

N° 157

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

OUTRE-MER

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joél Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, vice-présidents ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°19) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » POUR 2014 : LA CONFIRMATION DE LA DÉTERMINATION DU GOUVERNEMENT À RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DES OUTRE-MER.....	7
A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 EST MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « OUTRE-MER »	7
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » SONT STABLES MALGRÉ LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES	11
1. <i>La réforme des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales, une contribution des outre-mer au redressement des comptes publics qui ne bouleverse pas ces dispositifs</i>	13
2. <i>La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) se poursuit</i>	15
C. LA FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » ILLUSTRE LA PRIORITÉ DONNÉE PAR LE GOUVERNEMENT À LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER	16
1. <i>La forte augmentation des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU), illustration de la priorité renforcée accordée au logement</i>	18
2. <i>Le plan de rattrapage des investissements publics se poursuit, sans atteindre le niveau attendu</i>	22
3. <i>Le tourisme dans les Antilles : l'urgence d'un plan de relance</i>	26
II. L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 : LA RÉFORME DE LA DÉFISCALISATION, UN OUTIL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER.....	29
A. LA DÉFISCALISATION, LEVIER INCONTOURNABLE DU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER : LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SÉNATORIAL	29
B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 MAINTIEN LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION TOUT EN CHERCHANT À EN RENFORCER L'EFFICACITÉ	33
1. <i>Le maintien de la défiscalisation, une rupture avec les « coups de rabot » successifs</i>	33
2. <i>Les objectifs et le dispositif de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2014</i>	35
3. <i>Les amendements adoptés par votre commission des affaires économiques</i>	36
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, votre rapporteur pour avis soulignait que le projet de loi de finances pour 2013 constituait « *un budget du changement pour les outre-mer* »¹. Les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » progressaient en effet très sensiblement.

Le projet de loi de finances pour 2014 est marqué par une nouvelle augmentation des crédits de la mission « Outre-mer ».

Votre rapporteur pour avis se félicite de cette évolution particulièrement remarquable dans le contexte de redressement des comptes publics. Il y voit **la confirmation de la détermination du Gouvernement à répondre aux difficultés des outre-mer.**

Au-delà de l'évolution globale des crédits de la mission, votre rapporteur pour avis salue en particulier la poursuite de la montée en puissance du service militaire adaptée (SMA), la forte augmentation des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) – qui illustre la priorité donnée par le Gouvernement à la politique du logement dans les outre-mer – ou encore la confirmation du plan de rattrapage des investissements publics lancé en 2013.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit également une **réforme des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer.**

Cette réforme intervient alors que le Sénat s'est fortement mobilisé sur cette question : votre commission des affaires économiques et la délégation sénatoriale à l'outre-mer, présidée par votre rapporteur pour avis, ont mis en place un groupe de travail commun. Ce dernier a pu mesurer l'impact de ces dispositifs qui constituent un levier incontournable du développement de nos outre-mer, et estimer que leur suppression aurait des conséquences catastrophiques sur des économies déjà fragiles.

Votre rapporteur pour avis se réjouit donc du maintien des dispositifs de défiscalisation et il se félicite que l'article 13 du projet de loi de finances reprenne certaines recommandations du groupe de travail sénatorial.

¹ Avis n° 149 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome VI : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 7.

À son initiative, votre commission a cependant adopté cinq amendements à cet article visant à renforcer l'efficacité de ces dispositifs au service des économies ultramarines.

Lors d'une réunion tenue le 12 novembre 2013, la commission des Affaires économiques a émis, à l'unanimité, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2014 et de l'article 70 rattaché à cette mission.

Elle a par ailleurs adopté cinq amendements à l'article 13 du projet de loi de finances.

LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » POUR 2014

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » POUR 2014 : LA CONFIRMATION DE LA DÉTERMINATION DU GOUVERNEMENT À RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DES OUTRE-MER

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur pour avis estimait que ce texte constituait « *un budget du changement pour les outre-mer* » et « *illustre la volonté du Gouvernement de répondre aux difficultés des outre-mer* »¹.

Les crédits de la mission « Outre-mer » inscrits au projet de loi de finances pour 2014, en augmentation sensible en crédits de paiement par rapport à 2013, constituent une nouvelle illustration de la détermination du Gouvernement à apporter des réponses aux difficultés de nos outre-mer.

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 EST MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION « OUTRE-MER »

- Les crédits de la mission « outre-mer » connaissent une augmentation contrastée en 2014 : ils diminuent de 1,8 % en autorisations d'engagement (AE) mais augmentent sensiblement, de 1,1 %, en crédits de paiement (CP).

¹ *Ibid.*, p. 7.

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

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Programme 138 : Emploi outre-mer	1 403,8	1 403,9	+ 0,0 %	1 393,2	1 387,6	- 0,4 %
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer	784,4	743,9	- 5,2 %	645,6	672,7	+ 4,2 %
Total de la mission	2 188,2	2 147,9	- 1,8 %	2 038,9	2 060,4	+ 1,1%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

Votre rapporteur pour avis rappelle que **le projet de loi de finances pour 2013 avait déjà été marqué par une augmentation conséquente des crédits de la mission**, de 3,4 % en AE et de 3,8 % en CP.

Il note par ailleurs que l'évolution des crédits se fait à périmètre quasiment constant par rapport à l'année dernière¹.

Votre rapporteur pour avis salue cette nouvelle augmentation des crédits de la mission « Outre-mer », qui confirme le choix du Gouvernement de renforcer l'intervention de l'État en faveur de nos outre-mer. Cette évolution constitue un signal fort pour nos outre-mer, particulièrement dans le contexte de l'effort national redressement des finances publiques.

- Votre rapporteur pour avis tient cependant à souligner que **les outre-mer ne restent pas à l'écart de l'effort de redressement des finances publiques :**

- un effort est effectué en 2014 sur les **dispositifs d'intervention** du ministère des outre-mer, en ciblant les dispositifs les moins sollicités ;

¹ On ne peut relever qu'une modification de périmètre de la mission par rapport à la loi de finances pour 2013 : la dotation scolaire de Mayotte est transférée du programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » vers le programme 123, pour un montant de 10,28 millions d'euros en AE et en CP.

- le ministère des outre-mer réalise un effort de maîtrise de ses dépenses courantes. Le service militaire adapté (SMA) renforce ainsi son effort de productivité : dans le contexte de montée en puissance du plan « SMA 6 000 », les dépenses de fonctionnement du SMA sont stables en 2014. Par ailleurs, la subvention pour charges de service public versée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) diminue conformément à la norme d'évolution de la dépense appliquée à tous les opérateurs de l'État ;

- enfin, les outre-mer sont concernés par une nouvelle mesure de réduction du coût des dépenses fiscales et sociales prévue par le projet de loi de finances. Son article 70 prévoit ainsi le recentrage sur les bas salaires de l'exonération des cotisations employeurs outre-mer, mesure ayant notamment pour objectif de « maîtriser le dynamisme de la dépense liée à cette mesure »¹. Cette disposition devrait permettre une économie de 90 millions d'euros en 2014².

• Votre rapporteur pour avis souhaite enfin confirmer ses propos tenus à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 : il soulignait alors que « l'augmentation des crédits de la mission « outre-mer » n'est (...) en rien un « privilège » pour nos outre-mer, mais la simple reconnaissance par le Gouvernement de la nécessaire solidarité nationale à l'égard de ces territoires en souffrance »³.

À l'heure où l'opinion publique hexagonale s'inquiète - légitimement - des difficultés économiques et sociales traversées par certaines régions hexagonales, votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler la gravité de la situation de nos outre-mer.

Les données relatives à la situation sociale parlent d'elles-mêmes :

- le taux de chômage est très supérieur dans les outre-mer : alors qu'il atteignait 10,2 % au dernier trimestre 2012 en France hexagonale, il s'élevait, au deuxième trimestre 2012, à 22,3 % en Guyane, 22,9 % en Guadeloupe, 21,0 % en Martinique et 28,5 % à La Réunion⁴.

- si on comptait en décembre 2012 6,8 % de RMistes dans la population active hexagonale, cette proportion atteignait 26,1 % en Guadeloupe, 26,5 % en Guyane, 29,7 % à La Réunion, 24,4 % en Martinique, ou encore, pour ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, 16,0 % à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon⁵ ;

¹ Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances, p. 418.

