

N° 48

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **défiscalisation du logement social en outre-mer,***

Par MM. Georges PATIENT et Éric DOLIGÉ,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
PRINCIPALES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS	9
I. L'AIDE FISCALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE-MER	11
A. L'ARTICLE 199 UNDECIES C DU CGI : UNE AIDE FISCALE SPÉCIFIQUE AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER.....	11
1. <i>Les bénéficiaires, le champ et les conditions d'application du dispositif</i>	11
2. <i>Les types de logement concernés</i>	12
a) Les différentes catégories de logement social outre-mer	12
b) La règle des 30 %.....	12
3. <i>La rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal à l'organisme de logement social</i>	14
4. <i>Le calcul de la réduction d'impôt sur le revenu</i>	14
B. L'ARTICLE 217 UNDECIES : UN DISPOSITIF – NON MODIFIÉ PAR LA LODEOM – QUI PEUT SERVIR À FINANCER DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER.....	16
C. LE MONTAGE DES PROJETS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	16
1. <i>Le financement des projets</i>	16
2. <i>L'agrément des projets</i>	17
a) L'agrément de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).....	17
b) L'agrément de l'administration fiscale.....	18
c) L'avis du ministère de l'outre-mer	18
II. UN DISPOSITIF ATTRACTIF POUR LES CONTRIBUABLES, FAVORABLE AU LOGEMENT SOCIAL ET QUI COMMENCE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS	20
A. UN DISPOSITIF ATTRACTIF QUI PROFITE AVANT TOUT À DES CONTRIBUABLES AISÉS DE MÉTROPOLÉ.....	20
1. <i>Un dispositif attractif</i>	20
a) Une rentabilité forte pour un risque quasi inexistant.....	20
b) La difficulté à évaluer la marge du monteur	21
2. <i>Des contribuables aisés domiciliés essentiellement en métropole</i>	21
B. UN DISPOSITIF FAVORABLE AUX BAILLEURS SOCIAUX À CONDITION QUE L'ADMINISTRATION RESPECTE L'ESPRIT DE LA LODEOM	22
1. <i>Un taux de rétrocession supérieur aux 65 % prévus par la loi</i>	22
2. <i>Le cumul LBU/défiscalisation fait planer un risque de sous-utilisation de la LBU mais peut également permettre de baisser le loyer de sortie</i>	23
a) Le risque d'une sous-consommation des crédits de la LBU	23
b) L'utilisation du cumul LBU/défiscalisation pour minorer les loyers de sortie	24
C. UNE RÉFORME QUI COMMENCE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS.....	25
1. <i>Une augmentation du nombre de logements sociaux financés</i>	25
2. <i>Une augmentation imputable à l'aide fiscale</i>	26
3. <i>Une augmentation des logements livrés qui se fait encore attendre du fait des délais de construction</i>	27

III. UN DISPOSITIF LÉGITIME QUI NECESSITE CERTAINES AMELIORATIONS	29
A. UN COÛT IMPORTANT MAIS JUSTIFIÉ	29
1. <i>Le coût du nouveau dispositif</i>	29
2. <i>Un report d'un dispositif à l'autre difficile à évaluer</i>	30
a) La comparaison des deux dispositifs en termes de dépense fiscale n'est pas forcément pertinente.....	30
b) Le report des contribuables n'est pas certain.....	31
3. <i>Les interrogations sur l'opportunité de « budgétiser » l'aide fiscale</i>	32
4. <i>Une aide fiscale justifiée</i>	33
B. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES	34
1. <i>Garantir une meilleure adaptation de l'offre à la demande</i>	34
a) La nécessité d'accroître l'offre de logement au profil « plus social ».....	34
b) La nécessité d'améliorer la connaissance de la demande de logement outre-mer.....	36
2. <i>Mobiliser une ressource foncière rare et chère</i>	36
a) Un problème ancien.....	37
b) Les outils pour mobiliser la ressource foncière.....	37
(1) La mise en place du GIP Indivision n'est toujours pas effective.....	37
(2) La mise en place d'établissements publics fonciers peut être utile pour dégager des ressources foncières.....	38
(3) L'utilisation de la LBU non consommée au profit du FRAFU.....	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

Mesdames, Messieurs,

La situation du logement en outre-mer est l'objet récurrent de travaux parlementaires, qui ont pour principal point commun d'aboutir à des constats alarmants. La mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, dont vos rapporteurs spéciaux étaient membres¹, avait ainsi rappelé, en juillet 2009, que « *la question du logement présent[ait] une gravité et une acuité particulières outre-mer* ».

Cette crise touche particulièrement le logement social, dont on rappellera que les besoins en outre-mer sont considérables. D'après les derniers chiffres que la délégation générale à l'outre-mer a fournis à vos rapporteurs spéciaux, les demandes non satisfaites s'élèvent à 12 000 en Guadeloupe, 10 000 en Martinique, 13 000 en Guyane et plus de 20 000 à la Réunion, pour un total outre-mer supérieur à 70 000. Ce chiffre atteint même près de 100 000 si l'on prend en compte Mayotte, dont le parc actuel est quasiment inexistant.

Cette situation s'explique par le **dynamisme de la demande** : la forte croissance démographique, cinq fois plus élevée en Guyane par exemple qu'en métropole en 2011, se conjugue à la décohabitation, notamment en Guadeloupe, et à une très forte proportion de ménages à faibles ressources. Ainsi, le pourcentage de population éligible au logement social va de 75 % à la Réunion à 80 % en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane. La construction de plus de 10 000 logements sociaux par an serait nécessaire pour résorber la demande.

Or, face à cette croissance de la demande, **l'offre n'a pas suivi**. Entre 2005 et 2007, la production de logement social s'est effondrée : en 2008, le rapporteur spécial de la mission outre-mer, Henri Torre, observait une baisse de 22 % entre 2005 et 2007 de la production de logements locatifs sociaux². La construction de logements sociaux se heurte à des difficultés propres à ces territoires : coût de la construction plus important qu'en métropole du fait d'un isolement relatif expliquant un prix élevé des matières premières, manque de ressources des collectivités locales, rareté de la ressource foncière, du fait d'une géographie parfois complexe, et difficultés à mobiliser cette ressource foncière.

¹ Eric Doligé et Georges Patient étaient respectivement rapporteur et vice-président de la mission.

² « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* », rapport d'information n° 355 (2007-2008).

Votre commission des finances avait souligné à plusieurs reprises qu'elle se heurtait également à une **inadaptation du dispositif d'aide fiscale en faveur du logement intermédiaire et libre, qui créait un véritable effet d'éviction au détriment du logement social.**

Dès 2006, Henri Torre s'inquiétait¹ des effets pervers du dispositif mis en place par la loi dite « Girardin »². En effet, les opérations bénéficiant de la défiscalisation concernaient surtout le logement haut de gamme, ce qui ne correspond pas à la demande de logement. Il appelait donc à un recentrage du dispositif de défiscalisation sur le logement social. En 2008 encore, il plaidait, dans son rapport précité, pour un « *fort recentrage [de l'aide fiscale] sur le logement social* ».

La **mise en place d'un dispositif de défiscalisation spécifique au logement social dans la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)**³, ainsi que l'extinction progressive de la défiscalisation dans le secteur libre et intermédiaire, allait donc dans le sens préconisé, depuis plusieurs années, par votre commission des finances.

Alors que plus de trois ans se sont écoulés depuis l'adoption définitive de la loi, **vos rapporteurs spéciaux ont souhaité mettre en œuvre une mission de contrôle**, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **afin d'évaluer l'efficacité de ce dispositif de défiscalisation du logement social en outre-mer.**

A cette fin, ils ont mené un certain nombre de visites de terrain, en Martinique et en Guyane, et ont organisé une trentaine d'auditions, à Paris et en outre-mer, afin d'entendre l'ensemble des acteurs du secteur : administrations concernées, au niveau central comme au niveau déconcentré, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, entreprises du BTP, cabinets de conseil en défiscalisation...

Au terme de cette mission de suivi, vos rapporteurs spéciaux peuvent dire que **le dispositif de défiscalisation du logement social en outre-mer a su séduire les contribuables-investisseurs** et drainer ainsi des ressources importantes au profit de la construction de logements sociaux, qu'on peut estimer pour l'année 2012 à un montant d'environ 150 millions d'euros.

Ils s'inquiètent cependant que l'administration puisse profiter de cette ressource complémentaire pour sous-utiliser les crédits de la « ligne budgétaire unique », qui finance également la construction de logement social en outre-mer. **Ils insistent sur la nécessité que la ligne budgétaire unique (LBU) demeure le socle de la politique du logement social en outre-mer** et que l'aide fiscale vienne bien s'ajouter aux crédits budgétaires, et non s'y substituer.

¹ « Logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », rapport d'information n° 88 (2006-2007).

² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

³ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Vos rapporteurs spéciaux se réjouissent des premiers résultats en termes de logements sociaux financés, dont le nombre a augmenté de 70 % en 2011 par rapport à la moyenne des années 2006-2009. Le nombre de mises en chantier prend la même direction et celle des logements livrés devrait suivre. On peut ainsi considérer que **la réforme commence à atteindre ses objectifs**.

S'agissant du coût du dispositif, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas occulté les différentes critiques qui ont pu être formulées à son encontre. Ils concluent néanmoins que **cette aide fiscale se révèle plus efficace et pertinente que d'autres dispositifs analogues**, comme l'a par exemple reconnu le rapport du comité « d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales », et se justifie donc malgré son surcoût.

Vos rapporteurs spéciaux recommandent néanmoins certaines évolutions du dispositif afin de garantir **une meilleure adaptation de l'offre de logement à la demande**, celle-ci tendant à avoir un profil de plus en plus social, et formulent certaines propositions à même de **mobiliser la ressource foncière**, dont la rareté demeure un frein à la construction de logement social en outre-mer.

PRINCIPALES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Améliorer le fonctionnement de la procédure d'agrément

- Mise en place d'un chef de file au niveau du Bureau des agréments, pour fixer des objectifs et fournir chaque année un tableau de bord sur le délai de traitement de chaque dossier ;
- Suppression du seuil de 2 millions d'euros en deçà duquel les projets ne font pas l'objet d'un agrément de l'administration fiscale, afin d'avoir une vision exhaustive du dispositif.

2. Clarifier les règles de cumul de la ligne budgétaire unique et de l'aide fiscale

- Définition de niveaux de contribution selon des critères précis, définis à l'avance, la législation actuelle laissant une trop grande marge de manœuvre aux DEAL.

3. Adapter l'offre de logement à la demande réelle

- Relèvement du taux minimum de 30 % de logements locatifs sociaux (LLS) et logements locatifs très sociaux (LLTS) par programme ;
- Introduction de cette même exigence d'une part de logements LLS et LLTS dans le cas de la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies* du CGI) ;
- Développement du financement de logements pour personnes âgées (établissements pour hébergement des personnes âgées dépendantes –EPHAD– ou maisons d'accueil) afin d'anticiper la demande.

4. Améliorer la connaissance de la demande de logement outre-mer

- Mise en œuvre, dans chaque collectivité, sous la responsabilité de la DEAL, d'un état des lieux du logement, en concertation avec les acteurs locaux ;
- Définition, dans chaque collectivité, d'une échéance claire de résorption de la demande de logements sociaux ;
- Lancement d'une réflexion, dans chaque territoire, sur le parcours résidentiel, afin de permettre aux populations de sortir du logement locatif social.

5. Mobiliser la ressource foncière

- Mise en place des groupements d'intérêt public Indivision prévus par la LODEOM ;
- Généralisation des établissements publics fonciers ;
- « Fléchage » vers les fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) des crédits de la LBU non consommés, afin de faciliter la viabilisation des terrains et donc accroître la ressource foncière disponible.

I. L'AIDE FISCALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL EN OUTRE-MER

Il existe deux types d'aide fiscale en matière de logement social en outre-mer : une réduction à l'impôt sur le revenu pour les particuliers, mise en place par la LODEOM en 2009 (A), et une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises, plus ancienne (B). Le montage d'un projet (C) peut cumuler les différentes sources de financement (aide fiscale, crédits budgétaires, prêts bonifiés).

A. L'ARTICLE 199 UNDECIES C DU CGI: UNE AIDE FISCALE SPÉCIFIQUE AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER

1. Les bénéficiaires, le champ et les conditions d'application du dispositif

L'article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI), introduit par la LODEOM en 2009, prévoit que **les investissements en outre-mer dans la construction ou l'acquisition de logements neufs ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu.**

Le dispositif fonctionne également pour l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans, faisant l'objet de travaux de réhabilitation leur permettant « *d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs* ».

Les contribuables, qui doivent être domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI, peuvent bénéficier de ce dispositif soit en investissant directement, soit au moyen d'une société dédiée, qui sert de « véhicule fiscal » pour l'investissement. Celle-ci, le cas échéant créée par un intermédiaire tel qu'un cabinet de conseil en défiscalisation, peut prendre diverses formes, et notamment celles d'une société civile de placement immobilier (SCPI), d'une société civile immobilière (SCI), d'une société en nom collectif (SNC), ou encore d'une société par action simplifiée (SAS).

