



N° 3112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE
loi de finances pour 2016 (n° 3096)

TOME XII

OUTRE-MER

PAR M. SERGE LETCHIMY
Député

Voir les numéros : **3096, 3110** (annexe 33).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
ANALYSE BUDGÉTAIRE : UNE STABILITÉ GLOBALE DU BUDGET DES OUTRE-MER POUR 2016	9
I. UNE STABILITÉ EN TROMPE L'ŒIL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION OUTRE-MER	9
A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 : « EMPLOI OUTRE-MER »	10
1. L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » : un « coup de rabot » sur les exonérations de charges sociales pour les entreprises	10
a. La compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer	11
b. Des mesures de soutien aux entreprises.....	11
2. L'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » : une augmentation des crédits trompeuse ?	12
3. L'action n° 3 « Pilotage des politiques outre-mer » : un effort d'économies important et continu	13
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	13
1. La quasi-stabilité des crédits de la plupart des actions du programme (actions n° 2, 6, 8 et 9)	14
a. L'action n° 2 « Aménagement du territoire » : une légère augmentation des crédits en faveur de la politique contractuelle État-collectivités	14
b. L'action n° 6 « Collectivités territoriales » : une timide hausse des crédits, qui demeurent largement destinés à la reconversion de l'économie polynésienne	15
c. L'action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » : des financements constants mais décevants.....	15
d. L'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » : une action peu financée mais particulièrement utile.....	16
2. Une augmentation bienvenue des crédits dans le domaine sanitaire et social (action n° 4).....	16

3. Une ambition qui pourrait être renforcée en ce qui concerne le logement (action n° 1), la continuité territoriale (action n° 3) et la coopération régionale (action n° 7).....	17
a. L'action n° 1 « Logement » : un budget en baisse dans un contexte de besoins en hausse	17
b. L'action n° 3 « Continuité territoriale » : une hausse des crédits sensiblement insuffisante.....	18
c. L'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale » : des crédits marginaux pour une politique d'avenir.....	19
II. DES DÉPENSES FISCALES STABLES ET D'UN MONTANT SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS	21
A. LA MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS D'IMPÔT SUR LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS ET LE LOGEMENT SOCIAL	22
1. Le principe de ces crédits d'impôt.....	22
2. L'entrée en vigueur tardive de ces deux dispositifs	23
B. L'AMÉNAGEMENT DE L'EXTINCTION EN 2017 DE CERTAINS DISPOSITIFS FISCAUX	24
ANALYSE THÉMATIQUE : POUR UNE STRATÉGIE GLOBALE EN MATIÈRE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET AUX INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DU LOGEMENT	27
I. RÉFORMER LES DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DES ENTREPRISES DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COHÉRENTE POUR LES OUTRE-MER	27
A. LES DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS	28
B. POUR UNE STRATÉGIE COHÉRENTE POUR L'APRÈS-2017	29
1. À court terme, il convient de repousser la date d'extinction de certains dispositifs fiscaux et de mieux penser les économies.....	29
a. La nécessité de reporter l'extinction de plusieurs dispositifs fiscaux après 2017 ..	29
b. Des économies qui auraient pu être mieux ciblées dans le présent projet de loi de finances	30
2. À moyen terme, il conviendrait de repenser ces dispositifs dans le cadre d'une stratégie économique globale pour les outre-mer.....	32
3. À plus long terme, l'engagement financier et humain de l'État dans les outre-mer devrait être fortement renforcé, en particulier dans certains territoires.....	34
II. AMÉLIORER LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT	37
A. DES DISPOSITIFS QUI PEINENT À FAIRE FACE AU DÉFI DU LOGEMENT	37
B. LA NÉCESSITÉ DE FAVORISER LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS...	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

INTRODUCTION

Dans un contexte très contraint pour les finances publiques, le maître-mot du budget de la mission outre-mer est cette année la stabilité. Stabilité de la maquette du budget, en premier lieu, qui reste structurée autour de deux programmes et de onze actions. Stabilité des crédits, ensuite, qui demeurent stables à structure constante, à 2,06 milliards d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances pour 2016. Stabilité des dépenses fiscales, enfin, dont les différents régimes sont peu modifiés. L'effort financier total consacré par l'État aux territoires ultramarins, en légère progression par rapport à l'année dernière, s'élève cette année à 18,6 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Votre rapporteur a conscience des contraintes qui pèsent sur les finances publiques et se félicite dans cette mesure que le budget de la mission outre-mer soit préservé. Il tient toutefois à rappeler que les difficultés bien connues, tant économiques que sociales, qui pèsent sur les territoires ultramarins et leur population justifieraient sans aucun doute que le budget de cette mission fasse à terme l'objet d'une augmentation significative.

En ce qui concerne le présent projet de loi de finances (PLF) lui-même, il convient de souligner que la stabilité globale des crédits de paiement pour 2016 par rapport à 2015 cache en réalité des évolutions contrastées en son sein. D'une part, les autorisations d'engagement sont, contrairement aux crédits de paiement, en diminution de 14 millions d'euros par rapport à l'année dernière – à 2,034 milliards d'euros –, ce qui constitue un mauvais signal pour le budget de la mission outre-mer à moyen terme. D'autre part, les deux programmes 138 « Emploi outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer » connaissent une évolution opposée de leurs crédits, que ce soit en crédits de paiement ou en autorisations d'engagement. L'augmentation du budget du programme 123 est compensée par un « coup de rabot » notable, de l'ordre de 75 millions d'euros par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense, sur les exonérations de charges sociales patronales financées par le programme 138. Le Gouvernement désire en effet « rationaliser » ces exonérations, via une restriction des critères d'éligibilité, en centrant l'effort financier public sur les bas salaires, les entreprises de moins de onze salariés et les secteurs à fort potentiel de développement.

(1) Votre rapporteur regrette vivement, tout comme l'année dernière, que le document de politique transversale (DPT) soit transmis aussi tardivement, quelques jours à peine avant l'examen des crédits de la mission « outre-mer » en commission. Le DPT est en effet un document indispensable pour mesurer dans son ensemble l'effort de l'État dans les outre-mer. Une réflexion sur l'adaptation du calendrier parlementaire doit être conduite avec le ministère des finances et des comptes publics pour permettre une discussion la plus éclairée possible dès le stade de la commission élargie.

Votre rapporteur se félicite bien évidemment que ce projet de loi de finances concrétise différentes avancées. L'aménagement favorable de l'extinction, prévue fin 2017, de certains régimes d'aide fiscale à l'investissement productif et en faveur du logement outre-mer est une source de satisfaction, même s'il n'apporte pas de réponse à la question de leur devenir après 2017. En outre, le maintien des crédits alloués au service militaire adapté, l'augmentation de ceux dédiés à la formation professionnelle et aux contrats de plan État-région, et le rétablissement de la contribution de l'État au financement du régime de solidarité de la Polynésie française vont dans le bon sens. Enfin, les nouvelles mesures de réduction du coût du travail applicables en outre-mer⁽¹⁾, à savoir la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) « outre-mer » au taux de 9 %, la mise en place d'un « équivalent CICE renforcé » pour les secteurs exposés et l'allègement national sur les cotisations familiales, constituent d'excellentes nouvelles pour les entreprises dans les outre-mer.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de compenser financièrement ces évolutions positives par des économies concentrées sur les exonérations de charges sociales patronales. Le « coup de rabot » sur ces exonérations, décidé dans le cadre du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016 et dont le présent projet de loi de finances tire les conséquences financières, pourrait en effet avoir un effet négatif sur certaines entreprises et, par conséquent, pour les économies d'outre-mer. Votre rapporteur, qui prend acte de la nécessité budgétaire de stabiliser le budget pour les outre-mer, aurait souhaité que d'autres alternatives, permettant de maintenir cette équation financière, soient envisagées. Il aurait pu s'agir de conserver ces exonérations à leur niveau actuel dans les secteurs prioritaires définis par la loi « LODEOM » de 2009⁽²⁾, tout en acceptant le « coup de rabot » dans les autres secteurs, et de compenser cette mesure par un report de la montée en charge du CICE « outre-mer » de 7,5 % à 9 % en ce qui concerne les secteurs « non-prioritaires ». Un tel choix s'inscrirait dans la droite ligne de la loi « LODEOM » : il renforcerait le soutien aux secteurs prioritaires par rapport aux autres secteurs et favoriserait le développement endogène des territoires ultramarins.

Outre ces préoccupations relatives au soutien des entreprises, votre rapporteur tient également à s'intéresser à la question du logement en outre-mer, alors que le Gouvernement vient de lancer en mars 2015 le « Plan logement outre-mer ». Le logement représente en effet un enjeu crucial pour les outre-mer, tant à court terme qu'à long terme. Au-delà du logement social, tous les types de logement doivent être appréhendés dans le cadre d'une stratégie d'ensemble englobant tant la construction de nouveaux logements que la réhabilitation et la lutte contre l'habitat indigne.

(1) *Qui ne font pas juridiquement partie de la « mission outre-mer » de ce projet de loi de finances, mais en sous-tendent la logique.*

(2) *La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (loi « LODEOM ») définit des secteurs prioritaires. Ces filières structurantes sont le tourisme et les activités de loisirs s'y rapportant, les énergies renouvelables, l'environnement, l'agro-nutrition, la recherche/développement, les technologies de l'information et de la communication.*

Dans ce contexte, la seconde partie de ce rapport sera consacrée à la stratégie globale que votre rapporteur appelle de ses vœux en matière de soutien aux entreprises et de logement. Il propose quelques pistes dans ces deux domaines.

