**

**Les informations recueillies par votre rapporteur spécial ne permettent donc pas, dans ces conditions, d'évaluer à l'heure actuelle les conséquences des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer.**

Ce constat est partagé par la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, chargée de la mise en œuvre de l'article 38 de cette loi qui prévoit notamment une évaluation triennale de l'impact socio-économique des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer. Or, le dernier rapport d'étape de cette commission, rendu le 6 décembre 2006<sup>3</sup>, indique que « *le principal constat auquel a abouti la Commission est que l'ensemble des travaux qui ont été conduits ne permettaient pas d'évaluer, au sens de l'article 38 de la LPOM, le dispositif de défiscalisation, tous secteurs ou procédures confondus* ».

---

<sup>1</sup> Article 242 sexies du code général des impôts.

<sup>2</sup> Décret n° 2007-1661 du 23 novembre 2007 pris pour l'application de l'article 242 sexies du code général des impôts relatif aux obligations déclaratives des personnes morales réalisant, en vue de les donner en location, des investissements bénéficiant des dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B ou 217 undecies du même code et modifiant l'annexe II à ce code.

<sup>3</sup> Commission Nationale d'Evaluation de la Loi de Programme pour l'Outre-Mer, rapport d'étape « Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer : évaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales », 6 décembre 2006.

**Cet aveu de totale incapacité à évaluer un dispositif qui coûte près de 230 millions d'euros au budget de l'Etat n'est pas seulement regrettable, il est une des raisons qui conduisent à demander sa remise en cause.**

### ***C. RECENTRER LA DÉFISCALISATION SUR LE LOGEMENT SOCIAL : LE MOINS MAUVAIS CHOIX***

**L'ensemble des raisons évoquées ci-dessus conduisent votre rapporteur spécial, dans la lignée des préconisations qu'il avait formulées dans son rapport d'information sur le logement de 2006, à souhaiter une suppression du dispositif de la défiscalisation appliquée au logement libre.** Le rapport précité de votre rapporteur spécial jugeait qu'il était préférable d'obtenir des « *conclusions sur l'impact de la défiscalisation, avant d'en modifier le mécanisme* ». Deux ans plus tard, votre rapporteur spécial est conduit à juger plus sévèrement encore ce dispositif puisqu'il constate que les outils permettant une meilleure évaluation sont toujours inexistants.

Par ailleurs, comme indiqué ci-avant, le coût de la défiscalisation appliquée au logement n'a cessé d'augmenter.

**Ces éléments conduisent votre rapporteur spécial à souhaiter, sans plus attendre, que la défiscalisation ne s'applique plus au logement libre mais soit recentrée sur le logement social, qui, à l'heure actuelle, ne dispose d'aucun dispositif spécifique en matière de défiscalisation.**

#### **1. Des réticences de principe : la défiscalisation devrait cibler les investissements productifs**

En préambule, votre rapporteur spécial tient à insister sur le fait que **la mise en œuvre de la défiscalisation sur le logement social, comme sur le logement libre, n'est pas économiquement satisfaisante.**

En effet, le système de la défiscalisation ne se justifie, de manière générale, que par le fait qu'elle porte sur des investissements productifs, à même de créer des richesses et d'entraîner dans leur sillage un développement économique autonome et pérenne des régions visées. Or, la défiscalisation en matière de logement ne répond pas ces critères. En effet, le secteur de la construction, s'il est riche en main d'œuvre, n'est pas susceptible de porter le développement économique des régions concernées, l'essentiel des matières premières utilisées pour les constructions d'habitations étant importées et non produites sur le territoire des collectivités territoriales d'outre-mer.

## **2. Deux avantages cumulés : l'aide au secteur de la construction et la réponse au besoin de logement social**

Toutefois, en l'espèce, deux raisons conduisent votre rapporteur spécial à soutenir la défiscalisation appliquée au logement social, malgré ses réticences de principe.

### *a) L'aide au secteur de la construction*

Les économies des collectivités territoriales ultramarines souffrent de manière générale de **l'absence d'une base industrielle, agricole et touristique à même de soutenir un développement économique pérenne.**

Dans ce contexte de faible activité industrielle, **le secteur de la construction est d'une importance particulière.** A La Réunion par exemple, en 2003<sup>1</sup>, le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP) représentait 6,6 % du PIB. Bien que n'étant que d'un point supérieur au pourcentage de la métropole, il représente plus de 50 % du secteur secondaire, très faible sur l'île. En comparaison, le secteur BTP ne représentait en métropole à cette date que 34 % de la valeur ajoutée du secteur secondaire. **Les économies ultramarines sont donc beaucoup plus sensibles à l'activité du secteur de la construction que l'économie métropolitaine.**

Par ailleurs, le secteur du BTP présente l'avantage d'être très utilisateur de main d'œuvre. A La Réunion, il représentait au 1<sup>er</sup> janvier 2005 7,5 %<sup>2</sup> de l'emploi salarié, dans un contexte où les taux de chômage sont importants, celui de La Réunion s'élevant à titre d'exemple à 24,2 % de la population active au deuxième trimestre 2007<sup>3</sup>.

Ainsi, bien que les effets sur l'emploi de la défiscalisation appliquée au logement en outre-mer soient, comme indiqué ci-avant, relativement limités, il peut sembler pertinent, vue l'absence de base industrielle solide hors le secteur de la construction, d'encourager ce secteur, au travers notamment du dispositif de la défiscalisation en matière de logement social.

### *b) La nécessité de produire du logement social*

Par ailleurs, **le recentrage de la défiscalisation sur le logement social présente un intérêt social essentiel dans le contexte d'accroissement des besoins de logement dans les collectivités territoriales d'outre-mer.** Le besoin de l'outre-mer en logement social, qui fera l'objet de développements ci-après, peut être illustré par ceux de l'île de La Réunion où, au vu des projections démographiques actuelles, une multiplication par trois du nombre de logements actuellement produits serait nécessaire pour répondre à la

---

<sup>1</sup> Dernier chiffres disponibles, INSEE, août 2007.

<sup>2</sup> Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer, « La Réunion en 2006 ».

<sup>3</sup> Source : enquête emploi de l'INSEE, n° 72, novembre 2007.

demande, selon les projections effectuées par l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH)<sup>1</sup>.

D'autre part, l'importante demande de logement social garantirait aux investisseurs que les logements produits pourraient sans difficulté trouver des locataires, ce qui n'est plus le cas à l'heure actuelle en matière de logements libres.

### **3. Les conditions nécessaires pour qu'une défiscalisation appliquée au logement social soit efficace**

#### *a) Lisser dans le temps le recentrage de la défiscalisation sur le logement social*

**Il est probable**, au vu des propos tenus par les différents interlocuteurs que votre rapporteur spécial a eu l'occasion de rencontrer, **que le recentrage de la défiscalisation sur le logement social produise une ou deux années creuses en termes de constructions de logements**. En effet, ce changement nécessitera que les bailleurs sociaux se familiarisent avec ce nouveau mode de financement et que les entreprises de construction réorientent leur activité du logement libre vers le logement social.

C'est pourquoi **votre rapporteur spécial est favorable à ce que ce recentrage soit lissé dans le temps**, afin qu'il pénalise le moins possible les entreprises de construction et que les effets négatifs de ce recentrage sur les économies ultramarines soient le plus limités possibles.

#### *b) Simplifier le recours à la défiscalisation pour les bailleurs sociaux*

Les bailleurs sociaux rencontrés par votre rapporteur spécial ont tous fait part de leur inquiétude quant à la complexité du système de la défiscalisation. En comparaison, ils ont estimé que l'utilisation de la LBU avait « *le mérite de la simplicité* ».

En effet, le système actuel de la défiscalisation est complexe, il nécessite la constitution d'un dossier, de trouver des investisseurs parfois éloignés, souvent en métropole, et fait donc nécessairement intervenir des intermédiaires financiers qui se rémunèrent pour les services qu'ils proposent. Votre rapporteur spécial souhaite que, dans le cadre de la réflexion actuellement menée sur le recentrage de la défiscalisation sur le logement social, **le ministère en charge des finances soit à même de proposer aux bailleurs sociaux un système simple de mise en œuvre qui garantisse à la fois l'attrait du dispositif pour les investisseurs et la faisabilité de sa mise en œuvre par les bailleurs sociaux**, ceux-ci n'étant pas familiarisés avec le montage d'opérations financières de défiscalisation.

---

<sup>1</sup> « Réserves foncières des communes et des bailleurs sociaux à La Réunion », AGORAH, juillet 2007.

L'application de la défiscalisation au logement social nécessite d'adapter son fonctionnement. Il serait, de ce point de vue, particulièrement utile que soit mis en place **un guichet unique pour les bailleurs sociaux à la recherche de financements défiscalisés**. Votre rapporteur spécial souhaite que soit étudiée la possibilité de confier à la Caisse des dépôts et consignations le rôle de centralisation des investissements destinés à la défiscalisation en matière de logement social. En tant qu'institution au service de l'intérêt général, l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations garantirait qu'aucun intermédiaire financier ne limite la rentabilité financière de l'investissement par son intermédiation. Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations détient une expertise unanimement reconnue en matière de financement du logement social et les bailleurs sociaux sont déjà habitués à travailler en partenariat avec elle.

*c) Ne pas diminuer parallèlement les crédits de la ligne budgétaire unique*

Faire bénéficier le logement social d'un dispositif de défiscalisation augmenterait la dépense fiscale consacrée à cette politique. Réduire, en parallèle, les crédits de la LBU présenterait pour l'Etat l'avantage de transformer la dépense budgétaire que représente la LBU en une moindre recette que constitue la défiscalisation. En affichage, cela permet donc de réduire les dépenses de l'Etat, puisque les dépenses fiscales ne sont pas considérées comme une dépense mais comme une moindre recette. Ainsi, de nombreux interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial ont manifesté des **craintes que, dans le contexte actuellement très contraint des finances publiques, la réorientation de la défiscalisation sur le logement social soit l'occasion pour l'Etat de diminuer les crédits affectés à la LBU**.

Votre rapporteur spécial souhaite très clairement que le recentrage de la défiscalisation sur le logement social ne soit pas l'occasion de diminuer parallèlement les crédits de la LBU. En effet, **les besoins en logement social outre-mer sont tels que les deux outils sont nécessaires pour tenter de parvenir à un niveau de construction satisfaisant**.

*d) Maintenir le nouveau système de défiscalisation pendant une durée minimale*

Votre rapporteur spécial note que le système de défiscalisation prévu par la loi de programme précitée pour l'outre-mer de 2003<sup>1</sup> doit s'appliquer pendant quinze ans, soit jusqu'en 2017, afin de fournir aux acteurs économiques la stabilité nécessaire pour profiter de ses dispositions et permettre ainsi, à l'issue de cette période, d'avoir une vision claire des effets de cette mesure.

---

<sup>1</sup> Loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

**Il apparaît toutefois qu'à l'issue des cinq années écoulées, des éléments probants permettent de proposer une réforme de ce dispositif, soutenue par votre rapporteur spécial.**

Il est également souhaitable, dans l'hypothèse d'un recentrage de la défiscalisation sur le logement social, que le nouveau dispositif reste inchangé pendant un délai identique de cinq années. En effet, les opérations de construction de logements sociaux sont relativement complexes et nécessitent régulièrement une durée de trois années entre le début du projet et sa réalisation définitive. Par conséquent, **une certaine stabilité sera nécessaire pour que les opérateurs s'approprient le nouveau dispositif et que l'on soit à même de juger de son efficacité et de sa pertinence.**

Par ailleurs, il paraît souhaitable à votre rapporteur spécial de conserver la date de 2017 comme échéance à laquelle le dispositif de défiscalisation disparaîtra s'il n'est pas reconduit. Cela évitera la création d'une « niche fiscale » pérenne en rendant nécessaire la réévaluation périodique de son efficacité.

