



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 33

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Marc LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE: UNE DIMINUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	8
I. LES MESURES DE SOUTIEN DE L'EMPLOI DANS LES OUTRE-MER : DES CRÉDITS STRUCTURELLEMENT EN BAISSSE DEPUIS 2012	8
A. UN FLÉCHISSEMENT REGRETTABLE DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES	9
1. Les allègements de cotisations : une diminution de l'effort de l'État en faveur de la compétitivité des entreprises	10
2. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi dans les DROM : surmajorer le taux de l'avantage fiscal	16
3. Les autres mesures budgétaires de soutien aux entreprises	17
B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'INSERTION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLES DES JEUNES	17
1. Le Service militaire adapté (SMA), une réussite à saluer.....	18
2. LADOM, opérateur central de la formation et de la mobilité.....	20
3. Les dispositifs d'insertion hors du champ de la mission : l'importance des contrats aidés et du RSA	21
II. PROGRAMME 123 : CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER: UNE AUGMENTATION ATTENDUE DES CRÉDITS	22
A. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU LOGEMENT DANS LES DROM	23
1. Un besoin très important en logements sociaux dans les DROM.....	23
2. ... qui justifie le maintien de l'effort budgétaire en faveur du logement en 2017..	25
3. La défiscalisation et le crédit d'impôt, outils essentiels d'incitation à la construction de logements.....	27
4. Le manque d'incitation fiscale à la construction de logements dans les secteurs libre et intermédiaire	28
B. L'ACTION 2 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: LA NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE CONVENTIONNELLE DE L'ÉTAT DANS LES OUTRE-MER	29
C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 123	30

III. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION : L'ESSENTIEL DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER	32
1. La difficile évaluation du coût de la dépense fiscale outre-mer	32
2. Le gel de la dégressivité des ZFA : une mesure bienvenue qu'il conviendrait d'étendre dans le temps	34
DEUXIÈME PARTIE : CONFORTER L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	37
I. LES DÉFIS STRUCTURELS AUXQUELS FAIT FACE LE PAYS JUSTIFIE UNE ACTION FORTE DE L'ÉTAT	37
A. LE « DOUBLE ISOLEMENT » : UN PROBLÈME PROPRE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	37
B. LA DIFFICILE SORTIE DE L'ÉCONOMIE DU NUCLÉAIRE	39
1. Une économie en reconversion	39
2. La question sensible des conséquences des essais nucléaires : vers une facilitation des conditions d'indemnisation	40
C. UNE OFFRE DE LOGEMENTS LARGEMENT DÉFICIENTE	42
1. L'inadéquation entre l'offre et la demande de logements	42
2. Une nouvelle politique pour rattraper le retard important des projets de construction et de réhabilitation	42
II. CRÉER LES CONDITIONS PROPICES À L'INVESTISSEMENT	44
A. LES TRANSFERTS DE L'ÉTAT VERS LE PAYS : ORIENTER D'AVANTAGE LES DÉPENSES VERS L'INVESTISSEMENT	44
1. Une sanctuarisation bienvenue du montant des instruments financiers de l'État	44
2. Une dépense publique contrainte par le poids des dépenses de personnel	46
3. La contribution de l'État au financement du régime de solidarité territorial	52
B. LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT : TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU CONTRAT DE PROJETS 2008-2014	53
C. LA DÉFISCALISATION NATIONALE À TRAVERS L'EXEMPLE POLYNÉSIE : UNE AIDE UTILE À L'INVESTISSEMENT À PÉRENNISER	55
1. Les conséquences incertaines de la réforme des dispositifs de défiscalisation	55
2. La défiscalisation en Polynésie française	62
3. Des limites et des risques à prendre en compte, sans les exagérer	65
4. L'amélioration de la procédure d'agrément : une urgence	67
EXAMEN EN COMMISSION	72
Article 58 : Montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française	73
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	75

INTRODUCTION

L'action de l'État dans le cadre de la mission *Outre-mer* s'inscrit dans l'objectif de favoriser la création de richesses et d'emplois par le développement des territoires d'outre-mer et leur insertion régionale et d'améliorer la cohésion sociale et les conditions de vie. Pour 2017, le Gouvernement propose que les crédits de la mission *Outre-mer* s'élèvent au total à 2,14 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 2,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit des augmentations respectives de 2,8 % et de 0,8 % ⁽¹⁾.

Néanmoins, l'analyse de l'évolution des crédits entre la LFI pour 2016 et le PLF pour 2017 doit prendre en compte deux transferts de crédits majeurs :

– le transfert de 19,9 millions d'euros en provenance de la mission *Travail et emploi* ;

– le transfert de 85,6 millions d'euros en AE et de 76,9 millions d'euros en CP en provenance de la mission *Enseignement scolaire*.

Ces transferts représentent 5,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2016 en AE et 4,7 % en CP.

Hors mesures de transferts, les crédits de la mission *Outre-mer* s'élèvent à 2,0 milliards d'euros en AE et en CP, respectivement en baisse de 2,2 % (46,7 millions d'euros) et 3,9 % (79,4 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *OUTRE-MER*

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	LFI 2016	PAP 2017	Évolution /LFI 2016	PAP 2017 périmètre constant	Évolution /LFI 2016	LFI 2016	PAP 2017	Évolution /LFI 2016	PAP périmètre constant 2017	Évolution /LFI 2016
Programme 138 <i>Emploi outre-mer</i>	1 360,1	1 287,9	- 5,3 %	1 268,0	- 6,8 %	1 360,4	1 291,2	- 5,1 %	1 271,3	- 6,5 %
Programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	717,7	848,8	18,3 %	763,1	6,3 %	701,1	787,6	12,3 %	710,8	1,4 %
Total	2 077,7	2 136,7	2,8 %	2 031,1	- 2,2 %	2 061,5	2 078,8	0,8 %	1 982,1	- 3,9 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le Gouvernement ne peut donc pas annoncer une augmentation des crédits de la mission *Outre-mer*, celle-ci étant purement artificielle. À périmètre constant, la baisse des crédits est significative.

(1) Dépenses intégrant les contributions au compte d'affectation spécial Pensions.

Il est intéressant de noter que les crédits de la mission sont principalement destinés à couvrir des dépenses d'intervention (86,3 % du total), composées essentiellement de dépenses dites « *de guichet* ».

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION *OUTRE-MER* PAR NATURE

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	PAP 2017	En % du total	PAP 2017	En % du total
Titre 2. Dépenses de personnel	149,0	7,0 %	149,0	7,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	41,6	1,9 %	41,6	2,0 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	102,7	4,8 %	94,5	4,5 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	1 843,3	86,3 %	1 793,8	86,3 %
Total mission	2 136,7	100,0 %	2 078,8	100,0 %

Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2017.

Les dépenses de guichet de la mission consistent pour l'essentiel en des remboursements de l'État aux organismes de Sécurité sociale des exonérations de cotisations accordées aux entreprises ultramarines financées par le programme 138 *Emploi outre-mer*. À l'inverse, le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* finance, en règle générale, des dépenses discrétionnaires au premier rang desquelles figurent les aides à la production ou à la réhabilitation de logements.

L'effort budgétaire de l'État à destination des territoires ultramarins ne se limite pas à la mission *Outre-mer*. **Il regroupe des crédits de 26 missions pour un total de 15,3 milliards d'euros en AE et 14,8 milliards d'euros en CP proposés pour 2017, ce qui représente des croissances respectives de 7,6 % et de 4,2 % par rapport à la LFI pour 2016.**

Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent 13,9 % du total des AE bénéficiant à l'outre-mer, après les crédits de la mission *Enseignement scolaire*, première contributrice de la politique de l'État dans les territoires ultramarins (32,4 % du total). Si l'on adopte un point de vue transversal aux différentes missions contributrices, **50 % des crédits environ couvrent des dépenses de personnel et 40 % des crédits couvrent des dépenses d'intervention.**

Pour obtenir une estimation globale de l'effort financier de l'État, on peut ajouter à ces 14,8 milliards d'euros de crédits budgétaires en AE, l'estimation du coût total des dépenses fiscales rattachées à la mission, **évaluées à 4,0 milliards d'euros**. La mission *Outre-mer* a en effet pour particularité de présenter un montant de crédits budgétaires inférieur au montant des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

Au total, le Gouvernement propose que l'État consente un effort budgétaire et financier estimé à 19,3 milliards d'euros en AE en faveur des territoires d'outre-mer pour 2017 (+ 6,4 % par rapport à 2016). Il faut toutefois manier ce chiffre global avec précaution, compte tenu de la fragilité des estimations du coût des dépenses fiscales.

EFFORT FINANCIER CONSACRÉ À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en millions d'euros, sauf mention contraire)

	AE				CP			
	LFI 2016	PAP 2017	Évolution		LFI 2016	PAP 2017	Évolution	
Crédits de la mission outre-mer	2 077,7	2 136,7	58,9	2,8 %	2 061,5	2 078,8	17,4	0,8 %
Crédits budgétaires hors mission outre-mer	12 166,3	13 194,3	1 027,9	8,4 %	12 225,2	12 802,6	577,4	4,7 %
Sous-total crédits budgétaires	14 244,1	15 330,9	1 086,8	7,6 %	14 286,7	14 881,4	594,8	4,2 %
Estimation des dépenses fiscales	3 918,0	3 988,0	70,0	1,8 %	3 918,0	3 988,0	70,0	1,8 %
Estimation de l'effort financier total de l'État	18 162,1	19 318,9	1 156,8	6,4 %	18 204,7	18 869,4	664,8	3,7 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Dans un contexte budgétaire contraint, et alors que des réformes importantes des dispositifs d'exonération de cotisations sociales et des dispositifs de défiscalisation ont été engagées, le Rapporteur spécial s'est attaché à analyser les propositions du Gouvernement pour l'année 2017 s'agissant de la mission *Outre-mer*. Il ne s'est toutefois pas interdit de faire porter son analyse des crédits de l'État à destination des outre-mer au-delà du champ de cette seule mission, eu égard au caractère fondamentalement transversal de la politique de l'État dans les outre-mer.

Le présent rapport contient des développements spécifiques à la collectivité d'outre-mer de Polynésie française. Dans le cadre des travaux préparatoires, le Rapporteur spécial s'y est en effet déplacé du 5 au 13 juillet 2016. À cette occasion, il a pu constater combien l'appui financier et technique de l'État était essentiel pour le développement du Pays, lequel passe nécessairement par une plus grande incitation à l'investissement.

PREMIÈRE PARTIE: UNE DIMINUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

I. LES MESURES DE SOUTIEN DE L'EMPLOI DANS LES OUTRE-MER : DES CRÉDITS STRUCTURELLEMENT EN BAISSÉ DEPUIS 2012

Le programme 138 regroupe les crédits de la mission en faveur de l'emploi en outre-mer. Il s'agit principalement – en termes de masse budgétaire – de mesures visant à soutenir les entreprises (action 1 *Soutien aux entreprises*) qui représentent 50,1 % des crédits de la mission en CP (1,041 milliard d'euros). Ces crédits sont en nette diminution, baissant de 6,5 % en AE et de 6,2 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016. **À périmètre constant, ils diminuent même de 8,3 % en AE et de 8,0 % en CP.** Cette décroissance s'explique par une nouvelle mesure visant à mieux cibler les exonérations sociales concernant, cette année, les travailleurs indépendants.

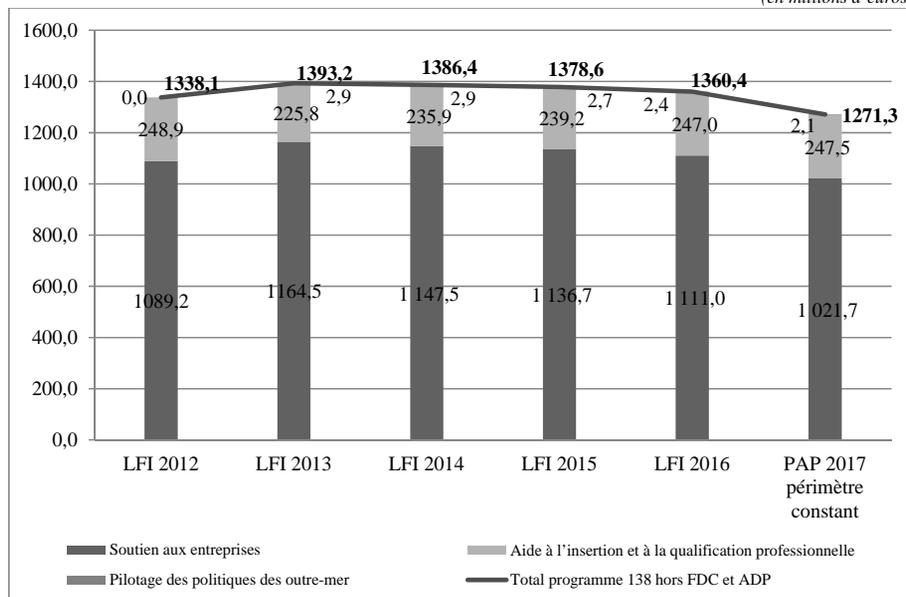
Les crédits consacrés aux dispositifs de promotion de l'insertion et de la formation (action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*) représentent une part minoritaire du programme (19,2 %), stable par rapport à la LFI pour 2016 (247,5 millions d'euros, + 0,2 %).

Au total, du fait de la forte pondération dans le programme des crédits de l'action 1 (80 % des crédits du programme), l'ensemble des crédits du programme 138 baisse de 6,8 % en AE et de 6,5 % en CP par rapport à la LFI pour 2016, s'inscrivant dans la tendance générale qui a cours depuis la LFI pour 2013.

Par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2013, les crédits demandés pour 2017, hors transferts, sont en diminution de 9,5 % en AE et 7,7 % en CP, ce que le Rapporteur spécial déplore. Le graphique ci-après illustre la baisse continue depuis la LFI pour 2013 des crédits dévolus à la compétitivité des entreprises ultramarines et à l'insertion et à la qualification professionnelles.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS POUR LE PROGRAMME 138

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

A. UN FLÉCHISSEMENT REGRETTABLE DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX ENTREPRISES

Le remboursement à la Sécurité sociale du coût des exonérations spécifiques à l'outre-mer constitue, en masse budgétaire, une part prépondérante de la mission. Il est prévu, selon le projet annuel de performances 2017, que le montant total de ces remboursements soit de 1,032 milliard d'euros en AE et en CP (-6,2 % par rapport à la prévision du projet annuel de performances pour 2016), soit la moitié des crédits de la mission.

Une analyse plus précise conduit à exclure de cette prévision les 19,9 millions d'euros en provenance de la mission *Travail et emploi*, correspondant aux exonérations de cotisations des employeurs de personnel de maison. Le total s'élève alors à 1,013 milliard d'euros, en diminution de 8,0 % par rapport aux prévisions du projet annuel de performances pour 2016.

Les exonérations de cotisations spécifiques à l'outre-mer ne constituent pas un dispositif unique. Il y a en effet lieu de distinguer le régime de réduction de cotisations patronales pour les entreprises implantées en outre-mer et la réduction spécifique de cotisations bénéficiant aux travailleurs indépendants établis outre-mer incluant un régime particulier pour les travailleurs agricoles.

1. Les allègements de cotisations : une diminution de l'effort de l'État en faveur de la compétitivité des entreprises

a. Un dispositif de plus en plus étroit

Le dispositif des exonérations de cotisations sociales patronales dans les départements-régions d'outre-mer (DROM), à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin a été mis en place en 1994 et modifié à de nombreuses reprises (en 2000, 2003, 2007, 2008, 2009, 2013 et 2015). Spécifique à ces territoires, ce régime n'est pas cumulable avec celui des exonérations générales dans l'hexagone. Il a pour objectif de favoriser l'emploi dans les territoires d'outre-mer, par l'abaissement du coût du travail dans les principaux secteurs exposés à la concurrence. Ces avantages se justifient par la situation dégradée à laquelle font face les départements d'outre-mer du point de vue de l'emploi (le taux de chômage atteint ou excède 20 % dans chacun des cinq DROM) et de la compétitivité des entreprises. L'effort consenti par l'État en faveur de l'emploi par l'intermédiaire de ce système est, en conséquence, substantiel.

Depuis 2009, les réformes successives du dispositif d'exonérations dans les outre-mer sont intervenues :

– afin de contenir une dépense devenue très dynamique (+ 13,6 % entre 2011 et 2014) ;

– afin de concentrer les exonérations sur les bas et moyens salaires, c'est-à-dire là où son impact est théoriquement le plus significatif (voir encadré *infra*) ;

– afin de renforcer l'avantage social sur certains secteurs stratégiques ;

– afin de cibler davantage les très petites entreprises, qui représentent 96 % des entreprises dans les DROM ;

– afin de tenir compte de l'introduction du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE).

Éléments théoriques sur les effets économiques des exonérations de cotisations sociales ⁽¹⁾

Les effets sur l'emploi

Les effets des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi sont d'autant plus forts, par définition, que l'offre et la demande de travail sont élastiques à son coût.

Du côté de l'offre de travail, l'existence d'un salaire minimum implique une offre parfaitement élastique pour le travail faiblement qualifié. L'incidence d'une baisse des cotisations sociales ne sera donc pas une hausse du salaire net, mais une baisse du coût du travail et une augmentation de la demande de travail. Cette élasticité parfaite n'existe qu'au voisinage du salaire minimum. Aux niveaux de rémunération des salariés qualifiés (par exemple, 2,5 fois le SMIC ⁽²⁾), une exonération réduisant *a priori* le coût du travail se traduit en partie par un accroissement des salaires.

Du côté de la demande de travail, les travaux d'estimation *ex ante* de référence ⁽³⁾ indiquent que, dans l'ensemble, l'élasticité est plus élevée pour le travail faiblement qualifié que pour le travail qualifié. Cela tient à la complémentarité du travail qualifié et du capital (il faut des ingénieurs pour faire fonctionner des machines), lesquels sont ensemble substituables au travail peu qualifié.

En conséquence, une baisse du coût du travail au voisinage du SMIC a des effets très positifs sur l'emploi.

Les effets sur la structure des salaires

Les allègements de cotisations, du fait de leur caractère nécessairement progressif, comportent le risque de faire apparaître des phénomènes de « *trappes à bas salaires* » ⁽⁴⁾. En effet, le coût marginal pour l'employeur d'une augmentation de salaire d'un emploi bénéficiant des allègements de cotisations sociales est relativement important. Ce dernier n'est donc pas incité à procéder à des augmentations salariales.

Les effets sur la croissance

Tout d'abord, en permettant de réinsérer certains demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, les allègements de cotisations peuvent provoquer, à court terme, des baisses de productivité.

Toutefois, ces allègements permettent non seulement de réduire le chômage d'équilibre à salaire minimum donné, mais contribuent également à accroître la production potentielle de l'économie.

En revanche, ils comportent le risque d'une sous-accumulation du capital humain résultant d'un éventuel blocage de la mobilité salariale (les « *trappes à bas salaires* »), ce qui peut avoir un impact négatif sur la croissance de long terme et peut fragiliser le tissu social.

En définitive, les effets des exonérations sociales sur la croissance sont difficiles à appréhender.

(1) Agnès Bénassy-Quéré, Politique économique, 2013.

(2) Cahuc et Carcillo dans Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite, Institut Montaigne (2014), montrent qu'à ces niveaux de rémunération, une réduction de 1 % du coût de travail se traduit en moyenne par une augmentation de 0,9 % des salaires.

(3) D. Hamermesh, Labor Demand, 1993.

(4) E. Malinvaud, Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 1998.

Ainsi, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)⁽¹⁾ a opéré une refonte du système existant en concentrant les exonérations sur les bas et moyens salaires et sur les entreprises de moins de onze salariés, quel que soit le secteur d'activité⁽²⁾. Par ailleurs, un régime renforcé s'applique aux entreprises de certains secteurs prioritaires et aux entreprises de certaines zones géographiques⁽³⁾.

L'article 130 de la loi de finances pour 2014⁽⁴⁾ a concentré davantage encore le dispositif sur les bas salaires et a tenu compte de l'introduction du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) en opérant une distinction selon que les entreprises y sont éligibles ou non. Les entreprises non éligibles, minoritaires, continuent de bénéficier du régime antérieur à la loi de finances, alors que les entreprises en bénéficiant sont au contraire soumises à un régime d'exonération plus restrictif.

Enfin, l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁽⁵⁾ a modifié le dispositif, d'une part en poursuivant la tendance de son renforcement sur les bas salaires et d'autre part, en ciblant les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

Pour les entreprises de moins de onze salariés, qui sont les plus nombreuses et les plus fragiles, l'exonération demeure totale jusqu'à 1,4 SMIC (cette tranche de salaires regroupe l'essentiel des salariés) et dégressive jusqu'à 2,3 SMIC. En comparaison, dans le dispositif national, l'exonération totale cesse dès 1,1 SMIC. Pour les entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, l'exonération totale est portée jusqu'à 1,7 SMIC (contre 1,6 SMIC auparavant) et le point de sortie du dispositif dégressif est repoussé à 3,5 SMIC (contre 3 SMIC auparavant).

