

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer (MM. Gaël YANNO et Claude BARTOLONE, Rapporteurs)..... 2
- Informations relatives à la commission..... 8
- Présences en réunion 9

Mercredi

29 septembre 2010

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 107

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE
2009-2010

Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président,
Puis de M. Alain Rodet



La Commission procède à l'examen d'un rapport d'information de MM. Gaël Yanno et Claude Bartolone sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer.

M. Jérôme Cahuzac, président. L'ordre du jour de notre Commission appelle l'examen du rapport d'information sur la mise en application de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite LODEOM.

La LODEOM est le premier texte pour lequel la commission des Finances fait application du nouvel article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose qu' « à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. »

Gaël Yanno, Rapporteur du projet de loi au printemps 2009, et Claude Bartolone, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer*, vont donc nous présenter un rapport conjoint.

Pour préparer ce rapport, ils ont souhaité se rendre sur place, dans les trois océans. Leur travail se nourrit donc d'un retour des acteurs locaux, particulièrement utile s'agissant d'une loi propre à l'outre-mer.

Dans mes fonctions antérieures de Rapporteur spécial, je m'étais naturellement intéressé à la LODEOM. Je m'étais notamment interrogé sur l'opportunité de mettre en place un dispositif de défiscalisation du logement social qui me semblait plus coûteux et moins efficace que la subvention budgétaire.

Or, le besoin de logement social outre-mer est immense. Je prêterai donc une attention toute particulière à ce sujet.

M. Gaël Yanno, Rapporteur. Je souhaite commencer par un point de méthode, en vous indiquant que notre rapport ne prétend pas être un rapport d'évaluation de la LODEOM. En effet, la loi est entrée en vigueur depuis trop peu de temps pour que nous soyons en mesure de vous indiquer précisément les effets qu'elle a produits.

Cela étant, nous avons entendu la notion d'application de manière assez large. Nous avons bien sûr vérifié si les actes réglementaires expressément prévus par la loi ont été pris, mais surtout s'ils sont conformes à sa lettre et à son esprit. Nous nous sommes également intéressés aux actes qui, bien que prévus par la loi, n'en sont pas pour autant des actes d'application *stricto sensu* : ordonnances, rapports au Parlement, etc. Nous avons également voulu savoir de quelle manière les dispositions législatives se mettaient en œuvre « sur le terrain » ; pour ce faire, nous nous sommes rendus dans sept des douze départements et collectivités d'outre-mer.

Notre première préconisation consiste à demander au Gouvernement de transmettre à l'avenir aux Rapporteurs d'application de la loi les projets d'actes d'application. Il est en effet désagréable et peu respectueux des droits du Parlement que les députés aient à quémander ces actes, alors qu'ils sont transmis aux présidents des exécutifs locaux, pour consultation. Je sais qu'il s'agit là d'une obligation constitutionnelle, et qu'il n'existe pas d'obligation identique

envers le Parlement. Mais, dans le cadre de la coproduction législative, il serait bon d'informer davantage le Parlement sur l'application de la loi.

M. Jérôme Cahuzac, président. Si le pouvoir exécutif n'a pas obligation de transmettre les actes d'application aux Rapporteurs, cela ne lui est pas pour autant interdit par la Constitution. Je vous propose donc d'interroger la ministre chargée de l'Outre-mer à ce sujet.

M. Gaël Yanno. Je vous remercie de cette proposition.

Claude Bartolone et moi avons réalisé une centaine d'auditions environ, à Paris et outre-mer. Nous avons échangé à de multiples reprises avec le ministère chargé de l'Outre-mer et le cabinet de la ministre. Nous avons présenté à la ministre, ainsi qu'à nos collègues ultramarins, les principales conclusions de notre rapport. Je souhaite d'ailleurs remercier tous ceux qui ont bien voulu s'entretenir avec nous.

Je vous propose maintenant d'entrer dans le détail de la loi.

Le titre Ier a été introduit par voie d'amendement au Sénat, afin de proposer des réponses à la question du pouvoir d'achat, au cœur de la crise sociale qui se déroulait alors aux Antilles. L'article 1^{er} permet au Gouvernement, si les circonstances le justifient, de réglementer par décret les prix de produits de première nécessité. Le Gouvernement a estimé que le niveau des prix dans les départements d'outre-mer – DOM – ne justifie pas la prise d'une telle mesure. Des dispositifs de surveillance des prix ont été mis en place.

L'article 2 prévoit une publication trimestrielle des travaux des observatoires des prix outre-mer. Le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 a engagé une réforme des observatoires, qui sont en train d'être mis en place sous leur nouvelle forme.

