



N° 2828

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 1, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009
pour le développement économique des outre-mer*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Claude BARTOLONE ET Gaël YANNO

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
TITRE I^{ER} : SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT	15
A.– LA POSSIBILITÉ DE RÉGLEMENTER LES PRIX, OFFERTE PAR LA LOI AU GOUVERNEMENT, N'A PAS ÉTÉ UTILISÉE [Article 1 ^{er}].....	15
B.– LES OBSERVATOIRES DES PRIX ET DES REVENUS NE PUBLIENT PAS ENCORE LEURS TRAVAUX CHAQUE TRIMESTRE [Article 2].	16
C.– LE VERSEMENT DU BONUS SALARIAL EXCEPTIONNEL A LIEU DANS LE CADRE DE MONTAGES COMPLEXES [Article 3].....	17
TITRE II : MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES	21
A.– LES ACTES D'APPLICATION RELATIFS AUX ZONES FRANCHES D'ACTIVITÉ ONT ÉTÉ PRIS.....	21
1.– La LODEOM a créé dans les DOM un zonage fiscal à deux étages [articles 4 à 7]. ...	21
<i>a) Le régime de base repose sur un panier d'abattements.</i>	21
<i>b) La LODEOM prévoit un dispositif de ZFA bonifiée, ciblé sur des zones ou des secteurs prioritaires.</i>	22
2.– Trois décrets ont été pris en application des dispositions de la LODEOM créant les ZFA.....	23
3.– Les interrogations soulevées par l'application du dispositif devraient être levées par une instruction fiscale en cours de publication.....	24
4.– Le nombre d'entreprises bénéficiant du dispositif n'est pas encore connu.	25
B.– LA RÉFORME DE LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉPOND À UNE VOLONTÉ DE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE.	25
1.– Le régime de défiscalisation des investissements productifs a été modifié par la LODEOM [articles 16 et 17].	26
<i>a) La LODEOM a procédé à quelques élargissements du dispositif issu de la loi Girardin</i>	27
<i>b) La LODEOM a parallèlement procédé à une certaine rationalisation du dispositif de défiscalisation.</i>	27
2.– La LODEOM a souhaité rendre la défiscalisation plus transparente [article 15, articles 19 à 23 et article 41].	29
<i>a) L'échange d'information avec les collectivités fiscalement autonomes devrait être amélioré.</i>	29
<i>b) Le régime de déclaration des investissements défiscalisés a été étendu, et les sanctions afférentes significativement accrues.</i>	30

<i>c) La LODEOM a introduit de nouvelles contraintes pour les bénéficiaires de la défiscalisation.</i>	32
<i>d) De nouvelles règles pourraient utilement être édictées dans la prochaine loi de finances.</i> ...	32
C.– LA LODEOM A PRÉVU PLUSIEURS MESURES RELATIVES AUX COTISATIONS SOCIALES...	33
1.– La réforme des exonérations de cotisations sociales est complexe [article 25].	33
<i>a) Le dispositif d'exonération spécifique à l'outre-mer a été réformé en plusieurs étapes.</i>	33
<i>b) L'application de la réforme des exonérations pose un certain nombre de difficultés.</i>	35
2.– La faible utilisation du plan d'apurement des dettes sociales soulève des interrogations [article 32].	37
D.– LE DÉCRET CONDITIONNANT LE VERSEMENT DE L'AIDE AU FRET N'A TOUJOURS PAS ÉTÉ PRIS [ARTICLE 24].	40
E.– LA LODEOM A CRÉÉ DEUX DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE SOUTIEN À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE.	42
1.– L'application de l'aide à la rénovation hôtelière doit se faire dans le respect de l'intention du législateur [article 26].	42
2.– L'aide à la rénovation se double d'une incitation fiscale au regroupement des parts d'hôtels détenus en multipropriété [article 29].	44
F.– LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT ONT ÉTÉ ASSEZ PEU PRÉCISÉES PAR LE DÉCRET D'APPLICATION [Article 31].	45
G.– LE TITRE II DE LA LOI CONTIENT DES MESURES DIVERSES.	47
1.– La LODEOM a proposé des réponses à l'enclavement numérique des outre-mer [articles 27 et 28].	47
2.– La portée concrète des dispositions relatives à la prise en compte de la pharmacopée des outre-mer dans la pharmacopée française apparaît limitée [articles 12 et 13].	48
TITRE III : RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	51
A.– LA DÉFISCALISATION DU LOGEMENT OUTRE-MER A ÉTÉ RÉORIENTÉE VERS LE LOGEMENT SOCIAL.	51
1.– La LODEOM a porté plusieurs modifications à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 <i>undecies</i> A du code général des impôts [article 38].	51
<i>a) Rappel du dispositif antérieur à la LODEOM.</i>	51
<i>b) La LODEOM a encadré plus strictement la défiscalisation, par un contribuable, de sa résidence principale.</i>	51
<i>c) La LODEOM a en revanche élargi le champ des investissements de réhabilitation éligibles à la défiscalisation.</i>	52
<i>d) La LODEOM a anticipé l'arrêt de la défiscalisation des investissements locatifs.</i>	52
<i>e) Le seuil d'agrément a été abaissé.</i>	52
2.– La LODEOM a créé une nouvelle réduction d'impôt pour encourager les investissements dans le secteur du logement locatif social [article 38].	53
<i>a) Le régime de la défiscalisation du logement social est proche de celui de la défiscalisation des investissements productifs.</i>	53

<i>b) Les conditions d'application de la nouvelle réduction d'impôt ont été précisées par décret.</i>	53
<i>c) Quelques interrogations sont en voie d'être levées.</i>	56
<i>d) La défiscalisation ne doit pas se substituer à la LBU.</i>	59
<i>e) L'entrée en vigueur tardive du nouveau dispositif ne permet pas encore d'en mesurer pleinement les effets.</i>	60
3.– La LODEOM a aménagé le dispositif dit « Scellier » à l'outre-mer [article 39].	60
B.– LES AUTRES MESURES DU TITRE III	63
1.– Les actes d'application nécessaires à la création du groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété n'ont pas été pris [article 35].	63
2.– Les compétences de l'Agence nationale de l'habitat ont été étendues à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon [article 42].	64
3.– La LODEOM a prévu des dispositions de nature à faciliter l'aménagement de la zone des cinquante pas géométriques [articles 43 à 46].	64
TITRE IV : LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	67
TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES	73
A.– LE PRIX DE RACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR DE BAGASSE A ÉTÉ FIXÉ À UN NIVEAU TRÈS ATTRACTIF [Article 53].	73
B.– LA LODEOM DEVRAIT PERMETTRE D'ACCÉLÉRER LA RÉVISION DE L'ÉTAT CIVIL À MAYOTTE [Article 57].	75
C.– LA LODEOM A PERMIS DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE CLANDESTIN EN GUYANE.	76
1.– Doté de nouveaux outils, l'arsenal de répression de l'orpaillage clandestin pourrait être encore complété [article 59].	76
2.– Le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane est en cours d'élaboration [article 60].	78
D.– LA LODEOM A, POUR LA PREMIÈRE FOIS, CONFÉRÉ DES HABILITATIONS LÉGISLATIVES AU CONSEIL RÉGIONAL DE GUADELOUPE [Articles 68 ET 69].	79
E.– LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'ÉTAT OUTRE-MER POURRAIT ÊTRE MODIFIÉ [Article 74].	80
F.– UNE SEULE DES NEUF ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LODEOM A ÉTÉ PUBLIÉE [Article 72].	81
G.– LES AUTRES MESURES DU TITRE V	83
1.– La LODEOM a réformé l'organisation et les attributions des instituts d'émission monétaire pour l'outre-mer [article 56].	83
2.– La disposition visant à faciliter le mariage des étrangers dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie produit des effets incertains [article 58].	83
3.– La LODEOM a étendu le PACS en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna [article 70].	84
4.– L'exercice de la pêche maritime dans les Terres australes et antarctiques françaises est mieux organisé [article 62].	84

CONCLUSION	85
CONTRIBUTION PERSONNELLE DE CLAUDE BARTOLONE	87
CONTRIBUTION PERSONNELLE DE GAËL YANNO	91
EXAMEN EN COMMISSION	93
ANNEXE I : ACTES PRODUITS OU DEVANT ÊTRE PRODUITS EN APPLICATION DE LA LODEOM..	101
ANNEXE II : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LES RAPPORTEURS	105

INTRODUCTION

• La loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a été promulguée le 27 mai 2009.

L'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, tel que modifié par la résolution du 27 mai 2009, 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. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires ».

En application de ces dispositions, la commission des Finances a désigné deux co-rapporteurs le 27 janvier 2010 : Jérôme Cahuzac, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer* et Gaël Yanno, Rapporteur de la loi. À la suite de l'élection de Jérôme Cahuzac à la présidence de la commission des Finances, le 24 février 2010, Claude Bartolone a été désigné co-rapporteur d'application de la LODEOM, mais également Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer*, le 30 mars 2010.

• Les Rapporteurs ont choisi d'avoir une acception assez large de la notion d'application.

Le présent rapport fera bien sûr, comme le prescrit le Règlement, le point sur les **actes réglementaires appelés par la LODEOM** (décrets en Conseil d'État, décrets simples, arrêtés), afin de savoir s'ils ont été publiés mais également s'ils sont conformes à la lettre et à l'esprit de la loi. Les Rapporteurs ont également demandé communication de l'ensemble des autres mesures prises en application de la loi : décrets non expressément prévus, circulaires et instructions d'application.

Mais le rapport s'intéressera également au devenir des **actes prévus par la loi, bien qu'ils ne soient pas pour autant des actes d'application *stricto sensu***. Il s'agira notamment de s'intéresser au contenu des rapports remis au Parlement, et de s'inquiéter du sort de ceux qui auraient dû l'être. Il faudra aussi évoquer la question des ordonnances que la loi a habilité le Gouvernement à prendre, avant une date limite.

Enfin, le rapport cherchera à savoir **comment s'applique la loi « sur le terrain »**, au-delà des actes juridiques et des publications attendus. La LODEOM poursuit une ambition essentielle, favoriser le développement économique des outre-mer. Un rapport sur la mise en application de cette loi ne peut donc faire l'économie d'un premier bilan de la mise en œuvre des principales dispositions du texte.

Il ne s'agit pas pour autant de produire un rapport d'évaluation de la loi. Le court laps de temps qui s'est écoulé depuis le vote du texte rendrait cette ambition illusoire, d'autant que les dispositifs fiscaux nouveaux n'ont pas encore pu être appliqués en année pleine. Par ailleurs, le Parlement ne dispose pas des moyens nécessaires à l'établissement d'une véritable évaluation.

Il faut par ailleurs noter qu'au moment où **la LODEOM entrait en vigueur avec l'objectif de soutenir les économies d'outre-mer**, ces dernières étaient confrontées dans le même temps à une très grave crise sociale – en particulier aux Antilles – et aux conséquences de la crise financière et économique au niveau mondial.

• Cette conception extensive de la notion d'application trouve sa traduction dans la **méthode de travail** choisie par les Rapporteurs. Au-delà des échanges nourris avec le **cabinet de la ministre** chargée de l'Outre-mer et des réunions de travail avec les **services de l'État** concernés, de nombreuses **auditions des acteurs socioprofessionnels** ont été conduites à Paris : Fédération des entreprises d'outre-mer, groupement représentatif des principaux cabinets de défiscalisation, Union sociale pour l'habitat. Les Rapporteurs ont également tenu à réunir, avant la présentation de leurs travaux à la commission des Finances, **l'ensemble des députés ultramarins**, pour bénéficier de leur éclairage.

Mais, surtout, **les Rapporteurs ont tenu à se rendre dans sept des douze outre-mer** durant le premier semestre 2010 afin de prendre la mesure, sur place, des apports mais aussi des carences de la loi :

– du 31 janvier au 7 février 2010, Gaël Yanno s'est déplacé dans l'océan indien, à Mayotte puis à La Réunion ;

– du 9 au 26 avril, Claude Bartolone et Gaël Yanno se sont rendus dans le Pacifique, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ;

– du 6 au 18 juin, Gaël Yanno se trouvait dans les départements français d'Amérique (Guadeloupe, Martinique et Guyane).

Ces déplacements ont permis aux Rapporteurs de recueillir un grand nombre d'informations sur l'application des différentes dispositions du texte, informations qui ont permis de nourrir le présent rapport.

• Sur le terrain, les Rapporteurs ont également pu constater que **l'information des différents acteurs sur la LODEOM – tant institutionnels que socioprofessionnels – n'est sans doute pas suffisante**. Il semble donc nécessaire que le ministère chargé de l'Outre-mer (MOM), sous l'autorité du délégué général à l'Outre-mer, conduise un travail pédagogique, qui pourrait consister par exemple à 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.

• **La connaissance imparfaite de la loi s’explique sans doute par le contexte dans lequel elle a été adoptée.** Présenté en Conseil des ministres le 28 juillet 2008 et déposé sur le bureau du Sénat deux jours plus tard, le projet de loi a attendu plus de six mois avant d’être examiné – selon la procédure accélérée – en février et mars 2009 au Sénat et en avril à l’Assemblée nationale.

Longtemps repoussé, l’examen du texte a été précipité par les événements qui ont secoué les départements d’outre-mer (DOM) à l’hiver 2008-2009, initialement autour de la question de la vie chère. Après avoir débuté en Guyane au sujet du prix des carburants ⁽¹⁾, la mobilisation s’est étendue aux Antilles puis à La Réunion. En Guadeloupe, la grève générale lancée à l’appel du LKP (*Lyannaj kont pwofitasyon*, ou Comité contre l’exploitation outrancière) a donné lieu à des épisodes de violence. Un syndicaliste, Jacques Bino, a même trouvé la mort à Pointe-À-Pitre.

Dans ce contexte très tendu, le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, le lancement d’**États généraux de l’outre-mer**, définis comme « *un débat sans tabou [...] où chacun pourra apporter sa contribution* ». La consultation des acteurs socio-économiques et des citoyens ultramarins a été organisée dans les départements d’outre-mer, autour de huit questions, arrêtées en concertation avec les élus locaux :

1. Comment faire baisser les prix et garantir la transparence des circuits de distribution ?
2. Comment favoriser la production locale et diminuer les importations ?
3. Comment faire évoluer la gouvernance tant à l’échelon local qu’à l’échelon central ?
4. Quels grands projets structurants pour chaque territoire ?
5. Comment rénover partout le dialogue social ?
6. Comment mieux coopérer avec l’environnement régional de chaque département ou collectivité ?
7. Comment garantir l’égalité des chances et une meilleure insertion professionnelle en particulier des jeunes ?
8. Quel travail accomplir pour réconcilier mémoire, culture et identité ?

Les collectivités d’outre-mer (COM), eu égard à leur spécificité, ont pu adapter les thèmes étudiés. Parmi elles, ont participé aux États généraux : la Polynésie française, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon.

(1) Une mission d’information a été constituée sur ce sujet : Jérôme Cahuzac et Jacques Le Guen, Le prix des carburants dans les départements d’outre-mer, rapport d’information commun à la commission des Finances et à la commission des Affaires économiques, document Assemblée nationale n° 1885, juillet 2009.

Pour les ultramarins vivant en métropole, des « États généraux dans l'Hexagone » ont été animés par la Délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer.

Présidé par le Président de la République, le premier **Conseil interministériel de l'outre-mer** (CIOM) s'est réuni le 6 novembre 2009, afin de prendre des décisions inspirées par la restitution des États généraux ⁽¹⁾.

L'organisation des États généraux et la préparation du CIOM ont fortement mobilisé les services de l'État, au niveau central comme au niveau déconcentré. Cela explique assez largement qu'une fois la LODEOM votée, son « service après-vente » n'ait pas été assuré aussi complètement qu'il l'aurait fallu.

● La mobilisation de l'appareil d'État pour l'organisation des États généraux et du CIOM explique par ailleurs le **retard dans la publication de certains actes d'application** de la LODEOM par le pouvoir réglementaire.

Le retard dans la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi résulte également de la notification à la Commission européenne de certains volets de la loi, en application des dispositions communautaires relatives aux aides d'État :

– le nouveau dispositif de défiscalisation du logement social a reçu l'approuvé communautaire le 4 décembre 2009 seulement ;

– le dispositif de défiscalisation des investissements productifs, alors même que la LODEOM y a plutôt apporté des restrictions, a néanmoins été notifié à la Commission, qui ne l'a approuvé que le 1^{er} mars 2010.

À la date de publication du présent rapport, 15 des 44 actes d'application nécessaires, soit environ 34 %, n'ont pas encore été pris.

● Les événements qu'a connus l'outre-mer à l'hiver 2008-2009 ont marqué le contenu même de la loi. Ainsi, le **titre 1^{er} « Soutien au pouvoir d'achat »** a été inséré par amendements au Sénat, afin d'apporter une première réponse à la question du pouvoir d'achat. Mais **le Gouvernement n'a pas souhaité utiliser la possibilité de réglementer les prix d'une liste de produits de première nécessité**, offerte par l'article 1^{er}. Par ailleurs, la réorganisation des observatoires des prix et des revenus outre-mer, intervenue après le vote de la loi, n'a pas permis de respecter le rythme de publication des travaux prévu par l'article 2.

(1) Les décisions du CIOM, transversales et pour chaque collectivité, peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.outre-mer.gouv.fr/?-conseil-interministeriel-de-l-outre-mer-.html>.

• Le **titre II « Mesures de soutien à l'économie et aux entreprises »** comporte six dispositifs principaux :

– la création de **zones franches d'activité**, pour lesquelles les actes d'application ont été pris, offre des abattements très importants aux entreprises de certains secteurs afin de les aider à se développer ;

– un réaménagement du régime applicable à la **défiscalisation des investissements productifs** issu de la loi dite « Girardin »⁽¹⁾, guidé par une volonté de transparence ;

– une réforme du dispositif d'**exonération de cotisations patronales de sécurité sociale** spécifiques à l'outre-mer, qui s'accompagne d'un plan d'apurement des dettes, dans un contexte de crise économique très marqué.

– la création d'un **fonds exceptionnel d'investissement**, massivement abondé en 2009 dans le cadre du Plan de relance de l'économie ;

– la mise en place d'une **aide au fret** qui, pour être effective, nécessite un décret d'application qui n'a toujours pas été pris 17 mois après la promulgation de la loi ;

– le financement d'une **aide à la rénovation hôtelière**, dont les modalités d'application envisagées par le Gouvernement ne sont pas conformes à l'esprit de la loi.

• Le **titre III « Relance de la politique du logement »** repose essentiellement sur une réorganisation des avantages fiscaux attachés à la réalisation d'un investissement dans ce secteur :

– la défiscalisation des logements locatifs libre et intermédiaire, tel qu'issue de la loi Girardin, s'éteindra progressivement mais plus tôt que prévu ;

– **l'effort fiscal de l'État sera ainsi reporté vers le logement social**, pour lequel une nouvelle réduction d'impôt est instituée. Celle-ci s'articule avec le financement budgétaire du logement social (ligne budgétaire unique ou LBU), dans des conditions qui ne semblent pas à ce stade pleinement satisfaisantes.

• Objet du **titre IV, « La continuité territoriale »** a été profondément réformée par la LODEOM. Mais aucun des nombreux actes d'application nécessaires n'a été pris à la date de publication du présent rapport.

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

● Enfin, **le titre V est consacré aux « Dispositions diverses »**, au rang desquelles figurent notamment :

– la revalorisation du prix d’achat de la **bagasse**, résidu de la canne à sucre utilisé pour produire de l’énergie ;

– des mesures de nature à accélérer la **révision de l’état civil à Mayotte** ;

– le renforcement de la **lutte contre l’orpaillage clandestin en Guyane** ;

– l’utilisation, pour la première fois, des dispositions constitutionnelles permettant d’**habiliter un Conseil régional à conduire des expérimentations dans le domaine de la loi** ;

– la création d’une **commission d’évaluation** des politiques publiques outre-mer ;

– l’extension du pacte civil de solidarité (**PACS**) à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

Le rapport n’évoquera pas chacun des 76 articles que compte la loi. Ceux qu’il évoquera feront l’objet d’une brève présentation. Pour davantage d’informations, on se reportera utilement aux travaux préparatoires, et en particulier à ceux du Rapporteur de la commission des Finances de l’Assemblée nationale ⁽¹⁾ sur le projet de loi.

● Au-delà des quelques modifications législatives que les Rapporteurs pourraient être conduits à proposer, une première recommandation, d’ordre méthodologique, peut être formulée à ce stade. **Il conviendrait qu’une fois désignés, les Rapporteurs d’application d’une loi soient systématiquement destinataires des actes et projets d’actes pris sur le fondement de cette loi**, qu’elle qu’en soit la nature (décrets, arrêtés, circulaires, instructions, ordonnances), que l’adoption de ces actes soit ou non prescrite par la loi.

(1) *Gaël Yanno*, rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, n° 1579, avril 2009.

L'APPLICATION DE LA LODEOM EN UN COUP D'OEIL

Principales dispositions de la loi	Principaux actes réglementaires d'application
Réglementation des prix des produits de première nécessité	Acte non publié, mais simple faculté offerte au Gouvernement
Zones franches d'activité	Acte publié Instruction en cours de publication
Défiscalisation des investissements productifs	Actes publiés, à l'exception de l'arrêté plafonnant la défiscalisation dans le secteur des énergies renouvelables (défiscalisation dont le projet de loi de finances pour 2011 propose la suppression)
Exonérations de cotisations sociales et plan d'apurement des dettes	Actes publiés
Aide au fret	Acte non publié
Aide à la rénovation hôtelière	Acte publié Circulaire en préparation, mais qui pourrait méconnaître l'intention du législateur
Fonds exceptionnel d'investissement	Acte publié
Défiscalisation du logement social	Acte publié
Dispositif Scellier outre-mer	Acte publié
Continuité territoriale	Actes non pris
Valorisation de la bagasse	Actes publiés

TITRE I^{ER} : SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT

A. – LA POSSIBILITÉ DE RÉGLEMENTER LES PRIX, OFFERTE PAR LA LOI AU GOUVERNEMENT, N'A PAS ÉTÉ UTILISÉE [Article 1^{er}].

• L'article 1^{er} de la LODEOM permet de **réglementer, par décret en Conseil d'État, le prix de vente des produits de première nécessité** dans les collectivités ultramarines dans lesquelles l'État détient cette compétence. Cet article ne s'applique donc pas en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

L'objet de l'article 1^{er}, introduit par amendement du Président de la commission des Finances du Sénat, était de répondre à une préoccupation exprimée à l'occasion des grèves et des manifestations qui ont agité les DOM au cours de l'hiver 2008-2009.

• **La cherté de la vie est une réalité dans la plupart des collectivités ultramarines**, et notamment dans les DOM. Elle résulte de facteurs objectifs (éloignement des sources d'approvisionnement, insularité, étroitesse des marchés, fiscalité locale), conjugués à l'existence, dans certains secteurs, de situations oligopolistiques voire monopolistiques (grande distribution, transport aérien).

• **L'article 1^{er} n'appelle pas, à proprement parler, de mesure d'application.** En effet, cet article prévoit une simple possibilité de réglementation des prix, et non une obligation. Le décret en Conseil d'État n'a donc vocation à être pris que dans l'hypothèse où le Gouvernement l'estime nécessaire et où les conditions posées à l'article L. 410-2 du code de commerce sont vérifiées.

La LODEOM indique que c'est en application du deuxième alinéa de cet article que la réglementation des prix peut intervenir. L'alinéa en question dispose que, par exception au principe de liberté des prix, un décret en Conseil d'État peut les réglementer après consultation de l'Autorité de la concurrence, *« dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires »*.

• **Avant d'adopter un décret en Conseil d'État, il convient donc d'établir que la concurrence par les prix est limitée, puis de saisir pour avis l'Autorité de la concurrence.** Le Gouvernement considère à ce stade que les conditions de marché ne nécessitent pas de recourir à la possibilité de réglementation des prix offerte par l'article 1^{er} de la LODEOM, se fondant sur un avis de l'Autorité de la concurrence, qui n'a effectivement pas recommandé de prendre ce type de mesure ⁽¹⁾.

(1) Avis n° 09-A-45 du 7 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

Les informations recueillies par les Rapporteurs, aussi bien au niveau du ministère chargé de l'Outre-mer que dans les collectivités visitées, permettent de conclure que le Gouvernement n'envisage pas à court terme d'utiliser la possibilité de réglementer certains produits de première nécessité, offerte par cet article 1^{er}.

En effet, d'autres mesures de régulation ont été privilégiées, notamment pour renforcer en amont, au stade du contrôle des concentrations d'entreprises, la surveillance du bon fonctionnement concurrentiel des marchés, et contrôler la mise en œuvre des accords de maîtrise des prix conclus au premier semestre 2009. Un autre axe a consisté à renforcer les capacités des observatoires des prix et des revenus (cf. *infra*).

B.- LES OBSERVATOIRES DES PRIX ET DES REVENUS NE PUBLIENT PAS ENCORE LEURS TRAVAUX CHAQUE TRIMESTRE [Article 2].

• L'article 2 de la LODEOM, introduit par amendement sénatorial, pourrait permettre d'éclairer utilement le Gouvernement. En effet, cet article prévoit la publication trimestrielle, et non plus seulement annuelle, des comparaisons de prix établies – notamment avec la métropole – par les **observatoires des prix et des revenus** (OPR) outre-mer.

Prévue par la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, la création des OPR est intervenue très tardivement, plus de six ans après la promulgation de ladite loi, par le décret n° 2007-662 du 2 mai 2007.

• Le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, réuni à la suite des États généraux de l'outre-mer, a décidé de modifier l'organisation et le fonctionnement des OPR, afin :

– de les rendre plus autonomes, en en confiant la présidence à une autre autorité que le préfet, à savoir un magistrat des juridictions financières ;

– de les doter de moyens financiers leur permettant de faire réaliser des études. Lors de leurs déplacements, les Rapporteurs ont été sensibilisés à l'importance, pour les OPR, de disposer de moyens propres. Si leur secrétariat devait être assuré par les services de l'État, il leur serait probablement difficile de publier leurs travaux tous les trois mois ;

– de permettre à leurs présidents de saisir l'Autorité de la concurrence.

Les trois mesures annoncées lors du CIOM ont été mises en œuvre :

– le décret n° 2010-763 du 6 juillet 2010 a confié la présidence des OPR à un magistrat de la chambre régionale des comptes ;

– la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l’artisanat et aux services permet désormais aux présidents des OPR de saisir pour avis l’Autorité de la concurrence ;

– un financement particulier devrait être prévu pour les OPR en loi de finances pour 2011, à hauteur de 30 000 euros par observatoire en année pleine.

La perspective de la réforme des OPR, annoncée par le CIOM, a de facto empêché la mise en œuvre des dispositions de l’article 2 de la LODEOM.

• **Des travaux ont néanmoins été conduits sur le niveau des prix outre-mer**, qui demeure un sujet d’actualité. Ainsi, dans une étude publiée le 8 juillet dernier, consacrée à la *Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010*, l’Institut national de la statistique et des études économiques dressait le constat suivant : « *En mars 2010, le niveau général des prix à la consommation était globalement plus élevé dans les départements d’outre-mer qu’en France métropolitaine. Il était supérieur de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à La Réunion.* »⁽¹⁾.

La ministre chargée de l’Outre-mer et le secrétaire d’État au Commerce ont adressé aux préfets une circulaire demandant un contrôle étroit des accords volontaires de baisse des prix. En Guadeloupe, une enquête a ainsi été confiée à la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DDCCRF), sur les 1 533 produits concernés par l’accord signé entre distributeurs et syndicats, valable jusqu’au 31 décembre 2009. Des relevés de prix ont été opérés en avril 2010 dans douze magasins, dont neuf pratiquaient des prix supérieurs à ceux arrêtés dans l’accord.

• Conscients des difficultés pratiques et organisationnelles qui empêchent, à ce stade, la pleine effectivité des dispositions de la LODEOM permettant la régulation des prix outre-mer, les Rapporteurs ne peuvent toutefois manquer de constater le **contraste entre l’urgence ressentie au moment de l’examen du projet de loi et le moindre empressement observé depuis lors.**

C.– LE VERSEMENT DU BONUS SALARIAL EXCEPTIONNEL A LIEU DANS LE CADRE DE MONTAGES COMPLEXES [Article 3].

• L’article 3, introduit par amendement gouvernemental au Sénat, transpose dans la loi l’un des éléments des accords de sortie de crise signés en Guadeloupe et en Martinique à l’hiver 2009.