La mesure est applicable dans les départements d'outre-mer (DOM) et dans les collectivités d'outre-mer (COM), dès lors que celles-ci sont en mesure d'échanger avec l'Etat les informations utiles à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Pour que les contribuables puissent bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu, les logements financés doivent être loués nus, dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, pour au moins cinq ans, à un organisme de logement social (OLS).

Ce dernier les sous-loue, pendant la même période, à des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas un plafond fixé par décret, en

fonction du nombre de personnes destinées à occuper le logement et de sa localisation, et sous un plafond de loyer fixé également par décret.

Ces logements peuvent être adaptés aux personnes âgées ou handicapées et une partie du coût de construction (4,5 % ou 3,5 % selon le cas¹) doit être consacrée à la réalisation de dépenses d'efficacité énergétique.

2. Les types de logement concernés

a) Les différentes catégories de logement social outre-mer

Dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, les logements locatifs sociaux comprennent, en allant du plafond le plus élevé au plus bas :

- les logements dits « prêts locatifs sociaux » (PLS) ;
- les « logements locatifs sociaux » (LLS) ;
- et les « logements locatifs très sociaux » (LLTS).

Ces trois catégories de logements locatifs sociaux correspondent à des plafonds de ressources et de loyers différents (*cf* encadré de la page suivante).

Dans les COM, où l'État n'est pas compétent en matière de logement, deux niveaux de plafonds de loyers et de ressources ont été créés en 2009, compatibles avec la réglementation du logement social applicable localement, en se rapprochant au mieux des règles existantes en Province Sud de Nouvelle-Calédonie, seule collectivité du Pacifique à avoir défini une politique du logement social.

On rappellera qu'existe également un secteur libre – sans plafonds de ressources et de loyer – et un secteur intermédiaire, ce dernier étant soumis à des plafonds, mais supérieurs à ceux du logement social. C'est sur ces deux secteurs qu'était centré initialement le dispositif de l'article 199 *undecies* A du CGI.

b) La règle des 30 %

La totalité des logements financés grâce à ce dispositif sont des logements sociaux.

Néanmoins, les textes prévoient qu'une part minimale, fixée² à 30 % de chaque programme, est réservée³ à des logements locatifs au profil plus social encore.

Pour les DOM et à Mayotte, les plafonds pour l'application de la règle des 30 % correspondent aux LLS et aux LLTS. Le reste des logements

¹ 3,5 % s'il n'y a pas d'obligation d'installation de système d'eau chaude (Article 46 AG *sexdecies* de l'annexe III du CGI).

² Par le décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010.

³ Cette condition ne s'applique pas lorsque la convention avec l'OLS prévoit, à l'issue de la période de location, la cession du bien à une personne physique dont les ressources sont inférieures à un certain plafond.

ne peut dépasser les plafonds du PLS. Une opération peut en revanche comprendre en totalité des logements LLS ou LLTS.

Dans les COM, ce sont les deux plafonds évoqués précédemment qui s'appliquent.

La règle des 30 % s'apprécie en surface habitable, pour chaque « ensemble d'investissements portés simultanément à la connaissance du ministre du budget ».

Les plafonds afférant aux différents types de logement social en outre-mer

Plafond de ressources pour les logements sociaux :
plafonds PLS (Art. R. 372-21 du CHC) pour les DOM
et 81,25 % du plafond utilisé pour l'application du 199 *undecies A*
(logement intermédiaire) pour les COM.

Composition du foyer	DOM St Martin, Saint- Barthélemy *	Pol. fr., NC, Wallis et Futuna, TAAF, St-Pierre-et- Miquelon
Personne seule (PS)	22 718 €	23 830 €
Couple (C)	30 338 €	44 072 €
PS ou C avec 1 personne à charge	36 484 €	46 621 €
PS ou C avec 2 personnes à charge	44 045 €	49 172 €
PS ou C avec 3 personnes à charge	51 812 €	52 576 €
PS ou C avec 4 personnes à charge	58 392 €	55 982 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	6 513 €	3 576 €

Plafonds de ressources pour l'application de la règle des 30 % :
plafonds du LLS pour les DOM
et 10/13^{èmes} du précédent plafond pour les COM

Composition du foyer	DOM St Martin, Saint- Barthélemy *	Pol. fr., NC, Wallis et Futuna, TAAF, St-Pierre-et- Miquelon
Personne seule (PS)	17 475 €	18 331 €
Couple (C)	23 337 €	33 902 €
PS ou C avec 1 personne à charge	28 065 €	35 863 €
PS ou C avec 2 personnes à charge	33 881 €	37 824 €
PS ou C avec 3 personnes à charge	39 856 €	40 443 €
PS ou C avec 4 personnes à charge	44 917 €	43 063 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième	5 010 €	2 751 €

Les plafonds de ressources du LLTS sont fixés à 75 % des plafonds du LLS.

() A ce jour, les plafonds du PLS ne sont pas encore établis pour Mayotte ; les plafonds du LLS sont légèrement inférieurs à ceux des DOM en raison des différences de SMIC.*

Plafonds des loyers par mètre carré

	Plafond maximum	Plafond pour l'application des 30 %
Guadeloupe Martinique, St Martin et St Barthélemy	9,39 €	6,26 €
Guyane	9,15 €	6,10 €
La Réunion et Mayotte	9,73 €	6,49 €
St Pierre et Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna	14,40 €	9,60 €

Dans les DOM, les plafonds des loyers du LLTS sont égaux à 80 % des plafonds du LLS (colonne de droite).

Pour les DOM, Mayotte et St Martin, un « coefficient de structure » fait varier le loyer au m², afin d'en diminuer le montant pour les grands logements et au contraire de l'augmenter pour les petites surfaces. Le loyer indiqué dans ce tableau correspond à un coefficient de structure de 1, soit un logement d'environ 67m².

Source : Délégation générale à l'outre-mer

3. La rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal à l'organisme de logement social

L'investissement locatif assis sur l'article 199 *undecies* C n'est pas un investissement patrimonial : **à l'issue de la période de location, les logements sont cédés à l'organisme de logement social** – ou à une personne physique choisie par lui respectant certaines conditions de ressources – dans des conditions définies par une convention contractée entre l'OLS et le monteur du projet, au plus tard lors de la conclusion du bail.

65 % au moins de la réduction d'impôt acquise par le contribuable est rétrocédée à l'OLS, sous forme d'une diminution des loyers versés et du prix de cession.

4. Le calcul de la réduction d'impôt sur le revenu

La réduction d'impôt est égale à 50 % du prix de revient, minoré des taxes et des commissions d'acquisition versées ainsi que des subventions publiques reçues. Dans le cas de la réhabilitation de logements, la réduction

d'impôt est assise sur le prix de revient des logements, majoré du coût des travaux et minoré des mêmes taxes et subventions.

Le décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 fixe précisément ce qui entre dans la base éligible : sont notamment exclues les dépenses non justifiées par des devis, les divers et imprévus, les aléas, les taxes foncières, la taxe locale d'équipement, les taxes d'urbanisme, les taxes diverses, les droits d'enregistrement, et les impositions de toute nature, les frais de notaires, les frais de comptabilité, les frais d'huissiers, les frais publicitaires et de secrétariat, les commissions de placement, les frais de gestion, de montage, d'arrangeur, les intérêts bancaires intercalaires et les frais financiers.

Le prix de revient est retenu dans la limite d'un plafond de 2 309 € / m², actualisé chaque année selon un mécanisme d'indexation¹ assis sur l'évolution du coût de la construction dans chaque collectivité.

La réduction est accordée l'année d'achèvement du logement ou de son acquisition. Toutefois, si elle excède l'impôt dû, le solde peut être reporté sur l'impôt des années suivantes jusqu'à la cinquième année incluse.

La réduction d'impôt entre dans le cadre des plafonnements globaux des niches fiscales. Elle est retenue à hauteur de 35 % pour l'application de l'article 200-0 A du CGI (18 000 € et 4 % du revenu imposable) et de l'article 199 *undecies* D du même code (40 000 euros ou 15 % du revenu imposable). On soulignera que le projet de loi de finances pour 2013 propose de réduire à 10 000 euros le plafond prévu à l'article 200-0 A, tout en maintenant le plafond actuel pour les réductions d'impôt sur le revenu en faveur des investissements outre-mer (dont le dispositif de l'article 199 *undecies* C).

L'avantage n'est pas cumulable avec les dispositions des articles 199 *undecies* A (investissements et logement outre-mer), 199 *tervicies* (investissement en restauration immobilière) et 199 *septvicies* (Scellier outre-mer) du code général des impôts.

En outre, l'avantage fiscal peut être repris par l'administration si les conditions requises cessent d'être réunies ou si le droit de propriété, de l'immeuble ou des parts et actions de la société de portage, est cédé ou démembré².

¹ Il s'agit du chiffre actualisé pour 2012.

² Sauf si ce démembrement procède du décès du contribuable.

B. L'ARTICLE 217 UNDECIES : UN DISPOSITIF – NON MODIFIÉ PAR LA LODEOM – QUI PEUT SERVIR À FINANCER DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER

L'aide fiscale assise sur l'impôt sur les sociétés a été créée par la loi de finances pour 1998¹ ; **elle n'a pas été modifiée par la LODEOM.**

Elle permet de faire financer des logements par des entreprises qui défiscalisent cet investissement. Le dispositif n'est pas exclusivement consacré au logement social, mais est, de fait, souvent utilisé à cette fin.

La durée de location minimale est de six ans au moins. Des plafonds s'appliquent également, mais ceux-ci sont à un niveau plus élevé que pour le dispositif de l'article 199 *undecies* C. Aucune part minimum, comparable aux 30 % du dispositif précédent, de logement LLS ou LLTS n'est prévue.

Les entreprises se chargeant en général de traiter directement avec la banque, mais des cabinets intermédiaires peuvent également intervenir dans les montages d'aide fiscale à l'impôt sur les sociétés.

Comme dans le dispositif précédent, l'avantage fiscal peut être repris par l'administration si l'investissement est cédé ou si les conditions requises ne sont plus réunies.

C. LE MONTAGE DES PROJETS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

1. Le financement des projets

Le montage d'un projet de construction de logements sociaux peut faire appel à **plusieurs sources publiques de financement.**

D'une part, il peut faire l'objet d'une subvention budgétaire, à partir de la « ligne budgétaire unique » (LBU). Celle-ci correspond à l'action n° 1 « logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » du budget général de l'État. En 2012, son montant était de 274,5 millions d'euros en autorisations d'engagement.

D'autre part, et c'est le cas qui nous intéresse, un projet de construction de logements sociaux peut faire appel aux fonds de contribuables-investisseurs, l'État les rémunérant par une réduction de leur impôt.

Enfin, le projet peut bénéficier – pour les logements LLS et LLTS – d'un prêt bonifié de la Caisse des dépôts.

¹ Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998.

Ces trois modes de financement peuvent se cumuler entre eux :

- subvention LBU et prêt de la Caisse des dépôts et consignations ;
- aide fiscale et prêt de la Caisse des dépôts et consignations ;
- aide fiscale, subvention LBU et prêt de la caisse des dépôts et consignations.

Le montage financier doit être conforme au droit et à la jurisprudence communautaires en matière d'aides d'Etat. Les dispositifs d'aide fiscale en matière de logement social ont été notifiés à la Commission européenne, et celle-ci les a approuvés dans ses décisions n° C(2009)9876 du 4 décembre 2009 (Aide d'Etat N 463/A/2008) et n° C(2010)1231 du 1^{er} mars 2010 (Aide d'Etat N 463/B/2008).

En application de ces décisions, **le montant global de l'aide publique pour un même projet ne peut dépasser 50 %** du montant de l'investissement¹.

2. L'agrément des projets

a) L'agrément de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

Le cas échéant, **la subvention LBU est sollicitée auprès de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)**.

Le montant de la subvention publique étant déduit du prix de revient qui sert à déterminer la base éligible à l'aide fiscale, la décision d'attribution précède nécessairement l'instruction par l'administration fiscale de la demande d'aide fiscale. Le dossier est donc d'abord déposé, au niveau local, à la DEAL.

Celle-ci procède à un examen technique et détermine le besoin d'aide publique pour l'équilibre de l'opération. La subvention attribuée est fonction du besoin de financement, lequel varie essentiellement selon le prix de revient et le loyer de sortie « souhaité ». Ce n'est donc pas une subvention forfaitaire, mais une subvention d'équilibre.

La DEAL arrête le loyer de sortie, qui sera effectivement payé par l'OLS, et le montant de la subvention LBU.

Le délai de réponse est fixé à deux mois à compter de la demande de décision : au-delà, la décision est réputée favorable (Art. R. 372-4 du code de la construction et de l'habitation).

¹ 60 % en Guyane.

b) L'agrément de l'administration fiscale

L'administration fiscale se prononce sur la demande d'aide fiscale. Elle délivre l'agrément¹ après examen des aspects juridiques, fiscaux et financiers du projet.

Le dossier déposé auprès de l'administration fiscale est en principe identique à celui déposé auprès de la DEAL, complété des décisions de financement (subventions et prêts). Il arrive cependant qu'elle demande des précisions différentes par rapport à ce que souhaite la DEAL.

