



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 33

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Patrick OLLIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER} : LA FISCALITÉ, INSTRUMENT ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN OUTRE-MER DANS UN CONTEXTE DE CRISE	9
I. LES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	9
A. DES AIDES FISCALES BÉNÉFICIAINT AUX ENTREPRISES ET AUX MÉNAGES	9
B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION ?	10
1. Les dispositifs de défiscalisation	10
2. La mise en œuvre tardive des deux crédits d'impôt au premier semestre 2015	13
3. La prorogation nécessaire de la défiscalisation jusqu'en 2025	15
a. Les prorogations successives des dispositifs de défiscalisation	15
b. L'article 43 du projet de loi de finances pour 2016 : quelles perspectives pour la défiscalisation ?	16
II. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE DÉFISCALISATION : UNE CONDITION ESSENTIELLE POUR EN ASSEOIR LA LÉGITIMITÉ	17
A. LE BUREAU DES AGRÈMENTS ET DES RESCRITS, UN SUJET D'INQUIÉTUDE POUR LES INVESTISSEURS	17
1. Un service sous tension	18
2. Un délai de trois mois prévu par la loi mais inapplicable pour le traitement complet des dossiers	19
a. Un délai de trois mois déconnecté de la réalité de la pratique	19
b. Des critères d'agrément complexes, sous contrôle de la Cour des comptes et de la Commission européenne	21
B. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS DE MONTAGE	23
III. FOCUS SUR LA DÉFISCALISATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE	24
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE À LA CROISÉE DES CHEMINS	24
B. L'ARTICULATION ENTRE LA DÉFISCALISATION LOCALE ET LA DÉFISCALISATION NATIONALE	26

1. L'importance de la défiscalisation nationale est visible sur le terrain et reconnue de tous.....	26
2. La défiscalisation locale en constitue le prolongement	27
a. Présentation du mécanisme	27
b. Bilan et perspectives de la défiscalisation locale en Nouvelle-Calédonie	29
CHAPITRE II : LES MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI, OUTILS INDISPENSABLES FACE À UN CHÔMAGE STRUCTUREL	31
I. LE PROGRAMME 138 : UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN LÉGÈRE DIMINUTION MALGRÉ LA DÉGRADATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	31
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 <i>EMPLOI OUTRE-MER</i>	31
B. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE : LA PRINCIPALE MESURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN FAVEUR DE L'EMPLOI EST AFFAIBLIE PAR LE PLFSS 2016.....	32
1. La réforme de la loi de finances pour 2014 : une première restriction aux mesures d'exonérations.....	32
2. Un nouveau resserrement des exonérations proposé par l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016	33
C. UNE MENACE POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES, ET CONTRE L'ESPRIT DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT	36
II. DES ACTEURS INVESTIS ET EFFICACES DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION : UN ATOUT MAJEUR POUR L'INSERTION.....	37
A. UNE JEUNESSE ULTRAMARINE FRAGILISÉE	37
B. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) CONFIRME SON RÔLE D'ACTEUR MAJEUR DE LA FORMATION OUTRE-MER.....	39
C. FOCUS SUR LE RSMA DE NOUVELLE-CALÉDONIE (RSMA-NC).....	40
1. Présentation de la structure	40
a. La mission du RSMA de Nouvelle-Calédonie	40
b. Le public : des jeunes en situation très précaire et un taux important de jeunes femmes	42
c. Le nécessaire renforcement du taux d'encadrement à hauteur de deux ETP.....	43
d. Un budget bien géré.....	43
D. LADOM : UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA FORMATION EN PLEINE TRANSITION	44
1. Présentation des dispositifs gérés par LADOM.....	44
2. Une augmentation du budget de LADOM qui s'explique par des transferts de compétences	45
3. 2016 : année de transition pour l'opérateur	46

CHAPITRE III : LE PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, UN BILAN EN DEMI-TEINTE	47
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	47
II. LES AIDES AU LOGEMENT EN LÉGÈRE BAISSSE (ACTION 1)	48
A. LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	48
B. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DÉFISCALISATION.....	49
III. L'ACTION 2 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES CONTRATS DE PLANS ET DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT EN PHASE DE TRANSITION	51
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACTION	51
B. 2015 : ANNÉE DE TRANSITION	51
C. LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLE-CALÉDONIE : UN LISSAGE EN 2016 QUI FAIT DÉBAT	52
1. Présentation des contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie.....	52
2. Une exécution de ces contrats qui fait débat.....	53
a. L'insuffisance des financements depuis 2011	53
b. L'année 2016 : année blanche ?	54
IV. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE AUGMENTENT DE 5 % APRÈS UNE BAISSSE DE 20 % ENTRE 2014 ET 2015 (ACTION 3)	55
V. L'ACTION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DÉDIÉE PRINCIPALEMENT À LA RECONVERSION DE L'ÉCONOMIE POLYNÉSIEENNE (ACTION 6)	57
VI. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT : UN ABONDEMENT EN DIMINUTION ET TRÈS INFÉRIEUR À LA PROMESSE PRÉSIDENTIELLE (ACTION 8)	57
VII. LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT ET DES CONDITIONS DE VIE	58
A. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE (ACTION 4).....	58
B. L'INSERTION ÉCONOMIQUE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALES (ACTION 7)	59
C. L'APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS BANCAIRES (ACTION 9).....	59
EXAMEN EN COMMISSION	62
ANNEXE : LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 95 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Avec des crédits d'un montant global de 2 079,62 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 063,34 millions d'euros en crédits de paiement (CP) proposés en projet de loi de finances (PLF) pour 2016, le ministère des outre-mer affiche des moyens stabilisés par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. En effet, malgré une légère baisse de 0,6 % en AE, les crédits de paiement augmentent d'un peu plus d'1 million d'euros (+ 0,1 %).

Le tableau suivant récapitule les crédits de la mission, leur évolution et leur ventilation par programmes :

CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2016

(en millions d'euros)

PROGRAMME	LFI 2015		PAP 2016		Écart 2015/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
138 : Emploi Outre-mer	1 391,85	1 378,6	1 361,06	1 361,35	- 2,2 %	- 1,3 %
123 : Conditions de vie Outre-mer	700,95	683,54	718,56	701,99	2,5 %	2,7 %
Total Mission	2 092,8	2 062,14	2 079,62	2 063,34	- 0,6 %	0,1 %

Source : projet annuel de performances pour 2016.

L'effort financier consacré par l'État aux territoires ultramarins se monte au total à 14,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, en légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale de 2015 (13,7 milliards d'euros). La mission *Outre-mer* représente 14,5 % des crédits totaux. La mission *Enseignement scolaire* est celle qui y contribue le plus, avec 33 % des crédits (4,7 milliards d'euros).

Par ailleurs, le montant des dépenses fiscales fait apparaître de nombreuses projections manquantes pour 2016, le total étant en cela peu représentatif. Sur la base de 2015, **le total des dépenses fiscales est de 3,94 milliards d'euros, tous dispositifs confondus. Ce montant est stable par rapport à 2014 (3,90 milliards d'euros) et ne devrait pas diminuer en 2016.**

Le Rapporteur spécial se félicite que la politique en faveur de l'Outre-mer puisse s'afficher comme l'une des priorités gouvernementales, et est en cela relativement épargnée dans son ensemble par les coupes budgétaires. Le soutien aux collectivités ultramarines demeure en effet essentiel face à une conjoncture économique dégradée et un marché de l'emploi encore très affaibli dans les collectivités ultramarines, malgré un contexte de renforcement de la croissance mondiale en 2014. Malgré une légère baisse entre 2014 et 2015, le taux de chômage global, ainsi que le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est près de deux fois plus élevé en Outre-mer qu'en métropole. Ce dernier est en effet supérieur à 50 % en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et en Guyane.

Face à ce constat alarmant, le Rapporteur spécial s'inquiète de deux décisions gouvernementales majeures qui tendent à affaiblir les efforts en direction des entreprises ultramarines. D'une part, **le second recentrage des exonérations de charges sociales sur les plus bas salaires proposé dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016**, qui diminue de 75 millions d'euros supplémentaires le soutien à l'emploi mis en place par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (dite « LODEOM »). D'autre part, **l'article 43 du projet de loi de finances, qui prévoit l'extinction des dispositifs de défiscalisation et de crédits d'impôt en faveur du logement social et de l'investissement productif Outre-mer au 31 décembre 2018.**

La défense de la défiscalisation a été, et demeure, l'objectif du Rapporteur spécial, menée avec succès jusqu'à aujourd'hui. Après avoir effectué un déplacement en Nouvelle-Calédonie en septembre 2015 dans le cadre de la préparation du budget 2016, il a pu constater une fois de plus l'importance primordiale de l'aide fiscale dans les économies ultramarines. **C'est pourquoi la prolongation et la sécurisation de l'ensemble de ces dispositifs jusqu'en 2025 constituent le principal enjeu pour le Rapporteur spécial.**

Il a également utilisé des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour réaliser, le 15 octobre 2015, un contrôle sur pièces et sur place au Bureau des agréments et des rescrits (BAGR) du ministère des finances et des comptes publics. Ce service est en charge de la délivrance de l'ensemble des agréments en matière de défiscalisation Outre-mer. Il a été mainte reprise, au cours des auditions et des déplacements menés par le Rapporteur spécial, désigné comme responsable des dysfonctionnements qui impactent le bon aboutissement des dossiers de défiscalisation. Le Rapporteur spécial a pu constater, grâce à ce contrôle, que les points de blocage identifiés pour plusieurs dossiers en cours émanaient notamment d'un manque de lisibilité des procédures et des exigences, et de manière concomitante d'un manque d'effectifs criant au sein du service au regard du nombre de dossiers traités.

CHAPITRE I^{ER} : LA FISCALITÉ, INSTRUMENT ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN OUTRE-MER DANS UN CONTEXTE DE CRISE

I. LES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

A. DES AIDES FISCALES BÉNÉFICIAIRES AUX ENTREPRISES ET AUX MÉNAGES

La dépense fiscale est incitative et moteur de développement. En 2011, le nombre de dispositifs s'est stabilisé avant qu'en 2012 une dépense fiscale soit supprimée⁽¹⁾. En 2013 et en 2014, leur nombre s'est stabilisé à **21 dispositifs rattachés directement à la mission Outre-mer** : six dépenses fiscales au programme 138 *Emploi Outre-mer* (dont trois supérieures à 50 millions d'euros) et quinze au programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* (dont sept supérieures à 100 millions d'euros) peuvent être dénombrées en 2015, bien que des modifications aient eu lieu et que certaines soient amenées à disparaître, du fait de l'extinction de leur fait générateur. Par ailleurs, cinq dépenses fiscales principales sur les impôts locaux relèvent du programme 123.

Le montant total des dépenses fiscales sur les impôts d'État pour les prévisions 2016 est de 3,87 milliards d'euros. Cette projection n'est cependant pas fiabilisée, le chiffrage prévisionnel des principales mesures de défiscalisation n'étant pas encore connu dans le projet annuel de performances pour 2015. Le tableau suivant récapitule les chiffreages estimés depuis 2013, répartis par programmes :

MONTANT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES SUR IMPÔTS D'ÉTAT DE LA MISSION OUTRE-MER

(en millions d'euros)

	Chiffrage 2013	Chiffrage 2014 (estimé)	Chiffrage 2015 (prévisions)	Chiffrage 2016 (prévisions)
Programme 123 : <i>Conditions de vie Outre-mer</i>	3 439	3 521	3 481	3 515
Programme 138 : <i>Emploi Outre-mer</i>	377	368	368	355
TOTAL Mission	3 816	3 889	3 849	3 870

Source : rapport annuel de performances 2014 et projet annuel de performances 2016.

(1) L'article 75 de la loi de finances initiale pour 2012 a supprimé, à compter du 31 décembre 2012, le dispositif « Scellier Outre-mer », en effet, prévu à l'article 199 septuagies du code général des impôts. Il représente désormais un montant résiduel de 17 millions d'euros en prévisions 2015.

Malgré l'impossibilité de détenir un chiffre précis de ces dépenses fiscales, fonctionnant comme des dépenses de guichet évaluables *a posteriori*, il apparaît que la tendance générale de celles-ci est à la hausse depuis 2013, hormis un léger fléchissement en 2015, qui peut cependant ne pas se confirmer dans le chiffre définitif.

La première dépense fiscale en volume correspond au **régime dérogatoire de TVA appliqué dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion** (article 296-1 a et b du code général des impôts) : la prévision pour 2016 s'élève à 1 370 millions d'euros pour 2016. La fixation du taux de la TVA à 8,5 % pour le taux normal (au lieu de 20 % en métropole) et à 2,1 % pour le taux réduit (contre 5,5 % ou 10 %) a pour objectif d'équilibrer l'effet sur les prix à la consommation de l'application de l'octroi de mer qui frappe importations et production locale, et qui est nécessaire au financement des collectivités. En sont bénéficiaires les entreprises soumises à la TVA, soit 67 000 entités selon les estimations du projet annuel de performance pour 2016.

Une seconde partie des dépenses fiscales bénéficie aux ménages, et est principalement constituée des mesures de défiscalisation en faveur de l'investissement, notamment locatif. Seule la dépense fiscale en faveur des particuliers visant à réduire l'impôt sur le revenu des contribuables ultramarins n'entre pas dans ce cadre (article 197-I-3 du code général des impôts). Elle représente un montant évalué à 380 millions d'euros pour 2016.

À l'ensemble de ces dispositifs s'ajoute celui des zones franches d'activités (ZFA) créé par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM), permettant un allègement du paiement de l'impôt sur les sociétés, ainsi qu'un abattement de contribution économique territoriale et de taxes foncières, en contrepartie de certains engagements d'investissement pour les entreprises concernées (notamment dans le domaine de formation).

B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION ?

1. Les dispositifs de défiscalisation

Le Rapporteur spécial a toujours défendu le processus de défiscalisation comme instrument de développement et de création d'emplois en Outre-mer. **Cette défiscalisation regroupe quatre dispositifs principaux.**

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 s'est attachée à fixer les grandes lignes des réductions d'impôt en faveur des investissements réalisés en Outre-mer. Ces aides fiscales ont ensuite été souvent modifiées, principalement par la loi de finances pour 2001, puis par la loi de programme pour l'Outre-mer, dite « loi Girardin » du 21 juillet 2003, et enfin par la loi du 27 mai 2009, dite loi « LODEOM ».

Au cours de l'année 2012, quatre mécanismes applicables en matière de défiscalisation ont coexisté. À compter du 1^{er} janvier 2013, le dispositif relevant de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts a cessé de s'appliquer. **Subsistent donc les deux dispositifs « Girardin » (articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts) et le dispositif créé par la loi LODEOM (article 199 *undecies* C du même code).**

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit, pour l'essentiel, une réduction d'impôt sur le revenu pour tout contribuable qui achète un immeuble neuf Outre-mer, soit pour l'habiter, soit pour le louer, pendant une durée de cinq ans. Il s'agit d'une disposition qui, dans le domaine de la location, tout en visant tous les types de logements, c'est-à-dire notamment les logements du secteur à loyer intermédiaire, s'est appliquée principalement aux logements du secteur libre. **Pour éviter un effet d'éviction du logement social, le dispositif s'est éteint au 31 décembre 2012**, au bénéfice des dispositions du 199 *undecies* C.

L'article 199 *undecies* B prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour tout contribuable qui réalise des investissements productifs neufs Outre-mer. Ces investissements sont effectués sous forme de participation à des sociétés qui achètent des matériels et des biens d'équipement en vue d'une location aux entreprises sur cinq ans.

L'article 199 *undecies* C prévoit que les investissements Outre-mer dans la construction ou l'acquisition de logements sociaux neufs ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu. Pour que les contribuables puissent bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu, les logements financés doivent être loués nus, dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, pour au moins cinq ans, à un organisme de logement social (OLS).

Enfin, **l'article 217 *undecies*** dispose que les trois réductions d'impôt précédentes à l'intention des particuliers sont également applicables, selon des règles spécifiques, aux sociétés. Les règles sont distinctes dans la mesure où, dans le cas des sociétés, les déductions visent l'assiette de l'impôt et non plus le montant de l'impôt lui-même.

Les modifications contenues dans la loi de finances pour 2014

En plus d'avoir créé deux crédits d'impôt à titre expérimental, l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a également modifié les articles 199 *undecies* B, C et D, ainsi que l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

Plusieurs mesures assurant une meilleure maîtrise de la défiscalisation y étaient actées, tant dans le secteur productif que dans celui du logement social afin de rationaliser les dispositifs existants :

- la diminution de l'assiette éligible en cas d'investissement de renouvellement ;
- la hausse des différents taux de rétrocession applicables dans le cadre des investissements intermédiés, au profit des exploitants et des organismes de logement social ultramarins, fait l'objet d'une revalorisation : pour les investissements productifs des redevables à l'impôt sur le revenu, le taux normal passe de 62,50 % à 66 %, le taux réduit de 52,63 % à 56 % ; pour le logement social le taux s'élève désormais à 70 % au lieu de 65 % ; pour l'investissement productif des redevables l'impôt sur les sociétés, le taux de 77 % remplace le taux de 75 % ;
- dans le domaine du logement social, les acquisitions ou constructions de logements doivent désormais être financées par un montant minimal de subvention publique à hauteur de 5 %. Cette mesure pose en application plusieurs difficultés de mise en œuvre, et incite à la dépense des deniers publics.

