

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux outre-mer

- Examen du rapport d'information sur la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité (MM. Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes, rapporteurs)..... 2

Mardi

17 juin 2014

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, *président de
la Délégation aux
outre-mer***



La séance est ouverte à 17 heures.

La Délégation aux outre-mer procède à l'examen du rapport d'information sur la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité (MM. Jean-Claude Fruteau et Daniel Gibbes, rapporteurs).

Monsieur le président Jean-Claude Fruteau. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle aujourd'hui l'examen du rapport sur la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité. Les deux rapporteurs désignés étaient M. Daniel Gibbes et moi-même. Je vous propose de présenter les deux premières parties du rapport qui forment un tout ; M. Gibbes présentera la troisième partie, c'est-à-dire l'ensemble de nos propositions, sauf celle qui concerne le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – proposition dont j'aurai parlé au sein de mon exposé.

La première partie du rapport analyse les différentes aides aux entreprises contenues dans la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) et en particulier les exonérations de charges sociales.

Les exonérations de charges sociales peuvent se combiner, ou non, avec le CICE.

Ainsi, actuellement, outre-mer, en dehors du système lié au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, il existe trois dispositifs d'exonération de cotisations sociales :

– Le dispositif qui concerne les entreprises de moins de 11 salariés (exonération totale des charges sociales jusqu'à 1,4 SMIC ; entre 1,4 et 2,2 SMIC, le montant de l'exonération est calculé sur la base de 1,4 SMIC ; au-delà de 2,2 SMIC, l'exonération est dégressive et elle s'annule à 3,8 SMIC).

– Le dispositif qui concerne les entreprises de plus de 11 salariés (exonération totale jusqu'à 1,4 SMIC ; au-delà, l'exonération est dégressive et elle s'annule à 3,8 SMIC).

– Le dispositif renforcé pour certains secteurs comme l'hôtellerie, le tourisme ou l'agroalimentaire (exonération totale jusqu'à 1,6 SMIC ; entre 1,6 et 2,5 SMIC, l'exonération est limitée à 1,6 SMIC ; au-delà de 2,5 SMIC, l'exonération est dégressive et elle s'annule à 4,5 SMIC).

Par ailleurs, indépendamment de ce système, il est possible de cumuler le CICE et les exonérations fiscales prévues par la LODEOM. En ce cas, les exonérations sont calculées – à nouveau – sur la base d'un triple dispositif :

– Le dispositif qui concerne les entreprises de moins de 11 salariés (exonération totale des charges sociales jusqu'à 1,4 SMIC ; entre 1,4 SMIC et 1,8 SMIC, le montant des exonérations est calculé sur la base de 1,4 SMIC ; ensuite, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et il devient nul lorsque la rémunération est égale à 2,8 SMIC).

– Le dispositif qui concerne plus de 11 salariés (exonération totale jusqu'à 1,4 SMIC ; le taux d'exonération décroît ensuite de manière linéaire jusqu'à 2,6 SMIC).

– Le dispositif renforcé (exonération totale jusqu'à 1,6 SMIC ; de 1,6 SMIC à 2 SMIC, le montant des exonérations est calculé sur la base de 1,6 SMIC ; à partir de 2 SMIC,

le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération est égale à 3 SMIC).

Pour apprécier cet ensemble de mesures, nous avons buté sur la question des statistiques. Il n'existe pas actuellement de statistiques précises et exhaustives sur les exonérations de charges liées à la LODEOM.

Il est possible, cependant, de donner les éléments d'information suivants :

– Actuellement, on peut penser, en accord avec la FEDOM, que les exonérations (cumulées ou non avec le CICE) concernent 180 000 salariés, c'est-à-dire 75 % des emplois du secteur industriel et agricole des quatre DOM que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion.

– Les entreprises les plus petites (moins de 3 salariés) ne doivent pas demander à bénéficier de ces exonérations faute d'une bonne information ; en revanche, les entreprises plus importantes appliquent systématiquement cette réglementation.

– L'essentiel des bénéficiaires (plus de 80% des entreprises) sont des entreprises de moins de 11 salariés (très vraisemblablement des entreprises qui disposent d'un effectif compris entre 3 et 11 salariés).

– Enfin, le secteur renforcé, par exemple le secteur de l'hôtellerie ou, plus généralement, celui du tourisme, sollicite très peu le bénéfice de ces exonérations.

Au sein du budget du ministère des Outre-mer, il figure une dotation destinée à faire face au remboursement des exonérations de charges en faveur des organismes de sécurité sociale. Cette dotation a été abondée, pour l'année 2014, à hauteur d'un peu plus d'un milliard d'euros. Il s'agit là d'un crédit évaluatif, c'est-à-dire susceptible d'être ajusté, en plus ou en moins, à la dépense effectivement constatée.

Les exonérations ont joué leur rôle pour atténuer les effets de la crise économique qui a frappé les Outre-mer, précisément à partir de l'année 2009.

Néanmoins, en dépit de ce rôle de « stabilisateur économique » que jouent les exonérations de charges sociales, il convient d'observer que le niveau du chômage reste préoccupant dans les départements d'outre-mer.

En 2013, le taux de chômage est de 29 % à La Réunion, de 26,2 % en Guadeloupe, de 22,8 % en Martinique et de 21,3 % en Guyane, quand il est de 10,5 % dans l'hexagone.

Par suite, le Gouvernement a décidé des actions de « relance » en faveur de l'économie, en 2012 et en 2014.

La deuxième partie du rapport étudie ces actions qui sont au nombre de deux : l'institution du CICE et la mise en place du pacte de responsabilité.

J'aborderai, tout d'abord, l'analyse du CICE.

Parallèlement au dispositif applicable aux Outre-mer, le Gouvernement, pour accroître la diminution structurelle du coût du travail au niveau national, a pris la décision, à la fin de l'année 2012, dans le cadre de la discussion de la loi de finances initiale pour 2013,

de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou CICE (article 244 quater C du CGI).