Il prévoit d’**exonérer de cotisations sociales**, pour une durée de trois ans, le bonus exceptionnel que les entreprises des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy peuvent verser à leurs salariés en application d’un accord régional ou territorial interprofessionnel.

(1) http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1304

Le bonus exceptionnel, qui ne peut excéder 1 500 euros par salarié et par an, est modulable en fonction de critères limitativement énumérés par la loi ⁽¹⁾. Il ne peut se substituer aux éléments habituels de rémunération, ni à une augmentation de rémunération prévue conventionnellement.

À la différence du bonus, que la loi n'empêche pas d'être pérenne, l'exonération de charges (à l'exclusion de la contribution sociale généralisée, de la contribution au remboursement de la dette sociale et du forfait social) est valable pour seulement trois ans.

• **Les partenaires sociaux des quatre DOM ont signé en 2009 un accord régional interprofessionnel** : le 26 février en Guadeloupe, le 11 mars en Martinique, le 25 mai à La Réunion et le 19 novembre en Guyane. Chacun de ces accords a été étendu, en tout ou partie, par arrêtés ministériels, respectivement en date du 3 avril 2009, du 29 juillet 2009, du 27 juillet 2009 et du 6 avril 2010.

• **Le premier accord, signé en Guadeloupe, illustre bien la mécanique complexe des revalorisations salariales issues de la crise sociale.** L'accord dit « Jacques Bino », en mémoire du syndicaliste mort au cours des événements, prévoit – entre autres mesures – l'augmentation de 200 euros nets des salaires du secteur privé compris entre 1 et 1,4 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

C'est l'accord du 4 mars 2009 – auquel l'État, le Conseil régional et le Conseil général sont parties, à la différence de l'accord interprofessionnel – qui organise le financement de ces 200 euros, de la manière suivante :

- 50 euros par les employeurs ;
- 50 euros par les collectivités territoriales (25 euros par le Conseil régional et 25 euros par le Conseil général), pendant 12 mois ;
- 100 euros par l'État, pendant 36 mois.

La part financée par les employeurs correspond au bonus mentionné à l'article 3 de la LODEOM. Il faut donc remarquer que le bonus versé en 2009 était entièrement exonéré de charges sociales, puisque très en deçà du plafond de 1 500 euros ⁽²⁾.

Le financement de l'État a quant à lui pris la forme du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), créé par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009. Le RSTA ne procède donc pas des accords interprofessionnels ; prestation juridiquement indépendante de ces accords ⁽³⁾, il s'avère simplement en être l'une des voies de financement.

(1) Taille de l'entreprise, secteur d'activité, niveau du salaire, qualification du salarié, niveau de classification, ancienneté.

(2) $50 \times 12 = 600$.

(3) À telle enseigne que la rémunération prise en compte pour le versement du RSTA n'est pas la même que celle prise en compte pour le calcul de l'augmentation salariale prévue par l'accord Bino.

Ce financement étatique est censé durer 36 mois, et donc s'achever fin 2011 ; or, le revenu de solidarité active (RSA) a vocation à se substituer au RSTA début 2011. Dans ces conditions, une forte interrogation existe sur les modalités de financement de la part « État » à compter de l'entrée en vigueur du RSA outre-mer.

La délicate question du passage du RSTA au RSA a fait l'objet d'un **rapport au Gouvernement de notre collègue René-Paul Victoria**, qui propose des modalités de transition, actuellement à l'étude⁽¹⁾. Selon les informations transmises aux Rapporteurs, le Gouvernement envisage notamment une extinction progressive du RSTA, par instauration d'un droit d'option entre les deux dispositifs, sur une période de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2011.

Il faut au passage indiquer que l'attention des Rapporteurs a été appelée, lors de leurs déplacements, sur le fait qu'une proportion non négligeable des bénéficiaires potentiels du RSTA n'aurait pas sollicité, pour des raisons peu compréhensibles, le versement du bonus.

L'accord Bino prévoit en son article 5 une clause dite de « convertibilité », qui stipule qu'à l'expiration des aides des collectivités et de l'État, les 200 euros sont versés en totalité par l'employeur. Ainsi, depuis le 1^{er} mars 2010, les 50 euros antérieurement versés par les collectivités sont passés à la charge de l'employeur. Le Conseil régional de Guadeloupe, qui avait inscrit à son budget une enveloppe de 6 millions d'euros destinée à poursuivre le financement de sa part au-delà du 1^{er} mars 2010, a en conséquence redéployé cette somme vers un plan en faveur de la jeunesse en difficulté. Une fois expiré le délai de 36 mois pendant lequel l'État participe transitoirement au financement du dispositif, celui-ci devra être assuré par le seul employeur. Il faut remarquer que l'arrêté d'extension du 3 avril 2009 exclut la clause de convertibilité, qui concerne donc les seuls signataires de l'accord du 26 février 2009.

(1) Propositions pour une transition entre le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et le revenu de solidarité active (RSA) en outre-mer, *rapport remis en mai 2010 à la ministre chargée de l'Outre-mer et au ministre de la Jeunesse et des solidarités actives*.

TITRE II : MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES

A.– LES ACTES D'APPLICATION RELATIFS AUX ZONES FRANCHES D'ACTIVITÉ ONT ÉTÉ PRIS.

1.– La LODEOM a créé dans les DOM un zonage fiscal à deux étages [articles 4 à 7].

a) Le régime de base repose sur un panier d'abattements.

• Les petites et moyennes entreprises au sens communautaire – soit les entreprises employant moins de 250 salariés et réalisant moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires – soumises à un régime réel d'imposition et exerçant leurs activités dans l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) ou dans le conseil aux entreprises ⁽¹⁾ peuvent bénéficier d'abattements sur les impôts suivants : impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe professionnelle (cf. *infra* les effets de la suppression de cette taxe sur l'abattement prévu par la LODEOM).

• Le taux de l'**abattement d'impôt sur les bénéfices** (article 4 de la LODEOM), plafonné à 150 000 euros, est dégressif pour s'annuler en 2018 : 50 % pour les exercices 2008 à 2014, 40 % en 2015, 35 % en 2016 et 30 % en 2017.

L'octroi de cet abattement est subordonné à un **engagement supplémentaire de l'entreprise en matière de formation professionnelle** :

– réalisation de dépenses de formation professionnelle en faveur du personnel de l'exploitation ;

– versement d'une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes.

Ces deux obligations cumulatives doivent représenter au moins 5 % de la quote-part des bénéfices exonérée en application de l'abattement.

• Sauf délibération contraire de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les entreprises éligibles à la ZFA peuvent bénéficier à partir du 1^{er} janvier 2009 d'un **abattement de TFPB**, dégressif pour s'annuler en 2019 : 50 % de 2009 à 2015, 40 % en 2016, 35 % en 2017 et 30 % en 2018 (article 6).

• Dans les mêmes conditions, l'article 5 de la LODEOM prévoyait un **abattement de taxe professionnelle** (TP), également dégressif : 80 % de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 65 % en 2017 et 60 % en 2018.

(1) Conseil, ingénierie, études techniques.

La loi de finances pour 2009 a substitué à la TP une contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE). L'article 1466 F du CGI, issu de la LODEOM, prévoit que l'abattement, initialement prévu pour la TP, s'applique désormais à la CFE, avec un plafond à 150 000 euros. L'article 1586 *nonies* précise que l'abattement de CFE emporte, sur demande de l'entreprise, abattement de CVAE, dans la limite de 2 millions d'euros de valeur ajoutée. **Les entreprises exonérées de TP en application de la LODEOM sont donc, désormais, exonérées de CET.**

• Il faut par ailleurs signaler que l'article 7 de la LODEOM a créé dans le CGI un nouvel article 1395 G, qui prévoit, en marge du dispositif des ZFA, une exonération de taxe foncière sur les propriétés agricoles non bâties. Le taux de cette exonération est dégressif : 80 % de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 60 % en 2017 et 50 % en 2018.

b) La LODEOM prévoit un dispositif de ZFA bonifiée, ciblé sur des zones ou des secteurs prioritaires.

• Les **zones prioritaires** sont celles qui, au sein des DOM, sont considérées comme les plus fragiles : la Guyane, les îles du sud de la Guadeloupe (les Saintes, Marie-Galante, la Désirade), les communes des Hauts de La Réunion, ainsi qu'une liste de communes de Guadeloupe et de Martinique fixée par décret, sur la base de trois critères cumulatifs précisés dans la loi ⁽¹⁾.

• Les **secteurs prioritaires** à proprement parler, établis à la suite de discussions entre l'État et les collectivités, sont au nombre de six : recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme – y compris les activités de loisirs s'y rapportant –, agro-nutrition, environnement, énergies renouvelables.

Sont également éligibles à la ZFA bonifiée :

– les entreprises réalisant, sous conditions, des recherches représentant au moins 5 % de leurs charges. Il faut à ce sujet signaler qu'il n'a toujours pas été fourni de réponse à l'interrogation soulevée par la commission des Finances ⁽²⁾, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, sur la notion de « *projet de développement* », qui mérite d'être précisée. Cette notion conditionne, dans le cas présent, le bénéfice du dispositif bonifié : la LODEOM prévoit en effet que sont éligibles à ce dispositif les entreprises ayant « *signé avec un organisme public de recherche ou une université une convention [...] portant sur un programme de recherche dans le cadre d'un projet de développement* » ;

(1) Les communes en question doivent être classées en zone de montagne, être situées dans un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 270 habitants par kilomètre carré et dont la population était en 2008 inférieure à 10 000 habitants.

(2) Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2009, n° 1198, annexe 30, novembre 2008, pages 51 à 70.

– les entreprises tirant au moins un tiers de leur chiffre d'affaires de l'exploitation de marchandises dont elles ont assuré la transformation sous douane ⁽¹⁾.

• **La ZFA bonifiée ouvre droit aux avantages fiscaux suivants :**

– le plafond de l'abattement d'impôt sur les bénéfices est relevé à 300 000 euros, et son taux est de 80 % entre 2008 et 2014, 70 % en 2015, 60 % en 2016 et 50 % en 2017 ⁽²⁾ ;

– le taux de l'abattement de TFPB est majoré dans les mêmes conditions ;

– le taux d'abattement de CET est quant à lui relevé à 100 % entre 2009 et 2015, 90 % en 2016, 80 % en 2017 et 70 % en 2018.

2.– Trois décrets ont été pris en application des dispositions de la LODEOM créant les ZFA.

• **Le décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 a fixé la liste des communes de Martinique et de Guadeloupe éligibles au dispositif bonifié :**

– en Guadeloupe, il s'agit des communes de Baillif, Bouillante, Deshaies, Gourbeyre, Pointe-Noire, Trois-Rivières, Vieux-Fort et Vieux-Habitants ;

– en Martinique, il s'agit des communes de L'Ajoupa-Bouillon, Basse-Pointe, Bellefontaine, Case-Pilote, Fonds-Saint-Denis, Grand'Rivière, Le Carbet, Le Lorrain, Le Marigot, Le Morne-Rouge, Le Morne-Vert, Le Prêcheur, Macouba et Saint-Pierre.

Le projet de loi initial ne prévoyait pas d'inclure ces communes dans la liste des zones éligibles au dispositif bonifié. C'est un amendement au Sénat qui a prévu qu'une liste de communes de Guadeloupe à fixer par décret et que treize communes de Martinique, énumérées dans le texte transmis à l'Assemblée nationale, bénéficieraient du dispositif bonifié des ZFA. La commission des Finances de l'Assemblée a souhaité définir les critères d'éligibilité desdites communes sur des bases objectives, et a donc supprimé l'énumération. Le décret pris sur la base des critères fixés par la commission reprend bien les treize communes choisies par le Sénat, à laquelle s'ajoute désormais celle de Saint-Pierre.

(1) *Prévu par l'article 130 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, le régime de transformation sous douane « permet de mettre en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté des marchandises non communautaires pour leur faire subir des opérations qui en modifient l'espèce ou l'état et sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale, et de mettre en libre pratique aux droits à l'importation qui leur sont propres les produits résultant de ces opérations ».*

(2) *Les îles du sud de la Guadeloupe bénéficient d'une « super-bonification », l'abattement étant total pour les exercices ouverts entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2011. Cette super-bonification est également valable pour la TFPB.*

- Le décret n° 2010-135 du 10 février 2010 fixe les **obligations déclaratives** conditionnant, en application de l'article 4 de la LODEOM, le bénéfice de l'abattement d'impôt sur les bénéfices prévu au nouvel article 44 *quaterdecies* du code général des impôts. Ces obligations ne concernent que l'exonération d'impôt sur les bénéfices, et non les autres avantages fiscaux prévus par le dispositif ZFA.

- Non explicitement prévu par la loi, mais tout à fait bienvenu, le décret n° 2009-1778 du 30 décembre 2009 fixe la **liste des secteurs prioritaires** ouvrant droit au dispositif bonifié. Le nouvel article 49 ZC de l'annexe III du CGI indique avec une précision satisfaisante les activités relevant des six secteurs mentionnés *supra*.

3.– Les interrogations soulevées par l'application du dispositif devraient être levées par une instruction fiscale en cours de publication ⁽¹⁾.

- Le bénéfice de la ZFA est conditionné au fait, pour l'entreprise, d'exercer son activité principale dans un secteur éligible. Se pose donc la question du **traitement fiscal des entreprises exerçant plusieurs activités**, dont certaines sont éligibles et d'autres non.

Le paragraphe 13 du projet d'instruction précise que « *revêt un caractère principal l'activité qui procure un chiffre d'affaires ou des recettes dont le montant excède 50 % du montant du chiffre d'affaires global ou des recettes totales de l'exploitation. [...] Une activité qui n'est pas éligible à l'abattement prévu à l'article 44 quaterdecies pourra ainsi être exercée de façon accessoire au sein d'une exploitation, sans priver l'entreprise de la faculté d'appliquer cet abattement à l'ensemble des bénéfices issus de cette exploitation [...]. En revanche, si une activité éligible représente moins de 50 % du chiffre d'affaires ou des recettes de l'exploitation, aucun abattement ne peut être pratiqué* ».

- Le projet d'instruction précise par ailleurs la **définition de l'activité de conseil aux entreprises**, qui suscite l'interrogation des socioprofessionnels.

Le paragraphe 16 dispose que « *l'activité de conseil aux entreprises couvre l'ensemble des activités de conseil aux entreprises, que celles-ci soient réglementées ou non et quelles que soient la nature et la qualification de l'activité. Sont notamment visées les activités de conseil juridique ou les activités de conseil en informatique. Lorsque l'activité de conseil est mixte, c'est-à-dire dispensée à la fois auprès d'entreprises et auprès de particuliers, il incombe à l'entreprise de démontrer [qu'il s'agit de] l'activité principale de son exploitation [...]. À défaut, les bénéfices de l'exploitation ne peuvent faire l'objet de l'abattement prévu à l'article 44 quaterdecies* ».

(1) Consultable à l'adresse suivante :

http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/pl/fichedescriptive_5578/fichedescriptive_5578.pdf

• Comme il a été indiqué *supra*, les avantages fiscaux ZFA s'appliquent dès l'année 2009. Or, en raison du retard pris dans l'examen du projet de loi, puis de la notification du dispositif à la Commission européenne en application du régime des aides d'État, l'octroi des avantages fiscaux dès 2009 ne peut avoir lieu qu'après réclamation en ce sens des contribuables. Ce traitement contentieux, s'il permet l'application rétroactive des avantages fiscaux, n'est évidemment pas pleinement satisfaisant pour les entreprises, comme pour les services fiscaux.

Le projet d'instruction mentionné *supra* règle deux autres **questions soulevées par l'entrée en vigueur tardive du dispositif** :

– s'agissant de l'obligation de formation professionnelle, « *en ce qui concerne les exercices clos entre le 31 décembre 2008 et le 1^{er} septembre 2009, il sera admis, à titre exceptionnel, que les entreprises puissent s'acquitter de leurs dépenses supplémentaires de formation professionnelle et de leur contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes jusqu'au 1^{er} septembre 2010* » (paragraphe 67) ;

– s'agissant de la date d'option en faveur de la ZFA, aucune tolérance n'est prévue, la loi ayant fixé de manière suffisamment précise les secteurs éligibles. Les entreprises n'ayant pas opté avant le 28 novembre 2009 ne peuvent donc plus le faire. Il faut en effet rappeler que les entreprises bénéficiant de l'un des zonages non spécifiques aux DOM (par exemple les zones franches urbaines) et souhaitant bénéficier des ZFA doivent opter en ce sens, comme le prévoit, pour chacun des abattements concernés, les articles 4 à 6 de la loi.

4.– Le nombre d'entreprises bénéficiant du dispositif n'est pas encore connu.

Lors de l'élaboration de la loi, il a été estimé qu'environ 20 000 entreprises pourraient potentiellement bénéficier du dispositif ZFA. La campagne de dégrèvement en matière d'impôts sur les bénéfices n'a débuté qu'au cours de l'année 2010, pour les bénéfices déclarés au titre de l'exercice 2008.

Il n'est pas possible, à ce stade, de disposer de chiffres pertinents sur le nombre de bénéficiaires réels de ce dispositif.

B.– LA RÉFORME DE LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉPOND À UNE VOLONTÉ DE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE.

La LODEOM a modifié à la marge le régime applicable à la défiscalisation des investissements réalisés outre-mer dans le secteur productif. Les articles 16 et 17 ont quelque peu étendu la liste des secteurs éligibles aux avantages en impôt prévus par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts, et limité le risque encouru par les contribuables en cas de défaillance de l'exploitant ultramarin durant le délai pendant lequel le bien

défiscalisé doit être détenu par les investisseurs fiscaux. Mais ces articles ont également rationalisé le dispositif, rationalisation qui s'inscrit dans un cadre plus général de renforcement de la transparence de la défiscalisation, prévu par les articles 15, 19 à 23, et 41 de la loi. La volonté de transparence est une garantie pour la pérennité du système qui est difficilement remplaçable par un autre mécanisme d'aide aux entreprises.

1.— Le régime de défiscalisation des investissements productifs a été modifié par la LODEOM [articles 16 et 17].

• **L'article 199 *undecies* B** permet à un contribuable redevable de l'impôt sur le revenu (IR) de réduire son impôt à hauteur de 50 % du montant des investissements réalisés outre-mer dans les secteurs éligibles. Les investissements peuvent être réalisés directement par le contribuable, ou, le plus souvent, *via* une société de portage de type société en nom collectif (SNC) ou société par actions simplifiée (SAS), rassemblant en son sein des contribuables dont la capacité fiscale est collectée par des cabinets de défiscalisation. Une fois acquis par ladite société, le bien est loué pendant une durée minimale de cinq ans à un exploitant situé outre-mer, qui bénéficie d'un loyer bonifié grâce au mécanisme légal de rétrocession. Celui-ci oblige les contribuables à faire profiter l'exploitant d'une fraction – au moins égale à 60 % – de l'avantage en impôt obtenu grâce à la réalisation de l'investissement ⁽¹⁾.

• **L'article 217 *undecies*** du même code permet à une structure soumise à l'impôt sur les sociétés (IS) de déduire du montant de son impôt les mêmes investissements que ceux ouvrant droit au bénéfice de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B. Le bien acquis peut être loué à un exploitant, sous réserve que 75 % de l'avantage fiscal lui soient rétrocédés. Les souscriptions de parts à certains types de société, comme les sociétés de développement régional des DOM, sont également éligibles à la déduction d'IS.

• **La mise en œuvre du volet « défiscalisation productive » de la LODEOM a été ralentie par la notification de l'ensemble du dispositif à la Commission européenne**, en application de la réglementation communautaire relative aux aides d'État. Dans l'attente de l'approuvé communautaire, le ministère du Budget n'a pas pu délivrer d'agrément sur le fondement du dispositif issu de la LODEOM.

La Commission européenne a approuvé le dispositif le 1^{er} mars 2010. Si l'application de ce régime est prévue jusqu'au 31 décembre 2017, les autorités françaises se sont engagées à le notifier à nouveau avant le 31 décembre 2013, afin d'être en conformité avec la future réglementation relative aux aides d'État (lignes directrices concernant les aides à finalité régionale notamment).

(1) Pour une présentation plus complète du dispositif, cf. Gaël Yanno, rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, n° 1579, avril 2009, pages 135 à 140.

a) La LODEOM a procédé à quelques élargissements du dispositif issu de la loi Girardin ⁽¹⁾.

- L'**éligibilité** à la défiscalisation a été étendue à certains investissements :

– recherche et développement ;

– installation de câbles sous-marins de communication, dans des conditions strictement définies et avec un avantage fiscal moins important que celui habituellement prévu pour les investissements productifs.

- En cas de construction immobilière, par exemple dans le secteur de l'hôtellerie, le **fait générateur** de l'avantage fiscal a été avancé à l'achèvement des fondations, contre l'achèvement des travaux antérieurement.

- Le Rapporteur du projet de loi a souhaité **limiter le risque** attaché à la défiscalisation prévue par l'article 199 *undecies* B. Le bénéfice de l'avantage est conditionné au maintien du bien dans son affectation originelle pendant au moins cinq ans ⁽²⁾. Avant la LODEOM, lorsqu'un bien défiscalisé était donné en location et que l'exploitant se trouvait défaillant, l'intégralité de l'avantage en impôt pouvait être reprise au contribuable, alors même que celui-ci avait rétrocédé à l'exploitant la plus grande part de cet avantage. Désormais, en cas de défaillance de l'exploitant locataire du bien défiscalisé, seuls 75 % de l'avantage fiscal peuvent être repris par l'administration. Par ailleurs, il ne sera plus procédé à la reprise de l'avantage fiscal (à l'IR comme à l'IS) lorsque, en cas de défaillance de l'exploitant, le bien défiscalisé est donné en location à un autre exploitant.

b) La LODEOM a parallèlement procédé à une certaine rationalisation du dispositif de défiscalisation.

- La notion de **base éligible** a été précisée, afin d'en exclure l'essentiel des frais et commissions liés à l'investissement (notamment la rémunération des cabinets de défiscalisation), à l'exception des frais de transport, mais aussi d'installation et de mise en service des investissements.

- Un régime plus strict a été prévu pour **certains secteurs**.

L'avantage en impôt procuré par la réalisation d'un investissement dans le secteur de la **navigation de plaisance** a été ramené de 70 à 50 %. Seule la location directe de navires de plaisance est désormais éligible, ce qui exclut par exemple le détour par des structures hôtelières qui loueraient ce type de navires à leur clientèle.

(1) Dernière loi, avant la LODEOM, à avoir modifié le régime issu de la loi dite « Pons » (loi n° 86-824 de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986).

(2) La LODEOM a d'ailleurs porté cette durée à sept ans lorsque la durée normale d'utilisation du bien est égale ou supérieure à sept ans. Cette disposition concerne l'exploitant, et ne modifie pas la durée de portage par la SNC, qui reste de cinq ans.

La défiscalisation des **véhicules particuliers** est désormais plus encadrée :

– les véhicules destinés à la location ne peuvent être défiscalisés que s'ils sont loués pour moins de deux mois à des personnes physiques. Il s'agit là d'interdire les pratiques consistant à louer sur longue durée des véhicules à des résidents ultramarins ;

– les véhicules non destinés à la location ne peuvent être défiscalisés que s'ils sont « *strictement indispensables à l'activité de l'exploitant* ». Les conditions d'application de cette mesure sont renvoyées par la loi à un arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer. Un arrêté du 5 février 2010 a donc créé un nouvel article 18-0 bis A à l'annexe 4 du CGI, qui définit les véhicules éligibles comme les « *véhicules neufs, acquis dans le cadre de l'exercice d'une activité ouvrant droit à la réduction d'impôt [...] et immatriculés dans la catégorie des voitures particulières [...], sans lesquels l'entreprise ne pourrait poursuivre son activité* ». Selon les informations recueillies par les Rapporteurs, le nouvel article 18-0-bis A n'a pas encore servi de base à un refus d'agrément.

Un plafonnement spécifique a été introduit en matière d'investissement dans le secteur des **énergies renouvelables**, dans lequel d'importantes dérives ont pu être constatées⁽¹⁾. Il est désormais prévu que « *les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable sont pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'outre-mer et de l'énergie* ». L'objet de ce plafonnement est de moduler le taux de défiscalisation en fonction de la productivité de l'installation, incitant les entreprises concernées à réduire le prix du watt installé. La volonté de mieux encadrer la défiscalisation a été largement soutenue par la commission des Finances et l'Assemblée nationale. **Il est donc particulièrement étonnant que le Gouvernement, pourtant à l'origine de cette mesure, n'ait pas pris l'arrêté appelé par les articles 16 et 17 de la LODEOM, 17 mois après sa promulgation.** En l'absence d'arrêté, la législation antérieure continue de s'appliquer, et il est donc probable que les dérives auxquelles le plafonnement entendait mettre un terme se poursuivent. Il faudrait éviter que ces dérives entravent le développement de l'énergie photovoltaïque outre-mer, important pour ces territoires.

Le projet de loi de finances pour 2011, présenté au moment de la publication du présent rapport, explique l'attentisme du Gouvernement. En effet, le texte propose de supprimer l'éligibilité à la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur photovoltaïque.

(1) Les énergies renouvelables font l'objet d'une obligation de rachat par les distributeurs, ce qui, couplé à la défiscalisation, génère un véritable appel d'air. En l'absence de plafonnement du montant de l'aide apportée par la défiscalisation, les acteurs ne sont pas incités à produire de manière efficiente, certains pouvant même être tentés de gonfler artificiellement le prix de leur production, in fine rachetée par EDF.

• Les **seuils d'agrément** ont été abaissés. En application du III de l'article 217 *undecies*, auquel renvoie l'article 199 *undecies* B, le bénéfice de la défiscalisation est conditionné, pour un certain nombre d'investissements, à l'obtention d'un agrément du ministre chargé du budget.

La loi Girardin avait significativement relevé les seuils au-delà desquels l'agrément devait être sollicité, générant ainsi une forte progression des investissements réalisés « de plein droit », difficilement contrôlables par les services fiscaux.

La LODEOM a souhaité revenir en arrière, en ramenant de 300 000 à 250 000 euros le seuil d'agrément des opérations suivantes :

– les investissements « externalisés », c'est-à-dire non réalisés par des personnes en assurant elles-mêmes l'exploitation ;

– les investissements réalisés dans les secteurs dits « sensibles » par les entreprises implantées outre-mer depuis plus de deux ans ⁽¹⁾.

Le secteur des transports est pour sa part soumis à un agrément au premier euro, à l'exception des activités de taxi.

2.– La LODEOM a souhaité rendre la défiscalisation plus transparente [article 15, articles 19 à 23 et article 41].

a) L'échange d'information avec les collectivités fiscalement autonomes devrait être amélioré.

L'**article 15** subordonne l'application des différents dispositifs de défiscalisation dans une collectivité ultramarine disposant de l'autonomie fiscale au fait, pour la collectivité en question, d'être en mesure d'échanger avec l'État « *les informations utiles à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* ».

Avant même la LODEOM, l'État était lié par convention fiscale à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Nouvelle-Calédonie. Saint-Martin et Saint-Barthélemy se trouvaient en mesure d'échanger utilement avec l'État, en vertu des dispositions organiques régissant leur statut. **La véritable interrogation concerne en réalité la Polynésie française**, qui n'avait pas signé de convention.

Afin de se conformer à l'obligation posée par l'article 15 de la LODEOM, **le Gouvernement de la Polynésie française a signé avec l'État un accord d'assistance administrative**, approuvé par l'Assemblée de la Polynésie française dans sa délibération n° 2009-79 du 12 novembre 2009.

À ce jour, le projet de loi de ratification de cet accord n'a pas été déposé devant le Parlement. Il paraît étonnant, alors que cette convention fiscale est demandée par l'État et que les autorités locales de Polynésie française ont

(1) Secteur soumis à agrément au premier euro lorsque l'entreprise exerce depuis moins de 2 ans outre-mer.

répondu à cette exigence, que le Gouvernement n'ait pas engagé la procédure de ratification. Cela n'empêche pas la délivrance par le ministre du Budget de l'agrément fiscal prévu au III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts. L'administration fiscale juge toutefois utile d'indiquer aux investisseurs que l'agrément est accordé sous réserve de la bonne application des dispositions de l'article 15 de la LODEOM.