² Ibid., p. 422.

³ Avis n° 149 (2012-2013), Ibid., p. 10.

⁴ Cf. Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 16.

⁵ Réponse au questionnaire budgétaire.

- la situation est particulièrement préoccupante pour les jeunes ultramarins : la proportion des jeunes de moins de 25 ans sans diplôme était, à la fin de l'année 2012, trois fois supérieure dans les outre-mer par rapport à celle de l'hexagone¹.

En matière de logement, votre rapporteur pour avis rappelle la situation « hors norme » des outre-mer, marquée notamment par :

- un déficit de 100 000 logements aidés, avec un besoin en rythme annuel estimé à 12 000 logements sociaux pour les départements d'outre-mer (DOM) et 2 500 pour les collectivités d'outre-mer (COM) pendant dix ans².

Votre rapporteur pour avis relève que le besoin de construction de 12 000 logements sociaux dans les DOM correspond, rapporté à leur population, à un besoin de construction de 380 000 logements sociaux dans l'hexagone... !

- la persistance de l'habitat insalubre, la reconquête des centre-ville et des centre-bourgs constituant un enjeu majeur.

Le tableau suivant illustre l'importance des besoins des outre-mer en matière de logements sociaux.

BESOINS DES OUTRE-MER EN LOGEMENTS SOCIAUX

Région ou collectivité	Estimation des besoins	Parc locatif social (2011/2012)
Guadeloupe	4 400 logements par an (jusque 2020)	30 500
Martinique	10 000 (2012)	29 000
Guyane	3 600 logements par an (jusque 2022)	12 000
La Réunion	5 000 logements par an	60 000
Mayotte	600 logements par an (jusque 2020)	1 600
Nouvelle-Calédonie	1 700 logements par an (jusque 2022)	12 000
Polynésie française	-	2 500

Source : Union sociale pour l'habitat (USH).

¹ Cf. Ibid.

² Données transmises à votre rapporteur pour avis par l'Union sociale pour l'habitat (USH).

Votre rapporteur pour avis relève que le projet annuel de performances de la mission « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2014 comprend un **nouvel indicateur de performance qui permet d'apprécier la réalité de la crise du logement dans les outre-mer** : il s'agit du **ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux rapporté au nombre de relogements de demandeurs en cours d'année**.

Ce ratio s'est élevé, dans les outre-mer, à 15,4 en 2012 et devrait **atteindre 14 en 2013**¹. Le projet annuel de performances de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » indique que **ce ratio atteint dans l'hexagone, en 2012**², 12,1 en zone A, 6 en zone B1, 3,1 en zone B2 et 2,5 en zone C³.

Autrement dit, **la situation en matière de demande de logement social est pire dans les outre-mer que dans les zones les plus « tendues » de l'hexagone**.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » SONT STABLES MALGRÉ LA RÉFORME DES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES

Les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » sont stables en 2014 : ils augmentent très légèrement en AE et diminuent très légèrement en CP.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 58.*

² *Ces chiffres devraient même diminuer en 2013 pour atteindre 9 en zone A, 5 en zone B1, 2,8 en zone B2 et 2,4 en zone C.*

³ *Projet annuel de performances de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 74.*

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

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Soutien aux entreprises	1 164,5	1 156,2	- 0,7 %	1 164,5	1 147,7	- 1,4 %
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	236,4	244,8	+ 3,6 %	225,8	237,0	+ 5,0 %
Pilotage des politiques des outre-mer	2,9	2,9	0	2,9	2,9	0
Total du programme 138 : Emploi outre-mer	1 403,8	1 403,9	+ 0,0 %	1 393,2	1 387,6	- 0,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

L'action « **Soutien aux entreprises** » concentre, comme chaque année, la majeure partie (plus de 82 %) des crédits de ce programme. Elle comprend les crédits destinés à :

- la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques aux outre-mer, qui représentent près de 98 % des crédits de l'action ;

- le financement de l'aide au fret et de l'aide à la rénovation hôtelière, deux dispositifs issus de la loi pour le développement économique des outre-mer¹ (LODEOM), dont le montant est inchangé par rapport à 2013 ;

- le financement d'autres mesures de soutien aux entreprises, ce qui constitue une nouveauté par rapport à 2013, pour un montant de 16 millions d'euros en AE et de 7,5 millions d'euros en CP.

L'action « **Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle** », qui représente un peu plus de 17 % des crédits du programme, finance :

- le service militaire adapté (SMA) ;

- la subvention pour charges de service public de LADOM et le « passeport-mobilité formation professionnelle » géré par cette agence ;

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

- les programmes « Cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « Cadres pour Wallis-et-Futuna » ainsi que d'autres mesures de soutien à l'emploi dans les collectivités d'outre-mer¹.

L'action « Pilotage des politiques des outre-mer » ne concentre que 0,2 % des crédits du programme. Créée à l'occasion de la loi de finances pour 2013 en conséquence de la consécration, en mai 2012, du ministère des outre-mer en ministère de plein exercice, cette action comprend une partie des crédits de fonctionnement du ministère des outre-mer.

Votre rapporteur pour avis souhaite s'attarder sur deux aspects de l'évolution des crédits du programme 138.

1. La réforme des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales, une contribution des outre-mer au redressement des comptes publics qui ne bouleverse pas ces dispositifs

La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales dont les entreprises ultramarines bénéficient représente plus de 80 % des crédits du programme 138.

• Votre rapporteur pour avis rappelle que **les entreprises du secteur marchand peuvent bénéficier, dans les départements d'outre-mer, de mesures d'abaissement du coût du travail correspondant à des allègements et des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale :**

- l'ensemble des entreprises éligibles bénéficient d'une exonération de cotisations sociales pour les salariés les moins rémunérés : cette exonération est totale pour l'ensemble des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,4 SMIC ; au-delà, le montant décroît pour être nul au-delà de 3,8 SMIC ;

- un allègement supplémentaire est prévu pour les entreprises de moins de 11 salariés : quand la rémunération est comprise entre 1,4 et 2,2 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant décroît de manière linéaire et devient nul quand la rémunération horaire est égale ou supérieure à 3,8 SMIC ;

- une mesure plus incitative est prévue pour les entreprises relevant de secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires définies par la LODEOM. Les exonérations sont totales pour les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC. De 1,6 à 2,5 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,6 SMIC ; à partir de 2 SMIC, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 4,5 SMIC.

Votre rapporteur pour avis relève que **ces dispositifs, essentiels au soutien à l'emploi dans nos outre-mer, ont fait la preuve de leur efficacité :** en 2013, le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises exonérées de cotisations sociales devrait être supérieur de 0,6 point au taux

¹ Il s'agit des chantiers de développement local (CDL) en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, des jeunes stagiaires du développement (JSD) en Nouvelle-Calédonie ou encore des primes à la création d'emploi à Wallis-et-Futuna.

de croissance dans l'ensemble des entreprises ultramarines et de 3 points au taux de croissance dans les entreprises hexagonales analogues¹.

• **L'article 70 du projet de loi de finances pour 2014 prévoit une réforme de ces dispositifs d'exonérations afin de les recentrer sur les bas salaires :**

- pour l'ensemble des entreprises éligibles, les exonérations seront désormais nulles au-dessus de 2,8 SMIC (contre 3,8 SMIC aujourd'hui) ;

- pour les entreprises de moins de 11 salariés, le montant des exonérations sera désormais égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,4 SMIC quand la rémunération est comprise entre 1,4 et 1,8 SMIC (contre 2,2 SMIC aujourd'hui). Les exonérations seront nulles au-dessus de 2,8 SMIC (contre 3,8 SMIC aujourd'hui) ;

- pour les entreprises relevant de secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires, le montant des exonérations sera désormais égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,6 SMIC pour les rémunérations comprises entre 1,6 et 2,2 SMIC (contre 2,5 aujourd'hui). Le montant des exonérations sera nul au-dessus de 3 SMIC, contre 4,5 SMIC aujourd'hui.