Le CICE s'adresse à toutes les entreprises et leur permet de réaliser une économie d'impôt substantielle. Pour 2013, cette économie équivaut à 4 % de la masse salariale, hors salaires supérieurs à 2,5 fois le SMIC. Pour 2014, le taux est porté à 6 %.

On remarque ainsi que la portée du CICE est moins large que celle des exonérations de charges de la LODEOM. En effet, le CICE est plafonné aux salaires atteignant 2,5 SMIC. En revanche, les exonérations de la LODEOM peuvent aller jusqu'à 4,5 SMIC.

Par contre, les salariés concernés par le CICE sont plus nombreux que ceux concernés par les exonérations de la LODEOM. En effet, la LODEOM, sauf pour les petites entreprises de moins de 11 salariés, vise seulement le secteur industriel ou agricole, tandis que le CICE concerne aussi les secteurs du commerce, de la distribution, des assurances, des banques, etc.

Par suite, l'effectif des salariés visés dans les DOM est plus important pour le CICE que pour la LODEOM (520 000 salariés pour tout le secteur marchand des DOM contre 260 000 salariés pour le seul secteur industriel ou agricole). Et, mécaniquement, le nombre des salariés qui devraient être effectivement concernés par la mesure est plus vaste.

C'est ainsi que la FEDOM évalue à 300 000 le nombre des salariés qui pourraient bénéficier du CICE en 2013. À noter qu'il s'agit là de la seule statistique dont nous disposions sur cette question. Nous ne disposons malheureusement pas de statistiques publiques.

En termes de débours, la dépense fiscale correspondant au coût du CICE pour les DOM s'élève à 480 millions d'euros en 2014, avec un CICE à 6 %. Bien entendu, il s'agit – ici encore – d'un montant évaluatif qui sera reconsidéré en fonction des charges réelles.

J'en viens maintenant à l'étude du pacte de responsabilité.

Le pacte de responsabilité a été annoncé par le Président de la République, M. François Hollande, le 31 décembre 2013.

Les mesures constitutives du pacte de responsabilité sont inscrites, d'une part, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2014 et, d'autre part, dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, également pour 2014.

Les mesures du pacte de responsabilité sont les suivantes :

- Diminution dégressive des cotisations des salariés pour s'arrêter à 1,3 SMIC ;
- Suppression des cotisations patronales au niveau du SMIC et allègement dégressif des charges sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC ;
- Diminution de 1,8 % des charges correspondant à la branche famille de la sécurité sociale pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC ;
- Baisse de 3 % des cotisations familiales des artisans et des commerçants ;

– Suppression progressive de la cotisation sociale de solidarité payée par les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 760 000 euros, cette cotisation devant disparaître en 2017 ;

– Diminution progressive de l'impôt sur les sociétés, cet impôt devant passer de 33,33 % aujourd'hui à 28 % en 2020.

Le coût de l'ensemble des mesures, tant fiscales que liées à l'exonération des charges sociales, est fixé à 20 milliards d'euros, mobilisés sur une période qui s'étend de 2014 à 2017.

En revanche, le problème crucial qui se pose aujourd'hui est que le pacte de responsabilité risque de ne profiter que très partiellement aux Outre-mer. En effet :

– La suppression des cotisations sociales patronales prévue par le pacte de responsabilité à hauteur du SMIC existe déjà outre-mer ;

– Le barème dégressif national jusqu'à 1,3 SMIC procure un gain qui est totalement neutralisé outre-mer où, jusqu'à 1,4 ou 1,6 SMIC selon les cas, l'exonération est totale et non dégressive ;

– La réduction des cotisations sociales des indépendants existe déjà dans les DOM (ces travailleurs sont exonérés pendant 24 mois de toutes cotisations de sécurité sociale puis ils disposent ensuite, de manière pérenne, d'une assiette de cotisation réduite de moitié pour la partie de leurs revenus qui est inférieure au plafond de la sécurité sociale) ;

– La suppression de la CSS ne va profiter qu'à environ 10 % des entreprises des DOM, c'est-à-dire à un nombre très restreint de redevables ;

– Enfin, un taux réduit d'impôt sur les sociétés existe déjà dans les Zones franches d'activité (ZFA).

Au total, nous avons évalué le gain du pacte de responsabilité pour les Outre-mer à une somme variant entre 90 et 110 millions d'euros. Rapportée aux 20 milliards d'euros qui correspondent à l'ensemble de la dépense fiscale pour le pacte, on conviendra que cette somme n'est pas très élevée.

Aussi, pour éviter que le pacte de responsabilité ne s'apparente à une coquille presque vide, conviendrait-il de lui donner une déclinaison particulière outre-mer.

Notamment – et c'est là notre première proposition – il serait très certainement possible d'améliorer le dispositif du CICE dans les DOM, puisqu'il s'agit, comme je l'ai indiqué plus haut, d'un mécanisme prometteur, dans la mesure où il vise un ensemble très large d'entreprises et de salariés.

Le dispositif pourrait ainsi être conçu de la manière suivante :

– On pourrait faire passer le taux du CICE de 6 à 9 % pour toutes les entreprises ultramarines ;

– En outre, dans le cas du secteur renforcé tel qu'il est prévu dans la LODEOM, on pourrait le faire passer de 6 à 13 % ;

– Enfin, à l’intérieur du secteur renforcé, on pourrait prévoir un taux spécifique de 19 % pour le secteur du tourisme.

Le secteur du tourisme, comme on l’a vu précédemment en examinant les statistiques concernant les exonérations de charges sociales instituées par la LODEOM, est en effet très faiblement concerné par ces exonérations. Cela provient du fait que ce secteur marque le pas dans les DOM.