Le montant de l'allègement dépend donc à la fois de l'effectif de l'entreprise, de son éligibilité au CICE et du caractère prioritaire de son secteur d'activité.

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

(2) Dispositions codifiées à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

(3) Les secteurs prioritaires sont pour l'essentiel : la recherche et développement, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme, l'agro-nutrition, l'environnement, les énergies renouvelables. Les zones prioritaires sont la Guyane et certaines zones de La Réunion, de Martinique et de Guadeloupe (notamment les îles du Sud).

(4) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(5) Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

MODALITÉS DE CALCUL DE L'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES

(en multiples de SMIC)

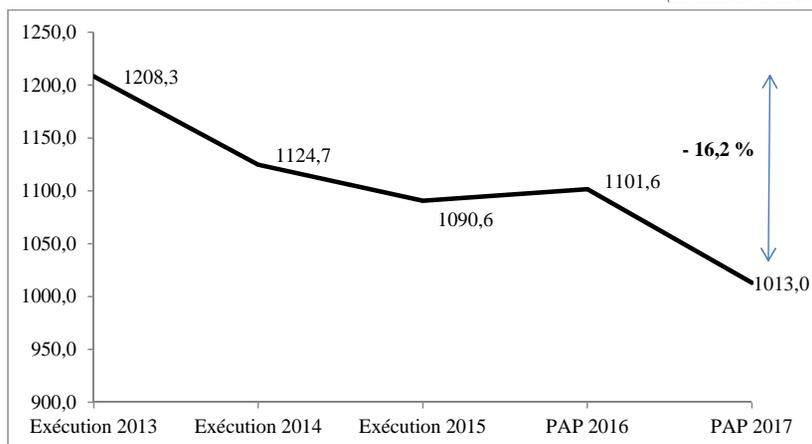
	Entreprises de moins de 11 salariés ne bénéficiant pas du CICE	Entreprises de moins de 11 salariés bénéficiant du CICE	Entreprises de plus de 10 salariés ne bénéficiant pas du CICE	Entreprises de plus de 10 salariés bénéficiant du CICE	Entreprises prioritaires ne bénéficiant pas du CICE	Entreprises prioritaires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

Source : commission des affaires sociales.

Compte tenu de la nature des dépenses engendrées par ces dispositifs, seules des mesures nouvelles permettent de contrôler leur coût. Les mesures de rationalisation décrites se sont traduites de manière directe par une baisse sensible des crédits alloués à la compensation des exonérations accordées depuis 2012. La prévision du coût des dispositifs d'exonération de cotisation au titre de l'année 2017 est inférieure de 16,2 % au montant constaté pour l'exercice 2013, soit une différence de plus de **195 millions d'euros** résultant essentiellement de ces mesures.

COÛT BUDGÉTAIRE DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS SOCIALES OUTRE-MER

(en millions d'euros)



Note : il n'a pas été tenu compte du transfert de 19,9 millions d'euros de la compensation forfaitaire des employeurs de personnel de maison en Guadeloupe en provenance du programme 103.

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

Précisons que cette différence inclut la baisse estimée à 8,0 % entre la prévision du projet annuel de performances pour 2016 et celle du projet annuel de performances pour 2017, qui résulterait de la réforme du mécanisme d'exonération de cotisations sociales bénéficiant aux travailleurs indépendants non agricoles.

b. Des restrictions supplémentaires des dispositifs d'exonérations des travailleurs indépendants sont proposées

Introduit sous sa forme actuelle par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, le régime de réduction des cotisations pour les travailleurs indépendants non agricoles en outre-mer a été étendu à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ⁽¹⁾, puis à Mayotte ⁽²⁾.

Il consiste en des allègements de cotisations. Ainsi, dans les collectivités précitées :

– **pendant deux ans**, à compter de la date de la création de l'activité et **ce quel que soit le montant des revenus déclarés**, les travailleurs indépendants non agricoles sont **totalement exonérés** de cotisations et de contributions de Sécurité sociale, en application de l'article L. 765-5 du code de la sécurité sociale ;

– puis, **au-delà de deux ans d'activité et de manière pérenne**, les cotisations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse, d'allocations familiales et les contributions de sécurité sociale sont calculées, **pour la partie des revenus inférieure au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) ⁽³⁾**, sur une assiette **égale à 50 % des revenus**, en application de l'article L. 756-4 du code de la sécurité sociale.

Les cotisations de retraite complémentaire et d'invalidité-décès sont dues pour la totalité du montant des revenus, tout comme la fraction des cotisations d'allocations familiales, d'assurance maladie, d'assurance vieillesse de base et des contributions sociales dues au titre des revenus excédant le PASS.

Le coût total de ce dispositif pour 2015 est évalué à **142,8 millions d'euros** (voir tableau *infra*). Il a bénéficié à **95 800 personnes** en 2015.

ÉVALUATION DU COÛT DE LA MESURE

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
128,3	149,4	140,0	142,8

Source : Inspection générale des Finances (IGF) et Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*, 2015.

(1) Décret n° 2009-1571 du 16 décembre 2009.

(2) Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation.

(3) Le plafond annuel pour 2016 a été fixé à 38 616 euros.

Une mission IGF/IGAS, dans le cadre de la revue de dépenses pour 2015, a préconisé une évaluation de ce dispositif. Elle ne l'a toutefois pas classé *a priori* dans la catégorie des exonérations ciblées présentant un niveau d'alerte élevé ⁽¹⁾.

Afin de contenir le dynamisme de cette dépense sociale octroyée sans condition de revenus, **le Gouvernement propose à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 de resserrer ce régime d'exonération spécifique.** Le Gouvernement justifie cette mesure par l'objectif de limiter les effets d'aubaine bénéficiant à des activités générant des hauts revenus pour lesquelles le coût des prélèvements sociaux n'influerait que marginalement sur la compétitivité.

En outre, le dispositif tel qu'il est conçu produit un effet de seuil deux ans après la création de l'activité. L'étude d'impact du PLFSS met en exergue que 30 % des entreprises cessent leur activité avant la fin de la troisième année, ce qui tend à montrer l'impact préjudiciable de la diminution brutale de l'avantage social à partir de la troisième année.

La mesure proposée par le Gouvernement consiste à opérer trois modifications majeures au dispositif. D'une part, il s'agit de limiter le bénéfice de l'exonération totale des cotisations des deux premières années, ainsi que l'abattement prévu les années suivantes aux indépendants dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 2,5 PASS, soit 96 500 euros en 2016. D'autre part, il s'agit de rendre dégressif ces deux avantages : l'exonération et l'abattement seraient complets pour les revenus n'excédant pas 1,1 PASS et s'annuleraient lorsque les revenus atteignent 2,5 PASS. Enfin, de manière à lisser la diminution de l'avantage après la deuxième année, le Gouvernement propose de majorer le taux d'abattement la troisième année : pour la fraction des revenus n'excédant pas un PASS, le taux d'abattement passerait de 50 % à 75 % de l'assiette des cotisations et contributions. La quatrième année, il serait ramené à 50 %, comme actuellement.

Le plafonnement des dispositifs d'exonération et d'abattement permettrait d'engendrer des économies à hauteur de 32 millions d'euros par an, tandis que la majoration du taux d'abattement à 75 % la troisième année aurait un coût annuel estimé par l'étude d'impact à 2 millions d'euros. **Au total, l'économie nette serait de 30 millions d'euros par an.**

Il faut noter que cette mesure nouvelle est une mesure de rationalisation. **La restriction du champ des revenus sur lesquels s'applique l'exonération ou l'abattement ne s'accompagne pas d'une intensification de l'effort en dépense sociale sur les entrepreneurs aux revenus les plus modestes** (à l'exception de la troisième année). Selon l'étude d'impact, 5 % des travailleurs indépendants

(1) La mission IGF/IGA a placé cette dépense fiscale au niveau d'alerte 3. Elle considère qu'un niveau d'alerte est élevé à partir de 4. Ce niveau dépend du degré de traçabilité de l'objectif de la dépense fiscale, de son évaluation, du caractère restreint ou non du champ des bénéficiaires d'un point de vue géographique ou sectoriel, du caractère restreint ou non du nombre de bénéficiaires et de la complexité du dispositif.

bénéficiaires de l'exonération perdraient cet avantage et environ 10 % des travailleurs indépendants dont les revenus sont compris entre 1 et 2,5 PASS verraient leur abattement de 50 % réduit d'un coefficient variable selon les revenus, d'après l'étude d'impact.

Si le lissage de l'effet de seuil qui existe actuellement entre la deuxième et la troisième année suivant la création de l'activité est à saluer, **le Rapporteur spécial déplore ce nouveau resserrement global du dispositif d'exonération de cotisations en faveur des entreprises ultramarines**. Le nombre de travailleurs indépendants qu'affectera la mesure n'est pas négligeable et son effet peut être préjudiciable. On aurait pu, à tout le moins, redéployer les crédits économisés en intensifiant les allègements, par une augmentation du taux d'abattement la quatrième année, par exemple.

2. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi dans les DROM : surmajorer le taux de l'avantage fiscal

L'application du Pacte de responsabilité et de solidarité au niveau national reposait principalement sur le renforcement des allègements généraux de cotisations et l'introduction du CICE. Sa déclinaison dans les DROM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin n'a pas été sans poser de questions compte tenu de la préexistence d'allègements spécifiques dans ces territoires. Ce régime particulier a empêché que le renforcement des allègements généraux bénéficie avec la même ampleur aux entreprises ultramarines. Il en a donc résulté une perte de l'avantage différentiel des entreprises des DROM, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin vis-à-vis de la métropole. La revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques chiffre cette perte d'avantage différentiel entre 2014 et 2015 à 11 % ⁽¹⁾ au niveau de 1,3 SMIC.

C'est une des raisons pour lesquelles le législateur a décidé, dans ces territoires, de majorer le taux de droit commun du CICE, lequel s'y établit à 7,5 % des rémunérations versées en 2015 et 9 % de celles versées en 2016, contre 6 % en métropole ⁽²⁾. Il est important de souligner que le nombre des entreprises ultramarines susceptibles de bénéficier du CICE est supérieur à celui des entreprises éligibles au dispositif des exonérations de cotisations, telles que définies par la LODEOM. Au 30 juin 2016, 14 124 entreprises ultramarines redevables de l'impôt sur les sociétés et 8 642 entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ont bénéficié du CICE au titre des revenus versés en 2014.

(1) Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques, *Inspection générale des Finances et Inspection générale des Affaires sociales*, juin 2015.

(2) Article 65 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Le Gouvernement propose, à l'article 44 du projet de loi de finances pour 2017, d'augmenter le taux du CICE dans l'hexagone à 7 % contre 6 % actuellement. Le Rapporteur spécial estime qu'il serait opportun de surmajorer le taux applicable en outre-mer, **de façon à ne pas entraîner de perte d'avantage comparatif pour les entreprises ultramarines.**

3. Les autres mesures budgétaires de soutien aux entreprises

Outre les remboursements de cotisations aux organismes de Sécurité sociale, l'action 1 du programme 138 finance des aides ciblées pour compenser les coûts inhérents à l'éloignement ou pour développer des relais de croissance pour les territoires concernés.

L'abaissement du coût du fret est le principal dispositif en termes budgétaires. Créée par la loi LODEOM, cette aide est versée aux entreprises situées dans les DROM, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna pour compenser certains coûts de transport de marchandises, liés à l'éloignement géographique. Il contribue par ailleurs à la promotion des produits ultramarins sur le marché européen et à l'amélioration de la compétitivité des entreprises ultramarines.

Les autres mesures incluent des crédits en faveur du dispositif d'aide à la rénovation hôtelière – aide supprimée mais ayant encore un impact budgétaire – ou encore le financement d'actions en faveur de l'économie sociale et solidaire.

Au total, le Gouvernement demande au titre de cette mesure une dotation de 5,9 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP.

B. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'INSERTION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLES DES JEUNES

Dans un contexte de chômage structurel des jeunes dans les territoires d'outre-mer, la crise économique de 2009 a accentué les besoins en matière d'insertion et de formation professionnelles, à plus forte raison dans les DROM qui connaissent une croissance démographique élevée (La Réunion, Guyane, Mayotte).

Bien que le taux de chômage des jeunes s'inscrive désormais dans une tendance nettement baissière dans les DROM-COM et en Nouvelle-Calédonie – nonobstant les particularités propres à chaque territoire –, il demeure extrêmement élevé.

TAUX DE CHÔMAGE DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

	Taux de chômage	
	15-24 ans	Total
Guadeloupe	54,9 %	23,7 %
Guyane	46,5 %	21,9 %
La Réunion	52,4 %	24,6 %
Martinique	47,8 %	18,9 %
Mayotte	n.p.	n.p.
Polynésie française	54,4 %	21,8 %
Nouvelle-Calédonie	38,4 %	14,6 %
Wallis et Futuna	42,1 %	12,1 %
Saint-Barthélemy	6,3 %	4,3 %
Saint-Martin	54,0 %	33,3 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	23,2 %	8,8 %
Hexagone	24,0 %	10,0 %

Source : commission des finances d'après les réponses aux questionnaires budgétaires et l'enquête emploi DOM 2015 de l'INSEE.

Le taux de chômage des 15-24 ans était en 2015 de 56,7 % en Guadeloupe, de 56,7 % en Polynésie française, de 54,4 % à La Réunion, de 50,6 % en Martinique, de 40 % en Guyane et de 37,4 % à Mayotte ⁽¹⁾.

La politique de l'État pour la formation et l'insertion professionnelles regroupe plusieurs dispositifs généraux et des dispositifs ciblés sur certains territoires. Par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016, le Gouvernement souhaite maintenir l'effort budgétaire en faveur de l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (+ 0,2 % en AE et en CP).

1. Le Service militaire adapté (SMA), une réussite à saluer

Le SMA est né au début des années 1960, du développement d'un chômage endémique et de la volonté de faire participer la jeunesse ultramarine au service national. Il s'agit d'un outil d'intégration au marché du travail des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

L'action du SMA est double. En premier lieu, elle inscrit des jeunes volontaires stagiaires dans un projet éducatif individualisé. La formation qui y est dispensée est fondée sur les règles de vie et la discipline militaires. Cette méthode a fait ses preuves et le succès du SMA procède fondamentalement de la plus-value en matière d'éducation civique et comportementale qu'il apporte. Les jeunes volontaires sont particulièrement sensibilisés aux valeurs de solidarité, de rigueur, d'effort et de respect. En second lieu, le SMA propose chaque année des contrats d'embauche d'un an à trois ans de volontaires techniciens au titre d'une première expérience professionnelle.

(1) Source : réponses au questionnaire budgétaire à l'exception du taux de chômage polynésien et direction générale des outre-mer.

Dans le cadre de son déplacement en Polynésie française, le Rapporteur a visité les sites d'Arue (Tahiti) et de Tubuai (Îles Australes) du régiment du service militaire adapté (RSMA) de Polynésie française. Il a été frappé par le degré d'engagement des jeunes volontaires et la réalité de leur sentiment patriotique. Le SMA est en effet l'un des éléments constitutifs du lien entre la Nation et la jeunesse des outre-mer.

À partir de 2009, dans le contexte de dégradation de la situation sociale dans certains territoires d'outre-mer, l'action du SMA dans les outre-mer a pris une dimension plus importante. Le Gouvernement a en effet fixé au SMA l'objectif d'accueillir 6 000 volontaires bénéficiaires en 2017, **soit un doublement des effectifs par rapport à 2010**. En 2015, 5 764 volontaires ont bénéficié du SMA, parmi lesquels 63,1 % n'étaient titulaires d'aucun diplôme et 38,7 % étaient illettrés de niveau 1 ou 2 ⁽¹⁾.

Le Rapporteur souhaite insister sur l'efficacité du SMA. Entre 2009 et 2015, le taux d'insertion des volontaires stagiaires ⁽²⁾ s'est maintenu autour de 75 %, et ce malgré l'intégration massive – relativement aux effectifs de 2009 – de jeunes éloignés du marché du travail, conformément à l'objectif « SMA 6 000 ». En 2015, près de 3 000 volontaires stagiaires ont été insérés, soit le double du nombre d'insertions réalisé en 2009.

Ce succès tient en partie au caractère individualisé des parcours, permis par un taux d'encadrement qui reste élevé – bien qu'il décroisse du fait de l'augmentation des effectifs encadrés – et par la qualité des formateurs, ce dont le Rapporteur a pu se rendre compte. Les performances enregistrées par le SMA dans le contexte d'élargissement du public cible à des jeunes particulièrement éloignés de l'emploi s'expliquent également par les synergies créées avec les acteurs économiques, les chambres consulaires et d'autres organismes de formation.

En 2017, l'objectif SMA 6 000 sera atteint, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit. Les crédits demandés pour le SMA diminuent légèrement au regard des crédits ouverts en LFI pour 2016, sous l'effet conjugué de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (31,1 millions d'euros, soit – 7,4 %) et du changement de nature des investissements compte tenu de l'atteinte de l'objectif RSMA 6 000 (– 25,4 % en CP).

(1) Source : RAP 2015.

(2) Le taux d'insertion est le rapport entre le nombre de volontaires stagiaires insérés et le nombre de volontaires stagiaires formés (en fin de contrat) dans l'année. Sont comptés comme insérés les volontaires stagiaires qui bénéficient d'un emploi rémunéré (CDD/CDI) ou d'un dispositif qualifiant de formation professionnelle en fin de contrat ou dans les six mois qui suivent la fin du contrat.

2. LADOM, opérateur central de la formation et de la mobilité

L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) est l'unique opérateur du ministère des outre-mer. Dans un souci de rationalisation et de sécurisation financière et juridique, le statut de LADOM a été modifié. Anciennement société d'État de droit privé, l'agence est désormais un établissement public à caractère administratif (EPA) ⁽¹⁾.

Il a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins. Pour ce faire, il met en œuvre différents dispositifs d'aide à la mobilité :

– le **passport mobilité formation professionnelle (PMFP hors aide au transport)**, dispositif central d'aide aux personnes bénéficiant d'une formation qualifiante. Il permet aux étudiants ultramarins de passer jusqu'à vingt-quatre mois hors de leur département ou de leur collectivité d'origine, dès lors que leur formation n'est pas dispensée sur place. Le PMFP se décompose en trois allocations : l'allocation complémentaire de mobilité (ACM), l'allocation mobilité formation emploi (MFE) et l'accompagnement post-mobilité ;

– le **passport mobilité formation professionnelle (PMFP volet transport)** dans les DROM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, ainsi que pour le compte de Saint-Pierre –et–Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna ;

– le **passport 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 9 novembre 2010 dans les DROM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

En outre, le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer prévoit de créer un **passport pour la mobilité des stages professionnels** (voir *infra*).

La subvention pour charge de service public allouée à LADOM ressortit du programme 138, tandis que les aides qu'elle délivre sont supportées à la fois par le programme 138 et par le programme 123.

En PLF pour 2017, le Gouvernement propose d'ouvrir des crédits à hauteur de 41,1 millions d'euros en AE/CP au titre de l'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* du programme 138, qui se décompose en 7,8 millions d'euros de subvention pour charges de service public (+ 2,6 % par rapport à la LFI pour 2016) et 33,3 millions d'euros en AE/CP de crédits dédiés à la formation professionnelle en mobilité des stagiaires ultramarins (contre 35,9 millions d'euros en AE et 30,9 millions d'euros en CP en LFI pour 2016).

(1) Modification opérée par la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer et précisée par le décret n° 2015-1925 du 30 décembre 2015.

La dotation de LADOM au titre du programme 123 porte sur le volet transport des passeports mobilité et l'aide à la continuité territoriale (action 3 *Continuité territoriale*). Le Gouvernement propose que son montant s'élève à 27,1 millions d'euros en AE/CP, à un niveau inférieur aux crédits ouverts en LFI pour 2016 (28,5 millions d'euros).

3. Les dispositifs d'insertion hors du champ de la mission : l'importance des contrats aidés et du RSA

D'autres dispositifs, hors du champ de la mission *Outre-mer*, sont destinés à favoriser l'insertion dans l'emploi et la formation.

Le programme 304 *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire* finance le revenu de solidarité active (RSA). Dans les départements d'outre-mer, les dépenses nettes liées au revenu minimum d'insertion (RMI) ou au revenu de solidarité active (RSA) sont passées de 1,124 milliard d'euros en 2013 à 1,208 milliard d'euros en 2014, soit une augmentation de 7 % en euros constant en un an⁽¹⁾. En 2010, ces dépenses s'élevaient à 780 millions d'euros. Elles ont donc augmenté de 45,0 % entre 2010 et 2014.

Cette forte progression s'explique par la croissance du nombre de bénéficiaires, traduisant les effets de la crise particulièrement marqués dans ces territoires.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE DÉPARTEMENTALE AU TITRE DE L'INSERTION

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2013/2014	Évolution 2010/2014
RMI	140 180	-	-	-	-	na	
RSA "socle"	-	178 040	187 140	197 250	202 880	2,9 %	
Contrat d'insertion	940	9 920	6 770	9 680	12 680	31,0 %	
Revenu de solidarité outre-mer	13 100	12 120	11 200	10 430	9 780	-6,2 %	
Total	154 220	200 080	205 110	217 360	225 340	3,7 %	46,1 %

Source : commission des finances d'après le DPT 2017.