ANALYSE BUDGÉTAIRE : UNE STABILITÉ GLOBALE DU BUDGET DES OUTRE-MER POUR 2016

Le budget des outre-mer est en apparence parfaitement stable. Toutefois, si le montant des dépenses fiscales reste stable tant d'un point de vue global (près de 3,9 milliards d'euros) que pour chacune d'entre elles, les crédits budgétaires (2,02 milliards d'euros) connaissent en leur sein des évolutions contrastées.

I. UNE STABILITÉ EN TROMPE L'ŒIL DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION OUTRE-MER

Globalement, la mission « outre-mer » évolue peu, que ce soit en termes de structure ou de crédits. Le montant des crédits de paiement demandés s'élève à 2,06 milliards d'euros, en quasi-parfaite stabilité par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
		Exécutées en 2014	Ouvertes en LFI 2015	Demandées pour 2016*	Exécutés en 2014	Ouverts en LFI 2015	Demandés pour 2016*
138	Emploi outre-mer	1 383,3	1 391,9	1 361,1	1 370,7	1 378,6	1 361,4
1	Soutien aux entreprises	1136,8	1 136,2	1 111,2	1129,5	1 136,7	1 111,0
2	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	243,7	252,9	247,4	238,5	239,1	248,0
3	Pilotage des politiques des outre-mer	2,7	2,7	2,4	2,7	2,7	2,4
123	Conditions de vie outre-mer	665,9	701,0	718,6	667,4	683,5	702,0
1	Logement	194,3	247,7	247,6	228,6	243,7	234,7
2	Aménagement du territoire	119,8	142,9	144,2	153,5	170,7	176,7
3	Continuité territoriale	64,4	41,1	42,5	68,5	41,2	43,2
4	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	10,6	9,0	17,8	10,4	9,0	17,8
6	Collectivités territoriales	200,1	191,7	199,0	174,3	182,7	189,1
7	Insertions économiques et coopérations régionales	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
8	Fonds exceptionnel d'investissement	51,0	39,3	40,0	24,4	25,7	27,9
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	24,5	28,3	26,6	6,7	9,6	11,7
Total mission		2 048,9	2 092,9	2 079,7	2 038,1	2 062,1	2 063,4

*Hors fonds de concours et attributions de produits attendus.

Sources : Rapport annuel de performance 2014 et Projet annuel de performances 2016.

Cette mission reste déclinée en deux programmes :

– le programme 138 « Emploi outre-mer », qui représente 1,36 milliard d'euros ;

– le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui compte pour 702 millions d'euros.

A. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 : « EMPLOI OUTRE-MER »

Ce programme ne subit pas de modifications dans sa structure et conserve ses trois actions. Il est doté pour 2016 de **1,364 milliard d'euros en crédits de paiement** et de 1,361 milliard d'euros en autorisations d'engagement. Il se décline en trois actions, dont deux principales : le « soutien aux entreprises », à travers les mécanismes d'exonérations de cotisations sociales (action n° 1 : « Soutien aux entreprises ») et « l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » (action n° 2) ; de façon marginale (moins de 0,2 % des crédits du programme), cette action comprend aussi les crédits de fonctionnement du ministère des outre-mer (action n° 3 : « Pilotage des politiques en outre-mer »).

Comme les années précédentes, le **soutien à l'emploi** demeure le principal poste de dépenses, en crédits, de la mission « outre-mer ». Cette situation se justifie au regard des taux de chômage particulièrement élevés dans les territoires ultramarins.

Toutefois, le programme 138 connaît cette année une baisse notable de ses crédits. Ainsi, les crédits de paiement subissent une baisse nette d'environ 17 millions d'euros, quand les autorisations d'engagement diminuent encore plus fortement (31 millions euros de baisse). Ces chiffres sont de nature à soulever des inquiétudes non seulement à court terme, mais également à moyen et long termes.

1. L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » : un « coup de rabot » sur les exonérations de charges sociales pour les entreprises

L'action n° 1 finance les politiques publiques destinées à pallier les conséquences des spécificités structurelles des territoires ultramarins sur leur développement et vise à améliorer la compétitivité de leurs entreprises tout en encourageant la création d'emplois pérennes.

Elle représente, avec **1,111 milliard d'euros en crédits de paiement** tout comme en autorisations d'engagement, environ 82 % des crédits du programme. Ces crédits constituent, d'une part, principalement, la compensation par l'État de la perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale engendrée par les exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques à l'outre-mer et, d'autre part, des mesures de soutien aux entreprises.

a. La compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer

Les aides concernées par cette compensation visent à soutenir le développement économique régional en accordant une **exonération dégressive du montant des cotisations** à la charge de l'employeur au titre des cotisations patronales de sécurité sociale. Depuis plusieurs années, le Gouvernement a engagé un recentrage de ces aides sur les bas salaires, les très petites entreprises (TPE)⁽¹⁾ et les secteurs prioritaires. Il poursuit cette logique cette année.

Cette action subit ainsi une diminution notable de ses crédits pour 2016. Elle accuse, par rapport à 2015, une baisse nette d'environ 25 millions d'euros des crédits de paiement ainsi que des autorisations d'engagement. Par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense, **l'économie est en réalité d'environ 75 millions d'euros.**

Votre rapporteur s'est penché sur la « rationalisation » de ces dispositifs d'exonérations, qui implique une réduction notable d'un avantage important pour nos entreprises dans les outre-mer.

Votre rapporteur reviendra plus longuement sur cette question dans la seconde partie du rapport, dans laquelle il appelle de ses vœux une stratégie globale pour le soutien aux entreprises dans les outre-mer, dont il propose quelques pistes.

b. Des mesures de soutien aux entreprises

L'action n° 1 finance également **différentes mesures d'aide** afin de favoriser le développement économique ultramarin, améliorer la compétitivité et faire baisser les prix à la consommation dans les territoires ultramarins. Seules deux d'entre elles sont étudiées ici.

L'aide au fret, instituée par l'article 24 de la loi « LODEOM », ne connaît pas d'évolutions majeures. Pour rappel, cette aide est versée au profit d'entreprises situées dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna. Elle concerne aussi bien les produits et matières premières importés de l'Union européenne dans les départements ou collectivités ultramarines pour y entrer dans un cycle de production (intrants), que les produits exportés vers l'Union européenne après un cycle de production dans ces départements ou collectivités (extrants). Cette aide budgétaire, destinée à compenser le handicap d'éloignement, vise à financer une partie de la part non prise en charge par l'Union européenne des dépenses de transport supportées pour l'acheminement des intrants et extrants en provenance ou à destination des départements d'outre-mer ou de l'hexagone.

(1) Pour rappel, une très petite entreprise (TPE), ou « micro-entreprise », occupe moins de 10 personnes et son chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros. Les petites et moyennes entreprises (PME) emploient entre 10 et 250 salariés et ont un chiffre d'affaires qui n'excède pas 50 millions d'euros.

Votre rapporteur tient à rappeler que cette aide ne favorise pas l'intégration des territoires dans leur environnement régional ⁽¹⁾ et peut être de nature à constituer un frein à leur développement endogène. Il pourrait, dans cette optique, être opportun de réfléchir à l'extension de cette aide à l'ère géographique dont font partie les différents territoires ultramarins, ainsi qu'aux échanges entre les collectivités ultramarines elles-mêmes ⁽²⁾.

L'aide à la rénovation du secteur hôtelier est assurée exclusivement depuis 2015 par le dispositif d'incitation fiscale. L'aide sous forme de subvention, qui était peu sollicitée par les professionnels depuis 2011, a été supprimée en raison, selon le Gouvernement, de son caractère peu incitatif, de son faible impact et de sa redondance avec le dispositif fiscal existant. Les crédits de paiement prévus cette année permettront le règlement des travaux antérieurement engagés au titre de ce dispositif.

2. L'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » : une augmentation des crédits trompeuse ?

Cette action vise à **favoriser l'insertion et la qualification professionnelle des jeunes ultramarins.**

Elle regroupe 18,2 % des crédits du programme 138, soit **248 millions d'euros en crédits de paiement**. Elle bénéficie d'une hausse des crédits de paiement de 8 millions d'euros par rapport à 2015 mais fait parallèlement l'objet d'une baisse des autorisations d'engagement d'environ 6 millions d'euros. Cette évolution contrastée des crédits, qui pourrait sembler rassurante à court terme, est un mauvais signe à moyen terme.

La **principale dépense**, avec environ 58 millions d'euros, comme l'année dernière, concerne **le service militaire adapté** (SMA), qui offre la possibilité aux jeunes ultra-marins en difficulté de servir un an dans les armées, sous statut de volontaire. Cette formation globale est fondée sur les règles de vie et de discipline militaires ; elle est renforcée par l'accompagnement des volontaires et un suivi individualisé. Elle pourra bénéficier en 2016 à 5 800 jeunes, contre 4 322 en 2014.

Votre rapporteur se félicite que l'objectif « SMA 6 000 » se rapproche mais il note que le Gouvernement prévoit désormais qu'il soit atteint en 2017, contre 2016 conformément à ses engagements. En tout état de cause, la volonté de respect de l'objectif quantitatif de 6 000 stagiaires ne doit pas se faire au prix d'un raccourcissement de la durée ou de la nature de la formation, qui conduirait nécessairement à une moins bonne insertion professionnelle des jeunes à moyen terme.