La ratification de l'accord franco-polynésien serait donc de nature à rassurer les acteurs économiques locaux. **Une question écrite a été posée à ce sujet** à la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ⁽¹⁾; elle est à ce jour restée sans réponse. Selon le ministère chargé de l'Outre-mer, un projet de loi de ratification pourrait être déposé à l'automne 2010.

b) Le régime de déclaration des investissements défiscalisés a été étendu, et les sanctions afférentes significativement accrues.

• L'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2006 a institué à l'article 242 *sexies* du code général des impôts une obligation de déclaration des investissements bénéficiant des dispositifs de défiscalisation. Cette déclaration, à la différence de la procédure d'agrément ⁽²⁾, concernait tous les investissements, quel qu'en soit le montant. Mais le champ de l'obligation posée par l'article 242 *sexies* était limité aux seuls investissements réalisés par des personnes morales en vue de les donner en location. Sur ce fondement, 2 112 déclarations ont été déposées en 2007 et 4 082 en 2008.

• L'**article 20** de la LODEOM a généralisé le principe de la **déclaration au premier euro**, qui porte désormais sur l'ensemble des investissements défiscalisés, *via* une structure de portage mais aussi en direct. L'obligation pèse donc désormais, selon les cas, sur la société de portage ou sur l'investisseur-exploitant.

La direction générale des Finances publiques ne dispose pas encore de données chiffrées relatives aux nouvelles obligations posées par l'article 20, la campagne 2009 n'ayant pas encore été traitée. Au demeurant, les données 2009 ne seront pas les plus significatives, la LODEOM ne s'étant pas appliquée en année pleine.

La déclaration prévue par l'article 20 – 2083-SD pour les professionnels et 2083-PART pour les particuliers – **devrait permettre à l'administration fiscale de mieux connaître le nombre, la nature et le montant des opérations réalisées de plein droit**. La déclaration doit en effet indiquer « *la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements. Lorsque les investissements sont réalisés par des personnes morales en vue d'être donnés en location, la déclaration indique l'identité du*

(1) Question écrite n° 81 177 de Gaël Yanno, Journal officiel du 15 juin 2010, page 6516.

(2) La déclaration est bel et bien distincte de l'agrément ; la direction générale des Finances publiques a ainsi indiqué aux Rapporteurs que chaque décision d'agrément rappelle l'existence de l'obligation déclarative.

locataire et, dans les cas prévus par la loi, le montant de l'aide fiscale rétrocédée ». Ainsi, en procédant par échantillonnage, l'administration fiscale devrait pouvoir mieux cibler ses contrôles.

- Tout porte à croire que les bénéficiaires de la défiscalisation se plieront facilement à cette obligation de déclaration. En effet, **la LODEOM a massivement alourdi les sanctions encourues en cas de défaut de déclaration**. Avant l'entrée en vigueur de la loi, la sanction prévue par l'article 1729 B du code général des impôts n'était pas suffisamment dissuasive : 1 500 euros en cas de déclaration frauduleuse et 150 euros par élément omis. À l'initiative du Rapporteur du projet de loi, elle a été portée par l'Assemblée nationale à 50 % de l'avantage en impôt obtenu.

- L'administration fiscale tiendra cependant compte des **difficultés pratiques générées par l'application de l'article 242 sexies** tel qu'issu de la LODEOM. L'**article 19** de la loi a en effet prévu la transmission des déclarations sur support électronique. La procédure de télédéclaration « TDFC », qui concerne les personnes morales, n'est utilisable que par les sociétés relevant du code général des impôts. Or, tel n'est pas le cas des sociétés établies dans les collectivités d'outre-mer, fiscalement autonomes⁽¹⁾. Celles-ci doivent, pour l'heure, procéder à leurs déclarations en version papier. Les Rapporteurs pourraient proposer un amendement permettant de résoudre cette difficulté.

- Pris en application de l'article 19, mais intéressant également l'application de l'article 20, le **décret n° 2010-136 du 10 février 2010** détermine de manière précise les éléments devant figurer dans la déclaration. Le contenu de la déclaration est – logiquement – variable selon que l'investissement est réalisé par une personne physique ou une personne morale, et selon l'article du code général des impôts en application duquel il est réalisé.

- Lors de leurs déplacements outre-mer, les Rapporteurs ont pu se rendre compte d'une imperfection de l'article 20 de la LODEOM. En effet, **les services déconcentrés de l'État ne sont pas nécessairement destinataires de la déclaration**, alors qu'ils sont les mieux à même de déceler d'éventuels contournements de la lettre ou de l'esprit de la loi.

Il conviendrait donc de s'assurer que ces services soient destinataires d'une copie des déclarations faisant état de la réalisation, sur leur territoire, d'un investissement bénéficiant de la défiscalisation. Cela ne devrait pas poser de problème s'agissant des DOM, du fait de la présence des directions régionales des finances publiques. La situation est apparemment plus complexe pour les collectivités fiscalement autonomes, desquelles l'administration fiscale française est absente. Dans ces collectivités, il pourrait être prévu de faire communiquer au représentant de l'État une copie de la déclaration. Les Rapporteurs travailleront à un amendement en ce sens.

(1) Mais pouvant néanmoins solliciter pour autrui les avantages fiscaux prévus dans le CGI : tel est, typiquement, la situation des cabinets de défiscalisation sis dans les COM et en Nouvelle-Calédonie.

- Il serait d'autant plus logique de s'assurer de la bonne information des services déconcentrés de l'État que l'**article 41** de la LODEOM a prévu cette information pour les présidents des exécutifs régionaux ou territoriaux, par la création d'un nouvel article 199 *undecies* E dans le CGI. Ceux-ci peuvent même émettre un avis simple sur les investissements soumis à agrément. Lors de leurs déplacements, les Rapporteurs ont constaté que non seulement aucun avis n'avait été formulé, mais que **les exécutifs locaux ne semblent pas être au courant de l'existence de ce mécanisme d'information.**

L'article 41 a en outre créé dans le code un nouvel article 199 *undecies* F, qui permet aux organes délibérants des COM et de la Nouvelle-Calédonie de décider d'écarter sur leur territoire l'application des dispositifs de défiscalisation dans le secteur du logement, et d'exclure certains secteurs de la défiscalisation des investissements productifs. À la date de publication du présent rapport, seule la collectivité de Saint-Barthélemy a souhaité mettre en œuvre cette disposition de la loi, en excluant par une délibération en date du 29 décembre 2009 l'application sur son territoire des articles 199 *undecies* A et C du code général des impôts, et en restreignant la liste des secteurs éligibles à la défiscalisation des investissements productifs.

c) La LODEOM a introduit de nouvelles contraintes pour les bénéficiaires de la défiscalisation.

- L'**article 21** étend aux investissements non soumis à agrément l'obligation, pour la personne réalisant l'investissement et pour l'entreprise exploitante, d'être à jour des obligations fiscales et sociales. Toutes deux doivent également avoir déposé leurs comptes annuels au greffe du tribunal de commerce.

- L'**article 22** sanctionne d'une amende les entreprises locataires d'un bien défiscalisé qui ne respecteraient pas leur engagement de conservation et de maintien dudit bien dans son affectation.

- L'**article 23** a étendu à une situation non couverte jusqu'alors la sanction applicable aux cabinets de défiscalisation en cas de déclaration frauduleuse. Si ces cabinets n'ont pas sollicité de demande d'agrément alors que celle-ci était obligatoire, ils encourent une amende égale au montant de l'avantage en impôt obtenu.

d) De nouvelles règles pourraient utilement être édictées dans la prochaine loi de finances.

- Lors de l'examen du projet de loi, le Rapporteur avait souhaité **encadrer l'exercice de la fonction de « défiscaliseur »**. Un amendement en ce sens avait été déposé en commission des Finances, mais non adopté, la Commission souhaitant se donner le temps de la réflexion. Les informations recueillies lors des auditions et des déplacements plaident en faveur de cet encadrement, auquel les Rapporteurs se proposent de travailler dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2011.

• Il semblerait, selon les informations recueillies par les Rapporteurs, que les investissements douteux réalisés dans le secteur du plein droit soient souvent le fait de sociétés en participation, dont les règles de constitution et de fonctionnement sont particulièrement souples. Les Rapporteurs proposeront donc, dans le cadre de l'examen du PLF 2011, d'**exclure les sociétés en participation du champ des bénéficiaires de la défiscalisation**.

• Enfin, les Rapporteurs proposeront d'**assouplir les règles spécifiques au contrôle fiscal des investissements défiscalisés**. Outre le contrôle fiscal de droit commun, l'administration des impôts dispose d'un outil spécifique aux investissements défiscalisés. L'article L.45 F du livre des procédures fiscales dispose en effet que « *les agents mandatés par le directeur général des finances publiques peuvent contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions liées à la réalisation, l'affectation et la conservation des investissements productifs ayant ouvert un droit au bénéfice des dispositions des articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts et prévues aux mêmes articles* ». La lourdeur de la procédure, qui prévoit l'intervention du directeur général des Finances publiques lui-même, limite fortement sa mise en œuvre. Il faudrait donc rendre plus aisément applicable cet article, et en outre étendre son champ à la nouvelle réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies* C du CGI (cf. *infra*). Un amendement en ce sens sera déposé par les Rapporteurs dans le cadre de l'examen du PLF pour 2011.

C.– LA LODEOM A PRÉVU PLUSIEURS MESURES RELATIVES AUX COTISATIONS SOCIALES.

1.– La réforme des exonérations de cotisations sociales est complexe [article 25].

a) Le dispositif d'exonération spécifique à l'outre-mer a été réformé en plusieurs étapes.

• Depuis 1994, **les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un régime spécifique d'exonération** de cotisations patronales de sécurité sociale, justifié par la situation dégradée du marché du travail.

Le dispositif issu de la loi Girardin était particulièrement favorable. Les entreprises éligibles bénéficiaient en effet d'une franchise de cotisations à hauteur, selon les secteurs, de 1,3, 1,4 ou 1,5 SMIC, et ce quel que soit le niveau de salaire. Ainsi, dans une entreprise éligible relevant d'un secteur à 1,5 SMIC, l'ensemble des salaires de l'entreprise était exonéré pour leur fraction comprise entre 0 et 1,5 SMIC.

Critiqué pour son coût – les exonérations sont compensées à la sécurité sociale par le budget de l'État –, son efficacité incertaine et son insuffisant ciblage sur les bas salaires ⁽¹⁾, le dispositif devait être réformé en profondeur par le projet de LODEOM. Mais l'examen de ce texte ayant été retardé, le Gouvernement a souhaité anticiper la réforme en translatant vers le projet de loi de finances pour 2009 les articles concernés du projet de LODEOM.

● **L'article 159 de la loi de finances pour 2009** a donc procédé aux modifications suivantes ⁽²⁾ :

– les secteurs ont été harmonisés (suppression de la distinction entre 1,3, 1,4 et 1,5 SMIC) ;

– le montant de l'exonération est devenu une fonction dégressive du montant du salaire. Dans les entreprises et secteurs éligibles, les salaires compris entre 0 et 1,4 SMIC sont restés totalement exonérés. Le montant de l'exonération devait atteindre son maximum pour un salaire égal à 1,4 SMIC ; au-delà, ce montant devait décroître et s'annuler pour un salaire égal à 3,8 SMIC. L'objet était de **concentrer le dispositif sur les plus bas salaires**.

Un **régime bonifié** a été prévu, calé sur les critères des zones franches d'activité bonifiées (cf. *supra*). Dans ces secteurs géographiques et économiques, l'exonération devait être maximale à 1,6 SMIC et s'annuler à 4,5 SMIC.

● Lorsque le projet de LODEOM a été examiné par le Parlement, les entreprises ultramarines se trouvaient confrontées à de nouvelles difficultés, liées à la crise économique mondiale mais également à la crise sociale antillaise. **Le Gouvernement a donc jugé utile d'assouplir le dispositif issu de la loi de finances pour 2009**.

A ainsi été instauré un « plateau » d'exonération entre 1,4 et 2,2 SMIC dans les entreprises de moins de onze salariés des secteurs non bonifiés : pour les salaires compris dans cette fourchette, le montant de l'exonération reste maximal.

S'agissant du régime bonifié, le plateau s'étend de 1,6 à 2,5 SMIC, pour toutes les entreprises ⁽³⁾.

(1) Critiques formulées notamment dans le Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, *Mission d'audit de modernisation*, juillet 2006.

(2) Cet article étend par ailleurs le dispositif à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et « toilette » le dispositif applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui reste globalement le même que celui issu de la loi Girardin.

(3) Pour une présentation plus précise de la réforme du dispositif d'exonérations, voir :

– Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2009, n° 1198, annexe 30, novembre 2008, pages 51 à 70 ;

– Gaël Yanno, rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, n° 1579, avril 2009, pages 188 à 203.

b) *L'application de la réforme des exonérations pose un certain nombre de difficultés.*

• **L'article 25 de la LODEOM n'appelle, en lui-même, qu'un seul acte d'application.** Le dispositif d'exonération bonifié étant calé sur celui des ZFA bonifiées, l'article 25 renvoie à un décret le soin de fixer la liste des communes de Guadeloupe et de Martinique qui y sont éligibles. Ce décret, évoqué *supra* à propos des ZFA, a été pris le 30 décembre 2009 (n° 2009-1777).

Mais, dès lors que l'article 25 modifie les mesures prises par l'article 159 de la loi de finances pour 2009, l'application de ces deux articles est indissociable. Or, **l'article 159 appelle deux mesures réglementaires :**

– un décret définissant « *les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération est acquis dans le cas où l'effectif d'une entreprise passe au-dessous de onze salariés* » ;

– un décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application de la réforme.

Un décret unique a été pris en Conseil d'État pour l'application des deux articles (n° 2009-1743 du 29 décembre 2009).

Ce décret tire les conséquences de la dissociation des régimes d'exonération entre Saint-Pierre-et-Miquelon d'une part, les DOM, Saint-Martin et Saint-Barthélemy d'autre part, en modifiant en ce sens la partie réglementaire du code de la sécurité sociale.

• Pour l'application du nouveau régime « DOM », le décret insère dans le code deux nouveaux articles.

L'article R.752-19-1 détermine notamment les formules de calcul qui, pour le régime de droit commun comme pour le régime bonifié, permettent d'appliquer le principe de dégressivité linéaire du montant de l'exonération. Ces formules sont au nombre de trois : la première pour les entreprises de moins de onze salariés en secteur non bonifié (plateau d'exonération entre 1,4 et 2,2 SMIC) ; la deuxième pour les autres entreprises éligibles en secteur non bonifié ; la troisième pour les entreprises du secteur bonifié (plateau d'exonération entre 1,6 et 2,5 SMIC, quel que soit le nombre de salariés).

L'article R.725-20-1 apporte des précisions sur les modalités de calcul des effectifs. Il est notamment indiqué qu'« *en cas de baisse de son effectif, l'entreprise peut obtenir l'application de l'exonération pour l'année en cours dans les conditions fixées par les dispositions prises en application du 1° du I de l'article L.752-3-1 du code de la sécurité sociale* ». Il est prévu que lorsque l'effectif d'une entreprise, calculé sur la moyenne des six derniers mois, passe en dessous du seuil de onze salariés à la suite d'une réduction d'effectif ou d'une restructuration de l'entreprise, l'employeur doit adresser au directeur de la caisse

générale de sécurité sociale (CGSS) compétente une demande tendant à bénéficier pour l'année en cours de l'exonération réservée aux entreprises de moins de onze salariés.

Ce nouvel article ne crée donc **pas d'effet de seuil pour les entreprises passant de dix à onze salariés**, contrairement à certaines craintes exprimées. L'article dispose que « *si l'effectif est de onze salariés ou plus, l'exonération prévue au deuxième alinéa du III de l'article L.752-3-2 n'est pas applicable, l'entreprise n'étant pas éligible à l'exonération* ». L'exonération en question est celle applicable, dans les secteurs non bonifiés, aux entreprises éligibles de moins de onze salariés (plateau d'exonération pour les salaires compris entre 1,4 et 2,2 SMIC). La lecture de l'article R.725-20-1 a porté un certain nombre de socioprofessionnels rencontrés par les Rapporteurs à croire qu'une entreprise de dix salariés en embauchant un onzième perdrait, pour la totalité de ses salariés, le bénéfice des exonérations.

Or, une telle application du dispositif voté par le Parlement serait *contra legem*. En effet, le 1° du II du nouvel article L.752-3-2 dispose que, s'agissant des entreprises de moins de onze salariés, « *si l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu dans la limite des dix salariés précédemment occupés* ». Cela signifie donc qu'une entreprise passant de dix à onze salariés conserve le bénéfice du régime prévu au deuxième alinéa du III de l'article L.752-3-2 pour le « stock » des dix premiers salariés. Le « flux » constitué par le onzième salarié n'est en revanche pas éligible à ce dispositif. Si l'entreprise exerce son activité dans un secteur la rendant éligible au dispositif d'exonération, quel que soit le nombre des salariés employés, elle peut bénéficier, pour le flux, du dispositif prévu au 2° du II de l'article L.752-3-2 (exonération dégressive à partir de 1,4 SMIC, sans plateau).

Telle est la seule interprétation de l'article R.725-20-1 conforme à la loi. Elle est d'ailleurs confirmée par le ministère chargé de l'Outre-mer dans ses réponses aux questions des Rapporteurs.

• Lors des déplacements dans les DOM, les Rapporteurs ont été systématiquement saisis du **caractère insuffisamment précis du décret du 29 décembre 2009**, d'autant plus problématique qu'aucune circulaire d'application de ce décret n'est encore parue. Les interrogations les plus fréquentes portent sur les points suivants :

– le **champ des bénéficiaires**. En effet, certains secteurs mentionnés dans la loi ne sont pas clairement identifiables, comme par exemple celui du conseil aux entreprises, qui ouvre droit au régime bonifié. Plus généralement, les caisses générales de sécurité sociale souhaiteraient pouvoir disposer d'une nomenclature précise des secteurs éligibles au dispositif bonifié. Une circulaire en ce sens devrait être publiée dans le courant de l'automne 2010 ;

– l'appréciation de la disposition législative selon laquelle « *le bénéfice de l'exonération [...] est subordonné au fait, pour l'employeur, d'être à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de*

recouvrement ». Cette formulation semble permettre à une entreprise n'ayant pas payé ses cotisations, mais les ayant seulement déclarées, de bénéficier du dispositif. Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué aux Rapporteurs que la condition d'être à jour est considérée comme remplie dans deux hypothèses : d'une part lorsque l'employeur s'acquitte de ses déclarations et paiements et se trouve à jour de ses obligations antérieures ; d'autre part lorsqu'un employeur en difficulté respecte le plan d'apurement qu'il a souscrit tout en s'acquittant de ses contributions courantes ;

– le **moment auquel doit être appliquée cette condition**. Le régime serait en effet plus sévère si la vérification de la condition était appréciée à la fin de chaque mois, et non à la fin de l'année civile. Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué aux Rapporteurs que l'exigence d'être à jour de ses cotisations sociales sera appréciée annuellement.

• L'application de la réforme des exonérations sociales s'est également heurtée au problème de son **entrée en vigueur**. L'article 159 de la loi de finances pour 2009 prévoyait une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2009. Mais, lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale, la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales s'est engagée à ce que les mesures de cet article « *ne soient applicables qu'à la date – quelle qu'elle soit – de la promulgation de la loi de développement économique de l'outre-mer* ». Modifiant les dispositions adoptées en loi de finances pour 2009, la LODEOM a prévu l'entrée en vigueur de la réforme le premier jour du mois suivant sa promulgation, soit le 1^{er} juin 2009. Dans l'attente des actes d'application, il a été décidé d'appliquer l'essentiel du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2010 seulement. Par exception, les dispositions ne nécessitant pas de mesures d'application sont entrées en vigueur dès juin 2009 ; tel est le cas du principe d'annulation du montant de l'exonération pour les rémunérations excédant, selon les cas, 3,8 ou 4,5 SMIC.

Le ressenti négatif sur la mise en application de cette mesure, exprimé par les socioprofessionnels ultramarins à l'occasion des tables rondes organisées par les Rapporteurs s'explique par le fait que les mesures favorables ont été différées au 1^{er} janvier 2010 tandis que les mesures défavorables sont entrées en vigueur dès le 1^{er} juin 2009.

2.– La faible utilisation du plan d'apurement des dettes sociales soulève des interrogations [article 32].

• Introduit par amendement parlementaire en séance publique à l'Assemblée nationale, l'article 32 s'inscrit dans le cadre du **plan dit « Corail »** (Contrat de reprise d'activité et d'initiative locale), lancé en mars 2009 par le secrétaire d'État à l'Outre-mer afin d'**aider les entreprises à surmonter leurs difficultés de trésorerie**.

• Le plan d'apurement des dettes sociales prévu à l'article 32 autorise les entreprises installées et exerçant leur activité dans les DOM au 1^{er} avril 2009 à demander à leur caisse de sécurité sociale, avant le 31 décembre 2009, de **suspendre pour six mois les poursuites liées au règlement de leurs créances pour les périodes antérieures au 1^{er} avril 2009**. Le champ d'application de cette disposition est limité aux cotisations patronales et aux pénalités et majorations de retard y correspondant.

Au cours de cette période de suspension de six mois, un plan d'apurement doit être signé entre l'entreprise et la caisse, pour une période ne pouvant excéder cinq ans. Ce plan peut comporter, outre l'annulation des pénalités et majorations de retard, l'abandon partiel des créances constatées au 31 décembre 2008, dans la limite de 50 %. Cet abandon est conditionné au paiement des cotisations salariales, ou *a minima* à la signature d'un échéancier de paiement de trois ans maximum. Il faut préciser que le taux de 50 % est un maximum, qui n'est pas accordé systématiquement. Les CGSS ont mis en place une grille de décision, faisant varier le taux de remise en fonction de l'attitude de l'entreprise.

GRILLES DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'APUREMENT

Mode de paiement des cotisations salariales des périodes antérieures au 01/04/2009	Pourcentage d'abandon des cotisations patronales dues antérieures au 31/12/2008
1- Employeurs ayant soldé intégralement leurs cotisations salariales ou les réglant avec le dépôt de leur plan	50 %
2- Employeurs demandant le paiement des cotisations salariales sur une période de 1 à 24 mois	40 %
3- Employeurs demandant le paiement des cotisations salariales sur une période de 25 à 36 mois	30 %
Conditions d'abandon	Pourcentage d'abandon des cotisations patronales dues antérieures au 31/12/2009
1- Cotisants ayant opté pour un plan d'apurement d'une durée de 0 à 12 mois	50 %
2- Cotisants ayant opté pour un plan d'apurement d'une durée de 13 à 24 mois	40 %
3- Cotisants ayant opté pour un plan d'apurement d'une durée de 25 à 36 mois	30 %

Source : CGSS

• En application du IV de l'article 32, **un décret a été publié le 23 décembre 2009** (n° 2009-1654). Ce décret, qui définit précisément la procédure par laquelle les entreprises sollicitent le bénéfice du plan d'apurement, n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il faut simplement remarquer que son article 3 prévoit que la période de six mois pendant laquelle les poursuites sont suspendues court à compter de la remise « *de la demande complète telle que définie à l'article 2* ». Or, la loi donne aux entreprises jusqu'au 31 décembre 2009, soit seulement huit jours après la publication du décret, pour demander la suspension des poursuites.

- Les dettes résultant des cotisations échues à compter du 1^{er} avril 2009 ne bénéficient pas des dispositions prévues par la LODEOM. Ces dettes entrent en revanche dans le cadre de la circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique du 23 mars 2009. Cette circulaire prévoit, à titre exceptionnel, un plan d'étalement des cotisations patronales à échoir jusqu'au 31 décembre 2009. Les moratoires instaurés par la circulaire du 23 mars 2009 ont pu voir leur durée d'application prolongée, jusqu'au 31 avril 2010 (par circulaire), puis jusqu'au 31 mai 2010 (par courrier électronique). Le rallongement du délai était d'autant plus nécessaire que, dans certains départements, les socioprofessionnels se sont mobilisés particulièrement tard.

- De manière générale, **il faut s'étonner de la proportion assez faible des bénéficiaires potentiels qui ont effectivement demandé l'application du plan d'apurement** : 55 % au total en Guadeloupe ; 60 % en Martinique pour le régime général, mais seulement 20 % des indépendants ; 50 % pour le régime général en Guyane.

Deux explications ont été suggérées aux Rapporteurs lors de leurs déplacements, aussi peu encourageantes l'une que l'autre sur la situation des économies dominiennes :

- les entreprises qui ne sollicitent pas le bénéfice du plan d'apurement ne souhaitent pas se manifester auprès des caisses de sécurité sociale, préférant conserver la plus grande discrétion sur leurs activités par crainte d'éventuels redressements sociaux ou fiscaux ;

- les acteurs économiques anticipent un nouveau dispositif d'apurement ou d'aide quelconque, plus favorable que le droit existant.

- **Le fait qu'environ la moitié des entreprises ne sollicite pas le bénéfice du plan d'apurement semble assez paradoxal lorsque l'on observe les grandes difficultés des économies des DOM.** Le niveau et l'évolution des restes à recouvrer constatés par les différentes CGSS en 2009 sont à cet égard éloquentes : 9 % à La Réunion (contre 5 % en 2008) ; 36 % en Guadeloupe, soit le taux le plus élevé jamais constaté ; 25 % en Martinique (contre 7 % en 2007) ; 26 % en Guyane (contre 9 % en 2008).

- **L'application de l'article 32 à La Réunion mérite un développement particulier.** Le 27 juillet 2009, l'État et les organisations professionnelles du département ont signé un « *protocole d'accord relatif au dispositif de soutien aux entreprises liées au secteur du transport de matériaux, du bâtiment et de travaux publics de La Réunion affectées par la crise* ». Saisi par le secrétaire d'État chargé du Commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique confirmait, par un courrier en date du 13 janvier 2010, que les entreprises concernées par le protocole en question pourraient bénéficier, en plus des dispositions de la LODEOM, d'un plan d'étalement des dettes nées au cours du premier trimestre 2010. Des facilités de même nature étaient également accordées s'agissant des dettes fiscales.

Si ces mesures ont sans nul doute été dictées par le souci de permettre aux entreprises réunionnaises concernées de passer la crise, et s'il est acquis qu'elles n'excèdent pas la compétence du pouvoir exécutif, **il faut néanmoins constater que par simple lettre d'un ministre, un dispositif plus favorable que celui prévu par la LODEOM a pu être mis en place avant même l'application effective de la loi.**

D.– LE DÉCRET CONDITIONNANT LE VERSEMENT DE L'AIDE AU FRET N'A TOUJOURS PAS ÉTÉ PRIS [ARTICLE 24].

• Cet article crée une aide aux entreprises des DOM, de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, destinée à **abaisser le coût des intrants et des extrants**, entendus respectivement comme :

– les produits importés dans les collectivités concernées pour y entrer dans un cycle de production ;

– les produits exportés, après un cycle de production dans ces mêmes collectivités, vers l'Union européenne.

Pour les DOM, l'aide au fret a vocation à être cofinancée par une aide communautaire, l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques (plafonnée à 50 % des coûts forfaitaires de transport).

• Le dernier alinéa de l'article 24 dispose qu'un décret détermine ses modalités d'application. **Ce décret n'a toujours pas été pris à la date de publication du présent rapport.**

En effet, tous les acteurs économiques rencontrés ont insisté avec constance sur la nécessité de publier, dans les meilleurs délais, le décret permettant enfin la mise en place de l'aide au fret. Cette publication permettrait non seulement le versement de la fraction nationale de l'aide, mais également, pour les DOM, de la fraction communautaire. Comme son nom l'indique, l'aide européenne est additionnelle, et ne peut donc être versée qu'en complément d'un dispositif national.

Les crédits nécessaires au versement de l'aide au fret avaient pourtant été inscrits au budget de la mission *Outre-mer*, dès la loi de finances pour 2009. La promulgation tardive de la LODEOM et l'absence de décret d'application expliquent que les crédits ouverts pour 2009 (25,7 millions d'euros) aient été redéployés en gestion⁽¹⁾. La loi de finances pour 2010 a de nouveau ouvert des crédits au titre du financement de l'aide au fret, crédits qui connaîtront vraisemblablement le même sort.

(1) Pour davantage de détails, cf. Claude Bartolone, contribution au tome 2 du rapport de Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009, doc. AN n° 2651, pages 371 à 383.