La politique que le Gouvernement a menée en faveur de l'emploi s'appuie également sur les emplois aidés. Ainsi, pour l'ensemble des outre-mer, 7 774 jeunes ont bénéficié d'un emploi d'avenir en 2015, selon le DPT 2017 (53 % d'entre eux à La Réunion). De même, 3 116 jeunes bénéficiaient, fin 2015, de la Garantie jeune.

(1) Source : DPT 2017.

II. PROGRAMME 123 : CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER : UNE AUGMENTATION ATTENDUE DES CRÉDITS

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* pourrait bénéficier, si les propositions du Gouvernement sont suivies, d'une croissance de ses crédits, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	LFI 2016	PAP 2017	Évolution	PAP 2017 périmètre constant	Évolution	LFI 2016	PAP 2017	Évolution	PAP 2017 périmètre constant	Évolution
Logement	247,6	247,0	- 0,2 %	247,0	- 0,2 %	234,7	232,7	- 0,8 %	232,7	- 0,8%
Aménagement du territoire	143,5	144,5	0,7 %	144,5	0,7 %	175,4	164,6	- 6,2 %	164,6	- 6,2 %
Continuité territoriale	41,9	41,7	- 0,5 %	41,7	- 0,5 %	42,6	41,7	- 2,3 %	41,7	- 2,3 %
Sanitaire, sociale, culture, jeunesse et sport	20,4	27,5	34,8 %	27,5	34,8 %	20,4	19,0	- 6,9 %	19,0	- 6,9 %
Collectivités territoriales	198,8	300,0	50,9 %	214,4	7,9 %	188,1	280,8	49,3 %	203,9	8,4 %
Insertion économique et coopération régionales	1,0	1,0	- 4,6 %	1,0	- 4,6 %	1,0	1,0	- 4,6 %	1,0	- 4,6 %
Fonds exceptionnel d'investissement	40,0	40,0	0,0 %	40,0	0,0 %	27,3	34,8	27,6 %	34,8	27,6 %
Appui à l'accès aux financements bancaires	24,6	47,	91,7 %	47,1	91,7 %	11,7	13,2	13,3 %	13,2	13,3 %
Total	717,7	848,8	18,3 %	763,1	6,3 %	701,1	787,6	12,3 %	710,8	1,4 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

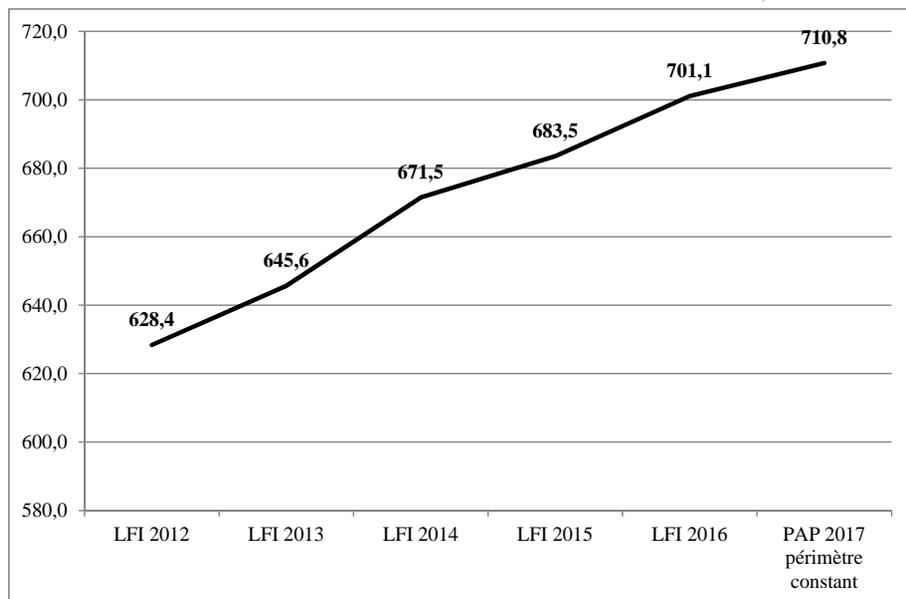
Relevons d'abord que les crédits proposés pour l'action 1 *Logement*, qui représentent 29,5 % en CP du programme, sont stables par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016.

L'analyse des crédits de la mission est faussée si l'on ne prend pas en compte le transfert depuis la mission *Enseignement scolaire* de la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie et de la dotation en faveur des opérations des établissements du secondaire à Mayotte pour un total de 85,6 millions d'euros en AE et de 76,9 millions d'euros en CP. La croissance des crédits de la mission est en effet artificiellement tirée par cette mesure qui alimente l'action 6 *Collectivités territoriales*.

Sans tenir compte de ce transfert, les crédits du programme 123 augmentent de 6,3 % en AE et de 1,4 % en CP, notamment sous l'effet de la revalorisation de la dotation globale d'autonomie (DGA).

ÉVOLUTION SUR CINQ ANS DES CP DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

A. UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DU LOGEMENT DANS LES DROM

Du fait de la situation particulière du logement dans les outre-mer, l'État a engagé une politique qui consiste à appuyer la construction de davantage de logements – et en particulier des logements sociaux – et à réhabiliter les logements insalubres. L'action *Logement* de la mission ne concerne budgétairement que les DROM, puisque, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, le logement ressortit de la compétence des collectivités elles-mêmes. L'État peut toutefois accompagner les politiques locales en faveur du logement, dans l'ensemble des outre-mer, par l'intermédiaire des contrats de développement (action 2 *Aménagement du territoire*), ou, hors du champ purement budgétaire, par des dépenses fiscales.

1. Un besoin très important en logements sociaux dans les DROM...

Les territoires ultramarins se caractérisent par une demande importante en logements sociaux en raison, d'une part, de la relativement forte croissance démographique (bien que les situations diffèrent d'un territoire à l'autre) et, d'autre part, de la forte proportion des ménages à bas salaires. Ainsi, dans les DROM, la très grande partie de la population est éligible au logement social et les besoins en termes de construction sont immenses. Le tableau ci-après récapitule les besoins ultramarins en logements. Les données transmises au Rapporteur

spécial concernant les demandeurs de logements doivent toutefois être maniées avec précaution en raison des difficultés de la mise en œuvre du dispositif de recensement des demandes ⁽¹⁾.

BESOINS EN CONSTRUCTION ET EN RÉHABILITATION DE LOGEMENTS DANS LES DROM

	Nombre de demandeurs de logements sociaux	Besoins annuels en logements dont sociaux et en accession sociale à la propriété	Nombre de logements insalubres
Guadeloupe	10 179	Plus de 4 000 dont 1 875 logements sociaux	10 000
Martinique	11 550	2 200 à 2 900 par an dont 1 200 logements sociaux	6 000 à 10 000
Guyane	8 675	3 600 dont 1 950 logements sociaux et 200 en accession	10 815
La Réunion	29 295	8 262 dont 4 893 logements sociaux	16 235
Mayotte	3 000	2 700 logements dont 800 à 1 000 logements sociaux et 200 à 300 en accession	18 772
Total DOM (fourchette haute)	62 699	21 500 logements neufs par an dont près de 11 500 logements sociaux et en accession	65 822

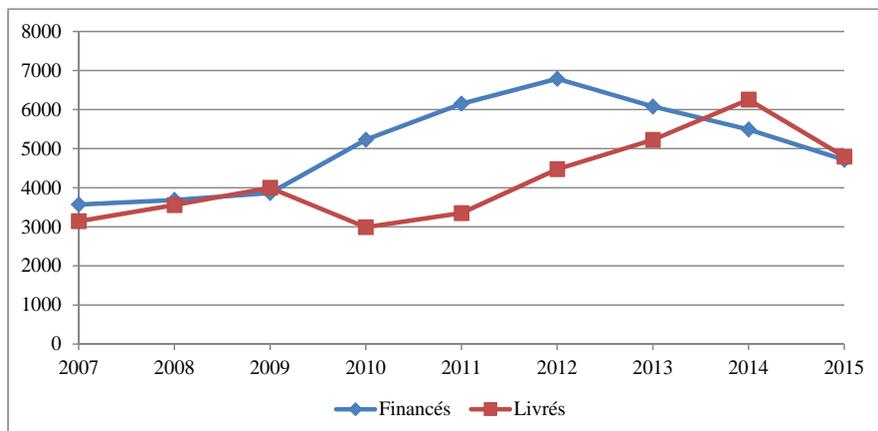
Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Outre une offre sociale déficiente, la situation du logement en outre-mer est particulièrement préoccupante du point de vue de l'insalubrité et de l'indignité de l'habitat. L'État a classé environ 66 000 logements comme insalubres dans les DROM, concernant quelque 150 000 personnes. L'urbanisation rapide et mal maîtrisée est la principale explication à l'état fortement dégradé de nombreux logements. L'insalubrité des logements frappe en premier lieu la Guyane et Mayotte et, malheureusement, la tendance ne semble pas à l'amélioration. Ainsi, en Guyane, le nombre de sites repérés comme potentiellement insalubres a été actualisé à la hausse depuis 2010. Les situations de la Guadeloupe et de Martinique ne sont pas aussi préoccupantes, bien que ces DROM connaissent aussi des zones d'insalubrité.

Les besoins en logement dans les DROM sont d'autant plus importants que les programmes de construction ont pris un certain retard. En sus des difficultés liées à la programmation des projets et à la gestion des organismes de logements sociaux, les porteurs de projet se confrontent au problème bien connu de la rareté du foncier.

(1) Ces difficultés tiennent à l'usage récent de la base de données et au caractère aléatoire des renseignements concernant les relogements par les bailleurs.

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX FINANCÉS OU LIVRÉS



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

On observe ainsi, depuis 2012, une baisse sensible du nombre de logements sociaux ou très sociaux financés (- 30,6 %). Dans le cadre du plan « *Logement outre-mer* » signé le 26 mars 2015, l'objectif ambitieux de produire 10 000 logements sociaux neufs ou réhabilités par an a été fixé. À ce stade, les objectifs ne sont pas atteints.

2. ... qui justifie le maintien de l'effort budgétaire en faveur du logement en 2017

Pour mieux répondre aux besoins en termes de logements, l'État met en œuvre plusieurs dispositifs budgétaires financés par l'action 1 *Logement*.

Il s'agit d'abord d'actions en faveur du logement social et des actions foncières, à travers plusieurs outils. L'État octroie des subventions au titre du logement locatif social et très social, de l'amélioration et de la réhabilitation des logements existants, du logement évolutif social. Il consent également des prêts à taux zéro. **Cette politique est financée par la ligne budgétaire unique (LBU).**

Afin de pallier la rareté du foncier dans les DROM, l'État met en œuvre des **programmes de mobilisation du foncier** avec le concours de certains de ses opérateurs. Il cède des terrains pour qu'y soient construits des logements sociaux. Entre 2012 et 2015, 22 cessions ont été réalisées pour la production de logements dans les DROM (hors Mayotte)⁽¹⁾. Des établissements publics fonciers et d'aménagement ont été créés à Mayotte et en Guyane par la loi d'actualisation du droit des outre-mer d'octobre 2015⁽²⁾. Il revient désormais au pouvoir réglementaire de préciser les dispositions législatives pour rendre ces créations effectives.

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

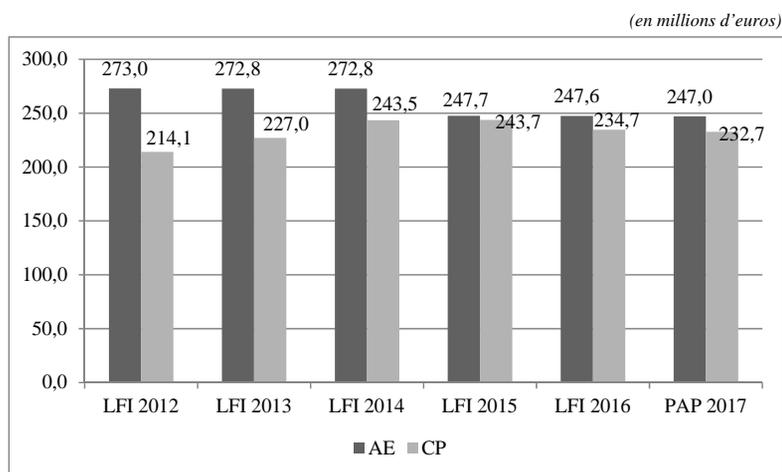
(2) Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

Il s'agit ensuite de mesures d'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation. L'État intervient par sa participation dans les **fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU)**, outil de concertation et de coordination entre l'État et les collectivités territoriales pour financer des actions d'aménagement du foncier. Les FRAFU facilitent l'attribution de subventions destinées aux communes, aux établissements publics et aux opérateurs. Le bilan des FRAFU pour l'année 2015, dans les DROM, est décevant. Le nombre de dossiers a décliné de 10 % par rapport à 2014.

Il s'agit enfin de **dispositifs de subvention à la résorption de l'habitat insalubre**. Sur la période 2008 – 2016, l'État a consacré plus de 238 millions d'euros en AE à la résorption de l'habitat indigne ⁽¹⁾ dans les cinq DROM.

Au vu des objectifs affichés et de l'urgence qu'il y a à améliorer la situation du logement dans les DROM, le Gouvernement a décidé de maintenir l'effort budgétaire de l'État en faveur du logement, ce dont le Rapporteur se réjouit. Toutefois, il faudra être vigilant au moment de l'examen de l'exécution des crédits de cette action. En effet, l'action *Logement*, comme la plupart des actions du programme 123, est susceptible de sous-consommation significative de crédits. Ainsi, la consommation des crédits de cette action en 2015 a été inférieure respectivement de 7,3 % et de 9,4 % en AE et en CP aux crédits ouverts en LFI.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION LOGEMENT DEPUIS 2012



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

3. La défiscalisation et le crédit d'impôt, outils essentiels d'incitation à la construction de logements

Dans le but de stimuler l'offre de logements sociaux, la LODEOM a instauré un dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables investissant dans la construction ou l'acquisition de logements sociaux dans les territoires ultramarins, pourvu qu'ils louent les logements nus, dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, pour au moins cinq ans, à un organisme de logement social. Au terme de la période de location, les logements doivent être cédés à l'organisme de logement social locataire. Ce dispositif, codifié à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts (CGI), bénéficie essentiellement à des contribuables hexagonaux qui investissent dans les territoires ultramarins, par l'intermédiaire de cabinets de défiscalisation. La réduction d'impôt est égale à 50 % du prix de revient des logements. Elle doit être rétrocédée à hauteur de 70 % de son montant à l'organisme de logement social, sous la forme d'une diminution des loyers et du prix de cession à l'organisme locataire.

Un dispositif semblable a été mis en place pour les investisseurs redevables de l'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies* pour les DROM et article 217 *duodecies* pour les COM et en Nouvelle-Calédonie). L'avantage fiscal consiste en une déduction de la base de l'impôt et non en une réduction d'impôt. Les entreprises éligibles peuvent acquérir directement des logements neufs et bénéficier de l'avantage fiscal à condition que ces logements soient loués dans les six mois de leur achèvement à des personnes physiques dans le cadre d'un contrat de location-accession. Dans ce cas, 75 % de l'avantage fiscal doivent être rétrocédés à la personne physique en question. Dans le cas d'un investissement indirect (*via* une prise de participation au capital de sociétés), la déduction ne s'applique aux souscriptions que sous réserve de la rétrocession de 77 % de l'avantage fiscal à l'exploitant.

Dans l'un et l'autre cas, une partie de l'avantage fiscal (la partie non-rétrocédée) ne bénéficie pas à l'exploitant local. **Ce phénomène d'évaporation fiscale** est une des explications aux recommandations de la Cour des comptes de refondre le dispositif de défiscalisation en faveur des outre-mer (voir *infra*).

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, en 2014, les dispositifs de défiscalisation encore en vigueur dans les DROM (articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du CGI) ont permis la réalisation de **5 764 logements sociaux** (57 % d'entre eux à La Réunion), ce qui témoigne de l'importance de ces régimes dans la politique du logement outre-mer. Le Rapporteur spécial espère que les crédits d'impôt auront la même efficacité (voir *infra*).

4. Le manque d'incitation fiscale à la construction de logements dans les secteurs libre et intermédiaire

La politique du logement ne peut reposer exclusivement sur la construction et la réhabilitation de logements sociaux. Il est absolument nécessaire aussi de développer des parcours résidentiels.

L'offre de logements dans les DROM n'est donc pas seulement insuffisante dans les secteurs sociaux et très sociaux ; elle l'est également dans les secteurs libre et intermédiaire. On estime les besoins en la matière à 10 620 logements environ, dont 3 400 pour la seule collectivité de La Réunion ⁽¹⁾.

Pour favoriser la production de logements intermédiaires, l'État avait mis en place plusieurs incitations fiscales. L'article 199 *undecies* A du CGI accordait une réduction d'impôt sur le revenu à tout contribuable qui achète un immeuble neuf en outre-mer, soit pour l'habiter, soit pour le louer, pendant une durée de cinq ans. Cette disposition ciblait tous les types de logement, y compris les secteurs intermédiaire et libre. Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, l'article 217 *undecies* du CGI, issu de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dite « *loi Girardin* », autorisait les entreprises à déduire de leur assiette imposable au titre de l'impôt sur les sociétés une part du coût de leur investissement, notamment dans le logement, y compris dans les secteurs intermédiaire et libre.

Certes, ces deux dépenses fiscales atteignaient pour partie leur objectif, en ce qu'elles ont encouragé la construction de logements intermédiaires. Elles ont toutefois induit un **effet d'éviction du logement social par le logement intermédiaire**. Voilà pourquoi le dispositif de l'article 199 *undecies* A s'est éteint – quoiqu'il ait encore un impact financier – le 31 décembre 2012 pour les logements du secteur libre et le 1^{er} janvier 2013 pour ceux du secteur intermédiaire. Pour ce qui est du dispositif de l'article 217 *undecies*, depuis la loi de finances pour 2014, ne sont éligibles que les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 20 millions d'euros et qui exercent une activité dans un secteur éligible. Enfin, les banques, les assurances, les mutuelles et les sociétés immobilières ont été exclues du dispositif de l'article 244 *quater* W qui est appelé à se substituer au dispositif de l'article 217 *undecies* pour le logement intermédiaire, alors que ces entreprises sont, en volume, parmi les principaux investisseurs du secteur.

Il est vrai que d'autres incitations fiscales existent. Le dispositif « *Duflot-Pinel* », dans les DROM et les COM, introduit par la loi de finances pour 2013 et codifié à l'article 199 *novovicies* du CGI consiste en une réduction d'impôt de 29 % (contre 18 % dans l'hexagone) pour les investissements réalisés

(1) Réponses au questionnaire budgétaire.

entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016. 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.

Toutefois, ce régime de taux majoré par rapport à l'hexagone n'a pas le succès escompté. Le différentiel de taux n'est pas suffisant pour inciter les contribuables métropolitains à investir dans les outre-mer plutôt que dans l'hexagone, et ce malgré le relèvement du plafond de défiscalisation à 18 000 euros en loi de finances pour 2015.

Voilà pourquoi le Rapporteur estime qu'il serait souhaitable d'accentuer les incitations fiscales à la construction dans les secteurs libres et intermédiaire,

- soit en augmentant le taux de réduction d'impôt du « *Duflot-Pinel* »,
- soit en élargissant le champ des investisseurs éligibles au crédit d'impôt de l'article 244 *quater* W ⁽¹⁾.

B. L'ACTION 2 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: LA NOUVELLE DYNAMIQUE DE LA POLITIQUE CONVENTIONNELLE DE L'ÉTAT DANS LES OUTRE-MER

L'État accompagne le développement des territoires ultramarins en participant au financement d'investissements structurants, par l'intermédiaire de la **politique conventionnelle**. Les modalités de cette participation et la programmation des investissements font en effet l'objet de contrats de projets et de contrats de développement entre l'État et les collectivités. Ces contrats s'inscrivent dans des temporalités différentes.

Dans les DROM, la nouvelle génération de contrats de plan État-Régions (CPER) couvre la période 2015-2020. L'ensemble des contrats a donc été signé en 2015 pour ces territoires. **Le montant de l'engagement de l'État s'établit à 865,9 millions d'euros, soit une nette augmentation par rapport à 2007-2014 (+ 17,4 %)**. Sur ce total, le programme 123 devrait contribuer au financement à hauteur de 341,6 millions d'euros sur la période.

Cette augmentation est un signal très positif et de bon augure pour l'investissement dans ces territoires. Il conviendra toutefois de suivre avec attention le rythme des opérations. Le taux d'engagement des crédits pour la précédente génération de CPER (2007-2013/2014) dans les DROM était de 92 % et le taux de couverture des engagements de 76 %, au 31 décembre 2015.