### **III. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES AUTRES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

#### ***A. L'ABSENCE D'APPLICATION DE LA LOI DE COHÉSION SOCIALE DU 18 JANVIER 2005***

##### **1. Les recommandations du précédent rapport de votre rapporteur spécial**

Dans son rapport précité sur le logement en outre-mer de 2006, votre rapporteur spécial regrettait que les collectivités territoriales d'outre-mer soient trop souvent écartées des efforts faits en métropole en matière de logement.

En particulier, la loi de cohésion sociale de 2005<sup>1</sup>, si elle bien applicable dans les départements d'outre-mer en ce qui concerne ses dispositions purement juridiques, n'a toujours pas été suivie d'une programmation financière qui permettrait sa réelle mise en œuvre. Son article 87 dispose que « *comme en métropole, les départements d'outre-mer sont éligibles à l'ensemble des mesures de soutien et de relance du logement social, à la mise en place du volet logement du plan de cohésion sociale avec notamment la mobilisation de la ligne budgétaire unique* » mais votre rapporteur spécial regrettait dans son précédent rapport que « *en dehors de toute programmation financière, cet article reste « lettre morte » et n'empporte aucune conséquence pratique* ».

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

## 2. Une programmation financière encore à venir

Depuis, l'article 23 de la loi instituant le droit au logement opposable<sup>1</sup> a complété cet article en prévoyant que « *dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, 37.500 logements sociaux seront créés au cours des années 2007 à 2009* ». Cet effort visait, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, à rattraper le retard des DOM en logements sociaux et à atteindre le même ratio que la métropole en termes de nombre de logements sociaux par habitants.

**Votre rapporteur spécial ne peut que regretter que la programmation pluriannuelle des crédits n'ait pas été inscrite dans la loi.** Selon les informations qu'il a recueillies auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette programmation serait en cours dans le cadre de la préparation du budget pluriannuel 2009-2011. **Il conviendra de s'assurer que les départements d'outre-mer puissent enfin profiter des efforts consentis par la nation pour le logement social.**

### ***B. L'ABSENCE DE BANALISATION DE L'INTERVENTION DE L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)***

#### **1. Les recommandations du précédent rapport de votre rapporteur spécial**

L'ANAH a pour fonction de proposer aux propriétaires bailleurs et occupants des aides destinées à faciliter le financement des travaux d'amélioration des logements.

Dans son précédent rapport, **votre rapporteur spécial soulignait que l'ANAH n'était compétente, dans les départements d'outre-mer, que pour les propriétaires bailleurs** et non pour les propriétaires occupants. Il notait que, pour ces derniers, l'aide « *financée dans les DOM par le ministère de l'outre-mer, est beaucoup plus favorable qu'en métropole, où elle est gérée par l'ANAH. Ainsi, la subvention moyenne accordée par logement est supérieure à 15.000 euros dans les DOM contre 2.300 euros en métropole* » et envisageait par conséquent « *un transfert de la ligne budgétaire correspondante vers l'ANAH* ». Outre les coûts supplémentaires induits par la gestion de certaines aides par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'absence d'intervention de l'ANAH pour les propriétaires occupants ne semblait pas justifiée par les spécificités ultramarines puisque parallèlement l'agence intervient pour les propriétaires bailleurs.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

## 2. La nécessité d'accroître le rôle de l'ANAH

En l'absence de modification de ces dispositions, votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir l'intervention de l'ANAH en outre-mer étendue à l'ensemble des compétences qu'elle détient en métropole. Cette banalisation est d'autant plus souhaitable que, comme l'indique le tableau ci-après, l'intervention de l'ANAH dans les DOM s'est accrue depuis 2005, ce qui montre la capacité de cette agence à s'investir dans des actions ultramarines.

**Bilan de l'activité de l'ANAH dans les DOM depuis 2005**

	2005	2006	2007
Nombre total de logements réhabilités dans les DOM	410	502	567
– dont Guyane	95	95	136
– dont Martinique	237	308	309
– dont Réunion	20	22	72
– dont Guadeloupe	58	77	50
Montants annuels ( <i>en millions d'euros</i> )	6,9	7,09	11

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Il apparaît clairement que pour davantage de clarté, les 11 millions d'euros d'aides accordées par l'ANAH dans les DOM aux propriétaires bailleurs et les 28,5 millions d'euros<sup>1</sup> prévus, en crédits de paiement, pour l'aide accordée aux propriétaires occupants par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devraient être fusionnés.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à **saluer le projet d'extension de la compétence de l'ANAH à Mayotte**, prévu, selon les informations qu'il a recueillies, dans le futur projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, qui se justifie par la perspective de la départementalisation de cette collectivité territoriale et par la situation particulièrement dramatique du logement à Mayotte.

---

<sup>1</sup> Montant prévu pour 2008 inscrit dans le projet annuel de performances « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2008.

## SECONDE PARTIE

### LA SITUATION CRITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER NÉCESSITE LA MISE EN ŒUVRE D'AUTRES MESURES

#### I. L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE-MER

##### A. L'EFFRONDREMENT DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

###### 1. Une baisse globale de 22 % sur deux ans du logement locatif social

A l'exception de la Guadeloupe, l'ensemble des DOM connaissent depuis 2005 **une très forte baisse du nombre d'opérations de construction ou de réhabilitation de logements.**

Evolution du nombre d'opérations réalisées grâce au financement de l'Etat<sup>1</sup>

	2005	2006	2007
Guyane	1.902	707	713
Guadeloupe	2.612	2.414	2.881
Martinique	2.130	1.461	1.266
La Réunion	4.150	3.368	2.733
Mayotte	509	421	120
<b>Total</b>	<b>11.303</b>	<b>8.371</b>	<b>7.713</b>

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

On constate notamment une forte baisse sur la période de **la production de logements locatifs sociaux** qui passent de 4.711 en 2005 à 3.676 en 2007, soit **une diminution de 22 % sur deux ans**. La baisse touche essentiellement le logement locatif social (LLS) puisque le logement locatif très social (LLTS) se maintient sur la période aux alentours de 950

---

<sup>1</sup> Incluant le logement locatif social, l'accession sociale, l'amélioration du parc privé et la réhabilitation du parc public.

productions par an. L'évolution est toutefois très contrastée selon le département d'outre-mer concerné.

Plus d'un an après **la conférence nationale du logement outre-mer réunie le 27 février 2007** par MM. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et François Baroin, alors ministre de l'outre-mer, on constate que **les objectifs qui y avaient été fixés sont loin d'avoir été atteints**. La conférence prévoyait notamment la construction ou la réhabilitation de 12.500 logements par an entre 2007 et 2009. Or, seuls 7.593 logements ont été produits en 2007. Votre rapporteur spécial constate donc avec regret que **les efforts affichés lors de la conférence nationale du logement outre-mer n'ont pas été suivis d'effets**.

## 2. Le cas de La Réunion : - 34 % entre 2005 et 2007

La Réunion, où votre rapporteur spécial a pu se rendre dans le cadre de son contrôle, est un cas particulièrement symptomatique de l'évolution à la baisse des constructions de logement social, généralisée à la quasi-totalité de l'outre-mer.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **le nombre moyen de constructions de logements sociaux à La Réunion s'élevait à environ 4.500 par an dans les années 1990**. Or, l'évolution depuis 2005 du nombre de constructions est particulièrement alarmante puisque **seuls 2.733 logements ont été produits en 2007** à La Réunion, en incluant les 725 opérations d'amélioration du parc privé, ce que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer qualifie de « *record historiquement bas* ». La moyenne de production par an depuis 2000 ne s'élève plus qu'à 3.600 logements sociaux financés.

### Evolution de la production de logement social à La Réunion

	2005	2006	2007
<b>Logement locatif social</b>	1.835	2.001	1.221
<b>Accession sociale</b>	885	823	787
<b>Amélioration du parc privé</b>	1.010	544	725
<b>Réhabilitation du parc public</b>	420	0	0
<b>Total</b>	4.150	3.368	2.733

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

## **B. PRENDRE CONSCIENCE DE L'ÉTENDUE DES BESOINS EN LOGEMENT SOCIAL**

### **1. L'exemple de La Réunion**

#### *a) Des besoins non couverts par les réalisations*

Au premier janvier 2007, **près de 26.000 ménages avaient, à La Réunion, déposé une demande de logement locatif social** à jour auprès des bailleurs sociaux<sup>1</sup>. **Le nombre de demandes actuellement en attente équivaut ainsi à la moitié du parc de logements sociaux existant.**

L'association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux et aménageurs – océan indien (ARMOS - oi) estime ainsi que « *la situation continue de se détériorer à La Réunion, avec un taux de couverture de la demande par l'offre de logements locatifs sociaux qui n'a jamais été aussi faible* »<sup>2</sup>.

#### *b) Des prévisions démographiques alarmantes : 933.000 habitants d'ici 2020*

Selon le scénario central envisagé par l'INSEE<sup>3</sup>, **la population de La Réunion devrait atteindre 933.000 habitants en 2020**, contre environ 800.000 aujourd'hui.

Selon les projections effectuées par l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH)<sup>4</sup>, cette évolution démographique soutenue nécessiterait la construction de plus de 100.000 logements sociaux d'ici à 2020 et rendrait donc nécessaire un **rythme de construction de plus de 7.500 logements sociaux par an**. Selon le secrétaire général de la préfecture de La Réunion, ce chiffre de construction de logements sociaux d'ici à 2020 « *n'est pas un objectif mais une nécessité* ».

Or, ce chiffre doit être mis en parallèle avec la réalité qui, comme nous l'avons indiqué, a vu le nombre de logements sociaux construits en 2007 s'élever à seulement 2.733, en incluant 725 améliorations de parc privé. Ce simple constat conduit votre rapporteur spécial à être **particulièrement inquiet quant à la possibilité de relever le défi que représente, en matière de logement social, l'évolution démographique de La Réunion.**

#### *c) Un nombre élevé de foyers en situation de précarité*

La situation sociale de La Réunion est spécifique du fait de disparités sociales particulièrement marquées. L'édition 2007 du rapport de l'Institut

---

<sup>1</sup> Source : Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux et aménageurs – océan indien.

<sup>2</sup> Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux et aménageurs – océan indien, « *Le parc, la demande, les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion* », édition 2007.

<sup>3</sup> Source : « *Le million d'habitants dépend des migrations* », Christian Monteil, chargé des études démographiques, INSEE.

<sup>4</sup> « *Réserves foncières des communes et des bailleurs sociaux à La Réunion* », AGORAH, juillet 2007.

d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) sur La Réunion indique que « *La Réunion constitue une des régions présentant des rémunérations salariales nettes annuelles moyennes les plus élevées pour les cadres, les professions intermédiaires et les employés, tandis que l'île affiche le niveau de salaires annuels nets moyens les plus bas pour les ouvriers* ». L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial a confirmé que l'échelle de répartition des richesses à La Réunion était plus étendue que celle observable en métropole. Cela se traduit notamment par un taux de chômage qui, bien qu'en forte baisse (- 3,3 points en un an), reste préoccupant puisqu'il atteint 24,2 % de la population active au deuxième trimestre 2007<sup>1</sup>.