• Comme indiqué précédemment, votre rapporteur pour avis estime que **cette mesure constitue une nouvelle contribution des outre-mer à l'effort de redressement des comptes publics qui ne remet pas en cause l'équilibre de ces dispositifs d'exonérations de charges :**

- cette réforme permet de **concentrer les effets de ces dispositifs sur les rémunérations dont le montant est inférieur ou égal à 1,4 SMIC, ce qui couvre les deux tiers des salariés ultramarins² ;**

- **la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui devrait assurer aux entreprises ultramarines un allègement de charges d'un montant d'environ 320 millions d'euros, permettra de compenser cette réforme pour les entreprises dont les salariés sont rémunérés entre 1,4 SMIC et 2,5 SMIC ;**

- **de nouvelles mesures d'aides ciblées sont prévues par le Gouvernement** afin de renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines et de les accompagner dans leurs projets de développement.

D'après les données communiquées par le Gouvernement, « *les aides directes destinées à compenser les surcoûts et handicaps auxquels font face ces entreprises augmentent de 16 millions d'euros en 2014, pour atteindre 25 millions d'euros en autorisation d'engagement, contre 9 millions d'euros en 2013. Les crédits*

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 18.*

² *D'après les données figurant dans l'évaluation préalable de l'article 70 du projet de loi de finances pour 2014, 61 % des salariés ultramarins ont une rémunération inférieure ou égale à 1,4 SMIC et 76 % ont une rémunération inférieure ou égale à 1,6 SMIC.*

de paiement augmentent de 7,5 millions d'euros pour atteindre 16,5 millions d'euros, contre 9 millions d'euros en 2013 »¹.

Ces nouvelles aides, « arrêtées dans le cadre d'un texte de niveau législatif, consacré à la modernisation et au renforcement de la compétitivité des économies ultramarines, (...) permettront d'enrichir et de compléter les dispositifs actuels dont elles renforceront substantiellement l'effet »².

Votre rapporteur pour avis espère que le projet de loi sur la compétitivité ainsi envisagé sera déposé et discuté par le Parlement dans les plus brefs délais.

- enfin, **la réduction des exonérations de charges patronales sur les hauts salaires ne devrait avoir aucun impact en termes d'emploi** : comme l'a souligné le ministre des outre-mer lors de son audition par la délégation sénatoriale à l'outre-mer et votre commission, les exonérations de cotisations patronales ne sont pas un facteur de recrutement pour de telles rémunérations.

2. La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) se poursuit

Comme le rappelle le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, le SMA est « un organisme de formation à caractère éducatif et professionnel qui offre à une partie de la jeunesse ultramarine en difficulté, sous statut de volontaire dans les armées, la possibilité d'un nouveau départ dans la vie par l'acquisition d'un comportement citoyen et d'une vraie employabilité. Cette formation globale est fondée sur les règles de vie et de discipline militaires. Elle est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires et un suivi individualisé »³.

Le 19 février 2009, en réponse à la grave crise qui a secoué les départements d'outre-mer, **le Président de la République a annoncé le lancement du plan « SMA 6 000 », prévoyant de faire passer le SMA à 6 000 volontaires formés en 2013**, contre moins de 3 000 en 2009.

Votre rapporteur pour avis s'est réjoui l'année dernière du maintien de ce plan, même si l'objectif des 6 000 volontaires a été repoussé en raison des contraintes budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 2014 est marqué par une nouvelle augmentation de 8 % des crédits du SMA qui devrait ainsi accueillir près de 5 500 volontaires en 2014⁴.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 16.

³ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 37.

⁴ Réponse au questionnaire budgétaire.

LA PROGRESSION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU SMA

	2009	2010	2011	2012	2013
Bénéficiaires	2 975	3 029	4 013	4 990	5 300

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète cependant, comme l'année dernière, **de la diminution de l'efficacité du SMA**, mesurée par le taux d'insertion¹ des volontaires stagiaires en SMA en fin de contrat : ce taux est passé de 76,3 % en 2011 à 73,8 % en 2012 et devrait atteindre seulement 73 % en 2013, bien en deçà des objectifs initiaux².

Il relève également que le taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle a augmenté, passant de 11,8 % en 2011 à près de 15 % en 2012.

C. LA FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » ILLUSTRE LA PRIORITÉ DONNÉE PAR LE GOUVERNEMENT À LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER

En 2014, les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », dont l'objectif est « d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant l'accès au logement, en participant à l'aménagement des territoires et en mettant en œuvre le principe de continuité territoriale »³, évoluent de manière contrastée : ils diminuent sensiblement, de 5,2 %, en AE et augmentent tout aussi sensiblement, de 4,8 % en CP.

¹ Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances (p. 19), « l'insertion se matérialise par l'obtention d'un contrat de travail (de CDD d'un minimum de 1 mois à CDI ou contrat en alternance) ou par la délivrance d'une attestation d'entrée à un stage qualifiant (...) dans un dispositif de formation (militaire ou civil, en outre-mer ou en métropole) ».

² Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013 fixait un objectif de 79 % pour 2012 et de 80 % pour 2013...

³ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 56.

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

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2013	PLF 2014	Évolution	LFI 2013	PLF 2014	Évolution
Logement	272,8	272,8	0	227,0	245,0	+ 7,9 %
Aménagement du territoire	184,9	146,9	- 20,6 %	164,9	164,3	- 0,4 %
Continuité territoriale	51,5	51,5	0	51,5	51,5	0
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	5,5	4,8	- 12,8 %	5,5	5,2	- 5,5 %
Collectivités territoriales	187,9	186,2	- 0,9 %	161,4	171,7	+ 6,4 %
Insertion économique et coopération régionales	2,0	1,9	- 2,6 %	2,0	1,9	- 2,6 %
Fonds exceptionnel d'investissement	50,0	50,0	0	25,9	25,9	0
Appui à l'accès aux financements bancaires	30,0	30,0	0	7,5	7,2	- 4 %
Total du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	784,4	743,9	- 5,2 %	645,6	672,7	+ 4,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014.

1. La forte augmentation des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU), illustration de la priorité renforcée accordée au logement

• En 2014, les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) sont stables en AE et progressent fortement, de 18 millions d'euros (soit de près de 8 %), en CP.

Votre rapporteur pour avis salue cette évolution très positive, illustration de la confirmation de la priorité donnée par le Gouvernement à la politique du logement dans les outre-mer.

Il note que cette augmentation intervient après une augmentation de 13 millions d'euros des CP en 2013. Au final, **en trois ans, de 2011 à 2014, les crédits de paiement de la LBU se sont accrus de plus de 25 % !**

• Pour autant, **vos rapporteur pour avis s'inquiète de l'augmentation des impayés aux organismes de logement social.**

Ces derniers ont augmenté fortement depuis 2010, comme l'a souligné l'Union sociale pour l'habitat (USH) lors de son audition par votre rapporteur pour avis, estimant que la situation était particulièrement préoccupante en Guyane. Le Gouvernement reconnaît lui-même, que, « *en raison du rythme d'accélération des opérations* », **ces impayés sont passés de 2,9 millions d'euros en 2010 à 7,2 millions d'euros fin 2011 et 40,4 millions d'euros en 2012¹.**

Cette situation pénalise les organismes de logement social et les entreprises du BTP et freine le rythme de construction de logements sociaux. **Votre rapporteur pour avis appelle le Gouvernement à prendre rapidement des mesures afin de réduire cette dette. Il espère également que les crédits de paiement supplémentaires dégagés pour 2014 ne serviront pas uniquement à « éponger » cette dette.**

• **Outre le logement social, la LBU finance d'autres volets de la politique de l'État en matière de logement dans les outre-mer, tels que la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI), les Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU), l'amélioration de l'habitat privé ou encore l'accession à la propriété, comme l'illustre le tableau suivant.**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

VENTILATION DES CRÉDITS DE LA LBU EN 2014
(en millions d'euros)

	AE	CP
Mission de reconstitution des titres de propriété	1	1
Accession à la propriété	19	24
Amélioration de l'habitat privé	32,5	33,5
Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques	0,5	0,5
Logement locatif social et logements locatifs spécifiques dans les DOM et à Mayotte	142	124,5
Amélioration du parc locatif social (SALLS)	13,5	6
Autres interventions	0,5	0,5
Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané	28	25
Résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	35,8	30

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 73-76.

Pour ce qui concerne la construction de logements sociaux, **votre rapporteur pour avis se réjouit des objectifs ambitieux fixés par le Gouvernement : ce dernier vise la construction en 2014 de 7 690 logements locatifs sociaux, dont 4 840 logements locatifs sociaux (LLS) et 2 850**

logements locatifs très sociaux (LLTS), soit un **objectif en forte augmentation par rapport à 2013¹**.