Car le tourisme outre-mer souffre de trois handicaps principaux : une forte concurrence régionale (par exemple, Cuba concurrence la Martinique ou la Guadeloupe) ; un coût plus élevé pour la main d’œuvre par rapport aux autres pays compétiteurs ; et enfin, des structures hôtelières plus anciennes.

Par contre, le tourisme est aussi un secteur riche de perspectives. La croissance du tourisme dans le monde dépasse celle de l’économie mondiale avec une augmentation de 4 % des voyages internationaux en 2013. Et d’autre part, on note la libéralisation de l’octroi des visas dans un certain nombre de pays où la demande de déplacements touristiques est forte, comme la Chine.

Il ne paraît donc pas anormal de vouloir soutenir ce secteur dans les Outre-mer. D’où ce taux à 19 %.

Je souhaite enfin qu’au cours des débats qui suivront cette présentation, nous évoquions la possibilité de mettre en œuvre un certain nombre de contreparties et que nous fassions des propositions en ce sens.

Considérant le fait que, dans nos territoires, il existe peu de structuration par branche, il conviendrait, pour assurer ces contreparties, de mettre en œuvre des outils de concertation, sous l’égide du représentant de l’État. Ces outils, qui pourraient être formalisés dans une convention tripartite réunissant l’État, les syndicats patronaux et les syndicats salariés, porteraient sur trois points : la création d’emplois, la revalorisation du pouvoir d’achat et l’investissement locatif.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Mes chers collègues, je prends le relais après notre président, M. Jean-Claude Fruteau, et je souhaite, à présent, vous présenter la troisième partie du rapport, c’est-à-dire celle qui a trait à nos propositions, indépendamment du renforcement du CICE.

Les deux premières mesures que nous préconisons – à savoir le soutien à l’embauche du premier salarié par les très petites entreprises et le développement d’une politique contractuelle avec les collectivités publiques régies par l’article 74 de la Constitution – nous ont été dictées par la prise en considération des deux observations suivantes :

– d’une part, l’extension du CICE peut marquer le pas dans certains DOM (par exemple la Guyane) à cause du problème de l’avance des frais correspondant aux coûts salariaux ; bien sûr, les entreprises peuvent prétendre au préfinancement du CICE par le biais d’un crédit de trésorerie attribué par Oséo, la filiale de la Banque publique d’investissement (BPI) ; cependant, les formalités pour obtenir ce prêt peuvent dérouter les micro-entreprises ou les PME ;

– d’autre part, on doit relever que le CICE n’est pas applicable dans les collectivités publiques dotées de l’autonomie fiscale (par exemple, l’île de Saint-Martin).

Il nous a donc paru nécessaire, en appui au CICE, ou de manière subsidiaire à ce dispositif, lorsqu'il n'est pas applicable, de prévoir des mesures adaptées à la situation locale.

J'évoquerai d'abord la mesure visant à soutenir l'embauche du premier salarié.

Comme cela a été indiqué dans le rapport, il est possible de dénombrer environ 98 000 entreprises unipersonnelles dans les quatre DOM que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion, entreprises qui ne disposent d'aucun salarié mais qui pourraient constituer des viviers d'emplois.

Les embauches que ces entreprises pourraient effectuer sont éligibles aux exonérations fiscales de la LODEOM et au CICE. Néanmoins, les chefs d'entreprise hésitent à procéder à un premier recrutement.

Il faut donc les aider à prendre cette décision en agissant concomitamment sur quatre facteurs : la capacité de gestion de l'entrepreneur ; la capacité économique de l'entreprise à supporter une augmentation de ses charges fixes, compte tenu de ses perspectives de développement ; l'aptitude de l'entrepreneur à reconfigurer l'outil de production pour l'adapter à la présence de nouveaux actifs ; et enfin, l'allégement, au moins provisoire, des coûts salariaux restant à la charge de l'entreprise, malgré les exonérations ou les déductions fiscales.

Par suite, il faut créer un accompagnement, financé par l'État, pour ces petites entreprises. Cet accompagnement, de la même manière, pourrait comporter quatre prestations : une aide pour évaluer le potentiel et les besoins de l'entreprise, une aide dans le cadre de la démarche de recrutement, un soutien pour la gestion administrative du salarié recruté et enfin, l'attribution de prêts d'honneur.

La mesure pourrait s'inscrire dans le cadre de la convention « Agir pour l'emploi et la création d'activité », actuellement négociée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations. En effet, en se plaçant du point de vue des salariés susceptibles d'être recrutés, elle pourrait être ciblée sur l'embauche de jeunes demandeurs d'emplois inscrits localement et comporter une orientation en faveur des bénéficiaires des minima sociaux.

Telle est donc notre première proposition, mis à part le renforcement du CICE dont a parlé M. le président Fruteau. Dans le rapport, il s'agit de la proposition n° 2.

J'en viens maintenant à la question du développement d'une politique contractuelle avec les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale.

Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ne disposent pas du CICE, dans la mesure où leurs entreprises ne sont pas soumises aux impôts d'État.

Certes, elles pourraient l'instituer, en introduisant ce dispositif dans leur réglementation. Mais il convient d'observer que la dépense fiscale qui en résulterait risquerait aussi de compromettre l'équilibre de leurs finances publiques – un équilibre souvent fragile. D'autre part, la mise en place de ce dispositif pourrait être parfois contraire à des accords passés avec l'État et comportant des engagements précis de la part des COM en matière de dépenses et de recettes.

Pour éviter cependant qu'avec l'absence du CICE une opportunité de développement ne soit perdue pour les entreprises, il conviendrait que les collectivités d'outre-mer puissent

contracter avec l'État sur des objectifs précis dont le montant pourrait compenser la dépense fiscale non réalisée.

Ces objectifs pourraient porter sur tous les aspects du développement économique régional. En outre, ils pourraient être assortis d'études d'impact reposant sur des analyses statistiques précises. En effet, en règle générale, les études statistiques concernant les COM et produites par les pouvoirs publics – par exemple à Saint-Martin – restent souvent insuffisantes.