(1) Voir le rapport de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité (juin 2014).

(2) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la seconde partie de son rapport.

L'action n° 2 permet également le financement de **l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité** (7,6 millions d'euros, en baisse de 4 % par rapport à 2015), qui est notamment en charge de la gestion du fonds de continuité territoriale dans le cadre du programme 123.

En outre, des crédits sont affectés au financement des **actions en faveur de l'inclusion dans l'emploi des jeunes ultramarins**, en particulier les dispositifs de formation professionnelle en mobilité destinés majoritairement aux jeunes des départements d'outre-mer (DOM) et des mesures plus ciblées en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle dans les collectivités du Pacifique.

3. L'action n° 3 « Pilotage des politiques outre-mer » : un effort d'économies important et continu

Les crédits de fonctionnement et d'intervention de cette action concernent les services du cabinet de la ministre, ceux de la direction générale des outre-mer (DGOM) et ceux de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM).

Depuis 2013, le ministère de l'Intérieur a transféré au ministère des outre-mer une partie de ses crédits de fonctionnement portée jusqu'alors par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Une convention de gestion passée entre les deux ministères détermine les conditions de fonctionnement global du ministère des outre-mer s'agissant des domaines non transférés.

Dans un souci de rationalisation, deux nouveaux transferts interviendront en 2016. Un transfert entrant, d'une part, du programme 176 « Police Nationale » vers le programme 138, des crédits de fonctionnement (achat et maintenance) afférents au parc automobile du cabinet de la ministre des outre-mer. Un transfert sortant, d'autre part, relatif aux crédits correspondant aux frais d'acheminement des agents mutés en Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'à Mayotte vers le programme 307 « Administration territoriale ».

Pour 2016, les **crédits de cette action sont en baisse de 10 %** par rapport à 2015, à **2,4 millions d'euros**. Le ministère des outre-mer contribue ainsi à l'effort de réduction des dépenses demandé à l'ensemble des ministères.

B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 : « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » ne subit aucun changement dans sa structure et conserve ses **huit actions**.

Il bénéficie d'une **augmentation intéressante de ses crédits**, d'ailleurs compensée par la baisse des crédits du programme 138 ⁽¹⁾. Cette hausse des crédits, de l'ordre de 2,5 %, est d'environ 18 millions d'euros, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. Le programme est ainsi doté pour 2016 de **702 millions d'euros** en crédits de paiement et de 718,6 millions d'euros en autorisations d'engagement.

1. La quasi-stabilité des crédits de la plupart des actions du programme (actions n° 2, 6, 8 et 9)

a. L'action n° 2 « Aménagement du territoire » : une légère augmentation des crédits en faveur de la politique contractuelle État-collectivités

Cette action vise à contribuer au développement économique et social des territoires ultramarins en aidant financièrement les projets d'investissements structurants portés par les collectivités territoriales d'outre-mer, au moyen, principalement, des **contrats de projets et des contrats de développement**.

Cette intervention se décline principalement en trois types de politiques. En premier lieu, pour 166 millions d'euros de crédits – soit 94 % des crédits de cette action –, la politique contractuelle État-collectivités, concrétisée par la nouvelle génération de contrats de plan État-régions pour la période 2015-2020 et les contrats de développement, et les conventions passées avec les autres collectivités (Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Saint-Martin). En deuxième lieu, le financement d'actions répondant à des problématiques spécifiques aux territoires ultramarins (prévention des risques naturels, équipements communaux, contrats de village à Wallis-et-Futuna). En dernier lieu, le financement d'actions dans le domaine de la protection de l'environnement et de la préservation de la biodiversité ou du développement économique.

L'action n° 2, **dotée de 176,7 millions d'euros en crédits de paiement** (soit 20 % des crédits du programme), fait l'objet d'une hausse de ses crédits de 6 millions d'euros – après une augmentation de 20 % l'année dernière –, principalement en faveur de la politique contractuelle. Si votre rapporteur se félicite de cette évolution, il s'interroge sur sa cohérence avec la baisse concomitante des autorisations d'engagement d'environ 1,5 million d'euros. Cette question se pose d'autant plus que la différence entre les crédits de paiement, d'un côté, et les autorisations d'engagement, de l'autre, est aujourd'hui significative. Les crédits de paiement sont ainsi, pour 2016, supérieurs de 32 millions d'euros aux autorisations d'engagement, ce qui représente un écart de 22 %.

(1) Cf. supra.

À cet égard, votre rapporteur tient à souligner que la politique contractuelle entre l'État et les collectivités ultramarines ne peut trouver une véritable efficacité que si elle s'inscrit dans la durée et connaît une certaine stabilité à moyen terme.

b. L'action n° 6 « Collectivités territoriales » : une timide hausse des crédits, qui demeurent largement destinés à la reconversion de l'économie polynésienne

L'action n° 6 vise à atteindre trois objectifs principaux. Premièrement, maintenir, via les dotations, la capacité financière des collectivités territoriales d'outre-mer et favoriser l'égal accès aux services publics locaux des populations ultramarines. Deuxièmement, apporter une aide d'urgence financière et humaine aux populations et aux collectivités frappées par des cataclysmes naturels ou des événements catastrophiques. Enfin, appuyer les actions en matière de sécurité et de défense civiles.

Dotée de **189,1 millions pour 2016**, cette action regroupe 27 % des crédits du programme. Ces crédits sont en hausse de 6,5 millions d'euros en crédits de paiement et de 7,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. Parmi eux, 134 millions d'euros de crédits de paiement sont affectés à la seule **aide à la reconversion de l'économie polynésienne**.

c. L'action n° 8 « Fonds exceptionnel d'investissement » : des financements constants mais décevants

Le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a pour objet de permettre le rattrapage des outre-mer en matière d'équipements structurants, avec la priorité donnée à des projets à fort impact sur l'emploi. Le Président de la République François Hollande s'était engagé en 2012 à porter les crédits de ce fonds à 500 millions d'euros au cours de son quinquennat. Dans son avis sur le projet de loi de finances 2013, votre rapporteur s'inquiétait déjà de l'écart entre cette promesse et la décision d'abonder le FEI de seulement 25,9 millions en crédits de paiement et de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit moitié moins que le niveau de crédit attendu annuellement pour pouvoir atteindre cette promesse. En 2014, le niveau de crédits pour 2013 a été reconduit. Dans la loi de finances initiale pour 2015, le FEI n'était plus doté que de 25,7 millions d'euros en crédits de paiement et de 39,3 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Dans le présent projet de loi de finances pour 2016, le fonds est abondé de **27,9 millions en crédits de paiement** et de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Cette hausse marginale des crédits par rapport à 2015 ne saurait occulter le fait que la promesse présidentielle ne sera pas tenue sur le quinquennat. Votre rapporteur insiste, comme l'année dernière, sur la nécessité, *a minima*, de revenir aux niveaux de dotations de 2013 et 2014.

d. L'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » : une action peu financée mais particulièrement utile

Cette action porte un **dispositif qui vise à favoriser les investissements des acteurs publics** en réduisant les coûts des ressources empruntées, et à assurer une meilleure couverture des risques. Elle est mise en œuvre par l'intermédiaire de l'Agence française pour le développement (AFD), qui intervient financièrement et assure un accompagnement technique des collectivités ultramarines. Son appui se traduit par une **bonification d'intérêt** aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques.

Cette action est en timide progression s'agissant des crédits de paiements (de 2 millions d'euros), qui atteignent **11,7 millions d'euros**, et en légère baisse (de 1,5 million d'euros) en ce qui concerne les autorisations d'engagement (26,6 millions d'euros).

Votre rapporteur salue les actions de l'Agence française de développement que les crédits affectés à cette action rendent possibles. Ses interventions financières et son accompagnement technique auprès des collectivités territoriales constituent un soutien crucial pour ces dernières. **Il appelle donc à augmenter les crédits affectés à cette action, afin de renforcer son efficacité.** En outre, les informations qui lui ont été données à l'occasion des auditions le conduisent à appeler la vigilance du Gouvernement sur le respect de ses engagements financiers de l'État envers l'AFD.

2. Une augmentation bienvenue des crédits dans le domaine sanitaire et social (action n° 4)

L'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport », qui représente 2,5 % des crédits du programme, vise à améliorer la cohésion sociale et à favoriser l'égalité des chances outre-mer. Elle regroupe plusieurs interventions dans le domaine sanitaire et social, d'une part, et en matière culturelle, sportive et en faveur de la jeunesse, d'autre part, en particulier pour les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Dotée de **17,8 millions en crédits de paiement** et en autorisations d'engagement, **les crédits de cette action doublent par rapport à l'année dernière.**

Cette forte hausse s'explique par le **retour de la participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial de la Polynésie française.**

Pour rappel, le régime de solidarité de la Polynésie française (devenu Régime de Solidarité Territorial, RST) a été créé en 1994, en même temps qu'était mise en place la protection sociale généralisée. Initialement considéré comme un régime « résiduel » destiné aux personnes qui ne pouvaient être couvertes par les deux autres régimes (des salariés et non-salariés), ce régime a vu le nombre de ses ressortissants croître, sous l'effet conjugué des difficultés économiques et de la réduction de l'emploi salarié, jusqu'à atteindre 74 552 personnes en 2013, soit 27,9 % de la population couverte par la protection sociale généralisée.