(1) L'article 42 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, introduit en première lecture à l'initiative de M. Serge Letchimy, rapporteur pour avis, retient cette solution.

S'agissant de la génération 2015-2020 pour laquelle, rappelons-le, les contrats ont été signés dans le courant de l'année 2015, le taux d'engagement était de 12 % et le taux de couverture des engagements de 3 %.

Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les contrats de projets ne sont pas synchrones. Au 31 décembre 2015, le montant total initial des contrats en cours relevant du programme 123 était de 628,7 millions d'euros, le taux d'engagement était de 50 % et le taux de couverture des engagements de 71 %. Le contrat de développement 2015-2020 pour la Polynésie française fait l'objet de développements *infra*.

C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 123

L'action 6 regroupe les crédits de dotation aux collectivités territoriales. Ses crédits ont augmenté d'environ 50 % en AE et en CP. Cette croissance s'explique, d'une part, par une mesure de périmètre consistant dans le transfert depuis la mission *Enseignement scolaire* de la dotation en faveur des opérations de construction des lycées de Nouvelle-Calédonie et de la dotation en faveur des opérations des établissements du secondaire à Mayotte pour un total de 85,6 millions d'euros en AE et 76,9 millions d'euros en CP. **Elle s'explique d'autre part par la réévaluation de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française** (voir *infra*).

L'action 3 regroupe des crédits destinés à favoriser le désenclavement des territoires ultramarins, ainsi qu'à faciliter les déplacements des ultramarins dans l'hexagone. Il s'agit essentiellement des trois dispositifs du fonds de continuité territoriale et, plus marginalement en termes budgétaires, des aides à la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, des aides à la desserte aérienne de Wallis-et-Futuna et du Protocole Sport de Nouvelle-Calédonie.

Une réforme importante du dispositif de l'aide à la continuité territoriale (ACT) est intervenue en 2015⁽¹⁾ : ses critères d'octroi ont été modifiés dans un sens plus restrictif. L'éligibilité annuelle du droit est en effet devenue triennale et le plafond des aides simples a été divisé par deux par rapport aux montants d'aides inscrits dans le décret du 18 novembre 2010⁽²⁾.

(1) Décret n° 2015-166 du 13 février 2015 modifiant le code des transports et arrêté du 13 février 2015 modifiant l'arrêté du 18 novembre 2010 pris en application de l'article 13 du décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010.

(2) Décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010 fixant les conditions d'application des II, III, IV et V de l'article 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et les limites apportées au cumul des aides au cours d'une même année.

L'aide à la continuité territoriale (ACT) est proposée, quel que soit le motif du voyage, aux ressortissants d'outre-mer désireux de se rendre dans l'hexagone, en respectant un délai de carence de trois années entre deux aides. Variable selon les collectivités. Elle est forfaitaire et majorée pour les ménages aux ressources les plus faibles pour lesquels l'aide représente un tiers du coût du déplacement.

Les crédits proposés par le Gouvernement (41,7 millions d'euros en AE et en CP) sont en légère diminution par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016 (respectivement - 0,5 % et - 2,8 %).

L'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* finance l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, les allocations logement étudiants en Polynésie française, les allocations aux personnes âgées et aux handicapés à Wallis-et-Futuna, la participation de l'État au financement du régime de solidarité territorial de Polynésie française, l'action sanitaire et sociale à Mayotte, diverses subventions à des associations dans le domaine sanitaire et social, des subventions à des organismes culturels, des subventions à des associations dans le domaine de la jeunesse et du sport, ainsi que la réserve parlementaire. Le Gouvernement propose que le montant des crédits de cette action s'élève à 27,5 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP.

L'action 7 *Insertion économique et coopération régionales* finance des projets de coopération entre les régions et collectivités d'outre-mer, d'une part, et les pays de leur zone géographique d'autre part. Son canal financier est le fonds de coopération régionale. Les crédits proposés sont en légère diminution à 1,0 million d'euros.

L'action 8 *Fonds exceptionnel d'investissement* finance une aide aux personnes publiques qui réalisent, dans les territoires ultramarins, des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces derniers participent de manière déterminante au développement local. Ces investissements viennent en complément des projets programmés dans le cadre de la politique contractuelle de l'État. En 2015, le montant des crédits consommés s'est élevé à 0,887 million d'euros en CP. Mayotte a bénéficié de plus d'un quart de ces crédits. Pour 2017, le Gouvernement propose une dotation de 40 millions d'euros en AE (stable par rapport à la LFI pour 2016) et de 34,8 millions d'euros en CP.

III. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION : L'ESSENTIEL DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES OUTRE-MER

1. La difficile évaluation du coût de la dépense fiscale outre-mer

Dans le cadre de la mission *Outre-mer*, l'effort financier de l'État se présente davantage sous la forme de dépenses fiscales que sous la forme de crédits budgétaires. Si l'on s'appuie sur le chiffrage de ces dépenses fiscales pour 2017, à dispositifs inchangés (voir tableau ci-après), on peut considérer que leur total atteint 1,92 fois le total des CP proposés pour 2017.

Le projet annuel de performances pour 2017 indique que la somme des dépenses fiscales outre-mer est évaluée à 3,9 milliards d'euros pour l'année 2016 et à 4 milliards d'euros pour 2017. Ces estimations manquent cependant de fiabilité, parce qu'elles ne peuvent anticiper l'évolution des comportements. L'impact de la réforme des dispositifs de défiscalisation et de la création des crédits d'impôt outre-mer ne peut donc être appréhendé de façon satisfaisante. De plus, seules les dépenses fiscales d'un coût supérieur à 0,5 million d'euros sont évaluées.

Elles sont présentées dans le détail dans le tableau ci-après.

ESTIMATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION *OUTRE-MER*

(en millions d'euros)

Programme	Dispositif	Chiffrage pour 2014	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017
Programme 138 <i>Emploi Outre-mer</i>	Exonération de TVA de certains produits et matières premières dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	180	158	158	158
	Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés	100	100	100	100
	Abattement d'IS ou d'IR applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations dans les DOM	88	87	70	60
	Exonération d'IS des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés minières dans les DOM	0	0	0	0
	Exonération d'IS des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	0	0	0	0
	Imputation sur le revenu global des déficits non professionnels provenant de la location d'un hôtel dans les DOM ayant fait l'objet de travaux de rénovation	0	0	0	0
Sous-Total Programme 138		368	345	328	318
Programme 123 <i>Conditions de vie Outre-mer</i>	Taux de TVA réduit	1 330	1 300	1 300	1 300
	Exclusion des DOM du champ d'application de la TICPE	750	940	1 050	1 160
	Réduction pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'IR	372	384	384	384
	Réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 <i>undecies</i> B)	313	297	285	285
	Réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement (article 199 <i>undecies</i> A)	222	180	140	140
	Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif (dispositif Scellier outre-mer)	19	19	19	19
	Réduction d'IR en faveur de l'investissement locatif dans le secteur intermédiaire (dispositif Scellier outre-mer)	11	10	10	10
	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	7	4	4	4
	Exonération de TVA des transports maritimes dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	2	1	1	1
	Réduction d'IR en faveur des résidents d'outre-mer au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité	1	1	1	1
	Taux de TVA réduit applicable aux ventes de terrains à bâtir, aux constructions et ventes de logements neufs donnant lieu à défiscalisation	40	30	30	nc
	Crédit d'impôt en faveur des investissements dans le logement social (article 244 <i>quater</i> X)	-	-	18	nc
	Déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement (articles 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i>)	170	140	100	nc
Crédit d'impôt en faveur des investissements productifs (article 244 <i>quater</i> W)	-	-	23	nc	
Réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (199 <i>undecies</i> C)	284	202	225	nc	
Sous-Total Programme 123		3 521	3 508	3 590	3 670
Total		3 889	3 853	3 918	3 988

Note : chiffrage réalisé sur la base des seules mesures votées avant le vote du PLF pour 2017. Les dispositifs au coût inférieur à 0,5 million d'euros ne sont pas pris en compte. Pour prendre en compte les dépenses non chiffrables (nc), les totaux estiment ces dépenses au même montant que le dernier chiffrage disponible.

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2015 et le projet annuel de performances pour 2016.

Sur la base des estimations fournies, les taux de TVA réduits en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit) en application de l'article 296 du CGI comptent pour un tiers du total des dépenses fiscales. Cette dépense est estimée stable depuis 2014.

Tel n'est pas le cas de l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dépense fiscale dynamique sur la période (+ 54,7 % entre 2014 et 2017 selon les estimations), qui explique quasiment à elle seule l'augmentation des dépenses fiscales de la mission entre 2015 et 2017. Cette croissance tient à la montée en charge de la composante carbone de la TICPE : l'augmentation de son taux normal induit une hausse mécanique des dépenses fiscales liées, par convention de calcul.

Le Gouvernement estime que l'ensemble des dispositifs de défiscalisation et de crédits d'impôt en faveur du logement social et de l'investissement productif représenteront un coût fiscal de 791 millions d'euros pour l'État en 2016. On trouvera des développements spécifiques à ces dispositifs dans la deuxième partie, consacrée à la Polynésie française.

2. Le gel de la dégressivité des ZFA : une mesure bienvenue qu'il conviendrait d'étendre dans le temps

Situées dans les DROM, les zones franches d'activité ont été créées par l'article 4 de la loi LODEOM et codifiées aux articles 44 *quaterdecies*, 1388 *quinquies*, 1395 H, 1466 F et 1586 *nonies* du CGI. Ces dispositifs permettent aux entreprises éligibles de bénéficier d'avantages fiscaux se présentant sous la forme d'abattements sur les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de l'impôt sur le revenu (IR), sur la base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPNB) et d'une exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

En l'état du droit, ces dispositifs doivent s'éteindre en 2019, après une diminution graduelle des taux d'abattement (voir tableau *infra*).

Les zones franches d'activité (ZFA), pour leur volet concernant l'IR et l'IS (article 44 *quaterdecies* du CGI), ont fait l'objet d'une revue de dépenses, au titre de l'article 22 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽¹⁾ par le contrôle général économique et financier (CGEFI). **Ce régime représente une dépense fiscale annuelle de 90 millions d'euros et bénéficie à 40 000 entreprises environ**⁽²⁾.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(2) Les entreprises situées dans les ZFA peuvent bénéficier du dispositif de l'article 44 *quaterdecies* du CGI dès lors qu'elles emploient moins de 250 salariés, réalisent un chiffre d'affaires n'excédant pas 50 millions d'euros par an et exercent dans certains secteurs d'activité.

Le CGEFI s'est attaché à évaluer ce dispositif dans chacun des DROM concernés, malgré les difficultés méthodologiques tenant notamment à la difficulté qu'il y a à isoler les effets des ZFA des effets des autres dispositifs de soutien aux entreprises qui ont été modifiés parfois en profondeur (dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, introduction du CICE, par exemple). **Il conclut que, globalement, le dispositif des ZFA a été positif pour l'emploi et l'activité** et qu'il ne s'est pas traduit par une augmentation des marges des entreprises bénéficiaires.

Le CGEFI émet plusieurs recommandations, à commencer par **la prolongation du dispositif, avec toutefois le maintien de la dégressivité jusqu'en 2017**. La mesure ZFA a souffert, à son commencement, du manque d'information des entreprises. Elles semblent aujourd'hui s'y être familiarisées, comme en témoigne l'augmentation du nombre des entreprises éligibles.

L'étude d'impact présentée par le Gouvernement indique que les effets des ZFA ont été positifs pour les entreprises ultramarines en termes d'emploi, de trésorerie et de fonds propres, sans distinguer entre les dispositifs.

Eu égard aux conséquences d'une suppression ou d'un amoindrissement de l'effort fiscal de l'État dans les ZFA, le Gouvernement a décidé de proposer le gel de la dégressivité des taux d'abattement s'appliquant sur l'impôt dû au titre de 2017 (voir tableau ci-dessous). Il n'a toutefois pas prorogé les dispositifs au-delà de la date d'extinction en vigueur actuellement.

TAUX D'ABATTEMENT DE DROIT COMMUN DES ZFA PAR EXERCICE AU TITRE DUQUEL L'IMPOSITION EST DUE

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Abattement sur les bénéfices (article 44 <i>quaterdecies</i> du CGI)	Actuellement	50 %	40 %	35 %	30 %		
	Proposé	50 %	40 %	35 %	35 %		
Abattement TFPB (1388 <i>quinquies</i> du CGI)	Actuellement	50 %	50 %	40 %	35 %	30 %	
	Proposé	50 %	50 %	40 %	40 %	30 %	
Abattement TFPNB (1395 H du CGI)	Actuellement	80 %	80 %	70 %	60 %	50 %	
	Proposé	80 %	80 %	70 %	70 %	50 %	
Abattement CFE (1466 F du CGI)	Actuellement	80 %	80 %	70 %	65 %	60 %	
	Proposé	80 %	80 %	70 %	70 %	60 %	

Source : *commission des finances*.

Il est tout à fait souhaitable que les taux d'abattement soient gelés pour les impositions dues au titre de l'année 2017. Le Rapporteur regrette cependant que les dispositifs ne soient pas prolongés, dès à présent, de manière à donner de la visibilité aux entrepreneurs sur la règle fiscale.

Aussi, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, M. Serge Letchimy a proposé un amendement visant à geler les taux d'abattement actuellement prévus pour les impositions sur l'exercice 2017 jusqu'en 2019 pour l'abattement de l'article 44 *quaterdecies* et jusqu'en 2020 pour les dépenses sur la fiscalité locale. Le Rapporteur est favorable à cet amendement.

DEUXIÈME PARTIE : CONFORTER L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

La Polynésie française fait face à de nombreux défis, d'ordre à la fois géographique, économique, politique et social. Dotée d'un statut d'autonomie par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ⁽¹⁾ portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le champ de compétences de la collectivité est large.

L'État conserve toutefois un rôle de premier plan pour accompagner le Pays dans son développement, en tenant compte de ses caractéristiques particulières. Il revient en particulier à l'État de créer les conditions propices à l'investissement en Polynésie, prérequis du développement. La Polynésie doit devenir la vitrine de la France dans le Pacifique. Elle peut désormais s'appuyer sur une stabilité politique retrouvée.

I. LES DÉFIS STRUCTURELS AUXQUELS FAIT FACE LE PAYS JUSTIFIE UNE ACTION FORTE DE L'ÉTAT

A. LE « DOUBLE ISOLEMENT » : UN PROBLÈME PROPRE À LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

En Polynésie, et contrairement à la plupart des autres territoires ultramarins, la question de la continuité territoriale est double. Elle renvoie non seulement au problème de l'isolement de l'archipel par rapport à l'hexagone – 18 000 kilomètres les séparent –, mais également à celui de la dispersion des îles de l'archipel lui-même. L'archipel polynésien se compose en effet de 118 îles. Il couvre une superficie de plus de 4 millions de kilomètres carrés, soit approximativement la superficie du continent européen.

(1) Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

LA DISPERSION DE L'ARCHIPEL POLYNÉSIE



Source : Haut-commissariat de la Polynésie française.

Cette dispersion représente une contrainte pour l'État et le Pays dans la réalisation de certaines missions de service public. Il en va ainsi des évacuations sanitaires depuis des îles éloignées, lesquelles nécessitent le déploiement de moyens très importants. C'est également le cas s'agissant de l'enseignement scolaire : généralement, à leur entrée dans le cycle secondaire, les élèves dont la famille réside dans des îles éloignées doivent étudier en internat dans une autre île, sans qu'il leur soit possible de rentrer chez eux régulièrement. Ce déracinement familial précoce explique en partie le fort taux d'échec scolaire en Polynésie.

Dans ces conditions, le maintien d'un service public continu et de qualité requiert des investissements structurants, nécessaires à un aménagement équilibré du territoire. Le Rapporteur a pu se rendre compte sur place de l'importance des besoins en la matière.

B. LA DIFFICILE SORTIE DE L'ÉCONOMIE DU NUCLÉAIRE

1. Une économie en reconversion

La Polynésie a connu une accélération de son développement économique durant la période des essais nucléaires, grâce à l'implantation et au fonctionnement du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), qui a conduit à une croissance marquée des transferts publics de l'hexagone vers l'archipel. Cette intensification des flux financiers entrants a eu pour effet un délaissement des activités traditionnelles (nacre, pêche, coprah, vanille, café) et l'instauration d'une économie de dépendance.

L'arrêt des essais nucléaires en 1996 marque le début d'une longue phase de transition de l'économie polynésienne, accompagnée par des transferts de l'État. L'objectif de ces aides était de créer les conditions d'un développement économique endogène. Pour ce faire, il était impératif de trouver de nouveaux relais de croissance. En 1994, le Pacte de progrès est signé entre l'État et la collectivité de Polynésie pour précisément favoriser un développement endogène et faire croître les ressources propres de la Polynésie.

Aujourd'hui, le secteur public représente encore une part prépondérante de l'économie polynésienne, un tiers de la population active y travaillant. **Les dépenses de l'État en Polynésie (1,52 milliard d'euros en 2015) équivalent au tiers du PIB polynésien.**

Pour trouver des relais de croissance, la Polynésie peut s'appuyer sur un cadre naturel exceptionnel. Encore faut-il que les investissements nécessaires pour en tirer profit soient réalisés. Ainsi, le tourisme polynésien, premier secteur économique du pays – il emploie 17 % des effectifs salariés –, est exposé à la conjoncture internationale et en particulier au marché américain. Il est par ailleurs très concurrentiel. Distancée par les destinations traditionnelles comme Hawaï ou les îles Fidji, la Polynésie est désormais rattrapée par de nouvelles destinations comme les îles Cook ou les îles Samoa. Il semblerait que le positionnement de l'offre touristique polynésienne soit préjudiciable au développement du secteur. Après avoir accueilli plus de 250 000 touristes par an en 2000, la Polynésie a reçu seulement 183 000 visiteurs en 2015. **La nécessaire montée en gamme de l'offre touristique ne peut être envisageable qu'au travers de nouveaux investissements** (travaux de rénovation des établissements hôteliers existants, construction de nouveaux établissements, construction de navires de croisière).

Le Gouvernement s'est fixé l'objectif d'accueillir 300 000 touristes en 2018, dans son plan de développement du tourisme 2015-2020.

2. La question sensible des conséquences des essais nucléaires : vers une facilitation des conditions d'indemnisation

Lors de sa visite en Polynésie au mois de février 2016, le Président de la République a évoqué « *la question de la réparation* », en annonçant une **sanctuarisation de la dotation globale d'autonomie**, auparavant soumise à la même diminution que la dotation globale de fonctionnement, au niveau de 90 millions d'euros (voir *infra*). Il a en outre annoncé une révision des modalités de traitement de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, dont le principe a été fixé par la loi n° 2010-1049 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français dite « *loi Morin* ».

La loi Morin prévoit une procédure d'indemnisation des personnes atteintes de maladies résultant d'une exposition aux rayonnements des essais nucléaires français réalisés dans le Sahara algérien et en Polynésie française entre 1960 et 1998 ou de leurs ayants droits. Cette procédure a fait l'objet de nombreuses critiques en Polynésie du fait du faible nombre de propositions d'indemnisation au regard du nombre de dossiers déposés. De fait, au 1^{er} mai 2016, seules 20 propositions d'indemnisation ont été formulées par le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), chargé d'apprécier le droit à indemnisation des victimes, sur un total de 1 059 dossiers reçus ⁽¹⁾. La méthode d'appréciation du droit à indemnisation de la loi Morin qu'utilise le CIVEN repose sur la notion de « *risque négligeable* », notion à l'origine des griefs des partisans d'un assouplissement des conditions d'indemnisation.

Le décret du 15 septembre 2014 ⁽²⁾ dresse la liste des vingt-et-une maladies radio-induites susceptibles de donner lieu à indemnisation. La loi dispose que **l'on présume que la pathologie constatée chez un demandeur qui a séjourné dans une des zones à risque est imputable aux essais nucléaires**, « *à moins qu'au regard de la nature de la maladie et des conditions de son exposition, le risque attribuable aux essais nucléaires puisse être considéré comme négligeable* » ⁽³⁾. Il revient alors au CIVEN, autorité administrative indépendante, d'examiner les demandes d'indemnisation. Il « *détermine la méthode qu'il retient pour formuler sa décision en s'appuyant sur les méthodologies recommandées par l'Agence internationale de l'énergie atomique* » ⁽⁴⁾.

Jusqu'à présent, le CIVEN considère que la présomption de causalité est susceptible d'être renversée si la probabilité que la maladie constatée est liée à une exposition aux rayonnements ionisants est **inférieure à 1 %**. Ce chiffre n'est pas

(1) Source : le CIVEN en chiffres au 1^{er} mai 2016.

(2) Décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

(3) Article 4 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

(4) Article 13 du décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

fixé par la loi ni par le règlement ; il résulte d'un choix du CIVEN. Celui-ci précise cependant, dans le document présentant sa méthodologie, qu'il se réserve la possibilité d'accepter les dossiers pour lesquels la probabilité de causalité est légèrement inférieure à 1 %.