Le développement d'une politique contractuelle avec l'État concernant les collectivités d'outre-mer constitue la proposition 3 du rapport.

Les deux propositions suivantes ont pour objet de consolider ou d'améliorer des mesures figurant dans la LODEOM. Il s'agit de proroger de cinq ans les abattements fiscaux dont bénéficient les entreprises dans les zones franches d'activité et d'élargir le régime de l'aide au fret.

J'exposerai d'abord la question de la prorogation de cinq ans des abattements dont bénéficient les entreprises dans les zones franches d'activité.

Comme vous le savez, il existe des abattements fiscaux spécifiques qui portent sur les bénéficiaires, sur les bases d'imposition des taxes foncières et sur la contribution économique territoriale et qui concernent les entreprises opérant au sein des zones franches d'activité.

Selon les cas, ces abattements prennent fin en 2017 ou en 2018. Par ailleurs, la dégressivité des taux d'abattement débute à partir de l'année 2015.

Ces abattements constituent une aide non négligeable pour les entreprises. Aussi, pourrait-il être intéressant de les proroger. Nous avons pensé à une durée de 5 ans.

Cela pourrait se faire en reportant la dégressivité des taux de 5 ans, c'est-à-dire en la faisant débiter en 2020. À partir de là, les taux qui s'arrêtent en 2017 seraient reportés en 2022 (impôt sur les bénéficiaires) et ceux qui s'arrêtent en 2018 seraient reportés en 2023 (autres contributions). Telle est notre proposition 4.

J'en viens maintenant à l'amélioration du régime de l'aide au fret.

Comme cela est dit dans le rapport, l'aide au fret est actuellement limitée aux échanges entre l'outre-mer et l'Union européenne.

Cette aide ne favorise donc pas l'intégration des collectivités ultramarines dans leur environnement économique régional. Toutefois, les relations commerciales régionales sont très importantes aussi pour soutenir l'emploi.

Par suite, il pourrait être intéressant d'élargir l'aide au fret à l'ensemble des importations et des exportations, en cessant de réserver cette subvention exclusivement aux produits en provenance ou en direction de l'Union européenne. Telle est notre proposition 5.

Enfin, nous avons encore songé à deux propositions pour favoriser la compétitivité des entreprises outre-mer. Il s'agit du maintien du régime de la TVA non perçue récupérable et de l'adaptation du crédit d'impôt développement durable outre-mer, en prévoyant un taux unique de 50 % pour les travaux de rénovation.

Je parlerai tout d'abord du maintien du régime de la TVA non perçue récupérable.

Cette procédure – née d'une décision ministérielle de 1953 – n'a été codifiée qu'en 2009, dans l'article 295 A du code général des impôts.

Le mécanisme général de la procédure est le suivant : les livraisons ou les importations dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe ou de La Réunion de biens d'investissement neufs et exonérés de la TVA donnent néanmoins lieu à une déduction de cette taxe, lorsque le destinataire de la livraison ou l'importateur est assujéti à la TVA et qu'il dispose d'un établissement dans ces départements.

Jusqu'en 2009 – date de la codification de la procédure – cette dernière était ouverte non seulement aux investissements, mais aussi aux intrants. Cette éligibilité initiale des intrants devait permettre aux entreprises bénéficiaires de baisser le coût de leur production et donc de baisser les prix de vente.

Depuis 2009 – et la reconduction de la procédure pour les seuls investissements – le mécanisme est devenu exclusivement une aide à la formation brute du capital fixe. Le système est d'ailleurs reconnu comme tel par la Commission européenne, puisque le montant de l'aide qu'il procure doit être comptabilisé dans le cumul d'aide maximum autorisé pour chaque investissement.

Cette aide semble cependant remise en cause, aujourd'hui, par le ministère du Budget. Une étude est actuellement en cours, conduite par le ministère des Outre-mer, pour évaluer l'impact du dispositif.

Il semble cependant évident que la suppression de la procédure ne pourrait que nuire à la compétitivité des entreprises des DOM.

Notre proposition 6 demande donc le maintien du régime existant de la TVA non perçue récupérable.

Je dirai enfin quelques mots sur l'adaptation du crédit d'impôt développement durable outre-mer, pour favoriser le secteur de la rénovation.

L'article 200 quater du code général des impôts prévoit un crédit d'impôt développement durable pour les personnes physiques qui procèdent à des travaux d'amélioration énergétique dans leur résidence principale.

Jusqu'en 2014, il y avait dix taux possibles de crédit d'impôt en fonction des revenus imposables des foyers fiscaux. À partir de cette date, les taux ont été ramenés au nombre de deux (25 et 15 %).

Pour relancer le secteur de la rénovation outre-mer – qui est fortement pourvoyeur d'emplois, notamment pour les artisans – il est proposé de modifier la réglementation du crédit d'impôt développement durable en prévoyant qu'il s'étendra, dans les territoires ultramarins, à tous les travaux de rénovation, dans la limite d'un bouquet de travaux précis (études, gros œuvre, charpente, couverture, plomberie, électricité, carrelage, menuiserie, étanchéité et peinture). Le taux unique retenu pour ce bouquet de travaux pourra être de 50 %.

Ce système améliorera naturellement la compétitivité du secteur car le crédit d'impôt compensera le surcoût des travaux de rénovation existant outre-mer et dû à l'éloignement. Il constitue donc notre septième et dernière proposition.

Je tiens à dire, pour conclure, que la réalisation de ce rapport d'information a été effectuée dans un délai contraint. Avec le président et les membres de la Délégation, nous avons, dans un premier temps, décidé de respecter ce délai, mais nous avons rapidement envisagé d'élargir notre travail jusqu'à définir un véritable pacte adapté à chacun de nos territoires. C'est ainsi que, dans le rapport, nous avons évoqué la possibilité d'aider le tourisme et les activités de rénovation ; toutefois, dans le cadre de ce pacte à venir, il y aura certainement d'autres secteurs à prendre en compte, par exemple la défiscalisation des activités de démolition, lors de la construction d'immeubles neufs.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Nous avons, en effet, rédigé notre rapport d'information dans un délai relativement bref. Depuis de nombreuses années, nous demandons des évaluations régulières des politiques publiques. Pourtant, aujourd'hui encore, nous manquons de données chiffrées précises dans de nombreux domaines. Ainsi, pour ce rapport, ne disposant pas toujours de statistiques fiables, nous avons dû également recourir à des éléments d'information apportés par un certain nombre d'acteurs économiques.

Ce rapport d'information permettra à notre Délégation de faire des propositions dans le cadre des discussions portant sur le pacte de responsabilité. Personne n'aurait compris qu'elle reste silencieuse. Notre développement économique exigera aussi, nous le savons, des mesures plus globales, mais les départements et les collectivités d'outre-mer se devaient de ne pas laisser passer le train du pacte de responsabilité proposé par le Président de la République, même s'il est dangereux de prendre un train en marche. Nous avons affronté ce danger. Il vous appartient maintenant, mes chers collègues, de nous faire part de vos observations, de poser des questions, d'améliorer le rapport et d'adopter nos propositions, si vous en êtes d'accord, afin que des dispositifs concernant l'outre-mer puissent être insérés dans l'économie du texte, lors des ultimes arbitrages rendus avant sa présentation en séance publique.

M. René Dosière. La démarche qui consiste à évaluer l'impact du pacte de responsabilité et de solidarité outre-mer est intéressante car elle fait apparaître son inadaptation – en particulier l'inadaptation de son volet solidarité – puisque les exonérations fiscales existent déjà dans les DOM et dans certaines collectivités ultramarines.

Le CICE aurait, lui aussi, besoin d'être adapté pour l'outre-mer. Je trouve intéressante votre proposition d'élever le taux du CICE pour le secteur de l'hôtellerie, qui est l'un des vecteurs essentiels du tourisme, mais je ne suis pas certain qu'il soit nécessaire de relever tous les taux. Focaliser notre effort sur l'hôtellerie traduirait mieux, me semble-t-il, la spécificité de l'outre-mer.

Je suis plus réservé sur les mesures en faveur des collectivités qui disposent de l'autonomie fiscale car je considère qu'elles ne peuvent être autonomes et profiter des diminutions d'impôt décidées au niveau national. C'est une question de cohérence. D'autant que, dans la plupart de ces collectivités, le niveau d'imposition est globalement beaucoup plus faible que celui en vigueur en métropole.

Pour ce qui est de l'effet des exonérations de charges sociales sur l'économie ultramarine, je n'ai pas d'avis particulier. Il est clair que le pacte de responsabilité ne peut pas avoir d'effet s'il existe déjà un vaste dispositif d'exonération de charges. Je préfère, pour ma

part, que nous renforçons l'impact du CICE sur les finances des Outre-mer, en ciblant un seul secteur d'activité – éventuellement deux, mais pas plus.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Le Président de la République notait, en janvier 2014, que la baisse des charges existait déjà outre-mer et que proposer le pacte de responsabilité à toutes les entreprises ferait disparaître l'avantage significatif dont bénéficient les entreprises ultramarines. Il poursuivait en se disant prêt à adapter le pacte à nos entreprises.

Pour prendre en compte la situation particulière de nos territoires, les gouvernements successifs, quelle que soit leur sensibilité politique, ont pris, au cours des trente dernières années, un certain nombre de dispositions afin d'alléger le coût du travail. L'objectif du CICE est également de baisser ce type de charges pour permettre aux entreprises d'être plus compétitives, et, dans un deuxième temps, de créer des emplois. Il serait juste, cependant, que les entreprises ultramarines conservent un véritable différentiel par rapport à celles de l'hexagone.

Or, tel qu'il a été prévu, le CICE devrait apporter aux départements d'outre-mer entre 90 et 110 millions d'euros sur un dispositif global de 20 à 30 milliards d'euros. Nous considérons que le compte n'y est pas. Plutôt que de défavoriser les Outre-mer par rapport à l'ensemble de la Nation, le Gouvernement devrait suivre l'exemple de l'Union européenne qui applique une politique inégalitaire en faveur des régions ultrapériphériques afin de compenser leurs handicaps.

Pour conserver aux Outre-mer un avantage, nous avons proposé de porter le taux du CICE de 6 à 9 %.

Le tourisme est l'une de nos richesses potentielles, mais nous ne sommes pas en mesure de la mobiliser car nous avons des concurrents. Ainsi, dans l'océan Indien, La Réunion subit la concurrence de l'île Maurice, pour des raisons qui tiennent à une économie, à une histoire différente...

M. Patrick Lebreton. Et aux requins !

M. Jean Jacques Vlody. Les médias français mettent en avant la présence de requins à La Réunion, mais il y a aussi des requins à l'île Maurice !

M. le président Jean-Claude Fruteau. Dans la ligne de ce qu'a déclaré le Président de la République, nous voulons que les Outre-mer conservent un avantage significatif. Nous ne demandons pas plus, loin s'en faut, que les autres territoires.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Les collectivités autonomes fiscalement et qui ne bénéficieront pas du CICE – par exemple Saint-Martin ou Saint-Barthélemy – craignent que l'institution de ce dispositif ne compromette leur équilibre économique. En effet, les entreprises de ces collectivités seront concurrencées par des entreprises qui, implantées dans des DOM, par exemple la Martinique, seront éligibles au CICE. C'est pourquoi, nous avons suggéré que nos territoires, dont les industries sont souvent fragiles, bénéficient également de mesures dont l'effet serait de contrecarrer cette concurrence. Au fond, ce que nous voulons éviter, c'est qu'une réglementation nationale permette à des entreprises françaises de concurrencer d'autres entreprises françaises.

M. Patrick Lebreton. Le pacte de responsabilité est un virage courageux que le Gouvernement fait prendre à sa politique économique après avoir clairement identifié le déficit de compétitivité de nos entreprises. Il propose un véritable partenariat entre la puissance publique et le secteur privé : c'est une petite révolution.

Nos entreprises souffrent de difficultés chroniques et c'est encore plus vrai dans les DOM. Les dispositifs mis en place profitent à nos économies et ont donné lieu à de nombreuses réussites. Pour autant, sont-ils suffisants pour affronter la concurrence régionale, pour assurer la croissance et pour s'attaquer au cancer que constitue le chômage structurel ? Ont-ils réellement permis l'émergence de véritables piliers de développement économique ? J'en doute. C'est sur ce point que nous devons travailler.

Malgré les dispositifs spécifiques à l'outre-mer et malgré le CICE, nos entreprises peinent toujours à dégager des fonds propres et elles souffrent de la concurrence défavorable des pays voisins dans lesquels le coût du travail est très inférieur.

Dans le secteur du tourisme, nos entreprises se trouvent en concurrence directe avec celle des États à bas coût social et fiscal. Les infrastructures hôtelières ne sont pas toutes adaptées et le coût de la main d'œuvre est considérablement plus élevé que celui que l'on constate chez nos compétiteurs.

Il nous faut engager les moyens nécessaires dans un certain nombre de domaines. Pourquoi ne pas prévoir des taux d'exonération adaptés en fonction de la situation concurrentielle de certains secteurs ? Dans cet esprit, je suis favorable à votre proposition de prévoir un taux spécifique de 19 % pour le tourisme.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas nous contenter d'évaluer les différents dispositifs en fonction seulement de leur coût immédiat. Profitons de l'examen du rapport et de celui des projets de loi qui vont instituer le pacte de responsabilité pour mettre en avant le bénéfice économique et social de chaque mesure qui nous sera proposée.

M. Jean Jacques Vlody. Je voudrais dire à nos collègues de l'hexagone qu'ils doivent absolument prendre conscience d'une chose : les réalités ultramarines ne sont pas des réalités nationales grossies à la loupe. Ce discours doit changer. Certes, l'outre-mer et la Seine-Saint-Denis connaissent un chômage structurel de 30 % et un chômage des jeunes de 60 %. Cependant, le département de Seine-Saint-Denis est situé à quelques minutes de Paris, ses habitants ne sont pas obligés de prendre l'avion et ils ne subissent pas l'isolement ou l'insularité.

Notre président, M. Jean-Claude Fruteau, plaide pour une nouvelle donne dans laquelle l'État doit s'engager. Il existe, aujourd'hui, une disparité d'appréciation entre l'Europe – qui reconnaît les handicaps structurels dont souffrent les régions ultrapériphériques et qui met en place un système que l'on pourrait qualifier de « discrimination positive » – et notre pays qui rejette cette démarche, lui préférant le concept d'égalité réelle. C'est ainsi que la question qui se pose est la suivante : l'égalité républicaine consiste-t-elle à traiter tout le monde de la même manière ou bien consiste-t-elle à donner à tous les mêmes chances ?

Pour les entreprises ultramarines, entreprendre constitue une prouesse de chaque instant. Car entreprendre, dans un territoire ultramarin, c'est opérer sur un marché restreint et en se trouvant confronté à un grand nombre de contraintes. Malgré cela, nous avons des entrepreneurs et des investisseurs qui croient à leur métier. S'ils recourent aux importations,

c'est qu'ils manquent de ressources propres. Sans un accompagnement clairement identifié de l'État et de l'Europe pour aider nos entreprises à baisser leurs coûts de production, nous continuerons, dans nos territoires, à consommer des biens importés. C'est un schéma dont nous ne voulons pas parce qu'il nous empêche de créer des emplois.

Les dispositions qui ont été évoquées vont dans le bon sens, en particulier pour les petites entreprises de moins de dix salariés qui représentent 95 % du tissu économique de La Réunion.

Je voudrais à présent vous faire une suggestion de nature à améliorer la compétitivité des entreprises. Les produits industriels fabriqués outre-mer pour les marchés locaux doivent répondre aux normes européennes et françaises. Sauf que nos territoires ne disposent pas de services de certification capables de tester les matériels qui doivent être mis en conformité. Les entreprises doivent donc supporter le coût d'acheminement de ces matériels – et quelquefois aussi les frais de déplacement de certains de leurs personnels accompagnant les équipements – vers la métropole. Et si les produits ne sont pas déclarés conformes lors de leur première présentation, l'industriel doit les réexpédier une nouvelle fois. Je pense donc qu'il faudrait créer une aide financière destinée à aider les entreprises à supporter ce type de coût.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je propose de faire de cette suggestion la huitième proposition de notre rapport.

M. Jean Jacques Vlody. Nous avons deux possibilités : ou bien installer un bureau de validation sur chaque territoire pour aider les entreprises à se conformer aux normes en vigueur...

M. René Dosière. Ce serait plus simple, en effet.

M. Jean Jacques Vlody. ...ou bien accorder des aides aux entreprises pour compenser l'acheminement de leurs produits, sachant que cette solution coûterait plus cher. Cela dit, il ne servirait à rien d'installer un bureau de validation si ce dernier ne dispose pas d'un laboratoire suffisamment compétent pour juger de la conformité des produits.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. Je comprends la démarche de notre collègue, M. Jean Jacques Vlody, mais ne nuit-elle pas à la liberté d'entreprendre ? D'autre part, avant d'installer des bureaux d'agrément, ne faudrait-il pas définir clairement les normes que nous voudrions voir appliquer sur nos territoires ?

Vous allez encore me dire que je suis pessimiste, mais quand je considère les chiffres du chômage ou lorsque je me retrouve, en tant que maire, face à de jeunes chômeurs, je me demande à quoi je sers. J'ai peur que nous soyons bientôt confrontés à une explosion sociale.

Les habitants de Saint-Martin, mon cher collègue, ont choisi de vivre dans une collectivité autonome. Si cela leur pose des problèmes, c'est qu'ils n'y étaient pas préparés.

Quant à la Guadeloupe, malgré la LODEOM, elle ne décolle pas. Le chômage des jeunes est croissant, alors même qu'un grand nombre de contrats aidés ont été attribués – ce qui n'est d'ailleurs pas une solution.

M. le président Jean-Claude Fruteau. C'est un pis-aller.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. La Guadeloupe a été beaucoup aidée par le passé pour développer le tourisme, mais nos charges sociales sont toujours trop lourdes et nous avons vu arriver de nouveaux concurrents avec Cuba et Saint-Domingue.

Devenir des départements français nous a permis de nous développer dans le bassin caribéen, mais aujourd'hui, face aux territoires voisins, nous sommes devenus des Français de l'hexagone, avec des charges sociales lourdes et un coût du travail élevé.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Vous avez raison et je souhaite que nous y réfléchissions ensemble. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans un carcan, certes doré, mais dont nous devons essayer de sortir.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. J'irai plus loin. Nous aussi, en Guadeloupe, nous subissons la concurrence d'entreprises européennes. Nos entreprises du secteur du BTP nous demandent d'imposer des clauses de protection, mais cela ne nous est pas possible puisque nous faisons partie intégrante du système.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Nous sommes d'accord avec notre collègue, Mme Louis-Carabin.

J'ai évoqué le CICE et la concurrence des îles voisines de Saint-Martin pour illustrer mon regret de voir une loi nationale instaurer une disposition qui peut être en même temps discriminante à l'égard d'un autre territoire français.

Vous avez raison d'élargir la discussion à la Caraïbe, mais c'est une autre question. Lors de notre première réunion, nous avons souligné la nécessité de réagir rapidement, c'est pourquoi les mesures proposées ici relèvent du pacte de responsabilité. Mais nous avons prévu d'élargir notre travail, à partir d'une plus grande concertation, en tenant compte de la spécificité de chaque territoire par rapport à son environnement régional, sachant que certains subissent de plein fouet la concurrence de leurs voisins. Nous devons prendre ces éléments en considération et proposer non plus un pacte de responsabilité, mais un « choc de compétitivité ».

M. René Dosière. Pour répondre à la préoccupation de notre collègue, M. Jean Jacques Vlody, il faudrait que nous parvenions à annuler le surcoût et la distorsion de concurrence qu'entraîne, pour les chefs d'entreprise, l'existence de normes imposées par l'Union européenne.

M. Jean Jacques Vlody. Tout à fait, étant entendu que nous devons respecter les normes qui nous sont imposées, mais que nous pouvons réfléchir aussi aux normes que nous souhaiterions voir appliquées sur notre territoire.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Il s'agit de deux questions distinctes, qui ne sont pas du même niveau. Nous devons engager une réflexion sur la mise en place outre-mer de normes particulières, différentes de celles qui s'imposent à toute l'Europe, mais cela prendra du temps. En attendant, les entreprises ultramarines doivent satisfaire aux normes européennes. C'est pourquoi, dans un premier temps, nous devons mettre en place un dispositif d'accompagnement. Cela dit, nous allons avoir du mal à définir des normes spécifiques car, s'il y a bien un mot qui n'a pas cours en Europe, c'est celui de « dérogation »... Mais cela ne doit pas nous empêcher d'essayer.

Mme Gabrielle Louis-Carabin. Il y va de la survie de nos territoires.

M. Gabriel Serville. Nous devons donc remplacer dans notre dictionnaire le terme de « dérogation » par un autre mot, susceptible d'être validé par nos gouvernants et par les institutions européennes.

Contrairement à mes collègues, je pense qu'il ne faut pas associer le terme de « dérogation » à nos spécificités, mais plutôt parler de nos vérités et de nos réalités.

La sémantique que nous utilisons pour évoquer les Outre-mer embarrasse le représentant de la Guyane que je suis. Car la Guyane n'est pas une île, elle est confrontée à des difficultés qui peuvent ressembler à celles des autres départements et territoires, mais avec des particularités très prégnantes.

Lorsque l'on évoque la Guyane, on pense à la recherche spatiale, au BTP, à la forêt et à la gestion de la biodiversité – tous ces éléments figurant dans la LODEOM à des degrés divers et de façon plus ou moins bien encadrée.

En revanche, prévoir un taux de 19 % pour le secteur du tourisme ne répond pas aux problématiques de la Guyane, qui n'a jamais su en faire un vecteur prépondérant de son développement économique.

De même, les secteurs de la pêche ou de la biodiversité ont du mal à atteindre un niveau de développement optimal. Par ailleurs, les explorations de pétrole dans nos eaux, qui n'ont pas abouti, devront faire l'objet d'une attention particulière.

Au total, il faudrait donc, pour la Guyane, un plan de développement d'ensemble, plutôt que le saupoudrage d'une suite de petites mesures.

Monsieur le président, monsieur le rapporteur, vous avez réalisé un travail excellent qui a le mérite d'exister, mais, eu égard à la situation sociale et économique dramatique que nous connaissons, nous devons nous interroger sur la pertinence des choix que nous sommes en train de faire.

Nous n'exigerons pas, aujourd'hui, du Gouvernement qu'il fasse un grand écart, mais je suggère que notre Délégation puisse mettre à plat, un jour, nos problèmes et qu'elle puisse faire remonter au Gouvernement les solutions que nous souhaiterions leur apporter.