L'État, sollicité par la Polynésie française pour un retour au financement de la solidarité, a conduit une mission d'appui sur le système de santé et de solidarité polynésien qui a rendu un rapport, en juin 2014. Y figure une série de recommandations de nature fiscale, budgétaire et organisationnelle. À partir de ces préconisations ont été identifiées des mesures destinées au redressement des comptes sociaux de la Polynésie française et, en particulier, du RST, afin d'assurer la pérennité du seul amortisseur social dont dispose la collectivité.

Dans ce cadre, une convention a été signée le 16 avril 2015 entre l'État et le Pays pour la période 2015-2017, par laquelle l'État s'est engagé à contribuer temporairement au financement du régime de solidarité territoriale de Polynésie française à hauteur de 12 millions d'euros par an ⁽¹⁾.

3. Une ambition qui pourrait être renforcée en ce qui concerne le logement (action n° 1), la continuité territoriale (action n° 3) et la coopération régionale (action n° 7)

a. L'action n° 1 « Logement » : un budget en baisse dans un contexte de besoins en hausse

L'action n° 1, financièrement la plus importante du programme (33,4 % des crédits), vise quatre objectifs principaux : l'accroissement de l'offre de logements sociaux et la réhabilitation du parc existant ; l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; la résorption de l'habitat insalubre ; l'amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique.

Avec 234,7 millions d'euros, l'enveloppe des crédits de paiement est en baisse de 9 millions d'euros par rapport à 2015, tandis que les autorisations d'engagement sont stables, à 247,6 millions d'euros. Pour rappel, la situation était inversée l'année dernière puisque les autorisations d'engagement avaient diminué de 9,2 % en 2015 par rapport à 2014, tandis que le montant des crédits de paiement était resté stable.

Votre rapporteur remarque qu'il résulte de ces évolutions une baisse significative des crédits de cette action. Il **regrette vivement cette situation**, qui fait craindre notamment une baisse de l'engagement de l'État en faveur de la ligne budgétaire unique (LBU), qui a vocation à soutenir l'effort de construction neuve, de réhabilitation du logement social locatif et de résorption de l'habitat insalubre.

(1) *Projet annuel de performances 2016.*

Votre rapporteur appelle à un renforcement des moyens alloués à cette action dans les années à venir. En effet, ces financements sont cruciaux pour l'amélioration de la situation du logement dans les outre-mer, qui reste particulièrement dégradée. Plus largement, les investissements dans le logement doivent faire l'objet d'une politique bien plus ambitieuse, que ce soit en matière de crédits ou de dépenses fiscales ⁽¹⁾.

Par ailleurs, votre rapporteur accueille avec satisfaction les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du « plan logement outre-mer » annoncé en mars 2015 ⁽²⁾. Ce dernier est censé répondre : aux besoins importants pour rattraper les retards en matière de production de logements et faire face à une croissance démographique supérieure à celle de l'Hexagone ; à la faiblesse du revenu moyen par habitant ; aux disponibilités foncières limitées ; à la fragilité financière des collectivités locales ; à l'importance de l'habitat précaire et indigne (70 000 logements dans les cinq DOM) ; à la nécessité de mieux structurer les filières de la construction ; à la précarité énergétique dans les zones insulaires.

L'objectif est de construire ou réhabiliter 10 000 logements par an, en poursuivant la démarche de simplification des normes et des règles de construction, en mettant en place une aide financière aux communes bâtisseuses, en renforçant l'aide au titre de la politique de la ville (NPNRU) et en mobilisant le foncier public pour la construction de logements sociaux.

Votre rapporteur se félicite de ces efforts mais interroge le Gouvernement sur leur cohérence avec la baisse des crédits de paiement de l'action n° 1 dans le présent projet de loi de finances.

b. L'action n° 3 « Continuité territoriale » : une hausse des crédits sensiblement insuffisante

L'action n° 3 « Continuité territoriale », avec 43,2 millions d'euros en crédits de paiement – 42,5 millions d'euros en autorisations d'engagement –, regroupe 6 % des crédits du programme. Elle vise à favoriser les déplacements entre l'hexagone et les outre-mer pour tous les ultramarins. Plusieurs dispositifs sont financés par cette action : l'aide à la continuité territoriale, le passeport mobilité études et le passeport mobilité formation professionnelle.

L'année dernière, cette action faisait l'objet d'une baisse drastique de ses crédits (de 10 millions d'euros en un an), centrée sur l'aide à la continuité territoriale. Cette année, les crédits de paiement augmentent timidement de 2 millions d'euros et les autorisations d'engagement de 1,5 million d'euros, ce qui ne compense qu'à la marge les économies de l'année dernière.

(1) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la partie sur les dépenses fiscales du rapport.

(2) Cf. *infra*.

La création d'un **nouveau dispositif d'aide à la continuité funéraire** visant, d'une part, à faciliter le rapatriement du corps des ultramarins ayant leur résidence outre-mer et décédés dans l'hexagone, et d'autre part de participer aux frais de déplacement des membres de la famille pour assister aux obsèques, constitue certes une excellente nouvelle.

Toutefois, au-delà de ce nouveau dispositif, votre rapporteur réaffirme sa position s'agissant de **l'aide à la continuité territoriale**, destinée à financer une partie des titres de transport des personnes résidant outre-mer vers l'hexagone, et qui connaît une croissance exponentielle des demandes. Si elle devait certes faire l'objet d'une révision des critères d'attribution, il est regrettable d'avoir limité aussi strictement, dans le cadre du PLF pour 2015, les conditions de recours à cette aide.

Plus globalement, votre rapporteur souhaite que le Gouvernement rétablisse les crédits de l'action au niveau de 2014 afin de favoriser efficacement le désenclavement et de faciliter les déplacements entre l'hexagone et les territoires ultramarins ⁽¹⁾.

c. L'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale » : des crédits marginaux pour une politique d'avenir

L'action n° 7 regroupe **0,001 % des crédits du programme** (soit 1 million d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement). Elle prétend favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, tout en assurant la présence de la France dans ces zones.

Ces chiffres illustrent le fait que cette politique ne constitue pas une priorité pour l'État, même si son financement ne se limite certes pas aux crédits de cette action. Le signal négatif envoyé en 2015 par la baisse drastique du budget de cette action (- 47 %) ne fait l'objet d'aucune correction cette année.

Au risque de se répéter, votre rapporteur insiste sur le fait que l'insertion régionale est une des voies de développement des outre-mer qu'il convient de favoriser ⁽²⁾.

(1) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la seconde partie du rapport.

(2) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la seconde partie du rapport.

II. DES DÉPENSES FISCALES STABLES ET D'UN MONTANT SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS

Outre les crédits budgétaires, les outre-mer bénéficient également d'un ensemble de **vingt-six dispositifs fiscaux** qui jouent un rôle majeur de soutien à l'activité économique. Le montant prévisionnel des dépenses fiscales rattachées à la mission « outre-mer » s'élève à **3,9 milliards d'euros** pour 2016, comme l'année dernière.

Contrairement aux crédits budgétaires, plus importants pour le programme 138 que pour le programme 123, la répartition des dépenses fiscales favorise cette année encore ce dernier. Le tableau ci-dessous présente les évolutions des montants de dépenses fiscales par programme.

(en millions d'euros)

	Chiffre 2014 (estimé)	Chiffre 2015 (prévisions)	Chiffre 2016 (prévisions)
Programme 138 « Emploi outre-mer »	368	368	355
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	3 575	3 537	3 572
<i>Dont</i> : régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Fixation des taux à 8,5 % pour le taux normal et à 2,1 % pour le taux réduit	1 330	1 340	1 370
<i>Dont</i> : exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	750	828	866
<i>Dont</i> : réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'impôt sur le revenu (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte)	372	380	380
<i>Dont</i> : les trois dispositifs de défiscalisation des investissements en faveur du logement ou des investissements productifs (articles 199 <i>undecies</i> A et D, 199 <i>undecies</i> B, 199 <i>undecies</i> C et visés à l'article 217 <i>undecies</i> du code général des impôts).	989	860	nc
Total mission	3 943	3 905	3 927

Sources : Rapport annuel de performance 2014 et Projet annuel de performances 2016.

Globalement, ces dépenses fiscales connaissent peu d'évolutions. Toutefois, le présent projet de loi de finances comporte quelques nouveautés importantes, qui concernent principalement l'application effective des crédits d'impôt créés par l'article 21 de la loi de finances initiale pour 2014, d'une part, et les mesures d'aménagement de l'extinction fin 2017 de certains dispositifs fiscaux, d'autre part.

A. LA MISE EN ŒUVRE DES CRÉDITS D'IMPÔT SUR LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS ET LE LOGEMENT SOCIAL

1. Le principe de ces crédits d'impôt

Pour rappel, l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit qu'en complément du maintien des dispositifs actuels de défiscalisation des investissements en faveur du logement et des investissements productifs, sont mis en place **deux dispositifs de crédits d'impôt, à titre expérimental, laissant le soin aux opérateurs de choisir le dispositif dont ils souhaitent bénéficier**. Dans les collectivités dotées de l'autonomie fiscale, le mécanisme ne trouve toutefois pas à s'appliquer.

L'objet principal de ces crédits d'impôt est d'attribuer directement l'avantage fiscal à l'exploitant ou aux organismes de logement sociaux ultramarins. Ces dispositifs visent à permettre, à niveau de soutien public identique à l'investissement outre-mer, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux.