La nécessité d'obtenir l'agrément varie selon le montant du projet de défiscalisation.

Les projets inférieurs à 2 millions d'euros ne nécessitent pas d'agrément. On peut *a priori* considérer, comme l'indiquait la direction générale des finances publiques à vos rapporteurs spéciaux, que le nombre de projets concernés est très bas, dans la mesure où avec un prix moyen du logement construit grâce à la défiscalisation de 180 000 euros, il faudrait, pour rester sous la barre des 2 millions, se limiter à 10 ou 12 logements.

Néanmoins, au-delà de cette considération, il n'est pas possible de connaître le nombre de ces opérations « de plein droit », bien qu'il faille souligner que la LODEOM a abaissé le seuil d'agrément de 4,6 millions à 2 millions d'euros, ce qui permet déjà d'avoir une meilleure visibilité.

Les projets compris entre 2 et 20 millions d'euros doivent obtenir un agrément, délivré par la direction territoriale des finances publiques, dans un délai de deux mois.

Enfin, les projets supérieurs à 20 millions d'euros nécessitent un agrément délivré par le bureau des agréments à Bercy, dans un délai de trois mois.

c) L'avis du ministère de l'outre-mer

Le ministère de l'outre-mer donne un avis, au regard de l'intérêt économique du projet, sur la base de l'avis du préfet et de la préinstruction par la DEAL.

Il existe désormais une procédure accélérée, mise en place en janvier 2011, qui permet de contenir l'instruction dans un délai de cinq mois (*cf schéma infra*). Depuis février 2011, les projets sont instruits conjointement par le ministère de l'outre-mer et la DGFIP, à partir d'un dossier unique.

Toutefois, malgré des avancées vers un dossier unique DEAL/DRFiP (Direction régionale des finances publiques), **il semble que la double instruction pose encore des problèmes** et que les pièces et les précisions demandées ne soient pas toujours les mêmes.

¹ Plus précisément, à ce stade, il s'agit d'un « accord de principe » ; l'agrément est délivré lorsque les logements construits sont loués.

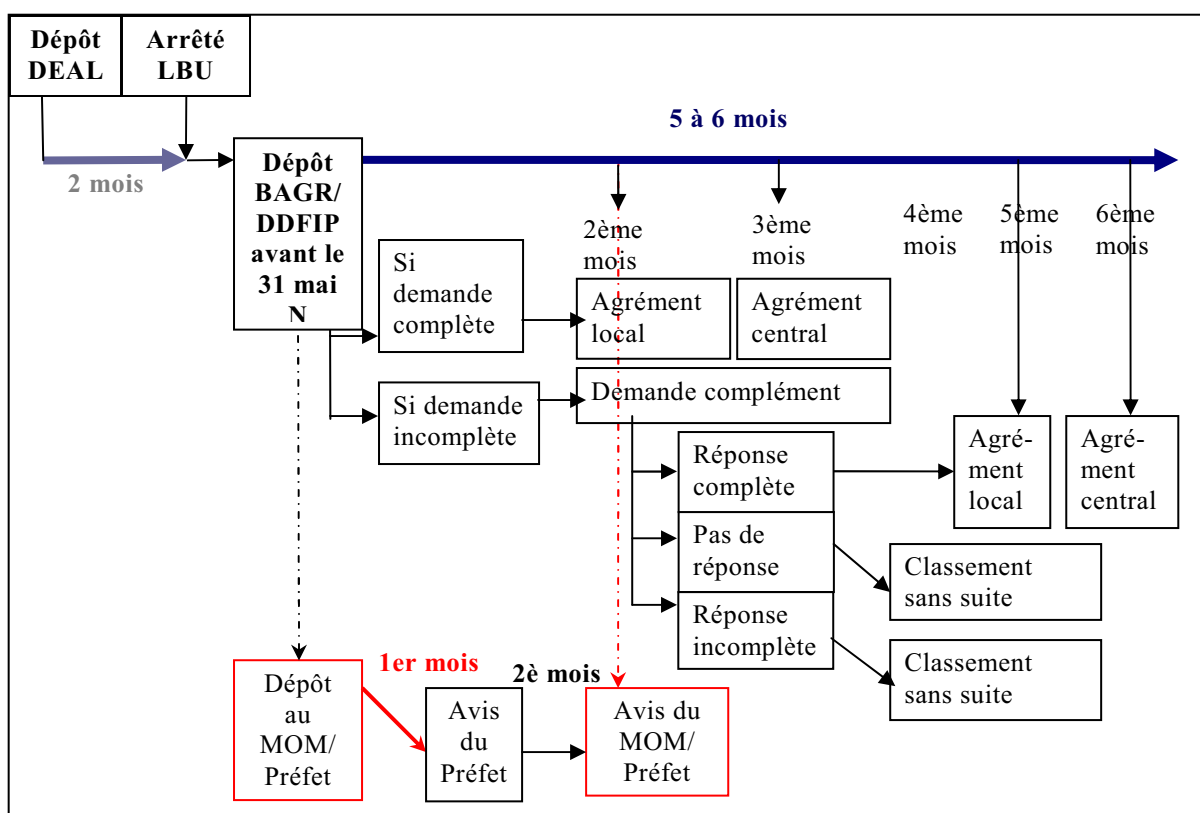
Les personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux leur ont exprimé leur déception vis-à-vis d'un dispositif administratif d'instruction des dossiers excessivement complexe et long, qui présente un coût pour les acteurs du BTP.

Vos rapporteurs spéciaux proposent donc de mettre en place un chef de file au niveau du Bureau des agréments pour fixer des objectifs et fournir chaque année un tableau de bord, en liaison avec les DRFiP, sur le délai de traitement de chaque dossier, en expliquant les éventuels écarts avec l'objectif.

Ceci permettra d'aboutir à une instruction unique, et plus rapide, des dossiers, tant pour la LBU que pour l'agrément en défiscalisation.

Enfin, ils sont favorables à la suppression du seuil d'agrément de 2 millions d'euros, ce qui permettrait d'avoir une vision exhaustive du dispositif sans surcharger l'administration, eu égard au faible nombre de projets inférieurs à ce seuil.

Schéma récapitulatif des procédures des demandes d'agrément dans le secteur du logement social – procédure accélérée



Source : Direction générale des finances publiques

II. UN DISPOSITIF ATTRACTIF POUR LES CONTRIBUABLES, FAVORABLE AU LOGEMENT SOCIAL ET QUI COMMENCE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS

Lors de l'examen de la LODEOM au Sénat en 2009, vos rapporteurs s'étaient réjouis¹ que le dispositif de l'article 199 *undecies* C soit favorable aux organismes de logement social, en prévoyant notamment un taux de rétrocession élevé, mais s'étaient interrogés sur son attrait pour les contribuables.

Force est de constater, avec plus de trois ans de recul, que le mécanisme mis en place est attractif pour les contribuables (A), tout en étant favorable au logement social (B), et qu'il commence à atteindre ses objectifs en termes de nombre de logements financés (C).

A. UN DISPOSITIF ATTRACTIF QUI PROFITE AVANT TOUT À DES CONTRIBUABLES AISÉS DE MÉTROPOLE

1. Un dispositif attractif

a) Une rentabilité forte pour un risque quasi inexistant

Le nouveau dispositif de l'article 199 *undecies* C offre aux contribuables une **rentabilité très attractive**.

Philippe Souchier, du cabinet de défiscalisation « Outremer finances », a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'elle se situait **entre 16 % et 18 %**. Ce taux – net d'impôt et sur une année – montre la forte attractivité du dispositif pour l'investisseur/contribuable.

A cette rémunération élevée s'ajoute le fait que ce placement a été présenté à vos rapporteurs spéciaux comme étant **très sûr**.

En effet, cet investissement locatif est confronté à deux risques : d'une part celui que le bailleur social ne mène pas à bout le projet et d'autre part celui de ne pas trouver de locataire. On peut estimer que le premier est quasiment nul, d'autant plus que les bailleurs sociaux sont souvent en partie détenus par les collectivités locales, et que le second est extrêmement faible, étant donnée la demande en logement social en outre-mer.

Ce risque quasiment nul associé à une rémunération confortable rend donc ce « placement » particulièrement attractif. Les représentants de cabinets de défiscalisation que vos rapporteurs spéciaux ont pu rencontrer leur ont d'ailleurs confirmé qu'ils n'avaient pas de difficulté à trouver des contribuables pour investir dans ce dispositif.

¹ Rapport n° 232 (2008-2009) de Marc Massion et Éric Doligé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 février 2009.

b) La difficulté à évaluer la marge du monteur

Dans la mesure où la rémunération du cabinet de conseil en défiscalisation constitue une part de la dépense fiscale qui ne bénéficie ni au contribuable, ni au logement social, vos rapporteurs spéciaux ont cherché à savoir à combien elle s'élevait.

Le cabinet qu'ils ont rencontré a évoqué une rémunération égale à 6 % à 7 % de la réduction d'impôt. Ses dirigeants ont expliqué le montant de celle-ci par les frais importants de gestion de près de 200 sociétés de portage et par le montage difficile de dossiers de 300 à 400 pages chacun.

Cependant, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, que ce soit auprès de la Direction générale du Budget ou de la Direction générale des finances publiques, il semblerait plutôt que cette rémunération soit comprise dans une fourchette de 6 % à 8 % de la base éligible, c'est-à-dire 12 % à 16 % de la réduction d'impôt effectivement obtenue.

Si l'on prend comme hypothèse une dépense fiscale de 210 millions (*voir infra*), **ce seraient donc 25 à 34 millions d'euros chaque année qui seraient captés par ces cabinets de conseil en défiscalisation.**

En tout état de cause, la rémunération de ces cabinets est opaque et vos rapporteurs spéciaux estiment que tout le monde gagnerait à plus de transparence sur cette question.

2. Des contribuables aisés domiciliés essentiellement en métropole

En se basant sur les conclusions du rapport du « comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » (comité Guillaume), de juin 2011, et plus particulièrement sur les travaux de la mission approfondie sur « l'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales spécifiques à l'outre-mer », on peut voir se dessiner un certain profil des contribuables qui utilisent le dispositif de l'article 199 *undecies* C.

D'une part, ce sont **essentiellement des contribuables métropolitains** : entre 95 % et 97 % des bénéficiaires sont domiciliés en métropole et ils concentrent 99 % de l'avantage fiscal. L'avantage fiscal moyen par bénéficiaire s'élève à 29 000 euros en métropole, à 4 000 euros en Martinique et à 2 000 euros à la Réunion.

D'autre part, **les bénéficiaires se situent parmi les contribuables les plus aisés**. 90 % d'entre eux se placent dans le dernier décile de revenu fiscal, cumulant 99,7 % de l'avantage fiscal. 65 % des bénéficiaires appartiennent au dernier centile, avec une économie moyenne d'impôt de 38 656 euros. Le revenu fiscal de référence médian des foyers bénéficiaires est de 144 000 euros.

On rappellera toutefois que la réduction d'impôt au titre de l'article 199 *undecies* C entre, à hauteur de 35 %, dans le cadre du plafonnement des niches fiscales prévu aux articles 200-0 A et 199 *undecies* D du code général des impôts (*cf supra*).

B. UN DISPOSITIF FAVORABLE AUX BAILLEURS SOCIAUX À CONDITION QUE L'ADMINISTRATION RESPECTE L'ESPRIT DE LA LODEOM

1. Un taux de rétrocession supérieur aux 65 % prévus par la loi

Comme on l'a vu précédemment, la LODEOM a prévu la rétrocession d'au moins 65 % du montant de la réduction d'impôt acquise à l'organisme de logement social.

Cependant, la défiscalisation fait l'objet d'un marché concurrentiel, qui répond à une logique d'offre et de demande : pour remporter les appels d'offre lancés par les OLS, les monteurs fiscaux ont intérêt à proposer un taux de rétrocession plus élevé. **Le taux effectif de rétrocession qui résulte de ce marché tend donc à être supérieur à 65 %.**

Le montant du taux de rétrocession est une question fondamentale, puisqu'il détermine la part de la dépense fiscale qui bénéficie effectivement au logement social. Dès lors, vos rapporteurs spéciaux ont cherché à savoir quel était son niveau moyen.

Les résultats d'une étude actuellement réalisée par la Délégation générale à l'outre-mer à la Réunion et en Guyane font apparaître des taux de rétrocession compris entre 72 % et 78 %, pour une moyenne de 75 %.

Philippe Souchier, du cabinet de défiscalisation « Outremer finances », a évoqué pour sa part une fourchette de taux un peu plus haute mais comparable, comprise entre 75 % et 78 %.

De son côté, le bureau des agréments à la direction générale des finances publiques, a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que le taux moyen de rétrocession s'élevait à 72,26 % pour l'année 2011.

Ce chiffre est un peu plus bas que celui avancé par la Délégation générale à l'outre-mer. La différence pourrait venir du fait que le bureau des agréments calcule la rétrocession au vu des derniers éléments financiers du dossier transmis par le monteur, qui peuvent être différents de ceux communiqués au stade de la demande d'aide. En effet, des ajustements peuvent être apportés au cours de l'instruction de la demande, notamment concernant les justificatifs du coût de revient du projet et la détermination de la base éligible.