L'article 3 prévoit d'exonérer de charges sociales les bonus salariaux versés en application des accords régionaux interprofessionnels intervenus en sortie de crise dans les DOM. Cet article n'appelle pas d'acte d'application.

La première mesure importante du titre II concerne les zones franches d'activité - ZFA –. Les actes d'application de ce panier d'avantages fiscaux pour les entreprises des DOM ont été pris. Nous n'avons pas le recul nécessaire pour en évaluer les effets.

S'agissant de la défiscalisation des investissements productifs, il faut signaler ici que n'a pas été pris un acte réglementaire pourtant prévu dans le projet de loi initial, visant à plafonner le montant de la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur des énergies renouvelables afin de mettre fin aux dérives constatées dans le secteur.

M. Claude Bartolone, Rapporteur. Avant de poursuivre sur les mesures du titre II, je voudrais soulever un paradoxe. Alors que le projet de loi a été examiné selon la procédure accélérée, et alors que la LODEOM est apparue comme le vecteur de règlement de la crise antillaise, environ un tiers des actes d'application n'a toujours pas été pris, 17 mois après la promulgation de la loi. Le fait que les services de l'État aient été mobilisés, aussitôt la LODEOM votée, par la préparation des États généraux de l'outre-mer et du Conseil interministériel de l'outre-mer, ne suffit pas à expliquer cette situation.

Cela est d'autant plus problématique, à la veille de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, que les mesures de la LODEOM sont vues comme formant un tout avec les orientations budgétaires de la mission *Outre-mer*.

Par ailleurs, sur un texte aussi complexe, il faut que le Gouvernement fasse œuvre de pédagogie. Nos déplacements ont montré que les élus et les administrations ne se sont pas approprié le texte. Il conviendrait donc de réunir les membres du corps préfectoral chargés du développement économique afin de leur fournir une sorte de *vade-mecum* de la loi, à diffuser dans les collectivités. Il n'est pas trop tard pour le faire.

Pour revenir au titre II, les mesures relatives aux cotisations sociales sont particulièrement complexes. Pour bénéficier des exonérations de charges, les entreprises doivent être à jour de leurs cotisations. Or, de nombreuses entreprises ne le sont pas ; elles attendent donc la mise en place d'un nouveau dispositif d'apurement.

Le décret précisant les modalités de fonctionnement du fonds exceptionnel d'investissement, utilisé et abondé avant même sa création officielle par la LODEOM, n'est pas particulièrement éclairant.

Le décret sur l'aide au fret n'est pas paru, ce qui est un véritable problème.

L'aide à la rénovation hôtelière, indispensable pour le développement touristique, peut atteindre 7 500 euros par chambre au maximum. Selon nous, elle est indépendante de toute autre aide, notamment de la défiscalisation. Il ne serait donc pas conforme à l'intention du législateur d'en conditionner le versement au fait d'avoir obtenu, pour la même opération, de la défiscalisation. Se pose également la question de la rénovation par tranche : il est important que l'aide puisse être versée en plusieurs fois aux hôtels qui ne rénovent pas d'un seul coup toutes leurs chambres.

Le titre III de la loi crée notamment un dispositif de défiscalisation du logement social. Toutes les collectivités ne sont pas égales devant ce dispositif. La Nouvelle-Calédonie le maîtrise bien, alors que des doutes peuvent être émis sur la capacité des opérateurs polynésiens à s'en emparer.

Il existe par ailleurs un risque de voir la défiscalisation se substituer à la ligne budgétaire unique, alors qu'elle doit en être un complément.

En tout état de cause, une panne du BTP outre-mer aurait des effets très négatifs.

M. Gaël Yanno, Rapporteur. Pour le titre IV, consacré à la continuité territoriale, aucun acte d'application n'a été pris. Le dispositif applicable est donc encore celui issu de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Nous veillerons à ce que l'esprit de la loi soit bien respecté dans ces actes : il s'agira en particulier de s'assurer que le niveau des aides tient compte de la distance entre la collectivité concernée et la métropole d'une part, et du revenu moyen de chacune des collectivités d'autre part.

Parmi les mesures diverses du titre V, il faut relever que le tarif de rachat de la bagasse a été fixé à un niveau très attractif, salué par la filière sucrière de La Réunion.

Les dispositions de la LODEOM devraient permettre de résoudre le problème de l'état civil à Mayotte.

La loi a renforcé utilement les moyens de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane.

Enfin, la loi a, pour la première fois, conféré des habilitations législatives au Conseil régional de Guadeloupe. Le Président Lurel pourra nous en parler s'il le souhaite.