Le Rapporteur spécial déposera un amendement allant dans le sens de la suppression de cette obligation peu vertueuse, et nuisible à la simplification des procédures.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des différents mécanismes de défiscalisation, et met en exergue les difficultés qui pèsent sur l'aide fiscale en faveur de l'investissement productif depuis 2013 :

ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION 2013-2016

(en millions d'euros)

Dispositifs de défiscalisation	2013	2014	2015	2016 (prévision)	Évolution 2013-2014	Évolution 2013-2015
Articles 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (investissement locatif)	277	220	185	150	– 21 %	– 33 %
Article 217 <i>undecies</i> (logement et investissement productif impôt sur les sociétés)	180	170	170	nc	– 6 %	– 6 %
Article 199 <i>undecies</i> C (logement social impôt sur le revenu)	299	280	205	nc	– 6 %	– 31 %
Article 199 <i>undecies</i> B (investissement productif-impôt sur le revenu)	377	313	300	300	– 17 %	– 20 %
TOTAL défiscalisation	1 133	983	860		– 24 %	– 24 %

Source : RAP 2014 et PAP 2016.

Ainsi, l'utilisation globale des dispositifs de défiscalisation est en baisse de 24 % par rapport à 2013, tous les dispositifs n'étant cependant pas impactés dans les mêmes proportions. La diminution linéaire de 33 % des dépenses fiscales issues des déductions prévues à l'article 199 *undecies* A est justifiée par l'extinction progressive du dispositif. Les derniers investissements locatifs éligibles à celui-ci devaient en effet être engagés au plus tard entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012 ⁽¹⁾.

La baisse du dispositif de réduction sur l'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement productif, de **20 % en trois ans**, est en revanche particulièrement inquiétante. **Ces chiffres confirment la désincitation que constitue pour les investisseurs la perspective de la fin de l'aide fiscale en 2017, comme le démontre la chute de 17 % entre 2013 et 2014.** Les cabinets de montage confirment la chute drastique de l'investissement productif, le terme du dispositif actuel, ainsi que celui prévu dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, n'étant pas compatible avec les délais nécessaires à la réalisation des projets. Les données du ministère des finances confirment par ailleurs que le montant global des investissements productifs a reculé de 24 % entre 2009 et 2012, tant que ceux dans le logement social ont progressé dans le même temps de 49 %. Le Rapporteur spécial a pu constater lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie la prégnance de ce phénomène et les difficultés qu'il engendre pour l'économie calédonienne. Ces baisses sont autant de projets qui ne verront pas le jour, et donc autant moins de création d'activité et d'emploi pour ces territoires.

Avec une date d'extinction similaire, le dispositif en faveur du logement social semble plus impacté en proportion sur trois ans (31 %). Les projets dans ce domaine sont pourtant moins longs à mettre en œuvre, et nécessitent, pour la majorité d'entre eux, des plans de financement plus homogènes. La baisse entre 2013 et 2014 a d'ailleurs été beaucoup plus contenue que celle de l'investissement productif, puisqu'elle s'élève à seulement 6 %. **Il est plausible que le ministère des finances anticipe dans ses prévisions 2015 une substitution croissante de la défiscalisation au profit du crédit d'impôt, qui s'applique dans les départements d'Outre-mer depuis janvier 2014.**

2. La mise en œuvre tardive des deux crédits d'impôt au premier semestre 2015

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, seront 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 du crédit d'impôt ne trouve pas à s'appliquer.

Le premier est applicable aux investissements productifs neufs et est codifié à l'article 244 *quater* W du code général des impôts. Ce crédit d'impôt

(1) Article 199 *undecies* A- paragraphe 6 bis.

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 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, 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 %. Il permettra de renforcer la transparence de l'aide fiscale au logement social, ce dont se félicite le Rapporteur spécial.

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 actuelles réductions, **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.

La Commission européenne ayant tardé à rendre sa décision de conformité avec le droit communautaire, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, initialement prévue au 1^{er} juillet 2014, a été différée. Le crédit d'impôt en faveur de l'investissement productif a été validé par la Commission européenne par une décision rendue en mars 2015, et est appliqué depuis juillet 2015. Le second, qui bénéficie au logement social, a été validé par la Commission européenne en décembre 2014, et est appliqué depuis janvier 2015.

Les réserves du Rapporteur spécial sur le développement des crédits d'impôt, au détriment de la défiscalisation, ont d'ores et déjà fait l'objet de développements lors de ses deux précédents rapports spéciaux.

En effet, il y soulignait que **le caractère optionnel systématique du crédit d'impôt ne devait pas à termes 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. Contrairement à la défiscalisation, le crédit d'impôt est un remboursement *a posteriori* qui nécessite en effet une avance des fonds souvent préjudiciable à l'équilibre financier des PME.

Lors du contrôle sur pièce et sur place au Bureau des agréments et des rescrits (BAGR) du Rapporteur spécial, cette question a été abordée avec le directeur du Service juridique de la fiscalité du ministère des finances et des comptes publics. **Ce dernier l'a informé du développement des procédures de préfinancement, afin de pallier cette insuffisance inhérente au crédit d'impôt.** Elles sont actuellement appliquées en faveur des organismes de logements sociaux (OLS) Outre-mer, en collaboration avec la Caisse des dépôts et consignations. L'extension en faveur de l'investissement productif serait également en cours de mise en place.

Le Rapporteur spécial souhaite qu'une évaluation précise de ces dispositifs et de leurs modalités de mise en œuvre soit menée en 2016 afin de tirer les conséquences de ces évolutions et de s'assurer de leurs effets bénéfiques sur les entreprises concernées.

Quoiqu'il en soit, la date d'extinction du fait générateur au 31 décembre 2017 prévue à l'article 43 du projet de loi de finances pour 2016, au même titre que les dispositifs de défiscalisation et alors même que leur application a été différée d'un an, ne laissera pas le temps à ces dispositifs d'effectuer une montée en puissance.

3. La prorogation nécessaire de la défiscalisation jusqu'en 2025

a. Les prorogations successives des dispositifs de défiscalisation

La pérennité des dispositifs de défiscalisation a nécessité des prolongations successives depuis leur création. Le tableau suivant récapitule les prorogations qui ont déjà eu lieu jusqu'à aujourd'hui :

LES PROROGATIONS DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION DEPUIS LEUR CRÉATION

	217 undecies	199 undecies B	199 undecies C
Loi de finances pour 1998	<i>Création du dispositif</i> Délai : 31/12/2001		
Loi de finances pour 1999	Délai : 31/12/2002		
Loi de finances pour 2001	Délai : 31/12/2006	<i>Création du dispositif</i> Délai : 31/01/2006	
Loi de programmation pour l'Outre-mer (2003)	Délai : 31/12/2017	Délai : 31/12/2017	
LODEOM (2009)			<i>Création du dispositif</i> ¹ Délai : 31/12/2017
Projet de loi de finances pour 2016	Délai : 31/12/2018	Délai : 31/12/2018	Délai : 31/12/2018

Source : commission des finances.

(1) La création du dispositif de l'article 199 undecies C (réduction d'impôt sur le revenu en faveur du logement social) a été concomitante à l'extinction progressive entre 2010 et 2012 du dispositif en faveur du logement intermédiaire (199 undecies A). Les réductions prévues par ce dernier courant sur cinq ans, l'incidence financière cessera donc en 2017.

La loi de programmation pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 a ainsi incarné une étape décisive, en sécurisant durablement ces trois dispositifs jusqu'au 31 décembre 2017. Cette perspective sur quinze ans a permis une consolidation de la défiscalisation puisqu'elle donnait une large visibilité aux investisseurs.

b. L'article 43 du projet de loi de finances pour 2016 : quelles perspectives pour la défiscalisation ?

Le projet de loi de finances pour 2016 propose, à son article 43, de ne pas prolonger au-delà de 2017 l'ensemble des dispositifs de défiscalisation, **sauf dérogation possible jusqu'au 31 décembre 2018**. Les deux crédits d'impôt, pourtant mis en œuvre depuis quelques mois, sont régis par des dispositions similaires.

Cette prise de position est très tardive, car les investisseurs rencontrent d'ores et déjà de nombreuses difficultés pour construire leurs plans de financement, en l'absence de visibilité sur le maintien des dispositifs. Le Bureau des agréments a confirmé que l'instruction de certains dossiers avait dû être suspendue en l'attente d'une décision gouvernementale sur l'avenir de ces dispositifs. **La décision de prorogation aurait donc dû être prise il y a déjà deux ans, au moment où l'investissement productif commençait à décliner.**

Les modalités d'application de cette date butoir ont été aménagées, **mais semblent en total décalage d'avec les délais nécessaires à la plupart des projets**. L'article 43 maintient dans le dispositif les dossiers déposés auprès de l'administration fiscale pour une demande d'agrément avant le 31 décembre 2017. Cette mesure apparaît de prime abord comme un assouplissement de la réglementation, comparé à une obligation de mise en service à cette date. Cependant, cette dérogation est assortie de conditions strictes (obligation de passer commande et de verser 50 % d'acomptes au plus tard le 30 juin 2018, ou obligation de démarrer le chantier avant le 31 décembre 2018), incompatibles avec la réalité de la mise en œuvre de la plupart des projets. On peut citer notamment les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie ou du transport aérien ou maritime, des télécommunications, et même de la réhabilitation de logements sociaux, dont le délai entre les premières études et la mise en service peut être de quatre à cinq ans. **Par ailleurs, les délais d'agrément actuels à compter de la date du dépôt du dossier auprès de l'administration fiscale sont de nature à faire échouer la grande majorité des projets au regard du temps imparti.** Cette prolongation ne serait donc réalisable que pour des opérations de plein droit, et principalement dirigé vers l'achat de matériel.

Le Rapporteur spécial s'oppose fermement à cette proposition visant à mettre fin à l'ensemble des dispositifs de défiscalisation entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018. La défiscalisation Outre-mer est une composante essentielle de l'effort en faveur des entreprises ultramarines et du logement social. Il serait irresponsable que le Gouvernement procède à une suppression de ces aides fiscales, alors que la situation budgétaire du pays ne permet en aucun cas de

remplacer la défiscalisation par des subventions équivalentes, **à hauteur de 675 millions d’euros si l’on considère la prévision 2015 des trois dispositifs concernés.**

Le montant total des investissements sous agréments en 2012 était, pour l’ensemble des collectivités ultramarines, **de 1 201 millions d’euros** – dont 1 013 millions d’euros dans les DOM et 118 millions d’euros dans les COM. Il est à noter que ces données ne prennent en compte que les investissements sous agréments, puisque les opérations relevant du mécanisme de « plein droit » ne sont que très difficilement évaluées.

Pour sauvegarder une fois de plus la défiscalisation, le Rapporteur spécial dépose un amendement visant à prolonger l’ensemble des dispositifs jusqu’au 31 décembre 2025, assurant ainsi une visibilité et une stabilité des investissements à l’échelle de dix années. Le choix de cette date a été inspiré par celui de la Polynésie française de proroger jusqu’en 2025, par la loi du pays du 2 décembre 2014, l’ensemble de ses dispositifs locaux de défiscalisation dont la date butoir était également fixée au 31 décembre 2017. De surcroît, **le Parlement de Nouvelle-Calédonie devrait avoir à se prononcer d’ici la fin de l’année sur un projet de loi du pays visant à proroger le régime local d’incitation fiscale.** L’avant-projet de loi évoquait la date de 2022, mais il semble que celle-ci ait été étendue à 2025 par souci de cohérence.

II. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE DÉFISCALISATION : UNE CONDITION ESSENTIELLE POUR EN ASSEOIR LA LÉGITIMITÉ

La défiscalisation, et plus largement la dépense fiscale, doit faire face à l’opposition de principe des vertueux de la doctrine budgétaire, incarnée par le ministère des finances et des comptes publics. Elle est pourtant un élément essentiel du soutien économique en Outre-mer. Pour demeurer en dehors de tout soupçon, les défenseurs de la défiscalisation doivent enfin s’atteler à l’encadrement de l’application de ces dispositifs, afin de neutraliser les effets d’aubaine et de prévenir l’enrichissement indu des cabinets de montage, comme l’avait demandé le Rapporteur spécial en 2013.

Seule une plus grande moralisation de la défiscalisation, sous-tendue par des évaluations régulières de son intérêt économique et social incontestable pour les territoires ultramarins, permettra d’en asseoir la légitimité.

A. LE BUREAU DES AGRÉMENTS ET DES RESCRITS, UN SUJET D’INQUIÉTUDE POUR LES INVESTISSEURS

Lors de ses déplacements, aux Antilles en 2013 et en Nouvelle-Calédonie en septembre 2015, et au cours des auditions qu’il a menées, le Rapporteur spécial a entendu de nombreuses doléances concernant la prise en charge des dossiers de défiscalisation faisant l’objet d’une demande d’agrément auprès du Bureau des

agréments. Au cours de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, le Rapporteur spécial a pu obtenir la liste des dossiers de défiscalisation déposés depuis fin 2012 sur le bureau de l'administration fiscale. Il a pu constater à cette occasion que certains attendaient leur agrément depuis près de trois ans.

Convaincu que ces délais rallongés et incompatibles au bon déroulement des investissements étaient le fait du Bureau des agréments, le Rapporteur spécial a décidé d'user des pouvoirs de contrôle qui lui sont conférés par l'article 57 de la LOLF afin de vérifier sur pièce et sur place les procédures mises en œuvre par l'administration.

Le bilan de ce contrôle approfondi est sans appel : ce service est victime d'un manque criant d'effectifs. Six ETP sont dévolus à la défiscalisation outre-mer, pour un stock supérieur à 200 dossiers à l'issue de l'année 2014. Le Bureau est par ailleurs confronté à une procédure dont les exigences se sont complexifiées et sont mal comprises par les investisseurs. Ce constat interroge donc davantage sur la pertinence de la procédure agrément telle qu'elle existe aujourd'hui, que sur une mauvaise application de celle-ci par le service fiscal en charge de la mettre en œuvre.

Dans le prolongement du contrôle effectué au Bureau des agréments, le Rapporteur spécial avait requis auprès du directeur du service de la fiscalité la transmission *a posteriri* d'un certain nombre de documents, qui ne pouvaient faire l'objet d'une communication immédiate. Il s'agit notamment de données statistiques concernant les dossiers en cours, mais également d'échanges de courriers avec les cabinets de défiscalisation. **A ce jour, et malgré le caractère urgent qui avait été signalé, le Rapporteur spécial regrette vivement qu'aucune des pièces demandées n'aient été transmises.**

1. Un service sous tension

Le Bureau des agréments doit faire face à une affluence de dossiers qui tient à la nature même de ses fonctions. Il est en charge de l'instruction de l'ensemble des dossiers de défiscalisation dont le montant dépasse le seuil fixé par la loi au-delà duquel un « agrément du ministre chargé du budget » est requis :

- ce seuil est fixé à 2 millions d'euros pour le logement social ;
- à 250 000 euros par programme pour les secteurs de l'investissement productif. Ce seuil était de 300 000 euros avant la LODEOM, qui a donc renforcé le contrôle par agrément ;
- par dérogation au cas précédent, au premier euro dans les secteurs identifiés comme sensibles, pour lesquels l'agrément est automatique⁽¹⁾. À cela s'ajoute l'obligation d'un avis préalable du ministre chargé de l'Outre-mer.

(1) Article 217 undecies du code général des impôts : « les secteurs des transports, de la navigation de plaisance, de l'agriculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture, de l'industrie charbonnière et de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'industrie automobile, ou concernant la

Au regard de ces critères, le nombre de dossiers qui ne relève pas des opérations de plein droit est conséquent. Lors du contrôle effectué par le Rapporteur spécial, le Bureau des agréments évoquait un stock de **211 dossiers à la fin de l'année 2014**. Ce dernier évoluant chaque jour sous l'effet combiné de l'arrivée de nouveaux dossiers et de la clôture des plus anciens, une évaluation fine de la charge demeure difficile. Cependant, la cheffe de la division en charge de l'Outre-mer évoquait 135 dossiers « vivants » à la date du contrôle soit le 15 octobre 2015, devant être traités avant le 31 décembre 2015. Les exigences sont, de surcroît, encadrées par des délais contraignants, puisque la première réponse de l'administration à réception d'un dossier doit intervenir dans les trois mois. Ce point sera développé dans le paragraphe suivant.

Pour gérer ce flux, le service en charge de l'Outre-mer n'est doté que de **six rédacteurs, d'un inspecteur principal adjoint, et d'une cheffe de division**. Il a été également précisé au Rapporteur spécial que ces agents n'étaient pas en charge à plein temps de la défiscalisation Outre-mer.