Le premier crédit d'impôt est applicable aux investissements productifs neufs et est codifié à l'article 244 *quater* W du code général des impôts (CGI). Il s'applique également aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances. Le taux est fixé à 38,25 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et à 35 % pour les entreprises et organismes soumis à l'impôt sur les sociétés. Lorsque l'entreprise réalise un **chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros, elle conserve un droit d'option** : elle peut choisir de continuer à bénéficier du dispositif de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* B ou par l'article 217 *undecies* ou d'opter pour le crédit d'impôt, l'option s'exerçant investissement par investissement et non une fois pour toutes. L'augmentation du taux de rétrocession en faveur des exploitants sera en effet moins avantageuse pour les petites entreprises, les intérêts dus au titre d'un prêt relais risquant de dépasser la fraction qui bénéficiait auparavant à l'investisseur.

Le second est applicable aux investissements dans le logement social et est codifié à l'article 244 *quater* X du CGI, en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). Le droit d'option avec les dispositifs de défiscalisation est dans ce cas valable pour l'ensemble des organismes. Son taux est fixé à 40 %.

Ces crédits d'impôt portent à la fois sur les investissements directs et sur les acquisitions réalisées par les exploitants par l'intermédiaire de contrats de location avec option d'achat ou de contrats de crédit-bail ou par les organismes de logements sociaux par l'intermédiaire de contrats de crédit-bail. De plus, au contraire des réductions actuelles, **ces crédits d'impôt sur les bénéfices ne sont**

pas plafonnés, ni par un plafonnement spécifique à l’outre-mer, ni par un plafonnement général ⁽¹⁾.

2. L’entrée en vigueur tardive de ces deux dispositifs

L’entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, initialement prévue au 1^{er} juillet 2014 a été différée, la Commission européenne devant examiner leur conformité avec le droit européen au titre des aides d’État. Après une période relativement longue, le crédit d’impôt applicable aux investissements dans le logement social a été validé par une décision de la Commission européenne de décembre 2014 ⁽²⁾, tandis que celui applicable aux investissements productifs neufs l’a été par une décision de mars 2015 ⁽³⁾.

Ces dispositifs, qui ont fait l’objet de règlements d’application, sont donc pleinement applicables pour 2016.

Votre rapporteur s’en félicite bien évidemment. Cependant, il insiste sur la nécessité de conserver, en parallèle, les dispositifs de défiscalisation. Il s’inquiète en effet que ces crédits d’impôt aient vocation, à terme, à remplacer les dispositifs de défiscalisation.

Il s’associe à cet égard aux propos de M. Patrick Ollier, rapporteur spécial sur la mission « outre-mer » dans le cadre du PLF pour 2015, qui affirmait que « **le caractère optionnel systématique du crédit d’impôt ne doit pas, à terme, engendrer une substitution progressive au détriment de la défiscalisation, qui demeure la dépense fiscale la plus efficace et la plus sécurisée pour les petites entreprises.** » Le rapporteur spécial ajoutait que « *les PME et TPE ultramarines n’ont pas les fonds propres nécessaires pour préfinancer ce crédit d’impôt* » ⁽⁴⁾, ce que craint également votre rapporteur. Par ailleurs, votre rapporteur regrette que le Gouvernement n’ait pas fourni, dans le projet annuel de performance pour 2016, d’estimation financière du montant de la dépense fiscale que ces deux crédits d’impôt représenteront.

Enfin, votre rapporteur se félicite que l’article 43 du présent projet de loi de finances pour 2016 étende le régime du crédit d’impôt en faveur du logement social (article 244 *quater* X du CGI) aux travaux de réhabilitation de logements âgés de plus de vingt ans et situés dans les quartiers du « *nouveau programme national de rénovation urbaine* » (NPNRU) pour rénover le parc social

(1) Rapport spécial de M. Patrick Ollier, Annexe n° 33 « Outre-mer » au rapport fait au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234).

(2) Décision de la Commission européenne du 10 décembre 2014, notifiée sous le numéro C (2014) 9316 final, relative à l’aide fiscale à l’investissement outre-mer dans le secteur du logement social.

(3) Décision de la Commission européenne du 2 mars 2015, notifiée sous le numéro C (2015) 1342 final, relative à l’aide fiscale à l’investissement productif outre-mer.

(4) Rapport spécial de M. Patrick Ollier, Annexe n° 33 « Outre-mer » au rapport fait au nom de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234).

des organismes de logements sociaux (OLS). Comme l'affirme l'exposé des motifs de cet article « *le parc de logements sociaux des OLS ultra-marins souffre en effet de son vieillissement et il apparaît donc utile, en complément du soutien à l'offre de logements neufs, de procéder aux travaux nécessaires pour la remise aux normes techniques du parc existant, afin de diminuer notamment les risques sanitaires et sismiques auxquels sont confrontés les locataires de ces logements* ».

Toutefois, il insiste sur la nécessité d'étendre la logique de l'aide fiscale à la réhabilitation à l'ensemble des logements, dans un contexte où le besoin de réhabilitation de tous les types de logement est criant dans de très nombreux territoires ultramarins ⁽¹⁾.

B. L'AMÉNAGEMENT DE L'EXTINCTION EN 2017 DE CERTAINS DISPOSITIFS FISCAUX

En l'état du droit, plusieurs dispositifs fiscaux en faveur des investissements productifs outre-mer s'éteindront à l'horizon de fin 2017.

Le présent projet de loi de finances prévoit, en son article 43, un aménagement de l'extinction de certains de ces régimes. Des mesures de transition sont en effet proposées afin de tenir compte des délais de réalisation des investissements, notamment dans le logement social, en assurant la sécurité juridique des opérateurs pour les projets engagés au 31 décembre 2017 mais pour lesquels le fait générateur de la réduction d'impôt ne sera pas encore intervenu à cette date. À cette occasion, est clarifié le fait générateur des avantages fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI concernant les travaux de rénovation hôtelière, et à l'article 199 *undecies* C du même code s'agissant des travaux de réhabilitation de logements âgés de plus de vingt ans.

Ces dispositions vont certes dans le bon sens. Toutefois, elles ne sont pas suffisantes puisqu'elles ne changent rien au fait que ces dispositifs s'éteindront, en l'état du droit, fin 2017. Votre rapporteur s'inquiète de l'absence totale de visibilité sur l'avenir de ces dispositifs, pourtant cruciaux pour les entreprises et le logement dans les outre-mer. Il invite le Gouvernement à clarifier très rapidement ses intentions et à déployer une véritable stratégie économique pour « l'après-2017 », dont il propose lui-même les orientations dans la seconde partie de ce rapport.

(1) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la seconde du rapport.

*

Votre rapporteur considère que le présent projet de budget de la mission « outre-mer » pour 2016 est globalement satisfaisant, dans un contexte contraint pour les finances publiques. Il émet donc un avis favorable à son adoption.

Il tient toutefois à insister sur le fait qu'une véritable stratégie globale doit être mise en œuvre pour les outre-mer. C'est notamment le cas en ce qui concerne le soutien aux entreprises et le logement, deux thèmes qui font l'objet de propositions concrètes dans la seconde partie de ce rapport.

ANALYSE THÉMATIQUE : POUR UNE STRATÉGIE GLOBALE EN MATIÈRE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET AUX INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DU LOGEMENT

I. RÉFORMER LES DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DES ENTREPRISES DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COHÉRENTE POUR LES OUTRE-MER

Comme l'affirmait une étude intitulée *Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole* publiée par l'INSEE en janvier 2014⁽¹⁾ « les entreprises qui sont implantées dans les départements d'outre-mer sont soumises à des contraintes spécifiques, au regard de celles qui exercent leur activité en métropole ». Les trois contraintes principales que distingue cette étude sont l'accessibilité difficile (insularité, éloignement), l'é étroitesse des marchés et la forte exposition à des chocs exogènes, notamment climatiques. S'ajoutent à ces handicaps généraux un taux de chômage souvent très élevé, surtout chez les jeunes, et des difficultés sociales marquées. Le taux de chômage s'élevait ainsi en 2014 à 23,7 % en Guadeloupe, à 26,8 % à La Réunion et à 19,5 % à Mayotte. Le taux de chômage des jeunes y atteignait respectivement 56,7 %, 54,4 % et 37,4 %⁽²⁾.

Par ailleurs, le tissu économique des territoires ultramarins est majoritairement constitué de TPE et de PME. Les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) y sont peu implantées. Selon une étude de l'Agence française de développement⁽³⁾ relative aux entreprises des DOM, la composition du tissu économique n'y est en réalité pas fondamentalement différente que dans l'hexagone, avec plus de 90 % de micro-entreprises, dont une part de PME légèrement supérieure (9,5 % contre 9,1 % en 2007). Toutefois, la différence avec la métropole réside dans le fait que ces entreprises génèrent en moyenne 51,5 % de la valeur ajoutée dans les outre-mer contre 31,5 % pour leurs homologues hexagonales, du fait de la faiblesse relative du nombre de grandes entreprises, notamment dans le secteur industriel.

Dans ce contexte, l'État a pris de nombreuses mesures spécifiques aux outre-mer tenant compte des particularités de ces territoires et visant à compenser leurs handicaps économiques structurels permanents. Votre rapporteur se concentrera sur les principaux dispositifs fiscaux en faveur des entreprises. Il propose de les repenser dans le cadre d'une stratégie économique globale pour les outre-mer.