M. Patrick Lebreton. J'avais remis à M. Yves Jégo un rapport qui proposait des mesures de développement des zones rurales. C'est ainsi que des zones franches d'activité bonifiée ont été créées, notamment dans les Hauts de la Réunion. Les effets économiques de ces mesures ne se font pas encore sentir, comment peut-on mesurer leur impact ?

M. Victorin Lurel. Il convient de féliciter les rapporteurs pour la qualité de leur travail et la franchise du contenu du rapport. Il s'agit cependant d'un rapport d'application de la LODEOM, qui constate le degré de mise en œuvre de cette loi. Il convient maintenant de passer à une phase d'évaluation et d'établissement de préconisations, dans le contexte de l'examen du PLF pour 2011.

On peut déplorer la non-communication des projets de mesures réglementaires aux rapporteurs de la commission des Finances. Les collectivités territoriales en sont destinataires, compte tenu d'une obligation constitutionnelle, il serait de bonne politique que le Gouvernement procède à une transmission symétrique au Parlement.

Le rapport met en évidence que les mesures de soutien au pouvoir d'achat n'ont pas été mises en œuvre ; or il est souhaitable de procéder à la réglementation des prix dans certains domaines. On ne peut que regretter que les observatoires des prix et des revenus outre-mer soient composés d'une majorité de fonctionnaires et s'apparentent à des chambres d'enregistrement.

La question du versement du bonus salarial reste pendante. Deux autres sujets importants n'ont pas non plus été résolus : le prix des carburants et celui des communications de toutes natures, qu'il s'agisse des moyens de transport ou des communications électroniques. Le prix du téléphone est exorbitant, il pose un réel problème de pouvoir d'achat et le conseil régional de Guadeloupe a dépensé 26 millions d'euros pour le désenclavement numérique sans aucune aide de l'État. Un effort important a bénéficié par contre à Mayotte, il s'apparente à une aide à France Télécom.

La question des zones franches d'activité est importante, cependant tout aussi grave est la suppression de l'éligibilité à la défiscalisation, dans le PLF 2011, des investissements dans le secteur photovoltaïque.

Un certain nombre de mesures de la LODEOM n'ont jamais été mises en œuvre : les plans d'apurement des dettes sociales – Corail ou Colibri en Guadeloupe –, les mesures d'aides au fret, les aides aux investissements hôteliers ou le soutien à la pharmacopée des outre-mer. Sur ce dernier point, on peut déplorer que ce problème perdure depuis des décennies, voire depuis l'Ancien Régime. Les préventions traditionnelles ont cédé la place maintenant à la résistance efficace des groupes de pression.

Le régime de défiscalisation est bloqué par la réglementation communautaire depuis 16 mois, et environ 120 dossiers de demandes d'agrément sont en souffrance au ministère des Finances, alors que l'abaissement du seuil d'agrément pour les particuliers accroît l'embouteillage.

On peut espérer que les aides à l'investissement locatif Scellier-DOM ne seront pas amoindries pendant la discussion budgétaire. L'exemple de la mesure d'exclusion des investissements dans le secteur photovoltaïque illustre l'instabilité constante qui affecte les aides budgétaires et fiscales. L'équilibre entre les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales est sans cesse fluctuant, et maintenant, d'une manière générale, la remise en cause des « niches » a pour effet une diminution des aides à l'outre-mer. Il faut que les efforts soient accomplis avec justice et efficacité, il est urgent d'appliquer tous les engagements de la LODEOM.

M. Alain Rodet. Quel est le point de vue des rapporteurs sur la situation de l'octroi de mer à l'horizon de 2014 ?

M. Gaël Yanno, rapporteur. On peut contester la composition de l'observatoire des prix mais il convient d'observer que celui-ci n'a pas de pouvoir de décision.

La question des carburants n'a pas été traitée par la LODEOM et constitue un sujet récurrent de la loi de finances.

Le désenclavement numérique a été facilité par l'article 27 de la LODEOM qui a prévu la facturation des communications téléphoniques à la seconde et non à la minute dans les seuls DOM.

M. Claude Bartolone, rapporteur. La question de l'efficacité des ZFA, notamment celle des Hauts de la Réunion, ne peut faire l'objet d'une analyse compte tenu de la mise en œuvre récente du dispositif. Il conviendra donc de poursuivre l'analyse de l'application de la LODEOM. L'exclusion du secteur photovoltaïque peut avoir l'effet positif de réorienter les investissements outre-mer vers les secteurs productifs et riches en emplois, alors que les panneaux sont fabriqués hors des DOM.

Les investissements de défiscalisation donneront lieu à un avantage fiscal diminué de 10 %, sauf en ce qui concerne le logement social. Enfin, l'octroi de mer n'a pas été traité par la LODEOM.