2. Le cumul LBU/défiscalisation fait planer un risque de sous-utilisation de la LBU mais peut également permettre de baisser le loyer de sortie

La LODEOM a recentré les aides fiscales sur le logement social afin de venir compléter les aides budgétaires existantes. **Sur le papier, LBU et aide fiscale sont parfaitement substituables** pour le financement de logements sociaux. En pratique, l'instruction par la DEAL puis par l'administration fiscale revient plutôt à un accord global sur la part de financement public du projet, que ce soit par la LBU ou par la défiscalisation.

Vos rapporteurs spéciaux ont voulu s'assurer que l'apport de la défiscalisation venait bien s'ajouter aux crédits de la LBU, de façon à augmenter en proportion le nombre de logements financés.

Cela les a conduits à dresser deux constats différents : d'une part celui selon lequel la possibilité de cumuler LBU et défiscalisation faisait courir un risque de sous-consommation de celle-ci et, d'autre part, l'observation que ce même cumul pouvait servir à abaisser le loyer de sortie.

a) Le risque d'une sous-consommation des crédits de la LBU

La possibilité de substituer un mode de financement à l'autre fait potentiellement courir le **risque que l'administration, au lieu de compléter les crédits budgétaires par l'apport de la défiscalisation, substitue cette dernière à l'utilisation de la LBU**, afin d'économiser des crédits budgétaires, qui seraient annulés en fin d'année.

C'est cette inquiétude qu'exprimait par exemple notre ancienne collègue Anne-Marie Payet lors des débats sur la LODEOM¹ : « *les crédits budgétaires de l'État – la ligne budgétaire unique – doivent rester le principal outil de financement du logement social outre-mer* ».

Le Gouvernement, par la voix de Marie-Luce Penchard, alors ministre chargée de l'outre-mer, s'était engagé à ce sujet lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011² : « *La LBU demeure, et demeurera, sans conteste le socle du financement du logement social outre-mer* ».

Pourtant, dans une circulaire en date du 1^{er} juin 2010³, la ministre chargée de l'outre-mer invitait expressément les préfets à privilégier le recours à la défiscalisation : « *Sauf cas particulier, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* ». Il était en outre demandé aux préfets de recourir aux doubles financements uniquement en cas de contraintes spécifiques ou d'intérêts

¹ Séance du 10 mars 2009.

² Séance du 1^{er} décembre 2010.

³ Circulaire relative aux opérations de construction de logements sociaux faisant appel à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

particuliers, afin de minorer significativement le loyer de sortie ou pour des opérations aux coûts de construction particulièrement élevés.

A travers ce qu'ils ont pu constater sur le terrain et lors de leurs auditions, **vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que confirmer cette priorité accordée à la défiscalisation, qui ne correspond pas à l'esprit de la loi.**

Cependant, dans une note aux préfets en date du 15 février 2011, la ministre chargée de l'outre-mer est revenue sur la circulaire du 1^{er} juin 2010.

Elle a rappelé que le Gouvernement s'était engagé à ce que l'aide fiscale ne se substitue pas à la LBU. La note précise néanmoins que le « *besoin supplémentaire de financement peut s'apprécier notamment au regard du loyer de mise en sortie (qui peut être minoré par rapport au loyer plafond pour tenir compte de la capacité d'effort des ménages)* ».

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent du risque de sous-utilisation des crédits de la LBU, en contradiction avec l'esprit de la LODÉOM et les engagements des gouvernements successifs, alors même que le logement social en outre-mer est clairement une priorité.

Ils rappellent que la commission des finances avait déjà donné l'alerte, dans le rapport¹ sur la loi de règlement pour 2011, sur le taux relativement bas d'exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre mer » : 86 % en autorisations d'engagement et 93 % en crédits de paiement.

Sur la seule action « logement » (c'est-à-dire la LBU), le taux de consommation était de 67 % (184,5 millions d'euros sur 274,5 millions) en ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Ils appellent donc le nouveau Gouvernement à renouveler les engagements de son prédécesseur et seront particulièrement attentifs, dans le cadre de leurs fonctions de rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », au taux d'exécution de cette action.

b) L'utilisation du cumul LBU/défiscalisation pour minorer les loyers de sortie

Le cumul de la LBU et de la défiscalisation ne sert cependant pas uniquement à diminuer l'utilisation des crédits budgétaires, mais peut, tout au contraire, présenter des avantages pour le secteur du logement social.

En effet, **les fonds disponibles grâce à la défiscalisation peuvent être utilisés non pas pour augmenter le nombre de logements financés (effet volume), mais pour accroître, sur un même projet, la part d'aide publique et ainsi diminuer le loyer de sortie pour l'OLS (effet prix).**

¹ Rapport n° 658 – tome II (2011-2012) « Règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011 » – Contribution des rapporteurs spéciaux.

Cette possibilité repose sur la grande liberté laissée aux DEAL sur ce point. Ce sont elles qui déterminent le montant de LBU accordé aux projets, et rien ne les empêche d'utiliser les fonds de l'aide fiscale pour augmenter la part de financement public.

Lors de son audition par vos rapporteurs spéciaux, le directeur de la DEAL de Martinique, Eric Legrigeois, leur a ainsi indiqué que son administration s'était fixé un objectif de loyer de sortie inférieur au plafond légal et qu'elle utilisait le cumul de fonds publics pour y parvenir.

De même, Philippe Eadie, président de la Fédération des métiers de la construction en Martinique (FEMEC), et Jean-Luc Galy, directeur des activités générales et financières de la Société immobilière de la Martinique (SIMAR), ont précisé à vos rapporteurs spéciaux que le prix du mètre carré auxquels ils arrivaient était proche de 1 850 euros, bien loin du plafond de 2 309 euros, afin de respecter les exigences de l'administration.

Vos rapporteurs spéciaux soutiennent cette volonté de l'administration de modérer encore les loyers de sortie, afin de permettre une meilleure adéquation à la demande locale (cf infra).

Ils invitent néanmoins le Gouvernement à clarifier les règles du cumul LBU / aide fiscale, si besoin est en fixant des niveaux de contribution selon des critères précis définis à l'avance, la législation actuelle laissant une trop grande marge de manœuvre aux DEAL.

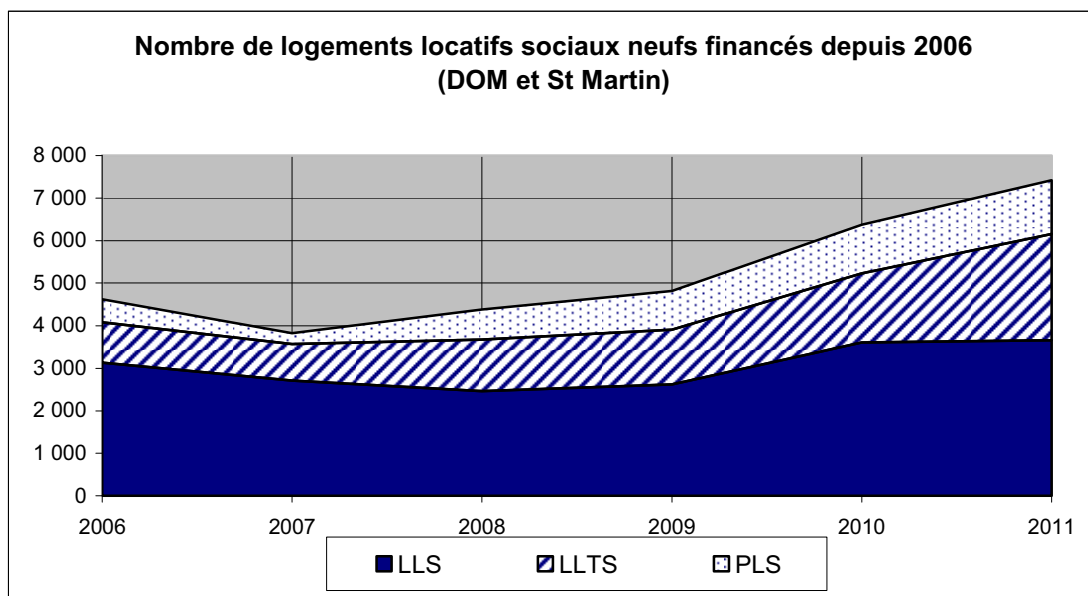
C. UNE RÉFORME QUI COMMENCE À ATTEINDRE SES OBJECTIFS

1. Une augmentation du nombre de logements sociaux financés

L'examen des données chiffrées révèle une **relance effective de la construction de logements sociaux dans les DOM**.

En 2011, le nombre de logements sociaux « financés » dépasse de près de 70 % la moyenne des années 2006 à 2009.

On observe sur le graphique ci-dessous une augmentation très forte du nombre de logements sociaux financés à partir de 2010, c'est à dire la première année de pleine application du dispositif qui nous intéresse. Entre 2007 et 2011, c'est un quasi doublement des logements financés que l'on observe.



Type de logements	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2006/2011
LLS	3 137	2 710	2 461	2 621	3 606	3 664	3 033
LLTS	949	858	1 215	1 285	1 622	2 487	1 403
PLS	534	261	698	908	1 148	1 267	803
TOTAL	4 620	3 829	4 374	4 814	6 376	7 418	5 239

Source : Commission des finances, d'après les données de la Délégation générale à l'outre-mer

2. Une augmentation imputable à l'aide fiscale

Si l'on étudie les chiffres du tableau ci-dessous, qui présente pour 2011 la répartition des types de logement financés par mode de financement, on constate que 90 % des logements sociaux financés ont eu recours, au moins partiellement, à l'aide fiscale, et un tiers à la défiscalisation seule.

Engagements par type de dépenses en 2011

	LLS	LLTS	PLS	Total
LBU seule (ou PLS hors défiscalisation)	390	179	82	651
Défiscalisation seule	574	558	1 185	2 317
mixte LBU/défiscalisation	2 700	1 750	0	4 450
TOTAL	3 664	2 487	1 267	7 418

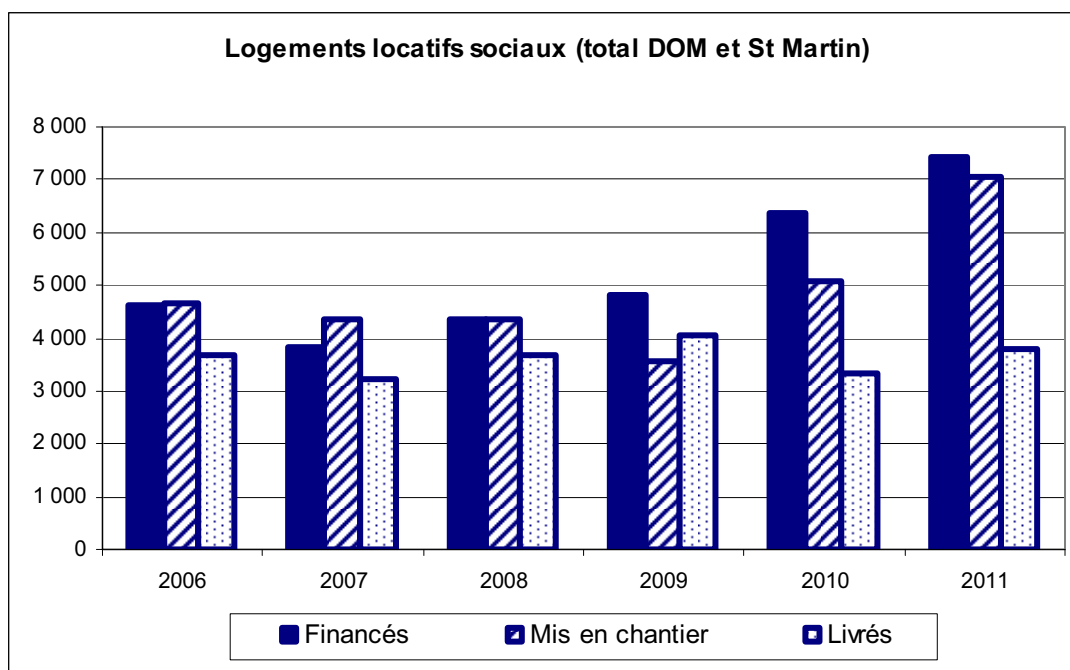
Source : Délégation générale à l'outre-mer

Dès lors, on peut rejoindre le constat dressé devant vos rapporteurs spéciaux par Alain Grosse et Edouard Leroy de la direction du Budget : « *la réforme commence à atteindre ses objectifs* ».

Cette imputation de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés à la défiscalisation est confirmée, à l'autre bout de la chaîne, par les bailleurs sociaux. Dominique Ducourtioux, directeur général de la société immobilière de Guadeloupe, a ainsi expliqué à vos rapporteurs spéciaux que le dispositif est un succès et qu'il a vu « *des opérations qui n'auraient pas pu se faire sans la défiscalisation* ».