Il se réjouit par ailleurs que **les outre-mer n'aient pas été oubliés dans la programmation 2012-2016 du programme national de mobilisation du foncier public**. Alors que la programmation 2008-2012 ne concernait pas l'outre-mer, près de 2 500 logements devraient être réalisés, sur la période 2012-2016, sur des terrains publics en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion.

**TERRAINS SITUÉS OUTRE-MER
CONCERNÉS PAR LE PROGRAMME NATIONAL DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC
(2012-2016)**

	Objectif en logements	Surface cessible (ha)	Nombre de sites
Guadeloupe	710	18	21
Martinique	58	1	2
Guyane	1 534	43	8
La Réunion	230	0,2	7
Total	2 532	62,2	38

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

• Votre rapporteur pour avis relève que **l'année 2013 a été marquée par la publication de textes attendus depuis longtemps :**

– en ce qui concerne l'habitat insalubre, la « loi Letchimy » de juin 2011² est désormais pleinement applicable.

Plusieurs textes d'application ont en effet été publiés : il s'agit de l'arrêté du 18 février 2013 qui fixe le barème de l'aide financière prévue par la loi et de la circulaire d'application de la loi, qui précise les modalités de mise en œuvre de la loi et du barème.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, « *une instruction technique précisera bientôt les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer, en se substituant à celle du 26 juillet 2004*

¹ Le projet de loi de finances pour 2013 avait fixé un objectif de financement de 6 000 logements sociaux pour 2013.

² Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM »¹.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de la publication de ces textes qui permettent la mise en œuvre d'une loi importante pour nos outre-mer, tout en regrettant le retard pris : l'arrêté précité n'a ainsi été publié que près de deux ans après la promulgation de la loi ;

- en ce qui concerne les titres de propriété, votre rapporteur pour avis a regretté à plusieurs reprises² que la création du groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler les éléments permettant de reconstituer les titres de propriété outre-mer, prévue par l'article 35 de la LODEOM, **ne soit pas intervenue,** alors que l'indivision est un facteur de blocage incontestable dans les outre-mer.

Il se réjouit donc que le Gouvernement ait profité de la proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, déposée par votre rapporteur pour avis, pour proposer la modification de cet article : **la mission de reconstitution des titres de propriété sera ainsi confiée dans chaque collectivité ultramarine soit à un GIP soit à un opérateur existant œuvrant dans le domaine du foncier.**

Votre rapporteur pour avis espère que, la loi ayant été promulguée il y a près d'un mois³, la mission de reconstitution des titres de propriété sera mise en œuvre rapidement dans toutes les collectivités concernées.

• Enfin, en matière de logement, **votre rapporteur pour avis estime que des mesures volontaristes devraient être prises par le Gouvernement afin de relancer l'accession à la propriété et le logement intermédiaire dans les outre-mer.**

En matière d'accession à la propriété, le Gouvernement a fixé un objectif de réalisation de 575 logements évolutifs sociaux (LES) en 2014, ce qui est très peu au vu des enjeux outre-mer. **L'accession à la propriété est en panne dans les outre-mer.**

En matière de logement intermédiaire, le dispositif « Duflot », mis en place par la loi de finances pour 2013⁴, **a fait l'objet d'adaptations pour les outre-mer,** tant pour les départements d'outre-mer⁵ que pour les

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Cf. notamment avis n° 149 (2012-2013), *Ibid.*, p. 22-23.

³ Loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin.

⁴ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁵ Décret n° 2013-474 du 5 juin 2013 relatif aux plafonds de loyer et de ressources des locataires et au niveau de performance énergétique globale des logements pour l'application au titre de

collectivités d'outre-mer¹. Ces adaptations portent sur le taux de réduction d'impôt (fixé à 29 % dans les outre-mer, contre 18 % dans l'hexagone), les plafonds de loyer, les plafonds de ressources ou les conditions de performance énergétique.

Les besoins en matière de logement intermédiaire sont importants dans les outre-mer : lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les professionnels réunionnais ont souligné que ces besoins atteignaient 3 000 logements intermédiaires par an à La Réunion.

Comme le soulignait le groupe de travail commun à la délégation sénatoriale à l'outre-mer et à votre commission sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer, *« l'avis des socioprofessionnels ultramarins est unanime : [le dispositif « Duflot »] est aujourd'hui inadapté aux réalités ultramarines ; insuffisamment attractif, il ne permettra pas, en l'état, la construction de logements intermédiaires dont les outre-mer ont pourtant cruellement besoin »*².

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, **il convient de renforcer l'attractivité du « Duflot » outre-mer**, par exemple en sortant ce dispositif du plafond général de 10 000 euros pour l'inclure dans le plafond des niches fiscales outre-mer de 18 000 euros, **sans quoi ce dispositif sera tout aussi inefficace que ne l'a été le « Scellier » outre-mer**.

2. Le plan de rattrapage des investissements publics se poursuit, sans atteindre le niveau attendu

L'action « Fonds exceptionnel d'investissement » voit ses crédits maintenus en 2014 à 50 millions d'euros en AE et 25,9 millions d'euros en CP, après une très forte augmentation en 2013.

Cette augmentation constituait la traduction budgétaire d'un engagement fort du Président de la République au cours de sa campagne, visant à mettre en œuvre un **programme d'investissements publics destiné à rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants**.

Il avait en effet déclaré : *« je dégagerai 500 millions d'euros pour l'investissement outre-mer. Après l'établissement d'un état des retards, je lancerai*

l'investissement locatif dans les départements d'outre-mer de la réduction d'impôt sur le revenu prévue au XII de l'article 199 novovicies du code général des impôts.

¹ Décret n° 2013-749 du 14 août 2013 relatif aux plafonds de loyer et de ressources des locataires et au niveau de performance énergétique globale des logements pour l'application au titre de l'investissement locatif en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna de la réduction d'impôt sur le revenu prévue au XII de l'article 199 novovicies du code général des impôts.

² « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer. Levier incontournable du développement. 10 propositions pour en optimiser l'impact », *Rapport d'information n° 628 (2012-2013) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer en conclusion des travaux du groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer*, MM. Éric Doligé et Serge Larcher, p. 88.

un programme d'investissements publics pour rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants »¹.

Votre rapporteur pour avis se réjouit que le programme d'investissements publics se poursuive tout en prenant acte du fait que les financements prévus pour 2014 sont, pour l'instant, en-deçà des engagements du Président de la République. Il espère donc que ce plan de rattrapage montera en puissance en 2015, 2016 et 2017.

Ce plan de rattrapage en matière d'équipements structurants est en effet indispensable. Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, *« l'isolement, l'éloignement et la dimension réduite des territoires ultramarins, associés parfois à une croissance démographique forte, génèrent à la fois un besoin élevé d'équipements publics et d'infrastructures pour assurer l'autonomie indispensable à un fonctionnement régulier de la société, et le constat d'un niveau insuffisant d'équipements collectifs comparé à celui dont bénéficient les populations de l'hexagone »².*

Votre rapporteur pour avis salue la méthode employée par le Gouvernement pour la définition de ce plan : des domaines d'intervention prioritaires en matière d'infrastructures de base ont été identifiés pour chacun des territoires ultramarins. Plusieurs domaines sont ainsi concernés : l'adduction d'eau potable et l'assainissement, la gestion des déchets, le désenclavement, la prévention des risques naturels, les équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social ainsi que les énergies renouvelables et le développement durable.

En 2013, plus d'une quarantaine d'opérations ont été sélectionnées, pour un montant total de subventions de 47 millions d'euros générant 118 millions d'euros d'investissements publics.

La liste des projets financés ainsi que la part de la contribution du FEI dans le montant total des investissements illustre l'importance de ce plan de rattrapage.

**LISTE DES OPÉRATIONS SÉLECTIONNÉES EN 2013
DANS LE CADRE DU PLAN DE RATTRAPAGE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS**

Territoire	Opération	Coût total	Part du FEI
Guadeloupe	Confortement parasismique et reconstruction de l'école maternelle des Coccinelles	1,6	0,8
	Opération de confortement des berges de la rivière du Pérou et de protection des riverains du lotissement des « Flamboyants » à	3,9	1,9

¹ Engagement n° 1 pour les outre-mer.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 92.