Ce constat produit des effets inquiétants en matière de logement social. Ainsi, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **les deux tiers des bénéficiaires de logements sociaux à La Réunion sont titulaires de minima sociaux**, un tiers n'ayant pour seul revenu que le revenu minimum d'insertion (RMI). Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime par ailleurs que **74 % des foyers de La Réunion se situent dans les plafonds de ressources éligibles au logement**.

## **2. Des besoins importants dans l'ensemble des départements d'outre-mer**

**L'ampleur des besoins en matière de logement social est générale à l'ensemble des départements d'outre-mer ainsi qu'à Mayotte :**

- en Guyane, les besoins en logements pour les dix prochaines années sont évalués par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer à 3.000 constructions par an, dont la moitié de logements sociaux aidés par l'Etat. Or, depuis deux ans, le nombre de logements sociaux produits se situe aux alentours de 600 par an ;

- en Guadeloupe, les besoins annuels sont évalués à 6.500 logements par an, en plus des 22.000 ménages qui sont actuellement en attente de logement social. Or, la production annuelle ne dépasse pas 3.000 logements sociaux depuis 3 ans ;

- en Martinique, ce sont 2.000 logements sociaux par an qui seraient nécessaires, pour une production inférieure à 1.300 en 2007 ;

- enfin, à Mayotte, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer reconnaît une situation catastrophique, et indique que « *les données concernant Mayotte reflètent la « panne » du système de production, dont la restructuration sera l'une des priorités du gouvernement dans son élaboration des modalités d'accompagnement du processus de départementalisation de Mayotte* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : enquête emploi de l'INSEE, n° 72, novembre 2007.

<sup>2</sup> Réponse aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial.

### **C. DES DIFFICULTÉS CROISSANTES À METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE**

#### **1. La politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) en outre-mer : 52 millions d'euros en 2007**

Au sein de la LBU, en 2007, ce sont 52,44 millions d'euros qui ont été consacrés à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM et à Mayotte ainsi qu'à la participation à l'aménagement des quartiers (PAQ). Le montant des crédits consacrés à la RHI varie fortement d'une année sur l'autre car, comme l'indique le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les objectifs de construction de logements sociaux sont privilégiés, la RHI servant de variable d'ajustement.

**Depuis 2000, on constate une hausse des crédits consacrés à la RHI qui s'établissent en moyenne à 44 millions d'euros par an, soit près de 17 % de la dotation budgétaire moyenne consacrée au logement.**

#### **Crédits consacrés à la politique de résorption de l'habitat insalubre**

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Guadeloupe</b>	7,26	6,88	8,75
<b>Guyane</b>	11,31	9,16	10,55
<b>Martinique</b>	3,51	5,29	4,97
<b>Réunion</b>	26,05	20,35	17,62
<b>Mayotte</b>	9,70	7,55	10,55
<b>Total</b>	57,83	49,23	52,44

*Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

La logique de la politique de résorption de l'habitat insalubre est de mettre en œuvre des opérations globales. **L'objectif est de réaménager l'ensemble d'un quartier en créant ou en modernisant tous les équipements nécessaires : immeubles, réseaux d'assainissement, voirie, etc.** Cette politique est en général appliquée aux secteurs urbains les plus dégradés, qui s'apparentent à des « bidonvilles », afin de les transformer en quartiers de logements et d'équipement salubres et intégrés aux réseaux urbains<sup>1</sup>. Certaines réalisations sont ainsi particulièrement réussies, comme a pu le constater votre rapporteur spécial à Saint-Denis de La Réunion, à tel

<sup>1</sup> Voir photos pages 39 et 40.

point que des habitations de défiscalisation en logement libre se construisent à côté des anciens bidonvilles réhabilités en zones de logement social.

La mise en œuvre de ces politiques se fait sous la conduite des maires. Les communes sont maîtres d'ouvrage des opérations mais sont fréquemment amenées, du fait de l'insuffisance de leurs services techniques, à faire appel à des sous-traitants, tant pour la conceptualisation que pour la réalisation de ces réhabilitations de quartiers.

Ces opérations de réhabilitation présentent un intérêt à la fois sur les plans sanitaires et sociaux. Ils permettent aussi fréquemment de procéder à une densification de l'occupation des terrains qui est doublement bénéfique. D'une part, elle favorise l'augmentation de l'offre de logements dans le contexte de pénurie du foncier disponible et d'accroissement démographique qui caractérise les collectivités territoriales d'outre-mer. D'autre part, elle permet, en augmentant le nombre de foyers de la zone de rendre l'investissement plus profitable.

**Saint-Denis de La Réunion : exemple de bidonville, situé à quelques centaines de mètres de la préfecture**



**Saint-Denis de La Réunion : exemple d'ancienne zone de bidonvilles réhabilitée en logements sociaux**



## 2. Malgré les réalisations, les besoins restent constants et sont de plus en plus difficiles à satisfaire

### a) Une évaluation difficile du nombre de logements insalubres : plus du quart du parc immobilier ?

L'évaluation du nombre de logements insalubres dans les collectivités territoriales d'outre-mer reste complexe étant donné le caractère dispersé et parfois non déclaré des logements concernés. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer reconnaît lui-même que « *les éléments de connaissance sur la situation de l'insalubrité sont très parcellaires* »<sup>1</sup>. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **le nombre de logements insalubres dans les DOM s'élève à près de 55.000, soit environ le quart du parc immobilier.**

Ces chiffres recouvrent une réalité très diverse que votre rapporteur spécial a pu constater sur place : l'habitat insalubre peut aussi bien être un « bidonville » constitué de murs en tôle, sans eau ni électricité qu'une maison illégale, en briques, raccordée aux réseaux urbains.

Selon les données fournies par l'Agence pour l'observatoire de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), **le nombre de ménages vivant en situation d'insalubrité est d'environ 20.000 à La Réunion.** Cette estimation date du dernier recensement exhaustif de 1998.

Un nouveau recensement du **logement insalubre à La Réunion** est en cours. Il semble, selon les informations recueillies sur place par votre rapporteur spécial, que ce nombre **soit resté constant depuis 10 ans** et qu'il soit encore aujourd'hui proche de 20.000. Les difficultés rencontrées dans l'évaluation du nombre de logements insalubres expliquent que les chiffres les plus récents communiqués par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur l'évolution du nombre de logements insalubres datent de 2003.

Evolution du nombre de logements insalubres en outre-mer

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Total
<b>1998</b>	20.000	6.000	5.500	21.400	10.041	62.941
<b>2003</b>	21.000	7.800	5.000	20.600	14.277	68.677
<b>Evolution sur 5 ans</b>	+ 5 %	+ 30 %	- 9,1 %	- 3,74 %	+ 42,19 %	+ 9,11 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

<sup>1</sup> Réponse aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial.

*b) L'insuffisance du logement social et la dispersion de l'habitat insalubre expliquent la permanence de l'insalubrité*

**Votre rapporteur spécial constate donc que la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) à La Réunion, malgré ses réalisations importantes, permet d'endiguer, mais non de résorber réellement l'habitat insalubre.**

Une des raisons qui expliquent cette difficulté résulte des changements constatés dans la structure de l'habitat insalubre. Il y a dix ans, les poches d'insalubrité étaient constituées de secteurs relativement vastes, identifiables et concentrés, qui s'apparentaient à des « bidonvilles » étendus. Les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial font ainsi référence à des surfaces de 20 à 30 hectares. Suite aux efforts poursuivis, notamment dans les années 80, pour résorber ces zones, **l'habitat insalubre a pris une forme plus diffuse, consistant en plusieurs groupes d'habitations très dispersés et moins facilement repérables.** L'insalubrité s'est aussi déplacée sur les hauteurs des villes et dans les profondeurs des parcelles, par exemple derrière des constructions légales, **ce qui la rend moins visible.**

Les opérateurs font donc face à des opérations rendues plus difficiles, le mode habituel de réaménagement complet de grands secteurs urbains au travers de larges opérations de RHI n'étant plus adapté à la lutte contre ces habitats insalubres.

**L'autre raison qui explique la permanence du nombre de logements insalubres est la chute des réalisations de logements sociaux.** Les deux problématiques sont liées puisque les personnes qui ne trouvent pas à se loger dans des logements sociaux et qui n'ont pas les moyens de se loger en logement libre sont plus à même de constituer des poches d'insalubrité, en se logeant où ils le parviennent. Ce constat est un argument supplémentaire qui plaide pour une augmentation forte de la production de logements sociaux en outre-mer. En favorisant la production de davantage de logement social, l'Etat lutte parallèlement contre le logement insalubre et évite ainsi des coûts supplémentaires qui résulteraient nécessairement de la politique de RHI à mettre en œuvre.

*c) L'immigration clandestine est facteur d'habitat insalubre*

Si le manque de logement social peut, en partie, expliquer la permanence de zones d'habitat insalubre, elle n'en est pas seule responsable. En effet, les étrangers en situation irrégulière ne peuvent bénéficier de logements sociaux, ceux-ci étant réservés aux Français ainsi qu'aux étrangers en situation régulière.

Par conséquent, **la présence d'immigrés clandestins, qui disposent souvent de peu de ressources, conduit à l'existence de logements illégaux qui sont plus à même d'être en situation d'insalubrité.** Ainsi, dans les collectivités territoriales d'outre-mer où l'immigration clandestine est la plus forte, c'est-à-dire Mayotte et la Guyane, la lutte contre l'habitat insalubre est

rendue plus difficile. Elle passe en partie par une meilleure maîtrise des flux migratoires et un contrôle plus efficace des filières d'immigration clandestine.

### **3. Des recommandations de l'audit de modernisation qui restent à mettre en œuvre**

Une mission d'audit de modernisation s'est penchée sur la question du pilotage de la politique de résorption du logement insalubre en outre-mer et a rendu son rapport en janvier 2006<sup>1</sup>.

Constatant notamment « *la difficulté des collectivités territoriales à s'engager dans des opérations de RHI* », elle a formulé plusieurs propositions de réformes, dont **un des objectifs majeurs serait d'assurer un meilleur partenariat entre l'Etat et les communes**. Ce partenariat est nécessaire. En effet, l'Etat, en vertu de la circulaire interministérielle du 26 juillet 2004<sup>2</sup>, est le principal contributeur aux opérations de RHI puisqu'il subventionne en général les opérations à hauteur de 80 %, tandis que les communes, du fait de leurs prérogatives en matière d'urbanisme, sont les maîtres d'ouvrage de ces opérations.

Si, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer semble favorable aux orientations dégagées par l'audit de modernisation, il en est encore au stade de la formulation de propositions de réformes devant permettre une meilleure collaboration entre l'Etat et les communes et surtout une plus grande implication de celles-ci dans la politique de RHI, objectif que partage entièrement votre rapporteur spécial.

Votre rapporteur spécial tient à souligner **l'urgence de la situation, certaines familles vivant aujourd'hui dans des situations d'insalubrité qui ne sont pas dignes de la République**.