J'espère que nous réussirons à faire comprendre à la représentation nationale que les problèmes que nous rencontrons sous nos latitudes ne peuvent être réduits à des réalités hexagonales ou européennes grossies par un effet de loupe. Ce sont des vérités à part entière qui nécessitent des solutions à part entière. Il ne suffit pas de transférer outre-mer un pacte de responsabilité adapté à l'hexagone. Tant que nous resterons dans cette logique, nous aurons du mal à trouver les réponses justes.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Vous devez comprendre, mon cher collègue, que nous avons sauté dans le train car nous ne voulions pas qu'il parte sans nous. C'est pourquoi nous avons proposé la déclinaison outre-mer du pacte de responsabilité. Lors de notre réunion du 20 mai dernier, nous avons décidé d'approfondir le dispositif en vous demandant de nous faire part de vos réflexions. Je comprends que cela soit frustrant pour vous, mais sachez que nous sommes dans le temps de la réflexion. En attendant le temps de l'action, vous pourrez utiliser le débat législatif pour exprimer ce qui vous paraît le plus adapté pour votre territoire. Nous sommes là pour « marquer le coup », pour rappeler la place

des Outre-mer, pour ne pas perdre les avantages concurrentiels dont nous bénéficions et, si possible, pour en obtenir d'autres.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. Lorsque notre président, M. Jean-Claude Fruteau, a pris l'initiative de décliner le pacte de responsabilité dans nos territoires, ma première réaction fut de m'y opposer et de réclamer un pacte pour chaque DOM et pour chaque COM. Le président nous a rappelé que nous profitons actuellement d'un certain nombre de dispositions réglementaires qu'il convenait de défendre et d'enrichir. Il a eu raison de le souligner.

Il faut que chacun de nous soit capable de définir la meilleure stratégie de développement économique pour sa collectivité territoriale. Or, aujourd'hui, cette stratégie est souvent dictée par des leviers européens ou par des dispositifs hexagonaux. On développe l'agriculture parce que l'on reçoit des crédits du FSE, ou bien des équipements structurels parce que l'on bénéficie des crédits du FEDER... La situation de nos territoires ne sera prise en compte que lorsque chacun d'entre eux sera doté d'un véritable schéma de développement économique. C'est ce que j'ai essayé de faire à Saint-Martin pour le secteur du tourisme.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je rappelle également que la LODEOM prévoit des exonérations renforcées pour un certain nombre de territoires. Le travail législatif permettra, sans doute, d'avancer sur ce point.

M. Philippe Houillon. La prise en compte des spécificités de chaque territoire ne signifie pas forcément l'absence de règles transversales. On proposait tout à l'heure d'adapter les normes en fonction de la spécificité des territoires. Je ne suis pas d'accord avec cette préconisation, car ces territoires ont vocation à devenir dynamiques, donc à exporter, et des normes au rabais les empêcheraient de s'inscrire dans le marché européen et mondial, les condamnant au repli sur soi.

M. Gabriel Serville. J'aimerais tant que notre collègue, M. Philippe Houillon, soit notre porte-parole auprès des autres parlementaires de la représentation nationale, car ce qu'il vient de dire est exactement ce que nous ne cessons de répéter depuis plusieurs décennies.

Nos territoires appartiennent avant tout à un bassin de vie. Mon bassin de vie, en tant que Guyanais, n'est ni la France hexagonale ni l'Union européenne, mais l'Amérique du Sud. Mon territoire est voisin du Brésil, du Suriname, et j'ai des relations avec le Guyana, Sainte-Lucie, Saint-Domingue, Trinidad. Nous considérons tous en Guyane qu'exporter dans ce bassin de vie doit être notre priorité.

Je suis favorable à la définition de règles propres à la Guyane, règles qui seraient édictées par la République mais qui s'appliqueraient, de façon intelligente, à un territoire qui n'est précisément pas situé sur le continent européen. La population de la Guyane, son économie, sa sociologie, son climat, sa géographie, sa biodiversité, ne sont pas ceux de l'hexagone. Pourtant, lorsque nous édictons des lois et des règlements, nous partons toujours des réalités hexagonales et européennes pour ensuite les adapter aux configurations de l'outre-mer, qui en général n'ont pas grand-chose à voir.

La représentation nationale doit comprendre que nous ne demandons pas l'autonomie ou l'indépendance. Nous attendons simplement que la République à laquelle nous appartenons se montre plus perspicace et plus intelligente et ne cherche pas à appliquer la même loi partout. Les petites adaptations ont des limites. Quand on considère le taux du

chômage dans nos territoires et la dégradation de nos sociétés, on se demande si l'échec de la République n'est pas dû à la cécité qui l'empêche de voir certaines réalités.

M. Napole Polutélé. Je vous remercie, monsieur le président et monsieur le rapporteur, pour le travail que vous avez accompli. Vous dites que nous devons prendre le train en marche ; malheureusement la collectivité de Wallis-et-Futuna est restée en gare car elle ne bénéficie pas de toutes ces mesures dont nous venons de faire l'éloge.

L'aide au fret, en réduisant le coût de la vie, serait une mesure bénéfique pour notre collectivité. Wallis-et-Futuna peut-il bénéficier, d'ores et déjà, de cette aide ?

M. le président Jean-Claude Fruteau. Oui, cette collectivité est inscrite dans le champ d'application de la mesure.

Mes chers collègues, le débat étant maintenant achevé, je vous propose de passer aux votes.

Je mets aux voix les sept propositions du rapport que nous venons de vous présenter, ainsi que la huitième proposition de notre collègue, M. Jean Jacques Vlody, proposition qu'il est possible de formuler de la manière suivante : « *Accompagner financièrement ou techniquement les entreprises ultramarines lorsqu'elles sont obligées de prévoir des démarches de certification* ».

Les huit propositions sont adoptées à l'unanimité.

Je mets maintenant aux voix le rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité

La séance est levée à 18 heures 55.