3. Une augmentation des logements livrés qui se fait encore attendre du fait des délais de construction

Quant au nombre de logements livrés, il ne connaît pas encore d'évolution aussi significative en raison des délais – il faut en effet entre deux et trois ans pour construire un logement – mais le nombre de mises en chantiers suit une courbe analogue à celle des logements financés.



Source : Commission des finances, d'après des données de la Délégation générale à l'outre-mer

On peut noter à ce propos un « effet secondaire » de la défiscalisation : celle-ci introduit une pression à l'achèvement des travaux et donc une diminution du délai entre financement et livraison. En effet, l'avantage fiscal est perdu au bout de deux ans, tandis que les financements budgétaires le sont après quatre ans. Ce point est confirmé par les délais constatés entre la délivrance du permis de construire et l'obtention de l'accord de principe, généralement contenu entre six et dix-huit mois.

Le dispositif mis en œuvre a également permis, au-delà de la contribution au développement de l'offre de logement social, de soutenir l'activité du secteur du BTP, alors que parallèlement les fonds apportés par le mécanisme de défiscalisation au profit des entreprises diminuaient, du fait de la crise économique.

La notion de logement engagé

Les logements « engagés » ou « financés » sont les logements qui ont donné lieu à une décision de subvention LBU ou à un agrément délivré par les services de l'Etat en charge du logement ouvrant droit aux prêts de la caisse des dépôts.

On dit qu'ils sont « financés » car leur plan de financement est arrêté de manière précise et a fait l'objet d'un accord entre les services de l'Etat (DEAL, préfecture) et le bailleur social. Ce plan de financement prévoit l'utilisation ou non de la défiscalisation. On utilise parfois le terme « engagés » car ils correspondent à des autorisations d'engagement au sens budgétaire.

Le nombre de logements engagés ne correspond pas aux agréments de l'année. En effet, les engagements sont les décisions du préfet. Les agréments sont délivrés ensuite par le ministère des finances.

Source : Délégation générale à l'outre-mer

III. UN DISPOSITIF LÉGITIME QUI NECESSITE CERTAINES AMELIORATIONS

A. UN COÛT IMPORTANT MAIS JUSTIFIÉ

1. Le coût du nouveau dispositif

Le coût du dispositif de l'article 199 *undecies* C n'est pas négligeable pour les finances publiques.

Après avoir atteint 68 millions d'euros en 2011, son montant en année pleine avait été estimé à 80 millions dans le projet de loi de finances pour 2012.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, ce chiffre paraît extrêmement sous-estimé. En 2011, 524 millions d'euros d'investissements ont été agréés au titre de la défiscalisation à l'impôt sur le revenu des investissements dans le logement social. Le montant de la réduction d'impôt à l'IR étant de 50 %, il serait donc probable que le coût annuel, *in fine*, soit plus proche de 260 millions d'euros (en première approximation, les logements engagés ne correspondant pas strictement aux logements agréés d'une année, du fait d'un décalage temporel entre engagement et agrément).

Le projet de loi de finances pour 2013 indique, pour l'année 2012, **210 millions d'euros en exécution**. Cette estimation semble plus proche de la réalité et souligne la **sous estimation de ce coût par Bercy l'an passé**.

Dépense fiscale	Exécution 2011	Exécution 2012	Prévision 2013
N° 110256	68 millions d'euros	210 millions d'euros	nc

Source : *Voies et moyens (tome 2) - PLF 2013*

A cette dépense fiscale au titre de l'article 199 *undecies* C s'ajoute celle au titre de l'article 217 *undecies* du CGI. Mais la part de cette « niche fiscale » consacrée au logement social n'étant pas détachable du reste, il est impossible d'en donner ici une évaluation.

Si l'on retient l'estimation de 260 millions formulée par vos rapporteurs à partir des agréments accordés, on observe que son montant n'est pas très éloigné de celui de la LBU (274,5 millions).

Après une rapide montée en puissance (11 millions d'euros en exécution en 2010), vos rapporteurs spéciaux se sont interrogés sur le montant qu'atteindrait cette dépense fiscale dans les années à venir. L'estimation de 210 millions du PLF 2013 pour l'année 2012 constitue-t-elle le plateau d'un dispositif arrivé à maturité ?

Ils regrettent sur ce point que le projet de loi de finances pour 2013 ne comporte aucune évaluation au titre de 2013.

2. Un report d'un dispositif à l'autre difficile à évaluer

Quand on considère le coût de cette dépense fiscale, il ne faut pas oublier que le dispositif créé par la LODEOM avait vocation à se substituer à son prédécesseur centré sur le logement libre et intermédiaire.

Vos rapporteurs spéciaux ont donc souhaité savoir si l'on pouvait observer un report du dispositif de l'article 199 *undecies* A vers le dispositif de l'article 199 *undecies* C, en termes de dépense fiscale comme en termes de contribuables.

a) La comparaison des deux dispositifs en termes de dépense fiscale n'est pas forcément pertinente

Instinctivement, on pourrait s'attendre à ce que la dépense fiscale au titre de l'article 199 *undecies* A, mis en extinction, diminue progressivement, compensant ainsi la dépense au titre de l'article 199 *undecies* C.

On rappellera en effet que le « Girardin logement libre et intermédiaire » s'est éteint le 31 décembre 2011 pour le logement libre et est appelé à s'éteindre le 31 décembre 2012 pour le logement intermédiaire. Vos rapporteurs spéciaux ont ainsi entendu les dirigeants d'un des cabinets de défiscalisation qu'ils ont rencontré leur expliquer qu'ils avaient vu les montages à base de 199 *undecies* A « s'effondrer ».

Le projet de loi pour 2013 estime que cette dépense fiscale devrait diminuer de 90 millions d'euros :

Dépense fiscale	Exécution 2011	Exécution 2012	Prévision 2013
N°110210	355 millions d'euros	355 millions d'euros	265 millions d'euros

Source : *Voies et moyens (tome 2) - PLF 2013*

Ces dynamiques opposées à la hausse et à la baisse ne suffisent pas pour autant à conclure à un transfert d'un dispositif à l'autre, d'autant plus que la prévision de baisse de 90 millions est assez éloignée des 210 millions en exécution du dispositif mis en place par la LODEOM.

Surtout, la comparaison des deux dispositifs en termes de dépense fiscale n'est pas forcément pertinente.

En effet, dans le cadre de l'article 199 *undecies* A, la réduction d'impôt est étalée sur cinq ans, alors qu'elle a lieu sur une seule année dans le cadre de l'article 199 *undecies* C, hors report d'une année sur l'autre.

De plus, les deux dispositifs ont un champ différent : le premier concerne également des opérations d'accession à la propriété et de réhabilitation de résidence principale – qui n'ont pas d'équivalent dans le second – sans que l'on connaisse la ventilation entre investissements locatifs d'une part et accession à la propriété ou réhabilitation d'autre part.

b) Le report des contribuables n'est pas certain

Il est difficile d'estimer si les contribuables qui avaient recours à l'article 199 *undecies* A se sont reportés sur l'article 199 *undecies* C.

Ces deux dispositifs ont une nature différente. Le premier est un investissement de type patrimonial, dans la mesure où le logement qu'il finance est destiné à rester dans le patrimoine du contribuable, au même titre que dans le cadre du dispositif Scellier par exemple.

A l'inverse, le second est réservé à des opérations utilisant un montage locatif et les investisseurs s'engagent à rétrocéder le bien qu'ils financent à un organisme de logement social, ou à des personnes physiques dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond.

On peut donc penser que les investisseurs « patrimoniaux » ne se sont probablement pas reportés sur le nouveau dispositif.

Cependant, on peut tout autant considérer qu'un nombre important de contribuables a recours à la défiscalisation dans un but uniquement d'optimisation fiscale, à la recherche de la meilleure « rentabilité », sans se soucier de la nature de l'investissement.

Dans ce cas, un report des contribuables serait tout à fait probable, du fait de la rentabilité offerte par le nouveau dispositif et par la facilité d'accès à ce dispositif, l'offre en matière de défiscalisation étant aujourd'hui plus abondante sur le logement social que sur le logement libre ou intermédiaire.

Au final, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent pas se prononcer sur le report des contribuables de l'ancien vers le nouveau dispositif.

*Ils rappellent néanmoins que la réduction d'impôt dans le cadre de l'article 199 *undecies* A étant étalée sur cinq années, son incidence budgétaire durera jusqu'en 2017.*

3. Les interrogations sur l'opportunité de « budgétiser » l'aide fiscale

Comme on l'a vu, en pratique, le dispositif de défiscalisation fonctionne exactement comme une majoration de la LBU, à la différence près que les fonds sont avancés par le secteur privé. Il se rapproche, en quelque sorte, de la logique qui prévaut pour les partenariats public privé (PPP).

Il présente donc le même avantage – en permettant de ne pas contrevenir à la norme de stabilité des dépenses de l'Etat – mais s'expose au même reproche : pourquoi ne pas le budgétiser ?

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes s'est penchée sur cette question¹ et a souligné que la défiscalisation ne *« mobilis[ait] durablement aucune épargne privée en faveur de l'outre-mer [...] D'un point de vue financier, les contribuables ne font qu'avancer des fonds à l'Etat pendant quelques mois. »*

Allant au bout de ce raisonnement, la Cour s'interrogeait sur l'opportunité de substituer des subventions budgétaires – c'est-à-dire une augmentation de la LBU – à l'aide fiscale : *« Pour le logement social, des subventions budgétaires directes seraient moins coûteuses que la mesure instituée par la loi de mai 2009 (LODEOM), car elles économiseraient la part profitant aux seuls contribuables ».*

En effet, **le choix de l'aide fiscale nécessite de rémunérer le contribuable-investisseurs, ainsi que le monteur du projet** – c'est-à-dire un cabinet de conseil en défiscalisation.

Le surcoût pour l'Etat, par rapport à une majoration de la LBU, est **estimé à 30 %** par le rapport Guillaume précité. La Cour des comptes évoquait de son côté un surcoût pouvant aller jusqu'à 50 %.

Une telle substitution emporterait un autre avantage : elle garantirait que 100 % de la dépense publique bénéficie au logement social – il s'agirait en quelque sorte d'un taux de rétrocession de 100 % au lieu de 72 % environ dans le cadre de la dépense fiscale (*cf supra*).

De plus, **elle garantirait que le bénéfice de la dépense soit entièrement réalisé en outre-mer**, contrairement à la situation actuelle, où comme on l'a vu précédemment, la quasi-totalité de l'avantage fiscal est capté par des ménages de métropole.

Enfin, la LBU présente encore un autre avantage par rapport à l'aide fiscale : **son coût est maîtrisé** – étant donné qu'il s'agit de crédits budgétaires limitatifs – et est plus aisée à contrôler par l'administration. A l'inverse, l'aide fiscale ne peut faire l'objet que d'estimations, plus ou moins précises, comment on l'a vu précédemment.

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2012, « Les défiscalisations Girardin en faveur de l'outre-mer ».

A cet égard, Alexandre Grosse et Edouard Leroy, de la direction du budget, ont regretté devant vos rapporteurs spéciaux de ne pouvoir assurer une meilleure évaluation de l'aide au logement social en outre-mer, celle-ci étant particulièrement complexe, dans la mesure où elle mêle des crédits budgétaires, une défiscalisation assise sur l'impôt sur le revenu et une défiscalisation assise sur l'impôt sur les sociétés. A cette diversité des financements s'ajoute un cadre temporaire différent, la LBU étant débloquée au moment du montage du projet, tandis que l'aide fiscale est débloquée en année $n + 1$, voire $n + 2$.

4. Une aide fiscale justifiée

Au-delà des résultats concrets que le dispositif a obtenu en termes de logements sociaux financés (*cf supra*), vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il se justifie, y compris d'un point de vue financier.

Tout d'abord, si l'on reprend les critiques formulées par la Cour dans son rapport précité sur les dépenses fiscales outre-mer dans leur ensemble, on note qu'elle regrette qu'elles n'aient pas toujours pour objet les investissements les plus utiles à son sens.

Or, en l'occurrence, la Cour souligne elle-même que **le dispositif de l'article 199 *undecies* C concerne un secteur – le financement du logement social outre-mer – qui est, sans ambiguïté, une priorité** de la politique à l'égard de l'outre-mer, partagée de façon extrêmement large. La « sanctuarisation » de la LBU depuis 2010 en est le symbole le plus visible.

D'autre part, en termes d'efficacité, le dispositif qui nous intéresse a fait l'objet d'une évaluation par le « Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales » précité. Il y a obtenu le score de 2, les dépenses fiscales étudiées se voyant attribuer une note comprise entre 0 et 3. **Il fait ainsi partie du tiers des dépenses fiscales étudiées les plus efficaces**, qualifiées de « *pleinement ou relativement efficaces* ».

Par ailleurs, **on ne peut affirmer que la suppression du dispositif, au bénéfice de sa budgétisation, ferait diminuer la dépense fiscale globale**. En effet, dès lors que les investissements outre-mer restent soumis à des plafonds globaux encore élevés, il existe une masse de fonds à défiscaliser – en quelque sorte incompressible – qui ne dépend pas des dispositifs mis en place ou supprimés et qui s'oriente vers le dispositif qui lui semble le plus « rentable ». Dans ce cas, la suppression du mécanisme qui nous intéresse orienterait ces fonds vers d'autres « niches », dont l'objet ne serait peut-être pas aussi prioritaire que le logement social.