L'évaluation du risque négligeable par le CIVEN

Dans la procédure d'instruction d'un dossier, le CIVEN récolte un certain nombre de données : la **dose reçue** (donnée la plus essentielle), l'âge du sujet, son sexe, la nature de son affection, son âge moyen au moment de l'exposition, le délai de latence et certains autres facteurs (expositions médicales à des rayons ionisants, tabagisme...).

Les doses reçues et les modalités de réponse de chaque individu à ces doses ne peuvent être parfaitement connues. En revanche, il est possible de déterminer avec précision un intervalle contenant la valeur recherchée.

Pour l'évaluation dosimétrique, le CIVEN utilise les données individuelles lorsqu'elles sont disponibles (dosimétrie externe individuelle, dosimétrie interne), la dosimétrie d'ambiance et éventuellement la dosimétrie reconstituée. En l'absence de toute référence dosimétrique utilisable, l'estimation de la dose reçue est élaborée soit par référence à l'individu comparable le plus exposé au même lieu et à la même époque, soit par modélisation de la dose d'ambiance à partir des transferts de radioactivité dans l'atmosphère.

À partir d'études épidémiologiques, il est possible d'évaluer le **risque relatif (RR)**, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de maladies apparaissant dans une population exposée aux rayonnements ionisants et celui qui apparaît dans une population équivalente non exposée.

Ces modèles épidémiologiques et des outils mathématiques permettent d'estimer **la probabilité de causalité**, c'est-à-dire la probabilité que la maladie constatée chez un individu soit liée à son exposition aux rayonnements ionisants. Cette probabilité est exprimée en pourcentage (elle est comprise entre 0 % et 100 %). **Pour le CIVEN, une probabilité inférieure à 1 % signifie que le risque imputable aux essais nucléaires dans le développement de la maladie apparaît négligeable.** Cette probabilité limite pourrait être abaissée par la publication d'un prochain décret (voir *infra*).

Pour ses calculs, le CIVEN privilégie le logiciel mis au point par le *National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH-IREP)*, mis à jour selon les recommandations de l'AIEA. Le CIVEN retient comme probabilité la valeur médiane calculée par le logiciel. Lorsque l'individu a été exposé avant l'âge de 15 ans, le CIVEN utilise le logiciel *Interactive Radio Epidemiological Program (IREP)* du *National Cancer Institute*.

Source : document de présentation du CIVEN de la procédure d'indemnisation
(http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2015/10/methodologie_droit_indemnisation_civen.pdf).

Conformément aux engagements du Président de la République, davantage de victimes des essais nucléaires pourraient être reconnues, puisqu'un projet de décret, présenté le 6 juillet 2016 par Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, prévoit de préciser la notion de risque négligeable **en abaissant à 0,3 % le seuil en deçà duquel la probabilité de causalité est considérée comme négligeable.** Il en découlerait que toute personne atteinte

d'une des pathologies inscrites dans la liste précitée et ayant séjourné durant les essais nucléaires dans une des zones déterminées par décret en Conseil d'État ⁽¹⁾ sera présumée indemnisable, à moins que la probabilité que la maladie soit liée à une exposition aux rayons ionisants soit inférieure à 0,3 %.

C. UNE OFFRE DE LOGEMENTS LARGEMENT DÉFICIENTE

Compétence exclusive de la Polynésie française, en vertu de la loi organique du 27 février 2004, la politique du logement en Polynésie se heurte à des difficultés importantes, comme dans les autres territoires ultramarins (voir *supra*).

1. L'inadéquation entre l'offre et la demande de logements

La situation du logement en Polynésie est caractérisée par une **forte inadéquation entre l'offre et la demande**. La demande en logements sociaux est en effet largement insatisfaite, tandis que l'offre dans le logement haut de gamme est excédentaire.

Selon les chiffres du ministère du logement et de la rénovation urbaine polynésien, on comptait, en décembre 2015, 5 338 demandes en logement social (sur une population totale estimée à 272 000 habitants en 2015). L'offre en logement social est déficitaire : le parc social représentait seulement 4 % des résidences principales en 2012. S'ajoute à ce manque de logements sociaux, un manque de logements intermédiaires. De plus, une grande partie de la population est progressivement exclue du parc du logement privé décent. En témoignent les 4 108 logements insalubres recensés dans l'agglomération de Papeete, soit 6 % du parc immobilier ⁽²⁾.

Tirée par le phénomène social de la **décohabitation**, la demande en logements croît plus vite que la population. Depuis vingt-cinq ans en effet, les ménages complexes composés de plusieurs noyaux familiaux deviennent moins nombreux. Au total, d'après les estimations du ministère du logement, les besoins en logements se chiffreront à 35 000 environ d'ici 2035. Parallèlement, le nombre de logements vacants est en hausse et s'élevait à 8 811 en décembre 2015.

2. Une nouvelle politique pour rattraper le retard important des projets de construction et de réhabilitation

La construction de logements n'est pas suffisante pour couvrir les besoins actuels et futurs de la population, tant s'en faut. L'Office polynésien de l'habitat (OPH), en charge de la mise en œuvre de la politique du logement social en Polynésie, s'est vu assigner des objectifs trop ambitieux, comme le note d'ailleurs

(1) Décret n° 2012-604 du 30 avril 2012 modifiant le décret n° 2010-653 du 11 juin 2010 pris en application de la loi relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

(2) Source : Haut-commissariat de la Polynésie française.

le rapport de 2012 de la chambre territoriale des comptes de Polynésie à son sujet. Elle constate que seuls 72 logements par an ont été construits entre 2002 et 2011, tandis que l'état du parc géré par l'OPH s'est progressivement dégradé, faute d'entretien suffisant.

Le contrat de projets 2008-2014 présente un bilan décevant s'agissant de son volet logement social : 316 logements seulement ont été financés sur la période, soit 46 % de l'objectif initial. Le bilan est encore plus décevant pour ce qui est de la réhabilitation des logements existants, puisque seuls 60 logements ont été réhabilités sur les 599 initialement prévus.

Comme l'a fait remarquer la Chambre territoriale des comptes, les difficultés et les retards dans les constructions trouvent plusieurs causes, à la fois exogènes et endogènes. **L'insuffisance du foncier** est l'obstacle principal rencontré par la politique du logement. Face à cette situation, la loi du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures⁽¹⁾ a inséré des dispositions dans le code de l'organisation judiciaire (COJ), afin de permettre au tribunal foncier de Polynésie, créé spécialement pour juger les affaires foncières, de débiter son activité.

Cet obstacle, qui n'est pas nouveau, ne doit toutefois pas masquer les dysfonctionnements liés au manque d'outils réglementaires et au déficit de compétences et de pilotage dans la mise en œuvre des projets. L'OPH peine par ailleurs à recouvrer les loyers et les charges. Dans son rapport précité, la Chambre territoriale des comptes notait une amélioration du taux de recouvrement, qui s'est redressé à 78,5 % en 2010, contre 42,3 % en 2005. Bien qu'en hausse, ce taux est encore loin du taux de 90 % conforme aux hypothèses d'exploitation. Lors de la table ronde consacrée à la question du logement organisée lors du déplacement du Rapporteur spécial, M. Tearii Alpha, ministre du logement, a indiqué que les mesures visant à lutter contre les impayés avaient été renforcées.

Parallèlement au nouveau contrat de projets 2015-2020 dont le logement est la priorité (voir *infra*), une nouvelle politique volontariste a été lancée par le Gouvernement de M. Édouard Fritch. Les mesures engagées incluent la réorganisation de l'OPH, la définition d'une programmation pluriannuelle, la mise en place d'une ingénierie financière avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'agence française de développement (AFD), ainsi qu'un rapprochement avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine. En mai 2016 a été actée la création d'une Délégation à l'habitat et à la ville (DHV), qui aura pour mission de coordonner, de suivre et de mettre en œuvre les orientations stratégiques ministérielles. Enfin, l'Assemblée de Polynésie a adopté le 8 juillet

(1) Article 23 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

dernier un projet de loi du Pays dont l'objet est de faciliter la production de logements sociaux par des opérateurs privés agréés.

On le voit, le besoin en investissement en Polynésie française est très important, qu'il s'agisse du logement ou de l'investissement productif. Il est vrai que l'investissement ne se décrète pas, mais doit résulter d'une estimation de rentabilité. Cela étant, les pouvoirs publics, à commencer par l'État, disposent d'outils pour créer les conditions de l'investissement.

II. CRÉER LES CONDITIONS PROPICES À L'INVESTISSEMENT

L'effort budgétaire de l'État en Polynésie française s'est élevé à 1,52 milliard d'euros en 2015 (y compris les pensions civiles et militaires)⁽¹⁾, dont environ 200 millions d'euros au titre de la mission *Outre-mer*. Ce chiffre ne prend cependant pas en compte les dépenses fiscales qui profitent à l'économie du Pays. Du point de vue de votre Rapporteur, il existe des marges de manœuvre budgétaires et fiscales pour favoriser la croissance de l'investissement dans le territoire et notamment de l'investissement productif.

A. LES TRANSFERTS DE L'ÉTAT VERS LE PAYS : ORIENTER DAVANTAGE LES DÉPENSES VERS L'INVESTISSEMENT

1. Une sanctuarisation bienvenue du montant des instruments financiers de l'État

Les transferts de l'État à la Polynésie au titre de la mission *Outre-mer* s'opèrent principalement *via* trois instruments financiers qui composent l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne et résultent de la réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE) de 2011. Auparavant, cette dotation était libre d'emploi, à la fois dans sa partie destinée au fonctionnement et dans sa partie destinée à l'investissement. Dans le souci d'améliorer la gestion de la dépense et le pilotage des investissements, le législateur a procédé en 2011 à une refonte de ce système de transferts. Depuis lors, l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne comprend :

– la **dotation globale d'autonomie** ou DGA (90,6 millions d'euros en AE/CP dans le projet annuel de performances pour 2017), dotation libre d'emploi destinée à la collectivité de Polynésie ;

– la **dotation territoriale pour l'investissement des communes** ou DTIC (9,1 millions d'euros dans le projet annuel de performances pour 2017), versée aux communes de la Polynésie française au titre des dépenses d'investissement. Elle finance en partie le fonds intercommunal de péréquation (FIP) ;

(1) Source : Haut-commissariat de la Polynésie française.

– le **troisième instrument financier** ou 3IF (51,3 millions d’euros en AE et 42,8 millions d’euros en CP dans le projet annuel de performances pour 2017) est un concours de l’État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française. Son utilisation est encadrée par une convention cadre pluriannuelle, d’une durée de trois ans, reconductible tacitement.

À la suite de la visite présidentielle de février 2016, des changements importants sont intervenus concernant les dotations de l’État à la Polynésie et en particulier la DGA.

Lors de sa création, le législateur avait décidé que le montant de la DGA, qui représente environ 60 % de l’ex-DGDE, devait être indexé sur celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Des changements législatifs ultérieurs sont ensuite intervenus pour découpler la DGA de la DGF, tout en poursuivant la baisse de ses crédits.

Son montant a donc significativement décliné depuis 2013, passant de 90,8 millions d’euros en exécution 2013 à 84,5 millions d’euros en exécution 2015 ⁽¹⁾, soit une diminution de 6,9 %. Le PLF pour 2016 prévoyait une nouvelle baisse de 4,7 % du montant de la DGA par rapport à l’exécution 2015 à 80,5 millions d’euros. Néanmoins, le Président de la République, tout en liant la DGA au sujet des conséquences des essais nucléaires et en évoquant la question de la « réparation », a annoncé que la DGA cesserait de diminuer, qu’elle serait réévaluée dès 2017 à plus de 90 millions d’euros et qu’elle serait « *sanctuarisée dans le statut de la Polynésie française* ».

L’article 58 du projet de loi de finances concrétise l’engagement du Président de la République en ce qui concerne son montant (voir commentaire d’article *infra*). Soulignons par ailleurs que le Gouvernement propose une stabilisation en AE et une légère augmentation en CP par rapport à la LFI pour 2016 des deux autres volets de l’aide à la reconversion de l’économie polynésienne (la DTIC et le 3IF).

Au total, il est proposé que la dotation de l’ex-DGDE augmente de 7,1 % en AE et de 6,0 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2016.

Le Rapporteur salue l’initiative du Gouvernement de revaloriser la DGA afin de prendre en compte les caractéristiques particulières de l’économie polynésienne, dont le processus de reconversion, engagé depuis 1996, est nécessairement lent. Il souhaite cependant que la DGA ne soit pas considérée comme une « réparation », mais qu’elle reste ce qu’elle a été depuis sa création, à savoir une composante de l’aide à la reconversion de l’économie de la Polynésie.

(1) Source : RAP 2013 et RAP 2015.

2. Une dépense publique contrainte par le poids des dépenses de personnel

Les dépenses de l'État en Polynésie se caractérisent par la grande rigidité qui découle de la prépondérance des dépenses de personnel. Celles-ci ont atteint 1,05 milliard d'euros en 2015, soit 69 % du total des dépenses de l'État, en progression de 1,7 % par rapport à 2014. En 2015, l'État a rémunéré 10 653 fonctionnaires en Polynésie française, principalement dans l'éducation nationale (60 % des effectifs), dans la défense (14,8 %) et dans la sécurité (14,3%). Entre 2014 et 2015, le nombre de fonctionnaires de l'État en Polynésie a diminué de 7,7 %, traduisant un effort louable de maîtrise de la dépense publique.

Ces chiffres ne prennent pas en compte les personnels non titulaires employés par l'État.

a. Les agents publics en Polynésie française

Au 31 décembre 2015, le volume global des agents de l'État s'élevait à 9 963. L'ensemble des personnels employés par l'État en Polynésie française se décompose en cinq catégories :

- les fonctionnaires des corps de l'État pour l'administration française (CEAPF), créé par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966, recrutés en priorité localement et qui ont vocation à servir en Polynésie française ;
- les agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA), agents de droit local privé ;
- les fonctionnaires affectés sur le territoire pour une durée limitée ;
- les personnels relevant des corps nationaux affectés sans limitation de durée, issus de concours déconcentrés ;
- les agents ayant obtenu le transfert de leur centre d'intérêt matériel et moral, originaires du territoire ou ayant sollicité le transfert de leur résidence administrative.

RÉPARTITION NON EXHAUSTIVE DES EFFECTIFS DES AGENTS PUBLICS DE L'ÉTAT

Agents physiques au 31/12/2016	Fonctionnaires en séjour limité	Fonctionnaires du CEAPF	Fonctionnaires de corps nationaux résidents	Contractuels résidents
Services et établissements publics de l'État	1 811	638	681	1 225
Mis à disposition de la collectivité de Polynésie française	904	1 948 (dont 1 829 professeurs des écoles)	1 669 (dont 1 632 professeurs)	1 071

Source : Direction des moyens et de la modernisation de l'État, Haut-commissariat.

Comme l'ont indiqué les services du Haut-commissariat au Rapporteur spécial, le cadre statutaire des fonctionnaires de l'État en Polynésie, fixé par des textes courts et élaborés dans les années 1960, ne permet pas de répondre de façon adéquate aux préoccupations actuelles des agents. **Aujourd'hui se pose la question d'une évolution de ces statuts, de manière à simplifier la gestion des personnels.**

Du fait, d'une part, de l'importance structurelle du secteur public dans les économies ultramarines et, d'autre part, de la répartition particulière à la Polynésie des compétences entre l'État, la collectivité et les communes, une comparaison des taux d'administration de la Polynésie, des autres DROM-COM et de l'État aurait un sens tout relatif. Plus généralement, du fait des particularités de leurs statuts, les données concernant les taux d'administration des COM ne sont pas aisément accessibles, à l'inverse de celles concernant les DROM.

b. Réformer le système de surrémunération des fonctionnaires civils de l'État

S'agissant du poids des dépenses de personnel, s'ajoute à l'effet volume l'effet du système de surrémunération bénéficiant aux fonctionnaires civils et militaires en service dans les DROM, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie. Dans l'ensemble de ces territoires, ces dispositifs de surrémunération bénéficient à 100 999 fonctionnaires.

- *Présentation du système de surrémunération*

L'instauration et la permanence du système de surrémunération des fonctionnaires dans son ensemble, qui date des années 1950, sont généralement justifiées pour trois raisons. Il s'agit d'abord de compenser un **coût de la vie supérieur** dans les DROM-COM à celui de l'hexagone. Il s'agit ensuite de tenir compte de conditions de vie rendues plus difficiles pour les fonctionnaires de l'État du fait de l'**éloignement** auquel ils ont consenti. Il s'agit enfin de garantir l'**attractivité des postes** de la fonction publique d'État dans les outre-mer afin de pourvoir au mieux les postes.

Voilà pourquoi les majorations et compléments de rémunérations des fonctionnaires civils de l'État se structurent en plusieurs volets. En Nouvelle-Calédonie et dans les COM, à l'exception de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon ⁽¹⁾, le système de surrémunération se fonde juridiquement sur la loi du 30 juin 1950 ⁽²⁾ qui a créé un dispositif à deux étages.

(1) Le système de surrémunération des départements et régions d'outre-mer, ainsi que des ces trois collectivités d'outre-mer, est régi par la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.

(2) Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

D'une part, les fonctionnaires civils de l'État bénéficient d'un **complément spécial proportionnel à la solde**. Le coefficient de majoration diffère selon les collectivités et, à l'intérieur des collectivités, selon les subdivisions administratives. En vertu de l'arrêté du 12 février 1981, le taux de majoration est compris entre 84 et 108 % en Polynésie française.

D'autre part, ils bénéficient d'une **indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement** pendant le séjour et les charges afférentes au retour. Le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996 ⁽¹⁾ précise qu'elle s'élève à dix mois de traitement brut pour la Polynésie française. Cette indemnité est majorée de 10 % au titre du conjoint et de 5 % par enfant à charge. Elle peut être attribuée une seconde fois en cas de renouvellement du séjour de deux ans.

Dans les DROM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, un dispositif de majoration de traitement existe également, en vertu de la loi du 3 avril 1950 ⁽²⁾. Dans ces territoires, l'indemnité d'éloignement a été supprimée par la loi du 13 décembre 2000 ⁽³⁾. Elle a aussitôt été remplacée par une indemnité qui devait être « temporaire » : l'indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI), applicable en Guyane, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'IPSI a elle-même été remplacée par l'indemnité de sujétion géographique (ISG), applicable dans les mêmes territoires ⁽⁴⁾. Les fonctionnaires affectés en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ont définitivement perdu le bénéfice de l'indemnité d'éloignement.

À Mayotte, depuis le 1^{er} janvier 2013, le dispositif de majoration du traitement indiciaire de base est applicable, avec un taux de majoration qui augmente progressivement jusqu'à atteindre 40 % au 1^{er} janvier 2017 ⁽⁵⁾. Quant à l'indemnité d'éloignement anciennement applicable, elle a été remplacée par l'ISG ⁽⁶⁾.

(1) Décret n°96-1028 du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État en service à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

(2) Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.

(3) Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

(4) Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 portant création d'une indemnité de sujétion géographique.

(5) Décret n° 2013-964 du 28 octobre 2013 portant création d'une majoration du traitement allouée aux fonctionnaires de l'État et de la fonction publique hospitalière et aux magistrats en service dans le Département de Mayotte.

(6) Décret n° 2013-965 du 28 octobre 2013 portant application de l'indemnité de sujétion géographique aux fonctionnaires de l'État titulaires et stagiaires et aux magistrats affectés à Mayotte.

● *Réajuster progressivement le système de surrémunération*

Comme l'avait déjà fait remarquer le Rapporteur spécial dans un rapport d'information datant de 2003 ⁽¹⁾, **l'ampleur des compensations accordées est aujourd'hui disproportionnée au regard des objectifs poursuivis**. Depuis 2003, le constat est malheureusement le même. Il est d'ailleurs surprenant que les coefficients de compensation les moins anciens datent de 1981, alors que la justification principale des compensations demeure le différentiel de prix entre les territoires ultramarins et l'hexagone. Ainsi, en Polynésie, comme il a été indiqué *supra*, la majoration en vigueur se situe entre 84 et 106 % selon la subdivision administrative considérée, tandis que le différentiel de coût de la vie était estimé à 25,9 % (voir tableau ci-après). Cet écart n'est d'ailleurs pas propre à la Polynésie, puisqu'il apparaît que pour chacun des DROM-COM et pour la Nouvelle-Calédonie, les compléments de rémunération surcompensent le différentiel de coût de la vie.

COMPARAISON ENTRE LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION ET LE DIFFÉRENTIEL DU COÛT DE LA VIE

	Majoration en vigueur	Différentiel de coût de la vie 2010	Dépense 2015 (en millions d'euros)
Guadeloupe	40 %	8,3 %	154,1
Guyane	40 %	13 %	113,6
Martinique	40 %	9,7 %	137,2
Mayotte	40 %*	nc	48,9
La Réunion	53,63 %	6,2 %	354,2
Nouvelle-Calédonie	73 à 94 %	34 %	134,8
Polynésie française	84 à 106 %	25,9 %	154,0
Terres Australes et Antarctiques Françaises	53 à 73 %	nc	nc
Wallis-et-Futuna	105 %	nc	18,8

Source : *Cour des comptes*, Les compléments de rémunération des fonctionnaires de l'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, février 2015, d'après les données de l'INSEE et du CEROM pour les prix et montants figurant au DPT 2014 pour les montants servis et réponses au questionnaire budgétaire.