## ***D. LA NÉCESSITÉ DE REDÉFINIR LES PRIORITÉS BUDGÉTAIRES DE L'ETAT***

### **1. Donner la priorité au logement social**

Si votre rapporteur spécial se félicite de la résorption de l'écart entre les AE et les CP au sein de la LBU, il reste préoccupé par **l'inadaptation de l'engagement financier de l'Etat au problème du logement social en outre-mer**. Les chiffres évoqués ci-dessus montrent clairement qu'à moyen terme les

---

<sup>1</sup> « *Rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre en outre-mer* », mission d'audit de modernisation, janvier 2006, inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, conseil général des ponts et chaussées et contrôle général économique et financier.

<sup>2</sup> *Circulaire interministérielle DAESC/ASC/DHPV n°4013 du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM.*

besoins en logement social de La Réunion seront près de trois fois plus élevés que les réalisations actuelles.

Votre rapporteur spécial estime ainsi que l'Etat ne pourra pas échapper au règlement de cette question et que, dans cette perspective, il gagnerait à davantage anticiper la situation à venir. En effet, si l'engagement en matière de logement social n'est pas à la hauteur des besoins, on peut craindre que l'endiguement du logement insalubre ne soit plus possible. A terme, il faudra donc à la fois construire de nouveaux logements sociaux, dans l'urgence, et mettre en place de coûteuses opérations de résorption de l'habitat insalubre.

**En affectant davantage de moyens au règlement de cette question en amont, l'Etat s'assurerait d'une meilleure utilisation de l'agent public et éviterait un gaspillage inutile.**

## **2. Financer le logement social par des redéploiements et non par une hausse des crédits**

**Dans le cadre actuel très contraint des finances publiques, votre rapporteur spécial ne plaide pas pour l'augmentation globale des crédits destinés aux collectivités territoriales d'outre-mer.**

En revanche, il estime que **le caractère prioritaire du logement social devrait conduire à une autre répartition des crédits destinés aux populations ultramarines**. Ainsi, par exemple, la construction, bien qu'utile, d'un « tram train » à La Réunion, entre Saint-Paul et Sainte-Marie, à l'horizon 2013 coûtera 435 millions d'euros à l'Etat<sup>1</sup> pour la réalisation d'un tramway sur un trajet de 40 kilomètres de long. Cet investissement financièrement très lourd pour l'Etat paraît à votre rapporteur spécial moins prioritaire que la fourniture de logement social à 100.000 foyers supplémentaires à l'horizon 2020. Or, l'investissement financier consenti par l'Etat équivaut à près de deux ans de crédits affectés au logement en outre-mer.

Cet exemple, parmi d'autres, des mérites comparés de divers investissements publics à destination de l'outre-mer paraît très révélateur à votre rapporteur spécial, qui plaide donc pour une autre répartition des dépenses, qui permettrait d'augmenter les crédits de la LBU tout en respectant les contraintes budgétaires.

---

<sup>1</sup> « Déclaration commune Etat – région – département relative à la conclusion des négociations liées aux stratégies de développement de La Réunion », 15 février 2007.

## **II. LES DIFFICULTÉS DE MOBILISATION DU FONCIER CONSTITUENT LE PRINCIPAL OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER**

**Les difficultés de mobilisation de la ressource foncière à même d'accueillir des logements sociaux sont un des problèmes majeurs rencontrés par la politique du logement en outre-mer.** Les différents interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial à La Réunion, notamment les organismes de logement social et M. Jean-Luc Masson, directeur départemental de l'équipement, confirment ce constat.

Le problème du foncier résulte du **faible nombre de terrains disponibles et de l'augmentation des prix du foncier que cette faiblesse induit.** La rareté du foncier disponible constitue un obstacle pour la constitution, par les différents promoteurs sociaux, de stocks de terrains à long terme, pourtant nécessaire dans la gestion de leur activité. Les bailleurs sociaux rencontrés par votre rapporteur spécial à La Réunion confirment ainsi ne plus disposer, à l'heure actuelle, de stocks de terrains disponibles.

Plusieurs facteurs expliquent ces difficultés.

### ***A. L'INDIVISION, LES CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES ET LA DÉFISCALISATION SONT LES TROIS PRINCIPAUX FACTEURS EXPLIQUANT LA RARETÉ DU FONCIER DISPONIBLE***

#### **1. Le problème de l'indivision**

**Le nombre de propriétés en indivision dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer, dont La Réunion, est particulièrement élevé.** Cette situation résulte de l'imprécision fréquente voire de l'absence de titres de propriété qui rend difficile le règlement des successions passées. Il en résulte une grande difficulté à libérer les terrains pour les rendre propres à la construction de nouveaux équipements ou à la mise en place de logements sociaux.

Votre rapporteur spécial se réjouit que le futur projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, prévoie, d'après les informations qu'il a recueillies, la création d'un groupement d'intérêt public chargé de l'indivision qui aura la charge de reconstituer les titres de propriété pour les biens fonciers ou immobiliers qui en sont dépourvus. **Il est, en effet, nécessaire de mettre en œuvre un ensemble de dispositions permettant de limiter les conséquences négatives des indivisions sur la disponibilité du foncier en outre-mer.**

## 2. Les conséquences des caractéristiques géographiques

Les terrains en outre-mer et particulièrement à La Réunion, où votre rapporteur a eu l'occasion de se rendre, sont l'objet d'une concurrence très vive entre les différents acteurs économiques. Cette concurrence s'explique notamment par le nombre relativement faible des terrains propres à la construction et la forte densité de population que cela induit. A titre d'exemple, le département de La Réunion a une superficie de 2.512 km<sup>2</sup>, soit l'équivalent d'environ la moitié d'un département métropolitain moyen, sur lequel vivaient 784.000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>1</sup>.

Cette densité élevée est encore accentuée par **la géographie difficile de La Réunion, qui rend inexploitable une grande partie du territoire**. Outre le caractère très montagneux de l'île, celle-ci est soumise à un ensemble très varié de risques naturels qui limitent encore l'étendue des zones exploitables, que ce soit pour des activités économiques ou pour du logement. Comme l'indique la direction départementale de l'équipement, « *l'île de la Réunion est soumise à différents risques naturels prévisibles, de par son climat tropical humide et sa constitution volcanique. En effet, cyclones, pluies, crues, inondations, éboulements, glissements de terrain, coulées de lave... sont des phénomènes naturels inhérents au département. L'intensité des précipitations exceptionnelles, un relief tourmenté, la fragilité des sols propice à l'érosion, aggravent considérablement les risques* »<sup>2</sup>. Ainsi, M. Jean-Luc Masson, directeur de la direction départementale de l'équipement de La Réunion estime la superficie de « *La Réunion utile* » à environ 1.000 km<sup>2</sup>. Avec une population estimée à 800.000 habitants en 2008, **la densité de l'île s'élève donc à 800 habitants par km<sup>2</sup>, soit plus de sept fois la densité de la France métropolitaine et près de deux fois la densité des Pays-Bas**.

A ces conditions géographiques difficiles s'ajoute le fait que, à La Réunion, la production de canne à sucre est protégée par les documents d'urbanisme et que certains terrains, notamment sur le littoral en vertu de la « loi littoral »<sup>3</sup>, sont interdits à la construction du fait de leur qualité paysagère.

Ainsi, **l'étendue des terrains exploitables est faible est la concurrence vive** puisque tous les acteurs économiques visent les mêmes terrains, que ce soit pour l'exploitation agricole, les activités industrielles ou le logement.

---

<sup>1</sup> Source : INSEE.

<sup>2</sup> Source : <http://www.reunion.equipement.gouv.fr>.

<sup>3</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

### 3. Un effet pervers de la défiscalisation

Enfin, parmi les effets pervers de la défiscalisation, votre rapporteur spécial avait déjà eu l'occasion, dans son rapport précité sur le logement en outre-mer de 2006, de signaler qu'en encourageant la construction immobilière, elle contribuait en partie au renchérissement du foncier : « *la défiscalisation est désormais, de par son effet direct sur le niveau des prix, considérée comme faisant partie intégrante du problème* ».

Malgré l'absence d'étude d'impact satisfaisante permettant d'analyser précisément les conséquences de la défiscalisation appliquée au logement libre sur le prix du foncier, l'ensemble des interlocuteurs de votre rapporteur spécial a considéré qu'elle était une cause importante de la hausse des prix des terrains.

Ce phénomène est accentué par le fait que la hausse des prix du foncier rend les terrains moins accessibles pour les opérations de logement social. En effet, il est plus difficile de rentabiliser une opération de logement social sur un terrain très onéreux. En revanche, la défiscalisation appliquée au logement libre, qui permet de ne pas limiter le niveau des loyers des logements produits, reste potentiellement rentable sur des terrains plus chers.

#### ***B. LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?***

##### **1. La faible contribution financière des collectivités territoriales d'outre-mer**

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que, en moyenne, **la participation financière des collectivités territoriales d'outre-mer à la production de logement social est « de l'ordre de 1 à 2 % des plans de financement »**.

La faiblesse, réelle, des moyens financiers des collectivités territoriales ultramarines n'est pas le seul élément d'explication à cette faible participation. A cet égard, la Martinique fournit ainsi un contre-exemple intéressant, puisque les communes y contribuent à hauteur de 4 % aux plans de financement et les conseils régional et départemental à hauteur de 1,6 %.

Votre rapporteur spécial estime donc que les difficultés rencontrées dans la production de logement social **ne sont pas seulement imputables à l'Etat**, ne serait-ce que du fait de la faible implication financière des communes.

## **2. De manière générale, un manque d'engagement des communes dans la politique de mobilisation du foncier**

Du fait de leur compétence en matière d'urbanisme, **les communes sont les principaux acteurs publics en matière foncière**. Elles peuvent notamment disposer d'un droit de préemption urbain<sup>1</sup> dans le cadre de la construction de logements sociaux aidés.

Un rapport de l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH) de juillet 2007<sup>2</sup> indique que les communes ont « 70 % des réserves foncières de l'île en leur possession ». A La Réunion, ces réserves sont évaluées à 1.642 hectares, dont 775 hectares réellement mobilisables et affectés à la réalisation de logements et équipements. Les communes sont donc le principal acteur à même de favoriser une plus grande disponibilité du foncier.

Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les directions départementales de l'équipement font parfois face en outre-mer à **l'absence d'engagement de certaines communes dans une politique d'acquisition et de mise à disposition de terrains destinés à la construction de logements sociaux**.

Deux facteurs peuvent expliquer le manque d'engagement des communes dans une politique foncière active. D'une part, la faible coordination entre l'Etat, principal acteur de la politique du logement, et les communes, dont l'intérêt à s'investir dans une politique foncière active n'est pas immédiat et qui doivent donc être incitées à participer à ces opérations. D'autre part, le manque de moyens financiers des communes, qui limite leurs possibilités d'acquisition de terrains de plus en plus coûteux et leur engagement dans des opérations de résorption de logements insalubres.

### ***C. LES OUTILS À DÉVELOPPER POUR FAVORISER LA LIBÉRATION DU FONCIER EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL***

#### **1. La signature de conventions entre l'Etat et les communes pour favoriser l'engagement de celles-ci**

##### *a) L'expérimentation des contrats d'objectifs fonciers (COF) en faveur du logement social à La Réunion*

Le département de La Réunion a fait preuve d'innovation dans la politique de mobilisation des communes en faveur du logement social en expérimentant **les contrats d'objectifs fonciers (COF), signés entre le préfet et le maire, dont l'objectif est d'inciter les communes à s'engager dans**

---

<sup>1</sup> Articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> « Réserves foncières des communes et des bailleurs sociaux à La Réunion », Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat, juillet 2007.

**une action foncière volontaire en faveur du logement social.** Le principe de ces contrats est que, en échange de la mise à disposition par les communes de terrains permettant d'y construire des logements sociaux, ces communes bénéficient en priorité des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) destinée au logement. Du fait de cet avantage et de l'intérêt pour que peut présenter pour les communes le fait d'afficher une forte implication dans la politique de logement social, cinq COF ont été signés à La Réunion. Selon M. Michel Theuil, secrétaire général de la préfecture de La Réunion, ces efforts doivent être poursuivis puisque la signature de vingt COF serait nécessaire pour pouvoir mettre en place une politique de logement social satisfaisante sur l'île.

Votre rapporteur spécial salue cette expérimentation des COF à La Réunion puisqu'elle permet de dégager des terrains supplémentaires pour le logement social. Il estime que **ces conventions devraient être étendues à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer** et, autant que possible, à toutes les communes où les bailleurs sociaux rencontrent des difficultés à dégager du foncier disponible.

*b) Les conventions d'action foncière (CAFO)*

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le gouvernement s'est engagé dans la voie de la généralisation de ces contrats entre l'Etat et les communes, destinés à favoriser l'engagement de celles-ci dans une politique foncière plus active.

Dans le cadre des futures conventions d'action foncière (CAFO), les contreparties accordées par l'Etat en échange de l'engagement de la commune à constituer des réserves foncières, à produire du foncier aménagé et à y construire des logements sociaux seront plus larges que celles accordées dans le cadre des COF expérimentés à La Réunion. Les communes devraient ainsi pouvoir obtenir un ensemble de financements garantis : « *prise en charge de l'ingénierie financière, Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), prime à l'aménagement des quartiers (PAQ), RHI, bonification des subventions au logement social, etc.* »<sup>1</sup>.

Sur le principe, et dans l'attente du détail de la mise en œuvre de ces conventions, votre rapporteur est tout à fait favorable à la mise en place de cette politique incitative.

---

<sup>1</sup> Réponse aux questionnaires de votre rapporteur spécial.

## **2. Développer l'action des établissements publics fonciers : l'exemple de La Réunion**

### *a) Le fonctionnement de l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR)*

L'établissement public foncier de La Réunion (EPFR) a été créé le 16 septembre 2002 par arrêté du Préfet de la Réunion modifié par arrêté du 16 août 2004, suite aux délibérations concordantes du conseil régional, du conseil général, de trois communautés d'agglomérations (Communauté Intercommunale Réunion Est – CIREST, Territoire de la Côte Ouest – TCO et Communauté Intercommunale des Villes Solidaires - CIVIS) et de quatre communes. Il regroupe ainsi environ 550.000 habitants sur les 800.000 que compte l'île.

Le financement de l'EPFR<sup>1</sup> sur la période 2003-2008 provient :

- d'une part d'une dotation publique initiale de 11,5 millions d'euros, versée à parts égales par l'Etat, le conseil régional et le conseil général,

- d'autre part, des ressources de la taxe spéciale d'équipement qui fournit environ 3 millions d'euros,

- enfin, du produit des rétrocessions de terrains aux repreneurs, soit environ un million d'euros pour la période considérée.

L'EPFR est un établissement public local à caractère industriel et commercial régi par les articles L. 324-1 et suivants du code de l'urbanisme. **Son rôle est d'acquérir des propriétés foncières ou immobilières pour le compte de ses membres ou de toute personne publique afin, d'une part, de constituer des réserves foncières et, d'autre part, de réaliser ou de favoriser des opérations d'aménagement.** Enfin, l'EPFR participe à la mise en œuvre des plans d'action foncière qui ont pour fonction, avec un horizon de 15 ans, d'identifier pour chaque commune ou intercommunalité les terrains dont la maîtrise publique s'avère indispensable.

Ainsi, l'EPFR a un rôle important à jouer en matière de logement puisqu'il peut favoriser l'accroissement des ressources foncières de l'île disponibles pour le logement, notamment social. A cette fin, il peut notamment se voir déléguer le droit de préemption urbain dont disposent les communes dans le cadre de la construction de logements sociaux aidés. Cette délégation a pour le moment été mise en œuvre, à La Réunion, pour une surface urbaine de plus de 500 hectares. L'EPFR peut aussi engager des procédures d'expropriation pour le compte des collectivités territoriales.

**Dans ces deux domaines, l'EPFR est un outil qui peut s'avérer efficace, les communes disposant de moindres moyens techniques pour mettre en œuvre ces opérations.**

---

<sup>1</sup> Source : « L'établissement public foncier de La Réunion », janvier 2007, <http://www.epf-reunion.com>.

*b) Les réalisations de l'EPFR en matière de logement sont essentielles et doivent être encouragées*

Depuis sa création, l'EPFR a ainsi pu procéder « à 83 acquisitions sur une surface totale de 139 hectares pour un montant de près de 19 millions d'euros et concernant 18 communes »<sup>1</sup>. La répartition de ces acquisitions montre l'importance de la politique du logement dans ses activités puisque **26 % des acquisitions (en surface) ont concerné des actions de logement et que le même pourcentage a été consacré à la constitution d'une réserve foncière**. Cette réserve foncière permet à la fois de disposer de terrains pouvant être mis à disposition des opérateurs lorsqu'ils en ont besoin et de fournir une base financière à l'établissement public, devant lui permettre de financer ses futures opérations par la vente des terrains qu'il détient.

Enfin, **l'EPFR poursuit une action plus directe visant à minorer le prix des terrains destinés à la construction de logements sociaux**. Ainsi, le conseil général, la CIREST, le TCO et la CIVIS ont signé avec l'EPFR des conventions où ils s'engagent à participer financièrement à l'acquisition de terrains lorsque la commune réalise au moins 60 % de logements aidés. Cette participation financière permet à l'EPFR de réduire d'autant le prix de revente des terrains qu'elle acquiert. L'EPFR s'est par ailleurs engagé à minorer de 10 % le prix des terrains acquis dans un but de construction de logements sociaux à moyen long terme.

Votre rapporteur spécial constate donc que **l'EPFR est un outil utile, efficace et nécessaire étant donnée la situation foncière de l'île de La Réunion**. Il regrette ainsi vivement que la quatrième communauté d'agglomération de La Réunion, la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (Cinor), dans laquelle se situe Saint-Denis, n'ait pas adhéré à l'EPFR, réduisant ainsi d'autant son champ d'action. Il regrette par ailleurs que, malgré la qualité de son intervention, la faiblesse des moyens de l'EPFR a fait qu'il n'a « pu dégager en 2007 qu'une réserve foncière équivalent à une année et demie de production pour un seul OLS réunionnais »<sup>2</sup>, comme l'indique le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

En outre-mer, seules La Réunion et la Guyane sont dotées d'établissements publics fonciers, l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) jouant un rôle semblable à celui de l'EPFR. Les agences des 50 pas géométriques, présentes en Martinique et en Guadeloupe, ne sont pas des structures comparables. D'une part, elles n'ont pas vocation à acquérir le foncier et, d'autre part, elles ne sont compétentes que sur une partie du territoire de ces collectivités.

Au vu de l'efficacité de l'EPFR et de la nécessité de mener une politique active pour augmenter la surface des terrains disponibles et en réduire le prix, votre rapporteur spécial souhaite, **dans le cadre de la réallocation des crédits destinés aux collectivités territoriales d'outre-mer,**

---

<sup>1</sup> « Quatre ans d'acquisitions foncières », Etablissement public foncier de La Réunion, 2007.

<sup>2</sup> Réponse aux questionnaires budgétaires.

**que l'Etat s'engage davantage dans le soutien à la politique menée par les établissements publics fonciers en outre-mer, là où ils existent, et dans la création de tels établissements, là où il n'en existe pas encore.**

### **3. Recentrer la défiscalisation sur le logement social**

Votre rapporteur spécial a déjà exposé l'intérêt du recentrage de la défiscalisation sur le logement social, notamment pour lutter contre certains effets pervers de la défiscalisation en matière de logement libre et pour répondre aux besoins en logement social.

Il apparaît de surcroît que **ce recentrage pourrait favoriser la limitation de l'inflation foncière**. En effet, même si l'engagement financier global de l'Etat demeure à un niveau similaire, le fait de limiter voire de supprimer le recours à la défiscalisation sur le logement libre devrait rendre moins aisée la possibilité, pour les investisseurs, de rentabiliser un terrain foncier, quel que soit son prix. En effet, l'augmentation des prix du foncier est encouragée par la défiscalisation appliquée au logement libre puisque celle-ci permet de louer les biens immobiliers à des prix élevés et donc de rentabiliser une opération même si l'acquisition du terrain et la construction de l'immeuble se sont faites à un coût élevé. Le fait de limiter le prix de location des logements défiscalisés pourra donc, dans une certaine mesure, favoriser la limitation de l'inflation foncière.

## **III. LA NÉCESSITÉ DE RESTER ATTENTIF AUX PARAMÈTRES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL**

### ***A. LES FACTEURS DE HAUSSE DES COÛTS DE CONSTRUCTION***

#### **1. Le coût croissant des matières premières**

*a) L'isolement relatif de l'outre-mer explique un coût particulièrement élevé des matières premières*

Outre le problème de la rareté du foncier disponible, **l'augmentation du coût des matières premières constitue un obstacle au développement du secteur de la construction de logements en outre-mer.**

Si les prix des matières premières connaissent actuellement une hausse mondiale, qui résulte notamment de l'émergence de pays très peuplés comme l'Inde ou la Chine, les collectivités territoriales ultramarines souffrent davantage encore que la métropole de cette hausse. En effet, ces collectivités se trouvent dans une situation où **presque toutes les matières premières doivent être importées** puisque leurs économies n'en sont pas productrices. Le coût de l'importation est élevé pour ces collectivités puisqu'il augmente au

rythme de la hausse du coût du transport maritime, elle-même étroitement corrélée à celle du pétrole.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a pu constater qu'à La Réunion, dans des secteurs fondamentaux de la construction, **la concurrence est très insuffisante et ne permet par une baisse des prix des matières premières**. Ainsi, seuls deux opérateurs interviennent sur l'île dans l'importation et la distribution de ciment et d'acier. Cette faiblesse s'explique essentiellement par des coûts d'entrée sur le marché très élevés.

Ainsi, **on constate notamment à La Réunion une augmentation des prix des matières premières très forte sur les cinq dernières années**. L'indice des matériaux de construction établi par la direction départementale de l'équipement de La Réunion permet de constater que le prix du ciment en sac a augmenté de 32 % entre 2002 et 2007. L'index travaux publics<sup>1</sup>, établi par la même direction, permet quand à lui de constater que le coût général des travaux publics a augmenté de 33 % au cours de la même période.

*b) La constitution de stocks de réserves serait un élément de solution aux ruptures d'approvisionnement*

Votre rapporteur spécial regrette vivement le manque de concurrence qui explique en grande partie le niveau des prix des matériaux en outre-mer et notamment à La Réunion. Toutefois, il s'explique par des caractéristiques incontournables de l'économie réunionnaise : la relative étroitesse du marché et les coûts d'approche de ce marché particulièrement élevé.