M. Victorin Lurel. J'observe que la réduction de l'avantage fiscal dans le logement, pour le secteur libre ou intermédiaire, va accélérer sa disparition prévue par la LODEOM.

M. Gaël Yanno, rapporteur. Les mesures proposées dans le projet de loi de finances pour 2011 affectent la défiscalisation des investisseurs soumis à l'impôt sur le revenu, le logement pour les secteurs libres et intermédiaires. Le logement social est, quant à lui, épargné.

M. Albert Likuvalu. Il serait souhaitable d'auditionner la ministre de l'Outre-mer.

M. Gaël Yanno, rapporteur. Peut-être cet échange peut-il trouver sa place maintenant, 18 mois après la promulgation de la LODEOM. Ceci étant, la discussion du budget de l'outre-mer le 3 novembre en séance publique sera l'occasion d'un débat, une audition de la ministre par la commission des Finances étant toujours possible.

M. Apeleto Albert Likuvalu. Finalement, toutes les mesures concernent les départements d'outre-mer. Il n'y a rien pour les collectivités d'outre-mer.

Par ailleurs, vous n'avez visité que sept territoires sur douze : est-ce que vous comptez vous rendre dans les cinq autres ?

Les rapporteurs ont signalé que la Nouvelle-Calédonie savait déjà pratiquer la défiscalisation dans le logement social. Il faudra veiller à ce que Wallis-et-Futuna s'approprie le dispositif.

Nous sommes candidats pour relier Wallis-et-Futuna au câble sous-marin, mais nous ne savons pas où en est ce projet. Peut-être pourrez-vous m'éclairer ?

Enfin, s'agissant de la continuité territoriale, je partage l'avis des rapporteurs : il faut prendre au plus vite les textes d'application.

M. Gaël Yanno, Rapporteur. La LODEOM ne s'applique pas qu'aux départements d'outre-mer, mais également pour partie aux autres collectivités.

S'agissant des câbles sous-marins, la LODEOM permet de rendre éligible leur défiscalisation. Ensuite, il faut que des investisseurs privés montent un projet. J'ai connaissance de tels projets en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie, mais pas à Wallis-et-Futuna pour le moment.

M. Alain Rodet, Président. Y a-t-il des oppositions à la publication de ce rapport par la Commission ?

M. Apeleto Albert Likuvalu. Comme je l'ai dit, j'émetts quelques réserves.

M. Alain Rodet, Président. Elles figureront dans le compte rendu de la réunion, ainsi que dans le rapport.

La Commission autorise la publication du rapport d'information.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 :

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 2 375 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* rattaché à la mission *Culture* vers le programme 223 *Tourisme* rattaché à la mission *Économie*. Ce transfert représente la contribution du ministère de la Culture et de la communication au financement de la Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai.

– deux projets de décret portant, respectivement, transfert et virement vers le programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour un montant total de 606 665 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces mouvements de crédits sont destinés à compléter le financement du recrutement et de la formation des élèves-attachés des instituts régionaux d'administration (IRA) des promotions 2010-2011, à hauteur des demandes formulées par les différents départements ministériels ;

Le projet de décret de transfert porte sur un montant de 519 999 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ouvert sur le programme 148 *Fonction publique*. Des annulations de crédits d'un montant total équivalent sont opérées sur les programmes budgétaires de trois départements ministériels :

* le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, de développement durable et de la mer* de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour un montant de 173 333 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

* le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* pour un montant de 121 333 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

* le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour un montant de 69 333 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

* le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi* pour un montant de 156 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le projet de décret de virement, interne à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, porte sur un montant de 86 666 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ouvert sur le programme 148 *Fonction publique* et annulé sur le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

– un projet de décret portant virement de crédits du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* vers le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* tous deux rattachés à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Ce mouvement de crédit d'un montant total de 5 650 000 euros, exclusivement en crédits de paiement, est destiné à financer les besoins de l'Opérateur national de paye (ONP) dans le cadre de la conception du futur système d'information en charge de la paye des agents de l'État.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 29 septembre 2010 à 16 h 15

Présents. - M. Dominique Baert, M. Claude Bartolone, M. Jérôme Cahuzac, M. Jean-Yves Cousin, M. Jean-Claude Flory, M. Marc Goua, M. François Goulard, M. Laurent Hénart, M. Jean-Louis Idiart, M. Victorin Lurel, M. Hervé Mariton, M. Alain Rodet, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Pierre Gorges, M. Henri Nayrou, M. François Scellier

Assistaient également à la réunion. - M. Alfred Almont, M. Pierre Frogier, M. Patrick Lebreton, M. Apeleto Albert Likuvalu