Les dépenses en 2015 au titre des compléments de rémunération sont tirées du DPT 2017.

* Le taux de 40 % sera atteint au 1^{er} janvier 2017. Il est de 30 % en 2016.

De même, les sujétions liées à l'éloignement n'ont plus rien à voir avec celles des années 1950 et il est frappant que des dispositifs à l'origine conçus comme provisoires aient finalement prospéré.

Le Rapporteur spécial insiste sur le **coût majeur que ces surrémunérations représentent pour les finances de l'État**. D'après le DPT 2017, il s'est élevé en 2015, pour l'ensemble des dispositifs de compléments de rémunération dans les DROM, les COM et en Nouvelle-Calédonie à 1,4 milliard

(1) M. Marc Laffineur, Rapport d'information sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer, septembre 2003.

d'euros en 2015 ⁽¹⁾, soit 9,4 % du total des transferts de l'État en outre-mer. En Polynésie française, son montant était de 154,0 millions d'euros (10 % du total des transferts de l'État).

D'un point de vue économique, l'impact des sursalariations est difficile à évaluer. Certains défenseurs du *statu quo* justifient la pertinence de ces compensations par leur effet induit positif sur la consommation des ménages et, partant, sur l'activité économique locale. Or, en Polynésie comme dans la plupart des petits territoires insulaires (PEI), cet effet est atténué par un phénomène de fuite par les importations. En 2015, le déficit de la balance commerciale s'est d'ailleurs établi à 1,28 milliard d'euros, soit 28 % du dernier PIB connu, et ce malgré une réduction de la facture énergétique de 19 % ⁽²⁾. L'effet positif sur la consommation est également atténué par des comportements d'épargne des agents.

Les sursalariations pourraient même avoir des effets négatifs sur l'économie locale. D'abord, il se pourrait que les compensations de rémunération aient un effet inflationniste et exercent, de surcroît, une pression à la hausse sur les rémunérations du secteur privé, augmentant ainsi le coût du travail, ce qui pèserait sur les marges des entreprises et donc sur l'investissement. Par ailleurs, l'afflux de ces capitaux extérieurs à la Polynésie pourrait avoir pour conséquence une hausse des prix relatifs du secteur abrité par rapport au secteur exposé, et, un effet d'éviction sur les activités consacrées aux biens et services exportables ⁽³⁾.

Cela étant, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de février 2015, les études sur les effets des sursalariations sur l'économie locale sont rares et la Cour recommande que des évaluations précises soient menées.

En tout état de cause, les sursalariations entraînent une rigidification de la dépense publique en Polynésie, comme dans les autres territoires ultramarins. Elles ont par conséquent un effet négatif sur l'investissement des administrations publiques.

Pour toutes ces raisons, le Rapporteur spécial recommande une réforme en profondeur du système des compensations. Comme l'ont déjà fait de nombreux rapports, le dernier en date étant celui déjà cité de la Cour des comptes, il préconise :

– une révision graduelle à la baisse des coefficients de majoration des traitements, afin que ces derniers soient plus conformes avec la réalité du différentiel de coût de la vie entre l'hexagone et chaque territoire d'outre-mer ;

(1) Nombre qui inclut 239 millions d'euros de compléments de rémunération à destination des militaires.

(2) D'après le rapport annuel 2016 de l'Institut d'émission outre-mer.

(3) Voir à ce sujet l'étude de l'unité Développement et insertion internationale (DIAL) de l'université Paris-Dauphine, Effets des sur-rémunérations des agents des administrations sur l'économie de La Réunion, décembre 2000, cité par le rapport de la Cour des comptes de février 2015.

- un ciblage plus fin des indemnités et frais d’installation sur certaines zones géographiques bien spécifiques au sein des collectivités ultramarines ;
- une simplification de l’architecture juridique de ces compensations de traitement et indemnités spécifiques.

Quoi qu’il en soit, une réforme du système de surrémunération ne pourra se faire que de manière très progressive, les économies locales étant fortement dépendantes de ces transferts. **Le nouveau système de compensation devra de surcroît demeurer suffisamment attractif pour les fonctionnaires de l’État**. Le Rapporteur spécial a pu se rendre compte, lors de son déplacement, de la nécessité pour le Pays de conserver l’expertise technique de ces personnels de qualité. Des ajustements s’imposent toutefois.

c. La contrainte des dépenses de personnel pour les finances de la collectivité de Polynésie et des communes

Les dépenses de personnel contraignent fortement la dépense publique locale. S’agissant de la collectivité de Polynésie, elles ont représenté 31,8 % des dépenses de fonctionnement en 2015⁽¹⁾. La Chambre territoriale des comptes remarque cependant une orientation positive de l’évolution de ces dépenses qui diminuent depuis 2010, sous l’effet d’une baisse des effectifs rémunérés (– 1,1 %). Selon la Chambre, il y a toutefois lieu d’accentuer les efforts en la matière afin de dégager des marges de manœuvre financières supplémentaires. Face à ce constat, le Gouvernement polynésien poursuit sa politique de maîtrise des dépenses de personnel, comme le montre leur gestion au cours des derniers exercices : 101 postes ont été supprimés au cours de l’exercice 2015 ; les salaires de l’administration ont été gelés entre 2009 et 2015 ; le dispositif des congés administratifs est suspendu depuis le 1^{er} janvier 2012.

Les communes de Polynésie sont globalement en bonne santé financière. Elles ne disposent toutefois que d’une autonomie financière limitée, en raison de la faiblesse de leurs ressources propres. Par ailleurs, les dépenses de personnel représentent 62 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre 53 % en moyenne pour les communes de l’hexagone⁽²⁾. Ce taux est dans la moyenne des communes d’outre-mer et s’explique en partie par le choix de certaines communes de disposer de compétences en interne. Le mode de gestion en régie est notamment privilégié dans les îles éloignées où la capacité technique est requise sur place. Il n’en demeure pas moins que ces dépenses rigidifient considérablement les dépenses des communes polynésiennes.

Dans les DROM, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, comme le permet la loi, les surrémunérations ont été étendues à la fonction publique territoriale, sur décision des assemblées locales. Même lorsqu’il n’a pas été créé de régime spécifique de compensations, les surrémunérations de la fonction

(1) Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

(2) Rapport annuel 2015 de l’institut d’émission d’outre-mer, juin 2016.

publique d'État ont pu entraîner une augmentation du traitement des fonctionnaires locaux. L'effet cliquet de ce système est encore plus fort que celui des surrémunérations qui viennent s'ajouter au traitement de base, alors même qu'à la différence des fonctionnaires de l'État, il ne peut s'expliquer par les contraintes d'éloignement.

En dépit de cette charge qui pèse sur les finances des collectivités, des marges de manœuvre existent pour l'investissement, alors que les communes de Polynésie ont des besoins importants en infrastructure. Suivant les explications fournies au Rapporteur spécial par certains organismes auditionnés, les communes polynésiennes, en règle générale, feraient preuve de frilosité pour investir en l'absence de subvention de l'État ou de la collectivité. L'outil de l'endettement n'est pas assez utilisé, le taux d'endettement des communes demeurant d'ailleurs structurellement faible (12 % en 2014).

Non seulement, les dépenses sont rigides, mais lorsque des marges de manœuvre sont libérées pour l'investissement, les communes ne semblent pas en profiter : en 2014, les dépenses d'équipement ont baissé en valeur de 2,1 milliards de F CFP (environ 17,6 millions d'euros).

3. La contribution de l'État au financement du régime de solidarité territorial

Traduction du principe d'autonomie, la Polynésie française assure le pilotage et la gestion d'un système de protection sociale qui lui est propre : la protection sociale généralisée (PSG). Celui-ci se décompose en quatre régimes que sont le régime des salariés (RGS), le régime des non-salariés (RNS), le régime de sécurité sociale (RSS) – qui couvre les fonctionnaires d'État en activité – et le régime de solidarité territoriale (RST). Ce dernier s'adresse aux personnes qui ne sont pas couvertes par l'un des trois autres régimes.

Sous l'effet de la dégradation de la situation économique et de la réduction de l'emploi salarié, le nombre de ressortissants du RST a crû de près de 30 % entre 2008 et 2014, mettant ainsi un peu plus en difficulté la viabilité financière du régime.

Face à cette situation, le Pays a sollicité de l'État une subvention destinée au financement du RST. L'État et le Pays ont donc signé le 16 avril 2015 une convention applicable pour la période budgétaire triennale 2015-2017. Il y est stipulé que l'État s'engage à financer à hauteur de 12 millions d'euros par an le RST sur la période, en contrepartie de quoi le Gouvernement de la Polynésie doit poursuivre la mise en œuvre de réformes structurelles pour équilibrer notamment le RST. Il est maintenant nécessaire que les partenaires sociaux et le Gouvernement trouvent des solutions pérennes au problème du financement de la PSG.

B. LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE L'ÉTAT : TIRER LES ENSEIGNEMENTS DU CONTRAT DE PROJETS 2008-2014

La contribution de l'État au développement économique et social de la Polynésie française passe, à l'instar des autres territoires ultramarins, par une politique contractuelle d'investissements.

Le premier contrat de projets État – Polynésie française était très ambitieux. Il devait initialement porter sur la période 2008–2013, mais, compte tenu des dysfonctionnements constatés, il a été prorogé d'une année. Selon le contrat signé, l'État et le Pays devaient financer, à parité, des investissements à hauteur de 399 millions d'euros. **En définitive, au 31 décembre 2015, le taux d'engagement du contrat ⁽¹⁾ n'est que de 64 %**, traduisant un bilan très mitigé. Les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs en matière de constructions de logements sociaux sont, à cet égard, significatives.

Cet échec relatif tient tout à la fois à la faiblesse de la programmation des projets, à des défaillances dans la gouvernance du dispositif, ainsi qu'à des restrictions budgétaires au niveau des finances de l'État.

De ce constat a découlé une nouvelle approche structurant le contrat de projets 2015-2020, signé le 9 mars 2015. Tout d'abord, le nouveau contrat de projets se décompose en deux conventions distinctes :

– un contrat de projets État – Polynésie française relatif au financement de projets relevant de la compétence du Pays pour un montant total de 280,1 millions d'euros, financé à parité par l'État et le Pays à hauteur de 270,1 millions d'euros et par des fonds tiers à hauteur de 10 millions d'euros ;

– un contrat de projets État – Polynésie française – Communes, relatif au financement de projets communaux, pour un montant total de 100 millions d'euros. L'État et le Pays financeront à parité 90 millions d'euros et les communes participeront au financement pour une part comprise entre 5 et 15 % du montant des opérations.

(1) Le taux d'engagement est égal au montant cumulé des crédits engagés sur la période rapporté au montant inscrit au contrat.

LE CONTRAT DE PROJETS 2015-2020

(en millions d'euros)

	Total	Part État	Part Pays	Part Tiers	Crédits État engagés au 31/12/2015
Contrat État / Pays	280,1	135,1	135,1	10	13,5
Logement social	100,1	45	45	10	13,5
Santé	30	15	15	-	-
Infrastructures sportives	15	7,5	7,5	-	-
Développement touristique	75	37,5	37,5	-	-
SAGE/Évaluation	1,6	0,8	0,8	-	-
Recherche et innovation	15,6	8,1	7,5	-	-
Développement des énergies renouvelables	21	10,5	10,5	-	-
Soutien aux activités primaires	22,5	11,3	11,3	-	-
Contrat État / Pays / Communes	100	45	45	10	4,8
Total CDP	380,7	180,7	180	20	18,3

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Au total, l'État et le Pays financeront à parité un total de 360,7 millions d'euros de projets d'investissements auxquels s'ajouteront 20 millions d'euros de financements tiers.

Ensuite, la programmation des projets et l'engagement des financements ont été facilités. Les secteurs éligibles ont été sélectionnés avec l'objectif de « *placer la croissance et l'emploi au cœur des volets d'action* ».

En outre, le contrat accorde une place primordiale au secteur du logement, semblant tirer en cela les enseignements des obstacles rencontrés lors de la déclinaison du contrat de projets 2008–2014. D'une part, 100 millions d'euros seront affectés au secteur du logement social. D'autre part, la programmation financière de la première année du contrat a été exclusivement consacrée au logement social. Enfin, le contrat de projets 2015–2020 traite de nouvelles problématiques liées au secteur qui sont apparues lors de la mise en place du premier contrat, comme l'habitat dispersé et la sécurisation du parc de lotissement OPH.

Le Rapporteur spécial se réjouit des efforts entrepris pour améliorer l'efficacité de la politique contractuelle de l'État, véritable outil de développement pour les territoires ultramarins en général et pour la Polynésie en particulier. Il est nécessaire que l'État tienne ses engagements, ce qui devra se traduire par une augmentation sensible du taux de réalisation du contrat de projets 2015-2020 par rapport au contrat 2008-2014.

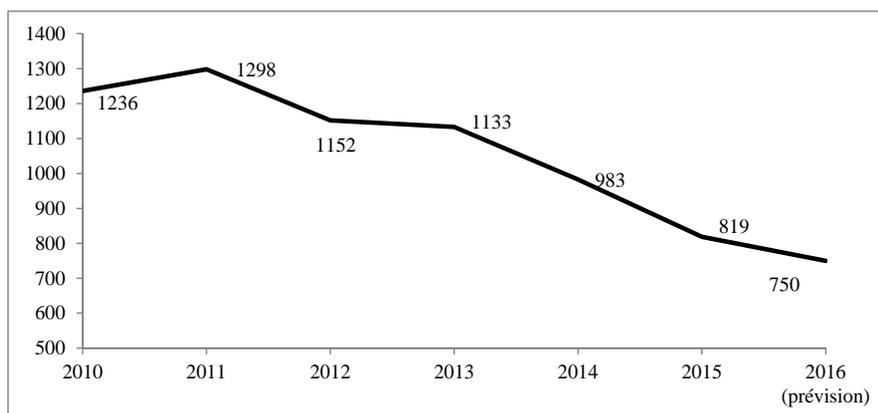
C. LA DÉFISCALISATION NATIONALE À TRAVERS L'EXEMPLE POLYNÉSIE : UNE AIDE UTILE À L'INVESTISSEMENT À PÉRENNISER

L'ensemble des dispositifs de défiscalisation a été profondément modifié par les lois de finances initiales pour 2014 et pour 2016. Les améliorations qui en résultent n'empêchent pas certains blocages dans l'application de ces dispositions, en particulier – semble-t-il – en raison du caractère restrictif de la procédure de délivrance des agréments.

D'emblée, il convient de rappeler la baisse en tendance du coût de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation depuis 2011, comme le montre le graphique ci-après.

COÛT DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

1. Les conséquences incertaines de la réforme des dispositifs de défiscalisation

Dans le but de favoriser, dans les territoires ultramarins, l'investissement productif et l'investissement dans le logement social, plusieurs dispositifs de réduction d'impôt ou de déduction de base fiscale ont été mis en place. Dans leur forme actuelle, ils sont principalement issus de la loi Girardin précitée et de la LODEOM. Pour remédier au phénomène de déperdition fiscale mentionné *supra* ⁽¹⁾, l'article 21 de la loi de finances pour 2014 a créé, à titre expérimental, deux mécanismes de crédit d'impôt. Codifiés respectivement aux articles 244 *quater* X et 244 *quater* W du code général des impôts (CGI), ils

(1) L'avantage fiscal de la défiscalisation bénéficie en effet en premier rang à des contribuables hexagonaux qui font appel à *forment* des montages de défiscalisation intermédiaires et doivent ensuite en rétrocéder une à l'exploitant local.

s'appliquent aux investissements dans le secteur du logement social et aux investissements productifs, dont ceux réalisés dans le logement intermédiaire ⁽¹⁾.

a. Présentation des mécanismes de défiscalisation

- *La réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement dans des secteurs productifs (article 199 undecies B du CGI)*

Le dispositif de l'article 199 *undecies* B est une réduction d'impôt sur le revenu au profit des contribuables qui réalisent des investissements productifs neufs dans le cadre d'entreprises relevant de l'impôt sur le revenu et exerçant une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale. Il s'agit de la réduction d'impôt qui engendre les dépenses fiscales les plus élevées parmi les dispositifs de défiscalisation (**297 millions d'euros en 2015**).

L'assiette de la réduction d'impôt est constituée du prix de revient des immobilisations éligibles. Son taux est de 38,25 %, majoré pour certains secteurs comme celui de la production d'énergies renouvelables ou celui des travaux de rénovation d'hôtels, ainsi que pour certains territoires comme Mayotte ou la Guyane.

Dans le cas d'un investissement direct, la réduction est imputable sur l'impôt sur le revenu dû par l'exploitant au titre de l'année de l'investissement.

La réduction s'applique également aux investissements réalisés par des sociétés de personnes ou par une société soumise à l'IS, qui met ces investissements à disposition d'une entreprise qui les exploite dans un DROM ou un COM ou en Nouvelle-Calédonie, *via* un contrat de location ou de crédit-bail. Dans ce cas, **ce sont les associés de la société bailleresse qui bénéficient de la réduction**. Ce type d'investissement *intermédié* fait l'objet d'un encadrement spécifique par la loi : il doit être loué pour une durée de cinq ans et la réduction d'impôt dont bénéficient les associés est partiellement **rétrocedée** à l'exploitant locataire, sous la forme d'une réduction du loyer ou d'une réduction du prix de cession au terme du contrat.

Le taux de rétrocession de droit commun est de 66 %. Il est ramené à 56 % pour les investissements dont le montant par programme est inférieur à 300 000 euros. Eu égard à ces spécificités, les taux de réduction d'impôt diffèrent de ceux applicables dans le cas d'investissements directs. Le taux de droit commun de 38,25 % est porté à 45,3 %.

(1) Du fait de l'autonomie fiscale des COM et de la Nouvelle-Calédonie, les crédits d'impôt ne peuvent pas s'appliquer dans ces territoires, les contribuables locaux étant redevables des impositions dont la nature est déterminée par la collectivité elle-même. Les crédits d'impôt sont donc uniquement applicables dans les DROM.

Dans le cadre d'un investissement intermédié, il est fait appel à un intermédiaire (un cabinet de défiscalisation en général). En définitive, le bénéfice fiscal sera donc partagé entre l'exploitant, le contribuable apportant la liquidité et le cabinet de défiscalisation.

Présentation du mécanisme de l'article 199 *undecies* B dans le cadre d'un investissement intermédié

Une entreprise ultramarine exerce dans un secteur éligible et son exploitant souhaite pouvoir utiliser un bien de production d'une valeur de 100. L'exploitant s'adresse à un intermédiaire qui réalise le montage financier.

Il crée à cette fin une société en nom collectif (SNC) qui est constituée entre des personnes physiques souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt permise par la réalisation de l'investissement (les apporteurs de capacité fiscale). La SNC opte pour la transparence : ses membres sont redevables de l'IR et non de l'IS.

La SNC procède à l'investissement qu'elle finance de la manière suivante :

- 50 par emprunt contracté auprès d'établissements bancaires ;
- 30 par les fonds propres apportés par les membres de la SNC ;
- 20 par le dépôt de garantie de l'exploitant, caution de son implication réelle dans le projet.
- La réduction d'impôt au titre de l'année de réalisation de l'investissement à répartir entre les membres de la SNC à raison de leurs parts sociales respectives, s'élève à 45,3, soit 45,3 % de l'investissement initial. Mais pour obtenir le gain net produit par l'opération au profit des apporteurs de capacité fiscale, il faut retirer :
 - la commission perçue par les cabinets de défiscalisation pour couvrir les frais de montage et de gestion de la SNC (6 % du montant de l'investissement en moyenne) ;
 - 66 % de l'avantage fiscal, soit 29,9, qui doivent être rétrocédés à l'exploitant sous forme d'une réduction des loyers versés par celui-ci à la SNC pendant 5 ans, soit la durée minimale pendant laquelle la SNC doit conserver l'investissement.

Pour un investissement de 100, l'avantage fiscal net pour les apporteurs de capitaux s'élève donc à $45,3 - 6,0 - 29,9 = 9,4$.

- Pendant les 5 années minimales de conservation du bien, la SNC perçoit les loyers versés par l'exploitant et rembourse ainsi les établissements bancaires qui ont apporté 50 dans le montage.

Au terme de ces 5 ans, la SNC revend le bien à l'exploitant. Il est en général cédé à l'euro symbolique : les loyers versés pendant 5 ans, le dépôt de garantie apporté initialement par l'exploitant et le montant de la rétrocession ont en principe permis d'en couvrir le coût total. Pour l'exploitant, le gain se résume donc à la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal, laquelle lui permet d'acquérir le bien au terme d'une location-vente à loyer bonifié.