Le retard constaté dans la mise en œuvre de cette aide au fret semble aux Rapporteurs d'autant plus regrettable qu'elle a été présentée aux socioprofessionnels lors des consultations sur le projet de loi comme la contrepartie de la réforme du dispositif de la taxe sur la valeur ajoutée dite « non perçue récupérable » (TVA NPR), réforme ayant pour effet de réduire de moitié le montant de l'aide apportée antérieurement par cette dépense fiscale.

La réforme de la TVA NPR par la LODEOM

Par un courrier ministériel de 1953, jamais retrouvé, les entreprises des Antilles et de La Réunion intégrant dans leur cycle de production des biens exonérés de TVA étaient autorisées à déduire de la TVA collectée par ailleurs le montant fictif de TVA qui aurait été dû si les biens exonérés ne l'avaient pas été. C'est cette TVA, déduite alors qu'elle n'est pas payée, qui est dite « non perçue récupérable ».

Initialement conçue comme un moyen de garantir aux consommateurs la modération des prix permise par l'exonération de TVA de certains biens, la TVA NPR s'est vite apparentée à une subvention de facto.

Vivement critiquée, la TVA NPR a été légalisée par la LODEOM, qui a modifié à cette fin l'article 295 du code général des impôts.

La loi a par ailleurs limité aux seules dépenses d'investissement le bénéfice de la TVA NPR, ce qui devrait réduire de plus de moitié le coût global de la mesure (225 millions d'euros).

Elle a enfin conditionné le bénéfice de la TVA NPR à un certain nombre de critères, notamment de conservation du bien concerné.

Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué aux Rapporteurs qu'**un projet de décret sur l'aide au fret a été validé en réunion interministérielle le 17 septembre 2010**. L'aide au fret serait plafonnée à 25 % du coût du transport, soit une aide maximale de 75 % en comptant le cofinancement communautaire. La publication du décret est attendue pour le dernier trimestre 2010.

● Parce qu'elle concerne les seuls échanges entre l'outre-mer et l'Union européenne, en particulier la métropole, **l'aide au fret n'est pas un facteur d'intégration des outre-mer dans leur environnement économique régional**. Cette critique, déjà émise à l'occasion de l'examen du projet de loi, a souvent été formulée au cours des auditions conduites par les Rapporteurs.

Problèmes posés par le texte d'application de l'aide au fret

Texte d'application manquant, rendant la disposition inapplicable : décret déterminant les modalités d'application de l'aide au fret

E.– LA LODEOM A CRÉÉ DEUX DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE SOUTIEN À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE.

1.– L'application de l'aide à la rénovation hôtelière doit se faire dans le respect de l'intention du législateur [article 26].

● L'article 26 a créé une aide à la rénovation des établissements hôteliers situés dans les DOM, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin.

Déterminé par décret en fonction du classement de l'hôtel, **le montant de l'aide, qui ne peut être versée qu'une seule fois, ne peut excéder 7 500 euros par chambre à rénover, dans la limite de 100 chambres.**

Les travaux ouvrant droit à l'aide doivent vérifier trois conditions cumulatives :

– concerner des établissements de plus de 15 ans ;

– être réalisés directement par l'exploitant ;

– avoir fait l'objet d'un agrément du ministre du Budget, dans les conditions prévues à l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

● Le décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010 prévoit en son article 1^{er} que **le montant de l'aide ne peut excéder 6 500 euros par chambre pour les hôtels de moins de trois étoiles dont la rénovation n'aurait pas pour effet d'améliorer le classement.** Le plafond de 7 500 euros ne peut donc être atteint que dans deux hypothèses : soit l'établissement rénové compte trois étoiles ou plus, soit la rénovation lui permet de passer de deux à trois étoiles. Dans ce dernier cas, il faudrait donc que l'administration, avant de verser l'aide, prenne l'engagement de modifier le classement de l'hôtel à l'issue des travaux.

● L'article 2 du décret prévoit que « *l'aide est accordée une seule fois par établissement* ». Or, un établissement peut souhaiter rénover l'ensemble de ses chambres, mais en plusieurs fois, pour s'assurer de disposer de la trésorerie nécessaire ou afin d'éviter de fermer ses portes pendant la durée des travaux. Il importe donc de savoir si cet établissement pourra percevoir **l'aide en plusieurs tranches** pour l'ensemble des travaux de rénovation, ou s'il devra se contenter de l'aide correspondant à la seule première tranche de travaux engagés.

Si la seconde option devait être retenue, elle réduirait considérablement l'effet de soutien à la rénovation hôtelière voulu par le législateur. Le ministère chargé de l'Outre-mer se montre à cet égard rassurant, indiquant en réponse aux questions des Rapporteurs que « *dans le cas particulier d'une opération unique, programmée sur plusieurs tranches, aucune raison de droit ne s'oppose à ce que la demande d'aide budgétaire soit favorablement examinée, dès lors que sont respectées les conditions posées par le décret* ».

- L'article 3 du décret prévoit :

– d'une part que l'aide est fixée proportionnellement au nombre de chambres rénovées ou réhabilitées, dans la limite du coût réel et justifié des travaux. Il faudrait veiller à ce que l'application de cet article n'ait pas pour conséquence de privilégier systématiquement les grands établissements. Peut-être aurait-il été préférable de prévoir une **modulation de l'aide en fonction du pourcentage de chambres rénovées**, ce qui aurait donné une prime aux établissements rénovant la totalité de leurs chambres et améliorant ainsi de manière significative la qualité de l'offre ;

– d'autre part que le montant de l'aide est au besoin réduit, afin que le montant total des différentes aides accordées ne dépasse pas les plafonds communautaires.

- L'article 6 confie l'**instruction des demandes d'aide** au préfet, qui s'assure de la vérification des conditions suivantes : intérêt économique local du projet, engagement d'exploitation de l'établissement pendant au moins cinq ans, exploitant à jour de ses obligations fiscales et sociales.

- Une circulaire en cours de préparation pourrait interpréter de manière problématique la condition d'agrément de l'aide. L'agrément doit avoir été accordé dans les conditions prévues au III de l'article 217 *undecies* du CGI. L'article 3 du décret précise que sont ainsi agréés les seuls travaux dépassant les seuils fixés aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*. La procédure d'agrément de l'aide à la rénovation hôtelière est donc calée sur celle prévue pour les investissements productifs bénéficiant de la défiscalisation (cf. *supra*). La circulaire pourrait déduire de cette identité de procédure que le versement de l'aide est conditionné au fait, pour la personne qui la sollicite, d'avoir bénéficié pour la même opération de la défiscalisation.

Lors de l'examen du projet de loi, cette lecture avait déjà été soumise à la commission des Finances. Le Rapporteur du projet de loi indiquait alors que rien dans le texte ne traduisait cette intention du Gouvernement. Ce n'est pas davantage le cas aujourd'hui, malgré l'intervention du décret. Au demeurant, ainsi qu'il l'écrivait alors, « *conditionner le bénéfice de l'aide budgétaire à l'existence d'un montage en défiscalisation serait inopportun. En effet, la perception d'une aide est, notamment pour les plus petits établissements, une procédure beaucoup plus simple que la défiscalisation. Conditionner l'aide à la défiscalisation reviendrait de facto à désavantager les établissements qui n'y ont pas recours, soit par défaut d'assiette fiscale, soit par défaut d'ingénierie financière* ».

Les Rapporteurs reprennent ces propos à leur compte. **Toute application de l'article 26 qui exigerait en parallèle une défiscalisation devrait donc être regardée comme contraire à l'intention du législateur**, mais également à la lettre de la loi.

● Au-delà de cette considération juridique particulièrement importante, le principal problème posé par l'application de l'article 26 réside dans ce que les Rapporteurs ont pu constater lors de leurs déplacements : à l'exception d'une ou deux collectivités (la Martinique et surtout Mayotte), **les acteurs locaux ne se sont pas approprié le dispositif.**

2.– L'aide à la rénovation se double d'une incitation fiscale au regroupement des parts d'hôtels détenus en multipropriété [article 29].

L'article 29 prévoit la possibilité, pour les conseils généraux des DOM, d'exonérer de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement les cessions de parts de copropriété d'hébergements touristiques (hôtels, résidences de tourisme, villages de vacances classés) acquis sous l'empire de la loi dite « Pons »⁽¹⁾.

Cette loi ne prévoyait pas de mécanisme de portage de l'investissement défiscalisé. Certains hôtels acquis sous ce régime sont donc, aujourd'hui encore, détenus par les investisseurs initiaux ou leurs héritiers, donc le plus souvent en multipropriété. Cela entrave le lancement d'opérations de rénovation, qui doivent recueillir l'accord de l'ensemble des copropriétaires. Afin de favoriser le regroupement des parts, donc la réalisation des travaux, la LODEOM a créé une **possibilité d'exonération de droits de mutation**, sous réserve de l'engagement de travaux de rénovation.

La loi conditionne en outre le bénéfice de l'exonération au fait que le prix de cession ne dépasse pas un plafond fixé par décret. Le décret n° 2010-319 du 22 mars 2010 a fixé ce plafond à 6 400 euros par mètre carré.

À ce jour, aucun des conseils généraux n'a pris de délibération en application de l'article 29 de la LODEOM.

Problèmes posés par les textes d'application des mesures de soutien à l'hôtellerie

Texte d'application non conforme à la lettre ou à l'esprit de la loi : décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010, si la disposition prévoyant une procédure calquée sur celle de l'agrément prévu à l'article 217 *undecies* du code général des impôts devait être interprétée comme conditionnant l'octroi de l'aide à la rénovation hôtelière au bénéfice de la défiscalisation

(1) Loi n° 86-824 de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986.

F.– LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT ONT ÉTÉ ASSEZ PEU PRÉCISÉES PAR LE DÉCRET D'APPLICATION [Article 31].

• Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), dont le montant est fixé annuellement en loi de finances, apporte une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent, outre-mer, « *des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local* ».

À l'initiative du Rapporteur du projet de loi, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a rétabli un alinéa du texte initial – supprimé par le Sénat à la demande du Gouvernement – afin de prévoir les **modalités d'attribution des aides par décret**.

• Le décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 prévoit, en son article 2, que « *le fonds exceptionnel d'investissement est administré par le ministre chargé de l'outre-mer qui détermine chaque année, dans le cadre d'un appel à projets auprès des collectivités [...], la nature des opérations susceptibles de bénéficier, de manière prioritaire ou exclusive, d'une aide financière du fonds exceptionnel d'investissement au titre de l'année suivante* ».

Interrogé sur le sens des termes soulignés, le ministère chargé de l'Outre-mer indique qu'il s'agit de « *retenir au sein de ce fonds doté de crédits de l'État des opérations dont la part non financée directement par la collectivité est majoritairement ou intégralement portée par le FEI afin de permettre un effet de levier maximal de l'aide de l'État et de ne pas "noyer" cette aide exceptionnelle au milieu de cofinancements complexes* ».

Le ministre arrête la liste des investissements aidés sur la base des propositions formulées par les représentants de l'État, « *classées par ordre de priorité au regard des besoins de chacun des territoires concernés, et de l'impact attendu des projets en termes de développement économique et social, de préservation de l'environnement et de développement durable et de promotion des énergies renouvelables* ».

L'article 2 précise encore que les listes de projets transmises par les représentants de l'État, établies en concertation avec les collectivités concernées, sont accompagnées d'une note explicative par projet. Cette note doit indiquer notamment le coût prévisionnel de l'opération, le montant de subvention sollicité, le plan de financement, l'échéancier des travaux et des dépenses. L'article 1^{er} du décret précise peu la nature des travaux éligibles, à savoir « *des opérations d'investissement individualisées portant sur la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif participant de façon déterminante, de manière directe ou indirecte, au développement économique, social, environnemental et énergétique* » des collectivités.

La notion d' « opérations d'investissement individualisées » permet, selon les explications fournies par le ministère chargé de l'Outre-mer, « de retenir dans le cadre du fonds exceptionnel d'investissement des opérations liées à un projet précis, borné dans le temps et dans l'espace et ainsi, par opposition, de ne pas retenir d'opérations générales, de type "constructions scolaires" ou "réhabilitation d'écoles", afin de permettre d'en mesurer l'intérêt en termes d'investissement et de pouvoir en assurer le suivi ».

Force est de constater que **l'apport du décret sur les modalités concrètes d'attribution des aides du FEI est modeste**. Les déplacements outre-mer n'ont pas permis d'en savoir bien davantage sur ces modalités. Cela tient sans doute à la nature même des investissements que le FEI a vocation à financer ; en effet, l'appréciation du caractère déterminant, pour le développement local, d'un investissement ne peut s'apprécier utilement que par une approche de terrain, délicate à définir *in abstracto*.

L'article 1^{er} fixe un plafond à l'aide du FEI, qui ne peut excéder 80 % du coût total hors taxes des opérations, sauf pour les cas susceptibles de relever du décret n° 2001-120 du 7 février 2001 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement outre-mer ⁽¹⁾.

S'agissant des modalités de versement de l'aide, l'article 4 prévoit qu'une avance sur subvention de 20 % est versée au commencement de l'exécution des travaux, avance qui peut être portée à 50 %, en fonction de l'importance du projet et de la situation financière du bénéficiaire.

Inversement, la décision attributive de subvention devient en principe caduque au bout d'un an si aucun commencement d'exécution n'a été constaté. C'est ce que prévoit l'article 3 qui, pour les règles générales d'attribution de la subvention et les délais relatifs à la fin de l'exécution, renvoie au droit commun établi par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement.

• **Les crédits du FEI ont été inscrits sur la mission Outre-mer dès la loi de finances pour 2009**. Initialement doté de 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 15,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le FEI a été massivement abondé au titre du Plan de relance de l'économie – donc avant même sa création officielle par la LODEOM. Ce sont, au final, 158 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP qui ont été consommés en 2009. La loi de finances pour 2010 a ramené le montant des crédits au niveau de la programmation initiale de 2009, soit 40 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP.

(1) Aides au logement, aides pour incitation à l'utilisation de matériaux traditionnels en bois...

• La lecture du rapport annuel de performances pour 2009, première année d'exécution du FEI, traduit un **enchevêtrement certain des supports de financements des investissements publics dits « structurants »** : FEI, dispositifs contractuels – type contrats de plan État-région –, dotations d'investissement aux collectivités territoriales, effets diffus du Plan de relance.

Pourtant, lors de l'examen du projet de loi, le Rapporteur avait souhaité mieux connaître les modalités d'articulation des différents dispositifs de financement, après que le Gouvernement a fait adopter par le Sénat un amendement réécrivant le dispositif du FEI, prévoyant notamment le caractère cumulable des aides du fonds avec celles dont les collectivités peuvent bénéficier *« de la part de l'État ou d'autres collectivités publiques, ou au titre des fonds structurels européens ou du Fonds européen de développement »*.

Problèmes posés par les textes d'application du FEI

Texte d'application insuffisamment précis : décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009

G.– LE TITRE II DE LA LOI CONTIENT DES MESURES DIVERSES.

1.– La LODEOM a proposé des réponses à l'enclavement numérique des outre-mer [articles 27 et 28].

• L'**article 27**, introduit par amendement au Sénat, étend aux quatre DOM – à l'exclusion de huit autres outre-mer – le **principe de facturation des communications téléphoniques à la seconde**. Jusqu'à l'adoption de la LODEOM, les communications dans les DOM pouvaient encore être facturées à la minute. Dans le contexte de la crise sociale antillaise, la généralisation de la facturation à la seconde est donc apparue comme un élément de réponse à la cherté de la vie outre-mer.

L'article 27 est entré en vigueur six mois après la publication de la loi, soit le 27 novembre 2009.

• La problématique de la « fracture numérique » outre-mer dépassant la seule question de la facturation des communications téléphoniques, le Parlement, par l'**article 28** de la LODEOM, a demandé à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) de lui remettre un **rapport sur les communications électroniques et la téléphonie outre-mer**. L'ARCEP a remis son rapport en janvier 2010, dans les délais prévus par la loi ⁽¹⁾. En raison de cette contrainte de calendrier, elle a limité son analyse aux DOM et à Mayotte.

(1) Rapport au Parlement et au Gouvernement relatif au secteur des communications électroniques outre-mer, janvier 2010, <http://www.arcep.fr/index.php?id=2129>

S'agissant de la **téléphonie fixe**, l'ARCEP relève le fonctionnement satisfaisant du service universel, qui « *garantit effectivement un accès à tous au téléphone fixe, à un prix abordable et péréqué* ».

Si le marché de la **téléphonie mobile** – particulièrement dynamique – offre des tarifs globalement inférieurs à ceux pratiqués en métropole, il se caractérise également par des coûts spécifiques d'itinérance, supportés par les abonnés souhaitant bénéficier d'une continuité de service lors de leurs déplacements. Répondant à la commande du Parlement, qui souhaitait que le rapport s'intéresse tout particulièrement à cette question, l'Autorité conclut que « *les prestations d'itinérance induisent un surcoût spécifique qu'il n'est pas possible de faire disparaître ; aussi la mise en place d'une péréquation, parfois demandée, se traduirait par des prix des appels locaux plus élevés, ce qui bénéficierait à quelques utilisateurs plutôt aisés au détriment de l'ensemble de la population ultramarine* ».

L'ARCEP rappelle que le développement des offres **Internet à haut débit** est la principale voie du désenclavement numérique des outre-mer. En la matière, les offres des opérateurs restent plus chères et de moins bonne qualité qu'en métropole. Cela s'explique par différents facteurs : étroitesse des marchés et petite taille des acteurs, moindre performance du réseau, surcoûts induits par la nécessité de recourir à des câbles sous-marins. En conséquence, et entre autres mesures, l'ARCEP propose l'installation de serveurs de contenus outre-mer.

2.– La portée concrète des dispositions relatives à la prise en compte de la pharmacopée des outre-mer dans la pharmacopée française apparaît limitée [articles 12 et 13].

• Introduits par amendements parlementaires en commission des Finances à l'Assemblée nationale, les articles 12 et 13 portent modification de l'article L.5112-1 du code de la santé publique, afin de **reconnaître la spécificité de la pharmacopée des outre-mer**.

L'article 12 précise – dans une formulation au demeurant peu heureuse – que les textes de la pharmacopée française⁽¹⁾ comprennent les textes de la pharmacopée des outre-mer qui remplissent les conditions de la réglementation en vigueur dans le domaine.

L'article 13 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la mise en œuvre concrète de cette disposition, par la fixation des « *adaptations de la pharmacopée française nécessitées par les particularités des plantes médicinales d'usage traditionnel dans les départements et collectivités d'outre-mer* ».

(1) La pharmacopée française désigne le recueil à caractère officiel et réglementaire des matières premières autorisées en France pour la fabrication des médicaments. C'est l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé qui a compétence, à travers la Commission nationale de la pharmacopée, pour intégrer à la pharmacopée française toute plante médicinale ou pratique officinale.

• **Un doute subsiste quant à la portée normative de l'article 12.** En effet, l'outre-mer faisant partie intégrante de la République française, la modification apportée à la rédaction du premier alinéa de l'article L.5112-1 du code de la santé publique revêt essentiellement un caractère déclaratoire.

Selon le compte rendu de l'assemblée plénière de la Commission nationale de la pharmacopée du 10 juin 2009, 19 plantes médicinales originaires de l'outre-mer, régulièrement utilisées et commercialisées dans ces collectivités, étaient déjà inscrites dans la pharmacopée française avant l'adoption de la LODEOM. Ceci tend à démontrer le caractère superfétatoire de la disposition introduite par l'article 12.

• Pris en application de l'article 13, le décret n° 2010-415 du 27 avril 2010 modifie l'article R.5112-8 du code de la santé publique. Il est dorénavant fait obligation au ministre chargé de la santé de nommer, parmi les 16 personnalités qualifiées de la Commission nationale de la pharmacopée, un spécialiste des « *plantes médicinales d'usage traditionnel dans les départements et collectivités d'outre-mer* ».

Force est de constater qu'il s'agit là d'une **interprétation minimaliste de l'article 13**, dont la lettre aurait pu laisser penser que des modifications plus importantes seraient opérées.

TITRE III : RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A.– LA DÉFISCALISATION DU LOGEMENT OUTRE-MER A ÉTÉ RÉORIENTÉE VERS LE LOGEMENT SOCIAL.

1.– La LODEOM a porté plusieurs modifications à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts [article 38].

a) Rappel du dispositif antérieur à la LODEOM

Dans sa rédaction antérieure à la LODEOM, l'article 199 *undecies* A du CGI ouvrait droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre d'investissements réalisés outre-mer dans les cas suivants :

– **acquisition ou construction d'une résidence principale** par un propriétaire occupant (réduction d'impôt à hauteur de 25 % du prix de revient du logement, dans la limite de 2 194 euros par mètre carré⁽¹⁾, et imputable sur dix ans) ;

– **réhabilitation d'un logement affecté à un usage de résidence principale** (même taux et même plafond que dans le cas précédent, mais imputation sur cinq ans) ;

– **acquisition ou construction d'un logement neuf loué comme résidence principale**, soit directement soit par l'intermédiaire de sociétés. Imputable sur cinq ans dans la limite du plafond mentionné *supra*, la réduction d'impôt est variable selon le secteur dans lequel l'investissement est réalisé. Si le bien est loué dans le secteur libre (sans condition de ressources du locataire ni plafond de loyers), le taux de la réduction d'impôt est de 40 %. Si le bien est loué pour au moins six ans dans le secteur intermédiaire (sous condition de ressources du locataire et plafond de loyers), le taux de la réduction d'impôt est porté à 50 %⁽²⁾.

b) La LODEOM a encadré plus strictement la défiscalisation, par un contribuable, de sa résidence principale.

L'assiette de la réduction d'impôt est désormais limitée à une surface comprise entre 50 et 150 m², fixée par décret en fonction du nombre d'occupants du logement. Le décret n° 2009-1779 du 30 décembre 2009 a fixé les plafonds suivants : 65 m² pour une personne seule, 77,5 m² pour un couple, 90 m² pour une personne seule ou un couple ayant une personne à charge. Une majoration

(1) Limite relevée chaque année au regard de l'évolution de l'indice national mesurant le coût de la construction.

(2) Dans tous les cas, la réduction d'impôt est majorée de dix points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible, et de quatre points lorsque des dépenses d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable y sont réalisées.

de 12 m² par personne à charge supplémentaire est prévue, dans la limite de cinq personnes. Le décret précise qu'il est tenu compte, pour la détermination des surfaces habitables, des varangues (terrasses couvertes caractéristiques de l'habitat réunionnais).

Le champ des bénéficiaires de l'avantage fiscal a par ailleurs été réduit par la LODEOM. En effet, la réduction d'impôt n'est désormais octroyée qu'aux personnes suivantes :

– celles qui étaient antérieurement propriétaires d'un immeuble insalubre, menaçant ruine ou dangereux ;

– les primo-accédants au sens de l'article 244 *quater* J du CGI, c'est-à-dire les personnes n'ayant pas été propriétaires de leur logement depuis au moins deux ans (critère d'octroi du prêt à taux zéro).

c) La LODEOM a en revanche élargi le champ des investissements de réhabilitation éligibles à la défiscalisation.

La réduction est désormais assise sur les dépenses engagées sur des **logements de plus de vingt ans**, contre quarante ans auparavant.

Par ailleurs, l'assiette est élargie aux **travaux de confortation des logements contre le risque sismique**.

d) La LODEOM a anticipé l'arrêt de la défiscalisation des investissements locatifs.

La loi Girardin prévoyait l'extinction de la réduction d'impôt en 2017. La LODEOM prévoit que les avantages fiscaux attachés aux investissements locatifs vont décroître progressivement jusqu'à s'annuler, comme indiqué dans le tableau ci-après.

TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT « INVESTISSEMENTS LOCATIFS »

Délivrance du permis de construire	Avant le 31 décembre 2010	Avant le 31 décembre 2011	Avant le 31 décembre 2012	Après le 31 décembre 2012
Secteur libre	40 %	30 %	0 %	0 %
Secteur intermédiaire	50 %	45 %	35 %	0 %

e) Le seuil d'agrément a été abaissé.

La LODEOM a en effet ramené de 4,6 à **2 millions d'euros** le montant au-delà duquel l'investissement immobilier bénéficiant de la défiscalisation doit être soumis à l'agrément du ministre du Budget.

2.– La LODEOM a créé une nouvelle réduction d'impôt pour encourager les investissements dans le secteur du logement locatif social [article 38].

a) Le régime de la défiscalisation du logement social est proche de celui de la défiscalisation des investissements productifs.

L'article 199 *undecies* C du CGI, dans sa rédaction issue de la LODEOM, permet à un contribuable de réduire son impôt sur le revenu au titre de l'acquisition ou de la construction de logements locatifs sociaux neufs, à hauteur de 50 % du prix de revient des logements, imputables en une seule fois. La réduction est acquise dans la limite d'un plafond de 2 194 euros par m², indexé annuellement sur le coût de la construction (soit le même plafond que celui prévu à l'article 199 *undecies* A, égal à 2 247 euros par m² en 2010). L'avantage en impôt est ouvert pour les investissements réalisés jusqu'à fin 2017.

Ce dispositif est fortement inspiré de celui prévu à l'article 199 *undecies* B pour les investissements productifs. Des contribuables souhaitant réduire leur impôt sur le revenu créent une société de portage, de type société civile immobilière (SCI). Cette SCI construit ou acquiert des logements. La réalisation des investissements nécessaires afférents ouvre droit, sous condition (cf. *infra*) à une réduction d'impôt égale à 50 % du prix de revient des logements. Les contribuables se partagent l'avantage en impôt, en proportion des parts détenues dans la société propriétaire des logements. 65 % de cet avantage en impôt doivent être rétrocédés, sous forme de bonification des loyers, à l'opérateur de logement social (OLS), à qui les logements doivent être loués pendant au minimum cinq ans. L'OLS doit à son tour louer les biens à des personnes physiques, sous conditions de ressources et de loyer. À l'issue de la période de portage, l'OLS devient propriétaire des logements, sauf si une convention de location-accession permet aux personnes physiques locataires d'acquérir les logements.

Cette nouvelle réduction d'impôt est assortie d'avantages accessoires, en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de droits de mutation à titre onéreux.

b) Les conditions d'application de la nouvelle réduction d'impôt ont été précisées par décret.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à la réalisation d'un certain nombre de conditions. La plupart de ces conditions doivent être précisées par des mesures d'application, figurant pour l'essentiel dans le **décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010**, qui insère à l'annexe III du CGI un nouvel article 46 AG *sexdecies*.

• Le I de ce nouvel article 46 AG *sexdecies* fixe les **plafonds de ressources applicables à la sous-location par l'OLS** des logements dont la construction ou l'acquisition ouvre droit au bénéfice de la réduction d'impôt.

Dans les DOM, mais également à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte, les plafonds de ressources sont ceux ouvrant droit aux prêts locatifs sociaux (PLS) dans les DOM. Les PLS sont une catégorie de logements dont les plafonds de loyers et de ressources sont au-dessus des logements locatifs sociaux (LLS), équivalent outre-mer du plan locatif à usage social (PLUS) en métropole. Le tableau ci-après présente les plafonds de ressources applicables au 1^{er} janvier 2010.

PLAFONDS DE RESSOURCES ANNUELLES APPLICABLES À PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2010

(en euros)

Nombre de personnes occupant le logement	PLUS « autres régions »	LLS DOM	LLTS ⁽¹⁾ DOM	PLS DOM
1	19 016	17 114	12 836	22 249
2	25 394	22 855	17 141	29 711
3	30 538	27 484	20 613	35 729
4	36 866	33 179	24 885	43 133
5	43 369	39 032	29 274	50 742
6	48 876	43 988	32 991	57 185
Par personne supplémentaire	5 452	4 907	3 680	6 379

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

(1) Logement locatif très social

Dans les autres collectivités, les plafonds sont égaux à 81,25 % des plafonds définis pour ces collectivités par l'article 46 AG *dudodecies* de l'annexe III du CGI, à savoir les plafonds prévus pour les investissements réalisés dans le secteur intermédiaire en application de l'article 199 *undecies* A (cf. *supra*).

- Le II de ce même article fixe les **plafonds de loyers** applicables dans les mêmes circonstances.

Dans les DOM, ces plafonds sont définis de la même manière que les plafonds de ressources (plafonds PLS). Les plafonds de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont identiques à ceux applicables en Guadeloupe, et ceux de Mayotte sont les mêmes qu'à La Réunion. Dans les autres collectivités, les plafonds sont égaux à 90 % des plafonds du secteur intermédiaire applicables à ces collectivités.

- Il faut à ce stade signaler que l'article 2 du décret n° 2010-58 prévoit que les plafonds de ressources et de loyers évoqués ci-dessus sont également ceux applicables aux dispositions de l'article L.472-1-9 du code de la construction et de l'habitation.

L'**article 33 de la LODEOM** a introduit ce nouvel article, qui permet aux sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (HLM) et aux sociétés anonymes coopératives d'HLM d'acquérir des parts de sociétés dont l'objet est de construire ou d'acquérir des logements, sous réserve que ceux-ci soient loués comme résidence principale à des particuliers, sous conditions de plafonds de loyers et de ressources.

• Le **5° du I de l'article 199 undecies C** prévoit que lorsqu'un ensemble d'investissements doit être porté à la connaissance du ministre du Budget ⁽¹⁾, le bénéfice de la réduction d'impôt est conditionné à la sous-location d'une fraction minimale de la surface de l'ensemble des logements sous des plafonds de ressources et de loyers plus bas encore que ceux mentionnés *supra* ⁽²⁾.

Le III de l'article 46 AG *sexdecies* fixe à 30 % la **part de l'ensemble immobilier devant être sous-louée selon les critères du logement locatif social**.

Ce même III prévoit également les **conditions de ressources et de loyers** :

– dans les DOM, mais également à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte, les plafonds de ressources sont ceux prévus pour l'application dans les DOM de l'article R.372-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH), à savoir les plafonds LLS (cf. tableau *supra*) ;

– dans les autres collectivités, les plafonds de ressources sont égaux à douze treizièmes de ceux prévus au I ;

– dans les DOM, les plafonds LLS s'appliquent ;

– les plafonds de loyers de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont identiques à ceux applicables en Guadeloupe, et ceux de Mayotte sont les mêmes qu'à La Réunion ;

– dans les autres collectivités, les plafonds de loyers sont égaux aux deux tiers de ceux prévus au II.

• Le **6° du I de l'article 199 undecies C** conditionne le bénéfice de la réduction d'impôt au fait qu'une fraction du prix de revient est constituée de dépenses correspondant à l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation.

Le IV de l'article 46 AG *sexdecies* fixe cette fraction à 4,5 %, et à 3,5 % lorsque les logements ne sont pas équipés d'une installation d'eau chaude sanitaire. Le même 6° prévoit que la nature des dépenses d'équipement concernées est fixée par arrêté des ministres du Budget et de l'Outre-mer, arrêté qui n'est pas encore intervenu.

L'attention des Rapporteurs a été appelée, lors de leurs déplacements, sur le **niveau assez élevé de la fraction en question**. Dans la plupart des outre-mer, les conditions climatiques tropicales nécessitent assez peu d'investissements répondant, *a priori*, aux critères fixés par la loi. Il conviendrait donc que l'arrêté en préparation tienne bien compte de cet état de fait.

(1) C'est-à-dire lorsqu'il dépasse 2 millions d'euros, seuil d'agrément identique au secteur du logement libre et intermédiaire.

(2) Cette condition n'est pas applicable aux opérations de location-accession.

• Le 7° du I de l'article 199 *undecies* C prévoit qu'à l'issue de la période de portage, les logements doivent être cédés à l'OLS ou à des personnes physiques choisies par lui, sous réserve que les ressources de celles-ci ne dépassent pas un plafond fixé par décret.

Le V de l'article 46 AG *sexdecies* dispose que ces plafonds sont ceux fixés pour les DOM en matière d'octroi de prêts conventionnés pour le financement d'opérations de **location-accession**, tel que prévu par l'article R.331-76-5-1 du CCH. Il s'agit des plafonds de ressources prévus pour les logements en location-accession et bénéficiant du prêt social de location-accession (PSLA), qui sont identiques aux plafonds de ressources du prêt à taux zéro.

PLAFOND DE RESSOURCES PSLA

Nombre de personnes occupant le logement	Plafond
1 personne	23 688
2 personnes	31 588
3 personnes	36 538
4 personnes	40 488
5 personnes et plus	44 425

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

• Le II de l'article 199 *undecies* C prévoit que les **éléments constitutifs du prix de revient des logements** – assiette de la réduction d'impôt – peuvent être précisés par décret.

Le Gouvernement a choisi de le faire dans le décret créant l'article 46 AG *sexdecies*, dont le VI précise, de manière assez détaillée, les éléments éligibles à la réduction d'impôt.

• Le VI de l'article 199 *undecies* C octroie le bénéfice de la réduction d'impôt à « l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de **travaux de réhabilitation** définis par décret permettant aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles de logements neufs ».

Le VII de l'article 46 AG *sexdecies* indique que les travaux en question s'entendent de ceux qui satisfont aux conditions prévues à l'article 46 AG *terdecies* A, soit les mêmes que celles applicables aux travaux de réhabilitation prévus à l'article 199 *undecies* A (cf. *supra*).

c) Quelques interrogations sont en voie d'être levées.

➤ **La notion de programme devrait être précisée.**

Le VII de l'article 199 *undecies* C prévoit que « lorsque le montant par programme des investissements est supérieur à deux millions d'euros, le bénéfice de la réduction d'impôt prévue au présent article est conditionné à l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget ».

La notion de « programme » n'est pas parfaitement claire pour les opérateurs. **L'administration fiscale a renseigné utilement les Rapporteurs**, en leur indiquant les éléments suivants.

L'instruction 5 B-2-07 du 30 janvier 2007 précise en son paragraphe 115 qu'« *un programme d'investissements s'entend des acquisitions de biens simultanées ou successives sur un exercice ou sur plusieurs exercices, sous réserve dans cette seconde hypothèse que les investissements soient indissociables et aient une finalité commune, quelles que soient les modalités de leur financement (déduction directe, souscription au capital, prise en location longue durée, crédit-bail, subventions, ...)* ».

Une nouvelle instruction, en cours de préparation, devrait reprendre la définition de la notion de programme donnée par une note interne aux services locaux de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), en date du 16 avril 2010. Selon cette note, constitue un même programme de logements un ensemble de logements individuels ou de plusieurs bâtiments collectifs disposant soit d'accès communs à la voie publique, soit d'espaces verts ou collectifs communs, soit d'annexes privatives et communes directement liées à la jouissance et au fonctionnement des logements⁽¹⁾, soit d'un même raccordement aux réseaux publics d'assainissement ou de fournitures d'eau ou d'énergie.

Dans l'hypothèse où les critères alternatifs ci-dessus ne seraient pas opérants, constituent un même programme, qu'il s'agisse d'une opération de construction ou d'acquisition, les bâtiments collectifs ou les ensembles de logements individuels ayant été autorisés par le même permis de construire et dont l'achèvement des fondations ou la livraison des logements doit intervenir au cours de la même année. Toutefois, le fait que plusieurs structures participent au financement d'un seul projet de logements, ou à l'inverse, que plusieurs projets de logements soient financés par la même structure n'a pas d'incidence sur la définition d'un programme de logements.

➤ **La défiscalisation peut être cumulée avec la ligne budgétaire unique.**

L'article R.372-6 du code de la construction et de l'habitation proscrit, dans les DOM, le cumul des aides d'État en matière de logement social, sauf dispositions expresses. La défiscalisation prévue à l'article 199 *undecies* C du CGI constitue bien une aide d'État à la construction de logements sociaux, tout comme la ligne budgétaire unique, inscrite sur la mission *Outre-mer*⁽²⁾. Les acteurs du logement social ont donc fait part aux Rapporteurs de leurs interrogations sur la possibilité de cumuler défiscalisation et ligne budgétaire unique.

(1) Local à vélos, séchoirs, chaufferie, local pour les ordures ménagères, locaux techniques.

(2) La LBU est versée dans les DOM, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle n'est pas versée dans les autres collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, l'État n'y étant pas compétent en matière de logement.

La possibilité de cumul apparaît comme une évidence, le dispositif de défiscalisation ayant été présenté, lors de l'examen du projet de loi, comme un complément à la LBU (cf. *infra*). Il convient néanmoins de lever toute ambiguïté. Pour ce faire, il pourrait être envisagé de modifier l'article R.372-6 du CCH, pour autoriser explicitement le cumul. **Un décret en ce sens serait en préparation.**

Il faut d'ores et déjà remarquer que **la possibilité de cumul apparaît au VI de l'article 46 AG *sexdecies* de l'annexe III au code général des impôts**, mentionné *supra*. Ce texte dispose en effet que « *lorsque, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Mayotte, l'investissement mentionné au I de l'article 199 undecies C du code général des impôts fait l'objet d'une subvention de l'État dans les conditions fixées aux articles R.372-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le prix de revient mentionné au II de l'article 199 undecies C est celui retenu pour le calcul de l'assiette de subvention tel que prévu à l'article R.372-9 du code de la construction et de l'habitation, dans la limite définie au II de l'article 199 undecies C* ».

➤ **Le montage prévu par la LODEOM pourrait être encore plus sécurisé.**

Les opérateurs du logement social souhaiteraient que soit expressément prévue la possibilité de transférer à une structure privée la propriété d'un bien financé par la LBU et par des prêts garantis par des collectivités territoriales.

En l'état du droit, le code de la construction et de l'habitation ne le proscrit ni ne l'autorise. Un décret est actuellement en phase de consultation, afin d'autoriser de manière expresse ce transfert, sur lequel repose précisément le portage du programme de logement social défiscalisé.

➤ **Il conviendrait d'adapter les modalités d'instruction des dossiers au nouveau dispositif.**

Avant le vote de la LODEOM, la contribution de l'État au financement du logement social était assurée, dans les DOM, par la LBU. Celle-ci était accordée par les directions départementales de l'Équipement (DDE), qui se chargeaient donc d'instruire les demandes d'aide introduites par les OLS.

La LODEOM a ajouté à la LBU une source complémentaire de financement, la défiscalisation prévue à l'article 199 *undecies* C du CGI. Eu égard aux montants habituellement constatés des opérations de logement social, l'essentiel des dossiers de défiscalisation devra faire l'objet d'un agrément du ministre du Budget. Cet agrément nécessite, comme en matière de défiscalisation des investissements productifs, une instruction de nature à établir notamment l'intérêt local du projet et son impact sur l'emploi.

Il conviendrait donc – et il s'agit là d'une demande de l'ensemble des acteurs rencontrés – que les DDE et les directions régionales des finances publiques travaillent de concert, afin de simplifier autant que possible l'instruction

des dossiers. La note de la DGFIP du 16 avril 2010, évoquée *supra*, prévoit l'**uniformisation des informations** devant être produites dans le dossier de demande d'aide fiscale et de LBU, ainsi que le **traitement conjoint des demandes** par les services fiscaux et de l'équipement.

d) La défiscalisation ne doit pas se substituer à la LBU.

Lors de l'examen du projet de loi, nos collègues domiens, relayant les interrogations des acteurs du logement social, ont souhaité s'assurer que la défiscalisation aurait vocation à compléter la LBU, et non à s'y substituer. Un amendement a même été adopté en commission mixte paritaire, prévoyant que *« la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon »*.

Interrogé à ce sujet lors de son audition par la commission des Finances, le secrétaire d'État à l'Outre-mer confirmait alors que *« l'on pourra continuer à monter des projets en LBU pure »*.

Pourtant, les informations recueillies lors des déplacements dans les DOM laissent croire que **l'interprétation qui est faite des rapports entre LBU et défiscalisation n'est pas aussi claire**. Il semblerait en effet que, dès lors que les deux sources de financement sont sollicitées, les DDE soient incitées à ne débloquer la LBU que si la seule défiscalisation ne suffit pas au bouclage de l'opération.

Cette impression peut être confirmée par une circulaire de la ministre chargée de l'Outre-mer aux préfets des quatre DOM et de Mayotte, en date du 1^{er} juin 2010. Cette circulaire indique que *« sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention »*. Il est demandé aux préfets de *« limiter le recours au double financement aux opérations présentant un intérêt particulier ou assujetties à des contraintes spécifiques »*.

Les opérations de ce type sont limitativement énumérées comme suit :

« – des opérations de logements locatifs très sociaux ou permettant une minoration significative du loyer de sortie ;

– des opérations considérées comme prioritaires par l'État (ANRU, zone sismique) ;

– des opérations soumises à des coûts de construction particulièrement élevés en raison de caractéristiques du terrain, des surcoûts liés au transport ».

Ainsi, dès lors que la défiscalisation est sollicitée, elle devient, pour l'opération concernée, la première aide de l'État, au besoin complétée par la LBU. **L'esprit de la loi n'est pas celui-là.**

e) L'entrée en vigueur tardive du nouveau dispositif ne permet pas encore d'en mesurer pleinement les effets.

Le volet de la LODEOM relatif à la défiscalisation du logement social a été notifié à la Commission européenne, en application des règles relatives aux aides d'État. **L'approuvé communautaire a été donné tardivement** – le 4 décembre 2009 –, ce qui a par définition limité le nombre d'agréments donnés au titre de cette année.

En 2009, sur huit demandes déposées, le bureau des agréments de la direction générale des Finances publiques a délivré cinq accords de principe, préalables à l'agrément. Pour 2010, 21 dossiers ont été déposés à la date de publication du présent rapport. Seuls trois accords de principe ont été délivrés, la plupart des autres dossiers faisant l'objet de demandes complémentaires de la part de l'administration.

3.– La LODEOM a aménagé le dispositif dit « Scellier » à l'outre-mer [article 39].

• Créée à l'initiative de notre collègue François Scellier, la **réduction d'impôt sur le revenu prévue par l'article 199 septvicies du code général des impôts** s'applique, à compter du 1^{er} janvier 2009, aux contribuables domiciliés en France qui acquièrent, réhabilitent ou font construire des logements neufs dans certaines zones du territoire se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, qu'ils s'engagent à donner en location nue à usage d'habitation principale pour une durée minimale de neuf ans.

La réduction d'impôt prévue s'applique également aux contribuables qui souscrivent, entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012, des parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) sous les mêmes conditions que celles évoquées ci-après.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est conditionné au respect d'un plafond de loyers, fixé à un niveau variable selon la zone du territoire concerné.

La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient du logement ou le montant des souscriptions, dans la limite annuelle de 300 000 euros. Son taux est fixé à 25 % pour les investissements réalisés en 2009 et 2010, à 15 % pour ceux réalisés en 2011 et 10 % pour ceux réalisés en 2012 ⁽¹⁾. Elle est répartie sur neuf années, à raison d'un neuvième de son montant chaque année.

Lorsque la location est consentie dans le secteur intermédiaire, le contribuable bénéficie d'avantages complémentaires. Le loyer doit alors être inférieur à un plafond plus rigoureux et les ressources du locataire ne doivent pas excéder des limites définies par décret. En particulier, lorsque le logement reste loué dans le secteur intermédiaire après la période d'engagement de location, le

(1) Au moment du vote de la LODEOM, le taux applicable à 2011 et 2012 était de 20 %. La loi de finances pour 2010 a réduit, pour ces deux années, le taux de l'avantage fiscal.

contribuable bénéficie, par période de trois ans et dans la limite de six ans, d'un complément de réduction d'impôt égal à 2 % par an du prix de revient du logement.

• Introduit dans sa version initiale par un amendement de notre collègue sénateur Jean-Paul Virapoullé, **l'article 39 de la LODEOM a bonifié, en faveur de l'outre-mer, le dispositif dit « Scellier »** :

– son **champ d'application**, initialement limité aux DOM, a été étendu aux COM et à la Nouvelle-Calédonie ;

– sa **durée d'application** a été, pour l'outre-mer, prolongée jusqu'à fin 2017 ;

– le **taux de la réduction d'impôt a été majoré** (40 % pour les investissements réalisés entre la promulgation de la LODEOM et fin 2011 ; 35 % en 2012 et 2013 ; 35 % jusqu'à l'extinction du dispositif, si les logements sont loués dans le secteur intermédiaire au-delà de la durée d'engagement).

La LODEOM a par ailleurs prévu que les **plafonds de loyers et de ressources** applicables au Scellier métropolitain pourraient être adaptés par décret pour l'outre-mer. L'objet de cette adaptation est de rapprocher le Scellier outre-mer du logement social, en prévoyant des plafonds dans l'ensemble plus bas que les plafonds les plus bas du Scellier métropolitain.

En application des dispositions de l'annexe III au CGI telles que modifiées par le décret n° 2009-1672 du 28 décembre 2009, les plafonds de loyers mensuels applicables outre-mer ont été fixés aux niveaux suivants ⁽¹⁾ :

– 9,5 euros par m² dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Mayotte, soit moins que le plafond le moins élevé du Scellier métropolitain (9,85 euros par m² en zone B2) ;

– 12,6 euros par m² en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, soit un peu plus que le plafond applicable en zone B1 (12,04 euros par m²).

Le même décret a fixé les plafonds de ressources, en fonction des collectivités concernées et de la composition du foyer, comme indiqué dans le tableau suivant. Ces plafonds sont assez significativement inférieurs à ceux applicables à la zone B2.

(1) Sachant que ces plafonds sont relevés annuellement.

PLAFONDS DE RESSOURCES – SCELLIER OUTRE-MER

	DOM, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte <i>(en euros)</i>	Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna <i>(en euros)</i>
Personne seule	25 590	22 583
Couple	34 173	41 767
Personne seule ou couple ayant une personne à charge	41 096	44 183
Personne seule ou couple ayant deux personnes à charge	49 609	46 599
Personne seule ou couple ayant trois personnes à charge	58 362	49 826
Personne seule ou couple ayant quatre personnes à charge	65 772	53 055
Majoration par personne à charge supplémentaire à partir de la cinquième	+ 7 337	+ 3 388

Source : article 2 terdecies C à l'annexe III au CGI

• Selon les informations recueillies par les Rapporteurs, **le Scellier outre-mer ne connaît pas, pour l'heure, un développement important**. Aucun des interlocuteurs rencontrés n'a pu indiquer combien d'opérations avaient été réalisées sur ce fondement depuis l'entrée en vigueur du dispositif.

Cela peut s'expliquer, au-delà des effets de la crise économique, par l'existence de dispositifs comparativement plus attractifs :

– le Scellier métropolitain, auquel est attaché un avantage en impôt certes moindre, permet cependant aux contribuables de réaliser un investissement patrimonial « de proximité », ce qui n'est par définition pas le cas lorsque des contribuables métropolitains investissent outre-mer ;

– la réduction d'impôt permise par l'article 199 *undecies* A dans les secteurs libres et intermédiaires, bien qu'en fin de vie, continue à offrir un avantage fiscal plus important que le Scellier outre-mer, car s'imputant sur une durée plus courte (cf. *supra*) ;

• L'**article 72 de la LODEOM** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance, sur un certain nombre de sujets, dont l'adaptation aux collectivités du Pacifique des dispositions de l'article 199 *septvicies* du CGI. Cette possibilité d'adaptation a été introduite par amendement gouvernemental à l'Assemblée nationale, à la demande du Rapporteur du projet de loi.

Cette disposition a pour objet de tenir compte de l'éloignement et de la situation spécifique des collectivités du Pacifique, en réduisant la durée d'engagement conditionnant le bénéfice de l'avantage en impôt.

Cette ordonnance n'est toujours pas parue, mais l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 72 court jusqu'au 30 novembre 2010.

Problèmes posés par les textes d'application de la défiscalisation du logement social

Texte d'application non conforme à la lettre ou à l'esprit de la loi : circulaire du 1^{er} juin 2010, en tant qu'elle prévoit que « *le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* »

B.– LES AUTRES MESURES DU TITRE III

1.– Les actes d'application nécessaires à la création du groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété n'ont pas été pris [article 35].

- Cet article autorise la création, par décret en Conseil d'État, d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de reconstituer, dans les DOM et à Saint-Martin, les titres de propriété des biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus.

Le besoin de création d'un tel GIP résulte des **difficultés souvent rencontrées, outre-mer, pour reconstituer les origines d'une propriété** ou établir des listes complètes d'indivisaires. Ces difficultés, qu'elles tiennent à l'ancienneté des titres de propriété ou au caractère oral de certaines transmissions de patrimoine, sont un obstacle à la construction de logements, notamment sociaux, dans des territoires caractérisés par la rareté du foncier exploitable.

Sur le modèle du groupement constitué aux mêmes fins en Corse, le GIP prévu par l'article 35 pourra prendre toute mesure permettant de définir les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété et d'identifier les propriétaires. À cette fin, il pourra « *se faire communiquer de toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires* » à la réalisation de sa mission, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Le GIP pourra également constituer un fichier de données à caractère personnel, dans le respect des conditions posées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

- La mise en œuvre de l'article 35 est conditionnée à la publication d'un **décret en Conseil d'État**.

L'article 35 appelle un second acte d'application, logiquement conditionné à la publication du décret en Conseil d'État précité. En effet, c'est un **arrêté** conjoint du ministre de la Justice et du ministre chargé de l'outre-mer qui doit désigner le président du conseil d'administration du GIP.

Aucun de ces deux actes d'application n'a été pris à ce jour. En effet, une mission de préfiguration a été mise en place afin d'expertiser les conditions de mise en œuvre de la reconstitution des titres. Cette mission, d'une durée de dix mois, s'achèvera en janvier 2011, date à partir de laquelle sera engagée la constitution effective du GIP.

Il faut enfin signaler que le GIP, une fois constitué, doit établir un **rapport public annuel** « *rendant compte des conditions d'exécution de sa mission et précisant les résultats obtenus* ».

2.– Les compétences de l'Agence nationale de l'habitat ont été étendues à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon [article 42].

Avant l'adoption de la LODEOM, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) était compétente, outre-mer, dans les seuls départements. L'article 42 étend la compétence de l'Agence aux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, à partir du 1^{er} janvier 2010.

L'article 42 dispose que les conditions de son application sont prévues par décret. L'article 1^{er} du décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009 étend effectivement aux deux collectivités concernées les modalités particulières d'exercice des compétences de l'ANAH dans les DOM, telles que fixées à l'article R.321-22 du code de la construction et de l'habitat. L'application de l'article 42 n'appelle donc **pas de commentaires particuliers**.

3.– La LODEOM a prévu des dispositions de nature à faciliter l'aménagement de la zone des cinquante pas géométriques [articles 43 à 46].

● L'**article 43** facilite les **cessions de terrains situés dans la zone dite des cinquante pas géométriques** (ZPG). Cette zone littorale spécifique aux DOM relève du domaine public de l'État.

Avant l'adoption de la LODEOM, le déclassement de parcelles situées dans cette zone ⁽¹⁾ – circonscrit aux seules portions urbanisées –, était encadré par des règles assez strictes, ne pouvant intervenir que dans deux hypothèses :

– la cession à titre gratuit pour des opérations d'intérêt général ;

– la cession à titre onéreux à des personnes privées, à la condition que celles-ci y aient édifié une construction avant le 1^{er} janvier 1995. Cette possibilité de cession, ouverte en Guadeloupe et en Martinique, vise à régulariser des situations de fait.

L'article 43 de la LODEOM permet de céder à titre onéreux à des personnes privées certains terrains vierges situés dans la zone des cinquante pas, sous un certain nombre de conditions précisément définies par la loi. Il faut en effet que les parcelles concernées se situent en zone urbaine, soient vierges de construction, et n'intéressent pas les personnes publiques susceptibles d'aménager la zone. Par ailleurs, l'**article 44** prévoit un **avis des collectivités territoriales** et de leurs groupements en cas de cession à une personne morale.

(1) Issues de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral » et de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques.

L'objet de cette mesure est de permettre à des personnes privées d'aménager de façon satisfaisante les espaces urbains de la ZPG. En application de l'**article 46**, cet aménagement pourra désormais passer par la réalisation de programmes de **logements à caractère social**. Plusieurs opérations sont déjà en cours en Martinique.

• L'**article 45** prolonge la **durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques**.

La Guadeloupe et la Martinique comptent chacune une Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. Dotée du statut d'établissement public industriel et commercial, l'Agence des cinquante pas géométriques a notamment pour mission de rendre des avis sur les projets de cession envisagée sur la ZPG. Elle établit par ailleurs un programme d'équipement des terrains relevant de sa compétence.

Créées pour une durée de dix ans à compter du 1^{er} janvier 1997, étendue à 15 ans en 2003, les agences devaient donc disparaître en 2012. Mais, ainsi que le relevait le Rapporteur du projet de loi, *« de nombreux secteurs urbanisés manquent encore d'équipements, l'ensemble des dossiers de cessions n'a pas été traité et le sort de l'ensemble des parcelles de la zone dite des cinquante pas géométriques n'a pas été réglé »*.

La LODEOM a donc ouvert **la possibilité de prolonger par décret de cinq ans, renouvelable deux fois, la durée de vie des agences**.

Mais l'article 32 de la **loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement** a modifié à son tour l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996. La durée de vie des agences peut désormais être prolongée de deux ans, jusqu'au 30 décembre 2013, date à laquelle des établissements publics fonciers – dont la création a été décidée par le CIOM – auront la charge des missions de régularisation jusqu'alors exercées par les agences. Un décret relatif à cette prolongation de deux ans devra en tout état de cause être pris.

Problèmes posés par les textes d'application des mesures diverses du titre III

Texte d'application manquant, rendant la disposition législative inapplicable : décret en Conseil d'État autorisant la création du GIP « Titres de propriété »

TITRE IV : LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

• La distance entre les collectivités ultramarines et la métropole appelle, dans un souci d'unité de la République rappelé par l'**article 49** de la LODEOM, la mise en place de dispositifs permettant de faciliter les trajets, notamment vers la métropole. **Afin de compenser les handicaps objectifs liés à l'éloignement, un système d'aides à la mobilité a été mis en place par l'État.**

Avant l'entrée en vigueur de la LODEOM, deux dispositifs coexistaient :

– la dotation de continuité territoriale, créée par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003, était versée par l'État aux collectivités, afin de contribuer au financement d'une aide au passage aérien. Les conditions d'attribution de cette aide devaient être déterminées par la collectivité de résidence, censée en outre cofinancer le dispositif ;

– le passeport-mobilité (volet « étudiants » et volet « formation ») consistait en un financement par l'État d'un aller-retour entre la collectivité de résidence et le lieu de formation ou d'études.

Ces dispositifs ont rencontré de sérieuses difficultés dans leur application :

– la dotation de continuité territoriale n'a pas été cofinancée par les collectivités, qui ont en outre défini des critères d'attribution dont la Cour des comptes a dénoncé le caractère disparate dans son rapport public 2008. La Guyane n'a même jamais mis en place la dotation ;

– le passeport-mobilité a été « victime de son succès »⁽¹⁾. Le nombre de candidats a été plus important qu'anticipé, générant ainsi des surcoûts aggravés par la sous-budgétisation de la ligne consacrée à cette dépense dans la mission *Outre-mer*. Certaines dérives ont pu être constatées, en l'absence de critères précis d'attribution de l'aide.

• L'**article 50** de la LODEOM a profondément réformé le dispositif de continuité territoriale :

– la dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité sont désormais rassemblés en un **fonds unique de continuité territoriale**, vers lequel sont également rapatriés d'autres dispositifs (cf. *infra*) ;

– l'attribution des aides (aide à la continuité territoriale d'une part, passeport-mobilité « études » et passeport-mobilité « formation professionnelle » d'autre part) est désormais conditionnée à un **plafond de ressources** ;

(1) Pour reprendre les termes employés par notre collègue Michel Bouvard dans son rapport d'information n° 3781 de mars 2007.

– **la gouvernance de la continuité territoriale est confiée, par principe, à l'État.** La gestion peut toutefois être déléguée à un opérateur unique, disposant de relais locaux sous forme de GIP.

L'article 50 est l'un des articles de la LODEOM qui appellent le plus d'actes réglementaires d'application. Aucun de ces actes n'a été publié à ce jour, ce qui est regrettable. La continuité territoriale continue donc de fonctionner – et dans certains cas de dysfonctionner – sur la base du dispositif préexistant à la LODEOM. Ainsi, au cours de l'année 2009, comme des années précédentes, la dotation de l'État au titre de la continuité territoriale a été sous-utilisée : sur 34 millions d'euros inscrits sur la mission *Outre-mer*, seuls 14,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,2 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés.

• **Le premier des actes d'application, qui d'une certaine manière conditionne les autres, est le décret prévu au second alinéa du I de l'article 50, qui doit fixer les modalités de fonctionnement du fonds de continuité territoriale.** Ce décret doit tenir compte, s'agissant de l'aide à la continuité territoriale, de l'éloignement de chacune des collectivités ultramarines avec la métropole. Il n'est pas interdit de penser que ce décret précisera également les conditions d'application et de cumul des différentes aides versées par le fonds de continuité territoriale, le VI de l'article 50 appelant un décret en ce sens.

• Le II de l'article 50 place les aides versées par le fonds sous conditions de ressources. Le second alinéa de ce II prévoit plusieurs arrêtés pour déterminer les plafonds de ressources, l'intention du législateur étant de prendre ainsi en compte la situation de chaque collectivité ultramarine. À l'initiative du Rapporteur du projet de loi, la loi précise que « *ces arrêtés tiennent compte, notamment, du revenu moyen par habitant dans chacune des collectivités [...] et de la distance entre chacune de ces collectivités et la métropole* », afin d'éviter la fixation d'un plafond unique ou de plafonds inadaptés, ne tenant pas compte des différences de pouvoir d'achat, induites notamment par les différences de coût des billets d'avion. En effet, à salaire égal, le pouvoir d'achat d'un billet pour la métropole n'est pas le même selon que l'on est résident guadeloupéen ou polynésien. Selon les informations recueillies par les Rapporteurs, le Gouvernement envisagerait un arrêté unique. **Il faudra veiller à ce que cet arrêté tienne compte des prescriptions de l'article 50, qui exige un traitement différencié des collectivités ultramarines.**

• L'aide à la continuité territoriale, qui va se substituer à la dotation de continuité territoriale, pourra financer une partie des titres de transport entre collectivités ou à l'intérieur d'une même collectivité, « *en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire* ». Les déplacements éligibles doivent être précisés par décret (alinéa 2 du III de l'article 50). À ce jour, seule la Guyane aurait sollicité le bénéfice de ce dispositif auprès de l'État.

● En mai dernier, lors d'un déplacement à La Réunion, **la ministre chargée de l'Outre-mer a présenté les grandes lignes du nouveau dispositif en cours de préparation.**

S'agissant du passeport-mobilité « études », l'État devrait financer 100 % du prix du billet d'avion pour les étudiants boursiers et 50 % pour les étudiants non boursiers dont le foyer fiscal est non imposable ou imposé aux deux premières tranches du barème.

S'agissant du passeport-mobilité « formation professionnelle », l'État prendra en charge 100 % du billet pour tous les stagiaires non imposables ou imposés aux deux premières tranches du barème.

S'agissant de l'aide à la continuité territoriale, l'État financera un montant forfaitaire en fonction de la situation des familles :

– les familles non imposables ou imposables dans la première tranche bénéficieront d'une aide représentant environ 25 % du prix d'un billet en basse saison, c'est-à-dire 220 euros pour La Réunion, 180 euros pour la Guyane, et 270 euros pour les Antilles ;

– les familles plus modestes, nécessairement non imposées, bénéficieront d'un taux majoré, soit environ 40 % d'un prix de billet basse saison.

● Le VII de l'article 50, tirant les leçons des difficultés rencontrées dans l'application de la dotation de continuité territoriale, confie à l'État la gestion du fonds, qui peut toutefois être déléguée à « *un opérateur intervenant dans le domaine de la mobilité et de la continuité territoriale* ». **L'État a désigné comme opérateur de la continuité territoriale l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**, qui a succédé à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

LADOM pourra s'appuyer, dans chaque collectivité, sur un groupement d'intérêt public rassemblant l'État, les collectivités territoriales qui le souhaitent et toute personne morale de droit public ou de droit privé intéressée. La mise en œuvre de ce dispositif partenarial nécessite plusieurs étapes, dont aucune n'est officiellement achevée :

– un décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des GIP ;

– un arrêté approuvant la convention constitutive de chaque GIP ;

– la conclusion de contrats pluriannuels de gestion, régissant les relations administratives et financières entre les GIP et LADOM.

Selon les informations recueillies par les Rapporteurs, **le processus de constitution des GIP a été ralenti par les élections régionales.** Les discussions se poursuivent désormais avec les différentes collectivités.

Si la constitution du GIP à La Réunion est bien lancée, les discussions s'avèrent plus tendues dans d'autres collectivités. Il faut en effet souligner que le nouveau dispositif prévu par la LODEOM donnera moins de visibilité aux collectivités dans la politique de continuité territoriale. Sous le régime « Girardin », les aides étaient distribuées par les collectivités, alors même que l'État en assurait le financement ; **le dispositif « LODEOM » est donc perçu par lesdites collectivités comme une recentralisation au profit de l'État.**

Ces tensions ne sont pas sans issue. Il pourrait par exemple être envisagé de faire apparaître, à côté de celui de LADOM, le logo des collectivités sur les documents attributifs des aides à la continuité territoriale. S'agissant de la gouvernance, un système de présidence tournante des conseils d'administration des GIP pourrait être une solution satisfaisante.

Il convient par ailleurs de rappeler que les collectivités pourront, dans leur partenariat avec l'État, mettre en œuvre leurs priorités en matière de continuité territoriale ; en effet, elles seront libres de financer des aides que les différents critères fixés par la LODEOM – notamment les conditions de ressources – ne permettent plus à l'État d'assurer.

S'il faut espérer une constitution rapide des GIP, il est rassurant de savoir que LADOM est suffisamment dotée en personnel pour gérer, jusqu'au début de l'année 2011, le dispositif de continuité.

En outre, les collectivités qui le souhaitent peuvent demander à faire valider, par arrêté, un mode de gestion dérogatoire au GIP.

- Le IX de l'article 50 doit permettre de recueillir des données sur un élément clé de la continuité territoriale, à savoir les **pratiques tarifaires des transporteurs aériens**. Un décret doit ainsi déterminer les conditions dans lesquelles les transporteurs aériens exploitant outre-mer des lignes soumises à obligation de service public (OSP) fournissent à l'autorité administrative des données statistiques sur leurs coûts et leurs prix. Le Parlement doit d'ailleurs recevoir, avant le 1^{er} septembre de chaque année, une synthèse de ces données statistiques. À la date de publication du présent rapport, la synthèse 2010 n'avait pas encore été remise au Parlement.

- S'agissant du **calendrier prévisionnel d'adoption des actes d'application**, il a été indiqué aux Rapporteurs :

- que les décrets relatifs à la fonction et à la gestion du fonds de continuité territoriale ainsi que le décret relatif aux aides, présentés pour consultation aux collectivités en mars 2010, ont été notifiés à la Commission européenne, qui ne les a pas encore approuvés ;

- que le décret relatif aux GIP doit être soumis aux collectivités pour consultation.

• Tirant les conséquences de l'article 50, qui fait prendre en charge par le fonds de continuité territoriale les différentes aides à la formation en mobilité, les **articles 51 et 52** recentrent l'aide au projet initiative-jeune – qui comprenait avant la LODEOM un volet « formation » et un volet « création d'entreprise » – sur ce second volet. L'article 52 concerne spécifiquement Mayotte, qui dispose d'un code du travail dédié.

Problèmes posés par les textes d'application de la continuité territoriale

Textes d'application manquants, rendant les dispositions législatives inapplicables : ensemble des décrets et arrêtés prévus par l'article 50 de la loi

TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES

A. – LE PRIX DE RACHAT DE L'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR DE BAGASSE A ÉTÉ FIXÉ À UN NIVEAU TRÈS ATTRACTIF [Article 53].

• L'article 53, introduit initialement par amendement au Sénat, permet de revaloriser le prix d'achat de l'électricité produit à partir de la bagasse, résidu de la canne à sucre. L'objet principal de cette disposition est de **soutenir la filière sucrière, en particulier à La Réunion**.

Résidu fibreux de la canne après extraction du sucre, la bagasse est un déchet biodégradable utilisé comme combustible par les centrales « bagasse-charbon », qui alimentent en énergie les usines sucrières et le réseau public d'électricité. Ce procédé est particulièrement répandu à La Réunion, avec près de 500 000 tonnes de bagasse consacrées par an à la production de 275 gigawatts-heure d'électricité. La Guadeloupe la Martinique y ont également recours, dans une moindre mesure.

• L'article 53 de la LODEOM modifie l'article 10 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, afin de **faire bénéficier les producteurs de bagasse du tarif d'achat obligatoire, par les distributeurs, de l'électricité produite par des énergies renouvelables**, à un prix d'achat ne pouvant être inférieur au prix de vente moyen de l'électricité issu du dernier appel d'offres « biomasse » national ⁽¹⁾. L'article 10 de la loi de 2000 limitait l'obligation d'achat aux seules installations de puissance inférieure ou égale à 12 mégawatts, excluant ainsi les installations existantes ; l'article 53 supprime donc cette condition pour les centrales des DOM et de Mayotte utilisant la bagasse.

Le **décret n° 2009-1342 en date du 29 octobre 2009** précise les conditions dans lesquelles les ministres chargés de l'économie, de l'énergie, de l'agriculture et de l'outre-mer fixent, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, les conditions d'achat de l'électricité.

• Ce décret permet de lever les obstacles à l'application du tarif « biomasse » aux centrales « bagasse-charbon ». En effet, un arrêté du 2 octobre 2001 pris en application de l'article 9 du décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 limite le bénéfice de l'obligation d'achat aux centrales utilisant moins de 15 % d'énergie fossile. Or, les centrales de La Réunion dépassent largement ce seuil, utilisant près de 70 % de charbon ; cela résulte du caractère intermittent de l'utilisation de la bagasse, qui n'est pas produite toute l'année. L'**article 1^{er}** du

(1) *Mis en œuvre par le ministère chargé de l'énergie, l'appel d'offre « biomasse » national intervient lorsque la production d'électricité par biomasse ne répond pas aux objectifs préalablement fixés par le programme pluriannuel des investissements de production électrique. Les projets sélectionnés à l'issue de cet appel d'offre, comme par exemple la réalisation de centrales de production électrique, permettent d'établir un prix de vente moyen de l'électricité produite par biomasse.*

décret du 29 octobre 2009 rend donc éligibles à l'obligation d'achat les installations produisant de manière intermittente de l'électricité à partir de bagasse, mais pour la seule période pendant laquelle celle-ci est utilisée.

• L'**article 2** du décret prévoit l'adoption d'arrêtés par le ministre chargé de l'énergie afin de fixer les caractéristiques techniques auxquelles doivent répondre les installations pour bénéficier de l'obligation d'achat. Les arrêtés doivent établir d'une part les seuils d'efficacité de la cogénération de chaleur et d'autre part les limites dans lesquelles ces installations peuvent utiliser une fraction d'énergie non renouvelable.

Un arrêté unique a été adopté à cet effet le 2 novembre 2009, fixant les conditions suivantes :

– l'installation doit utiliser une biomasse directement issue d'un processus sucrier local ;

– l'énergie thermique doit être produite pour les besoins propres du producteur ou pour les besoins d'un processus sucrier, et ce de manière effective et vérifiable ;

– le rapport entre énergie thermique produite et utilisée et énergie électrique produite doit être supérieur à 0,5 ;

– l'utilisation d'énergie non renouvelable pour raisons techniques, comme le démarrage des installations, doit être limitée à 20 % de la quantité d'énergie consommée par l'installation lors de période de valorisation de la bagasse, si la production de bagasse est intermittente au cours de l'année.

• L'**article 7** du décret prévoit que des arrêtés doivent être adoptés par les ministres chargés de l'économie, de l'énergie, de l'agriculture et de l'outre-mer, après avis du Conseil supérieur de l'énergie et après avis de la Commission de régulation de l'énergie, pour fixer les conditions d'achat de l'électricité. C'est en ce sens qu'un arrêté unique a été adopté le 20 novembre 2009.

L'arrêté prévoit des conditions d'achat différentes selon que l'installation de production existe ou non à la date de son adoption :

– pour les installations existantes, le contrat initial d'achat d'électricité fait l'objet d'un avenant afin d'assurer au producteur le bénéfice de l'obligation d'achat prévue par l'arrêté. Les tarifs alors applicables sont ceux du contrat initial, augmentés d'une prime. Cette prime, fixée à 13 euros par tonne de canne, s'ajoute à la rémunération en vigueur de 92,1 euros par mégawatt-heure ;

– pour les nouvelles installations, l'énergie électrique fournie par le producteur est facturée à l'acheteur sur la base de tarifs définis en fonction de la puissance maximale de l'installation.

Il faut souligner que **cette tarification a été décidée malgré l'avis défavorable de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**, en date du 19 novembre 2009. La Commission a estimé que l'application des principes énoncés par la LODEOM aurait dû conduire à fixer la prime à une valeur comprise entre 5 et 10 euros par tonne de canne, et non 13 euros. En outre, le prix de l'électricité ne devrait pas, selon la Commission, être fixé en référence aux prix du charbon et des quotas d'émission de gaz à effet de serre, comme il en a pourtant été décidé dans la formule de tarification de l'arrêté. Selon la CRE, l'arrêté *« ne fait ainsi que maintenir durablement la dépendance des systèmes électriques insulaires vis-à-vis des fluctuations des cours des combustibles fossiles, de l'augmentation du coût des émissions de gaz à effet de serre »*.

La CRE juge donc assez sévèrement l'apport écologique de la bagasse, rachetée à un prix lui semblant très élevé. Le Gouvernement a néanmoins souhaité favoriser cette source d'énergie et soutenir les agriculteurs engagés dans cette voie.

• La répartition de la « prime bagasse » entre producteurs et industriels a été négociée localement :

– à La Réunion, 11,3 euros par tonne sont réservés aux planteurs ;

– en Guadeloupe, les planteurs conservent 10 euros par tonne, soit le minimum souhaité par le Premier ministre lors de sa visite à La Réunion le 10 juillet 2009.

B.– LA LODEOM DEVRAIT PERMETTRE D'ACCÉLÉRER LA RÉVISION DE L'ÉTAT CIVIL À MAYOTTE [Article 57].

• Introduit par amendement gouvernemental au Sénat, cet article a pour objet d'**améliorer l'efficacité des travaux de la Commission de révision de l'état civil (CREC)** de Mayotte.

La CREC a été créée par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, afin d'établir un état civil fiable dans une collectivité très marquée par l'oralité, au sein de laquelle la transmission patronymique n'est traditionnellement pas organisée comme en métropole. Le caractère lacunaire de l'état civil est d'autant plus problématique que Mayotte est une terre de forte immigration clandestine, les étrangers en situation irrégulière représentant, selon les estimations, jusqu'à un tiers de la population. Le déplacement à Mayotte a permis aux Rapporteurs de mesurer les difficultés propres à cette collectivité en matière d'état civil, en raison notamment de l'état des archives.

La CREC a connu de nombreux dysfonctionnements, tenant notamment à une gouvernance défaillante (la présidence a été vacante entre août 2008 et mars 2009) et à une insuffisante qualité de l'instruction des dossiers, le tout aggravé par une longue grève des rapporteurs. Au 31 décembre 2008, date théorique de fin de mandat de la CREC, plus de 10 000 dossiers étaient en attente.

● L'article 57 de la LODEOM a modifié l'ordonnance de 2000 précitée sur plusieurs points, dont les plus importants sont les suivants :

– la date limite de saisine de la CREC par les Mahorais est repoussée du 31 décembre 2008 au 31 juillet 2010 ;

– la CREC se voit confier le soin d'établir le nom patronymique des personnes majeures qui la saisissent, ce qui a pour objet d'accélérer le processus de révision de l'état civil ;

– le président de la CREC a désormais la possibilité de statuer seul ;

– le préfet de Mayotte devient vice-président de la CREC.

Les informations recueillies lors du déplacement à Mayotte sont plutôt encourageantes. Afin de répondre aux objectifs fixés par la loi, deux magistrats du siège et un magistrat du parquet ont renforcé la CREC, désormais présidée par le président du Tribunal supérieur d'appel. Le préfet, chargé du recrutement des rapporteurs, a également mis à disposition de la CREC un secrétaire général, ce qui permet d'encadrer les rapporteurs et d'améliorer ainsi la qualité de l'instruction des dossiers.

Le nombre de dossiers en attente de traitement est d'environ 12 000. Il a été indiqué aux Rapporteurs que la CREC devrait avoir épuisé ce stock fin mars 2011. **Cet objectif, assez ambitieux, appelle une grande implication de la commission et en particulier de ses rapporteurs.** Une fois sa mission achevée, le traitement des régularisations d'état civil devrait retomber dans le droit commun, à savoir une instruction des demandes par le procureur de la République.

C.– LA LODEOM A PERMIS DE RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE CLANDESTIN EN GUYANE.

1.– Doté de nouveaux outils, l'arsenal de répression de l'orpillage clandestin pourrait être encore complété [article 59].

● Depuis les années 1990, l'exploitation des gisements aurifères découverts sur le plateau des Guyanes, et notamment en Guyane française, attise les convoitises, légitimes (celles des exploitants disposant de titres régulièrement délivrés) mais également clandestines.

L'orpillage clandestin est souvent pratiqué par des étrangers en situation irrégulière, en provenances des pays limitrophes de la Guyane, le Suriname et le Brésil. Appelés *garimperos*, ils installent de véritables campements dans la forêt amazonienne, pouvant compter plusieurs centaines de personnes.

L'orpillage clandestin produit des effets dévastateurs sur la nature guyanaise, en raison de l'utilisation de mercure pour repérer, après amalgame, les particules d'or dans les boues des fleuves.

Les mesures de répression de ces pratiques ont été constamment renforcées depuis 1995, notamment avec les opérations dites « Harpie » mises en place en 2008, qui ont renforcé les moyens militaires, policiers et douaniers dévolus aux opérations préexistantes, dites « Anaconda » : destruction des matériels servant à l'exploitation, reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière et contre lesquels ne sont pas retenues d'incriminations pénales.

● L'article 59 de la **LODEOM complète l'arsenal juridique destiné à combattre l'orpaillage clandestin** ⁽¹⁾, en réprimant plus fortement et de manière spécifique les atteintes à l'environnement, qui, notamment, deviennent une circonstance aggravante de l'infraction constituée par l'exploitation sans titre d'une mine (nouvel article 141-1 du code minier).

Cet article crée par ailleurs un dispositif dérogatoire au droit commun de la garde à vue, tout à fait spécifique à la Guyane, et destiné à tenir compte des contraintes géographiques particulières à ce département. Le nouvel article 141-4 du code minier dispose en effet que *« lorsque l'infraction mentionnée à l'article 141-1 est commise en Guyane et que le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables, le point de départ de la garde à vue peut exceptionnellement être retardé à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler et pour une durée ne pouvant excéder vingt heures »*. En raison de son caractère exceptionnel, ce report doit être autorisé par le procureur de la République ou le juge d'instruction.

● **Le déplacement en Guyane a permis aux Rapporteurs de mesurer les grandes difficultés que présente la lutte contre l'orpaillage clandestin.** Les moyens à déployer pour constater les infractions sont considérables, les forces de gendarmerie devant se rendre, par pirogue ou par hélicoptère, sur les sites d'orpaillage. La confrontation avec les *garimperos*, parfois armés, présente des dangers évidents. Une fois l'infraction constatée, le report de la garde à vue est conditionné à l'autorisation du procureur ou du juge d'instruction. Or, les zones dans lesquelles sont constatées les infractions sont souvent très isolées, au cœur de la forêt amazonienne ; il n'est donc pas toujours aisé de joindre les autorités judiciaires. Dans le cas où les personnes interpellées sont des étrangers en situation irrégulière, et si elles ne font pas l'objet de poursuites pénales, elles peuvent être reconduites à la frontière. Or, la Guyane est séparée du Brésil comme du Suriname par un fleuve, que les orpailleurs clandestins peuvent franchir assez aisément.

(1) Sur l'ensemble du territoire français.

● **La lutte contre l’orpaillage clandestin pourrait par ailleurs être améliorée par une meilleure traçabilité de l’or guyanais.**

L’article 553 *bis* du code général des impôts prévoit que la législation relative à la garantie du titre des matières d’or, d’argent et de platine est applicable dans les départements d’outre-mer, mais que son entrée en vigueur est fixée par décret pour chacun de ces départements. Faute de décret fixant la date d’entrée en vigueur du dispositif, la garantie des métaux précieux ne s’applique pas en Guyane. Or, la mise en œuvre de cette « garantie Guyane » est un outil indispensable pour la lutte contre l’orpaillage illégal.

Le ministère chargé de l’outre-mer a indiqué aux Rapporteurs que « *des réunions sont en cours pour pallier cette situation* ».

2.– Le schéma départemental d’orientation minière de la Guyane est en cours d’élaboration [article 60].

● S’il attise les convoitises d’orpailleurs clandestins, l’or est également une ressource pour la Guyane, sous réserve qu’il soit exploité légalement et dans un cadre organisé. À cette fin, l’article 60 de la LODEOM encadre l’élaboration du schéma départemental d’orientation minière de la Guyane (SDOM).

Lancée après le rejet par la France du projet d’implantation en Guyane du groupe minier Iamgold, en février 2008, l’élaboration du SDOM doit permettre de poser les bases d’une véritable politique minière et industrielle de long terme.

Ainsi, le nouvel article 68-20-1 du code minier, issu de la LODEOM, prévoit que le SDOM « *définit les conditions générales applicables à la prospection minière, ainsi que les modalités de l’implantation et de l’exploitation des sites miniers terrestres. À ce titre il définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l’espace et les ressources naturelles. Le schéma tient compte de l’intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu’il identifie comme compatibles avec les activités d’exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers.* »

● **Le SDOM doit être approuvé par un décret en Conseil d’État, qui devrait paraître fin 2010.** Un projet de schéma a été remis au Gouvernement en juin 2009. Une évaluation environnementale a ensuite été conduite par un cabinet indépendant. En novembre 2009, le Commissariat général de l’environnement et du développement durable a rendu son avis sur le projet de SDOM.

Afin d'éviter toute interférence avec les échéances électorales, le processus d'information et de consultation a commencé après les élections régionales. Ce processus nécessite :

- une mise à disposition du public d'une durée de deux mois ⁽¹⁾ ;
- une consultation des collectivités et des chambres consulaires d'une durée de trois mois ;
- diverses autres consultations, dont celle du conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge ;
- une saisine des collectivités départementales et régionales sur le projet de décret d'approbation ;
- une transmission de ce texte au Conseil d'État.

C'est dans le cadre défini par le SDOM que le préfet pourra lancer des appels à candidature pour la recherche et l'exploitation aurifères, les titres miniers délivrés devant être compatibles avec le SDOM.

D.– LA LODEOM A, POUR LA PREMIÈRE FOIS, CONFÉRÉ DES HABILITATIONS LÉGISLATIVES AU CONSEIL RÉGIONAL DE GUADELOUPE [Articles 68 ET 69].

• Introduits par amendements gouvernementaux en séance publique à l'Assemblée nationale, ces deux articles font **application, pour la première fois, des dispositions de l'article 73 alinéa 3 de la Constitution**.

Cet alinéa prévoit que les collectivités ultramarines relevant de l'article 73 – les départements et régions d'outre-mer – peuvent être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

• L'**article 68** habilite pour deux ans le Conseil régional de Guadeloupe « à fixer les règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de **formation professionnelle** qui lui seront déléguées par la région ».

La demande d'habilitation a été formulée par le Conseil régional à la suite de graves difficultés rencontrées par l'Association pour la formation professionnelle des adultes de Guadeloupe. Ces difficultés ont contraint la région à créer un centre régional de formation professionnelle (CRFP), dont les modalités d'organisation n'étaient pas pleinement satisfaisantes ⁽²⁾.

(1) Les étapes et durées correspondantes intègrent les dispositions du projet de loi portant engagement national pour l'environnement, qui ont légèrement modifié le processus prévu par l'article 60 de la LODEOM.

(2) Lors des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, notre collègue Victorin Lurel, président du Conseil régional et du CRFP, s'exprimait ainsi : « À tout moment, je pourrais être poursuivi pour gestion de fait parce qu'il s'agit d'une association transparente ».

Le déplacement en Guadeloupe a permis aux Rapporteurs de s'informer du bon déroulement, jusqu'alors, de l'expérimentation permise par l'article 68.

• L'**article 69** habilite le même Conseil régional, pour deux ans également, « à fixer les règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'**énergie**, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables ».

L'habilitation ainsi conférée est encadrée, puisqu'elle ne doit pas excéder les limites prévues par la délibération du Conseil régional sollicitant l'habilitation. En outre, « en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la puissance installée des nouvelles installations ainsi que la variation des prix de rachat autorisée dans la limite de plus ou moins 10 %, font l'objet d'un avis préalable du ministère chargé de l'énergie ».

Eu égard à la technicité du champ de l'habilitation, le Conseil régional a recours à des prestataires extérieurs pour l'assister dans l'élaboration des textes, et pourrait solliciter un allongement de la durée d'habilitation.

E.- LE FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'ÉTAT OUTRE-MER POURRAIT ÊTRE MODIFIÉ [Article 74].

• La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) **se substitue à la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM)**, créée par la loi éponyme n° 2003-660 du 21 juillet 2003, et qui a rencontré de sérieuses difficultés méthodologiques dans l'exercice de sa mission.

Le champ de compétence la CNEPEOM est plus étendu que celui de la CNELPOM, puisqu'elle « assure le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, [...] qu'elles soient antérieures ou postérieures » à la LODEOM.

Composée majoritairement de parlementaires – avec autant de députés que de sénateurs –, la CNEPEOM doit réaliser deux types de travaux :

– un rapport annuel d'activité au Parlement, « qui présente sommairement les évaluations entreprises ». Ce rapport doit être remis avant le 1^{er} octobre ;

– un rapport biennal évaluant l'impact socio-économique des titres II à IV la LODEOM, et étudiant par ailleurs les mécanismes de formation des prix.

La CNEPEOM doit recevoir un rapport annuel du Gouvernement sur le montant et l'utilisation des dépenses de formation professionnelle conditionnant l'octroi de l'avantage en impôt sur les bénéfices prévu dans le cadre des zones franches d'activité (cf. *supra*).

• Le **décret n° 2010-1048 du 1^{er} septembre 2010**, non prévu par la loi, prévoit que la commission sera composée de dix députés, dix sénateurs, deux représentants du Conseil économique, social et environnemental, onze représentants des collectivités concernées et six représentants de l'État, dont celui du ministre chargé de l'outre-mer et celui du ministre chargé du budget. Elle pourra être assistée d'experts choisis parmi une liste arrêtée par le ministre chargé de l'outre-mer.

Les institutions concernées ont été saisies afin de procéder à la désignation de leurs représentants. La première réunion de la CNEPEOM pourrait donc intervenir au cours du dernier trimestre 2010.

• L'article 74 suscite **un certain nombre d'interrogations**, dont certaines pourraient justifier une modification du dispositif législatif :

– il paraît curieux de limiter le champ du rapport biennal à une partie de la LODEOM et à la question des prix, alors que la loi précise bien que la CNEPEOM est compétente pour l'ensemble des politiques publiques de l'État outre-mer ;

– la remise d'un rapport d'activité annuel ne paraît pas totalement indispensable, un rapport complet devant être publié tous les deux ans. Il conviendrait *a minima* de préciser que le rapport d'activité n'est remis qu'une année sur deux, celle au cours de laquelle le rapport biennal n'est pas publié ;

– la remise d'un rapport gouvernemental à la CNEPEOM est une procédure assez lourde, dont la suppression pourrait être envisagée.

F.– UNE SEULE DES NEUF ORDONNANCES PRÉVUES PAR LA LODEOM A ÉTÉ PUBLIÉE [Article 72].

L'article 72 de la LODEOM habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un certain nombre de matières relevant du domaine de la loi, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. L'une de ces habilitations a été évoquée *supra*, s'agissant de l'adaptation aux collectivités du Pacifique du dispositif dit Scellier.

Le tableau ci-après fait le point sur l'état d'avancement des autres ordonnances.

SUIVI DES ORDONNANCES PRÉVUES PAR L'ARTICLE 72 DE LA LODEOM

Ordonnance portant actualisation et adaptation à Mayotte de l'organisation juridictionnelle et modifiant le statut civil personnel de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux		Publiée (ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010).
Ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte des dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public		Projet devenu sans objet avec la départementalisation de Mayotte
Ordonnance portant extension et adaptation de la législation en matière de protection sociale à Mayotte		Projet devenu sans objet avec la départementalisation de Mayotte
Ordonnance portant extension et adaptation dans les îles Wallis-et-Futuna du code des postes et des communications électroniques		En cours de rédaction
Ordonnance portant actualisation et adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions relatives à l'exercice de la médecine		Projet devenu sans objet du fait de la loi dite « Hôpital, patients, santé et territoires »
Ordonnance portant extension et adaptation à Saint-Pierre-et-Miquelon de la législation relative aux allocations logements		En cours de rédaction
Ordonnance portant actualisation à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon et du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance		En cours de rédaction
Ordonnance portant actualisation et adaptation dans les Terres australes et antarctiques françaises des règles de droit localement applicables, ainsi que les règles relatives à la pêche maritime		En cours de rédaction.
Ordonnance portant adaptation en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna, des dispositions de l'article 199 <i>septvicies</i> du code général des impôts en matière de réduction d'impôt sur le revenu pour l'acquisition et la construction de logements dans ces territoires		Projet rédigé En attente de validation par le cabinet du ministre du Budget

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

G.– LES AUTRES MESURES DU TITRE V

1.– La LODEOM a réformé l'organisation et les attributions des instituts d'émission monétaire pour l'outre-mer [article 56].