Conscient que la conjoncture actuelle oblige l'administration à contenir ses effectifs, **le Rapporteur spécial tient cependant à souligner que la situation de sous-effectifs dans laquelle se trouve le Bureau des agréments nuit gravement à la mise en œuvre des dispositifs de défiscalisation**. Il serait opportun de renforcer les moyens alloués à ce service afin de libérer le plein potentiel de l'aide fiscale à l'Outre-mer.

Par ailleurs, il serait également opportun qu'une réflexion d'envergure soit ouverte sur la possibilité de développer, même partiellement, **une gestion déconcentrée des procédures d'agréments**. L'implication des services fiscaux locaux pourrait répondre en partie au manque d'effectifs de l'administration centrale et fluidifier l'obtention d'agrément pour les certaines opérations. L'administration centrale assurerait un rôle de contrôle, et garderait la pleine compétence sur les dossiers entrant dans le champ des domaines réputés sensibles, et pour ceux faisant l'objet d'un montant d'investissement particulièrement élevé.

2. Un délai de trois mois prévu par la loi mais inapplicable pour le traitement complet des dossiers

a. Un délai de trois mois déconnecté de la réalité de la pratique

L'article 217 *undecies* du code général des impôts fixe à trois mois le délai de réponse de l'administration fiscale à réception du dossier, au-delà duquel une absence de réponse vaut acceptation : « *L'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément.* ». Il est également précisé que « *le délai mentionné au*

renovation et la réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ou des entreprises en difficultés, ou qui sont nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial doivent avoir reçu l'agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'Outre-mer.

premier alinéa peut être interrompu par une demande de l'administration fiscale de compléments d'informations ».

Lors des nombreuses auditions menées par le Rapporteur spécial, une même critique était formulée à l'égard du Bureau des agréments : la demande de pièces complémentaires intervient presque systématiquement dans les derniers jours qui précèdent la forclusion du délai. **Il a été confirmé par le Bureau des agréments qu'aucun dossier n'a pu recevoir un agrément dans le délai de trois mois évoqué par les textes.** Pour la Nouvelle-Calédonie, le délai moyen en matière de logement est de 9 à 11 mois. En matière d'investissement productif il existe une grande diversité de secteurs, mais certains, comme l'hôtellerie, ont un délai supérieur à 20 mois sur le panel étudié.

Le caractère tardif de la réponse de l'administration est en partie à mettre sur le compte du manque d'effectif. Mais quoiqu'il en soit, le délai de trois mois ne correspond pas à la réalité de la procédure. En effet, au moment du dépôt du dossier, le projet n'est pas encore mis en œuvre et plusieurs documents essentiels à la prise de décision devront être transmis dans un second temps (devis, permis de construire, autorisation d'exportation *etc.*). **Ainsi, en amont, ce délai n'est pas suffisant à l'investisseur ou le cabinet de montage qui le représente, pour fournir l'ensemble des informations nécessaires à l'agrément.** Le strict respect de ce délai de trois mois amènerait donc inmanquablement l'administration à refuser l'ensemble des dossiers.

À cela s'ajoutent la complexité et la singularité des dossiers, qui nécessitent une analyse économique menée par l'administration, afin de déterminer les informations manquantes. Le délai de trois mois s'est donc transformé, en pratique, **en délai de réponse de l'administration et non plus en délai d'obtention ou de refus d'agrément.** Ce premier échange va au-delà de l'accusé de réception, puisqu'il vise à transmettre à l'investisseur ou au cabinet les éléments à fournir pour défendre le dossier.

Il est également à noter que l'avis du ministre de l'Outre-mer, qui est requis dans de nombreux cas, **intervient dans un délai moyen d'un an, ce qui est trop long,** d'autant que le ministère des finances ne peut rendre sa décision en l'absence de celui-ci. C'est également le cas pour l'agrément au niveau local, qui peut parfois être long à obtenir, et retarde de ce fait l'obtention de l'agrément national.

Le Rapporteur spécial alerte l'ensemble des acteurs ultramarins sur ce décalage qui existe entre la pratique et la lettre du texte, qui sous-tend la possibilité d'une obtention d'agrément en trois mois et érige la demande suspensive de complément d'information comme l'exception. Il alimente une grande méfiance des investisseurs et des cabinets vis-à-vis du Bureau des agréments.

Il encourage vivement le ministère de l'outre-mer, en collaboration avec le ministère des finances, à réfléchir à une reformulation du texte, soucieuse de la protection des administrés mais plus conforme à la réalité de la procédure. Il souhaite par ailleurs que soit encadrer le délai d'obtention de l'avis du ministère de l'outre-mer, qui devrait pouvoir intervenir dans un délai fixé par la loi : par exemple trois mois à compter de la transmission du dossier. En l'absence de réponse, l'avis serait réputé favorable, à l'image de la procédure mise en œuvre auprès des services fiscaux. Il serait en revanche dangereux de fixer un délai maximal d'instruction, au risque de multiplier les refus d'agrément en cas de dossier incomplet ou inéligible à l'issue de ce délai.

b. Des critères d'agrément complexes, sous contrôle de la Cour des comptes et de la Commission européenne

L'article 217 *undecies* du code général des impôts détermine, pour l'ensemble des dispositifs, les critères qui prévalent pour délivrer l'agrément. L'agrément est délivré lorsque l'investissement :

« a) *Présente un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé ; il ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;*

« b) *Poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans ce département ;*

« c) *S'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;*

« d) *Garantit la protection des investisseurs et des tiers. » ⁽¹⁾*

Ces critères, en apparence simples, demeurent cependant subjectifs et impliquent une analyse détaillée par les agents en charge de la délivrance de l'agrément. Le Bureau des agréments évoquait, à titre d'exemple, la complexité de l'intérêt économique, qui requiert pour certains dossiers des études de marché détaillées. Le niveau de compétence parfois insuffisant des cabinets de montage oblige ainsi l'administration à procéder à des analyses complémentaires, nécessitant de nombreux échanges et impliquant de ce fait un rallongement des délais. La complexité des dossiers, combinée au manque d'effectifs, justifie en partie que le premier questionnaire envoyé à réception des dossiers ne le soit que lors des derniers jours du délai de trois mois.

Il pourrait être décidé, par le Bureau des agréments, de notifier un refus à l'investisseur dès lors que l'ensemble des pièces fournies ne permettent pas de délivrer l'agrément. Au contraire, le Bureau s'inscrit dans une volonté de procédure itérative, par principe plus longue, mais permettant de laisser sa chance

(1) Article 217 *undecies* du code général des impôts.

au dossier. **Ce constat est avalisé par l'analyse des 76 dossiers émanant de la Nouvelle-Calédonie et déposés depuis fin 2012, puisque seuls trois refus d'agrément ont été délivrés** ⁽¹⁾.

Comme mentionné précédemment, les dossiers relatifs à des projets locatifs, et notamment en matière de logements sociaux, sont traités plus rapidement. Le Bureau des agréments justifie cela **par l'homogénéité des projets**, qui a permis de mettre en place un questionnaire et une grille d'analyse types, élaborés en partenariat avec le ministère de l'outre-mer. Dans le cas des organismes de logement social, le Bureau s'est fixé un délai de réponse non légal d'un mois à réception des pièces. L'investissement productif regroupe au contraire des secteurs très différents (le ministère des finances en répertorie dix-sept), la singularité de l'analyse justifiant le ralentissement des délais.

Le Bureau des agréments a enfin mentionné deux strates supplémentaires de contrôle qui s'imposent à lui dans le cadre de la délivrance des agréments, et qui ont pour conséquences de complexifier l'instruction, mais également de **développer un esprit de prudence chez les fonctionnaires qui en ont la charge** :

– le contrôle renforcé de la Cour des comptes, qui juge la défiscalisation peu efficace au regard de la perte de recettes qu'elle engendre pour l'État. En 2011 et 2012, la Cour a consacré une partie de ses rapports publics annuels à la défiscalisation Outre-mer, ainsi qu'un rapport non public. La Cour a également rendu public, le 10 mars 2014, un référé de son Premier président sur la défiscalisation dans le secteur du logement social, à l'issue d'une enquête réalisée en 2012 et 2013 sur les aides au logement en Outre-mer. Elle y recommandait la disparition du dispositif de défiscalisation en faveur du logement social. Il a été également indiqué au Rapporteur spécial que le précédent chef du Bureau des agréments a fait l'objet d'une audition à la Cour de discipline budgétaire et financière, risquant ainsi une mise en cause personnelle ;

– la réglementation européenne constitue un second facteur de prudence. Cette réglementation, notamment en matière d'aides d'État, s'impose aux dispositifs de défiscalisation dès lors qu'ils concernent les départements d'Outre-mer. La Commission européenne constitue donc un second niveau de contrôle, qui impose une consolidation des dossiers.

L'ensemble de ces paramètres semble être mal appréhendé par les investisseurs ultramarins, qui n'ont pour certains qu'une connaissance partielle des exigences qui pèsent sur la délivrance d'un agrément. Il lui a été également signalé que les échanges directs avec les investisseurs étaient inexistantes dès lors qu'un cabinet de montage était mandaté pour porter le dossier. Cette intermédiation peut également générer une transmission lacunaire auprès des principaux intéressés.

(1) Statistiques élaborées à partir des données transmises par le Haut-Commissariat relatives à l'ensemble des dossiers déposés auprès de l'administration fiscale pour agrément depuis le mois de novembre 2012.

Le Rapporteur spécial a encouragé le Bureau des agréments à développer une meilleure communication et à adopter une démarche pédagogique en direction des investisseurs et des cabinets de défiscalisation, afin de mieux les informer des modalités de l'instruction.

Plus globalement, afin de limiter les sentiments de partialité et d'injustice dans le traitement des dossiers, il serait opportun de rendre plus transparentes les différentes étapes de la procédure et de clarifier les attentes du Bureau des agréments de manière plus formalisée, pour chacun des critères requis. Il ressort en effet que certaines procédures, ainsi que la nature des justificatifs demandés, ont été amenés à évoluer sans information préalable.

Les pièces à réunir au sein du dossier sont en effet répertoriées dans une **circulaire conjointe du ministère de l'outre-mer et du ministère de l'économie et des finances datant du 7 mars 2007, qui n'a fait l'objet d'aucune actualisation malgré l'évolution de la législation et des exigences.** De surcroît, celle-ci n'est pas assez exhaustive et laisse encore une trop grande place à l'appréciation subjective des services fiscaux. **Il est impératif que cette circulaire soit enrichie ainsi que réactualisée tous les ans, et serve de fondement exclusif à la détermination du caractère complet du dossier afin de neutraliser le sentiment de partialité.**

B. LE NÉCESSAIRE ENCADREMENT DU FONCTIONNEMENT DES CABINETS DE MONTAGE

Ce constat amène le Rapporteur spécial à évoquer un point de première importance, à savoir l'encadrement des pratiques des cabinets de montage. Le Rapporteur spécial propose de longue date la mise en œuvre d'une charte de déontologie à destination des cabinets de montage en charge de la défiscalisation Outre-mer. Celle-ci n'est pas encore appliquée.

Cette carence est d'autant plus préjudiciable qu'elle est hors la loi. En effet, à l'article 242 *septies* du code général des impôts, l'une des six conditions d'exercice des entreprises dont l'activité professionnelle consiste à obtenir pour autrui les avantages fiscaux prévus par les opérations de défiscalisation Outre-mer est « d'avoir signé une charte de déontologie ». **Le Rapporteur spécial a interrogé la ministre de l'Outre-mer sur ce point. Il lui a été indiqué que la charte était rédigée et en cours de validation. Le Rapporteur spécial insiste sur l'urgence qui existe à procéder à la mise en application de cette disposition, ajoutée à son initiative il y a déjà trois ans par la loi de finances initiale pour 2012.**

Deux autres évolutions pourraient participer à l'encadrement et à la transparence des pratiques des cabinets de montage et assimilés :

– la mise en œuvre effective de l'inscription des entreprises sur un registre dédié et tenu par le représentant de l'État. En effet, si cette procédure essentielle

d'enregistrement prévue au même article 242 *septies* est appliquée dans les départements et collectivités d'Outre-mer, il semble que la Préfecture de police de Paris ne remplisse pas ses obligations dans ce domaine, malgré la volonté des cabinets de s'y conformer quand leur siège social est basé à Paris. À noter que dans le panel représentatif de dossiers calédoniens transmis au Rapporteur spécial, le siège social du principal cabinet était situé à Paris ;

– l'article 242 *septies* prévoit, depuis sa mise en application en 2011, que *« les opérations réalisées par ces entreprises en application du premier alinéa sont déclarées annuellement à l'administration fiscale, quel que soit le montant de l'investissement ouvrant droit aux avantages fiscaux mentionnés au premier alinéa. Pour chaque opération sont précisés la nature et le montant de l'investissement, son lieu de situation, les conditions de son exploitation, l'identité de l'exploitant, le montant de la base éligible à l'avantage en impôt, la part de l'avantage en impôt rétrocédée, le cas échéant, à l'exploitant ainsi que le montant de la commission d'acquisition et de tout honoraire demandés aux clients. »* Pourtant à ce jour, l'administration fiscale est incapable de fournir un chiffrage de l'ensemble de la défiscalisation, en incluant les opérations de « plein droit » dont le montant est inférieur à celui exigeant un agrément. Cette absence d'évaluation nuit grandement à la transparence de la défiscalisation.

L'ensemble de ces mesures se révèlent essentielles afin d'encadrer les dérives qui mèneront à la perte de légitimité de la défiscalisation. Les outils prévus par la loi sont adaptés, mais leur mise en œuvre demeure très insuffisante. **Le Rapporteur spécial, fervent défenseur des dispositifs de défiscalisation, se veut également le garant de leur transparence et de leur moralité.**

III. FOCUS SUR LA DÉFISCALISATION EN NOUVELLE-CALÉDONIE

A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE À LA CROISÉE DES CHEMINS

La Nouvelle-Calédonie relève d'un titre spécifique de la Constitution, le titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». À l'instar des collectivités d'Outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, son organisation institutionnelle est régie par des dispositions de niveau organique : la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, adoptée après la signature de l'accord de Nouméa.

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité ancrée dans une histoire riche et douloureuse, marquée par les séquelles de la colonisation, mais également par la volonté de concilier le droit et les institutions héritées de la métropole et les règles coutumières qui irriguent l'ensemble de la société et de la vie politique. De surcroît, la Nouvelle-Calédonie entre dans un moment décisif de son histoire. L'échéance de l'accord de Nouméa en 2018 va précipiter l'avenir de ce territoire, entre celui de l'indépendance ou celui du maintien dans la République française selon des modalités qui restent à déterminer. Cette question, qui divise le pays

entre loyalistes et indépendantistes, n'est pas dénuée d'importants enjeux financiers.

Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, le Rapporteur spécial a pu aborder la question des enjeux miniers, qui est au cœur des préoccupations économiques du pays. Cette question était d'autant plus prégnante dans un contexte marqué par la crise des rouleurs, ayant paralysé le pays pendant plusieurs semaines peu de temps avant le déplacement.

Cependant, l'échéance des accords de Nouméa doit également prendre en compte le volume des transferts financiers de l'État vers la Nouvelle-Calédonie. Ils sont de plusieurs natures : les compensations de transferts de compétences, les dotations aux collectivités (Nouvelle-Calédonie, provinces et communes), et le financement des compétences régaliennes et non régaliennes de l'État en Nouvelle-Calédonie. **Le total de ces transferts financiers est évalué, pour 2013, à 1,4 milliard d'euros. Le poste de dépenses le plus important en volume est celui des compétences non transférées de l'État mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie (environ 670 millions d'euros)**, ce qui n'est pas neutre dans le cadre d'une réflexion sur l'avenir institutionnel de ce territoire. Le total des dotations en provenance du budget de l'État versées aux collectivités locales en 2014 s'élevait quant à lui à 292,9 millions d'euros, notamment dans le cadre des contrats de développement.

Par ailleurs, l'économie de la Nouvelle-Calédonie se trouve dans une situation de légère reprise économique, qui doit être consolidée. Après une année 2013 morose, elle présente des signes d'amélioration tout au long de l'année 2014, avec une reprise de confiance des investisseurs. En revanche, le marché du travail ne se rétablit que progressivement : le nombre de demandeurs d'emploi continue de progresser à un rythme plus rapide que l'offre. Les emplois proposés sont plus souvent à durée déterminée, tandis que le nombre de chômeurs indemnisés progresse (+ 19,2 %, soit 285 bénéficiaires supplémentaires).

Cette timide reprise doit donc être consolidée en 2015 et 2016. Cependant, la Nouvelle-Calédonie reste confrontée au poids des questions politiques, qui va être permanent dans la perspective du référendum d'autodétermination à venir, et pourra peser sur le climat des affaires. Dans ce contexte, la question de la défiscalisation doit prendre en compte deux paramètres :

– elle constitue tout d'abord un soutien financier indispensable à la Nouvelle-Calédonie, reconnu de tous et essentiel au dynamisme de l'investissement productif et au développement du logement social. La défiscalisation locale s'inscrit dans son prolongement ;

– elle constitue également une intervention emblématique de l'État, qui se doit d'être exemplaire et transparent dans ce moment charnière pour la Nouvelle-Calédonie afin d'encourager le maintien du territoire dans la République.