De même, l'abaissement du plafond ne garantirait pas une diminution de la dépense fiscale, la base de contribuables ayant recours à la défiscalisation pouvant s'élargir.

On peut encore ajouter que le dispositif qui nous intéresse se distingue d'autres aides fiscales par le **faible risque de fraude** qu'il comporte. En effet, la quasi totalité des projets font l'objet d'un agrément (le seuil étant de 2 millions d'euros contre 4,6 millions dans le cadre de l'ancien dispositif) et les organismes de logement social ont « pignon sur rue » et sont soumis à des contrôles : le risque de fausses factures est donc limité.

Enfin, il ne faut pas oublier que le dispositif mis en place par la LODEOM comporte un élément de modération, avec un plafond par m² qui n'existait pas dans le dispositif consacré au logement libre et intermédiaire.

De plus, à la différence de beaucoup d'autres, **ce dispositif est « pilotable »**, l'administration fiscale pouvant théoriquement bloquer les agréments à un certain montant atteint dans l'année.

Au final, vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette aide fiscale se justifie malgré son surcoût, dans la mesure où elle permet de drainer au profit du logement social des fonds supplémentaires indispensables.

La remise en cause du dispositif porterait un coup très dur au logement social outre-mer, priorité politique maintes fois confirmée, sans garantir un réel gain pour les finances publiques.

Un plafonnement plus contraignant que l'actuel emporterait les mêmes conséquences.

C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux tiennent à ce que les grandes lignes du dispositif en vigueur de défiscalisation du logement social soient préservées, sous réserve de quelques ajustements, les acteurs locaux ayant besoin de stabilité.

Ils insistent sur la nécessité de maintenir le niveau atteint par la LBU, qui doit rester le socle du financement du logement social en outre-mer.

Ils soulignent que les craintes de dérapage de la dépense fiscale pourraient être supprimées en adoptant pour celle-ci une logique d'enveloppe, l'agrément n'étant délivré que dans la limite d'un certain montant, ce qui éviterait une dérive financière du dispositif et sa remise en cause brutale.

B. DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

1. Garantir une meilleure adaptation de l'offre à la demande

a) La nécessité d'accroître l'offre de logement au profil « plus social »

Un des objectifs de la LODEOM était de rapprocher offre et demande de logement, dans la mesure où le précédent dispositif centré sur le logement libre et intermédiaire était incapable de répondre à l'importante demande en logement social.

On rappellera que, du fait d'une croissance démographique quatre fois supérieure à celle de la métropole et d'une proportion très forte de ménages à faibles ressources, la demande en logement social est particulièrement forte outre-mer. 80 % de la population des départements d'outre-mer peuvent prétendre à un logement social (contre 68 % en métropole) et le nombre de demandes de logements sociaux non satisfaites se chiffre à plus de 70 000.

En recentrant l'aide fiscale sur le logement social, le dispositif de l'article 199 *undecies* C représente un pas important dans la bonne direction.

Cependant, plusieurs des interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont souhaité attirer leur attention sur le profil « particulièrement social » de nombreux ménages en outre-mer.

En Guyane et à La Réunion, 80 % des ménages locataires ont des revenus inférieurs aux plafonds du LLS contre 60 % en métropole (plafond du « PLUS » – prêt locatif à usage social – équivalent du LLS en métropole), alors même que les plafonds de ressources sont inférieurs outre-mer. Le profil de ces ménages correspondrait donc plus à des logements de type LLS ou LLTS. Dans l'ouest guyanais, 90 % des demandeurs auprès de la SIGUY (société immobilière de Guyane) relèvent du LLTS.

Le risque est donc que la demande de logements en prêt locatif (PLS) soit rapidement satisfaite et que de nombreux logements PLS ne trouvent pas d'occupants.

Eric Legrigeois, directeur de la DEAL de Martinique, a par exemple indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'il y a déjà, dans certaines zones, un excès d'offre en PLS. C'est pourquoi la DEAL demande dans les projets qu'elle examine un plafond de loyer de sortie plus bas que prévu, autour de 85 % à 90 % environ du plafond PLS.

Dans certains cas, M. Legrigeois craignait même que le plafond LLS soit trop élevé.

Or, comme on l'a vu, la loi prévoit un taux minimum, pour chaque programme, de 30 % de logements locatifs sociaux (LLS) ou logements locatifs très sociaux (LLTS). 70 % des logements construits peuvent donc être des logements sociaux PLS, aux plafonds de ressource et de loyer supérieurs.

Et les chiffres sur le nombre de logements financés (*cf supra*) montrent, si l'on prend en compte les logements financés grâce à la seule défiscalisation, que plus de la moitié d'entre eux sont des logements PLS.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux ont également été alertés sur le manque de logements adaptés aux personnes âgées, dont la demande risque d'augmenter rapidement.

<p><i>Vos rapporteurs spéciaux insistent sur la nécessité d'adapter l'offre à la demande de logement.</i></p>

Ils soulignent le besoin de développer davantage les logements locatifs sociaux et très sociaux.

Ils proposent pour atteindre cet objectif de relever le taux minimum de 30 % de logements LLS et LLTS par programme.

Ils souhaitent également que soit introduite cette même exigence d'une part de logements LLS et LLTS dans le cas de la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés (article 217 undecies du CGI).

Ils réitèrent leur souhait de voir le cumul LBU/défiscalisation mieux encadré, afin de s'assurer qu'il soit le cas échéant utilisé pour diminuer le montant des loyers de sortie.

Enfin, ils invitent également à développer le financement des logements pour personnes âgées (établissements pour hébergement des personnes âgées dépendantes – EPHAD – ou maisons d'accueil) afin d'anticiper la demande.

b) La nécessité d'améliorer la connaissance de la demande de logement outre-mer

Vos rapporteurs spéciaux ont constaté au cours de leurs déplacements sur le terrain comme de leurs auditions qu'**un véritable état des lieux du logement et de la demande de logement, dans chaque collectivité, faisait défaut.**

Cet état des lieux pourrait également concerner le foncier (besoins, offre, freins à la disponibilité), dont la rareté représente un véritable obstacle à la politique du logement (*cf infra*).

Ils invitent donc à mettre en œuvre, dans chaque collectivité, sous la responsabilité de la DEAL, un état des lieux concerté avec les acteurs locaux et l'ensemble des échelons de collectivités territoriales – afin d'éviter les différences d'appréciation – compétents en matière de logement : logements vacants, demandes de logements locatifs sociaux, situations d'indivision, etc.

Ils souhaitent également que soit fixée, dans chaque collectivité, une échéance claire de résorption de la demande de logements sociaux.

Cet état des lieux serait enfin l'occasion de mener une réflexion, dans chaque territoire, sur le parcours résidentiel, afin de permettre aux populations de sortir du logement locatif social. Ceci nécessite de veiller à ce que l'offre de logement libre continue à se développer, afin que le marché du logement soit équilibré.

2. Mobiliser une ressource foncière rare et chère

Vos rapporteurs spéciaux partagent l'avis de Marc del Grande, chef du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'outre-mer :

« *Le foncier est l'enjeu des années à venir.* » Car la mobilisation de fonds publics pour le logement social trouvera vite des limites si l'on ne peut rendre plus facilement disponible la ressource foncière.

a) Un problème ancien

La difficulté à mobiliser la ressource foncière est l'un des problèmes majeurs de la politique du logement outre-mer, comme le soulignait déjà le rapport précité de notre ancien collègue Henri Torre en 2008.

Cette rareté tient tout d'abord aux **caractéristiques géographiques** de ces territoires : le nombre de terrains propre à la construction est souvent faible et fait l'objet d'une concurrence entre les différents agents économiques. Si l'on prend l'exemple de la Réunion, entre son caractère montagneux et les risques naturels auxquels elle est confrontée, seuls 40 % de sa superficie est « utile ». Il en résulte une densité de population supérieure à sept fois celle de la France métropolitaine.

Et quand la ressource foncière est *a priori* plus disponible, comme en Guyane, on se heurte aux **difficultés des collectivités locales à financer la viabilisation des terrains**, du fait de leurs faibles revenus.

Le **problème de l'indivision** concourt également à la rareté du foncier. Ce problème découle de la difficulté à reconstituer les origines de la propriété ou de finaliser les listes d'indivisaires, et se trouve accentué par le nombre d'indivisions successorales.

Cette situation complique pour l'administration la constitution de réserves foncières.

Enfin, la défiscalisation au titre de l'article 199 *undecies* A avait entraîné une **hausse du prix du foncier**. En effet, dans ce cadre, l'investissement pouvait être rentabilisé par la construction de logements haut de gamme. Il en a résulté une hausse du prix du foncier, entraînant notamment une éviction des bailleurs sociaux.

Néanmoins, à ce jour, la fin du dispositif de défiscalisation du logement libre et intermédiaire ne s'est pas traduite par une diminution du coût du foncier, qui reste élevé.

b) Les outils pour mobiliser la ressource foncière

(1) La mise en place du GIP Indivision n'est toujours pas effective

La LODEOM, en son article 35, avait prévu la création d'un groupement d'intérêt public « *chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus* ».

Ce GIP devait permettre de faciliter l'établissement des titres de propriétés, et, par voie de conséquence, la sortie de l'indivision.

Cependant, **force est de constater que plus de trois ans après l'adoption définitive de la loi, ce GIP n'est toujours pas en place.**

Interrogé à ce sujet par vos rapporteurs spéciaux, le ministère chargé de l'outre-mer leur a répondu qu'une mission de préfiguration s'était achevée en mai 2011 et avait présenté son rapport final à la délégation générale à l'outre-mer le 10 mai de la même année.

Mais consulté sur le projet de décret, le Conseil d'État a estimé qu'il ne respectait pas les termes de l'article 35 de la LODEOM, celui-ci prévoyant la constitution d'un seul GIP pour l'ensemble des collectivités concernées, quand le projet du Gouvernement proposait la constitution d'un GIP distinct pour chaque collectivité.

Suite à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement a reporté *sine die* la publication du décret.

Vos rapporteurs ne peuvent que souligner la nécessité de rendre enfin effectifs les groupements d'intérêt public indivision prévus par la LODEOM.

(2) La mise en place d'établissements publics fonciers peut être utile pour dégager des ressources foncières

Les établissements publics fonciers (EPF) permettent de constituer des réserves foncières en vue d'opérations d'aménagement public, telle que la construction de logement sociaux.

Deux collectivités sont dotées d'un tel établissement public :

- L'EPF de la Réunion a été créé en 2002 ; fin 2011, il avait acquis 250 terrains pour une surface de 263 hectares.
- L'EPF de Guyane a été créé en 1996 ; fin 2011, il détenait 10 252 hectares de réserves foncières.

Convaincus de l'**utilité de ces établissements pour dégager des ressources foncières**, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité savoir où en était la mise en place d'EPF dans les autres collectivités concernées :

- L'EPF de Martinique a été créé en 2011 et installé en novembre de la même année.
- En Guadeloupe, le projet est en cours d'élaboration et devrait être mis en place en 2013.
- A Mayotte, le projet de création a fait l'objet de deux études qui ont préconisé la mise en place d'un EPF d'Etat. Le décret créant celui-ci devrait être publié avant fin 2012.

Vos rapporteurs se réjouissent de la mise en place de ces trois établissements publics fonciers et souhaitent que ces exemples inspirent les autres collectivités concernées.

(3) L'utilisation de la LBU non consommée au profit du FRAFU

On a vu que le manque de réserves foncières provenait également du manque de ressources des collectivités concernées pour viabiliser des terrains.

Or, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion, **existent des fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU), destinés à l'aménagement de terrains** au profit du développement du logement. Ils financent notamment des opérations de viabilisation lourdes, comme l'installation de stations d'épuration, ou les équipements nécessaires au développement de logements.

Les crédits du FRAFU sont compris dans la LBU (action 1 du programme 123) et **peuvent donc être majorés par les crédits LBU non utilisés**. Gilles Morvan, directeur adjoint de la DEAL de Guyane, a ainsi expliqué à vos rapporteurs spéciaux que la LBU « libérée » grâce au cumul avec l'aide fiscale avait pu être redéployée pour d'autres usages à hauteur de 16 millions d'euros, dont 2,5 millions pour le FRAFU.

Vos rapporteurs spéciaux proposent donc de « flécher » vers les FRAFU les crédits de la LBU non consommée, afin de faciliter la viabilisation des terrains et donc accroître la ressource foncière disponible, ce qui contribuera également à améliorer la politique du logement social en outre-mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 octobre 2012, sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission a entendu une communication de MM. Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, sur la défiscalisation du logement social en outre-mer.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – La situation du logement en outre-mer est l'objet récurrent de travaux parlementaires, qui ont pour principal point commun d'aboutir à des constats alarmants. La mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, dont Georges Patient était vice-président et moi-même rapporteur, rappelait ainsi, en juillet 2009, que « *la question du logement présent[ait] une gravité et une acuité particulières outre-mer* ».