(1) « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », *Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, janvier 2014.*

(2) *Source : Gouvernement.*

(3) *AFD, juin 2012, « Une entreprise dans un DOM : est-ce que cela change la donne ? Une analyse comparative des entreprises des DOM et de métropole », par Vincent Caupin et Bertrand Savoye.*

A. LES DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS

Ainsi que le relevait l'étude précitée ⁽¹⁾, les mesures spécifiques mises en place pour les outre-mer visent plusieurs objectifs. Elles soutiennent l'investissement (défiscalisation des investissements productifs) et l'emploi (exonération partielle des charges sociales). En outre, elles renforcent (TVA non perçue récupérable) et protègent (octroi de mer, aides aux secteurs prioritaires) l'activité locale. Enfin, elles stimulent la consommation (réduction des taux de TVA).

Récemment, à la suite de la loi dite « LODEOM », ont été renforcés le soutien spécifique aux TPE, aux secteurs dits « prioritaires » ⁽²⁾ ainsi que les exonérations de charges sur les moyens et bas salaires.

Les principaux avantages fiscaux directs spécifiques aux entreprises outre-mer sont à l'heure actuelle :

– le régime particulier de TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Les taux de TVA sont fixés à 8,5 % pour le taux normal et à 2,1 % pour le taux réduit (coût : 1,37 milliard d'euros pour 2016) ;

– les exonérations sur les charges sociales patronales dans les outre-mer (1,11 milliard d'euros pour 2016), hors CICE « outre-mer » ⁽³⁾ et allègements nationaux ;

– l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (866 millions d'euros pour 2016) ;

– l'exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion (180 millions d'euros pour 2016) ;

– la déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent les investissements (170 millions d'euros en 2015) ;

– le régime particulier des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion en matière de déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés (100 millions pour 2016) ;

(1) « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », *Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, janvier 2014.*

(2) *Cf. supra.*

(3) *Cf. infra.*

– l’abattement applicable aux bénéficiaires des entreprises provenant d’exploitations situées dans les départements d’outre-mer (75 millions d’euros pour 2016) ;

– le crédit d’impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d’outre-mer (pas d’estimation pour 2016).

B. POUR UNE STRATÉGIE COHÉRENTE POUR L’APRÈS-2017

Ces différents dispositifs apportent une aide déterminante aux entreprises dans les outre-mer. Toutefois, ils nécessitent de faire l’objet d’une stratégie globale cohérente. Votre rapporteur regrette en effet que les dispositifs actuels, bien qu’utiles, ne soient **pas toujours l’expression d’une telle stratégie**.

Il invite donc le Gouvernement à repenser non seulement ces dispositifs fiscaux mais également les financements budgétaires, afin de poursuivre sur la voie tracée par la loi dite « LODEOM », qui peut constituer la base d’une stratégie pour l’avenir. Il s’agirait de **renforcer le soutien aux TPE et aux secteurs prioritaires et de favoriser le développement endogène des territoires ultramarins, tout en leur permettant de s’intégrer efficacement dans leur environnement régional**.

En ce qui concerne les aspects financiers de cette stratégie, qui nous intéressent ici, votre rapporteur propose une analyse en trois temps, à court, moyen et long termes.

1. À court terme, il convient de repousser la date d’extinction de certains dispositifs fiscaux et de mieux penser les économies

a. La nécessité de reporter l’extinction de plusieurs dispositifs fiscaux après 2017

En l’état actuel du droit, plusieurs dispositifs fiscaux en faveur des entreprises outre-mer s’éteindront fin 2017. Il s’agit, d’une part, de la déduction de l’impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d’outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent les investissements (article 217 *undecies* et *duodecies* du CGI) ; d’autre part, du crédit d’impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d’outre-mer (article 244 *quater* W du CGI). Il en va de même pour certains dispositifs fiscaux en faveur de l’investissement dans le logement ⁽¹⁾.

(1) Cf. *infra*.

Votre rapporteur regrette que le sort de ces dispositifs essentiels ne soit toujours pas connu. Il appelle au maintien de cet engagement financier après 2017.

b. Des économies qui auraient pu être mieux ciblées dans le présent projet de loi de finances

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, **votre rapporteur se félicite certes**, pour le soutien aux entreprises d'outre-mer, **de certaines mesures importantes**. En premier lieu, le fait que l'article 9 du PLFSS pour 2016 rende plus avantageux le régime renforcé d'exonérations de charges sociales patronales (« équivalent CICE renforcé ») dont bénéficient les secteurs qui sont définis par la loi dite « LODEOM » comme prioritaires est une source de satisfaction. D'une part, les seuils d'exonération totale et le niveau des franchises sont accrus dans ces secteurs et, d'autre part, pour les employeurs éligibles au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), les rémunérations seront éligibles jusqu'à 3,5 SMIC, contre 3 SMIC aujourd'hui. En second lieu, il salue les efforts fournis par l'État en faveur de la compétitivité et de l'emploi dans les entreprises ultramarines, à travers le relèvement du taux de CICE à 9 % au 1^{er} janvier 2016 dans les outre-mer (contre 6 % pour le droit commun), qui s'ajoute aux mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité mises en œuvre à l'échelle de l'ensemble du territoire national (réduction de 1,8 point des cotisations famille, imputables à l'employeur jusqu'à un niveau de salaire de 1,6 SMIC en 2015 et de 3,5 SMIC à compter de 2016). **Selon le Gouvernement, le cumul de ces différentes mesures fait plus que compenser le processus de rationalisation des dépenses.**

Toutefois, votre rapporteur estime que **le Gouvernement aurait pu poursuivre plus loin sa propre logique, basée sur un centrage des exonérations sur les moyens et bas salaires, les très petites entreprises et les secteurs prioritaires**. Il a conscience que le poste de dépenses des exonérations de charges sociales était l'un des rares à pouvoir supporter l'ampleur des économies nécessaires, à savoir environ 75 millions d'euros, à l'équilibre du budget des outre-mer par rapport à l'année dernière. Toutefois, **il aurait souhaité, à dépenses constantes, qu'une logique davantage différenciée soit envisagée dans le présent projet de loi.**

Le dispositif des exonérations, tel que modifié par la **loi dite « LODEOM » de 2009**, figure parmi les mesures qui contribuent le plus directement au soutien de l'emploi. L'aide vise à soutenir le développement économique en accordant une exonération dégressive du montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des cotisations patronales de sécurité sociale. Les bas et moyens salaires, sur lesquels l'impact des exonérations est censé être le plus fort, les entreprises de moins de 11 salariés quel que soit le secteur d'activité et les secteurs présentant de forts potentiels ainsi que les zones géographiques prioritaires sont plus particulièrement ciblés.

En 2014, l'article 130 de la loi de finances a apporté de nouvelles modifications à ce dispositif afin de le recentrer davantage sur les bas et moyens salaires, sur lesquels les exonérations ont un impact plus fort. Il s'agissait, selon le Gouvernement, conjointement de rationaliser les dépenses de l'État liées à ces exonérations compte tenu de leur forte augmentation due à la progression des rémunérations et à la forte croissance du nombre d'emplois salariés.

Aujourd'hui, le Gouvernement veut poursuivre sur cette voie. **L'article 9 du PLFSS pour 2016** prévoit ainsi un nouveau recentrage du dispositif d'exonération sur les bas salaires. L'exposé des motifs dudit article énonce que le dispositif est caractérisé par des points de sortie particulièrement élevés, jusqu'à 4,5 SMIC (6 560 € brut), nettement supérieurs à ceux retenus pour les allègements généraux (1,6 SMIC) et le CICE (2,5 SMIC), et s'applique donc à des niveaux de salaires où l'effet sur l'emploi serait peu prononcé. Ledit article réduit donc les seuils d'exonération pour les dispositifs de droit commun afin de concentrer l'effort sur les salaires proches du SMIC.

Le recentrage progressif des exonérations sur les bas salaires n'est pas sans conséquence. Votre rapporteur entend certes les arguments du Gouvernement et s'accorde avec lui pour que les exonérations de charges sociales bénéficient prioritairement aux plus bas salaires, afin de favoriser l'emploi. Mais **abandonner ces exonérations pour les salaires plus élevés dans tous les secteurs ne serait pas forcément un choix optimal dans le cas spécifique des territoires ultramarins. Cela pourrait en effet avoir un effet regrettable sur le « développement endogène » des économies ultramarines, qui suppose de favoriser leur montée en gamme et donc d'encourager la création d'emplois qualifiés.** Le risque est, en outre, de créer, à terme, une **trappe à bas salaires**.

Dans cette optique, **il aurait pu être envisagé que ces exonérations soient maintenues à leur niveau actuel s'agissant des secteurs dits « prioritaires »** qui favorisent le « développement endogène » et durable de ces territoires, **ainsi que pour les TPE et les PME, dont la bonne santé économique est primordiale à ces économies.** Pour compenser financièrement ce choix, il aurait été possible de reporter la montée en charge prévue du CICE « outre-mer » de 7,5 % (en 2015) à 9 % (prévue pour 2016) en ce qui concerne les secteurs non-prioritaires. De cette manière, à budget constant, le soutien aux entreprises des secteurs prioritaires serait renforcé, le développement endogène des territoires ultramarins favorisé et le risque de trappe à bas salaires réduit dans les secteurs prioritaires ⁽¹⁾.

(1) Votre rapporteur reviendra sur cette question dans la partie thématique de son rapport.

2. À moyen terme, il conviendrait de repenser ces dispositifs dans le cadre d'une stratégie économique globale pour les outre-mer

Votre rapporteur souhaite que ces dispositifs fiscaux, tout comme les financements budgétaires, soient repensés de manière à améliorer leur efficacité et à favoriser le développement endogène de ces territoires.