B. L'ARTICULATION ENTRE LA DÉFISCALISATION LOCALE ET LA DÉFISCALISATION NATIONALE

1. L'importance de la défiscalisation nationale est visible sur le terrain et reconnue de tous

Comme mentionné précédemment, le montant des investissements sous agréments éligibles à la défiscalisation s'élevait dans les COM à 118 millions d'euros en 2012. La Nouvelle-Calédonie représentait, dans ce total, **114 millions d'euros** (96,7 %). Par ailleurs, l'ensemble des dossiers de défiscalisation déposés depuis fin 2012, agréés ou en cours d'instruction, représente un total potentiel d'investissements éligibles de 1,5 milliard d'euros et permettrait la création de près de 400 emplois. Les projets agréés depuis cette date représentent quant à eux, tous secteurs confondus, un total de 132,1 millions d'euros et près de 90 emplois ⁽¹⁾.

Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, le Rapporteur spécial a pu constater l'importance que revêt l'aide fiscale pour le développement économique du territoire. En matière d'investissements productifs, les investissements dans le secteur de la mine, ou encore dans le tourisme, constituent les domaines d'avenir pour l'économie de cette collectivité. Ainsi, depuis 2005, la défiscalisation a permis de financer une vingtaine de projets hôteliers ⁽²⁾.

Dans le secteur de la technologie, l'État a accompagné la réalisation de projets structurants indispensables, comme la réalisation du câble sous-marin Australie-Nouméa, et la mise en œuvre de la technologie de nouvelle génération, 3G. L'État a également contribué au développement des énergies renouvelables. C'est ainsi que l'intégralité du parc éolien a bénéficié des mesures d'aide fiscale, soit 138 éoliennes, contribuant à l'émergence de cette filière, quasi inexistante auparavant.

La défiscalisation en faveur du logement social est quant à elle essentielle à la politique du logement menée en Nouvelle-Calédonie. Le Rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter, lors de son déplacement, les complexes de logements sociaux en construction dans **l'agglomération de Dumbéa**, première commune du Grand Nouméa et deuxième ville de Nouvelle-Calédonie. Cette ville en plein essor économique doit faire face à la lutte contre le logement insalubre, qui se traduit par l'installation de plusieurs « squats », et assurer le développement de nouveaux espaces de vie capables d'accompagner l'installation de zones industrielles à fort potentiel. Sa population est en effet destinée à doubler d'ici 15 ans, notamment grâce aux grands projets économiques

(1) Statistiques élaborées à partir des données transmises par le Haut-Commissariat relatives à l'ensemble des dossiers déposés auprès de l'administration fiscale pour agrément depuis le mois de novembre 2012.

(2) Par exemple : l'hôtel Tiéti Téra à Poindimié, l'hôtel Kanua Tera à Port Boisé, l'Évasion 130 à Sarraméa, le Drehu Village et l'Oasis de Kiamu à Lifou et le Nengone Village à Maré. Plus récemment, la défiscalisation a bénéficié à la construction du Sheraton de Gouaro Deva et à la réhabilitation du Royal Beach Resort et des hôtels Méridien de Nouméa et de l'île des Pins.

et urbains qui se déroulent sur son territoire. **Le Rapporteur spécial a pu constater sur le terrain l'efficacité et la nécessité des dispositifs de défiscalisation en faveur du logement social.**

Depuis 2003, 85 opérations de logement social (**représentant près de 4 700 logements**) ont bénéficié de l'aide fiscale, permettant à autant de foyers de se loger dans des conditions décentes. Le montant total des investissements s'élève à 656 millions d'euros, pour un apport aux projets évalué à 140 millions d'euros.

Contrairement aux départements d'Outre-mer, les collectivités du Pacifique ne bénéficient pas de d'autres leviers de soutien émanant de l'État en faveur de l'investissement productif et du logement social : les nouveaux crédits d'impôts ainsi que les dotations budgétaires en faveur du logement social de la ligne budgétaire unique (LBU) ne s'appliquent pas. **La défiscalisation recouvre donc des enjeux primordiaux pour les collectivités d'Outre-mer, et notamment pour la Nouvelle-Calédonie.**

2. La défiscalisation locale en constitue le prolongement

a. Présentation du mécanisme

Le dispositif local de défiscalisation a été mis en place par la loi du pays du 29 avril 2002, puis réformé par la loi du pays du 3 janvier 2008. Sa période de mise en œuvre a été fixée jusqu'au 31 décembre 2006 par la loi de 2002, puis prolongée jusqu'au 31 décembre 2017 par la loi de 2008.

La loi de défiscalisation locale est un dispositif qui intervient en plusieurs phases :

– lorsque le contribuable local a apporté les fonds pour financer la réalisation d'un projet, il peut bénéficier d'une réduction d'impôt (variable en fonction de la durée de réalisation du projet, mais généralement de l'ordre de 60 %) ;

– de son côté, le promoteur, qui a bénéficié de l'apport en fonds pour financer l'intégralité de son projet, doit néanmoins en rembourser une partie au contribuable.

La loi de défiscalisation locale prévoit en effet que 70 % de la réduction d'impôt accordée au contribuable doivent être affectés au projet. Dans les faits, cela représente **42 % du coût du projet** ($60 \% \times 70 \% = 42 \%$). Le reste, soit 58 %, doit donc être remboursé par le promoteur au contribuable.

Exemple chiffré de la défiscalisation locale

Pour un projet de 100 millions de francs pacifiques (Fcfp) entièrement financé par des contribuables locaux, dans les meilleures conditions prévues par le dispositif, les données sont les suivantes :

- le promoteur du projet reçoit 42 millions de Fcfp d'aide au moment du remboursement à l'investisseur fiscal ;
- les contribuables perçoivent 60 millions de Fcfp de crédit d'impôt et 58 millions de Fcfp de remboursement par l'opérateur, soit 118 millions de Fcfp. Leur gain net est donc de 18 millions de Fcfp ;
- la collectivité enregistre une dépense fiscale de 60 millions de Fcfp (montant de la réduction d'impôt).

Les principes directeurs de cette aide fiscale sont les suivants :

– contrairement au dispositif métropolitain, les secteurs économiques éligibles sont davantage délimités ⁽¹⁾, alors que dans le dispositif national est en principe ouvert à tous les secteurs sauf exception ;

– l'aide permet un apport en fonds au démarrage du projet, contrairement au dispositif métropolitain dont la réduction d'impôt et l'apport interviennent à la livraison seulement ;

– le montant minimum du projet pour prétendre à l'aide est de 50 000 000 Fcfp (environ 400 000 euros), tandis qu'il n'y a pas de seuil minimum dans le dispositif national ;

– l'aide est modulée en fonction de la localisation de l'investissement ;

– l'agrément préalable du projet par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est obligatoire quel que soit le montant. Lorsque l'investissement éligible dépasse 5 milliards de Fcfp dans le secteur de l'hôtellerie (environ 40 millions d'euros), et 1,5 milliard (environ 12,5 millions d'euros) dans les autres secteurs, le projet est soumis pour avis à la commission des finances et du budget du Congrès.

Ainsi, le bailleur bénéficie d'une forte réduction d'impôts, dont il conserve une partie. Parallèlement, l'opérateur bénéficie d'un apport qui lui permet de préfinancer son projet (montant pouvant atteindre 42 % du coût total du projet). Les apports de fonds défiscalisés se substituent aux financements, principalement bancaires, que l'opérateur aurait dû rechercher s'il n'avait pas bénéficié du financement des bailleurs. À la différence d'un prêt bancaire, ce financement est

(1) Les secteurs éligibles sont : énergies renouvelables, recherche et développement, hôtellerie touristique, résidences de tourisme, villages de vacances, animation touristique, maisons de retraite, pêche industrielle, aquaculture, élevage de cervidés, caféiculture, sylviculture, production laitière.

gratuit pour l'opérateur car les bailleurs, c'est-à-dire les contribuables, ne facturent pas à l'opérateur un taux d'intérêt. Enfin, les collectivités enregistrent un manque à gagner lié à la réduction d'impôts accordée, mais avec la perspective que le projet agréé générera des retombées économiques et fiscales dont elles bénéficieront à terme.

L'aide fiscale locale peut se cumuler avec un aide au titre de la défiscalisation nationale. Dans les faits, un projet qui bénéficie de la « double défiscalisation », se retrouve financé à hauteur d'environ 60 à 70 % par ces deux mécanismes d'aide.

b. Bilan et perspectives de la défiscalisation locale en Nouvelle-Calédonie

Depuis 2002, 104 projets ont été agréés représentant un coût fiscal pour la Nouvelle-Calédonie évalué par la direction des services fiscaux NC à 33 milliards de Fcfp (environ 276 millions d'euros).

Le dispositif de défiscalisation locale arrive à échéance en 2017, sa date étant alignée sur le dispositif métropolitain. Comme évoqué précédemment, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie envisage actuellement de la prolonger jusqu'en 2022. Il envisagerait également, à cette occasion, de modifier la circulaire d'orientation du 18 janvier 2010 qui précise les secteurs d'intervention prioritaires.

Le rapport de la chambre territoriale des comptes de Nouméa du 13 octobre 2011 relatif au régime fiscal à l'investissement, a en effet formulé plusieurs recommandations qui, pour l'heure, n'ont pas été mises en œuvre :

– une réorientation du dispositif sur un nombre limité de secteurs dont le développement serait encadré par des schémas stratégiques et concertés de développement ;

– la suppression des services publics de la liste des secteurs éligibles. Selon la chambre, l'équilibre économique de ces activités dépend normalement de la tarification appliquée aux usagers et d'une éventuelle subvention d'équilibre compensant les sujétions de service public ;

– la mise en place d'un outil de suivi et d'évaluation des résultats et des coûts du dispositif, et l'inscription dans une loi du pays de l'obligation du gouvernement d'informer le Congrès chaque année sur les résultats du régime local de défiscalisation.

**Synthèse des recommandations du Rapporteur spécial
en matière de défiscalisation :**

- **proroger l’ensemble des dispositifs nationaux jusqu’au 31 décembre 2025** ;
- coordonner la prorogation des dispositifs fiscaux locaux des collectivités du Pacifique sur cette date afin de ne pas créer d’asymétries ;
- appliquer au plus vite la charte de déontologie de la défiscalisation à destination des cabinets de montage, prévue par l’article 242 *septies* du CGI ;
- rendre opérationnelle l’inscription au registre des entreprises de montage dont le siège social est à Paris ;
- fournir une évaluation chiffrée de la défiscalisation de « plein droit » à partir des opérations déclarées par les cabinets de montage à l’administration fiscale ;
- **renforcer les effectifs du Bureau des agréments** en charge des dossiers de défiscalisation Outre-mer de manière à donner un plein effet à ces aides ;
- réfléchir aux modalités possibles afin de **développer la gestion décentralisée des agréments**, hormis pour les secteurs sensibles et les investissements les plus importants ;
- **modifier la formulation du délai de trois mois pour la délivrance de l’agrément**, inapplicable dans les faits, et qui doit être appréhendé comme un délai de réponse et non comme un délai de traitement ;
- insérer à l’article 217 *undecies* un délai de transmission de l’avis du ministère de l’outre-mer au-delà duquel une absence de réponse vaudrait acceptation. Ce délai pourrait être de trois mois, comme celui imposé au Bureau des agréments ;
- **travailler sur la communication** en direction des investisseurs, afin de les informer sans intermédiaire et de manière pédagogique sur leurs droits et leurs obligations, et sur les exigences inhérentes à la procédure d’agrément. À cette fin, actualiser régulièrement la circulaire du 7 mars 2007 ;
- effectuer, à l’issue de l’année 2016, une évaluation des procédures de préfinancement mises en œuvre dans le cadre des crédits d’impôt.

*

* *

CHAPITRE II : LES MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI, OUTILS INDISPENSABLES FACE À UN CHÔMAGE STRUCTUREL

I. LE PROGRAMME 138 : UN SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN LÉGÈRE DIMINUTION MALGRÉ LA DÉGRADATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 *EMPLOI OUTRE-MER*

Le tableau suivant présente les crédits proposés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, ainsi que leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2015		PAP 2016		Écart 2015/2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : soutien aux entreprises	1 136,1	1 136,7	1 111,2	1 110,9	- 2,2%	- 2,3%
2 : aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	252,9	239,2	247,4	247,9	- 2,2%	3,6%
3 : Pilotage des politiques Outre-mer	2,7	2,7	2,4	2,4	- 11,1%	- 11,1%
Total	1 391,7	1 378,6	1 361	1 361,2	- 2,2%	- 1,3%

Source : projet annuel de performances 2016.

L'action 1 du programme, *Soutien aux entreprises*, est l'une des politiques principales de la mission visant à réduire les handicaps structurels des territoires ultramarins en améliorant la compétitivité des entreprises et en encourageant la création d'emploi de manière durable. La baisse constatée de ce programme est engendrée par la réforme, préjudiciable pour les entreprises ultramarines, du dispositif d'allégement et d'exonération de cotisations patronales engagée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La seconde mesure de ce programme est l'aide au fret qui a quant à elle augmenté. Les crédits qui lui sont destinés s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2016 à 9,6 millions d'euros en autorisations d'engagement **et 9,3 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 7 millions d'euros en loi de finances pour 2015. Ainsi, les 3 millions d'euros de crédits consacrés à l'aide hôtelière jusqu'en 2015 ⁽¹⁾ ont été presque intégralement redéployés au sein de l'action *Soutien à l'emploi*. Pour rappel, le montant de l'aide au fret s'élevait à

(1) L'article 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, qui instituit l'aide à la rénovation hôtelière, a été abrogé par l'article 57 du projet de loi de finances pour 2015.

9,9 millions d'euros en 2012, avant d'être diminuée à hauteur de 4,5 millions en 2013.

L'autre baisse significative est celle de l'action 3 *Pilotage des politiques Outre-mer*, qui a été créée en 2013 par transfert au ministère de l'outre-mer d'une partie des crédits du ministère de l'intérieur. Ces crédits de fonctionnement et d'intervention concernent les services du cabinet de la ministre, ceux de la direction générale des outre-mer et de ceux de la délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer. **La baisse correspond à l'effort de maîtrise des dépenses publiques demandé à l'ensemble des ministères, à hauteur de 10 % des dépenses de fonctionnement.**

B. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE : LA PRINCIPALE MESURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN FAVEUR DE L'EMPLOI EST AFFAIBLIE PAR LE PLFSS 2016

1. La réforme de la loi de finances pour 2014 : une première restriction aux mesures d'exonérations

La dotation budgétaire destinée à assurer le financement de la compensation des exonérations de cotisations patronales Outre-mer s'élève à 1 101,5 millions d'euros 1 129,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, en baisse de 28,3 millions d'euros par rapport aux crédits proposés en 2015.

Le dispositif des exonérations a été mis en place en 1994 et a été modifié à de nombreuses reprises (en 2000, 2003, 2007, 2008, 2009 et 2013). Le régime, tel que modifié par la loi LODEOM, figure parmi les mesures qui contribuent le plus directement au soutien de l'emploi. L'aide a pour objectif de 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. C'est une mesure de soutien essentiel, le marché de l'emploi ultramarin étant plus fragilisé que celui de la Métropole. Le taux de chômage y est au moins deux fois élevé que dans l'hexagone, et atteint par exemple 29 % à La Réunion.

Hormis la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui reste soumise au dispositif ancien, les nouvelles mesures introduites par la LODEOM à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, consistaient à rendre plus efficiente l'intervention publique en **la concentrant sur les bas et moyens salaires sur lesquels l'impact des exonérations est le plus fort et sur les entreprises de moins de 11 salariés quel que soit le secteur d'activité.** Par

ailleurs, des secteurs ⁽¹⁾ présentant de forts potentiels et des zones géographiques prioritaires sont plus particulièrement ciblés.

En 2013, l'article 130 de la loi de finances pour 2014 a apporté de nouvelles modifications à ce dispositif afin de le recentrer davantage sur les plus bas salaires. Il a par ailleurs introduit une différence de régime selon que les entreprises sont ou non éligibles au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) :

– les entreprises non éligibles au CICE continuent de bénéficier du régime antérieur d'allègement de cotisations. Ces entreprises sont minoritaires ;

– les entreprises bénéficiant du CICE sont au contraire soumises à un régime d'exonération plus restrictif, avec des seuils resserrés sur les salaires les plus bas

Le premier objectif de ce recentrage était de rationaliser une dépense devenue particulièrement dynamique (+ 13,6 % entre 2011 et 2014), ce qui en démontrait par ailleurs l'efficacité. **Du fait du resserrement des seuils, une économie globale de 90 millions d'euros était attendue en 2014 et de 108 millions d'euros à partir de 2015.** Toutefois, les résultats se sont avérés en deçà de ce montant compte tenu notamment d'une publication retardée des nouvelles modalités de calcul des différents niveaux d'exonération (décret du 19 juin 2014). En fin d'exercice 2014, les montants liquidés par les organismes de sécurité sociale se sont élevés à un total de 967 millions d'euros contre un total 981 millions d'euros en 2013. Au titre de 2015, le montant prévisionnel de cette dépense, établi par les caisses, s'élève à 915 millions d'euros, soit une perte de 66 millions d'euros pour les entreprises ultramarines.