Cette crise touche en particulier le logement social. Je rappelle que les besoins sont considérables : d'après l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), en 2008, près de 166 000 personnes étaient en attente d'un logement dans les quatre départements d'outre-mer, soit près de 10 % de la population totale. Rapporté à la population métropolitaine, ce chiffre représenterait près de 6 millions de personnes.

Cette situation s'explique par le dynamisme de la demande. D'une part, la croissance démographique est beaucoup plus forte en outre-mer qu'en France métropolitaine. D'autre part, la proportion de ménages à faibles ressources y est très forte. Le pourcentage de population éligible au logement social va ainsi de 75 % à la Réunion à 80 % en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane.

Face à cette croissance de la demande, l'offre n'a pas suivi.

En effet, la construction de logements sociaux se heurte à des difficultés particulières, propres à ces territoires. Tout d'abord, les matières premières y sont plus chères qu'en métropole, et par conséquent le coût de la construction y est plus élevé. Par ailleurs, les collectivités locales y manquent de ressources. Enfin, la ressource foncière y est rare et difficile à mobiliser.

Ainsi, en 2008, notre ancien collègue Henri Torre, alors rapporteur spécial de la mission outre-mer, observait une baisse de 22 % de la production de logements locatifs sociaux entre 2005 et 2007.

La commission des finances avait souligné à plusieurs reprises que la construction de ce type d'habitat se heurtait également à une inadaptation du dispositif d'aide fiscale ciblé en faveur du logement intermédiaire et libre, créant un véritable effet d'éviction au détriment du logement social.

Dès 2006, Henri Torre s'inquiétait des effets pervers du dispositif mis en place par la loi dite « Girardin ». Il demandait donc un recentrage du dispositif de défiscalisation sur le logement social, appel réitéré dans un autre rapport en 2008.

La mise en place d'un dispositif de défiscalisation spécifique au logement social dans la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), ainsi que l'extinction progressive de la défiscalisation dans le secteur libre et intermédiaire, allait donc dans le sens préconisé, depuis plusieurs années, par la commission des finances.

Plus de trois ans après l'adoption définitive de la loi, nous avons souhaité, avec Georges Patient, mettre en œuvre une mission de contrôle, afin d'évaluer l'efficacité de ce dispositif, son apport au financement du logement social en outre-mer, ses résultats en termes de logements construits et son coût pour les finances publiques.

Rappelons tout d'abord les grandes lignes du mécanisme mis en place, en 2009, par le précédent Gouvernement.

Ce dispositif prévoit qu'un contribuable qui investit dans la construction de logements sociaux outre-mer, sous certaines conditions, peut déduire 50 % du prix de revient de son impôt sur le revenu. Les logements ainsi financés sont loués pour une durée d'au moins cinq ans à un organisme de logement social, qui les sous-loue dans le respect de plafonds de ressources et de loyer.

Cet investissement n'est pas un investissement patrimonial : à la fin de la période de location, les logements sont cédés à l'organisme de logement social. Une part de la réduction d'impôt dont a bénéficié le contribuable, qui ne peut être inférieure à 65 %, doit être rétrocédée à l'organisme de logement social, sous forme d'une diminution des loyers versés et du prix de cession.

La réduction d'impôt ouverte au titre de ce dispositif entre, à hauteur de 35 %, dans le cadre des plafonnements des « niches fiscales », que ce soit pour le plafonnement global – pour l'instant fixé à 18 000 euros et 4 % du revenu imposable – ou pour le plafonnement propre aux « niches fiscales » outre-mer – actuellement fixé à 40 000 euros ou 15 % du revenu imposable.

Les programmes ainsi financés comportent uniquement des logements sociaux, respectant au minimum les plafonds des « prêts locatifs sociaux » (PLS). 30 % au moins de ces logements doivent respecter des plafonds de ressources et de loyer plus bas encore, correspondant, dans les départements d'outre-mer, à des « logements locatifs sociaux » (LLS) et à des « logements locatifs très sociaux » (LLTS).

Le montage d'un programme peut cumuler plusieurs sources publiques de financement.

Il peut faire l'objet d'une subvention budgétaire à partir des crédits de la LBU (« ligne budgétaire unique »). Il peut bénéficier de fonds apportés par la défiscalisation, que ce soit en vertu du dispositif qui nous intéresse, ou à partir de l'aide fiscale assise sur l'impôt sur les sociétés, qui n'est pas exclusivement réservée au logement social et n'a pas été modifiée par la LODEOM. Enfin, il peut se voir octroyer un prêt bonifié par la Caisse des dépôts et consignations.

Le projet fait l'objet d'un agrément au niveau local, par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), après un examen technique du dossier. Selon le montant du projet, il doit également être agréé par l'administration fiscale. Enfin, le ministère de l'outre-mer donne un avis.

Au terme de cette mission de contrôle, nous pouvons dire que ce dispositif a su séduire les contribuables-investisseurs.

Cela s'explique notamment par la « rentabilité » qui leur est offerte. Les auditions que nous avons menées nous ont conduit à l'estimer entre 15 % et 18 % de l'investissement, nette d'impôt.

À cette rémunération, s'ajoute le caractère très sûr de cet investissement. En effet, le risque que le bailleur social ne mène pas à son terme le projet est extrêmement faible et celui de ne pas trouver de locataire également.

Les cabinets en défiscalisation que nous avons rencontrés nous ont d'ailleurs confirmé qu'ils n'avaient pas de difficulté à trouver des contribuables.

Concernant le profil des bénéficiaires du dispositif, ils sont métropolitains en très grande majorité – entre 95 % et 97 % –, et se situent parmi les contribuables les plus aisés : 90 % d'entre eux appartiennent au dernier décile de revenu fiscal.

S'agissant enfin de la rémunération des cabinets de défiscalisation, nous estimons, malgré une divergence d'appréciation avec ces mêmes cabinets, qu'elle se situe dans une fourchette comprise entre 12 % à 16 % de la réduction d'impôt.

Nous avons cherché à savoir dans quelle mesure la réforme avait bénéficié au logement social.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi prévoit que 65 % au moins du montant de la réduction d'impôt soient rétrocédés à l'organisme de logement social. Ce taux de rétrocession revêt un caractère fondamental, dans la mesure où il détermine quelle part de la dépense fiscale bénéficie effectivement au logement social.

Nous avons constaté que, dans les faits, il est sensiblement plus élevé que les 65 % prévus par la loi. Au terme des auditions que nous avons menées, en nous basant sur les différentes estimations de la Délégation générale à l'outre-mer et du bureau des agréments à Bercy, nous pouvons estimer qu'il se situe entre 72 % et 75 %.

Cette différence s'explique par le caractère concurrentiel du « marché de la défiscalisation » : pour remporter les appels d'offre lancés par les organismes de logement social, les cabinets en défiscalisation doivent proposer un taux de rétrocession plus élevé. Celui-ci permet donc d'accroître la part de la dépense fiscale qui bénéficie au logement social. Au total, on peut

estimer que le dispositif qui nous intéresse permet d'apporter près de 150 millions d'euros au secteur chaque année.

Nous avons également voulu vérifier que cet apport de la défiscalisation venait bien s'ajouter aux crédits de la LBU, de façon à augmenter en proportion le nombre de logements financés.

Ceci nous a conduits à dresser deux constats.

D'une part, la possibilité de cumuler les deux modes de financement peut faire courir le risque que l'administration, au lieu de compléter les crédits budgétaires par l'apport de la défiscalisation, substitue cette dernière à l'utilisation de la LBU, afin d'économiser les crédits budgétaires.

Cette inquiétude s'était déjà exprimée au Sénat lors des débats sur la LODEOM. Un amendement avait alors été adopté pour inscrire dans la loi que la LBU demeurerait le socle du financement du logement social outre-mer, principe que la ministre chargée de l'outre-mer a encore confirmé lors de l'examen du PLF pour 2011.

Pourtant, dans une circulaire de 2010, celle-ci indiquait expressément que le recours à la défiscalisation devait conduire à une modération de la subvention, voire à une absence totale de subvention.

Nos auditions sur le terrain n'ont fait que confirmer ces propos, bien qu'il faille souligner qu'une nouvelle circulaire de février 2011 a rappelé aux préfets que la LBU devait demeurer le socle du financement du logement social outre-mer.

Nous nous inquiétons malgré tout du risque de sous utilisation des crédits de la LBU, en contradiction avec l'esprit de la LODEOM et les engagements du Gouvernement précédent.

Nous rappelons à ce titre que nous avons déjà donné l'alerte, dans le rapport sur la loi de règlement pour 2011, sur le taux relativement bas d'exécution des crédits de la LBU. Celui-ci s'élevait à 67 % en ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Nous souhaitons donc que le nouveau Gouvernement renouvèle l'engagement de son prédécesseur et nous serons particulièrement attentifs, dans le cadre de nos fonctions de rapporteurs spéciaux de la mission « outre-mer », au taux d'exécution de la LBU.

D'autre part, la possibilité de cumuler les deux modes de financement ouvre la faculté de diminuer le loyer de sortie pour l'organisme de logement social, en permettant d'accroître la part de financement public dans un même projet.

Cette possibilité résulte de la grande liberté des DEAL dans la fixation de la subvention LBU. Nos auditions ont ainsi montré qu'elles tendaient à se donner un objectif de loyer de sortie inférieur aux plafonds fixés par la loi, afin que l'offre de logement corresponde davantage à la demande réelle.

Nous soutenons cette volonté de modérer les loyers de sortie, mais nous considérons néanmoins qu'il faudrait clarifier les règles du cumul entre la LBU et l'aide fiscale, si besoin en fixant des niveaux de contribution selon des critères précis, définis à l'avance.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Sur le plan des résultats obtenus, l'examen des données chiffrées qui nous ont été transmises par la délégation générale à l'outre mer révèle une relance effective de la construction de logement social outre-mer.

En 2011, le nombre de logements sociaux financés dans les DOM a dépassé de 70 % la moyenne des années 2006 à 2009. La progression a été très forte en 2010, première année de pleine application du dispositif, et se poursuit en 2011, en atteignant respectivement 32 % et 16 %.

Cette augmentation est bien imputable à la défiscalisation. Si l'on prend l'année 2011, 90 % des logements financés ont eu recours, au moins partiellement, à la défiscalisation et un tiers à la défiscalisation seule.

L'augmentation des logements livrés ne suit pas encore la même évolution, mais cela peut s'expliquer par les délais de construction, compris entre deux et trois ans. En revanche, le nombre de logements mis en chantier a considérablement augmenté. Il a progressé de 40 % chaque année en 2010 et 2011.

S'agissant du coût du dispositif pour les finances publiques, il a atteint 68 millions d'euros en 2011. Pour 2012, le PLF avait estimé son coût à 80 millions d'euros, mais ce montant nous semble largement sous-évalué. Nous avons estimé qu'il se situait plutôt autour de 260 millions d'euros. Le PLF pour 2013 indique d'ailleurs, pour l'année 2012, un montant de 210 millions d'euros en exécution, ce qui nous paraît plus proche de la réalité.

Par ailleurs, nous avons souhaité savoir si l'on observait un report de l'ancien dispositif « Girardin » vers le nouveau.

En termes de dépense fiscale, l'ancien dispositif se situe encore à 265 millions d'euros, mais devrait connaître une diminution de 90 millions d'euros en 2013 par rapport à 2012. Cela ne suffit pas pour autant à conclure à un report d'un dispositif à l'autre, car la comparaison des deux en termes de dépense fiscale n'est pas forcément pertinente. En effet, le champ des deux dispositifs n'est pas strictement identique et la réduction d'impôt dans l'ancien dispositif s'étale sur cinq ans, contre un an dans le nouveau.

En termes de report des contribuables, il nous a été tout aussi difficile de nous prononcer sur son effectivité, dans la mesure où seule une étude des déclarations des bénéficiaires permettrait d'apporter une vraie réponse à cette question.

Nous n'avons pas occulté les différentes critiques à l'égard de ce dispositif, qui appellent à sa budgétisation par majoration, à due concurrence, de la LBU.

Le choix de la défiscalisation entraîne en effet un surcoût, puisqu'il faut rémunérer le contribuable-investisseur ainsi que le monteur du projet. Ce surcoût a été estimé à 30 % dans le rapport du comité Guillaume « d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ». La budgétisation garantirait également que la dépense fiscale bénéficie intégralement à l'outre-mer et au logement social. Enfin, elle assurerait une maîtrise de son coût pour les finances publiques, s'agissant de crédits budgétaires limitatifs.

Cependant, au terme de notre travail de contrôle, nous estimons que le dispositif de défiscalisation doit être maintenu, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ce dispositif concerne un secteur prioritaire. La Cour des comptes a pu parfois regretter que les dépenses fiscales outre-mer n'aient pas toujours eu pour objet les investissements les plus utiles.

Or, en l'occurrence, elle a elle-même souligné que le dispositif qui nous intéresse est une priorité de la politique outre-mer, partagée de façon extrêmement large.

Il ne nous semble donc pas opportun de prendre le risque de porter un coup très dur au logement social outre-mer, alors que le dispositif a montré qu'il portait ses fruits en termes de logements engagés.