	Capesterre-Belle-Eau		
	Opération de construction et de confortement écoles de Macaille à Anse-Bertrand	3,9	1,8
	Renouvellement de canalisations d'eau potable dans le bourg de Port-Louis	2,1	0,7
	Réhabilitation des réseaux d'assainissement des eaux usées de la zone d'habitation de Morne Rouge/Nolivier/Sainte-Elise - Sainte-Rose	1,4	0,7
	Confortement de l'école primaire Gaston Michineau - Basse-Terre	1,6	0,4
Guyane	Construction de la station de traitement des eaux usées du pôle épuratoire sud 1 ^{ère} tranche - Saint-Laurent-du-Maroni	4,7	1,6
	Alimentation en eau potable des villages nord de la commune d'Apatou - 1 ^{ère} tranche	1,5	0,8
	Pôle enfance et jeunesse de Mana	2,8	1,3
	Reconstruction du stade nautique municipal - Guyane Base Avancée-2014-2016 - Cayenne	8,0	1,3
	Construction du collège d'Apatou	4,0	1,0
	Construction du collège de Kourou	4,4	1,0
Martinique	Protection des lieux habités du quartier Bagasse - Grand-Rivière	1,6	0,9
	Protection du bourg du Prêcheur - reconstruction du pont (1 ^{ère} tranche)	2,0	1,0
	Aménagement de la plage de l'Anse-Mitan : protection contre la houle et les aléas climatiques -trois Ilets-	1,7	0,8
	Protection de zones d'habitation: réalisation d'un mur à Crochemort, aménagement des berges de la rivière Lesade, désenclavement du quartier sous-bois - Lorrain	1,5	0,4
	Travaux d'aménagement du parc technologique environnemental de la Trompeuse	4,5	1,1
	Catastrophe naturelle de Morne Calebasse: travaux de sécurisation (phase 3)	5,7	1,2
Mayotte	Sécurisation de l'approvisionnement en eau potable de la commune de Sada (1 ^{ère} tranche)	1,0	0,7
	Réalisation de travaux portant sur le quai de transfert de Petite-Terre	2,6	1,3
	Travaux d'extension, de branchement et de raccordement des habitations aux réseaux publics de collecte des eaux usées (1 ^{ère} tranche)	2,0	1,0

	Construction du système d'assainissement de Bandrelé 1 ^{ère} tranche	7,5	2,0
Nouvelle-Calédonie	Structures portuaires - Structure à Ouvéa - 1 ^{ère} tranche- Province des Iles	4,9	1,2
	Réseau de collecte des eaux usées de Voh	2,1	1,7
	Construction de 2 postes de refoulement des eaux usées pour le raccordement des quartiers de l'Artillerie, du Quartier Latin et du Centre-ville sur la STEP James Cook	2,6	1,2
Polynésie française	Centrale électrique hybride (photovoltaïque-diesel) de Manihi + rénovation du réseau existant (1 ^{ère} tranche)	3,0	2,3
	Centrale électrique hybride (photovoltaïque-diesel) de Herehetue	0,8	0,6
	Projet "Fiber to Home" sur le Grand Papeete (1 ^{ère} tranche)	6,0	2,0
La Réunion	Création d'un réseau de box à vocation économique - Saint-Denis	2,0	1,0
	Réhabilitation Halle François Mitterrand - espace d'accueil d'évènements économiques - Saint-Joseph	0,9	0,5
	Projet de réhabilitation et extension de la plateforme de services de l'Oasis - le Port.	1,7	0,9
	Aménagement de la zone AUS - Bas du Télélave - les Avirons	1,9	0,7
	Nouveaux forages renforcement de la desserte en AEP des hauts - Saint Benoit	3,6	1,8
	Construction d'un réservoir en pompages - desserte AEP des hauts - Saint-Paul-la-Créole	4,6	2,0
	Réalisation d'un réservoir renforcement de la desserte en AEP des hauts - CA Sud	1,8	0,9
	Réalisation d'un collecteur des eaux pluviales de lotissement social Ferrand	1,6	0,9
Saint-Martin Saint-Barthélemy	Exutoire de l'étang de la Savane	1,4	1,1
	Protection contre la houle de la station d'épuration des Canonnières	1,3	1,1
Saint-Pierre-et-Miquelon	Travaux eau et assainissement Zone Nord-Ouest -Saint-Pierre	1,2	0,7
	Sécurisation de l'approvisionnement en eau potable de l'agglomération de Miquelon (1 ^{ère} tranche)	0,6	0,5
	Réfection de la toiture de l'école l'île aux enfants - Saint-Pierre	0,3	0,2
Wallis-et-Futuna	Établissement et exploitation d'un	6,0	1,8

	réseau radioélectrique de téléphonie mobile, nouvelle génération, sur le territoire de Wallis et Futuna		
	Amélioration de la gestion du quai et du contrôle douanier et phytosanitaire sur le site de Leava à Futuna	0,5	0,5
Terres australes et antarctiques françaises	Réhabilitation des ouvrages maritimes de Kerguelen	0,1	0,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

3. Le tourisme dans les Antilles : l'urgence d'un plan de relance

L'action « Aménagement du territoire » du programme 123 comprend 800 000 euros de crédits destinés à la relance du tourisme outre-mer.

Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, « en complément de l'action des collectivités, l'État intervient (...) à différents niveaux pour permettre la relance du tourisme et apporter une réponse cohérente au niveau de la demande et de l'offre : diversification de la clientèle (campagnes de promotion à destination de la clientèle européenne), action sur l'offre (facilitation de l'accès aux financements bancaires, poursuite des actions de restructuration). Pour mettre en œuvre des actions, le ministère des outre-mer finance notamment un plan de relance du tourisme en faveur de l'outre-mer dont la réalisation est confiée au groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France dans le cadre d'une convention »¹.

Votre rapporteur pour avis estime que la relance du tourisme dans les outre-mer, et notamment dans les Antilles, doit être une priorité des collectivités territoriales, mais également du Gouvernement.

Notre collègue Michel Magras avait déjà souligné, dans son rapport de mai 2011 sur la situation du tourisme dans les Antilles, que « le tourisme antillais traverse, depuis la fin des années 1990, une grave crise »².

Il relevait alors le déclin de la destination antillaise, chaque département antillais accueillant environ 600 000 touristes contre près d'un million à la fin des années 1990, ou encore les difficultés du secteur hôtelier, dont le parc a fondu ou est devenu obsolète et dont la situation financière est particulièrement difficile.

¹ Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, p. 78.

² « Guadeloupe et Martinique : d'un tourisme subi à un tourisme intégré », Rapport d'information n° 547 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur « tourisme et environnement outre-mer », par M. Michel Magras, p. 11.

Saluant la priorité donnée par le Président du conseil régional de la Martinique au tourisme, il formulait onze recommandations portant à la fois sur la desserte, sur la diversification de la clientèle, sur la formation ou encore sur la valorisation du patrimoine naturel des Antilles.

Plus de deux ans après la publication de ce rapport, la situation n'a guère évolué, comme l'a confirmé à votre rapporteur pour avis M. Yann Monplaisir, responsable de la Société martiniquaise des villages de vacances.

Aux yeux de ce dernier, le problème central du tourisme antillais – et de la grande hôtellerie antillaise en particulier – est celui de la compétitivité. Il appelle donc à un véritable plan de relance du tourisme aux Antilles passant par des mesures régionales, telles que l'apurement de la dette sociale et fiscale des hôtels ou la mise en place d'une Foncière tourisme chargée de racheter l'immobilier des hôtels ou de financer la rénovation, mais aussi par des mesures nationales voire européennes.

Votre rapporteur pour avis estime quant à lui qu'un plan de relance du tourisme antillais doit être mis en place par le Gouvernement, en lien avec les collectivités territoriales et les socio-professionnels.

II. L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 : LA RÉFORME DE LA DÉFISCALISATION, UN OUTIL AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, votre rapporteur pour avis s'était réjoui du maintien, conformément aux engagements forts pris par le Président de la République au cours de sa campagne électorale¹, de la défiscalisation et plus précisément de plafonds spécifiques pour les dispositifs de défiscalisation outre-mer².

L'article 79 de la loi de finances pour 2013 prévoyait cependant que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} mai 2013, le rapport mentionné à l'article 110 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 étudiant l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission « Outre-mer* ». »

Les dispositifs de défiscalisation ont fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), le Gouvernement organisant une large concertation avec les professionnels mais aussi avec les parlementaires.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le Sénat s'est fortement mobilisé : la délégation sénatoriale à l'outre-mer et votre commission des affaires économiques ont en effet constitué un groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer.

A. LA DÉFISCALISATION, LEVIER INCONTOURNABLE DU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER : LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SÉNATORIAL

Le groupe de travail commun à la délégation sénatoriale à l'outre-mer et à votre commission, dont notre collègue Éric Doligé et votre rapporteur pour avis étaient les rapporteurs et notre collègue Marie-Noëlle Lienemann la présidente, a mené ses travaux de manière intensive pendant deux mois, avec une vingtaine d'auditions réalisées au Sénat – dont une visio-conférence avec le Gouvernement et la chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'un déplacement de plusieurs jours à La Réunion.

¹ Cf. engagement n° 4 pour les outre-mer : « Je maintiendrai le montant de la défiscalisation et des plafonds spécifiques pour l'outre-mer afin de préserver l'attractivité de ce dispositif essentiel pour le financement des économies ultramarines ».

² Cf. avis n° 149 (2012-2013), *Ibid.*, p. 28.

Le groupe de travail a pu mesurer l'outil indispensable que constituent, pour les entreprises ultramarines, les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, dans un contexte économique et social difficile. Il a notamment relevé que ces dispositifs :

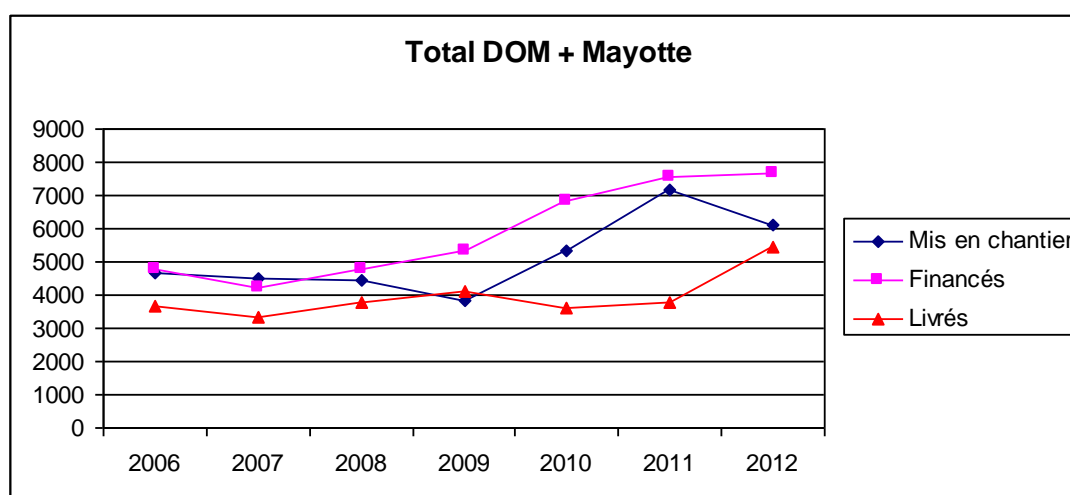
- ont un effet levier essentiel sur l'accès au crédit bancaire dont les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) ultramarines, sous-capitalisées et qui constituent plus de 90 % du tissu entrepreneurial, sont largement privées ;

- compensent une partie des surcoûts résultant de l'éloignement et de la dépendance aux approvisionnements extérieurs, de l'étroitesse des marchés limitant les économies d'échelle ou encore des normes et de la rareté du foncier disponible.

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer a également permis une relance massive de la construction de logements sociaux et très sociaux, comme l'avaient déjà relevé nos collègues Éric Doligé et Georges Patient dans leur rapport fait au nom de la commission des Finances¹.

La programmation des logements sociaux a ainsi doublé entre 2009 et 2011, pour atteindre près de 7 500 logements financés dans les DOM.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX : FINANCÉS - MIS EN CHANTIER - LIVRÉS
TOTAL DOM + MAYOTTE 2006-2012



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mis en chantier	4 655	4 479	4 444	3 855	5 313	7 180	6 121
Financés	4 769	4 209	4 765	5 356	6 845	7 536	7 643
Livrés	3 689	3 312	3 779	4 099	3 584	3 799	5 446

Source : Ministère des Outre-mer.

¹ « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », Rapport d'information n° 48 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, MM. Georges Patient et Éric Doligé.

Au-delà du seul secteur du logement social, le groupe de travail a constaté que la défiscalisation constitue « un instrument puissant de dynamisation du développement et de modernisation des économies ultramarines »¹, favorisant la naissance de filières et la valorisation des potentiels des territoires mais permettant également la réalisation de grands équipements structurants comme les câbles sous-marins.

La défiscalisation est enfin indispensable au tissu économique vivrier : 16 000 TPE et PME ont bénéficié en 2012 d'une aide pour les projets dont le montant moyen est de l'ordre de 30 000 €.

Le groupe de travail a conclu que la suppression de la défiscalisation, envisagée notamment par la Cour des comptes, aurait des conséquences catastrophiques sur des économies déjà en grande difficulté et souvent secouées par des mouvements sociaux de protestation contre le coût de la vie.

Soucieux de prendre en compte les impératifs de discipline budgétaire et d'amorcer de nouvelles avancées vers davantage de maîtrise et d'efficacité, le groupe de travail a élaboré une dizaine de propositions ayant pour objectif d'optimiser l'impact de l'aide fiscale par l'amélioration des dispositifs existants mais aussi par le recours à de nouveaux dispositifs.

Ces propositions suivent une **double orientation** :

- pour le secteur du logement social, il s'agit de **mettre à l'étude un dispositif alternatif à la défiscalisation et, dans l'immédiat, procéder à des ajustements** au dispositif actuel afin d'en renforcer l'efficacité ;

- pour l'ensemble des secteurs, c'est-à-dire tant pour le logement social que pour le secteur productif, il s'agit de **prendre des mesures permettant d'assurer un meilleur encadrement et une plus grande efficacité de l'aide fiscale.**

RAPPEL DES DIX PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Proposition n° 1 :

Cinq mesures en faveur du maintien d'un soutien massif à la construction de logements sociaux :

a) L'étude, à bref délai, des modalités d'un prêt à taux zéro ou d'un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations pour le financement des différentes catégories de logement social et l'établissement d'une stratégie de substitution progressive aux aides fiscales actuelles ;

¹ « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer. Levier incontournable du développement. 10 propositions pour en optimiser l'impact », *Ibid*, p. 9.

b) La pérennisation du mécanisme de financement mixte actuel combinant, dans des proportions variables, LBU et flux drainés par l'intermédiaire des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer ;

c) Le maintien d'un plafonnement de 18 000 € de l'avantage fiscal à l'IR assorti de la prise en compte, pour le calcul de la base de réduction d'impôt, du taux de rétrocession réel et non plus du taux de rétrocession légal minimal, ce qui permet de restreindre le nombre d'investisseurs par projet et donc de faciliter la collecte tout en abaissant le montant des frais d'intermédiation ;

d) Un rehaussement de 10 points du taux légal de rétrocession qui passerait de 65 à 75 % ;

e) La réduction à 2 ans de la durée de portage afin de limiter les frais de gestion et les frais de débouclage du programme.

Proposition n° 2 :

Pour l'ensemble des secteurs, celui du logement social comme celui de l'investissement productif, déconnecter le plafond de 18 000 € d'avantage fiscal du plafond général de 10 000 € afin de restaurer les capacités de collecte de flux d'aide fiscale au soutien de l'investissement outre-mer.

Proposition n° 3 :

Évaluer la possibilité de rehausser les taux de rétrocession légaux en matière d'investissement productif.

Proposition n° 4 :

Lorsque l'entreprise qui investit produit un résultat, réserver le recours à l'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, l'année de réalisation de l'investissement, au financement de la portion du montant du projet excédant la capacité fiscale de l'entreprise à annuler son impôt sur les sociétés par réduction de l'assiette.

Proposition n° 5 :

Étudier, pour le secteur de l'investissement productif et les dossiers actuellement éligibles à la procédure d'agrément, la possibilité d'instituer un mécanisme de crédit d'impôt susceptible de constituer une alternative au dispositif d'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, le mécanisme devant offrir les mêmes garanties de réduction des coûts d'investissement pour l'exploitant ultramarin. Ce dispositif n'est susceptible de s'appliquer qu'aux grandes entreprises des DOM disposant d'un accès effectif au crédit.

Proposition n° 6 :

Élargir le champ de compétence des directions régionales des finances publiques à l'ensemble des projets d'investissement productif sous agrément d'un montant inférieur à 5 millions d'euros au lieu de 1,5 million d'euros actuellement, pour une meilleure prise en compte des priorités sectorielles territoriales et du contexte économique local, ainsi qu'une réduction des délais d'instruction.

Proposition n° 7 :

Instaurer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, une procédure déconcentrée d'instruction des agréments semblable à celle en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Proposition n° 8 :

Mise en place d'un outil statistique de suivi de l'impact économique et budgétaire des dispositifs d'aide fiscale de soutien à l'investissement outre-mer et remise effective d'un

rapport annuel au Parlement rendant compte de cet impact, de son évolution, et décrivant la déclinaison territoriale des fonds défiscalisés pour en vérifier la compatibilité avec les stratégies locales.

Proposition n° 9 :

Dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, organiser un régime déclaratif d'encadrement de l'aide fiscale de plein droit de soutien à l'investissement outre-mer, assorti d'une obligation de dépôt de justificatifs permettant de faciliter les contrôles et faisant l'objet de sanctions dissuasives.

Proposition n° 10 :

Encadrer la profession d'intermédiaire financier en matière d'aides fiscales de soutien à l'investissement outre-mer, avec notamment la publication rapide du décret mentionné à l'article 242 *septies* du code général des impôts prévoyant déjà un ensemble d'obligations, dont la signature d'une charte de déontologie. Des obligations additionnelles pourraient être prescrites telles que la justification d'une garantie financière minimale délivrée par un établissement financier. Pourrait également être étudiée la création d'une profession réglementée.

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014 MAINTIEN LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION TOUT EN CHERCHANT À EN RENFORCER L'EFFICACITÉ

1. Le maintien de la défiscalisation, une rupture avec les « coups de rabot » successifs

Votre rapporteur pour avis se réjouit que le présent projet de loi de finances ne remette pas en cause l'équilibre des dispositifs de défiscalisation et ne prévoit pas de nouveau « rabot » sur les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer.

Il s'agit à ses yeux d'une **rupture par rapport aux dernières années du quinquennat précédent** : la période 2009-2012 a en effet été marquée par de nombreux « coups de rabot » sur les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, comme l'illustre le tableau suivant.

**LISTE DES MODIFICATIONS
DES DÉPENSES FISCALES SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER DEPUIS 2009**

Loi	articles du CGI visés	Modification apportée
2009-594 du 27/05/2009	Article 295-A du CGI	Limitation du dispositif de la TVA NPR aux seuls biens d'investissement neufs
2010-1657 du 29/12/2010	Articles 199 <i>undecies</i> B et 217 <i>undecies</i> du CGI : aide fiscale à l'investissement productif outre-mer	Exclusion des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil du champ d'application du dispositif d'aide à l'investissement productif

2010-1657 du 29/12/2010	Article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, avec une augmentation du taux de rétrocession, et une diminution du montant plafond d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu
2010-1657 du 29/12/2010	Article 199 <i>undecies</i> A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2011-1977 du 28/12/2011	Article 217 <i>bis</i> du CGI (abattement du tiers à l'impôt sur les sociétés)	Suppression du dispositif d'abattement
2011-1977 du 28/12/2011	Article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Diminution du taux de réduction d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'aide à l'investissement productif, et du montant plafond de l'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu, sans modification du taux de rétrocession
2011-1977 du 28/12/2011	Article 199 <i>undecies</i> A du CGI	Diminution du taux d'avantage pour le dispositif d'aide à l'investissement dans le secteur du logement (hors social)
2010-1657 du 29/12/2010	Article 199 <i>undecies</i> D du CGI	Diminution (« rabet ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social), du secteur productif et du logement locatif social
2011-1977 du 28/12/2011	Article 199 <i>undecies</i> D du CGI	Diminution (« rabet ») du plafond annuel d'imputation des réductions d'impôt dans le cadre d'investissements relevant du logement (hors social) et du secteur productif
2012-1509 du 29/12/12	Article 200-OA du CGI	Diminution (« rabet ») du plafond global des avantages fiscaux

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

L'ensemble de ces modifications ont conduit à des économies substantielles pour l'État. Selon les données communiquées par le Gouvernement¹ :

- le montant de la dépense fiscale relative à l'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer a diminué sensiblement entre 2011 et 2012, en raison du « coup de rabet » et de l'exclusion des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, passant de 700 millions d'euros en 2011 à 480 millions d'euros en 2012 ;

- la suppression de l'abattement d'un tiers sur les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer a permis une économie de 185 millions d'euros ;

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

- la limitation du dispositif de la TVA NPR aux seuls biens d'investissements neufs a permis une économie de 60 millions d'euros.

2. Les objectifs et le dispositif de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2014

L'article 13 du projet de loi de finances a donc **trois objectifs** :

- **concentrer l'aide au financement des investissements ultramarins sur les entreprises et organismes de logement social (OLS) ultramarins** qui exploitent ces investissements dans les départements et les collectivités d'outre-mer, et y créent ou maintiennent des emplois. Il s'agit également de préserver une aide aux entreprises et OLS locaux au moins équivalente à l'aide actuelle à un moindre coût pour les finances publiques ;

- procéder à une **meilleure adaptation de la défiscalisation aux besoins économiques** des territoires bénéficiaires ;

- envisager des mesures permettant de **mieux appréhender les opérations hors agrément et d'une manière plus générale de « moraliser »** les pratiques en matière de défiscalisation.

Les **principales dispositions** de cet article sont donc les suivantes :

- dans le domaine du **logement social** : en complément du maintien des dispositifs de défiscalisation actuels, **un dispositif de crédit d'impôt est créé, ouvert sur option aux organismes de logement social**, tant en cas d'acquisition ou de construction directe qu'en cas de prise en crédit-bail d'immeubles ;

- pour ce qui concerne les **autres secteurs** : **un dispositif nouveau de crédit d'impôt est créé**, applicable aussi bien aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu qu'à l'impôt sur les sociétés, quelle que soit leur taille. **La quasi-totalité des entreprises conserve la possibilité de maintenir la réalisation d'investissements avec le régime actuel de défiscalisation** tout en pouvant opter au titre d'un programme d'investissement pour le nouveau crédit d'impôt. **Seules les entreprises de taille suffisamment importante, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires dépasse 20 millions d'euros, sont de droit tenues de recourir au mécanisme de crédit d'impôt.**

Le recours au mécanisme expérimental du crédit d'impôt devrait permettre, comme le souligne le Gouvernement, *« à niveau de soutien public identique à l'investissement outre-mer, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux »*¹.

Il convient de noter que **les deux nouveaux crédits d'impôt reprennent les principales caractéristiques des mécanismes d'aides fiscales**

¹ *Projet de loi de finances pour 2014, p. 68.*

à l'investissement outre-mer actuellement applicables, notamment en matière d'assiette, d'agrément ou de condition de reprise de l'avantage fiscal.

Outre ces dispositions, le Gouvernement met en avant plusieurs mesures de rationalisation et de moralisation des dispositifs figurant à l'article 13, consistant par exemple à :

- diminuer l'assiette éligible en cas d'investissement de renouvellement ;
- augmenter le taux de rétrocession minimal légal de l'avantage fiscal ;
- imposer le financement des acquisitions ou constructions de logement par un montant minimal de subvention publique.

Aux yeux du Gouvernement, « *tout en maintenant un niveau d'aide au moins équivalent pour les entreprises et les OLS ultramarins, comme s'y sont engagés le Président de la République et le Premier ministre, la mesure proposée vise donc à réduire la part des tiers dans le partage de l'aide fiscale* »¹.

3. Les amendements adoptés par votre commission des affaires économiques

• Au-delà du maintien de la défiscalisation, dont votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir, ce dernier note avec satisfaction que plusieurs propositions du groupe de travail sénatorial ont été reprises par le Gouvernement. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- le relèvement du taux légal de rétrocession de 65 à 70 % en matière de logement social, qui correspond en partie à une proposition formulée par le groupe de travail sénatorial ;

- le relèvement du taux légal de rétrocession en matière d'investissements productifs, même si votre rapporteur pour avis estime qu'il aurait été préférable de prévoir un relèvement des taux de rétrocession différencié selon le montant des projets.

• Votre rapporteur pour avis regrette cependant que certaines propositions et observations du groupe de travail n'aient pas été reprises :

- pour ce qui concerne le crédit d'impôt, le groupe de travail avait souligné que cette solution « *ne pourrait être aménagée que dans des conditions*

¹ Évaluation préalable des articles du projet de loi de finances pour 2014, p. 95.

très restrictives et réservée à un nombre restreint de « grandes » entreprises offrant des garanties suffisantes d'accès au crédit »¹. **Votre rapporteur pour avis estime que le choix du critère du chiffre d'affaires ne répond pas aux remarques du groupe de travail : l'accès au crédit n'est pas le corollaire du chiffre d'affaires d'une entreprise ;**

- après avoir souligné que l'évaluation de la **défiscalisation « de plein droit »**, c'est-à-dire hors agrément, faisait largement défaut aujourd'hui, le groupe de travail avait appelé à l'organisation d'un régime déclaratif permettant d'encadrer la défiscalisation « de plein droit ». L'article 13 ne comprend aucune mesure en ce sens ;

- en matière de **moralisation et d'encadrement de l'intervention des intermédiaires**, votre rapporteur pour avis s'étonne que le décret mentionné à l'article 242 septies du code général des impôts, issu de la loi de finances pour 2012, **n'ait toujours pas été publié**. L'article 13 du projet de loi de finances ne comprend aucune disposition visant à encadrer la profession d'intermédiaire financier en matière de défiscalisation.

• **À l'initiative de votre rapporteur pour avis, votre commission des affaires économiques a souhaité ajuster le dispositif proposé par le Gouvernement**. Elle a donc adopté cinq amendements à l'article 13 du projet de loi de finances pour 2014, dont quatre reprennent des propositions du groupe de travail sénatorial.

Le **premier amendement** vise à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2015, un **rapport étudiant l'opportunité et les modalités de la mise en place d'un prêt à taux zéro ou d'un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations qui pourrait constituer un dispositif alternatif à la défiscalisation en matière de logement social** et permettrait de réduire le coût de la dépense fiscale sans nuire au rythme de construction de logements sociaux dans les outre-mer.

Soumise par le groupe de travail aux acteurs du logement dans les outre-mer, cette proposition avait été jugée recevable par ces derniers. Elle permettrait une économie d'au minimum 110 millions d'euros, soit de l'ordre de 25 % de la dépense fiscale actuelle, certaines estimations allant jusqu'à 200 millions d'euros².

Le **deuxième amendement** reprend également une proposition du groupe de travail, et prévoit de **réduire à deux ans la durée de portage dans le cas de la défiscalisation du logement social**. Cette proposition va dans le sens de la **réduction des coûts d'intermédiation et des frais de gestion de la**

¹ Rapport d'information n° 628 (2012-2013), *Ibid*, p. 12.

² Cf. Rapport d'information n° 628 (2012-2013), *Ibid*, p. 84.

structure de portage. Le rapport du groupe de travail estimait que cette mesure pourrait permettre une réduction des coûts de gestion de 60 000 euros par opération¹.

Le **troisième amendement**, issu également des travaux du groupe de travail, vise à **apporter une réponse aux conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012, par laquelle ce dernier a supprimé la part variable du plafond de déductibilité, ramenant à 18 000 euros le plafond global applicable aux investissements outre-mer.**

Le groupe de travail avait souligné que cette décision aurait plusieurs conséquences préjudiciables : le rétrécissement du spectre de la cible potentielle de collecte, la réduction en conséquence des gisements potentiels de collecte ainsi que la complication et le renchérissement des schémas de collecte. **La situation actuelle confirme les craintes du groupe de travail : il est de plus en plus difficile de financer certains projets, notamment ceux des TPE et PME ultramarines,** comme l'ont confirmé les données de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Nouvelle-Calédonie transmises à votre rapporteur pour avis.

Cet amendement vise donc à **déconnecter le plafond de 18 000 euros du plafond global de 10 000 euros.** Un contribuable pourrait ainsi bénéficier, à côté du plafond d'avantage fiscal de 10 000 euros pour les niches « hexagonales » d'un avantage fiscal plafonné à 18 000 euros pour les niches ultramarines.

Cette mesure, pleinement cohérente avec les engagements du Président de la République quant au maintien de l'effort consenti par le biais de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, **aurait vocation à être pérennisée tant que la Banque publique d'investissement n'est pas pleinement opérationnelle dans l'ensemble des outre-mer.**

Le **quatrième amendement**, issu des travaux du groupe de travail, vise à permettre une **meilleure prise en compte des priorités sectorielles territoriales et du contexte économique local dans la procédure des agréments ainsi qu'une réduction des délais d'instruction.**

Il inscrit dans la partie législative du code général des impôts les règles relatives à la répartition des compétences entre le ministre du budget et les services déconcentrés de l'État en matière de délivrance des agréments :

- dans les DOM, il élargit le champ de compétence des directions régionales des finances publiques (DRFIP) à l'ensemble des projets

¹ Cf. *Ibid.*, p. 86.

d'investissement productif sous agrément d'un montant inférieur à 5 millions d'euros au lieu de 1,5 million d'euros actuellement ;

- dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, il instaure une **procédure déconcentrée d'instruction des agréments semblable à celle en vigueur dans les DOM**, en donnant au représentant de l'État le pouvoir de délivrance des agréments.

Enfin, le **cinquième et dernier amendement** n'est pas issu des travaux du groupe de travail. L'article 13 du projet de loi de finances crée une **nouvelle condition pour pouvoir bénéficier du dispositif de défiscalisation en matière de logement social prévu par l'article 199 undecies C du code général des impôts** : les logements concernés devront désormais être financés par au moins 5 % de subvention publique.

Cette disposition pose, aux yeux de votre rapporteur pour avis, **plusieurs difficultés** :

- cette quotité minimale conduirait à « **brider** » **l'efficacité de l'aide fiscale à l'investissement en matière de logement social** : une fois l'ensemble des crédits de la LBU consommés, plus aucun logement ne pourrait être construit en mobilisant la défiscalisation puisqu'elle serait désormais obligatoirement couplée avec une part de LBU ;

- elle conduirait à une **forte diminution de la construction de logements sociaux sur certains territoires** : à La Réunion, près de 30 % des logements sociaux construits grâce à la défiscalisation ne mobilisent qu'un euro symbolique de LBU ;

- cette disposition conduirait à « **siphonner** » **la LBU pour la seule construction de logements locatifs sociaux** : la création du dispositif de défiscalisation en matière de logement social a en effet permis de mobiliser les crédits de la LBU pour d'autres politiques telles que la réhabilitation, essentielle dans les outre-mer, ou l'aménagement, comme l'a rappelé le groupe de travail¹.

La commission a donc adopté un **amendement de votre rapporteur pour avis, visant à limiter l'impact de cette disposition en réduisant de 5 à 3 % la quotité obligatoire de LBU**.

¹ Cf. *Rapport d'information n° 628 (2012-2013), Ibid., p. 81.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Lundi 4 novembre 2013

- *Union sociale pour l'habitat* (USH) : **M. Mahieddine Hedli**, directeur à l'outre-mer.

Mardi 5 novembre 2013

- *Fédération des entreprises d'outre-mer* (FEDOM) : **M. Jean-Pierre Philibert**, président, et **Mme Annie Iasnogorodski**, déléguée générale.

Mardi 12 novembre 2013

- *CLAI et CBO Territoria* : **MM. Eric Giuly**, président de CLAI, et **Eric Wuillai**, président de CBO Territoria.

Mercredi 13 novembre 2013

- *Caisse des dépôts et consignations* : **M. Richard Curnier**, directeur régional Antilles-Guyane, et **Mme Marie-Michèle Cazenave**, directrice adjointe de la direction des relations institutionnelles et de la coopération européenne et internationale.

Vendredi 15 novembre 2013

- *Groupe Monplaisir* : **M. Yann Monplaisir**, président.