Outre-mer, les prérogatives de l'État en matière monétaire ne sont pas exercées par la Banque de France, mais par des instituts dédiés :

– dans les DOM, mais aussi à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) assure, en tant que relais de la banque centrale, les missions dévolues en métropole à la Banque de France ;

– dans les collectivités du Pacifique, l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) est une véritable banque centrale, émettant la monnaie ayant cours légal (le franc CFP).

L'article 56 de la LODEOM contient **diverses mesures tendant à moderniser la gouvernance de l'IEDOM et à clarifier les compétences de l'IEOM.**

Il s'agit, entre autres, de préciser que l'IEOM établit la balance des paiements des territoires relevant de sa zone d'émission. À cette fin, la LODEOM habilite l'IEOM à se faire communiquer par les acteurs économiques tous les renseignements nécessaires. La loi pose également le principe de sanctions pour manquement à cette obligation de renseignement, sanctions devant être fixées par décret. **Le décret en question devrait être adopté avant la fin de l'année 2010.**

2.– La disposition visant à faciliter le mariage des étrangers dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie produit des effets incertains [article 58].

Issu d'un amendement parlementaire en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article a pour objet de faciliter le mariage des étrangers dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, afin de **dynamiser le secteur touristique.**

Pour ce faire, l'article 58 permet de déroger au principe posé à l'article 74 du code civil, voulant que l'un des deux futurs époux réside depuis au moins un mois dans la commune dans laquelle est célébré le mariage.

Un mariage a été célébré en Polynésie en application de cet article, et des agences de voyage font de cette possibilité nouvelle un argument commercial.

Des **difficultés de mise en œuvre du dispositif** (absence de reconnaissance du mariage par les États d'origine des mariés, risque de « mariages blancs », défaut de traducteurs dans la zone, ...) ont été relevées par la Polynésie française et le ministère de la Justice et des libertés.

3.– La LODEOM a étendu le PACS en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna [article 70].

Issu d'un amendement du Rapporteur du projet de loi, cet article répond à une préoccupation forte de la société civile néo-calédonienne, un certain nombre d'associations ayant saisi les pouvoirs publics pour dénoncer la situation des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie qui doivent se rendre actuellement dans les consulats de France des pays étrangers voisins pour conclure un pacte civil de solidarité.

4.– L'exercice de la pêche maritime dans les Terres australes et antarctiques françaises est mieux organisé [article 62].

• Résultant d'un amendement en séance publique au Sénat, cet article a pour objet **de lever des difficultés juridiques qui faisaient obstacle au développement de la pêche dans la zone économique exclusive de Mayotte, de Clipperton et des îles Éparses** (composantes des Terres australes et antarctiques françaises, ou TAAF).

En raison du statut de chacune de ces collectivités, l'autorisation de pêche à un navire battant pavillon étranger nécessitait la conclusion d'un accord international. L'article 62 prévoit la possibilité d'accorder ces autorisations sans accord international préalable.

• **Deux décrets** doivent fixer les modalités de délivrance des autorisations : l'un pour Mayotte et Clipperton, l'autre pour les TAAF.

La mesure d'application de la loi relative aux TAAF a été prise dans le cadre d'un **décret global relatif aux conditions d'exercice de la pêche maritime dans les TAAF** (décret n° 2009-1039 du 26 août 2009). L'article 6 de ce décret prévoit en effet que l'administrateur supérieur des TAAF, représentant de l'État, peut accorder des licences aux navires battant pavillon d'un État étranger, en fonction de l'état et de la disponibilité de la ressource halieutique, et après avis du ministre des Affaires étrangères. L'octroi de la licence est en outre soumis aux conditions de droit commun fixées à l'article 4 du même décret, au rang desquelles figure notamment la nécessité d'un lien économique réel du navire avec le territoire de l'État dont il bat le pavillon.

Deux décrets de même inspiration ont été pris le 29 juin 2010, l'un relatif à Mayotte (n° 2010-727), l'autre à Clipperton (n° 2010-728).

CONCLUSION

Conçue comme un outil destiné à favoriser le développement endogène des outre-mer, la LODEOM a été adoptée dans un contexte particulier, celui de la grave crise sociale qu'ont connue les DOM à l'hiver 2008-2009.

Ce contexte a d'abord eu des effets sur le contenu de la loi elle-même, qui a significativement évolué entre sa présentation au Conseil des ministres le 28 juillet 2008 et sa promulgation le 27 mai 2009.

Mais ce contexte explique également une partie des difficultés et des retards constatés dans l'application de la LODEOM. En effet, les services de l'État ont été fortement mobilisés par les États généraux de l'outre-mer, lancés à la suite de la crise sociale clôturés par le Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la LODEOM s'est faite en période de crise économique mondiale, ce qui ne sera sans doute pas sans effet sur les résultats produits, difficilement mesurables à ce jour.

Quantitativement, le bilan de l'application de la loi pourrait être meilleur : à la date de publication du présent rapport, environ un tiers des actes appelés par la loi n'ont pas été pris. Certains des actes en attente sont relatifs à des sujets majeurs, objet d'attentes fortes de la part des résidents (continuité territoriale) et des socioprofessionnels (aide au fret).

Qualitativement, le contenu des actes d'application est en général suffisamment précis et clair pour permettre une bonne mise en œuvre des dispositions adoptées par le législateur.

Il arrive cependant que l'intention du législateur ne soit pas parfaitement respectée, s'agissant notamment de l'articulation entre l'aide à la rénovation hôtelière et la défiscalisation, ou, en matière de logement social, du lien entre défiscalisation et ligne budgétaire unique.

Sur ces sujets, comme sur d'autres – tels le renforcement de la transparence de la défiscalisation –, les Rapporteurs pourraient proposer des précisions législatives.

Le présent rapport d'application repose assez largement sur les déplacements que les Rapporteurs ont souhaité faire dans les outre-mer, afin de prendre autant que possible la mesure des changements apportés par la loi. Les Rapporteurs ont eu le souci d'inscrire leurs travaux dans une conception renouvelée du rôle du Parlement, qu'ils espèrent voir davantage impliqué en amont et en aval du vote de la loi.

CONTRIBUTION PERSONNELLE DE CLAUDE BARTOLONE

D'évidence, l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a été perturbée par les événements ayant affecté en 2009 la Guadeloupe et la Martinique, et dans une moindre mesure la Guyane et La Réunion.

Si la crise politique et sociale de l'hiver a précipité l'examen du projet de loi, les États généraux de l'outre-mer et le Conseil interministériel de l'outre-mer qui en ont découlé ont retardé la publication des actes réglementaires pourtant appelés par la loi. Les services de l'administration centrale étaient en effet particulièrement mobilisés dans cette phase institutionnelle.

Cette actualité particulière n'explique cependant sans doute pas tout. Preuve en est que 17 mois après la promulgation de la loi, certaines de ses dispositions phares ne sont toujours pas applicables. La crise qui a fait la une l'actualité nationale en 2009 est pourtant loin d'être terminée : tous les observateurs de ces territoires de la République le constatent. Les mesures de soutien prévues par la LODEOM, notamment pour le logement social et l'hôtellerie, sont donc indispensables pour que l'année 2011 ne voie pas la résurgence d'une contestation générale qui n'aiderait pas à l'amélioration de la situation économique générale de l'outre-mer. L'économie ultra-marine, entrée comme toujours plus tard dans la crise économique mondiale que la métropole, continue en effet à s'y enfoncer et en sortira certainement plus tardivement. Cet écart entre ce qui doit d'urgence être réalisé et ce qui est réellement fait me paraît fort regrettable pour la crédibilité de la parole publique, et singulièrement celle de l'État, dans notre pays.

Un exemple patent est celui de l'aide au fret, destinée à favoriser la production locale par abaissement du prix des importations et exportations. Le décret prévoyant les modalités de versement de cette aide – cofinancement d'une aide communautaire – n'a toujours pas été pris, alors qu'il est plus qu'attendu par les élus et la population.

Au-delà de ce sérieux problème d'application, ce rapport d'information interroge à mon sens la pertinence même d'une aide limitée aux échanges avec l'Union européenne, qui ne permet pas aux collectivités ultramarines de s'insérer dans leur environnement économique régional.

Le constat est similaire pour ce qui concerne la continuité territoriale, également réformée par la LODEOM. Le décret fixant les modalités de fonctionnement du fonds de continuité territoriale, et dont découlent d'autres actes réglementaires, n'a toujours pas non plus été pris. L'organisation et le financement de la continuité territoriale reposent donc encore sur les dispositifs issus de la loi dite « Girardin », qui ont pourtant fait l'objet de lourdes critiques de la Cour des comptes et du Parlement.

La mission que mon collègue Gaël Yanno et moi-même avons eu l'honneur de mener me conduit aussi à constater que l'application de certaines dispositions se fait dans un esprit qui n'est pas celui du législateur.

Ainsi le Gouvernement pourrait choisir de conditionner l'octroi de l'aide à la rénovation hôtelière au fait, pour l'établissement concerné, de bénéficier par ailleurs de la défiscalisation. Outre qu'elle serait contraire à l'intention du législateur, cette application de la loi ne permettrait vraisemblablement pas d'atteindre l'objectif – nécessaire – d'amélioration du parc hôtelier ultramarin.

La question de l'articulation entre défiscalisation du logement social et ligne budgétaire unique (LBU) me paraît encore plus sensible.

Les craintes exprimées au moment de l'examen du projet de loi par les opérateurs du logement social, mais également par de nombreux élus d'outre-mer d'appartenances politiques diverses, semblent se concrétiser. Alors même que le législateur a souhaité inscrire dans la loi que la LBU reste le socle du financement du logement social outre-mer, une circulaire ministérielle demande aux représentants de l'État dans les DOM de limiter le recours à la LBU lorsque la défiscalisation a été sollicitée.

Or il est montré depuis des années que la défiscalisation coûte plus cher au budget de l'État, et donc aux Français, que la subvention. Il faut en effet rémunérer le contribuable par une réduction d'impôt, lui-même devant rémunérer le cabinet de défiscalisation qui monte le dossier.

Le recours à la défiscalisation est de surcroît un facteur de complexité pour les organismes de logement social (OLS), habitués de longue date à fonctionner avec la LBU en relation avec un guichet unique, celui des directions départementales de l'équipement. La combinaison LBU-défiscalisation les oblige désormais à s'adresser, en plus, aux services fiscaux.

*

La question de l'articulation entre LBU et défiscalisation renvoie donc à une problématique plus large, celles des mérites comparés de la subvention et de la défiscalisation, qui n'étaient pas l'objet de ce rapport. Je suis certain que ce débat, qui oppose la gauche et la droite de notre pays et qui a déjà eu lieu au moment de l'examen de la LODEOM, surviendra à nouveau. Je le souhaite d'ailleurs vivement.

L'existence de la défiscalisation est néanmoins une réalité indéniable. Elle a pour objectif, comme la subvention, le soutien aux économies ultramarines. Faute de pouvoir lui substituer pour l'instant un système alternatif, il faut veiller à ce qu'elle profite autant que possible aux entreprises et aux citoyens ultramarins, afin de créer des emplois et de pourvoir aux besoins de logement social.

C'est pourquoi il m'apparaît nécessaire de poursuivre la démarche de moralisation de la défiscalisation engagée par la LODEOM. Le Parlement, par ses prérogatives de contrôle, d'évaluation et d'information, a un rôle central à jouer dans ce processus. Aussi je souhaite ardemment que Gaël Yanno et moi-même puissions aider prochainement à l'amélioration de la législation, conservant ainsi l'esprit de consensus et de responsabilité qui, en dépit d'appréciations divergentes sur des sujets parfois majeurs, a toujours présidé à la rédaction du présent rapport.

Claude BARTOLONE

CONTRIBUTION PERSONNELLE DE GAËL YANNO

• La loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) est l'acte majeur de cette législature en faveur de l'outre-mer.

Elle apporte des réponses concrètes aux deux principaux défis que les outre-mer doivent relever : développement économique et logement social.

Le Président de la République a souhaité **favoriser le développement économique endogène des départements et collectivités d'outre-mer**, un développement fondé sur le dynamisme du secteur marchand. Plusieurs dispositifs de la loi traduisent cette volonté: la création de zones franches d'activité – en allégeant dans les DOM la charge fiscale des entreprises dans les secteurs les plus exposés à la concurrence et les plus créateurs d'emploi – ; la consolidation de la défiscalisation des investissements productifs, rendue plus transparente ; l'aide au fret ; le soutien à la rénovation hôtelière ; le soutien à la filière bagasse...

Les ZFA produiront, à n'en pas douter, les effets positifs attendus. Mais il est trop tôt pour en juger, le dispositif n'ayant pas encore été appliqué en année pleine. Il faut par ailleurs garder en tête que les économies ultramarines ont subi de plein fouet la crise économique et financière mondiale.

Le Gouvernement a également tenu dans cette loi à **répondre aux besoins en logement des populations ultramarines, en particulier des plus modestes**. Afin de satisfaire une demande importante, la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement libre et intermédiaire, issue de la loi dite Girardin, a été réorientée vers le logement social.

La LODEOM fournit donc une source supplémentaire de financement pour le logement social, en plus de la ligne budgétaire unique. Se pose désormais la question de l'articulation entre ces deux modes de financement.

• Le projet de loi initial a significativement évolué au cours de son examen par le Parlement, notamment afin de prendre en compte la crise sociale aux Antilles. Cette crise a entraîné la mise en place des États généraux de l'outre-mer, puis l'organisation du Conseil interministériel de l'outre-mer, événements qui ont davantage mobilisé en 2009 les services de l'État que l'application de la LODEOM.

Au-delà de la simple consultation obligatoire des exécutifs locaux sur les actes réglementaires d'application de la loi, le Gouvernement a souhaité prendre en compte leurs avis, retardant ainsi pour des raisons louables la publication de ces actes.

Ce contexte général explique largement les délais de mise en oeuvre de certaines dispositions de la loi, qui résultent également, s'agissant de la défiscalisation et de la continuité territoriale, de la notification à la Commission européenne.

- C'est la première fois qu'au sein de notre Commission une mission de contrôle de l'application de la loi est conduite par deux députés de bord politique différent : mon collègue Claude Bartolone, député de l'opposition, et moi-même, député de la majorité. Nous avons tous les deux veillé, au cours de cette mission, à épargner les outre-mer des clivages politiques métropolitains tout en conservant nos propres convictions. Nous avons également souhaité écouter et comprendre en nous rendant sur place dans sept des douze outre-mer.

- Afin d'assurer le plein succès de la LODEOM, il conviendrait tout d'abord de publier les actes d'application manquants, s'agissant en particulier de l'aide au fret et de la continuité territoriale.

Il conviendrait ensuite d'assurer le « service après-vente » de la loi, dont les potentialités ne sont pas suffisamment connues des acteurs locaux, socio-économiques mais également institutionnels.

Les acteurs locaux doivent désormais s'approprier cette loi qui leur apporte le soutien dont ils ont besoin pour faire face aux enjeux actuels des outre-mer.

Gaël YANNO

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 29 septembre 2010, la Commission procède à l'examen, sur le rapport de MM. Claude Bartolone et Gaël Yanno, de l'application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 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 pourriez-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.

ANNEXE I : ACTES PRODUITS OU DEVANT ÊTRE PRODUITS EN APPLICATION DE LA LODEOM

Article	Acte prévu par	Nature	Objet	Date limite	Références / Commentaires
1	Décret en Conseil d'État	Possibilité de réglementer les prix des produits de première nécessité			Simple possibilité accordée par la loi au Gouvernement
4	2 ^e du III de l'article 44 <i>quaterdecies</i> du CGI	Décret	Liste des communes éligibles aux ZFA bonifiées (impôt sur les bénéfices).		Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009
5	VII du même article	Décret	Obligations déclaratives des entreprises en ZFA		Décret n° 2010-135 du 10 février 2010
6	2 ^e du III de l'article 1466 F du CGI	Décret	Liste des communes éligibles aux ZFA bonifiées (TP)		Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009
6	2 ^e de l'article 1388 <i>quinquies</i> du CGI	Décret	Liste des communes éligibles aux ZFA bonifiées (TFPB)		Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009
6	<i>Non exigé par la loi</i>		Liste des secteurs prioritaires ouvrant droit aux ZFA		Décret n° 2009-1778 du 30 décembre 2009
13	Dernière phrase de l'article L.5112-1 du code de la santé publique	Décret en Conseil d'État	Adaptation de la pharmacopée française à la pharmacopée d'outre-mer		Décret n° 2010-415 du 27 avril 2010
16	15 ^{ème} alinéa du I de l'article 199 <i>undecies</i> B du CGI	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'outre-mer	Application de la restriction apportée à la défiscalisation des véhicules de tourisme		Arrêté du 5 février 2010
16	17 ^{ème} alinéa du même I	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'outre-mer	Fixation du plafond défiscalisation spécifique au secteur des énergies renouvelables		En cours de préparation
17	1 ^{er} alinéa du I de l'article 217 <i>undecies</i> du CGI	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'outre-mer	Fixation du plafond défiscalisation spécifique au secteur des énergies renouvelables		En cours de préparation
19	Second alinéa de l'article 242 <i>sexies</i> du CGI	Décret	Fixation des modalités de transmission électronique de la déclaration au premier euro des investissements défiscalisés		Décret n° 2010-136 du 10 février 2010 relatif à la déclaration des investissements réalisés outre-mer.
24	<i>in fine</i>	Décret	Application de l'aide au fret		En cours de préparation
25	4 ^e du IV de l'article L.752-3-2 du code de la sécurité sociale	Décret	Liste des communes éligibles aux exonérations bonifiées		Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009
	Article 159 de la loi de finances pour 2009	Décret	Application de la réforme des exonérations		Décret n° 2009-1743 du 29 décembre 2009

26	Alinéa 2	Décret	Montant de l'aide à la rénovation hôtelière		Décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010
28		Rapport	Rapport de l'ARCEP sur la téléphonie et les communications électroniques outre-mer		Rapport de janvier 2010
29	2 ^{ème} alinéa du 1 ^{er} de l'article 1594 I bis du CGI	Décret	Prix maximum de cession conditionnant le bénéfice de l'exonération de droits d'enregistrement en cas de cession de parts d'hôtels détenues sous l'empire de la loi dite « Pons »		Décret n° 2010-319 du 22 mars 2010
31	<i>in fine</i>	Décret	Modalités d'attribution des aides du FEI		Décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009
32	IV	Décret	Modalités d'application du plan d'apurement des dettes sociales		Décret n° 2009-1654 du 23 décembre 2009
33	2° du I de l'article L.472-1-9 du CCH	Décret	Plafonds de loyer et de ressources conditionnant l'acquisition de parts de SCPI par les SAHLM		Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
35	IV	Arrêté des ministres chargés de la justice et de l'outre-mer	Désignation du président du conseil d'administration du GIP « Titres de propriété »		Mission de préfiguration en cours
	VII	Décret en Conseil d'État	Modalités d'application de l'article 35		Mission de préfiguration en cours
37		Rapport	Rapport annuel sur le logement	1 ^{er} octobre de chaque année	
	a du 2 de l'article 199 undécies A du CGI	Décret	Surface maximale éligible à la défiscalisation de la résidence principale		Décret n° 2009-1779 du 30 décembre 2009
	2° du I de l'article 199 undécies C du CGI	Décret	Plafonds de ressources des locataires conditionnant l'éligibilité des logements à la défiscalisation		Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
38	3° du même I	Décret	Plafonds de loyers		Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	5° du même I	Décret	Part de logements très sociaux dans les ensembles d'investissements soumis à agrément		Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	Même 5°	Décret	Plafonds de loyers et de ressources pour l'application du 5°		Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010

38	6° du même I	Décret	Fraction du prix de revient des logements devant être consacrée à des dépenses d'énergie renouvelable	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	Même 6°	Arrêté du ministre chargé du budget	Nature des dépenses concernées	En cours de préparation
39	7° du même I	Décret	Plafonds de ressources des locataires en cas de location-accession	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	2 ^{ème} alinéa du II du même article	Décret	Précision de la définition du prix de revient des logements	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	VI du même article	Décret	Travaux de réhabilitation éligibles à la défiscalisation	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010
	Dernier alinéa du XI de l'article 199 septuies du CGI	Décret	Possibilité d'adapter les plafonds de loyers et de ressources pour le « Scellier outre-mer »	Décret n° 2009-1672 du 28 décembre 2009
	Article L.371-5 du CCH	Décret	Extension des compétences de l'ANAH à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon	Décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009
45	Dernière phrase du 1 ^{er} alinéa de l'article 4 de la loi n° 96-1241	Décret	Prolongation de la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques	Modifications par la loi dite Grenelle II
	Second alinéa du I	Décret	Modalités de fonctionnement du fonds de continuité territoriale	En cours de préparation
50	Second alinéa du I	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'outre-mer	Plafonds de ressources conditionnant l'attribution de l'aide à la continuité territoriale	En cours de préparation
	2 ^{ème} alinéa du III	Arrêté des ministres chargés des transports et de l'outre-mer	Déplacements éligibles à l'aide	En cours de préparation
	VI	Décret	Conditions d'application et règles de cumul des aides	En cours de préparation
	3 ^{ème} alinéa du VII	Décret	Organisation et fonctionnement des GIP « Continuité »	En cours de préparation
	Dernier alinéa du VII	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'outre-mer	Modalités de gestion dérogatoire de la continuité	En cours de préparation
1 ^{er} alinéa de l'article L.330-3-1 du code de l'aviation civile	Décret	Fourmiture de données par transporteurs aériens		

50	<i>Idem</i>	Synthèse	Fournie au Parlement sur les données fournies par les transporteurs aériens	1 ^{er} septembre de chaque année	
	Second alinéa du même article	Arrêté des ministres chargés des transports et de l'outre-mer	Possibilité de soumettre à la même obligation de transmission les compagnies non soumises à obligation de service public		
53	9 ^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-108	Décret	Prix de rachat de l'énergie produite à partir de bagasse		Décret n° 1342 du 29 octobre 2009
56	Second alinéa de l'article L.712-7 du code monétaire et financier	Décret	Sanctions applicables en cas de manquement aux obligations déclaratives auprès de l'IEOM		En cours de préparation
60	4 ^{ème} alinéa de l'article 68-20-1 du code minier	Décret en Conseil d'État	Approbation du schéma minier en Guyane		Décret n° 2010-727 du 29 juin 2010
62	Dernier alinéa de l'article 9 du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime	Décret	Autorisations de pêche Mayotte et Clipperton		Décret n° 2010-728 du 29 juin 2010
	III	Décret	Autorisations de pêche TAAF		Décret n° 2009-1039 du 26 août 2009
72	Alinéa 4	9 ordonnances	Divers	30 novembre 2010	
	Alinéa 5	Rapport	Rapport biennal de la CNEPEOM	1 ^{er} octobre de chaque année	
74	Alinéa 6	Rapport	Rapport annuel au Parlement		
	Alinéa 6	Rapport	Rapport du Gouvernement à la CNEPEOM sur les dépenses de formation professionnelle conditionnant le bénéfice des ZFA		
	<i>Non exigé par la loi</i>	Décret	<i>Composition et fonctionnement de la CNEPEOM</i>		<i>Décret n° 210-1048 du 1^{er} septembre 2010</i>

ANNEXE II : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LES RAPPORTEURS

À PARIS

Députés d'outre-mer

- Alfred ALMONT, député de Martinique
- Annick GIRARDIN, députée de Saint-Pierre-et-Miquelon
- Serge LETCHIMY, député de Martinique
- Albert LIKUVALU, député de Wallis-et-Futuna
- Victorin LUREL, député de Guadeloupe
- Louis-Joseph MANSCOUR, député de Martinique
- Bruno SANDRAS, député de Polynésie française

Ministère chargé de l'Outre-mer

- Marie-Luce PENCHARD, Ministre chargée de l'Outre-mer
- Olivier JACOB, directeur adjoint du cabinet de la Ministre
- Pascal BOLOT, directeur adjoint du cabinet de la Ministre
- Laetitia DE LA MAISONNEUVE, conseillère parlementaire
- Xavier BRUNETIÈRE, conseiller technique
- Foulques CHOMBART DE LAUWE, conseiller technique
- Vincent BOUVIER, délégué général à l'Outre-mer
- Xavier BARROIS, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
- Jean-Loup MERLOT, chef du département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable
- Jean-Bernard NILAM, chef du département de la vie économique, de l'emploi et de la formation

Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi

- Yohann BÉNARD, directeur adjoint du cabinet de la Ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi
- Cyril SNIADOWER, chef du bureau B1 à la direction de la Législation fiscale

**Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État –
Direction générale des finances publiques**

- Jean-Pierre LIEB, chef du service juridique
- Patrice LAUSSUCQ, chef du bureau des agréments et rescrits
- Francis PONTON, directeur divisionnaire, bureau des agréments et rescrits
- Ingrid ROY, adjointe au directeur divisionnaire

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

- François-Xavier BIEUVILLE, directeur général

Fédération des entreprises d'outre-mer

- Guy DUPONT, président
- Alain VIENNEY, délégué général

**Cabinets de défiscalisation membre du Groupement d'intérêt économique
Ingénierie financière outre-mer (GIFOM)**

- Luc DOMERGUE, administrateur du GIFOM
- Nathalie LEROY, présidente d'INFI
- Vatea MOARII, Fipromer
- Philippe SOUCHIER, Outremer Finance

Union sociale pour l'habitat

- Mahieddine HEDLI, directeur à l'outre-mer

À MAYOTTE

Préfecture

- Hubert DERACHE, préfet
- Christophe PEYREL, secrétaire général
- François MENGIN LECREULX, secrétaire général pour les affaires économiques et régionales
- Jean-Paul NORMAND, directeur de cabinet
- Nathalie KAUFELD, chef du bureau des affaires économiques
- Philippe GALMICHE, délégué au tourisme

Parlementaires

- Abdoulatifou ALY, député
- Soibahadine IBRAHIM RAMADANI, sénateur

Conseil général

- Ahamed ATTOUMANI DOUCHINA, président
- Moiyegue ZOUBERT, chef de cabinet
- Jean-Claude LOUCHET, directeur général des services

Mairie de Mamoudzou

- Abdourahamane SOILIH, maire
- Anthoumani SOUDJAY, directeur de cabinet
- Abdou Razak MOHAMED, directeur général des services
- Zaidou TAVANDAY, directeur général adjoint à la population
- Assani ALI, coordonnateur des activités jeunesse et sports

Tribunal supérieur d'appel

- Paul BAUDOUIN, président

Direction des services fiscaux

- Héric JEAN-BAPTISTE, directeur

Chambre de commerce et d'industrie

- Serge CASTEL, président
- Ibrahim ABOUBACAR, directeur général

Chambre des métiers et de l'artisanat

- Mohamed HOULAM, premier vice-président
- Mohamed BOINA, secrétaire général

Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture

- Dani SALIM, président

Organisations patronales

- Mouvement des entreprises de France (MEDEF) : Michel TAILLEFER, président
- Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : Omar SIMBA

Organisations syndicales

- Confédération générale du travail (CGT) : Salim NAHOUDA, secrétaire général, et Bruno GALLOIS-PARMENTIER, permanent chargé des affaires juridiques
- Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) : Soulaïmana NOUSSOURA, président
- Union territoriale de Force ouvrière : Madi M'COLO HAMIDOU, secrétaire général

Société immobilière de Mayotte

- Mahamoud AZIHARY, directeur général

Visites de sites d'activité économique

- Port de Longoni : Jacques TOTO, directeur, et Pascal LACROIX, commandant
- Mayotte Aquaculture : Yann PEROT, responsable de production
- Hôtel Trevani : Sébastien RANDON, directeur

À LA RÉUNION

Préfecture

- Michel THEUIL, secrétaire général

Parlementaires

- Patrick LEBRETON, député
- Didier ROBERT, député
- René-Paul VICTORIA, député

Conseil régional

- Raymond LAURET, conseiller régional, président de la commission du développement économique