Un des inconvénients majeurs de la faiblesse de la concurrence est la difficulté, pour un concurrent, de se substituer à une entreprise qui fait défaut et ne parvient plus à livrer ses clients. Cette situation peut avoir des conséquences très préjudiciables puisqu'elle bloque temporairement les activités de construction. Le seul élément de solution qui pourrait être envisagé pour prévenir ce risque serait **l'incitation à la constitution, par exemple par la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion, de stocks de matières premières, qui pourraient utilement servir de réserves tampons lorsque les approvisionnements en matière première sont suspendus**.

## **2. L'impact moindre des coûts salariaux**

*a) Le rattrapage du niveau du SMIC a alourdi les coûts salariaux*

Le niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) dans les départements d'outre-mer a été progressivement aligné sur celui de la métropole pour lui devenir identique au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

---

<sup>1</sup> Index général tous travaux, TPRI, site internet de la direction départementale de l'équipement de La Réunion.

Pendant la période précédant l'alignement définitif du SMIC ultramarin sur le SMIC métropolitain ont eu lieu des hausses du SMIC ultramarin importantes, respectivement + 6,85 % au 1<sup>er</sup> juillet 1995 et + 6,75 % au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Cette hausse du SMIC a eu des effets très négatifs sur les coûts salariaux et a constitué un frein pour les entreprises ultramarines, notamment dans le secteur du bâtiment, à forte utilisation de main d'œuvre.

*b) Les coûts salariaux ne constituent plus, aujourd'hui, le principal facteur de hausse des coûts de construction*

(1) L'effet du SMIC sur les productions qui peuvent être délocalisées

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, le niveau du SMIC dans les DOM évolue au même rythme qu'en métropole. Le rattrapage étant achevé, les hausses du SMIC sont plus modérées et ne pénalisent donc plus spécifiquement l'économie des DOM par rapport à l'économie métropolitaine.

Comme l'indiquait notre collègue Anne-Marie Payet dans son rapport pour avis sur la loi de finances pour 2005<sup>1</sup>, « *le développement du marché du travail est limité dans les DOM par le niveau élevé des coûts salariaux outre-mer, bien supérieurs aux prix pratiqués dans les pays situés dans leur environnement géographique. On estime ainsi que les coûts salariaux à l'île Maurice sont en moyenne trois à quatre fois moins élevés qu'à la Réunion et qu'ils sont cinquante fois moins élevés encore à Madagascar* ».

Ce constat incite les entreprises qui le peuvent à délocaliser leur production dans les pays géographiquement proches des départements d'outre-mer, où les coûts salariaux sont faibles. Les productions sont ensuite importées dans les départements d'outre-mer où, malgré une taxation à l'import souvent importante, ils restent plus compétitifs que ne le seraient des marchandises produites sur place. Ainsi, le niveau du SMIC dans les DOM rend ces territoires difficilement compétitifs dans leurs environnements géographiques.

(2) Les effets plus réduits du SMIC dans le secteur de la construction

Toutefois, **en ce qui concerne plus spécifiquement le secteur de la construction, le niveau des salaires a des effets beaucoup plus réduits sur le marché du travail** puisque, par nature, la construction n'est pas une activité qui peut être délocalisée dans les territoires environnants.

Par ailleurs, **le secteur du bâtiment fait l'objet de dispositifs spécifiques d'exonérations de charges sociales**, comme le notait notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2006<sup>2</sup> : « *les exonérations de charges sociales en outre-*

---

<sup>1</sup> Avis n° 78 (2004-2005), de Mme Anne-Marie Payet, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 25 novembre 2004.

<sup>2</sup> « *Projet de loi de finances pour 2006 : les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales* », rapport général n° 99 (2005-2006), de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2005.

*mer présentent des spécificités par rapport au droit commun, spécificités destinées à tenir compte du caractère particulier des économies ultramarines ». Ainsi relevait-il que « dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, l'exonération est de 100 % des cotisations pour les entreprises de moins de 50 salariés, dans la limite de 1,3 SMIC, et de 50 % si l'entreprise dépasse le seuil des 50 salariés ».*

Si ces exonérations de charges ne peuvent rendre les économies ultramarines compétitives par rapport à leurs voisins, où les coûts salariaux sont jusqu'à cinquante fois moins élevés, elles permettent toutefois de limiter, suivant la même logique qu'en métropole, l'effet du niveau des salaires sur les coûts salariaux à la charge des entreprises.

**Ainsi, les coûts élevés de construction en outre-mer semblent aujourd'hui résulter davantage de la hausse du coût des matières premières que de celle des coûts salariaux.** Votre rapporteur spécial note toutefois que le fait que le SMIC évolue aujourd'hui au même rythme dans les DOM qu'en métropole ne permet pas de faire de la limitation de la hausse du SMIC un levier pour compenser, dans une certaine mesure, la forte hausse des prix des matières premières qui touche spécifiquement les collectivités territoriales d'outre-mer.

### **3. La question des réglementations applicables aux constructions de logements sociaux**

#### *a) Les nouvelles réglementations entraînent des hausses de coûts de production*

L'ensemble des bailleurs sociaux s'est par ailleurs révélé très sensible à l'augmentation jugée trop forte des contraintes réglementaires appliquées à la construction de logements sociaux. Certains estiment, en effet, que ces nouvelles réglementations sont trop strictes et renchérissent inutilement le coût de construction des logements sociaux. La hausse des coûts liée aux nouvelles réglementations résulte de deux effets.

D'une part, ces nouvelles réglementations rendent les constructions techniquement plus complexes à réaliser ce qui nécessite potentiellement plus de temps, davantage de compétence et donc des coûts salariaux plus élevés.

D'autre part, les entreprises de construction peuvent difficilement s'approvisionner dans les territoires géographiques directement voisins des départements d'outre-mer car ceux-ci produisent rarement des matériaux dont les standards satisfont aux exigences réglementaires françaises et européennes. Ils doivent donc importer ces marchandises d'Europe continentale ce qui coûte davantage. A titre d'exemple, les bailleurs sociaux de La Réunion que votre rapporteur spécial a rencontrés ont fait référence à une nouvelle réglementation des plaques de plâtre à laquelle ne satisfaisait pas la production alors importée à La Réunion en provenance de Thaïlande par une grande entreprise européenne. Cet aléa a conduit, d'une part, à une pénurie temporaire

de plaques de plâtres sur le marché réunionnais et, d'autre part, à un surcoût dû à l'origine européenne des nouvelles plaques de plâtre importées.

Si votre rapporteur spécial reconnaît ces conséquences parfois néfastes des **nouvelles réglementations**, il estime toutefois qu'elles **sont en règle générale totalement justifiées et répondent à des impératifs sanitaires et environnementaux qui doivent trouver application dans les départements d'outre-mer.**

*b) Certaines nouvelles réglementations semblent injustifiées*

- (1) Les conditions de dépôt de visa par le trésorier payeur général doivent rester souples

Votre rapporteur spécial estime nécessaire **que les conditions d'obtention du visa du trésorier payeur général pour les opérations de logement social auxquelles l'Etat apporte une contribution financière restent souples.**

Depuis la fin de l'année 2007, le trésorier payeur général de La Réunion exige, pour viser le dossier, que le résultat de l'appel d'offres pour la construction du logement social figure au dossier à viser. Auparavant, seule l'obtention du permis de construire relatif au terrain était nécessaire. Cette obligation administrative supplémentaire a été justifiée par le constat que les autorisations d'engagements en matière de logement étaient trop souvent utilisées au dernier trimestre, voire concentrée sur le dernier mois de l'année, au risque que les opérations concernées ne soient pas réellement engagées mais relèvent davantage d'un projet éventuel.

Toutefois, cette réglementation supplémentaire, qui peut sembler utile, a, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, réduit de près de 10 % le montant des dossiers visés à La Réunion depuis sa mise en place. Cette baisse résulte du fait que le changement de réglementation est intervenu en cours d'année, sans que les bailleurs sociaux ne puissent s'adapter. Il a donc nécessairement entraîné un décalage, évalué à un mois, dans les procédures d'obtention du visa du trésorier payeur général.

Si, tout naturellement, votre rapporteur spécial est favorable à ce que les crédits consacrés au logement social soient gérés de manière plus rigoureuse, il estime toutefois que, dans le contexte actuellement extrêmement tendu du logement social à La Réunion, la mise en place de cette nouvelle réglementation, non planifiée et non concertée avec les organismes concernés, a produit des effets particulièrement regrettables et qu'**une meilleure coordination avec les bailleurs sociaux pour la redéfinition de ces procédures serait souhaitable.** Il se réjouit ainsi du projet évoqué par les services du contrôle budgétaire de l'outre-mer de mettre en place des comités d'engagement. Ces comités, qui réuniraient les services de la préfecture, de la direction départementale de l'équipement, du contrôle financier et éventuellement des opérateurs de logement sociaux, devraient permettre une concertation en amont autour des projets de logement social et par conséquent

un meilleur pilotage de ces opérations et de l'utilisation des crédits de la LBU qui lui sont consacrés.

(2) L'idée d'adapter les réglementations au climat

En termes de réglementation des habitations et des constructions, **votre rapporteur spécial souhaiterait que soit plus finement étudiée l'adaptation des réglementations au climat des collectivités territoriales ultramarines**. Il estime en effet que certaines réglementations européennes ne sont pas pertinentes. Par exemple, l'application à La Réunion de réglementations relatives à l'isolation des habitations, destinées à produire des gains énergétiques en réduisant le chauffage de ces habitations, semble peu pertinent au regard du climat réunionnais. Un gain financier pourrait ainsi être dégagé en exonérant les habitations ultramarines des contraintes qui ne s'avèreraient pas nécessaires.

#### **4. La hausse des prix du foncier**

Une des conséquences de la faiblesse des ressources foncières disponibles et de la difficulté de les mobiliser pour construire des logements est l'augmentation constatée dans tous les DOM du prix des terrains à bâtir.

A ce titre, l'exemple de La Réunion est significatif puisque de 1994 à 2004 les prix au mètre carré des terrains à bâtir se sont accrus de plus de 65 %<sup>1</sup>, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 5,2 % par an. Cette augmentation s'est d'ailleurs accélérée entre les années 2000 et 2004 pour atteindre plus de 10 % par an en moyenne.

**La hausse des prix du foncier participe donc de la hausse des coûts que rencontrent les bailleurs sociaux lorsqu'ils doivent établir leur plan de financement pour une opération de logement social.**

### ***B. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES PARAMÈTRES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL***

#### **1. La hausse des coûts influe sur le financement du logement social**

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les analyses des directions départementales de l'équipement, des observatoires locaux quand ils existent et des organismes de logement social convergent et indiquent que **la hausse des prix de la construction et du foncier altèrent les conditions d'équilibre de bilan des opérations de construction**. A La Réunion, l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs - océan indien (ARMOS - oi) estime ainsi que ces facteurs ont « entraîné un renchérissement

---

<sup>1</sup> Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

*des coûts de construction des opérations sociales, sans que les paramètres de financement du logement social soient ajustés à due proportion »<sup>1</sup>.*

Les informations recueillies à La Réunion par votre rapporteur spécial confirment cette analyse, indiquant toutes que la hausse des coûts de construction est un obstacle important à l'augmentation de la production de logements sociaux sur l'île. En effet, ils entraînent une hausse des coûts auxquels les organismes de logement social font face tandis que, par ailleurs, la subvention de l'Etat ne varie pas et il ne leur est pas possible d'accroître les loyers, qui sont plafonnés. Ainsi, leur marge de manœuvre est de plus en plus réduite et pèse sur la réalisation de nouvelles habitations.