L'ensemble des dispositifs existants doit faire l'objet d'une telle analyse. Toutefois, votre rapporteur se concentrera sur certains d'entre eux.

Le dispositif des **zones franches d'activités** a été mis en place par la loi **LODEOM**. Cette mesure de soutien au développement économique régional a pour objectif de **renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises situées dans les DOM en leur permettant de bénéficier de plusieurs aides**.

– Des abattements temporaires dégressifs :

- sur les bénéfices imposables à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu ;
- sur la base d'imposition à la contribution économique territoriale des entreprises (CET) ;
- sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

– Une exonération sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

Ce régime des ZFA constitue **une aide d'État déclarée compatible** par la Commission européenne dans sa décision C (2009) 8744 du 19 novembre 2009. À compter du 1er juillet 2014, l'application du régime est subordonnée au respect du règlement général d'exemption par catégorie ⁽¹⁾. Le régime modifié entré en vigueur le 1er juillet 2014 est applicable jusqu'au 31 décembre 2017. Par ailleurs, le montant prévisionnel annuel alloué à ce régime est de **127 millions d'euros en 2014**.

Sont éligibles au dispositif des ZFA, les entreprises qui remplissent les **conditions cumulatives suivantes** :

– les entreprises qui emploient moins de 250 salariés et qui réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros, ou les exploitations et établissements qui relèvent de telles entreprises ;

– les entreprises, exploitations ou établissements dont l'activité principale relève de l'un des secteurs d'activités éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI (défiscalisation des investissements productifs) ou correspond à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises. Il s'agit des secteurs les plus susceptibles de favoriser le développement économique des DOM ;

(1) RGEC règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014.

– les entreprises soumises soit à un régime réel d'imposition, normal ou simplifié, de plein droit ou sur option, soit au régime d'imposition des micro-entreprises dit « micro-BIC » (article 50-0 du CGI) ou au régime déclaratif spécial (article 102 ter du CGI). En revanche, les exploitants agricoles imposés selon le régime du forfait agricole ne sont pas éligibles.

Les taux des différentes aides dont bénéficient ces entreprises dans le cadre des ZFA sont dégressifs jusqu'à l'extinction du dispositif des ZFA au 31 décembre 2018.

Tableau récapitulatif de l'évolution du montant des abattements du dispositif ZFA par impôt (taux normal et taux majoré) jusqu'au 31 décembre 2018

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
bénéfices	abattement ZFA	50% du montant des bénéficiés	50%	50%	50%	50%	50%	50%	40%	35%	30%	-
	secteur/zones prioritaire	80% * du montant des bénéficiés	80% *	80% *	80% *	80% *	80% *	80% *	70%	60%	50%	-
CET	abattement ZFA	-	80% de la base nette imposable	80%	80%	80%	80%	80%	80%	70%	65%	60%
	secteur/zones prioritaire	-	100% de la base nette imposable	100%	100%	100%	100%	100%	100%	90%	80%	70%
TFPB	abattement ZFA	-	50% de la base d'imposition	50%	50%	50%	50%	50%	50%	40%	35%	30%
	secteur/zones prioritaire	-	80% * de la base d'imposition	80% *	80% *	80% *	80% *	80% *	80% *	70%	60%	50%
TFNPB	abattement ZFA	-	80% de la base d'imposition	80%	80%	80%	80%	80%	80%	70%	60%	50%

* 100 % pour les entreprises installées dans les îles Saintes, à Marie Galante, et à La Désirade

Source : Ministère des outre-mer.

Ces aides sont particulièrement nécessaires aux entreprises dans les outre-mer. Votre rapporteur appelle donc à leur maintien après 2018. Plus largement, il plaide pour que leur régime soit modifié afin de renforcer leur efficacité.

En premier lieu, il convient de s'assurer que ces zones s'insèrent efficacement dans le système et les flux économiques de chaque territoire. En deuxième lieu, il conviendrait de mieux prendre en compte, notamment fiscalement, les besoins logistiques dans le fonctionnement de ces zones. En dernier lieu, il est primordial de s'assurer que ces dernières favorisent la production locale sur les importations. C'est d'ailleurs cette même logique qu'entend défendre votre rapporteur dans le cadre des négociations « Martinique 2030 ».

Par ailleurs, **l'aide au fret**, destinée à compenser le handicap d'éloignement des territoires ultramarins ⁽¹⁾, pourrait être doublement élargie.

(1) Cf. *infra*.

D'une part, elle pourrait l'être à l'ère géographique dont font partie les différents territoires ultramarins. Cette mesure serait de nature à renforcer **l'intégration économique régionale** de ces collectivités, qui constitue une voie de développement majeure ; elle devrait être davantage reconnue et encouragée, y compris financièrement, par l'État. D'autre part, elle pourrait être élargie aux **échanges entre les collectivités ultramarines**. Votre rapporteur avait d'ailleurs déposé, à l'occasion de l'examen du texte sur l'actualisation du droit de l'outre-mer ⁽¹⁾, un amendement proposant de modifier l'article 24 de la loi LODEOM en ce sens. En effet, si l'article, tel qu'initialement rédigé n'exclut pas *a priori* les échanges entre les départements et collectivités concernés par le dispositif, il est dans les faits impossible de mobiliser le dispositif à cette fin. Cette exclusion aboutit au renforcement de la relation centre-périphérie entre ces territoires et la France hexagonale et limite le développement des circuits courts. L'amendement proposait donc d'inscrire dans la loi la possibilité d'étendre cette aide pour les échanges entre les collectivités ultramarines en y faisant explicitement référence. Il n'a malheureusement pas été adopté. Toutefois, votre rapporteur rappelle que cette évolution constituerait une grande avancée pour les économies d'outre-mer.

De même, le soutien en matière de **continuité territoriale** et de **formation professionnelle** devrait être repensé pour favoriser le retour des étudiants, et des autres publics, partis se former en métropole.

Cette forme de perte de capital humain, souvent qualifiée de « fuite des cerveaux », est en effet un handicap majeur pour le développement durable de ces territoires.

Enfin, de manière plus technique, **votre rapporteur appelle à la mise en place d'outils d'analyse et de modèles macro-économétriques plus avancés, de manière à mieux mesurer l'efficacité de la politique économique mise en œuvre**. L'effet multiplicateur de chacun des dispositifs budgétaires et fiscaux, notamment, pourrait être plus précisément déterminé. L'arbitrage économique final serait ainsi plus éclairé.

3. À plus long terme, l'engagement financier et humain de l'État dans les outre-mer devrait être fortement renforcé, en particulier dans certains territoires

Votre rapporteur tient à souligner la **nécessité d'un engagement plus fort de l'État dans les territoires ultramarins**.

Le soutien aux économies de ces territoires, d'une part, doit constituer une priorité de long terme pour l'État. Cela est d'autant plus justifié pour certains d'entre eux, au premier rang desquels Mayotte, dont la situation économique et sociale justifierait un véritable « plan Marshall ». Dans cette optique, votre

(1) Future loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

rapporteur regrette vivement que le **Fonds exceptionnel d'investissement** n'ait pas été abondé à la hauteur des engagements du président de la République.

L'engagement humain, d'autre part, doit également être renforcé, par exemple en ce qui concerne les effectifs des Directions des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIECCTE).

Toutefois, ces engagements humain et financier doivent se faire dans le but de favoriser le développement endogène de ces territoires. Il convient d'éviter la logique des aides-perfusions reposant sur des dispositifs éclatés dépourvus de logique d'ensemble.

II. AMÉLIORER LE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

Le 26 mars dernier, Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, et Mme Myriam El Khomri, secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, signaient un « Plan logement Outre-mer » destiné à relancer la politique du logement dans les territoires ultramarins. À cette occasion, la ministre du logement affirmait que face à « *la crise persistante du logement* », « *seule une action résolue, articulée autour du développement de l'offre nouvelle et de la rénovation du parc existant* » pouvait constituer une réponse efficace et « *réconcilier le secteur du bâtiment avec la croissance* ».

Votre rapporteur partage les propos volontaristes de la ministre. Il engage donc le Gouvernement à agir efficacement en ce sens, alors que la « *crise persistante du logement* » se fait aujourd'hui particulièrement aiguë.

A. DES DISPOSITIFS QUI PEINENT À FAIRE FACE AU DÉFI DU LOGEMENT

À l'heure actuelle, le secteur du logement outre-mer fait l'objet d'un soutien appuyé de la part de l'État, tant budgétairement que fiscalement.

D'un **point de vue budgétaire**, l'État finance principalement sa politique du logement outre-mer via l'action n° 1 du programme 123 ⁽¹⁾, qui représente 234,7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2016. Les objectifs sont multiples : l'accroissement de l'offre de logements sociaux et la réhabilitation du parc existant ; l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; la résorption de l'habitat insalubre ; l'amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique.

En outre, **plusieurs dispositifs fiscaux spécifiques aux outre-mer** visent à favoriser, notamment, la construction et la rénovation de logements. Parmi les principaux se trouvent :

– la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements (articles 199 *undecies* A et D du CGI), qui va toutefois bientôt s'éteindre ;

– la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social (article 199 *undecies* C du même code) ;

– le crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social, élargi dans le cadre du présent projet de loi de finances aux

(1) Cf. infra.

travaux de réhabilitation de certains logements (article 244 *quater* X du même code) ;

– le taux de 2,10 % applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d’investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation (article 296 *ter* C du même code).