Conseil économique et social

- Jean-Raymond MONDON, président
- Guy DUPONT, vice-président
- Didier LAMOTTE, directeur
- Yvette CHEN-YEN-SU, chargée de mission

Conseil général

- Nassimah DINDAR, présidente

Mairie de Saint-Denis de La Réunion

- Gilbert ANNETTE, maire

Direction régionale des finances publiques

- Ghislaine VEYSSIER, directrice régionale
- Christine FIGUIÈRE, directrice divisionnaire
- Jean-François AROULDASSOU, inspecteur départemental expert

Caisse générale de sécurité sociale

- Martial OGOR, directeur du recouvrement
- Virginie HO SIK CHUEN, responsable du contentieux

- Odile YUEYEW, responsable de la gestion des comptes
- Christelle NICOLAS, stagiaire de l'École nationale supérieure de sécurité sociale

Ordre des experts comptables

- Isabelle CARMI, vice-présidente
- Philippe HO YEN, vice-président, membre de la cellule INFOLODEOM
- Pierre-Alain FRÉCAUT, trésorier
- Pascal TERRAZZONI, conseiller
- Rémi AMATO, membre de la cellule INFOLODEOM
- Jean-Luc CHANE SAM, membre de la cellule INFOLODEOM

La Réunion économique

- Jean-François MOSER, président
- François CAILLÉ, président du MEDEF
- Maurice CERISOLA, président de l'Association pour le développement industriel de La Réunion
- Yann DE PRINCE, président de l'Association réunionnaise des professionnels des technologies d'information et de communication
- Jean-Marie LEBOURVELLEC, président de la Fédération réunionnaise du BTP
- Guy DUPONT, membre honoraire

Réunion de travail avec les représentants des secteurs prioritaires au sens de la LODEOM

Table ronde sur la défiscalisation du logement

- Direction départementale de l'équipement : Jean-Luc MASSON, directeur, Laurent CONDOMINES, chef du service habitat et construction, et Jean-Jacques SORBIER, adjoint au chef de service
- Cellule économique régionale du BTP de La Réunion : Frédéric LORION, directeur
- Fédération des promoteurs constructeurs de La Réunion : Christian HÉNON et Olivier ANGELLOZ, vice-présidents

- Fédération des sociétés immobilières et foncières : Eric WUILLAI, délégué régional, et Jean-Jacques BALLESTER, directeur de production de CBO TERRITORIA
- Association réunionnaise des maîtres d'ouvrages sociaux : Véronique OZIL, présidente-directrice générale de la Société HLM de La Réunion, Mario DI CARLO, directeur général de la Société d'économie mixte d'aménagement et de construction, Philippe JOUANEN, directeur général de la Société immobilière du département de La Réunion (SIDR), et Hervé AERTNER, directeur du développement de la SIDR
- Chambre de métiers et de l'artisanat : Alçay MOUROUVAYE, secrétaire général adjoint
- Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics : Roger GEORGES, vice-président, et Bernard TILLON, secrétaire général
- Confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment de La Réunion : Joël FOUGERAIS, vice-président, et Gaël ASSAM, secrétaire générale
- La Réunion économique : Germain GULTZGOFF, secrétaire général

Visite d'entreprises

- Sucrierie de Bois Rouge : Jean-François MOSER, président, et Jean-Claude PONY, *assistant general manager*
- Mak-Yuen industries : Nathalie MAK YUEN VI-TONG,

Déjeuner-débat dans la commune du Tampon

- Didier ROBERT, député-maire
- Jean-Bernard HOARAU, élu délégué
- Nazir PATEL, conseiller municipal
- Tony MANGLOU, directeur du développement économique
- Bernard PICARDO, président de la chambre des métiers et de l'artisanat
- Pierre-Paul AH-SOUNE, président-directeur général de la Maison Ah-Soune
- Nathalie MAK YUEN VI-TONG, Mak-Yuen industries

EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Haut-Commissariat de la République

- Adolphe COLRAT, haut-commissaire
- Éric SPITZ, secrétaire général
- Magali CHARBONNEAU, directrice de cabinet
- Agnès JAGUENEAU, directrice des actions de l'État
- Karl MARTIN, chef du bureau des affaires économiques et des entreprises
- Stéphane MARTIN, directeur de la réglementation et du contrôle de la légalité
- Nicolas MOUY, directeur de l'ingénierie publique et des affaires communales

Parlementaires

- Michel BUIILLARD, député
- Bruno SANDRAS, député

Conseil économique, social et environnemental

- Michel PAOLETTI, président du groupe Outre-mer

Gouvernement de la Polynésie française

- Gaston TONG SANG, président
- Édouard FRITCH, vice-président
- Tearii ALPHA, ministre des affaires foncières, de l'aménagement, de l'habitat et de l'équipement
- Teva ROHFRIEHSCH, ministre de la reconversion économique, du commerce extérieur, de l'industrie et de l'entreprise
- Steeve HAMBLIN, ministre du tourisme et des transports aériens internationaux
- Teura IRITI, ministre de la solidarité et de la famille
- Jules IEN FA, ministre de la santé et de l'écologie

- Moana GREIG, ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Temauri FOSTER, ministre des ressources maritimes
- Frédéric RIVETA, ministre de l'économie rurale
- Louis FREBAULT, ministre du développement des archipels et des transports intérieurs
- Lana TETUANUI, ministre du travail et de l'emploi
- Jean-Pierre BEAURY, ministre de la jeunesse et des sports
- Philippe MACHENAUD, secrétaire général du Gouvernement
- Jean-Gérard LÉBOUCHER, secrétaire général du conseil des ministres

Assemblée de la Polynésie française

- Oscar TEMARU, président

Parquet

- Serge SAMUEL, procureur général près la cour d'appel de Papeete
- José THOREL, procureur de la République de Papeete

Chambre territoriale des comptes

- Jacques BASSET, président
- Michel CORMIER, procureur financier
- Patricia TETTOFA-HARGOUS, assistante de vérification

Trésorerie générale

- Yann DE MOLLIENS, trésorier-payeur général
- Christelle GUYOMARD, chargée de mission

Agence française de développement (AFD)

- François GIOVALUCCHI, directeur

Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM)

- Jimmy WONG, vice-président industrie
- Jules CHANGUES, vice-président services
- Stéphane CHIN LOY, vice-président métiers
- Bernard PHILIPPON, secrétaire
- Évelyne LEE, trésorière adjointe
- Didier CHOMER, élu du collège industrie
- Mairai SUN, directeur général adjoint

Table ronde sur la défiscalisation des investissements productifs

- Haut-commissariat : Éric SPITZ, secrétaire général ; Magali CHARBONNEAU, directrice du cabinet ; Agnès JAGUENEAU, directrice des actions de l'État ; Karl MARTIN, chef du bureau des affaires économiques et des entreprises ; Valérie LEFAIT, collaboratrice du chef du bureau des affaires économiques et des entreprises
- Trésorerie générale : Yann DE MOLLIENS, trésorier-payeur général ; Christelle GUYOMARD, chargée de mission
- Gouvernement de la Polynésie française : Tearii ALPHA, ministre des affaires foncières, de l'aménagement, de l'habitat et de l'équipement ; Teva ROHFRICTSCH, ministre de la reconversion économique, du commerce extérieur, de l'industrie et de l'entreprise ; Steeve HAMBLIN, ministre du tourisme et des transports aériens internationaux ; Patricia LICHON, chef de cabinet du ministre du développement des archipels et des transports intérieurs
- CCISM : Jimmy WONG, vice-président ; Didier CHOMER, élu du collège industrie
- Luc TAPETA, président du Conseil des entreprises de Polynésie française (CEPF)
- Office des postes et télécommunications : François VOIRIN, président du conseil d'administration ; Manfred CHAVE, directeur général
- Éric COURBIER, directeur administratif et financier d'Électricité de Tahiti
- Jean-Luc JAUMOUILLE, directeur administratif et financier du groupe Louis Wane

- Hubert VIARIS DE LESEGNO, directeur général de la Brasserie de Tahiti
- Alexandre LAURENT, cabinet de défiscalisation I2F

Table ronde sur la défiscalisation du logement

- Haut-commissariat : Éric SPITZ, secrétaire général ; Magali CHARBONNEAU, directrice du cabinet ; Agnès JAGUENEAU, directrice des actions de l'État ; Karl MARTIN, chef du bureau des affaires économiques et des entreprises ; Sylvain OLIVIER, chef du bureau de l'action interministérielle et des politiques contractuelles ; Valérie LEFAIT, collaboratrice du chef du bureau des affaires économiques et des entreprises
- Trésorerie générale : Yann DE MOLLIENS, trésorier-payeur général ; Christelle GUYOMARD, chargée de mission
- Gouvernement de la Polynésie française : Tearii ALPHA, ministre des affaires foncières, de l'aménagement, de l'habitat et de l'équipement ; Marcel TUIHANI, directeur de cabinet du ministre de la solidarité et de la famille
- Bernard PHILIPON, secrétaire de la CCISM
- CEPF : Luc TAPETA, président ; Jean-Claude LECUELLE, secrétaire général ; Olivier LOUX, membre en charge du logement social
- CGPME : Christophe PLÉE, président ; Thomas CHEVRIER, membre
- Société d'aménagement et de gestion de la Polynésie française : Llewellyn TEMATAHOTOA, directeur général ; Franck MAILLERET, directeur administratif et financier
- Pascal DELANOY, président de la Chambre syndicale des métiers du génie civil et des travaux publics
- Jerry BIRET, directeur général de l'Office polynésien de l'habitat
- Jacques DERUE, directeur général de l'Établissement d'aménagement et de développement
- Alexandre LAURENT, cabinet de défiscalisation I2F

Organisations syndicales

- Confédération A tia i mua : Yves LAUGROST, trésorier ; Madeleine SHANG, membre
- Confédération des syndicats indépendants de Polynésie : Cyril LE GAYIC, secrétaire général ; Eugène SOMMERS, permanent

- Confédération *O oe to oe rima* : Ronald TEROROTUA, secrétaire général ; Atonia TERIINOHORAI, secrétaire général adjoint
- Jean-Pierre CHING, membre de l'intersyndicale des fonctionnaires de l'État
- Angélo FREBAULT, secrétaire général adjoint de la Confédération syndicale des travailleurs de Polynésie/Force ouvrière (CSTP-FO)
- Karl MANUTAHU, secrétaire général de FO-pénitentiaire

EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Haut-Commissariat de la République

- Yves DASSONVILLE, haut-commissaire
- Thierry SUQUET, secrétaire général
- Christian CHASSAING, directeur de cabinet
- Béatrice STEFFAN, secrétaire générale adjointe
- Christian ASSAILLY, directeur de l'aviation civile
- Geneviève FALCO, directrice des actions interministérielles et des relations avec les collectivités locales
- Aurélien LOUIS, directeur de l'industrie, des mines et de l'environnement
- Pierre-Yves VION, directeur de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement
- Pascal MUSELLO, responsable du passeport-mobilité
- François-Xavier RAUZIÈRES, chargé de mission pour le logement social
- Reuben LOS, chargé de mission
- Armand APRUZZESE, commissaire délégué de la République en Province Nord
- Antonio ILALIO, adjoint au commissaire délégué

Parlementaires

- Pierre FROGIER, député
- Simon LOUECKHOTE, sénateur

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

- Philippe GOMÈS, président
- Pierre NGAIOHNI, vice-président
- Bernard DELADRIÈRE, membre du Gouvernement chargé du budget, de la fiscalité et de l'économie numérique

- Jean-Louis D'ANGLEBERMES, membre du Gouvernement chargé de l'écologie, du développement durable, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
- Simon LOUECKHOTE, membre du Gouvernement chargé de la fonction publique
- Jean-Claude BRIAULT, membre du Gouvernement chargé de la jeunesse et des sports
- Dewé GORODEY, membre du Gouvernement chargée de la culture, de la condition féminine et de la citoyenneté
- Philippe GERMAIN, membre du Gouvernement chargé de l'économie, de l'industrie et du travail
- Sonia BACKES, membre du Gouvernement chargée de l'enseignement
- Yann DEVILLERS, membre du Gouvernement chargé des infrastructures publiques et du transport aérien domestique, terrestre et maritime
- Philippe DUNOYER, membre du Gouvernement chargé de la santé, de la famille, de la solidarité, du handicap
- François GARDE, secrétaire général
- Bertrand TUREAU, directeur adjoint du cabinet du président
- Anne Gras, conseillère technique du membre du Gouvernement chargé du budget, de la fiscalité et de l'économie numérique
- Gildas LEBRET, collaborateur du membre du Gouvernement chargé du budget, de la fiscalité et de l'économie numérique
- Stéphanie BOITEUX, directrice des services fiscaux
- Michael LACRAMPE, responsable de la cellule des agréments fiscaux

Congrès de la Nouvelle-Calédonie

- Harold MARTIN, président
- Pierre BRETEGNIER, président de la commission permanente

Province Sud

- Pierre FROGIER, président de l'assemblée
- Éric GAY, premier vice-président

- Pierre BRETEGNIER, président de la commission de la réglementation économique
- Gil BRIAL, président de la commission des infrastructures et du transport
- Cynthia LIGEARD, présidente de la commission du développement économique
- Frédéric GARCIA, secrétaire général adjoint

Province Nord

- Joseph GOROMIDO, conseiller provincial, maire de Koné
- Guigui DOUNEHOTE, conseiller provincial, maire de Voh
- Bernadette SALAUN, directrice de cabinet du président de la Province Nord
- Ferdinand POAOUTETA, conseiller spécial du président
- Marie-Josée CONSIGNY, secrétaire générale
- Albert SIO, directeur de la culture
- Luc BATAILLÉ, chef de la cellule Koniambo

Province des Îles Loyauté

- Néko HNEPEUNE, président de l'assemblée

Mairie de Nouméa

- Jean LÈQUES, maire

Chambre territoriale des comptes

- François MONTI, président
- Thomas GOVEDARICA, premier conseiller
- Thierry MOUTARD, premier conseiller
- Philippe PONT, premier conseiller

Trésorerie générale

- Guillaume ROUAULT, inspecteur principal
- Bruno FAFIN, chargé des dossiers de défiscalisation

Union calédonienne

- Charles PIDJOT, président
- Gérard REIGNIER, secrétaire general
- Édouard LEONI

Conseillers du commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie

- Fabrice COLIN, conseiller pour la recherche et l'innovation du président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- Denis ÉTOURNAUD, directeur général de Bluescope Acier
- Pierre KRAFFT, directeur de CFAO
- Charles LAVOIX, groupe Lavoix
- Jean-Michel LE MOIGN, gérant d'Horizon
- Michel QUINTARD, Locauto
- Stéphane RENAUD, directeur de TNS Sofres
- Doriane SANCHEZ-LEBRIS, chargée de mission à l'Agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie
- Jacques SOUCHE, directeur de Colas
- Barbara VLAEMINCK, présidente du syndicat des ENR Synergie

Table ronde sur la défiscalisation du logement

- André DESPLAT, président de la CCI
- MEDEF : Daniel OCHIDA, président ; Thierry GRANIER, conseiller technique
- Serge DARMIZIN, vice-président de BTP NC
- Denis ÉTOURNAUD, Fédération des industries de Nouvelle-Calédonie
- François-Xavier BONNET, gérant de Promobat développement
- Daniel LEROUX, architecte
- Claude HUGON, directeur administratif et financier de la Société d'économie mixte de l'agglomération

- Sandra NOIRAULT, directrice financière de la Société immobilière de Nouvelle Calédonie
- M. Stéphane YOTEAU, directeur du Fonds social de l'habitat
- Notaires : Jacqueline CALVET-LEQUES, vice-présidente de la Chambre des notaires ; Antoine BERGEOT, Jean-Daniel BURTET ; Philippe ROUVRAY
- Banque calédonienne d'investissement : Nathalie BERTHÉ, responsable du pôle des marchés spécialisés ; Jean-René COULSON, responsable particulier
- Olivier BEGUINOT, directeur commercial de BNP Paribas
- Bruno QUERO, directeur du pôle des professionnels de l'immobilier de la Banque de Nouvelle-Calédonie
- Édouard WONG FAT, directeur de la Société générale
- Cabinet de défiscalisation I2F : Yves DORNER, président ; Laetitia GRUBER, Responsable du secteur logement
- HV Finance : Catherine RIEU, gérante ; Emmanuel RIEU, gérant
- Jean-Marc BRUEL, gérant de Calédonienne d'ingénierie
- Sébastien MOUREN, gérant de Tropic Investissement
- Émeric REQUENA, directeur adjoint du cabinet de défiscalisation INFI

Table ronde sur la défiscalisation des investissements productifs

- André DESPLAT, président de la CCI
- MEDEF : Daniel OCHIDA, président ; Yann BIGNON, membre ; Jean-François BOUILLAGUET, membre
- André BRUDART, membre de la CGPME
- Union professionnelle artisanale : Georges LAI THAM, président ; Philippe DOUYÈRE, membre
- Yannick GLOUX BAUCHET, membre du syndicat des hôteliers
- Henri MORIMI, co-président de l'Association des hôtels de Nouvelle-Calédonie
- Jean-Michel MASSON, directeur général d'Air Calédonie International

- Antoine BERGEOT, notaire
- Cabinet de défiscalisation I2F : Arnaud BUFFIN ; Patrick DUPONT
- HV Finance : Catherine RIEU, gérante ; Emmanuel RIEU, gérant
- Jean-Marc BRUEL, gérant de Calédonienne d'ingénierie
- Yann CHERRI, gérant de YC Consultant
- Olivia MARIE, gérante d'IFC

Table ronde avec les organisations syndicales représentatives

Visite d'opérations réalisées dans le secteur du logement

- Dans le Grand Nouméa : Thierry CORNAILLE, directeur général de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie ; Claude HUGON, directeur administratif et financier de la Société d'économie mixte de l'agglomération ; Stéphane YOTEAU, directeur du Fonds social de l'habitat
- En Province Nord : Ange-Marie BENOIT, directeur des opérations de la SEM Grand projet VKP

Visite de sites de production de Nickel

- En province Sud : Peter POPINGA, directeur général de Vale Inco Nouvelle-Calédonie ; Jean-François DAVID, directeur général délégué ; Yves ROUSSEL, directeur général délégué ; Jean-Jacques PERRAUD, directeur adjoint
- En Province Nord : Denis LACHANCE, président de Koniambo Nickel SAS

EN GUADELOUPE

Préfecture

- Jean-Luc Michel FABRE, préfet
- Étienne DESPLANQUES, directeur de cabinet
- Jeanne TOR-DE TARLÉ, secrétaire générale adjointe en charge des affaires régionales
- Farida BOUBEKEUR, directrice des actions de l'État et des affaires décentralisées
- Annick MOINE-PICARD, chef du bureau des politiques contractuelles
- Marie-José RODIN, adjointe au chef du bureau des politiques contractuelles

Parlementaires

- Jeanny MARC, députée
- Daniel MARSIN, sénateur
- Lucette MICHAUX-CHEVRY, sénatrice

Conseil régional

- Victorin LUREL, président
- Dominique LABAN, directeur de cabinet
- Marc VIZY, directeur général des services

Conseil général

- Félix DESPLAN, premier vice-président
- Michaël CERIVAL, directeur adjoint des finances

Mairie de Pointe-À-Pitre

- Jacques BANGOU, maire

Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique

- Franc-Gilbert BANQUEY, président

Direction régionale des finances publiques

- Daniel CASABIANCA, directeur régional
- Thierry PIERROT, directeur divisionnaire
- Joëlle GROS-DÉSIR, inspectrice

Services de l'État

- Georges BEAUPREAU, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- Vincent FAUCHER, directeur de l'agriculture et de la forêt
- Michel GORON, adjoint au directeur régional des affaires maritimes chargé des affaires économiques

Caisse générale de sécurité sociale

- Henri YACOU, directeur général
- Béatrice RESID, directrice générale adjointe
- Élie PINEAU, direction études, conseils et qualité
- Betty BESRY, direction de la mutualité sociale agricole
- Catherine GERMAIN, responsable du bureau de la coordination et de la planification à la direction du recouvrement des cotisations

Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

- Charles APANON, directeur de l'agence de Guadeloupe

Table ronde sur la défiscalisation du logement

- Direction départementale de l'équipement : Daniel NICOLAS, directeur ; Dominique JOMCKHEERE ; Pascal LE GRAND
- François VANNOBEL, chargé de mission au secrétariat général de la préfecture
- Société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) Guadeloupe : Jean-Pierre APPOLLINAIRE, directeur du patrimoine ; Nicolas GOSSELIN
- SIKOA : Bernard HOPITAL, président du directoire ; Michel OLIVARES, directeur général

- Laurent BOUSSIN, directeur général de la Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe
- Rémi GIORIA, directeur du développement d'Alcyom

Société immobilière de la Guadeloupe

- Dominique DUCOURTIOUX, directeur général
- Loïc PETIT, directeur général adjoint
- Alain MOREL, directeur administratif et financier

Table ronde sur la défiscalisation des investissements productifs

- Didier PAYEN, membre du Conseil économique et social régional
- Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre : Colette KOURY, présidente ; Philippe KALIL, deuxième vice-président ; Christophe LOUIS, membre du bureau ; Robert ARNOUX, Raymond GABRIEL et Éric KOURY, élus
- Patrick GOTTE, Chambre d'agriculture
- Willy ANGÈLE, président du MEDEF
- Patrice LASNIER, Fédération régionale du BTP
- Jean-Pierre LEONCEDIS, Fédération nationale de l'immobilier
- Didier BERGEN, Ordre des architectes
- Patrick SEIGNOURET, Association des moyennes et petites industries (AMPI)
- Société guadeloupéenne de financement : Philippe MUTIN, directeur général ; Philippe GENÉVE, directeur commercial
- Mylène DORVILMA, cabinet de défiscalisation CLI

EN MARTINIQUE

Préfecture

- Ange MANCINI, préfet
- Jean-René VACHER, secrétaire général
- Sandrine MICHALON, sous-préfet délégué à la cohésion sociale et à la jeunesse
- Paul LAVILLE, sous-préfet du Marin
- Didier BERNARD, sous-préfet de Saint-Pierre
- Annie VALLÉE, directrice de l'Europe et de l'aménagement
- Paul SAINTE-ROSE, chargé de mission affaires économiques
- Antoine DÉSIÉ, responsable du bureau de la gestion financière

Parlementaires

- Alfred MARIE-JEANNE, député
- Claude LISE, sénateur

Conseil régional

- Jean CRUSOL, président de la commission des affaires économiques

Conseil général

- Claude LISE, président
- Jean PATTERY, directeur de cabinet
- Pascal MARGUERITE, chargé de mission à l'économie et aux relations européennes

Mairie de Fort-de-France

- Raymond SAINT-LOUIS-AUGUSTIN, maire
- Johnny HAJJAR, adjoint au maire, président de la commission Économie et rayonnement
- Jacob NARAYADOU, adjoint au maire en charge de la coopération

- Alain ALFRED, conseiller municipal en charge de la démocratie participative

Direction régionale des finances publiques

- Gérard HILAIRE, directeur régional
- Gabriel JEAN-BAPTISTE, directeur divisionnaire
- Maryse LOWENSKI, inspectrice experte

Services de l'État

- Roland AYMERICH, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- Éric LEGRIGEOIS, directeur départemental de l'Équipement
- Jean-Michel TROGNON, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP)
- José DELAUNAY-BELLEVILLE, délégué régional au tourisme
- Paul ADÈLE-AMÉLIE, délégué régional de LADOM
- Christian LACOUME, chef du pôle orientations et contrôles à la douane
- Jean-Max CHARLERY-ADÈLE, adjoint au responsable départemental de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE)

Caisse générale de sécurité sociale

- Marc SCHMIDT, directeur général

IEDOM

- Philippe LA COGNATA, directeur de l'agence de Martinique

AFD

- Éric BORDES, directeur

Organisations patronales

- MEDEF : Cyril COMTE, président ; Patrick LECURIEUX-DURIVAL, secrétaire général
- Guy OVIDE-ÉTIENNE, secrétaire général de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles

- Thibaud ASSIER DE POMPIGNAN, Écofip

Organisations syndicales

- Marc ADAINE, Union nationale des syndicats autonomes
- Éric BELLEMARE, Force ouvrière
- Bertrand CAMBUSSY, Centrale syndicale des travailleurs martiniquais
- Christiane FIBLEUIL-BLACODON, Confédération française démocratique du travail
- Albéric MARCELIN, Centrale démocratique martiniquaise des travailleurs
- Thierry RENARD, Fédération syndicale unitaire

Table ronde sur la défiscalisation du logement

- Philippe JEAN-ALEXIS, chef de service à la Chambre de commerce et d'industrie
- Serge JEAN-JOSEPH, président du syndicat des entrepreneurs du BTP
- Eddie CRIQUET, chargé d'opération à la SEMSAMAR Martinique
- Frédéric PELAGE, directeur financier de la Société immobilière de la Martinique
- Paul-Louis BOURROUILLON, groupe Le Villain

Table ronde sur la défiscalisation des investissements productifs

- Gwladys BORELVA, Chambre de commerce et d'industrie
- Frédérique ADREA-LORDINOT, trésorière de la CGPME
- Richard CRESTOR, secrétaire général de l'AMPI
- Corinne DE SEVERAC, ordre des experts comptables

EN GUYANE

Préfecture

- Daniel FÉREY, préfet
- Lionel LEMOINE, secrétaire général aux affaires régionales (SGAR)
- Dany PÉRI, directeur des services du SGAR

Parlementaires

- Chantal BERTHELOT, députée
- Christiane TAUBIRA, députée
- Jean-Étienne ANTOINETTE, sénateur
- Georges PATIENT, sénateur

Conseil régional

- Rodolphe ALEXANDRE, président

Conseil général

- Fabien CANAVY, premier vice-président

Maire de Cayenne

- Marie-Laure PHINÉRA-HORTH, maire

Parquet

- François Schneider, procureur de la République

Gendarmerie

- Colonel Daniel STRUB, chef d'état-major du commandement de la gendarmerie de Guyane
- Lieutenant Patrick SANIS, adjoint au commandant de la section de recherches de Cayenne

Direction régionale des finances publiques

- Stéphane BOUDJEMAH, chef du pôle gestion publique
- Francine DORILLEAU, responsable de la division des professionnels et du contrôle fiscal au pôle filière fiscale

- Gérard SCLAVNICK, comptable au service des impôts des entreprises des Cayenne
- Hélène SÉVENO, directrice du pôle pilotage et ressources
- Guy VAISSIÈRE, chef de division au pôle économique et financier

Services de l'État

- Joël DURANTON, directeur de la DRIRE
- Marie-Noëlle BALLARIN, directrice déléguée à la DDTEFP
- Patrick PLUMAIN, chef de service adjoint habitat et aménagement de la DDE

Caisse générale de sécurité sociale

- Roger HUTCHINSON, sous-directeur
- Philippe SUPPLY, agent comptable

Table ronde sur la défiscalisation

- Chambre de commerce et d'industrie de Guyane : Franck KRIVSKY, président de la commission des Finances ; Daniel PETIT, élu du collège services ; Jean-Pierre BOUVIER, membre associé ; Jean-Michel NICOLAS, directeur de cabinet ; Vania LAMA, directrice du développement et de l'aménagement du territoire ; Dominique THEGAT, directeur de l'appui aux entreprises ; Yves BELLEMARE
- Sylvain LEMKI, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat
- Jan DU, Association patronale de l'ouest guyanais
- Association des petites et moyennes industries de la Guyane : Bernard BOULLANGER, président ; Luk ROLLIN, délégué général
- Union guyanaise des transports routiers : Dominique MANGAL, président ; Sylvio PIED, vice-président
- Fédération régionale du BTP : Olivier MANTEZ ; Alain THEBIA ; Francis TINCO
- Jean-Jacques STAUCH, direction administrative et financière de la Société immobilière de Kourou
- Christelle TONY, responsable du service financier du secrétariat général de l'établissement public d'aménagement de la Guyane

- Jean-Louis ANTOINE, Fédération professionnelle du tourisme
- David HE, supermarket AKO
- Stéphane LAMBERT, expert-comptable ACTALIS
- Noëlla BANAI, assistante comptable, FIDREX
- Marie-Josée GAUTHIER, cadre en charge du développement économique de la mission Guyane du Centre national d'études spatiales
- Isabelle CORTANA, Conseil régional
- Jean-Louis POUDOC, Conseil général