Le Rapporteur spécial estimait, au moment de la réforme, que ce recentrage sur les bas salaires pouvait être dangereux. En effet, ce type de mesures peut constituer une véritable trappe à bas salaires, alors que les économies ultramarines ont un besoin vital de se spécialiser sur le moyen et haut de gamme et que le phénomène de la « vie chère » est loin d'être résolu.

Il semble que cette préconisation n'ait pas été prise en compte puisque le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 procède à un renforcement partiel du recentrage sur les bas salaires.

2. Un nouveau resserrement des exonérations proposé par l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

Une réforme du dispositif est en effet proposée à l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Le Rapporteur spécial regrette

(1) La loi définit des secteurs prioritaires identiques dans les quatre DOM. 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.

que, contrairement au précédent de 2014, **le Gouvernement ait fait le choix d'écarter du débat budgétaire sur la mission *Outre-mer* cette mesure ayant pourtant un impact majeur sur les entreprises ultramarines.**

Cette seconde modification en deux ans, outre l'instabilité qu'elle génère pour les entreprises ultramarines concernées, limite plus fortement encore le champ d'application des exonérations. Le tableau suivant récapitule les resserrements de seuils qui seront générés par l'article 9 du PLFSS 2016 :

MODALITÉS DE CALCUL DE L'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES

Comparaison avant et après PLFSS 2016

(en multiples de SMIC)

Seuil	Entreprises de moins de 11 salariés ne bénéficiant pas du CICE		Entreprises de moins de 11 salariés bénéficiant du CICE		Entreprises de plus de 10 salariés ne bénéficiant pas du CICE		Entreprises de plus de 10 salariés bénéficiant du CICE		Entreprises prioritaires ne bénéficiant pas du CICE		Entreprises prioritaires bénéficiant du CICE	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Seuil en deçà duquel l'exonération est totale	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,6	1,7	1,6	1,7
Palier pour lequel l'allègement est fixe en montant	1,4 – 2,2	1,4 – 2	1,4 – 1,8	1,4 – 1,6	–	–	–	–	1,6 – 2,5	1,7 – 2,5	1,6 – 2	1,7 – 2,5
Seuils entre lesquels l'allègement est dégressif	2,2 – 3,8	1,4 – 3	1,8 – 2,8	1,6 – 2,3	1,4 – 3,8	1,4 – 3	1,4 – 2,6	1,3 – 2	2,5 – 4,5	2,5 – 4,5	2 – 3	2,5 – 3,5
Seuils à partir duquel l'allègement s'annule	3,8	3	2,8	2,3	3,8	3	2,6	2	4,5	4,5	3	3,5

Source : Assemblée nationale, commission des affaires sociales.

Ainsi, l'ensemble des entreprises ultramarines seront impactées, à l'exception des secteurs dits renforcés. Cet article renforce les allègements prévus en faveur des secteurs prioritaires, en élevant le seuil en deçà duquel l'exonération est totale, et, pour les entreprises éligibles au CICE, en étendant le palier et en repoussant le point de sortie.

Cet article produirait, selon l'étude d'impact, un rendement net **de 75 millions d'euros**, le coût de l'assouplissement des règles applicables aux entreprises des secteurs prioritaires étant donc plus que compensé par les économies résultant de la rationalisation des allègements offerts aux autres entreprises.

Selon cette même étude d'impact, évoquée dans le rapport de M. Gérard Bapt sur le projet de financement de la sécurité sociale pour 2016 ⁽¹⁾, « *plus de 10 000 salariés (6,7 % du total) sortiraient du champ des allègements, dont le niveau diminuerait pour près de 41 000. Plus du quart des salariés seraient affectés par la réforme, essentiellement dans les entreprises de plus de 10 salariés (12,3 % de leurs salariés exclus du dispositif, contre 3,6 % de ceux des entreprises de moins de 11 salariés.* » **Il s'agit donc d'un préjudice majeur pour les entreprises ultramarines qui inquiète particulièrement le Rapporteur spécial, alors même que la compétitivité des économies ultramarines avait été identifiée comme l'une des priorités gouvernementales.**

C. UNE MENACE POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES, ET CONTRE L'ESPRIT DES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT

Le Pacte de responsabilité mis en œuvre par le Gouvernement a pour objectif prioritaire l'abaissement du coût du travail grâce, d'une part, au CICE, et, d'autre part, à des allègements supplémentaires de charges sociales. Du fait de l'existence dans les territoires ultramarins de dispositifs spécifiques d'exonération de charges patronales, et compte tenu de la spécificité du tissu économique, constitué à plus de 90 % de très petites entreprises, les entreprises ultramarines ne bénéficient pas pleinement de ces différentes mesures.

Une déclinaison spécifique du Pacte de responsabilité Outre-mer, à laquelle le Président de la République s'est engagé dès le mois de janvier 2014, s'est donc avérée indispensable afin de prendre en compte la neutralisation d'une part essentielle des mesures nationales d'allègement du coût du travail par les dispositifs actuellement en vigueur Outre-mer.

À cette fin, l'article 43 du projet de loi de finances pour 2015 a procédé du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour les entreprises situées dans les départements d'Outre-mer. Fixé à 7,5 % en 2015, il s'élèvera à

(1) M. Gérard Bapt, Rapport n° 3129 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, octobre 2015.

9 % en 2016. Cette mesure permet donc de compenser la neutralisation partielle du CICE du fait des exonérations existantes prévues par la loi LODEOM. Le coût total du CICE majoré s'élève à 400 millions d'euros, dont 160 millions d'euros pour la partie majorée. La direction générale de l'Outre-mer a quant à elle évalué la baisse du coût travail générée par le CICE majoré à 220 millions d'euros en année pleine.

Or, selon les évaluations du Gouvernement, les deux resserrements successifs des exonérations en 2014 et 2016 devraient engendrer une économie de **183 millions d'euros en année pleine** (108 millions d'euros au titre des modifications de 2014 et 75 millions d'euros au titre de 2016). Comme mentionné précédemment, les projections ne sont pas encore atteintes. Mais lorsque les réformes donneront leur pleine mesure, **elles neutraliseront presque intégralement les bénéfices attendus du CICE majorés, et dégraderont de nouveau l'écart de compétitivité qui existe entre la métropole et les départements d'Outre-mer.**

Par ailleurs, l'extension de réduction du taux de cotisations d'allocations familiales aux rémunérations comprises entre 1,6 et 3,5 SMIC prévue à l'article 7 du PLFSS pour 2016, est bénéfique aux entreprises mais s'applique à l'ensemble des entreprises françaises. Elle ne prévoit pas de dispositions spécifiques à l'Outre-mer et ne constitue donc pas une mesure de compensation à la baisse des exonérations sociales. De surcroît, cette mesure s'appliquera à partir du 1^{er} avril 2016, tandis que la réduction des exonérations ultramarines débute au 1^{er} janvier. **Sur cette période de trois mois, les entreprises ultramarines se trouveront donc doublement pénalisées.**

Le Rapporteur spécial s'oppose fermement à ce coup porté aux entreprises ultramarines et a déposé, lors de la discussion en séance du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un amendement afin de proposer la suppression de cet article préjudiciable à la reprise économique dans les départements d'Outre-mer, qui n'a malheureusement pas été adopté.

II. DES ACTEURS INVESTIS ET EFFICACES DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION : UN ATOUT MAJEUR POUR L'INSERTION

A. UNE JEUNESSE ULTRAMARINE FRAGILISÉE

Le manque de qualification des jeunes en Outre-mer est un phénomène à considérer en miroir avec les chiffres du chômage dans les territoires ultramarins.

L'Outre-mer affiche en effet un niveau de qualification de sa population plus faible que l'Hexagone, puisqu'alors qu'un peu moins de 17,5 % de la population de plus de 15 ans de métropole ne possède aucun diplôme en 2011, contre 36,7 % des Guadeloupéens, 35,2 % des Martiniquais, 50,6 % des Guyanais, 45,6 % des Réunionnais, ou encore 20 % des Saint-Pierrais-et-Miquelonnais. **De même, alors qu'en métropole 25,7 % de la population de plus de 15 ans**

possède un diplôme de l'enseignement supérieur en 2011, c'était le cas de 15,7 % des Réunionnais, 17,1 % des Guadeloupéens, 18,5 % des Martiniquais, 15 % des Guyanais, et 17,1 % des Saint-Pierrais-et-Miquelonnais ⁽¹⁾.

Ces chiffres démontrent l'importance d'une politique publique en faveur de la formation professionnelle en Outre-mer, qui se traduit dans le programme 138 par deux actions principales : l'organisme du service militaire adapté (SMA) et le financement de la formation professionnelle en mobilité.

Outre le SMA, la mission *Outre-mer* finance d'autres dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes ultramarins, pour un total de 43,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 38,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont alloués à 80 % au financement du passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) géré par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM). **Ils sont également alloués à d'autres dispositifs spécifiques mis en œuvre dans les collectivités du Pacifique, pour un total de 8,6 millions d'euros :**

– les programmes *Cadres avenir* en Nouvelle-Calédonie et *Cadres pour Wallis et Futuna* ;

– les chantiers de développement local (CDL) pour l'insertion des populations les plus démunies de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie et de Wallis et Futuna ;

– le programme *Jeunes stagiaires du développement* (JSD), mis en place sur les mêmes principes que les CDL pour les jeunes en difficulté de Nouvelle-Calédonie

Le programme *Cadres avenir* en Nouvelle-Calédonie

Le programme *Cadres avenir* est, de façon dérogatoire, une intervention de l'État sur un champ de compétences de la Nouvelle-Calédonie, celui de la formation professionnelle. Géré par le GIP Formation-Cadres Avenir, il a été mis en place par les Accords de Matignon-Oudinot de 1988, puis pérennisé par l'Accord de Nouméa de 1998. Il tend à assurer la formation, notamment en métropole, de cadres d'origine mélanésienne et à leur permettre d'intégrer par la suite des postes à responsabilité en participant activement au développement de la Nouvelle-Calédonie. Un accompagnement pédagogique ainsi que le versement de prestations financières destinées à assurer la prise en charge du stagiaire et de sa famille sont assurés. Le programme *Cadres avenir* bénéficie aux personnes ayant un projet professionnel répondant aux besoins identifiés en Nouvelle-Calédonie et nécessitant un parcours de formation de niveau supérieur. Il s'adresse à des personnes déjà engagées dans la vie active, titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme équivalent et souhaitant exercer des responsabilités plus importantes. La proportion de stagiaires mélanésiens doit être de l'ordre de 70 % et favoriser un rééquilibrage entre les provinces. La parité hommes/femmes est également recherchée. Depuis 1989, plus de 1 500 personnes ont bénéficié de ce dispositif.

(1) Enquête de l'INSEE.

Ce programme représente, avec le programme *Cadres pour Wallis et Futuna*, une dotation de 5,9 millions d'euros dans le PAP 2016 (contre 6,2 millions d'euros en 2015). Il a accueilli 305 candidatures en 2015, pour une sélection de 57 stagiaires. La durée moyenne de la formation est de 24 mois selon le Haut-Commissariat. Associé au dispositif « Après-Bac Service », destiné à constituer un vivier pour le programme *Cadres Avenir*, **il a représenté une dotation budgétaire annuelle de l'État en faveur de la Nouvelle-Calédonie à hauteur de 5,4 millions d'euros depuis 2006.**

B. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA) CONFIRME SON RÔLE D'ACTEUR MAJEUR DE LA FORMATION OUTRE-MER

Le SMA a revêtu une importance particulière à partir de février 2009, alors que les DOM étaient secoués par une violente crise sociale. En tant que dispositif s'adressant aux jeunes ultramarins de 18 à 26 ans en difficulté scolaire ou professionnelle, il devient un élément de la formation professionnelle tout au long de la vie amené à monter en puissance. En 2009, le Gouvernement avait fixé un objectif « SMA 6 000 » dans un premier temps à l'horizon 2013, reculé ensuite à 2017, et représentant un doublement des effectifs par rapport au nombre de volontaires recensé en 2010.

En 2016, 33,6 millions d'euros **seront consacrés au fonctionnement** du SMA, permettant de financer la formation de **5 800 bénéficiaires**. Le niveau de dépenses de 2016 est légèrement supérieur de 2,75 % par rapport à 2015 (32,7 millions d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2015).

De plus, le budget opérationnel de programme (BOP) SMA sera abondé en cours de gestion de fonds de concours et d'attributions de produits. Les rattachements sont évalués à 13,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Il s'agit essentiellement de Fonds social européen (FSE). Ces rattachements s'élevaient l'année dernière à 13 millions d'euros.

L'effort d'investissement quant à lui moins élevé en 2016, avec un abondement prévu à hauteur de 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 23,5 millions d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajouteront 0,6 million d'euros au titre du Fonds européen pour le développement régional (FEDER). Si le niveau de crédits de paiement est presque constant (25,2 millions d'euros dans le PAP 2015), il est en revanche inférieur de 10 millions d'euros au niveau d'autorisations d'engagement prévu en 2015 et témoigne de l'avancement des projets d'infrastructures.

L'objectif 2 du programme 138 tend à évaluer l'efficacité de l'insertion professionnelle des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la mission *Outre-mer*, dont le SMA. Les prévisions pour 2015 présentaient un taux d'insertion de 76 % et un taux de sortie anticipée⁽¹⁾ inférieur ou égal à 11 %, l'actualisation des prévisions permettant de constater des résultats conformes et à

(1) Sous-indicateur créé dans le projet annuel de performances 2013.

la cible. **Le SMA consolide donc ses résultats tant en insertion qu'en sorties positives.**

Le plafond d'emplois autorisé, toutes catégories confondues, est stable dans le PLF 2016 par rapport au plafond autorisé à 2015. Il s'élève à 5 309 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Cependant, le plafond de militaire encadrant passerait de 1 027 ETPT à 1 031 ETPT, au détriment des personnels administratifs et techniques. Le coût des emplois s'élève, dans le PLF 2016, à 144,5 millions d'euros.

C. FOCUS SUR LE RSMA DE NOUVELLE-CALÉDONIE (RSMA-NC)

1. Présentation de la structure

Le Rapporteur spécial a visité, lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie, le régiment du service militaire adapté de Nouvelle-Calédonie, dont le principal centre se trouve à Koumac. Comme lors de son déplacement dans les Antilles il y a deux ans, il a été frappé par la qualité des formations dispensées et l'engagement dont font preuve à la fois les jeunes volontaires et le personnel militaire encadrant. **Il tient à saluer les efforts qui y sont fournis, et qui en font l'un des outils les plus précieux de la République en faveur de la jeunesse défavorisée des collectivités d'Outre-mer.**

Le RSMA dépend du ministère des outre-mer, et en Nouvelle-Calédonie du haut-commissaire de la République pour le « cœur de métier », à savoir la formation professionnelle et l'insertion. Il dépend également du Commandement du SMA (COMSMA) pour l'organique, du Commandement supérieur des forces armées de Nouvelle-Calédonie (COMSUP FANC) pour la formation militaire et, sur réquisition, pour l'exécution des plans de secours. Le RSMA-NC est un jeune régiment implanté dans la Province Nord du territoire. Créé en 1986 à Koumac à la suite des « Événements » de 1984-85, et implanté également en 1992 à Koné, le « détachement » puis « groupement » est devenu « régiment » en 2012.

Une antenne a été également créée à Nouméa et est opérationnelle depuis 2013. Compte tenu du contexte de sa création, le centre du SMA de Nouméa est non armé et constitue avant tout une structure avancée de recrutement et un relais du RSMA en Province Sud.

Avec 544 volontaires en 2014, il est le plus petit régiment de service militaire adapté présent en Outre-mer.

a. La mission du RSMA de Nouvelle-Calédonie

Le RSMA-NC assure une formation socio-éducative et professionnelle basée sur la pédagogie militaire comme fondement de la resocialisation et la délivrance de compétences professionnelles. La finalité de la formation est de construire un projet d'avenir pour une insertion immédiate et durable.

Les formations dispensées se répartissent autour de dix plateformes professionnelles, qui regroupent les métiers de la mine, du secteur industriel, du bâtiment, de la restauration-hôtellerie, du transport-logistique, de la terre, de la sécurité et des services.

Jusqu'à cette année, le RSMA-NC proposait deux dispositifs destinés à un public spécifique :

– les « diplômés » (niveau CAP en général) pour une remobilisation vers l'emploi ;

– les « cadets » du SMA (jeunes déscolarisés entre 14 et 18 ans). Cependant, ce second public est amené à disparaître en 2016. La gestion de volontaires mineurs a posé en effet de nombreux problèmes d'encadrement et de responsabilité, et a donné peu de résultats en termes d'insertion durable.