## **2. Une adaptation permanente des paramètres est nécessaire**

Pour remédier à cette situation, une des solutions à privilégier est de **faire évoluer le montant de la subvention de l'Etat en fonction du coût de la construction**. Aujourd'hui, la subvention de l'Etat pour les opérations de production de logement social est calculée comme un pourcentage de l'assiette de subvention, qui dépend elle-même de constantes définies par arrêté pour chaque département d'outre-mer. Pour faciliter la mise en place des opérations de logement social, il faut donc nécessairement que l'Etat participe à l'équilibre financier des opérations, lorsque celles-ci sont rendues plus difficiles, en adaptant les paramètres de financement du logement social.

Le choix des indices dictant l'évolution des paramètres de financement revêt donc une importance particulière. Les paramètres de financement qui servent au calcul du montant des subventions par la LBU ont été recalculés sur la base de l'indice du coût de la construction (ICC) établi par l'INSEE.

Or, deux raisons rendent le choix de cet indice peu pertinent pour le logement social en outre-mer. D'une part, les coûts de construction en outre-mer augmentent plus rapidement que cet indice. Ainsi, sur l'année 2006 par exemple, l'index travaux publics<sup>2</sup> établi par la DDE de La Réunion a augmenté de 6,24 %. Or, parallèlement, l'indice du coût de la construction n'a augmenté que de 3,2 %. Par ailleurs, le renchérissement du coût du foncier en outre-mer et notamment à La Réunion est particulièrement élevé, ainsi que cela a été souligné.

La société immobilière du département de La Réunion (SIDR), société d'économie mixte créée en application de la loi de 1946 relative aux plans d'équipement des territoires d'outre-mer<sup>3</sup>, reconnaît que malgré les

---

<sup>1</sup> Société immobilière du département de La Réunion, « Réorienter la défiscalisation en faveur du logement social », 27 mars 2008.

<sup>2</sup> Index général tous travaux, TPR1, site internet de la direction départementale de l'équipement de La Réunion.

<sup>3</sup> Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 relative à l'établissement des plans d'équipement des territoires d'outre-mer qui doivent concourir aux programmes de développement de l'union française.

efforts de l'Etat et du département pour enrayer la baisse de production des organismes de logement social, « *confrontée aux mêmes difficultés que ses homologues, et en dépit d'un effort significatif au prix d'arguties de montages, [elle] n'a pas été en mesure de répondre pleinement aux attentes des pouvoirs publics* »<sup>1</sup>.

Pour que le logement social bénéficie réellement des nouvelles potentialités qui devraient figurer dans la future loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, il semble donc à votre rapporteur spécial que **les paramètres de financement des logements sociaux devraient être réévalués pour tenir compte de la hausse particulièrement élevée des coûts de production du logement social en outre-mer**. Cette hausse des coûts de production doit aussi nécessairement se refléter dans l'évolution des crédits de la LBU, si l'objectif de hausse de la construction de logement social veut réellement être atteint.

Votre rapporteur spécial souhaite, enfin, que l'impact des nouvelles réglementations soit périodiquement évalué et pris en compte dans la modification des paramètres de financements de la LBU. Etant donnée la situation critique à laquelle fait face le logement social ultramarin, et notamment réunionnais, il apparaît en effet logique que l'Etat prenne à sa charge une partie des nouvelles réglementations applicables afin que l'objectif d'amélioration de l'habitat ne se fasse pas au détriment de l'objectif tout aussi essentiel d'augmentation du rythme de construction des logements sociaux en outre-mer.

---

<sup>1</sup> Société immobilière du département de La Réunion, « Réorienter la défiscalisation en faveur du logement social », 27 mars 2008.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 27 mai 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Henri Torre, rapporteur spécial, sur le logement en outre-mer.**

**M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que cette communication faisait suite à un premier rapport sur le logement en outre-mer, présenté à la commission deux ans auparavant. Il a salué cette initiative qui permet, dans le souci d'éclairer l'action du gouvernement de déterminer si les préconisations formulées par la commission sont suivies d'effets. Il a enfin observé que l'intérêt suscité par le problème du logement en outre-mer justifiait l'ouverture de cette réunion aux membres des commissions des lois, des affaires économiques et des affaires sociales.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué que, deux ans après son premier rapport sur la situation et la politique du logement en outre-mer, ce sujet restait d'une importance considérable pour l'outre-mer, compte tenu de l'ampleur des besoins en logement, précisant que la démarche mise en œuvre avait une double utilité :

- d'une part, assurer le suivi du premier contrôle, gage d'efficacité du contrôle parlementaire ;

- d'autre part, permettre d'approfondir l'étude du problème du logement et, pour cela, de trouver de nouvelles pistes d'amélioration.

Il a tout d'abord fait le point sur la mise en œuvre des préconisations du précédent rapport, en dégageant les éléments satisfaisants et les insuffisances.

S'agissant de la gestion des crédits du logement, dont l'amélioration constitue un motif de satisfaction, il a rappelé brièvement la situation critique soulignée en 2006 : d'une part, des autorisations de programme avaient été ouvertes en très grand nombre, pour des raisons qui tenaient plus à l'affichage qu'à de réelles opérations, d'autre part, les crédits de paiement n'avaient pas suivi ce rythme, l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement n'ayant cessé de se creuser. Il avait alors constaté que les factures que l'Etat ne pouvait honorer s'étaient accumulées, au détriment des organismes de logement social.

Il a indiqué que, depuis 2005, la situation des crédits du logement s'était nettement améliorée. Il a ainsi décrit deux mouvements contraires : d'une part, la baisse globale du montant des autorisations d'engagement depuis 2005, à laquelle la commission avait participé à travers un amendement demandant leur réduction, voté dans le cadre de la loi de finances pour 2007, et, d'autre part, l'augmentation du montant des crédits de paiement sur la même période. Il s'est ainsi félicité de la diminution de l'écart entre les

autorisations de programme puis d'engagement et les crédits de paiement, ramené de près de 100 millions d'euros en 2005 à 36 millions d'euros en 2008.

Il a jugé que cette évolution très bénéfique résultait d'une prise de conscience du secrétariat d'Etat à l'outre-mer de « l'hypocrisie » qu'il y avait à augmenter le montant des autorisations d'engagement sans que le niveau des crédits de paiement suive.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a ajouté que cette tendance avait produit une nette amélioration de la situation des impayés : à la fin de 2005, ce montant s'élevait à 60 millions d'euros et risquait d'atteindre, à fin 2006, plus de 100 millions d'euros. Or, grâce notamment au respect des engagements pris par M. François Baroin, alors ministre de l'outre-mer, ce montant a été réduit à 37 millions d'euros à la fin de l'année 2006 et avait poursuivi sa baisse en 2007, pour atteindre 17 millions d'euros à la fin 2007.

En tant que rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », il s'est déclaré satisfait de cette évolution, puisqu'elle rompait avec une gestion « hasardeuse » et préjudiciable à l'outre-mer.

S'agissant du dispositif de défiscalisation appliqué au logement en outre-mer, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, s'est déclaré beaucoup moins satisfait.

Il a tout d'abord indiqué que, depuis deux ans, la dépense fiscale représentée par la défiscalisation d'impôt sur le revenu en matière de logement en outre-mer avait poursuivi sa hausse. Cette dépense fiscale est en forte progression depuis l'adoption de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 et à un rythme d'augmentation qui s'était maintenu depuis 2006, voire accéléré. Il a précisé que cette hausse de 27 % en deux ans était très éloignée des impératifs que l'Etat se fixait pour l'évolution de la dépense non fiscale.

Par ailleurs, il a regretté l'inadaptation des logements produits grâce à la défiscalisation aux besoins des populations locales, et précisé qu'elle était double. Ces logements étaient en général, d'une part, trop petits pour correspondre à la demande des populations ultramarines et, d'autre part, trop souvent « haut de gamme ». Il a ainsi indiqué avoir pu constater sur place que de nombreux logements restaient vides.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a également regretté qu'on ne dispose toujours pas d'un outil permettant d'évaluer avec certitude le coût et l'efficacité de la défiscalisation appliquée du logement en outre-mer. Il a observé que des efforts avaient été faits depuis le précédent rapport présenté à la commission sur le logement en outre-mer. Ainsi, l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2006 avait renforcé les obligations d'information de l'administration fiscale lors du recours aux dispositifs de défiscalisation. Toutefois, il a relevé que les premiers résultats de la mise en place de ces nouvelles procédures ne pourraient être disponibles que dans le courant de l'année 2009.

Il a donc jugé qu'il fallait aujourd'hui tirer les conséquences d'une situation où :

- il n'y a toujours aucune capacité d'évaluation de l'efficacité de la défiscalisation,

- le coût, évalué à 230 millions d'euros pour 2008, n'est pas maîtrisable, comme le montre la volonté affichée par le gouvernement de plafonner son montant,

- la défiscalisation contribue à augmenter le prix des terrains, donc à la raréfaction du foncier, au détriment des logements sociaux.

C'est pourquoi **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a estimé nécessaire de recentrer rapidement ce dispositif sur le logement social, malgré des réticences de principe.

Il a indiqué qu'elles résultaient du fait que la défiscalisation devrait uniquement s'appliquer aux secteurs productifs, à même d'entraîner le développement économique des régions ultramarines. Or, il a estimé, d'une part, que les emplois créés grâce à la défiscalisation appliquée au logement étaient souvent précaires, parce que liés à des chantiers particuliers et que, d'autre part, les matières premières étant presque intégralement importées, ces constructions ne bénéficiaient donc pas à l'économie locale.

Toutefois, en raison des besoins de logement social en outre-mer, il a jugé que le recentrage de la défiscalisation sur le logement social était la « moins mauvaise » solution. Pour qu'il soit efficace, il devait satisfaire à certaines conditions :

- être lissé dans le temps, afin de ne pas pénaliser les économies ultramarines, en s'assurant toutefois que ce recentrage se fasse sans augmentation globale de la dépense fiscale ;

- faciliter, pour les bailleurs sociaux, le recours au dispositif de défiscalisation, aujourd'hui parfois trop complexe ;

- ne pas diminuer parallèlement les crédits de la ligne budgétaire unique, mais chercher à allier défiscalisation et crédits budgétaires ;

- enfin, garantir à ce nouveau système la stabilité nécessaire à sa montée en puissance.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué l'ampleur des besoins en logement de l'outre-mer, et notamment de La Réunion, et les réponses nouvelles qu'il convenait d'y apporter.

Il a constaté qu'à l'exception de la Guadeloupe, l'ensemble des départements d'outre-mer connaissent depuis 2005 une très forte baisse du nombre d'opérations de construction ou de réhabilitation de logements.

Plus d'un an après la conférence nationale du logement outre-mer, réunie le 27 février 2007 par MM. Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et François Baroin, alors

ministre de l'outre-mer, il a constaté que les objectifs fixés étaient loin d'avoir été atteints. La conférence prévoyait, notamment, la construction ou la réhabilitation de 12.500 logements par an entre 2007 et 2009. Or, seuls 7.713 logements avaient été produits en 2007. Il a précisé que le cas de La Réunion était particulièrement symptomatique des problèmes de l'outre-mer, puisque la production de logement social y avait connu une baisse de 34 % entre 2005 et 2007.