- L'aide perçue par l'entreprise grâce à ce montage (29,9 sous forme de rétrocession) aura coûté 45,3 à l'État en termes de moins-values fiscales.

In fine, dans le cas d'un investissement intermédié, seulement un peu plus de 66 % des recettes auxquelles l'État renonce dans l'objectif de concourir au développement économique de l'outre-mer reviennent effectivement aux exploitants ultramarins.

Source : adapté du tome II du rapport général sur la première partie du projet de loi de finances pour 2014, présenté par M. Christian Eckert, p. 293.

L'application du régime de défiscalisation est conditionnée à la délivrance d'un agrément préalable du ministre du budget. Il s'agit :

– des projets d'investissements dans des secteurs dits « sensibles », indépendamment du montant de l'investissement ;

– des projets d'investissement dans le secteur du logement, d'un montant excédant 2 millions d'euros ;

– des projets d'investissement hors secteur sensible, d'un montant excédant un million d'euros par programme. Ce seuil est abaissé à 250 000 euros dans le cas où l'investissement est réalisé par des personnes physiques à titre non professionnel.

- *Les réductions d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement dans le secteur du logement*

Le dispositif de l'article 199 *undecies* A du CGI est une réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant à tout contribuable qui acquiert un immeuble neuf en outre-mer. Bénéficiant surtout, par effet d'éviction, au logement haut de gamme, le dispositif ne permettait pas d'encourager l'investissement dans le logement social. C'est la raison pour laquelle il s'est éteint le 31 décembre 2012 pour les logements du secteur libre et au 1^{er} janvier 2013 pour ceux du secteur intermédiaire. Du fait de l'étalement dans le temps des effets de la réduction d'impôt, il continue toutefois d'entraîner des dépenses fiscales importantes (**180 millions d'euros en 2015**).

Le dispositif de l'article 199 *undecies* C du CGI a été créé par la LODEOM pour remédier aux effets d'éviction constatés sur le logement social du fait de l'article 199 *undecies* A. **Il prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour la construction ou l'acquisition de logements sociaux neufs**. Cette dépense fiscale a représenté **202 millions d'euros en 2014**.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est conditionné à la location à nue dans les six mois de l'achèvement ou de l'acquisition des logements à un organisme de logement social (OLS) pendant au moins cinq ans ou à la sous-location par l'OLS, pendant la même période, des logements à titre d'habitation principale à des personnes physiques répondant à des critères de ressources, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions, dont la rétrocession d'un montant correspondant au moins à 70 % de la réduction acquise par le contribuable, sous la forme d'une diminution des loyers versés par l'organisme locataire et d'une diminution du prix de cession à l'organisme locataire.

L'investissement peut être réalisé soit directement par le contribuable, soit dans le cadre d'une société soumise au régime des sociétés de personne ou d'une société soumise à l'IS. Dans ce dernier cas, la réduction d'impôt est attribuée aux associés personnes physiques de la société qui réalise l'investissement, en proportion de leurs droits dans ladite société.

La réduction d'impôt est égale à 50 % du prix de revient des logements minoré des taxes et des commissions d'acquisitions, d'une part, et des subventions publiques reçues d'autre part. Ce montant est retenu dans la même limite par mètre carré que celle de l'article 199 *undecies* A (2 448 euros).

Le bénéfice de la réduction d'impôt est conditionné à un agrément préalable du ministre chargé du budget pour les programmes immobiliers excédant 2 millions d'euros ou pour ceux réalisés, quel que soit leur montant, par l'intermédiaire d'une société soumise à l'IS.

Le montant total des réductions d'impôt obtenues au titre des investissements outre-mer (articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 199 *undecies* C) est plafonné à 40 000 euros en principe (article 199 *undecies* D). Par ailleurs, la défiscalisation outre-mer est incluse dans le plafonnement global des dépenses fiscales de l'article 200-0 A du CGI, avec une majoration du plafond spécifique à l'outre-mer. Aux termes de cet article, « *le total des avantages mentionnés au premier alinéa du présent 1, retenu dans la limite de 10 000 euros, majoré du montant de ceux mentionnés aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C et 199 unvicies et au XII de l'article 199 novovicies, ne peut pas procurer une réduction de l'impôt dû supérieure à la somme d'un montant de 18 000 euros* ».

- *La déduction de base fiscale des articles 217 undecies et 217 duodecies du CGI*

Les articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI disposent que les sociétés redevables de l'impôt sur les sociétés peuvent déduire de leur résultat imposable les investissements directs productifs ainsi que certains investissements immobiliers qu'elles effectuent. Ces investissements recouvrent les investissements éligibles aux trois réductions d'impôt précédentes. La dépense fiscale au titre de ces deux dispositifs était de l'ordre de **140 millions d'euros en 2015**.

La déduction pratiquée est égale au montant des investissements défini dans les mêmes conditions que la base de la réduction d'impôt sur le revenu des contribuables relevant de cet impôt.

Les investissements réalisés dans les secteurs sensibles sont soumis à la même condition d'agrément que ceux des entreprises relevant de l'impôt sur le revenu. Les autres investissements, à l'exception des logements destinés à faire l'objet de contrats de location-accession, sont soumis à agrément lorsque leur montant excède 1 million d'euros par programme ou 250 000 euros lorsqu'ils sont effectués par l'intermédiaire de sociétés relevant du régime des sociétés de personnes.

b. L'incertitude des effets de l'introduction des crédits d'impôt DROM

Dans le système qui résulte des lois de finances pour 2014, les crédits d'impôt des articles 244 *quater* W et 244 *quater* X cohabitent avec les mécanismes de défiscalisation. Dans certains cas, les entreprises conservent un droit d'option entre le dispositif du crédit d'impôt et le dispositif de la défiscalisation :

– dans tous les cas s'agissant du logement social ;

– lorsque leur chiffre d'affaires n'excède pas 20 millions d'euros s'agissant de l'investissement productif. La loi de finances pour 2016 abaisse ce seuil progressivement : il est ramené à 15 millions d'euros au 1^{er} janvier 2018, à 10 millions d'euros au 1^{er} janvier 2019 et à 5 millions d'euros au 1^{er} janvier 2020.

Il y a lieu de noter que le bénéfice des crédits d'impôt est soumis, comme pour le bénéfice des mécanismes de défiscalisation, à agrément du ministre.

En termes de facilité de financement, le crédit d'impôt est plus contraignant pour l'exploitant que la réduction d'impôt dans le cadre d'un investissement intermédié. En effet, pour bénéficier du crédit d'impôt, l'exploitant doit financer son investissement en année N pour bénéficier d'une aide fiscale en année N+1. Lorsque l'investissement est réalisé *via* un dispositif de réduction d'impôt, il est dans la plupart des cas intermédié. Les fonds sont alors apportés par le contribuable hexagonal qui se partage la réduction d'impôt avec l'exploitant (par la rétrocession) et l'intermédiaire réalisant le montage financier.

L'obligation pour l'exploitant local d'avancer les fonds pour bénéficier du crédit d'impôt peut se révéler préjudiciable pour la trésorerie des PME. C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'ouvrir aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil (voir *supra*) la possibilité de choisir entre le crédit d'impôt et la défiscalisation.

Pour pallier cette difficulté, l'article 110 de la loi de finances pour 2016 conditionne l'extinction des différents mécanismes de défiscalisation à la mise en place d'un mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro.

Cette même loi de finances a prorogé les dispositifs de défiscalisation jusqu'en 2025 dans les COM et en Nouvelle-Calédonie et jusqu'en 2020 dans les DROM, date à laquelle le crédit d'impôt devrait totalement les remplacer, si l'expérimentation pousse à aller dans ce sens.

DATES D'EXPIRATION DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION RÉSULTANT DE LA LOI DE FINANCES POUR 2016

Dispositifs de défiscalisation et de crédit d'impôt	Date de l'échéance dans les DOM	Date de l'échéance dans les COM et en Nouvelle-Calédonie
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (réduction d'IR au titre des investissements dans le secteur du logement)	31 décembre 2017	31 décembre 2017
Article 199 <i>undecies</i> B (réduction d'IR au titre des investissements productifs)	31 décembre 2020 avec extinction progressive au bénéfice du crédit d'impôt de l'article 244 <i>quater</i> W par la réduction progressive des seuils de chiffre d'affaires d'éligibilité des entreprises	31 décembre 2025
Article 199 <i>undecies</i> C (réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social)	31 décembre 2020	31 décembre 2025
Article 217 <i>undecies</i> (déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement dans les DOM)	31 décembre 2020	na
Article 217 <i>duodecies</i> (déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement dans les COM)	na	31 décembre 2025 (31 décembre 2020 pour Saint-Martin)
Article 244 <i>quater</i> W (crédit d'impôt sur les investissements productifs dont les investissements dans le logement intermédiaire)	31 décembre 2020	na
Article 244 <i>quater</i> X (crédit d'impôt pour les OLS sur les investissements dans le logement social)	31 décembre 2020	na

Source : commission des finances.

Les effets de l'introduction des crédits d'impôt dans les DROM sont pour le moins incertains.

Tout d'abord, il est probable que les investisseurs aient besoin d'un temps d'adaptation aux nouveaux mécanismes. Le projet annuel de performances pour 2017 prévoit que la dépense fiscale liée aux crédits d'impôt des articles 244 *quater* W et 244 *quater* X s'élève respectivement à 23 millions d'euros et 18 millions d'euros en 2016. Le coût de l'ensemble des mécanismes de défiscalisation et de crédits d'impôt serait donc inférieur de 3 % en 2016 à ce qu'il était en 2015, même si la fiabilité de l'estimation est faible.

Ensuite, en diminuant progressivement l'avantage fiscal des contribuables hexagonaux investissant indirectement dans les DROM, l'État se prive de potentiels apporteurs de fonds pour ces territoires.

Enfin, la question du préfinancement du crédit d'impôt n'est pas sans importance. Aussi s'agira-t-il de veiller à ce que les mécanismes de préfinancement, que le Gouvernement avait présentés comme devant accompagner la mise en place des crédits d'impôt, soient pleinement efficaces.

Remarquons que pour l’heure, l’année 2016 marquera vraisemblablement la troisième année consécutive de baisse marquée de la dépense fiscale liée à la défiscalisation outre-mer. Si cette diminution peut refléter un meilleur contrôle de ces mécanismes fiscaux, le Rapporteur redoute qu’elle traduise davantage des blocages préjudiciables à l’investissement dans les outre-mer.

COÛT DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION ET DE CRÉDITS D’IMPÔT

(en millions d’euros)

Dispositifs de défiscalisation	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévisions)	Évolution 2013-2014	Évolution 2014-2015	Évolution 2015-2016
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D	277	220	180	140	140	- 21%	- 18%	- 22%
Article 217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> (investissement productif/impôt sur les sociétés)	180	170	140	100	nc	- 6%	- 18%	- 29%
Article 199 <i>undecies</i> C (logement social/impôt sur le revenu)	299	280	202	225	nc	- 6%	- 28%	11%
Article 199 <i>undecies</i> B (investissement productif/impôt sur le revenu)	377	313	297	285	285	- 17%	- 5%	- 4%
Sous-total défiscalisation	1 133	983	819	750	425	- 13%	- 17%	- 8%
Crédits d’impôt								
Article 244 <i>quater</i> W (investissement productif)	na	na	na	23	nc	na	na	na
Article 244 <i>quater</i> X (logement social)	na	na	na	18	nc	na	na	na
Sous-total crédits d’impôt	na	na	na	41	nc	na	na	na
Total	1 133	983	819	791	nc	na	na	- 3%

Source : rapports annuels de performance 2011 à 2015.

Le Rapporteur spécial examinera avec attention les résultats des premières évaluations de l’efficacité des dispositifs de crédit d’impôt par rapport aux dispositifs de défiscalisation.

2. La défiscalisation en Polynésie française

a. La défiscalisation nationale en Polynésie : une incitation nécessaire à l’investissement

Il convient d’abord de rappeler que, du fait de l’autonomie fiscale des collectivités d’outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, les crédits d’impôt instaurés par la loi de finances pour 2014 (codifiés aux articles 244 *quater* W et 244 *quater* X du CGI) appelés à compléter les mécanismes de défiscalisation dans les DROM – voire, à terme, à s’y substituer –, n’y sont pas applicables. Dans ces collectivités, la loi de finances pour 2016 a d’ailleurs prorogé les dispositifs de

défiscalisation jusqu'au **31 décembre 2025**, seuls les projets achevés avant cette date pouvant bénéficier des avantages fiscaux.

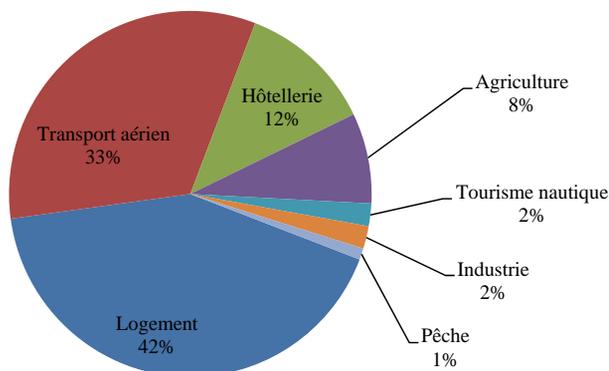
Le Rapporteur spécial a constaté la satisfaction des investisseurs, des exploitants ainsi que des acteurs institutionnels de voir ces mécanismes nationaux prolongés dans le temps. Il faut toutefois noter que les types de projets éligibles nécessitent bien souvent plusieurs années de préparation. Par conséquent, la prorogation de la défiscalisation nationale permet aux investisseurs d'avoir une visibilité pour les quatre ou cinq années à venir seulement.

En Polynésie française, la défiscalisation nationale concerne quasi-exclusivement les secteurs de l'investissement productif. Les dispositifs de défiscalisation en faveur du logement social sont peu utilisés. Cette particularité tient au fait que l'OPH dispose d'un outil de financement plus avantageux *via* le contrat de projets. Ainsi, tant que l'enveloppe du contrat de projets n'est pas entièrement consommée, l'OPH n'a pas d'intérêt à financer les constructions de logements par la défiscalisation nationale.

Le Rapporteur est conscient de l'importance pour la Polynésie d'un système de défiscalisation nationale, eu égard aux contraintes particulières auxquelles le territoire fait face, comme l'éloignement ou l'étroitesse du marché intérieur.

Il est en effet essentiel pour l'archipel, compte tenu de ses caractéristiques géographiques et socio-économiques, que des aides à l'investissement soient apportées. La défiscalisation est d'autant plus importante en Polynésie que les COM et la Nouvelle-Calédonie ne peuvent bénéficier des mêmes dispositifs de soutien à l'investissement que les DROM, du fait de leurs statuts particuliers. La défiscalisation est par exemple un moyen pour la Polynésie d'améliorer la desserte interinsulaire et de développer ou de conforter des secteurs majeurs pour le Pays, comme le tourisme. Lors de son déplacement, le Rapporteur a rencontré plusieurs exploitants ou entrepreneurs qui n'auraient pas pu réaliser les investissements nécessaires à l'expansion de leur activité avec des modes de financement classiques (fonds propres ou dette).

RÉPARTITION EN FONCTION DU COÛT PRÉVISIONNEL DES INVESTISSEMENTS DEMANDÉS EN 2015



Source : Haut-Commissariat.

En 2015, 18 dossiers de demande de défiscalisation de projets soumis à l'agrément préalable du ministre du budget ont été enregistrés. Ce nombre est légèrement en hausse par rapport à 2014, mais le volume global prévisionnel des investissements a doublé. Il s'élève à 10,4 milliards de francs pacifiques (environ 870 millions d'euros) contre 5,3 milliards de francs pacifiques (environ 440 millions d'euros) en 2014. Les secteurs les plus concernés par les demandes sont le logement (42 % du volume prévisionnel des investissements), le transport aérien (33 %) et l'hôtellerie (12 %).

Le Rapporteur spécial a constaté les effets concrets de la défiscalisation en visitant l'usine de la laiterie Sachet à Tahiti, qui a pu rénover ses équipements grâce à ces dispositifs. Il a également rencontré M. Philippe Wong, directeur général de la Compagnie polynésienne de transport maritime *Aranui*, dont le financement du dernier navire a été en partie réalisé par défiscalisation. L'activité de l'*Aranui* est cruciale pour le désenclavement de certains archipels polynésiens.

b. La défiscalisation locale en Polynésie française

En contrepoint de la défiscalisation nationale vient la défiscalisation locale dont peuvent bénéficier les entreprises sous certaines conditions tenant au secteur éligible ⁽¹⁾, au montant de l'investissement et au dépôt d'une demande d'agrément. La défiscalisation locale permet de réduire de 30 % environ le coût d'un projet d'investissement. Le montant de l'avantage fiscal doit toutefois être inférieur ou égal à la somme des autres apports, hors défiscalisation métropolitaine.

(1) Le secteur du logement n'est plus éligible à la défiscalisation locale depuis 2014.

Dans son fonctionnement, le dispositif est calqué sur le dispositif métropolitain :

– le projet doit être agréé par le conseil des ministres, après avis de la commission consultative des agréments fiscaux ;

– le porteur du projet fait appel à des investisseurs dits « *défiscalisants* » qui bénéficient d'un crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur les transactions ou sur l'impôt sur les sociétés en Polynésie française ;

– le crédit d'impôt est rétrocédé par le défiscalisant au projet pour au moins 60 % de son montant.

Parallèlement à la prorogation du dispositif de défiscalisation nationale, le système de défiscalisation locale a lui-même été prorogé jusqu'en 2025 par l'Assemblée de Polynésie.

3. Des limites et des risques à prendre en compte, sans les exagérer

Certes, les prorogations respectives des dispositifs de défiscalisation nationale et locale ont été accueillies très positivement par les acteurs économiques locaux. Ces mécanismes n'en demeurent pas moins critiqués, en particulier par la Cour des comptes, qui remet régulièrement en cause leur efficacité.

Tout d'abord, l'évaluation des dispositifs de défiscalisation fait défaut et les investissements défiscalisés en Polynésie française ne font pas exception.

Des initiatives ponctuelles doivent néanmoins être saluées. Ainsi, en mai 2013, les services du Haut-Commissariat ont mené une campagne d'évaluation *a posteriori* de l'aide fiscale à l'investissement en Polynésie française sur un échantillon de quatre projets. La démarche ne peut qu'être encouragée. De l'avis du Rapporteur spécial, elle devrait même être généralisée.

S'il est délicat d'apprécier l'efficacité globale du système, pour les raisons exposées ci-dessus, certaines limites de la défiscalisation ont bien été identifiées.

En premier lieu, on ne peut nier que l'efficacité du dispositif est atténuée par d'inévitables **effets d'aubaine**, comme l'a souligné la Cour des comptes⁽¹⁾. Ils sont multiples et bénéficient tant aux investisseurs fiscaux qu'aux exploitants.

En deuxième lieu, la défiscalisation a pu avoir pour effet pervers un **surinvestissement dans certains secteurs**. Tel a été le cas de l'hôtellerie polynésienne. La défiscalisation, qu'elle ait été nationale ou locale, a permis la construction ou la rénovation de plusieurs hôtels. Mais, peu de temps après, plusieurs fermetures d'hôtels, dont certains ont bénéficié des dispositifs de

(1) *Rapport public annuel 2012*, Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer et Défisiscalisation en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, février 2012.

défiscalisation, ont été enregistrées. Ce phénomène peut s'expliquer, d'une part, par un effet d'éviction de la demande touristique pour les anciens hôtels vers les nouveaux, et ce dans un contexte de baisse structurelle de la fréquentation touristique depuis 2001. Il peut s'expliquer, d'autre part, par une intensification de la concurrence par les prix résultant en partie de l'aide apportée aux exploitants des hôtels défiscalisés.

On ne saurait toutefois tirer de ce constat la conclusion que l'aide fiscale a été inefficace pour le secteur hôtelier. La Polynésie doit en effet se confronter à une concurrence de plus en plus intense pour attirer les touristes. Pour faire face à ce défi, **l'hôtellerie polynésienne doit se positionner sur le haut de gamme, ce qui justifie les aides octroyées pour la rénovation des hôtels**. Les fermetures d'hôtels durant la crise ont d'ailleurs frappé très majoritairement les établissements les plus anciens, qui n'avaient pas été rénovés. La croissance positive du secteur en 2014 et en 2015 est un signe encourageant et les effets de la montée en gamme aidée par la défiscalisation ne pourront être évalués que sur le long terme.

En troisième lieu, les **coûts cumulés pour les finances publiques de la défiscalisation nationale et de la défiscalisation locale sont importants**. Dans le cas limite, le cumul de la défiscalisation nationale et de la défiscalisation locale peut atteindre jusqu'à 85,3 % du coût du projet⁽¹⁾. Avant la réforme de la défiscalisation locale de 2013, ce taux pouvait être supérieur à 100 %, c'est-à-dire que la somme cumulée des avantages fiscaux octroyés pouvait excéder le coût du projet lui-même. Ce n'est plus le cas depuis lors.