En outre, des dispositifs nationaux s’appliquent aux territoires ultramarins. Il s’agit tout d’abord du crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE) qui vise à encourager l’amélioration de la qualité énergétique du logement ; il est actuellement fixé à 30 % du montant des dépenses payées dans la limite de 16 000 € pour un couple soumis à imposition commune. En outre, le prêt à taux zéro, qui permet aux propriétaires de bénéficier d’un prêt à taux zéro de 30 000 euros maximum pour financer des travaux d’éco-rénovation, est également applicable en outre-mer. Enfin, le dispositif national de défiscalisation « Duflot », devenu « Pinel », en faveur du logement intermédiaire mis en place au 1^{er} janvier 2013 propose un taux différencié attractif entre la métropole et l’outre-mer.

Votre rapporteur accueille avec satisfaction l’ensemble de ces financements, qui représentent une aide déterminante pour le secteur dans l’outre-mer.

Toutefois, force est de constater qu’ils ne suffisent pas à régler le problème criant du logement dans les outre-mer.

Comme le soulignait récemment un rapport ⁽¹⁾, **la question du logement constitue aujourd’hui un enjeu majeur pour les outre-mer**, qui pourrait devenir encore plus central à l’avenir. En effet, « *les outre-mer français concentrent une population de près de 2,7 millions d’habitants sur des territoires souvent exigus soumis à des risques naturels importants* » ; or « *la structure et l’évolution de la population des outre-mer impliquent des besoins élevés et croissants de logements* ». Par ailleurs, la faiblesse du niveau de vie moyen dans ces territoires entraîne de forts taux d’éligibilité au parc de logements sociaux et une demande croissante ⁽²⁾. Le Gouvernement estime que le déficit de logements sociaux est de l’ordre de 90 000 logements en outre-mer. À ces problèmes transversaux, s’ajoutent des défis locaux, en particulier le vieillissement de la population aux Antilles et le dynamisme démographique à Mayotte et en Guyane. Enfin, et au-delà même de la question de la résorption de l’habitat indigne, de nombreux logements nécessiteraient une réhabilitation.

(1) Rapport biennal 2013-2014 de la Commission nationale d’évaluation des politiques de l’État outre-mer.

(2) À titre illustratif, le pourcentage des ménages ultramarins éligibles au logement social s’élève à environ 80 % des ménages martiniquais.

Dans ce contexte, **votre rapporteur s'inquiète de la diminution de près de 10 millions d'euros de l'enveloppe des crédits de paiement de la LBU pour 2016**, qui fait suite à une chute de 9,2 % des autorisations d'engagement en 2015 ⁽¹⁾.

Il invite le Gouvernement à inverser cette tendance afin de développer et rénover le parc social.

S'agissant des dispositifs fiscaux, **il souhaite que le Gouvernement repousse après 2017 l'extinction des dispositifs de défiscalisation et du crédit d'impôt** en faveur du logement, tout comme en matière d'investissements productifs. Il plaide également pour que ces dispositifs fassent l'objet, à moyen terme, d'une réflexion pour améliorer leur efficacité et répondre aux nombreux défis du logement outre-mer, en gardant à l'esprit que tous les types de logement – pas seulement le parc social – doivent faire l'objet d'une politique volontariste.

B. LA NÉCESSITÉ DE FAVORISER LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS

Très préoccupé par le besoin de réhabilitation de nombreux logements en outre-mer, sociaux et « non-sociaux », votre rapporteur appelle également à davantage favoriser l'investissement dans ce domaine alors que le nombre de logement vétustes est particulièrement important dans les outre-mer.

L'article 43 du présent projet de loi de finances met fin au dispositif de défiscalisation des travaux de réhabilitation prévu par l'article 199 *undecies* A, dont le régime est d'ailleurs en train de s'éteindre. Ce dispositif prévoyait qu'une réduction d'impôt était applicable « *au montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise [...] et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans [...], que le propriétaire prend l'engagement, pour une durée de cinq ans, soit d'affecter dès l'achèvement des travaux à son habitation principale, soit de louer nu dans les six mois qui suivent l'achèvement des travaux à des personnes qui en font leur habitation principale et autres que son conjoint ou un membre de son foyer fiscal, ainsi qu'au montant des travaux de confortation de logements contre le risque sismique* ». En parallèle, le même article du PLF pour 2016 étend le régime de crédit d'impôt en faveur du logement social outre-mer prévu à l'article 244 *quater* X du CGI aux travaux de réhabilitation de logements âgés de plus de vingt ans et situés dans les quartiers du « nouveau programme national de rénovation urbaine » (NPNRU) pour rénover le parc social des organismes de logements sociaux (OLS). Toutefois ce crédit d'impôt ne bénéficie qu'aux organismes de logements sociaux et concerne seulement le parc social.

Dans ce cadre, **votre rapporteur propose la création d'un dispositif fiscal visant à encourager la réhabilitation de tous les types de logements qui présentent ce besoin**. Il entend saisir le Gouvernement de cette question dans un esprit de concertation.

(1) Cf. *infra*.

Par ailleurs, **l'effort en faveur de la réhabilitation implique également de s'attaquer au problème posé par l'indivision.** En effet, les situations d'indivision, nombreuses en Martinique par exemple, favorisent souvent la non-occupation et la dégradation progressive des logements en outre-mer, dans un contexte où les besoins en matière de logement sont pourtant très élevés. Dans ce contexte, l'article 35 de la loi LODEOM posait le principe de la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de la reconstitution des titres de propriété dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin. Un projet de décret, qui devait préciser les règles d'organisation et de fonctionnement des GIP, a ensuite été préparé. Il a toutefois été retiré par le Gouvernement le 6 avril 2012, le Conseil d'État ayant souligné une divergence avec l'article 35 de la loi ; il créait en effet un GIP par territoire alors que la loi évoquait un seul GIP pour l'ensemble des collectivités, selon l'interprétation du Conseil d'État. À la suite de ce retrait et en raison de la situation des différentes collectivités ultramarines, l'article 35 de la LODEOM a été modifié, par la loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013⁽¹⁾ pour introduire la possibilité d'utiliser les compétences des organismes existants afin d'éviter, autant que possible, la création d'organismes supplémentaires. À l'heure actuelle, le projet de déploiement des organismes œuvrant pour la reconstitution des titres de propriété ne s'est toujours pas concrétisé en raison, selon le Gouvernement⁽²⁾, des hésitations de certains établissements publics fonciers ultramarins existants à prendre en charge une mission qui les éloigne de leur métier traditionnel.

Le « plan logement outre-mer » annoncé en mars 2015 prévoit que les accords régionaux qui seront signés dans le cadre fixé par ce plan devront dynamiser la reconstitution des titres de propriété pour libérer les ressources foncières nécessaires à la construction de logements et d'équipements publics et accélérer le règlement de l'indivision notamment les sorties. Le choix entre les structures qui pourront prendre en charge cette mission fera l'objet, à cette occasion, de discussions entre l'État et les collectivités locales.

Votre rapporteur se réjouit de ces avancées, dont il attend les retombées concrètes.

Enfin, votre rapporteur se félicite que la récente loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prévoie que chaque commune dispose d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne élaboré soit à son initiative, soit à celle de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre. **Il invite le Gouvernement à tirer les conclusions de ces dispositions dans le projet de loi de finances.**

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

(2) Réponse à la question n° 70419 de M. Jean-Philippe Nilor du 2 décembre 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Serge Letchimy, les crédits de la mission « **Outre-mer** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du 27 octobre 2015, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*⁽¹⁾).

*

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Outre-mer** ».

M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Il est ensuite revenu sur les propos tenus par M. Eckert lors de la commission élargie à propos du préfinancement par la Banque publique d'investissement des crédits d'impôt en faveur du logement et des investissements productifs. Il a insisté sur le fait qu'au-delà de la question du préfinancement se pose celle du financement lui-même des opérations d'investissement concernées.

*La Commission, conformément à l'avis favorable de M. Serge Letchimy, donne **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/cr/.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Cabinet de Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer

M. Brice Blondel, directeur adjoint du cabinet

Mme Amélie Renaud, conseillère

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

M. Stanislas Martin, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

Agence française de développement (AFD)

M. Fabrice Richy, directeur du département outre-mer

M. François Parmantier, directeur adjoint du département outre-mer

M. Marc Dubernet, adjoint à la directrice exécutive en charge des opérations

Fédération des entreprises d’Outre-mer (FEDOM) *

M. Jean-Pierre Philibert, président

Association des chambres de commerce et d’industrie d’outre-mer (ACCIOM) *

M. Jean-Paul Tourvieille de Labrouhe, directeur général

Assemblée permanente des chambres de métiers et de l’artisanat (APCMA) *

M. François Moutot, directeur général

Mme Béatrice Saillard, directrice des relations institutionnelles

M. Salim Shadid, sous-directeur projet économie numérique, CMA outre-mer

Assemblée permanente des chambres d’agriculture (APCA) *

M. Joseph Giroud, président de la chambre d’agriculture du Rhône

M. Frédéric Ernou, directeur instances et réseaux

Union des métiers et des industries de l’hôtellerie (UMIH)

M. Philippe Doki Thonon, président de l’UMIH Réunion

M. Gaëlle Missonier, directrice de la communication

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Jean-Jacques Manach, délégué aux outre-mer

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l’Assemblée nationale, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*