Or, parallèlement, 26.000 foyers sont en attente de logement social à La Réunion et la population devrait atteindre 933.000 habitants en 2020, contre 800.000 aujourd'hui. Il a estimé que, pour répondre à ces besoins, il faudrait maintenir d'ici à 2020 un rythme de construction de 7.500 logements sociaux par an, soit trois fois la production de l'année 2007.

Il a déclaré que dans l'ensemble des départements d'outre mer la demande de logements sociaux était importante. Il s'est ainsi ému du fait que 80 % des ménages outre-mer étaient éligibles aux logements sociaux, les deux tiers des bénéficiaires réunionnais de logements sociaux étant allocataires de minima sociaux. Par ailleurs, il a indiqué qu'à La Réunion, la politique de résorption de l'habitat insalubre ne parvenait pas à en endiguer le nombre, notamment en raison de la diminution de la production de logement social, le nombre de foyers vivant en logement insalubre à La Réunion s'étant stabilisé, depuis 10 ans, aux alentours de 20.000.

Enfin, il a insisté sur ce qui lui paraissait être la principale explication de la crise du logement social en outre-mer : les difficultés de mobilisation de la ressource foncière.

Il a détaillé les différents facteurs expliquant la rareté de la ressource foncière disponible pour le logement en outre-mer :

- les caractéristiques géographiques des territoires. A ce sujet, il a indiqué, à titre d'exemple, que la surface « utile » de La Réunion était estimée à 1.000 km<sup>2</sup>, sur lesquels vivaient 800.000 personnes, soit une densité de deux fois supérieure à celle des Pays-Bas ;

- le grand nombre de propriétés en situation d'indivision, pour des raisons historiques ;

- enfin, les effets pervers de la défiscalisation, qui conduisaient, lorsque les terrains étaient mobilisables, à les orienter plus vers le logement libre que vers le logement social.

Au regard de ces difficultés, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a formulé trois principales propositions :

- d'une part, généraliser à l'ensemble des départements d'outre-mer les contrats d'objectifs fonciers existant à La Réunion. Il a précisé que ces contrats, passés entre l'Etat et les communes, visaient à inciter les communes à s'investir dans des programmes de mobilisation de la ressource foncière, en

échange d'une priorité dans le bénéfice des crédits de la ligne budgétaire unique ;

- d'autre part, suivre l'exemple de l'Etablissement public foncier de La Réunion, qui mène une politique efficace de libération du foncier en faveur du logement ainsi que de diminution des coûts des terrains. Il a jugé que cette action devait être soutenue et étendue à l'ensemble de l'outre-mer ;

- enfin, recentrer la défiscalisation sur le logement social, afin, d'une part, de limiter ses effets pervers sur le prix des terrains et, d'autre part, de fournir au logement social le soutien financier supplémentaire dont il avait besoin.

Pour répondre aux besoins pressants, il a estimé nécessaire d'adapter plus systématiquement les paramètres de financement du logement social à l'évolution du coût des constructions. Il a ainsi observé que les augmentations conjuguées des coûts des matières premières, des transports maritimes et des ressources foncières nécessitaient une amélioration des paramètres qui déterminent le niveau des subventions accordées par l'Etat.

Il a affirmé que la situation très critique du logement en outre-mer nécessitait, à l'avenir, d'en faire la priorité financière absolue des politiques à destination de l'outre-mer.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. François Trucy** s'est interrogé, d'une part, sur les modalités de gestion du parc social en outre-mer et, d'autre part, sur les conséquences que pouvait avoir la croissance démographique sur la situation du logement dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué que le modèle de gestion du parc social dans les départements d'outre-mer était proche de celui de la métropole. Par ailleurs, il a convenu que la croissance démographique de nombreuses collectivités territoriales d'outre-mer amplifiait leurs difficultés en matière de logement. Il a jugé que l'écart de développement entre les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs voisins géographiques était facteur d'importants mouvements migratoires.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a souligné que les mouvements de population internes à certaines collectivités territoriales d'outre-mer, notamment en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, posaient des problèmes sociaux au-delà de la seule question du logement. Il a insisté sur la nécessité de favoriser la création, pour ces migrants, de débouchés sur le marché du travail. Il s'est interrogé sur les actions à mettre en œuvre, en dehors du secteur du logement, pour promouvoir le développement économique de l'outre-mer.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, est convenu que la question du développement économique de l'outre-mer était difficile à résoudre. Il s'est inquiété de l'absence, dans la majorité des collectivités territoriales d'outre-

mer, de « socles de base » permettant d'assurer un développement économique endogène. Il a jugé nécessaire que des dispositions soient prises pour limiter les fortes disparités sociales existant au sein de chaque collectivité territoriales d'outre-mer.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a souligné la nécessité de soutenir, par exemple, le développement des secteurs du tourisme et de la perliculture en Polynésie française. Il a estimé que les différents dispositifs de défiscalisation devaient être évalués au regard de l'ensemble de leurs retombées économiques à long terme, et non uniquement au regard de leur coût à court terme pour les finances publiques.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a regretté que les dispositifs de défiscalisation profitent plus aux intermédiaires financiers, qui se rémunèrent par des commissions, qu'aux populations d'outre-mer les plus démunies. Il a jugé que le nombre d'emplois créés par la défiscalisation en outre-mer était faible au regard du montant de la dépense fiscale.

A ce sujet, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné l'existence de différences importantes entre le montant souscrit par les foyers fiscaux souhaitant bénéficier de la défiscalisation et les montants réellement investis outre-mer, du fait de la rémunération des intermédiaires financiers.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a estimé qu'une grande conférence nationale, sous l'autorité du Président de la République, devait être organisée pour étudier les problèmes rencontrés par le développement économique de l'outre-mer et y apporter des solutions. Il a estimé que les efforts financiers consacrés à l'outre-mer étaient importants et qu'il fallait s'assurer qu'ils produisent de meilleurs résultats.

**M. Yves Fréville** s'est interrogé sur les préjudices économiques causés par l'absence de taux de change permettant de servir de variable d'ajustement aux économies ultramarines lorsqu'elles font face à des chocs économiques.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, est convenu qu'il fallait rester attentif à l'environnement économique des collectivités territoriales d'outre-mer, qui les place dans une situation très différente de celle de la métropole.

**M. Georges Othily** a souligné son accord avec les propositions formulées par M. Henri Torre. Il s'est notamment déclaré favorable à l'organisation d'une grande conférence sur les problèmes spécifiques de l'outre-mer proposée par le rapporteur spécial et insisté sur la nécessité de mieux associer les élus d'outre-mer à la réflexion menée sur le développement économique de ces territoires. Il a par ailleurs regretté la complexité de l'organisation de l'exploitation minière de la Guyane. En matière de logement, il a jugé qu'outre la question du foncier, une attention particulière devait être accordée au mode de formation des prix en outre-mer. Enfin, il a proposé de

développer un modèle économique de substitution aux importations en outre-mer.

**M. Daniel Marsin** s'est réjoui de l'intérêt porté par le rapporteur spécial à la question du logement en outre-mer. Il s'est fait l'écho des inquiétudes des bailleurs sociaux, pour qui le recentrage de la défiscalisation sur le logement social risque de se faire au détriment des crédits de la ligne budgétaire unique. Il a souhaité que ce point soit clarifié, jugeant pour sa part que la défiscalisation devrait s'ajouter à la ligne budgétaire unique et non la remplacer. Il s'est par ailleurs soucié de la complexité des dossiers de défiscalisation que devraient monter les bailleurs sociaux.

Reconnaissant certains effets pervers de la défiscalisation appliquée au logement locatif libre, il a toutefois jugé que l'accession à la propriété devait être préservée, ainsi que le logement intermédiaire, qui répondait à un réel besoin en outre-mer. Enfin, il a estimé que les paramètres de financement des logements sociaux devaient être adaptés pour prendre en compte les coûts croissants auxquels font face les bailleurs sociaux.

En réponse à M. Daniel Marsin, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, est venu qu'il faudrait maintenir le niveau de la ligne budgétaire unique si le dispositif de la défiscalisation était recentré sur le logement social. Concernant les logements libres et intermédiaires, il a jugé que le recentrage de la défiscalisation devrait être progressif, afin de ne pas déstabiliser les économies d'outre-mer.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a insisté sur la nécessité que les habitations produites grâce à la défiscalisation trouvent preneurs. Il a souhaité qu'un regard objectif soit porté sur les conditions permettant un développement économique durable des collectivités territoriales d'outre-mer.

**La commission a alors donné acte au rapporteur spécial de sa communication, et décidé, à l'unanimité, d'en autoriser la publication, sous la forme d'un rapport d'information.**



**ANNEXE :**  
**PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**A Paris**

- **M. François-Xavier Bieuville**, conseiller technique en charge du logement au cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer ;
- **M. Jean-Michel Bedecarrax**, sous-directeur à la direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ;
- **M. Sylvain Mary**, chargé de mission au département « habitat et politique de la ville » de la direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ;
- **M. Jocelyn Rivière**, gérant de la Compagnie d'aménagements fonciers et immobiliers de Saint-Denis de La Réunion ;
- **M. André Ladeveze**, président de la fédération des promoteurs et constructeurs de La Réunion ;
- **M. Charles Armoudom**, directeur général de Batipro Promotion.
- En plus de celui envoyé au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, un questionnaire a été transmis au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, auquel **Mme Florence Gourgeon**, conseillère technique au cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a apporté les réponses ;
- Par ailleurs, des contacts informels ont été pris avec :
  - **M. Jean-Claude Morel**, contrôleur budgétaire de l'outre-mer ;
  - **M. Claude Allain**, adjoint auprès du contrôleur budgétaire de l'outre-mer.

## A Saint-Denis de La Réunion

### Jeudi 27 mars 2008

- Déjeuner à la préfecture de La Réunion en présence de M. **Yves Jégo**, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer.
- 15 h : Entretien avec MM. **Jean-Luc Masson**, directeur, et **Laurent Condomines**, chef du service habitat, aménagement et urbanisme de la direction départementale de l'équipement de La Réunion.
- 17 h 30 : Entretien avec MM. **Michel Theuil**, secrétaire général, et **Pierre Balcon**, directeur des services, directeur des actions interministérielles de la préfecture de La Réunion.

### Vendredi 28 mars 2008

- 10 h : Entretien avec MM. **Michel Oberlé**, délégué de l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs - océan indien (ARMOS - oi), **Christian Depecker**, directeur de la Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER) et Mme **Véronique Douyère**, directrice générale de la Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR).
- Déjeuner de travail avec MM. **Jean-Michel Porcher**, sous-préfet de Saint-Paul, **André Bigot**, directeur du groupe Arhès, **Philippe Jouanen**, directeur général et **Hervé P. Gaertner**, directeur recherche et prospective de la Société immobilière du département de La Réunion (SIDR).
- 15 h : rencontre à l'ARMOS - oi avec MM. **Philippe Jouanen**, directeur général de la SIDR, **Philippe Lapierre**, directeur de la Société d'équipement du département de La Réunion (SEDRE), **Michel Oberlé**, délégué de l'ARMOS - oi, **Christian Depecker**, directeur de la SEMADER et Mme **Véronique Douyère**, directrice générale de la SHLMR.
- 17 h : visite de sites d'aménagement de logements locatifs très sociaux et sociaux, de logements défiscalisés, de zones de mise en œuvre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre et de zones d'urbanisme illégale et précaire.