En quatrième et dernier lieu, **les dispositifs de défiscalisation peuvent être utilisés à des fins frauduleuses**. Plusieurs affaires d'importance l'ont prouvé en Polynésie. Elles concernent des dizaines d'investissements fictifs, dont les montants déclarés étaient inférieurs aux seuils d'agrément, et qui ont, de ce fait, bénéficié de la défiscalisation de plein droit. Se pose donc la question du contrôle de ce type d'investissements.

À cet égard, de récentes évolutions normatives sont intervenues pour améliorer le contrôle des opérations de défiscalisation, en particulier lorsqu'elles ne sont pas soumises à la procédure d'agrément. L'article 242 *septies* du CGI, introduit par l'article 101 de la loi de finances pour 2011⁽²⁾ astreint les cabinets de défiscalisation à des obligations d'honorabilité et de transparence. Pour les investissements défiscalisés qui, d'une part, sont conditionnés à l'agrément préalable du ministre chargé du budget et, d'autre part, sont exploités par des sociétés du secteur public, les cabinets de défiscalisation ne peuvent intervenir

(1) Cas d'un projet bénéficiant d'une réduction d'impôt de 45,3 % de la base éligible au titre de la défiscalisation nationale (trente-troisième alinéa de l'article 199 undecies B du CGI) et d'une réduction de 40 % de la base éligible au titre de la défiscalisation locale (article LP. 918-1 du code des impôts de la Polynésie française).

(2) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

qu'après une phase de mise en concurrence. Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2015-149 du 10 février 2015 ⁽¹⁾.

Il est vrai que les dispositifs de défiscalisation présentent des risques. Il ne faut pas les occulter, mais il ne faut pas non plus les exagérer. Le Rapporteur spécial a pu constater sur le terrain, à l'occasion de ses différents déplacements et en Polynésie, combien la défiscalisation est un catalyseur pour le développement économique et social du Pays. Aussi considère-t-il que leur maintien est tout à fait opportun dans la mesure où leur utilisation est encadrée et contrôlée.

Ces dispositifs sont d'autant plus essentiels dans les COM et en Nouvelle-Calédonie que ces territoires ne peuvent pas bénéficier ni du crédit d'impôt ni des aides de l'Union européenne. Leur maintien est donc tout à fait opportun.

Il ne faudrait pas que la pratique administrative atténue l'efficacité des dispositifs. Or, il semblerait que les mécanismes de défiscalisation nationale se heurtent à des obstacles de procédure qui freinent considérablement – voire bloquent – certains projets pourtant prometteurs.

4. L'amélioration de la procédure d'agrément : une urgence

a. Une procédure qui fait l'objet de nombreuses critiques

Le Rapporteur a été alerté à de très nombreuses reprises sur les lourdeurs et les dysfonctionnements de la procédure d'agrément pour bénéficier de la défiscalisation nationale.

Les projets soumis à agréments pour pouvoir bénéficier de la défiscalisation nationale

L'octroi d'un agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'outre-mer, conditionne l'application du régime de faveur fiscal pour :

- tous les investissements productifs dans les secteurs dits « *sensibles* » : transports, navigation de plaisance, agriculture, pêche maritime et aquaculture, industrie charbonnière, industrie automobile, rénovation et réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ;
- les investissements productifs dont le montant excède un million d'euros par programme, lorsqu'ils ne sont pas réalisés dans les secteurs « *sensibles* ». Ce seuil est abaissé à 250 000 euros dans le cas où l'investissement est réalisé par des personnes physiques à titre non professionnel ;
- les investissements dans le secteur du logement dont le montant excède deux millions d'euros.

(1) Décret n° 2015-149 du 10 février 2015 relatif aux obligations déclaratives et à la mise en concurrence des intermédiaires en défiscalisation outre-mer.

Pour les investissements productifs, l'agrément est accordé :

- si le programme présente un **intérêt économique** pour le département, s'il ne porte pas atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou présente une menace pour l'ordre public ou laisse présumer l'existence de blanchiment d'argent ;
- s'il poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans ce département ;
- s'il s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement ;
- s'il garantit la protection des investisseurs et des tiers.

Les dossiers sont instruits par le bureau des agréments et des rescrits (BAGR) de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), administration placée sous l'autorité du ministre chargé des finances et des comptes publics.

Il est indispensable que l'administration exerce un contrôle sur les projets d'investissements défiscalisés. La procédure paraît toutefois trop contraignante et semble freiner ou empêcher la réalisation d'investissements pourtant utiles. Deux problèmes ont plus précisément été portés à la connaissance du Rapporteur spécial. En premier lieu, la notion « *d'intérêt économique* » serait interprétée de façon trop restrictive par l'administration fiscale. En second lieu, les délais de délivrance des agréments seraient trop longs.

Sur les 95 demandes reçues par la DGFIP entre 2011 et 2015, seules 36,8 % ont reçu un avis favorable. Près de la moitié (49,5 %) ont fait l'objet d'un refus. Depuis 2013, la proportion des dossiers rejetés est en augmentation.

DÉCISIONS D'AGRÈMENT RENDUES PAR LA DGFIP CONCERNANT DES INVESTISSEMENTS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

	Nombre de demandes reçues	Nombre de dossiers acceptés	Nombre de dossiers rejetés	Nombre de dossiers en cours d'instruction
2011	25	13	12	0
2012	14	7	5	2
2013	25	9	13	3
2014	13	3	10	0
2015	18	3	7	8
Total	95	35	47	13
<i>En % du total des demandes</i>	–	<i>36,8 %</i>	<i>49,5 %</i>	<i>13,7 %</i>

Source : Haut-Commissariat.

D'après les informations que le Rapporteur spécial a pu recueillir, les refus d'agrément sont principalement justifiés par le **manque d'intérêt économique des projets pour la collectivité**, faute d'insertion dans un schéma global. Il est d'autant plus difficile pour les porteurs de projet d'obtenir leur agrément qu'il semble que la DGFIP clôture ou classe les dossiers sans demander de précisions complémentaires, comme elle le faisait auparavant. Ce phénomène nouveau peut

toutefois s'expliquer par le fait que le bureau des agréments demande souvent une réponse des entreprises dans un certain délai, de manière à ne pas laisser perdurer une instruction qui, *in fine*, pourrait ne pas aboutir favorablement. Certains dossiers pouvaient en effet, par le passé, rester des mois sans issue, du fait de délais de réponse très longs de la part des entreprises. Il faut également préciser que la DGFIP n'est pas seulement chargée d'examiner l'intérêt économique des projets ; elle doit prendre en compte d'autres critères (voir encadré *supra*), comme la protection des investisseurs.

S'ajoute à ce qui est perçu comme un durcissement des conditions d'obtention des agréments, **un allongement des durées d'instruction des dossiers**. La visibilité économique des porteurs de projet s'en trouve réduite. Selon les personnes auditionnées, **le délai moyen pour obtenir un agrément est de l'ordre de dix-huit mois**, atténuant ainsi le bénéfice économique de l'aide. Au 29 septembre 2016, un tiers des dossiers en cours ont été déposés depuis plus d'un an. Il faut toutefois noter que ce délai comprend les délais de réponse du contribuable aux questions de la DGFIP. Depuis 2016, ce dernier se voit imposer un délai limite de réponse, faute de quoi son dossier est clôturé.

Le Rapporteur spécial est convaincu que l'application des dispositions de défiscalisation pourrait être simplifiée, que les délais d'instruction pourraient être réduits et que l'appréciation des conditions de délivrance d'agréments pourrait être plus souple.

b. Des pistes d'amélioration de la procédure

- *La suppression de l'obligation d'obtention d'un agrément pour les investissements dans le secteur du logement social*

Récemment, dans le cadre du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dit « *Sapin 2* »), **le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer l'obligation d'agrément préalable pour bénéficier du crédit d'impôt en faveur du logement social (article 244 quater X)** ⁽¹⁾, de manière à faciliter et à accélérer la réalisation des opérations de construction et d'acquisition de logements sociaux. Cette simplification sera applicable pour les opérations réalisées à partir du 31 mai 2016.

Elle ne concernerait par définition que les DROM. La question de l'extension de cet assouplissement procédural aux dispositifs de défiscalisation en faveur du logement social (articles 199 *undecies* C et 217 *duodecies* du CGI) se pose, afin de relancer les constructions de logement également dans les COM et en Nouvelle-Calédonie. Certes, la suppression de l'agrément pour la défiscalisation en faveur du logement social a moins la force de l'évidence que celle proposée s'agissant des crédits d'impôts.

(1) Article 55 bis du projet de loi.

En effet, dans le dernier cas, l'avantage fiscal n'est pas directement consenti aux organismes de logement social, mais à des personnes physiques ou à d'autres personnes morales. L'agrément constitue alors une sécurité pour ces personnes, leur garantissant son éligibilité à l'avantage fiscal.

Une étude d'impact pourrait toutefois être menée afin de déterminer dans quelle mesure il serait possible de simplifier la procédure actuelle, de manière à réduire les délais d'instruction des dossiers.

- *La déconcentration de l'instruction des dossiers de défiscalisation en faveur de l'investissement productif*

L'instruction des dossiers pour la défiscalisation dans les COM et en Nouvelle-Calédonie est actuellement totalement centralisée. Un projet a beau obtenir un avis favorable des services déconcentrés de l'État, lesquels sont sûrement les plus à même d'estimer son opportunité, rien ne garantit que la DGFIP juge, *in fine*, que l'investissement proposé présente un intérêt économique, ce qui est pour le moins surprenant. **Le Rapporteur pense qu'il serait possible, *a minima*, de distinguer pour l'instruction de tous les dossiers, une phase d'examen de l'intérêt économique du projet, qui serait entièrement déconcentrée et une phase d'instruction fiscale qui resterait dévolue aux services centraux de la DGFIP.**

Pour les programmes d'investissements productifs n'excédant pas 1,5 million d'euros, l'ensemble de la procédure d'instruction est actuellement confiée aux directions régionales des finances publiques (DRFiP) dans les DROM. Le Rapporteur propose que le même système soit appliqué dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, ce qui n'est actuellement pas le cas. Bien entendu, une telle mesure implique des moyens humains et financiers supplémentaires pour les services de l'État dans ces territoires.

La transparence de la procédure de délivrance des agréments pourrait par ailleurs être améliorée. Il ne serait pas illogique que les services de l'État dans les territoires ultramarins que le ministère des outre-mer consulte sur les projets d'investissements défiscalisés, ait communication des contenus des avis transmis par le ministère des outre-mer au ministère du budget.

Pour les investissements éligibles à la défiscalisation de plein droit, le Rapporteur préconise un renforcement des contrôles, de manière à prévenir les cas de fraudes massives observées.

- *Augmenter les moyens du bureau des agréments et des rescrits*

Le bureau des agréments et des rescrits n'est pas en mesure, actuellement, de remplir efficacement sa mission, faute de disposer de personnels en nombre suffisant.

Outre la cheffe de bureau et son adjoint, vingt-deux agents travaillent au bureau des agréments et des rescrits, qui traite non seulement des agréments au titre de l'aie fiscale outre-mer, mais également des agréments prévus en matière de patrimoine et de restructuration d'entreprise. La division qui a la charge des dossiers de défiscalisation outre-mer comporte neuf agents. Elle a bénéficié de la création d'un poste d'inspecteur dans le courant de l'année 2016.

Le Rapporteur préconise un renforcement de ses moyens et, en particulier, une augmentation des effectifs qui y sont affectés. La situation n'a pas évolué en dépit des recommandations du précédent Rapporteur spécial à ce sujet.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Ericka Bareigts, ministre des Outre-mer (voir le compte rendu de la commission élargie du 25 octobre 2016 à 21 heures ⁽¹⁾, la commission des finances examine les crédits de la mission Outre-mer.

*Après que M. Marc Laffineur, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'abstenait, la commission **a adopté** les crédits de la mission Outre-mer.*

La commission examine ensuite l'article 58 rattaché.

*

* *

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

Article 58

Montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française

Texte du projet de loi :

À la fin de la première phrase du second alinéa de l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales les mots : « 80 547 668 € pour l'année 2016 » sont remplacés par les mots : « 90 552 000 € à compter de 2017 ».

Exposé des motifs :

À travers le présent article, le Gouvernement entend renforcer le soutien financier de l'État en faveur de la reconversion de l'économie polynésienne.

La mesure proposée vise ainsi à acter, à compter de l'année 2017 et conformément à l'engagement pris par le Président de la République le 22 février 2016 en Polynésie française, le rétablissement du montant de la dotation globale d'autonomie versée à la Polynésie française à son niveau antérieur à 2015, soit 90 552 000 €

Observations et décision de la Commission :

L'article 58 du projet de loi vise à concrétiser l'engagement du Président de la République de rétablir le montant de la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française à son niveau de 2011 et de le pérenniser.

La dotation globale d'autonomie a été créée par l'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Cet article a opéré la refonte de l'ancienne dotation globale de développement économique (DGDE) de 2011 qui était libre d'emploi.

Désormais, l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne comprend trois dotations dont la plus importante est la DGA. Figurant à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle constitue la partie libre d'emploi de l'ex-DGDE.

L'article L. 6500 du CGCT, d'une part, fixait son montant à 90,552 millions d'euros pour l'année 2011, et, d'autre part, prévoyait son indexation sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de 2012.

Toutefois, compte tenu des spécificités de la DGA, conçue comme un volet de l'aide à la reconversion de l'économie de la Polynésie, une modulation annuelle spécifique de son montant a été prévue par l'article 104 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. En 2015 et en 2016, le

législateur a ainsi diminué la DGA, dans des proportions moindres que la DGF. Elle s'élevait en 2016 à 80,548 millions d'euros, selon l'article L. 6500 du CGCT dans sa version issue de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Le 22 février 2016, le Président de la République s'est engagé, à Papeete, à augmenter la DGA jusqu'à son niveau de 2011 et à la « *sanctuariser* ». Il entendait tenir compte des efforts consentis par la collectivité de Polynésie pour retrouver des marges budgétaires, ainsi que de l'aspect symbolique de cette dotation destinée à reconverter une économie autrefois centrée autour de l'activité nucléaire.

L'article 58 du projet de loi de finances pour 2017 propose en conséquence de modifier l'article L. 6500 du CGCT afin de fixer le niveau de la DGA à 90,552 millions d'euros à compter de 2017.

Le Rapporteur spécial émet un avis favorable à cette disposition. Il souhaite souligner que les dépenses de fonctionnement du Pays ont fortement diminué entre 2011 et 2015 (-7,1 % ⁽¹⁾). Dans ce contexte, l'augmentation de la DGA est cohérente avec l'objectif global de l'aide à la reconversion polynésienne qui passe par des investissements structurants.

*

* *

Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission adopte sans modification l'article 58, rattaché.

*

* *

(1) Réponses aux questionnaires budgétaires.

**ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Déplacement en Polynésie française

Services de l'État

- M. René BIDAL, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française ;
- M. Marc TSCHIGGFREY, Secrétaire général du Haut-Commissariat ;
- M. Éric ZABOURAEFF, Secrétaire général adjoint du Haut-Commissariat ;
- M. Jean-Philippe DARGENT, Directeur des interventions de l'État ;
- Mme Anne-Victoria LETORT, chef de la mission de la stratégie et de l'évaluation ;
- M. Thomas PELE, Directeur de l'ingénierie publique par intérim.

Conseil économique, social et culturel : M. Winiki SAGE, président.

Compagnie polynésienne de Transport Maritime ARANUI : M. Philippe WONG, directeur général.

Commune de Papeete : M. Michel BUIILLARD, maire de la commune.

Entretien sur la situation économique en Polynésie :

- Mme Ghislaine VEYSSIER, administratrice générale des finances publiques ;
- Mme Valérie MACABIES, directrice adjointe de l'IEOM ;
- M. Vincent JOGUET, directeur de l'AFD p.i.

Chambre territoriale des comptes

- M. Jean LACHKAR, président ;
- M. Franck GROOTENBOER, vérificateur.

Organisations syndicales

- M. Patrick GALENON, Secrétaire général de la confédération syndicale des travailleurs de Polynésie-force ouvrière (CSTP-FO) ;
- M. Patrick TAAROA, Secrétaire général de la confédération des syndicats indépendants de Polynésie (CSIP) ;

– M. Heifara PARKER, Secrétaire général de la Confédération « A tia i mua » ;

– Mme Lucie TIFFENAT, Secrétaire générale de la confédération syndicale « Otahi » ;

– M. Atonia TERIINOHORAI, Secrétaire général de la Confédération « O oe to oe rima ».

Table ronde concernant les investissements

– M. René BIDAL, Haut-Commissaire de la République en Polynésie française ;

– M. Marc TSCHIGGFREY, secrétaire général du Haut-Commissariat ;

– M. Éric ZABOURAEFF, secrétaire général adjoint du Haut-Commissariat ;

– M. Jean-Philippe DARGENT, directeur des interventions de l'État ;

– Mme Anne-Victoria LETORT, chef de la mission de la stratégie et de l'évaluation (MSE) ;

– Mme Ghislaine VEYSSIER, administratrice générale des finances publiques ;

– M. Vincent JOGUET, directeur de l'AFD p.i ;

– M. Teva ROHFRITSCH, ministre de la relance économique ;

– M. Jean-Christophe BOUISSOU, ministre du tourisme ;

– M. Christophe PLEE, Président de la CGPME ;

– M. Olivier KRESSMAN, Président du MEDEF-PF ;

– M. Alexandre LAURENT, cabinet I2F ;

– M. Stéphane CHIN LOY, président de la CCISM ;

– M. Jean-Luc JAUMOUILLE, directeur administratif et financier du groupe Louis WANE ;

– M. Thierry MOSSER, directeur général de la Brasserie de Tahiti ;

– M. Éric COURBIER, Directeur administratif et financier de l'Electricité de Tahiti ;

– M. Jean-François MARTIN, président-directeur général de l'Office des Postes et Télécommunications (OPT).

Régiment du service militaire adapté (RSMA) de Polynésie française

– Lieutenant-Colonel Philippe PAYRÉ, Chef de corps du RSMA de Polynésie française.

Laiterie Sachet

- M. Antonio Rafael SOARES PIRES, directeur commercial ;
- M. Xavier-François FONDECAVE, directeur financier ;
- M. Éric JENNERVEIN, directeur de production.

Gouvernement de la Polynésie française

– M. Édouard FRITCH, président de la Polynésie française, en charge de l'égalité des territoires, du partenariat avec les collectivités, des postes et télécommunications, des affaires internationales et intérieures ainsi que du développement de l'agriculture et de l'artisanat ;

– M. Nuihau LAUREY, vice-président, ministre du budget, des finances et des énergies ;

– M. Teva ROHFRIE, ministre de la relance économique, de l'économie bleue, de la politique numérique, et de la promotion des investissements, chargé des relations avec l'APF et le CESC ;

– Mme Priscille Tea FROGIER, ministre du travail, des solidarités et de la condition féminine ;

– M. Tearii ALPHA, ministre du logement et de la rénovation urbaine, de la politique de la ville, des affaires foncières et du domaine ;

– M. Albert SOLIA, ministre de l'équipement, de l'aménagement et de l'urbanisme et des transports intérieurs ;

Assemblée de la Polynésie française

- M. Marcel TUIHANI, président.

Assemblée nationale

- M. Jean-Paul TUAIVA, député.

Autorité judiciaire

– M. José THOREL, procureur de la République Près le Tribunal de première instance ;

– M. Bernard SIMIER secrétaire général du parquet général de la cour d'appel.

Commune de Bora Bora

- M. Gaston TONG SANG, maire de la commune.

Auditions complémentaires

Direction générale des outre-mer

- M. Alain ROUSSEAU, directeur général ;
- Mme Corinne MINOT, sous-directrice de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État ;
- M. Éric AZOULAY, adjoint à la sous-directrice de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État.

Cour des comptes

- M. Jean-Philippe VACHIA, Président 4^e Chambre, de la cour des comptes ;
- M. Roch-Olivier MAISTRE, conseiller maitre, président de section ;
- M. Jacques TENIER, conseiller maitre, responsable du secteur Outre-mer.

Conseil économique, social et environnemental

- M. Christian VERNAUDON, conseiller et représentant de la Polynésie française.

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Jean-Luc BARÇON-MARIN, chef du service juridique de la fiscalité ;
- Mme Véronique RIGAL, cheffe du bureau des agréments et des rescrits (AGR) ;
- Mme Ingrid ROY, responsable de la division.

Députée

- Mme Maina SAGE.

Cabinet CLAI

- M. Éric GIUILY, président ;
- M. Teoman BAKOGLU, consultant senior.

Fédération des promoteurs immobiliers de La Réunion

- M. Éric WUILLAI, président.

Fédération des entreprises d'outre-mer

- M. Jean-Pierre PHILIBERT, président ;
- Mme Samia BADAT-KARAM secrétaire générale ;
- M. Laurent RENOUF, responsable des affaires économiques.