À l'instar des autres régiments des Outre-mer, le RSMA-NC compte poursuivre sa montée en puissance pour atteindre la cible de **575 jeunes formés en 2017**. Ils étaient 250 en 2010. Parmi ces jeunes, 46 % sont illettrés et sont de ce fait éloignés du marché du travail. En matière de santé, la jeunesse mélanésienne est décimée par les ravages de l'alcool et du cannabis. En luttant contre les addictions, notamment grâce à des tests urinaires réguliers, c'est donc également une mission de santé publique qui mène au quotidien le RSMA-NC.

Le taux d'insertion a été de 76,4 % en 2014, soit un très bon résultat, conforme à la prévision actualisée pour 2015 selon le PAP 2016. Le taux d'insertion durable, c'est-à-dire en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de plus de six mois, est évalué à 30 %. Par ailleurs, 48 % des stagiaires trouvent un emploi de transition et 22 % poursuivent leur formation ⁽¹⁾. Par ailleurs, 83 % des volontaires obtiennent le permis de conduire et 84 % le Certificat d'Aptitude Personnelle à l'Insertion (CAPI)².

Le développement du logiciel LAGON (logiciel d'administration et de gestion outre-mer du service militaire adapté), qui est en cours, permettra bientôt un meilleur pilotage et une meilleure gestion des activités du service militaire adapté. Il améliorera entre autres la gestion des données liées au suivi du parcours d'insertion du volontaire stagiaire, qui est encore lacunaire à ce jour.

(1) Rapport d'activité 2014 du régiment du service militaire adapté de Nouvelle-Calédonie.

(2) Le CAPI, créé le 5 mai 2006 par une décision ministérielle, valide l'acquisition de comportements (savoir-être et prêter secours) favorables à l'intégration du citoyen dans la société, de compétences professionnelles (savoir-faire) et de connaissances générales (savoir) facilitant l'insertion professionnelle.

b. Le public : des jeunes en situation très précaire et un taux important de jeunes femmes

Il existe deux catégories de volontaires :

– les volontaires stagiaires (VS), majoritairement sans diplôme, bénéficient d'une formation pour apprendre un métier par le biais de contrats de 6, 8, 10 ou 12 mois, moyennant une solde d'environ 335 euros par mois. **Ils représentent 80 % des volontaires ;**

– les volontaires techniciens (VT), diplômés (BEP, CAP ou BAC pro) en recherche d'une première expérience dans le monde du travail. Les VT font partie de l'encadrement des stagiaires et peuvent être en contrat sur une période de 1 à 5 ans consécutifs. Ils sont rémunérés à hauteur d'environ 1 257 euros par mois. **Ils représentent 20 % des volontaires (110 VT en 2014). Le RSMA est à ce titre à la fois formateur et employeur privilégié des jeunes qu'il forme.** Cette spirale vertueuse participe à l'efficacité du dispositif.

La situation des communes en Province Nord est particulièrement précaire : 25 % de celles-ci n'ont pas d'arrivée d'eau courante et 15 % ne reçoivent pas l'électricité. Le centre du RSMA se trouve donc dans une région particulièrement défavorisée de Nouvelle-Calédonie, et en rupture avec le développement économique que l'on observe dans le sud de la Grande Terre, notamment à Nouméa et ses environs. Le RSMA accueille cependant des jeunes venus de tout le territoire calédonien : 44 % sont originaires de la Province Nord, 49 % de la Province Sud et 7 % des îles Loyauté.

Cependant, la répartition par communauté d'appartenance est très homogène : 90 % des volontaires sont d'origine kanake. **Le taux de féminisation atteint les 42 % en 2014, et est l'un des plus élevés au sein des RSMA d'Outre-mer.** Cela s'explique par une forte volonté d'émancipation des jeunes filles mélanésiennes, en réaction au statut de la femme et au rôle peu valorisant qui lui est dévolu au sein des tribus.

Le Rapporteur spécial propose que le taux de féminisation des RSMA fasse l'objet d'un nouvel indicateur de performance inscrit dans le projet annuel de performance, de manière à inciter à une plus grande parité au sein des volontaires.

Enfin, lors de sa visite, il lui a été rapporté que les critères de sélection à l'entrée pour les stagiaires volontaires retenaient des critères médicaux, inspirés de ceux qui prévalent dans l'armée. Or, la situation sanitaire des jeunes kanaks est souvent en deçà des critères retenus, notamment en matière de dentition ou d'audition. **Il serait judicieux que le ministère de l'outre-mer réfléchisse, en collaboration avec le service médical des armées, à une adaptation de ces critères afin de ne pas priver inutilement de formation de jeunes ultramarins.**

c. Le nécessaire renforcement du taux d'encadrement à hauteur de deux ETP

Le chef de corps est assisté d'un commandant en second et d'un officier supérieur adjoint. Le régiment est composé de sept services et de trois compagnies de formation professionnelles.

En totalité, 35 militaires composent l'état-major, les services et l'équipe encadrante du RSMA-NC. En matière d'encadrement, le RSMA de Koumac se trouve cependant à une situation de sous-effectifs du fait de la montée en puissance du centre. L'augmentation du nombre de volontaires stagiaires n'a pas été accompagnée d'une augmentation du nombre d'encadrants : **le taux d'encadrement est en effet passé de 28 % en 2009 à 19 % en prévision 2017.**

Au regard de l'affaiblissement du taux d'encadrement, et ce malgré la qualité des missions effectuées, le Rapporteur spécial encourage vivement le ministère de l'outre-mer à procéder à l'ouverture de deux postes de cadres supplémentaires en faveur du RSMA de Nouvelle-Calédonie.

d. Un budget bien géré

À compter de 2009, le RSMA-NC a connu une montée en puissance qui a conduit à des investissements conséquents : 21,8 millions d'euros ont été alloués entre 2010 et 2014, et ont été dédiés à la construction de nouvelles infrastructures.

En 2014, le budget du régiment s'établit à 18 millions d'euros, se répartissant de la manière suivante :

- solde des volontaires : 8 millions d'euros, dont 6,6 millions d'euros pour le solde des cadres et des VT ;
- dépenses de fonctionnement (dont la formation) : 4 millions d'euros ;
- dépenses d'investissement (équipement et infrastructures) : 6 millions d'euros.

À titre indicatif, le coût d'un stagiaire est de 27 870 euros par an, hors investissement d'infrastructure.

L'État, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et les Provinces Nord et Sud concourent au financement du régiment. **En plus du financement de la masse salariale, le soutien de l'État représente respectivement 90 % du budget d'investissement et 93 % du budget de fonctionnement.** Au sein des institutions calédoniennes, la répartition du financement est la suivante : 65 % émane du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 20 % de la Province Nord et 15 % de la Province Sud.

D. LADOM : UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA FORMATION EN PLEINE TRANSITION

1. Présentation des dispositifs gérés par LADOM

Dans la loi de finances initiale pour 2015, dans un souci de rationalisation et d'amélioration du pilotage du dispositif, l'ensemble des crédits dédiés à la formation en mobilité des ultramarins est regroupé au sein du seul programme 138 par transfert de crédits en provenance de la mission *Travail et emploi*. Ainsi, outre les montants alloués au passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), les crédits relatifs aux marchés de formation professionnelle pour les publics ultramarins (marchés attribués à l'AFPA ⁽¹⁾ pour les volets « frais pédagogiques, restauration et hébergement », antérieurement positionnés sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et Emploi*, sont inscrits en 2015 au budget de la mission *Outre-mer*.

Opérateur de l'État rattaché au ministère des outre-mer, l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) reçoit une subvention pour charges de service public financée par le programme 138. L'agence a pour mission de mettre en œuvre pour le compte de l'État les dispositifs d'aide à la mobilité suivants :

– le **passeport mobilité formation professionnelle** (PMFP hors aide au transport) réparti en deux aides : l'allocation complémentaire de mobilité (ACM), en remplacement du projet initiative jeune (PIJ, dispositif éteint en novembre 2010), et l'action mobilité formation emploi (MFE), en remplacement de la formation individualisée mobilité (FIM, dispositif éteint en novembre 2010) ;

– le **passeport mobilité formation professionnelle** (PMFP volet transport) dans les DOM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;

– le **passeport mobilité études (PME)** depuis le 1^{er} juin 2010 dans les DOM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;

– l'**aide à la continuité territoriale (ACT)** depuis le 19 novembre 2010 dans les DOM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

LADOM voit ses crédits d'intervention répartis sur deux programmes de la mission, ce qui complexifie l'appréhension globale de la dotation :

– l'**action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle du programme 138** regroupe les crédits dévolus au PMFP ⁽²⁾ et désormais aux marchés de formation professionnelle de l'AFPA ;

(1) Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

(2) Le PMFP comprend deux aides : l'action mobilité formation emploi (AMFE) pour la prise en charge des frais pédagogique et l'allocation complémentaire de mobilité (ACM) finançant les frais d'installation et l'attribution d'une indemnité mensuelle de formation.

– **l’action 3 Continuité territoriale du programme 123**, qui comprend les crédits dédiés au Fonds de continuité territoriale. Cette seconde action finance les deux autres dispositifs gérés par LADOM : **le passeport mobilité études (PME)** et **l’aide à la continuité territoriale (ACT)** destinée à prendre en charge les titres de transport.

Enfin, la prise en charge du transport dans le cadre du PMFP continue de relever du programme 138 contrairement au reste du dispositif qui est inséré dans le programme 123.

2. Une augmentation du budget de LADOM qui s’explique par des transferts de compétences

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, le total des subventions versées à LADOM par le ministère des outre-mer s’élève à 72,03 millions d’euros en autorisations d’engagement et 67,03 millions d’euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en hausse par rapport à la prévision 2015, de 1,7 % en AE mais surtout de 12,1 % en crédit de paiement.

Ces crédits sont répartis comme suit :

– une subvention pour charges de service public versée à partir du programme 138 *Emploi Outre-mer* : **7,6 millions d’euros**, presque stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 (7,93 millions d’euros) ;

– une subvention versée à partir du programme 138 pour assurer le financement des aides versées au titre du passeport mobilité formation professionnelle et au titre des marchés AFPA transférés en 2015 : **35,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 30,9 millions d’euros** en crédits de paiement, soit une hausse de près de 20 % des CP par rapport à 2015. Ces 6,6 millions d’euros supplémentaires s’expliquent par la prise en charge croissante du financement des mesures prévues par le marché AFPA. Ce financement s’élève en effet à 12 millions d’euros en crédits de paiement, contre 4 millions d’euros en 2015 ;

– une subvention à partir du programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* à l’action *Continuité territoriale* : **28,5 millions d’euros contre 27,5 en 2015**. Le programme dans sa globalité a vu ses crédits amputés de 20 % entre la loi de finances initiale 2014 et la loi de finances pour 2015, suite à la réforme du dispositif transport de l’aide à la continuité territoriale, qui voyait ses dépenses augmenter de manière exponentielle. La subvention était en effet de 39 millions d’euros en 2014. Elle est désormais stabilisée et même en légère augmentation.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits alloués à LADOM.

ÉVOLUTION 2015/2016 DES CRÉDITS DE LADOM

(en millions d'euros)

Programme intéressé/ nature de la dépense	LFI 2015		PLF 2015		Évolution 2014/2015 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
138 Emploi Outre-mer	43,3	32,3	43,5	38,5	0,46	19,20
123 Conditions de vie Outre-mer (transferts)	27,5	27,5	28,5	28,5	3,64	3,64
TOTAL	70,8	59,8	72,0	67,0	1,69	12,04

Source : projets annuels de performances 2015 et 2016.

3. 2016 : année de transition pour l'opérateur

L'exercice 2016 constituera une année de transition pour l'opérateur puisqu'elle sera marquée par :

- la transformation de LADOM en établissement public de l'État à caractère administratif, la modification des statuts de l'opérateur du ministère des outre-mer ayant été portée par la loi d'actualisation du droit des outre-mer au cours de l'été 2015 ;

- la poursuite de la restructuration de la direction financière lancée en 2015 et à mettre en conformité avec le nouveau statut de l'opérateur ;

- la modification de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière avec notamment l'implantation du siège social de l'opérateur dans les locaux du ministère des outre-mer à Paris ;

- le renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance ainsi que de sa convention triennale de gestion avec le ministère des outre-mer ;

- le renouvellement des marchés publics de formation professionnelle et de transport aérien ;

- ainsi que la réorientation stratégique de ses formations professionnelles en mobilité vers des publics spécifiques et cibles tels que les volontaires stagiaires du SMA détenteurs d'un certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

En matière de gestion, le Rapporteur spécial avait salué dans son précédent rapport l'effort de réduction des coûts mené par la direction de LADOM, notamment en termes de maîtrise de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement. La gestion des effectifs demeure sous contrainte, puisque le projet de loi de finances prévoit une diminution de deux ETPT au cours de l'exercice 2016, soit un effectif sous plafond de 127 ETPT, auxquels s'ajoutent 35 ETPT hors plafond.

CHAPITRE III : LE PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, UN BILAN EN DEMI-TEINTE

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Le programme 123 *Conditions de vie en Outre-mer* voit ses crédits totaux augmenter de 2,7 % en crédits de paiement et de 2,5 % en autorisations d'engagement. Ce programme comprend des actions importantes en faveur de l'amélioration des conditions de vie en Outre-mer. Ce volet revêt une importance particulière car le niveau de vie de la population y est plus faible, avec un produit intérieur brut (PIB) moyen par habitant estimé à 19 439 euros en 2012 pour les quatre départements d'outre-mer initiaux (DOM), alors qu'il atteint 31 420 euros dans l'Hexagone. Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2014, le nombre de bénéficiaires des minima sociaux représentait 12 % de la population des quatre DOM initiaux contre 3 % en Métropole. En 2011, le revenu disponible brut par habitant était 1,4 fois plus important en Métropole que dans la moyenne des quatre DOM.

Le tableau suivant récapitule le montant et l'évolution des crédits proposés par action dans le projet de loi de finances pour 2015 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 ENTRE 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2015		PAP 2016		Écart 2014/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : Logement	247,6	243,7	247,6	234,7	0,0 %	- 3,7 %
2 : Aménagement du territoire	142,9	170,7	144,2	176,7	0,9 %	3,5 %
3 : Continuité territoriale	41,1	41,1	42,5	43,2	3,4 %	5,1 %
4 : Sanitaire, social, culture jeunesse et sport	9	9	17,75	17,75	97,2 %	97,2 %
6 : Collectivités territoriales	191,7	182,7	199	189,1	3,8 %	3,5 %
7 : Insertion économique et coopération régionales	1	1	1	1	0,0 %	0,0 %
8 : Fonds exceptionnel d'investissement	39,3	25,7	40	27,9	1,8 %	8,6 %
9 : Appui à l'accès au financement bancaire	28,3	9,6	26,6	11,7	- 6,0 %	21,9 %
Total	700,9	683,5	718,65	702,05	2,5 %	2,7 %

Source : projet annuel de performances 2016.

Les crédits du programme sont donc en légère hausse, avec en revanche une baisse de 9 millions d'euros sur l'action 1 *Logement*, bien que cette politique demeure une priorité gouvernementale. Le soutien budgétaire est d'autant plus essentiel que la défiscalisation et le crédit d'impôt en faveur du logement social sont à ce jour fragilisés par le terme fixé au 31 janvier 2018 par le projet de loi de finances pour 2016.

L'augmentation des crédits de l'action 4 de presque 100 % s'explique par l'engagement de l'État à soutenir **les efforts de redressement du régime de solidarité territoriale de la Polynésie française sur la période 2015-2017. En effet, 12 millions d'euros ont été budgétés dans le projet de loi de finances 2016.** Ces crédits supplémentaires représentent la majeure partie de la hausse globale du programme à hauteur de 18,5 millions d'euros.

II. LES AIDES AU LOGEMENT EN LÉGÈRE BAISSÉ (ACTION 1)

A. LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

La situation du logement social dans les DOM se caractérise par des besoins en logements sociaux très importants du fait d'une part d'une croissance démographique très supérieure pour certains d'entre eux à celle des départements métropolitains, et d'autre part d'une très forte proportion des ménages à bas salaires, le PIB par habitant correspondant à la moitié de celui de la Métropole.

La situation des DOM en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente également une gravité et une acuité particulières. La proportion de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ **68 000** et concerne **plus de 150 000 personnes**. Les cinq DOM connaissent des situations différentes selon leur géographie ou leur environnement, mais ont en commun une urbanisation rapide et mal maîtrisée.

Le tableau ci-dessous fournit une estimation de la demande de logements sociaux et des besoins en accession sociale et sur le marché libre et intermédiaire ainsi que du nombre de logements insalubres, par département :

BESOINS EN LOGEMENTS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

DOM	Nombre de demandeurs de logements sociaux	Besoins par an en logements dont sociaux et en accession	Besoins sur le secteur libre et intermédiaire	Nombre de logements insalubres
Guadeloupe	9 357	3 120 à 4 100 logements par an dont 1 900 à 2 240 logements aidés	2 200	15 000
Martinique	11 457	2 300 à 3 000 logements par an dont 1 200 logements sociaux	2 700 à 3 300	6 à 8 000
Guyane	6 760	4 500 à 5 150 par an dont 1 465 logements sociaux et 870 en accession	2 244	12 000
La Réunion	28 607	9 000 logements dont 4 000 logements sociaux et 1 000 en accession	4 000	16 235
Mayotte	2 120	2 300 logements dont 500 logements sociaux et 300 en accession	1 800	20 000
Total DOM	58 301	de 21 000 à 24 000 logements neufs dont près de 11 600 logements sociaux et en accession	de 12 300 à environ 13 600	de 68 à 71 240

Source : réponse au questionnaire budgétaire, ministère des outre-mer.

B. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN OUTRE-MER ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET DÉFISCALISATION

La ligne budgétaire unique (LBU)⁽¹⁾ représente à elle seule **33,4 % des crédits du programme**. Les priorités pour 2015 porteront notamment sur le renforcement de l'effort en termes de construction neuve et de réhabilitation du logement social locatif ainsi que de la résorption de l'habitat insalubre. Le montant des crédits proposés s'élève à 247,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, stable par rapport à 2015, et à 234,6 millions en crédits de paiement, soit une baisse de 3,5 % par rapport à l'année précédente.

Les crédits d'intervention se divisent comme suit :

– **50,3 millions d'euros de crédits de paiement en faveur des ménages** : dont 20,1 millions en faveur de l'accession à la propriété et 29,7 millions d'euros destinés à l'amélioration de l'habitat privé. Ces deux postes sont les principaux impactés par la baisse des subventions en faveur du logement ;

– **140,5 millions d'euros en crédits de paiement en faveur des entreprises, dont 125,8 destinés au logement locatif social et 6 à l'amélioration du parc locatif social** ;

La construction de logements locatifs sociaux constitue l'axe majeur de la politique du logement du ministère des outre-mer. Elle recouvre le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS), ainsi que des logements spécifiques comme les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), les logements étudiants et l'hébergement d'urgence.

Un objectif de **6 953 logements locatifs**, dont 151 logements spécifiques, est fixé pour 2016, tous financements confondus, dans les DOM et à Mayotte. Cet objectif connaît une importante diminution de 12,5 % par rapport à l'année précédente, puisqu'il était de 7 950 logements en 2015.

Parallèlement, le nombre de logements sociaux financés par la défiscalisation dans les DOM en 2014 s'élève à 5 764, La Réunion réalisant plus de la moitié de ces logements. Le nombre de logements sociaux financés par la défiscalisation en 2013 était de 6 603, ce qui confirme la tendance baissière en matière de logement social. En termes de répartition des deux dispositifs d'incitation fiscale, le dispositif relevant de l'article 199 *undecies* C est majoritairement mobilisé (73 % du total des demandes d'agrément). Celui du 217 *undecies* représente cependant plus d'un quart du total des demandes d'agrément (27 %) et vise toutes les catégories de logements sociaux (logement locatif social, logement locatif social, prêt locatif social) ;

(1) La ligne budgétaire unique est une dotation globale de l'État regroupant l'ensemble des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, et à la résorption de l'habitat insalubre.

– enfin, 54 millions d’euros de crédits de paiement sont destinés aux fonds régionaux d’aménagement foncier urbain (FRAFU) et à la résorption de l’habitat insalubre dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le Rapporteur spécial constate que le logement intermédiaire ne fait, hélas, désormais plus l’objet d’une politique ciblée, ni dans le cadre de la programmation budgétaire ni dans celui des dispositifs fiscaux. Il le regrette et alerte sur le fait que le manque de logements intermédiaires peut également devenir préjudiciable pour le logement social, contraint d’absorber une part de la demande non satisfaite de logements intermédiaires et augmentant de ce fait le nombre de foyers éligibles aux logements sociaux. Il a pu encore vérifier ce phénomène en Nouvelle-Calédonie lors de son déplacement. Il est donc nécessaire de revoir ces dispositifs pour agir en faveur du logement intermédiaire.

Le dispositif de défiscalisation « Duflot » en faveur du logement intermédiaire mis en place au 1^{er} janvier 2013 propose cependant un taux différencié attractif entre la Métropole et l’Outre-mer, dont l’effet sur l’offre de logement intermédiaire ultramarin devra être évalué au cours de l’année 2016, et le cas échéant prolongé pour les investissements immobiliers réalisés après le 31 décembre 2016.

Le dispositif « Duflot-Pinel » dans les DOM et les COM

La loi de finances pour 2013 a créé un nouveau dispositif de soutien à l’investissement locatif intermédiaire dit « Duflot », codifié à l’article 199 *novovicies* du code général des impôts pour les investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016.

Ce dispositif s’applique de manière spécifique dans les Outre-mer, où le taux de réduction d’impôt est fixé à 29 %, contre 18 % en métropole, avec la possibilité d’adaptation pour les plafonds de loyer et de ressources ainsi que les conditions de performance énergétique. Cette différenciation du taux de réduction d’impôt existait entre le « Scellier » intermédiaire en Outre-mer et Métropole, à 11 % comme repris dans le dispositif « Duflot ».

Le niveau de cette réduction d’impôt, associé aux modalités de son obtention (loyer plafond, prix de revient au mètre carré, conditions de ressources des locataires) permet d’ouvrir l’investissement à une nouvelle catégorie de contribuables qui n’est pas éligible au dispositif de la loi LODEOM au regard de son revenu imposable, mais qui peut disposer d’une réelle incitation avec le taux.

À l’occasion de la consultation des départements et collectivités d’outre-mer sur le projet de décret initial pour l’adaptation du dispositif outre-mer, la Nouvelle-Calédonie a estimé que les plafonds de loyer et de ressources étaient trop bas et que le niveau de performance énergétique était peu exigeant. Afin de répondre à ces remarques sans retarder l’application du nouveau dispositif à l’outre-mer, le projet de décret initial a été dissocié en deux décrets distincts : l’un relatif aux départements d’outre-mer, l’autre concernant les collectivités d’outre-mer.

Les décrets du 5 juin 2013 et du 14 août 2013 ont précisé les plafonds de ressources, les plafonds de loyer, les conditions de performance énergétique applicables dans les départements et dans les collectivités d’outre-mer.

La récente décision du Gouvernement, insérée dans la loi de finances pour 2015, a assoupli les conditions du dispositif « Duflot » afin d'accroître l'attractivité du dispositif pour les investisseurs. Il a ainsi été mis en œuvre un taux de réduction d'impôt variable en fonction de la durée d'investissement fixé à 12 % pour un engagement de six ans, 18 % pour un engagement de neuf ans et 21 % pour un engagement de douze ans. **En Outre-mer, ces taux sont majorés de 11 points par rapport à ceux qui s'appliqueront en Métropole. Ils sont donc fixés à 23 % pour un engagement de six ans, 29 % pour un engagement de neuf ans et 32 % pour un engagement de douze ans.**

III. L'ACTION 2 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : DES CONTRATS DE PLANS ET DES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT EN PHASE DE TRANSITION

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACTION

Cette action est dotée de 144,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 176,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 3,5 % de ces derniers par rapport à 2015.

Elle 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 d'une politique contractuelle à deux volets :

– **les contrats de plan État-régions conclus avec les cinq DOM** (42,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 57, 5 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2016, destinés principalement à assurer le financement des opérations engagées au titre de l'ancienne génération de contrats) ;

– **les contrats de projets et de développement dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie** (94,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 103,1 millions en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2016, stables par rapport à l'exercice précédent).

Une enveloppe de 5,7 millions d'euros est également destinée à des interventions spécifiques non intégrées aux contrats, comme le Plan séisme Antilles ou le Plan d'accompagnement du parc amazonien.

B. 2015 : ANNÉE DE TRANSITION

La prochaine génération de contrats de plan État-régions (CPER) couvrira donc la période 2015-2020. Leur élaboration a fait l'objet d'une circulaire spécifique du Premier ministre du 2 août 2013 et définit les six axes d'intervention dans les régions et départements d'outre-mer :

- infrastructures et services collectifs de base, vulnérabilité des territoires et populations ;
- aménagement urbain durable ;
- gestion des ressources énergétiques et environnementales (transitions énergétique et écologique) ;
- développement de la recherche et de l'innovation, filières d'excellence ;
- cohésion sociale et employabilité ;
- développement économique durable (comprenant l'économie numérique).

L'emploi demeure une priorité transversale à l'ensemble de ces six thématiques.

Au titre des CPER 2015-2020, le montant de l'engagement de l'État s'établit à **865,89 millions d'euros**. Il est en augmentation nette par rapport à 2007-2014. Les régions d'outre-mer bénéficient ainsi de 7,4. % du montant global des CPER, pour une part dans la population de 3,2 %. La part des contrats outre-mer est également en augmentation, passant de 7,1 % à 7,4 % du total.

Par ailleurs, un nouveau contrat de projets a été signé en Polynésie française le 9 mars 2015. La nouvelle génération de contrats de projets entre l'État et la Polynésie française bénéficie d'une enveloppe totale de **360 millions d'euros sur 6 ans, de 2015 à 2020, à parité entre l'État et le Pays**, soit 180 millions d'euros par signataire. En loi de finances initiale pour 2015, 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,3 millions d'euros en crédits de paiement ont été prévus dans le cadre du programme 123, ainsi que 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25,5 millions d'euros en crédits de paiement en projet de loi de finances pour 2016.

C. LES CONTRATS DE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLE-CALÉDONIE : UN LISSAGE EN 2016 QUI FAIT DÉBAT

1. Présentation des contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie

Le principe des contrats de développement est inscrit dans l'Accord de Nouméa. Suite à la loi référendaire, la loi organique et la loi simple du 19 mars 1999 prévoient la mise en place de contrats de développement pluriannuels, conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces d'une part, et entre l'État et les communes d'autre part.

Depuis 1990, ce sont cinq générations de contrat de développement qui se sont succédé, représentant près de 3,3 milliards d'euros investis en Nouvelle-Calédonie, dont la moitié apportée par l'État.

Il existe dix contrats pour la génération 2011-2015, organisés en quatre périmètres :

– « Nouvelle-Calédonie » avec deux contrats : « Nouvelle-Calédonie et inter collectivités » ;

– « Nord » avec trois contrats : « province Nord », « commune du Nord » et « VKP » ⁽¹⁾ ;

– « Îles » avec deux contrats : « province des Îles Loyauté » et « communes des Îles Loyauté » ;

– « Sud » avec trois contrats : « provinces Sud », « communes du Sud », et « agglomération » (de Nouméa) ;

Le montant total de ces contrats pour la période 2011-2015 s'élève à 778 millions d'euros, dont une participation de l'État de 408 millions d'euros sur cinq ans. Au sein de ces crédits, 373 millions d'euros relèvent du budget opérationnel de programme (BOP) 123 de la mission *Outre-mer*. L'effort financier de l'État est concentré sur deux axes : un axe solidarité, cohésion sociale et jeunesse et un axe aménagement durable de l'espace et rééquilibrage .

Le directeur général de l'outre-mer a par ailleurs tenu à préciser que ces financements sont complétés par des **conventions, hors contrats**, qui ont permis de procéder à la reprise de projets issus de l'ancienne génération de contrats. Ils représentent **des engagements à hauteur de 17 millions d'euros**, couverts en totalité par les crédits de paiement correspondants.

2. Une exécution de ces contrats qui fait débat

a. L'insuffisance des financements depuis 2011

À la date du déplacement du Rapporteur spécial en Nouvelle-Calédonie, début septembre 2015, le Haut-Commissariat faisait valoir un taux d'engagement des contrats à hauteur de 67 % – contre 45 % en 2013 – un taux de mandatement de 71 % (montant payé rapporté au montant engagé), **aboutissant un taux d'exécution assez faible de 47 %**. Ces chiffres sont confirmés par le projet annuel de performances pour 2016.

Les 373 millions d'euros de dotation budgétaire versés dans le cadre du programme 123 auraient dû faire l'objet, si la trajectoire avait été respectée, d'un abondement à hauteur de **74 millions d'euros par an**. Or, le Haut-Commissariat a

(1) Les trois communes qui font partie du Schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Voh-Koné-Pouembout dit « VKP ».

souligné que, depuis 2011, les autorisations d'engagement se sont élevées à seulement 56 millions d'euros en moyenne annuelle, soit un total de 224 millions d'euros sur la période 2011-2014.

Le Haut-Commissariat évaluait ainsi une dotation maximale d'environ 300 millions d'euros à l'issue de l'exercice 2015, soit un écart de plus de 70 millions d'euros par rapport à la prévision. Ils ont également alerté le Rapporteur spécial sur le fait que ce retard par rapport aux prévisions a ralenti l'exécution des contrats, qui **étaient engagés à seulement 61 % fin 2014**, au lieu des 80 % programmés aux contrats pour les quatre premières années.

Par ailleurs, au cours de l'exercice 2015, les crédits alloués à la Nouvelle-Calédonie au sein du BOP 123 ont subi une double régulation budgétaire, en mai (-2 millions d'euros), et en juin (-5,7 millions d'euros). La programmation budgétaire initiale pour 2015 s'élevait à 48,9 millions d'euros, permettant d'atteindre **un taux d'engagement de 73 % à l'issue de l'exercice 2015**. Ces annulations de crédits ont réduit de 16 % la dotation, et semblent remettre en question des projets d'ores et déjà engagés sur la base des projections initiales.

De ce fait, le Haut-Commissariat constate qu'un climat très conflictuel s'est installé entre les collectivités et les représentants de l'État, les relations étant particulièrement difficiles avec la Province Sud.

b. L'année 2016 : année blanche ?

Compte tenu du retard d'engagement, le XII^{ème} comité des signataires a décidé une prolongation des engagements **en 2016 à maquette financière constante**. Ainsi, des avenants de prolongation sont en cours d'élaboration afin de prolonger l'échéance des engagements au 31 décembre 2016, et celles des paiements au 31 décembre 2017. Le Haut-Commissariat souligne à ce propos que *« pour financer des opérations, notamment de fonctionnement en 2016, les collectivités doivent programmer des redéploiements de crédits entre les opérations initialement contractualisées et donc choisir de ne pas réaliser certaines opérations »*⁽¹⁾.

L'inquiétude face à cette « année blanche » budgétaire a également été relayée au Rapporteur spécial lors de son échange avec les membres du Congrès de Nouvelle-Calédonie.

La direction générale de l'outre-mer conteste cette interprétation. Dans le cadre du PLF 2016, **il est en effet inscrit un montant de 57,6 millions d'euros en autorisation d'engagement, et 65,4 millions d'euros en crédits de paiement, et on ne peut donc à ce titre parler d'« année blanche »**. En réalité, les pouvoirs publics calédoniens dénoncent le principe d'une prolongation « à maquette financière constante ». Ce principe est en effet clairement explicité par le projet annuel de performances. De ce fait, **la dotation globale du ministère de**

(1) Réponse au questionnaire dans le cadre du déplacement du Rapporteur spécial.

l'outre-mer en faveur des contrats de développement (373 millions d'euros) ne sera pas augmentée au titre de cette année supplémentaire, mais lissée sur six ans au lieu de cinq ans. Elle correspond ainsi à une dotation moyenne d'environ 62 millions d'euros par an, inférieure de 12 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales mais légèrement supérieure au montant engagé moyen sur les quatre premières années (55,8 millions d'euros).

Ainsi, si le terme d'« année blanche » ne correspond pas à une absence de crédits inscrits en projet de loi de finances, il s'agit bien pour la Nouvelle-Calédonie d'un important effort budgétaire au regard des prévisions initiales des contrats de développement. Comme le souligne le directeur général de l'outre-mer, *« il convient de préciser que la signature d'un contrat de développement ne constitue pas un engagement juridique au sens comptable. La seule disponibilité des crédits, soumise à leur inscription en LFI chaque année, assure l'exécution de la contractualisation. Ces crédits restent toutefois soumis à la réserve de précaution appliquée aux dotations votée. En 2015, plusieurs vagues de taxation et de surgel ont eu un impact significatif sur la ligne budgétaire allouée aux contrats. La Nouvelle-Calédonie n'a pas échappé à la règle. »*⁽¹⁾

Si la conjoncture actuelle doit être prise en compte et inciter l'ensemble des acteurs à la maîtrise de leurs deniers publics, le Rapporteur spécial tient cependant à rappeler la situation sociale et politique très particulière dans laquelle se trouve la Nouvelle-Calédonie, à l'approche de l'échéance institutionnelle qui décidera de son avenir dans la République. Dans ce contexte, la confiance en l'État et en son engagement en Nouvelle-Calédonie doit demeurer, au côté du redressement des finances publiques, un objectif prioritaire.

IV. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE AUGMENTENT DE 5 % APRÈS UNE BAISSSE DE 20 % ENTRE 2014 ET 2015 (ACTION 3)

La baisse de 20 % entre 2014 et 2015 a été concomitante à la révision des dispositifs d'aide à la continuité territoriale (ACT) actée dans la loi de finances pour 2015, et dont s'est félicité le Rapporteur spécial. Cette aide était la seule aide « tout public » du dispositif : elle était en effet octroyée à tout demandeur résidant dans les DOM, sans motif de déplacement particulier, et pouvait être reconduite une fois par an avec un plafond de ressources relativement élevé. La logique de « dépense de guichet » ne permettait pas de maîtriser l'enveloppe budgétaire initialement définie.

Par ailleurs, cette aide connaissait une croissance exponentielle des demandes : après une augmentation de 7,9 % entre 2012 et 2013, celle-ci s'élève à 10,1 % en 2014. La prévision porte le nombre de bons réalisés à 157 800 en 2014 contre 143 262 en 2013. Cette même année, La Réunion représentait 65 % des

(1) Réponses au questionnaire dans le cadre des auditions menées par le Rapporteur spécial.

bons réalisés (93 315 bons), et risquait donc d'être la collectivité la plus impactée par la réforme. C'est pourquoi une aide émanant de la région est venue compléter le dispositif national rénové.

Afin de rationaliser la dépense, la loi de finances pour 2015 a modifié les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale :

– un délai entre le versement de deux aides a été instauré : il faut désormais qu'au moins trois années calendaires de carence séparent la prise de deux aides à la continuité territoriale ; toutefois, n'ont pas à observer de délai entre deux aides à la continuité territoriale les personnes souhaitant accompagner leur enfant mineur évacué sanitaire lorsque la sécurité sociale a validé la prise en charge d'un premier accompagnant ;

– le montant d'aide est divisé par deux pour les foyers présentant un quotient familial annuel supérieur à 6 000 euros ;

– les demandes d'aide à la continuité territoriale portant sur des déplacements déjà réservés sont exclues.

Le rééquilibrage ainsi intervenu entre les aides a permis d'améliorer le passeport mobilité, en permettant dorénavant aux étudiants passant l'oral d'un concours administratif ou d'entrée dans une grande école d'obtenir, au cours de la même année, à la fois une aide au financement du déplacement pour se présenter à l'oral du concours et une seconde aide pour se rendre sur le lieu de leur formation.

L'année 2015 marque, comme cela était prévu, un ralentissement de la consommation de l'aide tout public. En effet, au 31 août 2015, la consommation de bons émis de l'aide à la continuité territoriale sur les départements d'outre-mer est de 20 000. Cela représente une forte chute par rapport à l'an passé, s'expliquant en partie par le nouveau dispositif de la région Réunion, qui vient concurrencer le dispositif tout public de l'État, et le passage à un droit de tirage tous les quatre ans.

Hormis La Réunion, où les résidents se tournent dorénavant vers l'aide régionale financièrement plus attractive, **le nombre de bons émis à fin août 2015 équivaut à 38 % de ce qu'il était à la même date en 2014**. Ainsi, le rééquilibrage intervenu entre les aides du fonds de continuité territoriale permettra d'assurer le financement en 2015 et en 2016 des aides aux déplacements liés aux mesures en faveur de la formation en mobilité, pour lesquelles la demande ne cesse de croître.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le fonds de continuité territoriale est abondé à hauteur de 33,5 millions d'euros, dont 28,5 millions d'euros seront gérés par LADOM. Cette dotation comprend par ailleurs le financement de la nouvelle aide à la continuité funéraire mise en œuvre à partir de 2016, afin de faciliter le rapatriement du corps des ultramarins.

V. L'ACTION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DÉDIÉE PRINCIPALEMENT À LA RECONVERSION DE L'ÉCONOMIE POLYNÉSIEENNE (ACTION 6)

L'objectif de cette action est le suivant :

- maintenir la capacité financière des collectivités territoriales ultramarines et favoriser l'égal accès aux services publics locaux ;
- apporter une aide d'urgence financière et humaine aux populations et aux collectivités frappées par des cataclysmes naturels ;
- appuyer les actions en matière de sécurité et de défense civiles.

L'aide à la reconversion de l'économie polynésienne absorbe plus de 70 % de la dotation de l'action 6 : 140,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur un total de 199 millions d'euros et 134,3 millions d'euros de crédits de paiement sur un total de 189,1 millions d'euros. Ce régime d'aide vise à stabiliser et pérenniser l'appui financier de l'État en faveur de la Polynésie française, afin de renforcer les moyens d'intervention des communes et d'accroître l'effet de levier sur les investissements de la collectivité. Cette dotation est en hausse par rapport à l'année dernière.

Les dépenses d'intervention restantes sont affectées notamment à des dotations en faveur d'équipement scolaire en Guyane (8 millions d'euros en crédits de paiement), de construction et d'équipement scolaire à Mayotte (9,2 millions d'euros), ou encore à une dotation de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (12,1 millions d'euros).

Cette action est en augmentation de 3,5 % par rapport aux crédits 2015, ce dont se félicite le Rapporteur spécial au vu des projets essentiels qu'elle finance.

VI. LE FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT : UN ABONDEMENT EN DIMINUTION ET TRÈS INFÉRIEUR À LA PROMESSE PRÉSIDENTIELLE (ACTION 8)

Créé en 2013, le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) finance le plan de rattrapage en matière d'équipements publics structurants outre-mer, **avec la priorité à des projets à fort impact sur l'emploi**. Dix domaines d'intervention ont été choisis (42 % des fonds pour l'eau potable en 2013⁽¹⁾), avec une répartition entre les départements et collectivités d'outre-mer. La Réunion en est le premier bénéficiaire. **La promesse présidentielle était d'abonder ce fonds à hauteur de 500 millions d'euros sur cinq ans entre 2013 et 2017.**

Force est de constater que ces promesses ne seront pas tenues sur la période.

(1) Les autres domaines sont : le traitement et la gestion des déchets, le désenclavement du territoire, la prévention des risques naturels, les équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social, les énergies renouvelables, les infrastructures d'accueil des entreprises, les constructions scolaires.

Les crédits ont été inscrits sur la mission *Outre-mer* dès la loi de finances pour 2009, avant même sa création officielle par l'article 31 de la loi LODEOM. Initialement doté de 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,8 millions d'euros en crédits de paiement, il a été massivement abondé au titre du Plan de relance de l'économie. Ce sont, en fin de compte, 158 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46 millions d'euros en crédits de paiement qui ont été consommés en 2009. Les crédits affectés au fonds ont subi une **forte diminution au cours des trois années suivantes**, passant de 165 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 à respectivement 17 et 19 millions d'euros en 2012.

En 2013, le fonds a été abondé à hauteur de 50 millions d'euros en AE et de 25,9 millions d'euros en CP, soit une hausse respective de plus de 194 % et de 36,3 % par rapport à 2012. Cette hausse répond à l'objectif présidentiel de renforcer les efforts en faveur des économies ultramarines. Le Rapporteur spécial avait salué le fait que l'actuel Gouvernement travaille dans la continuité de l'ancien. La loi de finances pour 2014 a reconduit le niveau de dotations de 2013.

En loi de finances pour 2015, les crédits dédiés au fonds s'établissaient à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 26,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une légère hausse de 2,7 % de ces derniers contre une baisse de 20 % des autorisations d'engagement.

Enfin, en projet de loi de finances pour 2016, les autorisations d'engagement s'élèvent à 40 millions d'euros (+ 1,8 % par rapport à 2015), et les crédits de paiement à 27,9 millions d'euros (+ 8,6 %).

Le Rapporteur spécial ne peut que saluer cette légère hausse des crédits en 2016, bien qu'elle ne permette pas de combler l'écart substantiel entre les engagements du Président de la République et la réalité budgétaire.

VII. LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT ET DES CONDITIONS DE VIE

A. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE (ACTION 4)

Cette action vise à :

– améliorer l'état de santé des populations d'outre-mer, par le développement d'actions d'information et de prévention, la veille sanitaire et la lutte contre les pathologies spécifiques liées au climat tropical (paludisme, dengue, chikungunya) ou à l'environnement (mercure en Guyane, chlordécone aux Antilles, amiante en Nouvelle-Calédonie) ;

– améliorer les conditions de vie des populations d'outre-mer par la garantie d'une protection sociale adaptée, et par le développement des moyens de prévention et de lutte contre les exclusions, les discriminations et les addictions.

L'action est dotée de 17,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, **soit une hausse de plus de 97 % par rapport à 2015 (9 millions d'euros en AE et CP)**. Cette hausse conjoncturelle s'explique par la participation temporaire de l'État au financement de régime de solidarité de Polynésie française, suite à la convention signée le 16 avril 2015 entre l'État et le Pays pour la période 2015-2017. **Cette dotation s'élève à 12 millions d'euros par an.**

Cette aide a cependant fait l'objet d'une gestion quelque peu chaotique, puisque le versement de la première moitié de la dotation a été effectué dès juillet 2015. Cette opération devrait être absorbée en gestion 2015 par une décision dégel en fin d'exercice, sur demande expresse du ministère de l'outre-mer au Gouvernement.

B. L'INSERTION ÉCONOMIQUE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALES (ACTION 7)

Cette action vise à favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional tout en affirmant la présence française dans ces zones. Il s'agit notamment d'inciter les collectivités à réduire leur isolement et à développer les échanges avec leurs voisins.

Si les objectifs sont louables, la faiblesse de la dotation budgétaire, pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, ne permettra sûrement pas de l'atteindre. **Elle s'élève à seulement 1 million d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, à stricte égalité avec les crédits votés en loi de finances initiale pour 2015.**

Le Rapporteur spécial rappelait, dans son précédent rapport, l'importance pour les collectivités ultramarines de sortir d'une économie trop largement tournée vers l'Europe et de leur permettre enfin de profiter pleinement du dynamisme de leur zone où se situent nombre de pays émergents. **La faiblesse de la dotation de l'action confirme son statut d'action cosmétique pour l'outre-mer.**

C. L'APPUI À L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS BANCAIRES (ACTION 9)

Cette action finance depuis 2010 des mesures dont la création avait été annoncée par le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) :

– une bonification des prêts octroyés aux entreprises et aux collectivités territoriales d'outre-mer par l'Agence française de développement (AFD) ;

– un fonds de garantie agriculture et pêche, afin de faciliter l'accès au crédit bancaire des exploitants agricoles.

La totalité des crédits de l'action servira en 2016, comme en 2015, au financement des prêts de l'AFD, soit **26,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,7 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette action voit ses autorisations d'engagement diminuer de 6 %, mais en revanche, ses crédits de paiement augmentent de près de 22 % –représentant en volume 2,1 millions d'euros.

Cet appui se traduit par une bonification d'intérêts accordée aux collectivités territoriales et aux personnes publiques. Depuis 2011, la bonification a en effet été réservée exclusivement au secteur public conformément aux orientations adoptées par le conseil d'administration de l'agence du 3 février 2011.

En 2013, les prêts bonifiés ont augmenté de 18 % pour atteindre **422 millions d'euros**, malgré la baisse de 12 % de la dotation pour bonification. Cette forte augmentation a été rendue possible par la baisse du point de bonification de 90 à 60 points de base, intervenue à partir de septembre 2013. Elle a permis d'augmenter les volumes pour répondre à la forte demande des collectivités locales. En conséquence, la progression constatée depuis 2009 de l'effet de levier de la ressource budgétaire apportée par l'État à l'AFD pour bonifier ses prêts Outre-mer s'est poursuivie en 2013. **Cet effet de levier est ainsi passé de 8,6 en 2009 à 16,8 en 2013, soit un doublement en cinq ans.**

À compter du 1^{er} septembre 2014, la bonification des prêts aux collectivités locales a été modulée entre des prêts très bonifiés ciblés au profit des petites communes de moins de 10 000 habitants ou sur des secteurs prioritaires, et des prêts plus faiblement bonifiés sur le reste de l'activité en faveur du secteur public. **Grâce à son effet de levier renforcé, cette nouvelle modulation de la bonification des prêts, mise en œuvre courant 2014, a permis l'octroi de prêts bonifiés à hauteur de 500 millions d'euros.**

La question des frais bancaires et des taux d'intérêts pratiqués par les banques en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, les frais bancaires ainsi que les taux d'intérêt sont supérieurs à ceux proposés par les mêmes banques que celles implantées en métropole (Société générale, BNP, Bred...), avec des majorations de taux de l'ordre de 1 à 2 % et une liste de frais très supérieurs à celle qui prévaut en métropole. Suite à une jurisprudence du Conseil d'État ; la compétence bancaire relève de l'État et non du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, qui ne peut donc réglementer ce secteur. Le Haut-Commissariat a été chargé de réduire de moitié l'écart du coût des frais bancaires entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie en trois ans. Cet objectif demeure peu ambitieux : il faut que la Nouvelle-Calédonie ne subisse plus une situation moins favorable que la Métropole en matière bancaire. Cela se justifierait d'autant moins que le taux de défaut de paiement serait inférieur à celui de la Métropole. Le territoire a connu un mouvement de grève en 2014, année record de rentabilité pour les banques. À l'issue de cette grève, la gratuité des services de base a été obtenue (retraits d'espèces et prélèvements obligatoires). Mais un ensemble de mesures doit être rapidement mis en œuvre pour réduire, voire même neutraliser, cette asymétrie entre la Métropole et la Nouvelle-Calédonie.

Le Rapporteur spécial encourage les pouvoirs publics à évaluer le surcoût réel pour les banques de leur installation en Nouvelle-Calédonie, et à résoudre au plus vite ce déséquilibre qui nuit au développement économique du territoire.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer et de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2015 à 21 heures 30⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Outre-mer.

M. Patrick Ollier, rapporteur spécial. Étant donné les annonces faites par Mme la ministre sur la prolongation des dispositifs de défiscalisation, je donne un avis favorable à l'adoption des crédits.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Outre-mer **sans modification**.*

*Suivant l'avis favorable de M. Patrick Ollier, rapporteur spécial, elle **adopte** l'amendement II-180 du Gouvernement portant création d'un article rattaché.*

*

* *

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

ANNEXE :
LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS
RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Alain Rousseau, directeur général de l’Outre-mer au ministère des outre-mer, M. Stanislas Cazelles, sous-directeur des politiques publiques, Mme Corine Minot, sous-directrice de l’évaluation ;

– M. Jean-Pierre Philibert, président de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM), M. Philippe Mouchard, délégué général ;

Lors de son déplacement en Nouvelle-Calédonie du 1^{er} au 8 septembre 2015, le Rapporteur spécial a procédé à plusieurs visites et auditions dans le cadre de la préparation budgétaire pour 2016 :

– Visite du Régiment du service militaire adapté (RSMA) de Koumac, sous la responsabilité du Lieutenant-colonel Jérôme PETITCOL, commandant le Régiment du service militaire adapté de Nouvelle-Calédonie ;

– Entretien avec la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : Mme Chérifa LINOSSIER, président, MM. Baptiste FAURE, secrétaire général, Nicolas BIOT, vice-président de la branche Transport, Patrick BELLENGUEZ, vice-président de la branche BTP, Xavier BENOIST, conseiller technique, et Pierrick MAURY, administrateur de la branche Industrie ;

– Entretien avec les services de l’État en charge de la défiscalisation :

○ Pour le Haut-Commissariat : le secrétaire général M. Laurent Cabrerar et les membres de la Direction de l’Action Interministérielle et des relations avec les collectivités locales (DAIRCL) ;

○ Pour la Direction des finances publiques : M. Pascal Coevoet, président du comité de défiscalisation ;

– Entretien avec les représentants de l’intersyndicale : MM. Didier Guénant-Janson (USOENC), Christophe Coulson (UT-CFE CGC), Tony Dupré et Jean-Pierre Kabar (COGETRA), David Meyeret et Mme Sandra Gope (Fédération des fonctionnaires) ;

– Rencontre avec le président du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, M. Philippe Germain ;

– Rencontre avec les représentants du Congrès en charge de la fiscalité (en présence du président du Congrès M. Thierry Santa, et des membres de la commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales) ;

– Rencontre avec les membres du Comité de direction de la Fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC). Visite de trois entreprises : Sifrais, Pat Pressing et Les Bétons du Pacifique ;

– Entretien avec les membres du MEDEF de Nouvelle-Calédonie, en présence du président de la Commission économie et fiscalité, M. Daniel Ochida ;

– Entretien avec Mme Jennifer Seagoe, présidente de la chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, et le directeur général, M. Michel Merzeau ;

Lors de son contrôle sur pièce et sur place au titre de ses pouvoirs de Rapporteur spécial au Bureau des Agréments et des rescrits (AGR) du ministère des finances et des comptes publics, le jeudi 15 octobre 2015 :

– M. Jean-Luc Barçon-Maurin, directeur du service juridique de la fiscalité ; Mmes Véronique Rigal, cheffe du bureau des agréments et des rescrits, et Ingrid Roy, responsable de la première division du bureau des agréments et rescrits.