D'autre part, ce dispositif est l'une des aides fiscales les plus efficaces. Le comité Guillaume a attribué à ce dispositif le score de 2, sachant que les dépenses fiscales étudiées se voyaient attribuer une note comprise entre 0 et 3. Il fait ainsi partie du tiers des dépenses fiscales étudiées les plus efficaces, qualifiées de « pleinement ou relativement efficaces ».

A cet égard, on peut ajouter que cette « niche fiscale » se distingue d'autres dispositifs par le faible risque de fraude qu'elle comporte. En effet, la quasi-totalité des projets font l'objet d'un agrément et les organismes de logement social sont soumis à des contrôles qui limitent le risque de fausses factures.

Par ailleurs, la suppression du dispositif ne garantirait pas une diminution de la dépense fiscale. Dès lors que les investissements outre-mer restent soumis à des plafonds globaux encore élevés, il existe en effet une masse de fonds à défiscaliser, en quelque sorte incompressible, qui ne dépend pas des dispositifs mis en place ou supprimés. Elle s'oriente vers le dispositif qui lui semble le plus « rentable », à des fins d'optimisation fiscale. La suppression du dispositif ne pourrait entraîner alors qu'un mouvement de report sur d'autres aides fiscales, sans diminuer le coût global pour les finances publiques. De même, l'abaissement du plafond ne garantirait pas une diminution de la dépense, la base de contribuables ayant recours à la défiscalisation pouvant s'élargir.

Enfin, ce dispositif est pilotable. Si le risque de dérapage venait à se concrétiser, l'administration fiscale pourrait bloquer les agréments lorsqu'un certain montant, fixé à l'avance, serait atteint dans l'année.

Pour toutes ces raisons, nous considérons que cette aide fiscale doit être maintenue, sous réserve de quelques ajustements.

Au terme du travail de contrôle que nous avons effectué, nous insistons sur la nécessité de garantir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de logements.

En effet, si la demande en logement social est extrêmement forte, il faut souligner que celle-ci tend à avoir un profil « particulièrement social ». Ainsi, dans l'ouest guyanais, 90 % des demandeurs de logement social relèvent du LLTS. Plusieurs de nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur le risque que la demande de logements en PLS soit rapidement satisfaite.

En permettant d'accroître la part des financements publics dans un projet, et de diminuer ainsi le loyer de sortie, la défiscalisation apporte une partie de la réponse, mais ne suffit pas. Nous proposons donc d'augmenter la part de logements LLS et LLTS de chaque programme, actuellement fixée à 30 % au moins. Cette exigence pourrait également concerner les logements financés par la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés.

Nous avons en outre constaté sur le terrain le manque d'informations sur ce sujet. Nous proposons donc de mettre en œuvre, dans chaque collectivité, un état des lieux du logement et de la demande de logement, en concertation avec les acteurs locaux. Il permettra entre autres de fixer une échéance claire de résorption de la demande de logements sociaux.

Nous rappelons enfin la difficulté à mobiliser la ressource foncière, qui est un problème ancien en outre-mer, en raison des caractéristiques géographiques de ces territoires, mais également des difficultés des collectivités, du fait de leurs faibles ressources, à viabiliser les terrains. Elle est aggravée enfin par le problème de l'indivision. Tout cela complique pour les pouvoirs publics la constitution de réserves foncières.

En réponse à ce problème, nous insistons sur la nécessité de rendre enfin effectif le Groupement d'intérêts publics « Indivision », prévu par la LODEOM et qui, plus de trois ans après l'adoption de la loi, n'a toujours pas été mis en place.

Par ailleurs, nous appelons les collectivités qui ne l'ont pas encore fait à se doter d'établissements publics fonciers. L'exemple guyanais, notamment, a montré que cet outil permettait d'atteindre de bons résultats.

Pour conclure, nous suggérons de « flécher » les crédits de la LBU qui ne seraient pas consommés, grâce à l'apport de la défiscalisation, vers les fonds régionaux d'aménagement foncier urbain, qui permettent de financer les opérations de viabilisation et d'accroître ainsi la ressource foncière.

M. Vincent Delahaye. – Je regrette que lorsqu'il s'agit des niches fiscales en général, nous soyons tous plus ou moins favorables au principe de leur suppression, mais que dès lors que l'on évoque concrètement la suppression d'un dispositif, on trouve toujours quelqu'un pour le défendre.

Sur le fond, je n'ai pas bien saisi les différents chiffres cités par nos rapporteurs spéciaux. Il m'a semblé que 150 millions étaient défiscalisés chaque année ? Quant au coût pour l'Etat, vous avez évoqué plusieurs montants, dont celui de 210 millions : qu'en est-il exactement ?

Je me demande si nous n'arriverions pas au même résultat en supprimant cette niche fiscale et en budgétisant le coût qu'elle représente au profit de la LBU, en s'assurant que cette dernière soit totalement utilisée.

D'autre part, nos rapporteurs spéciaux nous ont expliqué que s'ils n'étaient pas utilisés sur ce dispositif, les fonds à défiscaliser se reporteraient sur d'autres niches. Il me semble pourtant que le projet de loi de finances va abaisser le plafonnement des niches fiscales. Je ne vois donc pas où pourraient se reporter ces fonds.

Enfin, concernant la vie chère, pourrait-on avoir des éléments sur les prix des loyers outre-mer ?

M. Jean-Paul Emorine. – Ce sujet est délicat car, comme l'ont rappelé nos rapporteurs spéciaux, 10 % de la population des départements d'outre-mer est en attente d'un logement social. En ce qui concerne le coût pour les finances publiques, pourriez-vous nous préciser les chiffres ?

J'ajoute que je suis tout à fait d'accord avec la proposition de Georges Patient et Eric Doligé sur les établissements publics fonciers. Le cas guyanais pourrait être étendu à l'ensemble de ces territoires.

M. Pierre Jarlier. – Je m'étais rendu en outre-mer à l'époque où existaient des dispositifs de défiscalisation liés aux investissements hôteliers. Ces niches fiscales étaient très mal perçues localement. Qu'en est-il du dispositif relatif au logement social ?

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – En ce qui concerne les différents montants, le chiffre de 80 millions correspond à ce qui avait été prévu en loi de finances initiale pour l'année 2012, tandis que le chiffre de 210 millions correspond à ce que devrait effectivement être le coût du dispositif, toujours pour l'année 2012. C'est tout le problème des dépenses fiscales, dont le montant est difficile à prévoir. Quant aux 150 millions, ils correspondent à la part de ces 210 millions qui a effectivement bénéficié au logement social. On a rappelé tout à l'heure que le taux de rétrocession était légèrement supérieur à 70 %.

M. Vincent Delahaye. – Il y a 150 millions d'euros qui bénéficient au logement social, mais le coût pour les finances publiques est de 210 millions ? Ce n'est pas une bonne opération...

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Avant la réforme de 2009, ces fonds finançaient le logement libre et intermédiaire. La LODEOM a permis de recentrer la dépense fiscale sur le logement social. On a redynamisé le secteur et l'on voit que le dispositif porte ses fruits. L'opportunité de budgétiser cette

aide fiscale se pose – et nous nous la sommes posée – mais nous y avons répondu par la négative.

S'agissant du montant des loyers, je peux vous indiquer que les plafonds, pour le PLS, vont de 9,39 euros à 14,40 euros par mètre carré, selon le territoire. En ce qui concerne les logements LLS, ils vont de 6,26 euros à 9,60 euros par mètre carré.

M. Yann Gaillard. – A-t-on la certitude que ces logements seront occupés par des personnes qui en ont réellement besoin ?

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Les pièces justificatives requises pour une demande de logement social sont les mêmes qu'en France métropolitaine, il n'y donc pas d'inquiétude à avoir sur ce point.

En réponse à la question de Pierre Jarlier, je voulais préciser qu'effectivement, la défiscalisation a pu être décriée, y compris dans ces territoires. Mais les abus qu'il y a pu y avoir ont été corrigés.

Et aujourd'hui, l'Etat ne dispose pas d'autres moyens pour relancer le logement social en outre-mer, étant donné la situation économique dans laquelle nous nous trouvons. C'est pour cela que le Gouvernement, au moins pour cette année, n'a pas proposé de modifier ce mécanisme.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Pour finir, je tiens à vous faire part d'un élément qui m'a particulièrement surpris. Il nous a été relaté que des travailleurs portugais venaient travailler en Martinique, à des salaires extrêmement bas, concurrençant ainsi les entreprises de BTP locales. Ce genre de difficulté, que l'on pourrait penser réservée à la métropole, touche également l'outre-mer.

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de leur communication à MM. Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Paris

Mardi 10 avril

- M. Philippe SOUCHIER, Cabinet de défiscalisation « Outremer finances »
- M. Marc DEL GRANDE, sous-directeur, chef du service des politiques publiques à la délégation générale à l'outre-mer

Mercredi 11 avril

- MM. Alexandre GROSSE, sous-directeur, et Edouard LEROY, chef de bureau, en charge de l'outre-mer à la direction du budget
- MM. Pierre DE LA RONDE, responsable du département immobilier de la fédération des établissements publics locaux (EPL), et Dominique DUCOURTIOUX, directeur général de la Société Immobilière de Guadeloupe
- Mme Julia ACKERMANN, MM. Jean-Pierre LEFAUCHEUX et Thomas DE COINTET, du cabinet de défiscalisation « Fipromer » ;
- MM. Gérard GANSER et Lionel SIRET, magistrats à la Cour des comptes, en charge du rapport sur la loi Girardin.

Jeudi 12 avril

- MM. Thierry REPENTIN, président, et Mahieddine HEDLI, directeur outre-mer, de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- MM. Patrice LAUSSUCQ, chef du bureau des agréments à la direction générale des finances publiques, et Philippe-Emmanuel DE BEER, sous-directeur à la direction de la législation fiscale.

En Martinique

Mardi 29 mai

- M. David ZOBDA, premier vice-président du conseil général de la Martinique, et Mme Sylvia SAITHSOOTANE, présidente de la commission logement et habitat du conseil général de la Martinique ;
- M. Ange LAVENAIRE, président de la communauté de communes du Nord de la Martinique (CCNM) ;
- MM. Serge LETCHIMY, député, président du conseil régional de la Martinique, et Simon MORIN, président de la commission logement et habitat du conseil régional ;

- MM. Philippe EADIE, président de la Fédération des métiers de la construction en Martinique (FEMEC) et Jean-Luc GALY, directeur des activités générales et financières de la Société immobilière de la Martinique (SIMAR) ;
- Mme Corinne BLANCHOT-SOLOFO, sous-préfète, secrétaire générale adjointe, déléguée à la cohésion sociale et à la jeunesse à la préfecture de Martinique.

Mercredi 30 mai

- M. Bernard LANGE, délégué à l'aménagement du territoire à la préfecture de la Martinique ;
- M. Alain BOUVET, directeur adjoint de la direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) à la préfecture de la Martinique ;
- M. Alfred MARIE-JEANNE, député de la Martinique ;
- M. Eric LEGRIGEOIS, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) à la préfecture de Martinique ;
- M. Frantz THODIART, président de la commission de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) et Mme Nicole DANGLADE, directrice de l'aménagement à la CACEM ;
- M. Eugène LARCHER, président de la communauté d'agglomération de l'espace Sud de la Martinique (CAESM) ;
- M. Johan LACASCADE, responsable grands comptes Antilles-Guyane pour Inter Invest, cabinet de conseil en défiscalisation

En Guyane

Jeudi 31 mai

- MM. Philippe BANASZAK, directeur des opérations, Alain FOURMONT, directeur commercial et informatique et Jean-Jacques STAUCH, directeur administratif et financier de la société immobilière de Kourou (Simko) ;
- M. Rodolphe ALEXANDRE, président, et Mme Isabelle PATIENT, conseillère régionale et présidente de la commission de l'aménagement du territoire du conseil régional de la Guyane ;
- M. Guillaume DE BEAUCORPS, responsable Antilles-Guyane du cabinet de défiscalisation INGEPAR ;
- MM. Gilles MORVAN, directeur adjoint, Thierry CASTELLS, chef de service et Jean-Claude NOYON, chef de la cellule habitat au service aménagement, urbanisme, construction et logement de la direction de

l'équipement, de l'aménagement et du logement (Deal) à la préfecture de la Guyane ;

- M. Olivier MANTEZ, directeur de Nofrayane, président de la fédération du bâtiment et travaux publics de Guyane.

Vendredi 1^{er} juin

- MM. Denis LABBE, préfet de la région Guyane, et Xavier CHANTRE, chargé de mission auprès du secrétaire général pour les affaires régionales ;
- M. Bruno CHAUVIER, directeur général de la société immobilière de la Guyane (Siguy) ;
- Mme Marie-Laure PHINERA-HORTH, maire de Cayenne, et M. Alain WEIMERT, adjoint au maire chargé des finances ;
- M. Jean-Claude HERNANDEZ, administrateur général des finances publiques, en charge de la direction régionale des finances publiques de Guyane ;
- M. Patrick WEIRBACK, directeur de l'agence Guyane de la Société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR).