



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 31

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	6
I. UNE AMBITION POUR LES OUTRE-MER PRÉSERVÉE, MALGRÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSÉ	7
A. DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERT ESSENTIELLEMENT SORTANTES.....	8
B. UNE BAISSÉ NON NÉGLIGEABLE DU MONTANT DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION	9
C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSÉ.....	10
1. La réalité des sous-consommations et du rythme des consommations.....	10
2. L'ajustement à la baisse des crédits de paiement.....	10
3. Le problème de l'ingénierie.....	11
II. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER QUI S'EXPLIQUE PAR LA PRÉVISION DE L'ACOSS	12
A. LA RÉFORME DU RÉGIME D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER CONDUIRAIT À UNE RÉDUCTION DE 2,3 % DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES	12
1. Une baisse de 34 millions d'euros des crédits consacrés au soutien aux entreprises	12
2. Les adaptations proposées par le rapporteur spécial.....	13
B. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME.....	14
1. Des crédits de fonctionnement du ministère inchangés.....	14
2. Des crédits en faveur de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle stables.....	15
3. Le maintien de la nouvelle action <i>Financement de l'économie</i> à son niveau de 2019.....	15

III. UNE BAISSÉ NON NÉGLIGEABLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER.....	16
1. Une ligne budgétaire unique en nette baisse.....	16
2. Une hausse des AE mais une baisse des CP de l'action 02 <i>Aménagement du territoire</i>	17
3. Une légère progression des montants dédiés à la continuité territoriale.....	18
4. Une baisse très sensible des crédits de deux actions.....	19
5. Une stabilité des autorisations d'engagement de trois actions en faveur de l'économie ultramarine	20
IV. L'OUTIL DE LA FISCALITÉ, UN LEVIER POUR L'OUTRE-MER	21
A. DES DÉPENSES FISCALES D'UN MONTANT TRÈS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES	21
1. Dépenses fiscales rattachées au programme 138 <i>Emploi outre-mer</i>	21
2. Dépenses fiscales rattachées au programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	22
B. LES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES.....	22
1. La suppression de dépenses fiscales inefficaces	22
2. La transformation du CITE en prime versée par l'ANAH	23
3. L'amendement gouvernemental visant à instaurer un régime de vente hors taxes en Martinique et en Guadeloupe	23
4. Des mesures non spécifiques aux outre-mer mais susceptibles de les affecter	24
a. La baisse du montant de la taxe affectée aux chambres d'agriculture.....	24
b. Une rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat préjudiciable aux outre-mer	24
C. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	25
1. Corriger un effet pervers, dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.....	25
2. Améliorer les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)	25
3. Rétablir la réduction d'impôt de l'article 199 <i>undecies</i> C du CGI	26
EXAMEN EN COMMISSION	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	29

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 60 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES ANALYSES ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principaux constats budgétaires et fiscaux

– Le montant des autorisations d’engagement de la mission *Outre-mer* demeure presque inchangé, à 2,56 milliards d’euros, traduisant le maintien de l’ambition de l’État pour les outre-mer.

– Les crédits de paiement, à périmètre constant, diminuent de 100 millions d’euros.

– La baisse des crédits est assumée, pour les deux tiers, par le programme 138 *Conditions de vie outre-mer*.

– Les dépenses fiscales rattachées à la mission demeurent un outil puissant de la politique de l’État à destination des outre-mer.

Points de vigilance

– Le montant des compensations d’exonérations spécifiques aux outre-mer est révisé à la baisse de 34 millions d’euros.

– Les montants prévus pour la « ligne budgétaire unique » diminuent sensiblement, malgré l’objectif d’une exécution supérieure à 200 millions d’euros par an pour les années 2020 à 2022.

Principales recommandations

1. Améliorer l’information du Parlement en matière de compensation des exonérations de charges sociales.

2. Renforcer l’ingénierie et les moyens d’assistance à maîtrise d’ouvrage dans les outre-mer en les dotant de moyens supplémentaires, pérennes et spécifiques.

3. Réformer l’aide à la continuité funéraire en élargissant les conditions d’éligibilité de l’aide au transport de corps.

4. Instaurer une zone de *duty free* en Guadeloupe et en Martinique.

5. Maintenir la « niche mécénat ».

6. Étendre le bénéfice des zones franches d’activité nouvelle génération à d’autres activités.

DONNÉES CLÉS

PLAFONDS DE LA MISSION SUR LE PÉRIMÈTRE DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES AU FORMAT DU PLF POUR 2020

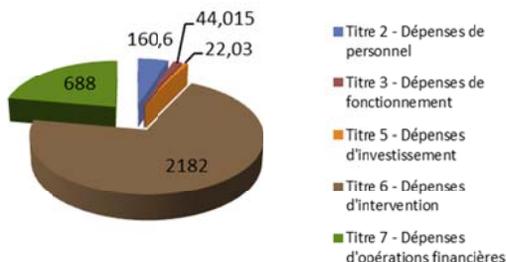
(en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	2021	2022
Crédits de paiement	2 458	2 358	2 358	2 358

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT A PÉRIMÈTRE COURANT, EN EUROS

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2019	Demandées pour 2020	Variation 2020 / 2019 en %	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Variation 2020 / 2019 en %
138 - Emploi outre-mer	1 780 782 734	1 746 993 038	-1,90	1 784 063 456	1 750 273 760	-1,89
01 - Soutien aux entreprises	1 505 447 963	1 470 736 344	-2,31	1 505 447 963	1 470 736 344	-2,31
02 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	249 734 771	249 854 118	+0,05	253 515 493	254 422 840	+0,36
03 - Pilotage des politiques des outre-mer	2 100 000	2 100 000	0,00	2 100 000	2 100 000	0,00
04 - Financement de l'économie	23 500 000	24 302 576	+3,42	23 000 000	23 014 576	+0,06
123 - Conditions de vie outre-mer	880 583 381	808 889 775	-8,14	791 633 472	659 194 487	-16,73
01 - Logement	222 041 643	215 041 643	-3,15	219 554 467	190 325 308	-13,31
02 - Aménagement du territoire	184 970 970	196 878 770	+6,44	174 227 578	161 871 267	-7,09
03 - Continuité territoriale	42 108 335	42 487 485	+0,90	41 808 335	42 787 485	+2,34
04 - Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	19 591 055	5 650 000	-71,16	21 200 000	5 650 000	-73,35
06 - Collectivités territoriales	261 655 550	198 616 048	-24,09	236 541 386	171 201 122	-27,62
07 - Insertion économique et coopération régionales	869 500	869 500	0,00	869 500	869 500	0,00
08 - Fonds exceptionnel d'investissement	110 000 000	110 000 000	0,00	65 000 000	60 000 000	-7,69
09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	39 346 328	39 346 329	0,00	32 432 206	26 489 805	-18,32
Total pour la mission	2 661 366 115	2 555 882 813	-3,96	2 575 696 928	2 409 468 247	-6,45

Répartition des crédits de paiement par titre (en millions d'euros)



Après d'importantes réformes fiscales qui s'étaient traduites en 2019 par la budgétisation de certaines recettes, l'évolution en 2020 des crédits de la mission *Outre-mer* s'explique essentiellement par des mesures de transfert.

Le montant des autorisations d'engagement (AE) demeure presque inchangé, à 2,56 milliards d'euros, traduisant le maintien de l'ambition de l'État pour les outre-mer. Celle-ci s'articule notamment autour d'une politique de réduction du coût du travail et d'amélioration de la compétitivité des entreprises, d'un accompagnement des collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leur territoire, d'un programme d'investissements publics, d'efforts en faveur de la mobilité, de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle, d'un appui aux financements bancaires. La réalité des sous-consommations passées conduit en revanche, hors mesures de périmètre et de transfert, à **un ajustement à la baisse des crédits de paiement (CP) de 100 millions d'euros.** Il importe d'autant plus **de ne pas négliger l'outil de la fiscalité.**

L'analyse des crédits budgétaires de la mission *Outre-mer* ne rend pas pleinement compte de l'action de l'État à destination des outre-mer. Tel que retracé dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2020, l'effort total de l'État à destination des outre-mer mobilise 90 programmes, relevant de 30 missions, auxquels s'ajoutent des prélèvements sur recettes. Les dépenses fiscales étant estimées à 4,5 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2020, **c'est un montant total de 26,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 26 milliards d'euros en crédits de paiement en 2020 qui est consacré aux outre-mer.**

I. UNE AMBITION POUR LES OUTRE-MER PRÉSERVÉE, MALGRÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSÉ

À périmètre courant, le montant des autorisations d'engagement diminue, passant de 2,66 milliards d'euros à 2,56 milliards d'euros. Cela s'explique, pour les deux tiers, par des mesures de transfert mais aussi, à hauteur d'un tiers, par la révision à la baisse de la prévision par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) du montant de la compensation par le budget de l'État des exonérations de cotisation spécifiques aux outre-mer. En outre, hors mesures de périmètre et de transfert, les crédits de paiement connaissent une baisse de 100 millions d'euros (66 millions d'euros hors variation de la prévision de l'ACOSS).

Par ailleurs, le plafond d'emplois de la mission est relevé de 35 équivalents temps plein travaillé, passant de 5 548 à 5 583 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

A. DES MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERT ESSENTIELLEMENT SORTANTES

La mission est affectée par deux mesures sortantes et une mesure entrante.

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* connaît une mesure de périmètre. La dotation globale d'autonomie au bénéfice de la Polynésie française, imputée sur l'action 6 *Collectivités territoriales* et destinée à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique, est désormais financée par prélèvement sur les recettes de l'État (PSR), comme le prévoit l'article 23 du projet de loi de finances pour 2020. Son montant reste de 90,6 millions d'euros.

En outre, conformément aux termes de la réunion interministérielle du 19 mars 2019, sont intégrés en PLF 2020 dans le périmètre de l'action *Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane* du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires* les crédits inscrits au contrat de convergence et de transformation (CCT) portés par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*. À ce titre, il est procédé à un transfert en base de 7,2 millions d'euros en AE et de 2,7 millions d'euros en CP. Le montant du transfert en CP permet de couvrir 37 % des engagements la première année. Des transferts complémentaires en CP seront nécessaires en 2021 (60 % des AE) et en 2022 (85 % des AE).

Sont également débasés 200 000 euros au profit de l'action 08 *Plan chlordécone* du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Cohésion des territoires*.

En sens inverse, le versement de la compensation des pertes de recettes de la collectivité de Guyane résultant de la suppression de la part d'octroi de mer affectée à la collectivité par dérogation à l'affectation au profit des communes, d'un montant 27 millions d'euros, inchangé par rapport à 2019, est re-budgétisé. Il s'agit là de la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour des comptes : « *Prolonger le versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale à hauteur du montant versé en 2019 en contrepartie de la mise en œuvre d'une maîtrise de ses dépenses* » ⁽¹⁾. Or un prélèvement sur recettes ne peut être soumis au respect de critères de gestion. L'article 21 du projet de loi de finances a donc pour objet de supprimer le prélèvement sur ressources de l'État à destination de la Guyane et d'instituer une dotation budgétaire.

(1) *Cour des comptes*, La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane, observations définitives (19 juin 2019), p. 8.

B. UNE BAISSE NON NÉGLIGEABLE DU MONTANT DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION

Le montant des autorisations d'engagements comme celui des crédits de paiement est affecté par la révision à la baisse de 34 millions d'euros de la prévision par l'ACOSS du montant de la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les outre-mer. Celui-ci passerait de 1,51 milliard d'euros à 1,47 milliard d'euros, soit une baisse de 2,31 % qui explique entièrement la baisse des autorisations d'engagement, hors mesures de périmètre et de transfert.

Sans qu'il soit possible d'établir un lien de causalité certain, force est de constater que cette révision à la baisse du montant de la compensation des exonérations intervient après une réforme de grande ampleur des exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques aux outre-mer. L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019⁽¹⁾ a modifié les barèmes des différentes formes de l'exonération applicable aux employeurs implantés en outre-mer, un décret du 15 mars 2019⁽²⁾ détaillant les modalités de calcul, notamment les formules applicables sur les plages de dégressivité, de ces exonérations et précisant les modalités d'éligibilité des employeurs au régime d'exonération dit « d'innovation et de croissance » nouvellement créé.

La publication tardive du décret, la nouveauté du dispositif, les difficultés déclaratives qu'ont pu rencontrer les entreprises, les régularisations en cours ou à venir rendent fragile toute anticipation du montant exécuté en 2020, *a fortiori* s'il s'agit d'une prévision établie au mois de juin 2019.

Le rapporteur spécial n'est cependant pas d'avis de considérer cette prévision comme un paramètre purement exogène ne devant pas entrer en compte dans l'appréciation des crédits de la mission *Outre-mer* : la compensation de ces exonérations est un élément à part entière de la politique de l'État en faveur de l'emploi outre-mer. À cet égard, pour préserver pleinement le niveau des engagements en faveur de l'outre-mer, le rapporteur spécial aurait préféré que cette révision à la baisse du montant des compensations d'exonération soit compensée par un abondement symétrique d'autres actions de la mission.

(1) Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019 relatif à l'exonération de cotisations sociales applicable aux employeurs implantés en outre-mer.

C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN BAISSÉ

Au-delà des mesures de transfert et de périmètre précédemment décrites, les crédits de paiement connaissent une baisse de 100 millions d'euros.

1. La réalité des sous-consommations et du rythme des consommations

L'exercice 2018 a été marqué par des sous-consommations, portant essentiellement sur le programme 123. Après corrections techniques des montants d'exécution extraits du logiciel *CHORUS*, il apparaît que la sous-consommation des AE était purement optique. En revanche, une sous-consommation de 70,5 millions d'euros de CP qui n'ont pu être utilisés ni reportés doit être constatée.

Un retour d'expérience a été réalisé, avec les territoires concernés par la sous-exécution, afin d'identifier les causes et de mettre en œuvre un plan d'action. Au plan local, les dialogues de gestion entre les responsables de BOP et les maîtres d'ouvrages ont été renforcés, de façon à fiabiliser les prévisions de dépenses en CP. Par ailleurs, des relances plus formelles sont adressées aux maîtres d'ouvrage, concernant la production des factures et pièces justificatives nécessaires aux paiements. Dans certains cas, des modifications ont été apportées aux critères de programmation des opérations afin d'éviter des engagements budgétaires sur des opérations dont la maturité n'est pas garantie.

Les difficultés d'ingénierie ont été signalées comme un facteur déterminant dans les retards de consommation sur plusieurs territoires ; le rapporteur spécial y reviendra. Ainsi, à Mayotte et en Guyane, il a été décidé de mettre en place des plateformes d'ingénierie, afin d'accompagner les collectivités confrontées à ces difficultés. La mise en place de la plateforme de Guyane fait d'ailleurs l'objet d'un accompagnement financier de la part du Fonds de transformation de l'action publique.

Cependant, malgré les actions engagées, une sous-exécution reste possible en 2019, pour les mêmes raisons. Alors que plus de 1,6 milliard d'euros de crédits ont été engagés sur l'ensemble des territoires sur les crédits du programme 123, le total des factures produites ou attendues d'ici la fin de l'année pourrait ne pas être à la hauteur des disponibilités budgétaires prévues en loi de finances 2019 au profit des territoires ultramarins.

2. L'ajustement à la baisse des crédits de paiement

Avec une baisse de 100 millions d'euros des crédits de paiement, ou 66 millions d'euros hors effet de la variation de la prévision de l'ACOSS, force est de constater que **la programmation budgétaire pour 2020 s'adapte à la réalité de l'exécution constatée. Le rapporteur spécial y voit un souci compréhensible et un effort appréciable de sincérité budgétaire. Il aurait cependant préféré que les crédits de paiement de la mission *Outre-mer* soient sanctuarisés et que des solutions de nature à régler rapidement le problème des sous-consommations soient mises en œuvre.**

L'argument du coût du financement par l'emprunt a pu être invoqué pour justifier cette prudence dans la programmation des crédits de paiement. **En une période de taux négatifs, le rapporteur spécial juge cet argument peu convaincant.** L'Agence France trésor relève ainsi :

« Depuis le début de l'année 2019, la France a continué de bénéficier de conditions de financement inédites, les emprunts obligataires souverains français étant à rendement négatif jusqu'aux maturités proches de 15 ans fin septembre 2019, après une baisse continue des taux depuis un an, ponctuée par une forte chute de fin mai à août 2019. Le taux moyen pondéré sur les émissions de dette à moyen et long terme ressort ainsi à 0,17 % sur les trois premiers trimestres de l'année 2019, à comparer à un taux de 0,53 % en 2018 et une moyenne de 2,17 % sur la période 2009-2014.

« Dans ce contexte, le scénario de charge de la dette pour 2020 fait l'hypothèse d'une stabilité des taux courts et d'une légère remontée des taux d'intérêt de long terme. Les taux à 3 mois et à 10 ans sont ainsi prévus à - 0,50 % et 0,70 %, respectivement, à la fin de l'année 2020. »⁽¹⁾

3. Le problème de l'ingénierie

Les sous-consommations et la lenteur des décaissements révèlent notamment des défauts de pilotage, des problèmes d'ingénierie et de mise en œuvre des projets.

Dès lors, le rapporteur spécial prend acte de la création, à compter du 1^{er} janvier 2020, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)⁽²⁾, qui *« a pour mission, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements [...] dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins [...], du logement, des mobilités, de la mobilisation pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation, notamment commerciale et artisanale, des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques ».*

Fruit de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique, l'ANCT doit conclure, avant le 1^{er} janvier 2020, des conventions avec cinq établissements partenaires (Agence nationale pour la rénovation urbaine, ANRU ; Agence nationale de l'habitat, ANAH ; Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME ; Centre d'études et d'expertise sur les risques,

(1) Agence France Trésor, Bulletin mensuel, n° 352, septembre 2019.

(2) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.

l'environnement, la mobilité et l'aménagement, CEREMA ; Caisse des dépôts et consignations), qui prévoient les conditions dans lesquelles ceux-ci participent au financement et à la mise en œuvre d'actions dans les territoires où l'Agence intervient. **Le rapporteur spécial considère cependant que l'ANCT ne pourra à elle seule, faute de structures spécifiques et permanentes implantées dans tous les outre-mer, constituer la solution pertinente aux difficultés rencontrées.**

Le rapporteur spécial note en revanche avec intérêt la mise en place en Guyane et à Mayotte, d'ici à la fin de l'année et conformément au Livre bleu outre-mer, de plateformes d'appui aux collectivités territoriales, labellisées par l'ANCT, afin d'accélérer la mise en œuvre effective des projets des territoires. Il estime nécessaires en matière d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage des moyens supplémentaires, sous la forme de structures pérennes et spécifiques aux outre-mer. Les efforts entrepris à Mayotte et en Guyane devraient être généralisés.

II. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER QUI S'EXPLIQUE PAR LA PRÉVISION DE L'ACOSS

Le programme 138 *Emploi outre-mer* est désormais structuré en quatre actions, dont la principale est l'action 01 *Soutien aux entreprises*, qui représente plus de 84 % des crédits de paiement du programme (92 % hors titre 2) et 60 % des ceux de la mission. C'est ainsi que la baisse des crédits de l'action 01 (- 2,3 %) explique la baisse des crédits du programme (- 1,9 %), tandis que les crédits des autres actions augmentent légèrement ou restent stables.

A. LA RÉFORME DU RÉGIME D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER CONDUIRAIT À UNE RÉDUCTION DE 2,3 % DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES

1. Une baisse de 34 millions d'euros des crédits consacrés au soutien aux entreprises

Les allègements et exonérations de cotisations de sécurité sociale dont bénéficient les entreprises et les travailleurs indépendants ultramarins ont connu une importante réforme en 2019. Le dispositif existant prend en compte la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019 et sa compensation par un renforcement des exonérations de charges patronales. À ce titre, les exonérations applicables en outre-mer, dites « LODEOM », en référence à la loi pour le développement économique des outre-mer ⁽¹⁾, bénéficient d'une assiette élargie, à l'instar du dispositif de droit commun.

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

Par ailleurs, le dispositif est rationalisé et recentré autour des niveaux proches du SMIC. Au niveau du SMIC, les charges patronales sont nulles. Le dispositif est ensuite modulé selon les trois régimes d'exonérations définis pour les outre-mer : un barème dit « de compétitivité » ; un barème dit « de compétitivité renforcée » ; un barème dit « innovation et croissance ». Le dispositif existant antérieurement a été maintenu dans les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui, du fait de leur autonomie fiscale, ne bénéficiaient pas du CICE.

Le dispositif d'exonérations de cotisations sociales qui s'applique aux travailleurs indépendants a pour sa part été réformé dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Des seuils de revenus définis par référence au plafond annuel de sécurité sociale (PASS) déterminent la dégressivité et la sortie du dispositif, tout en maintenant son équilibre général. En outre, le financement de la compensation des exonérations forfaitaires accordées aux particuliers employeurs de personnel de maison en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion est également assuré par l'action 01 du programme 138.

Comme indiqué précédemment, **les montants alloués pour 2020 à la compensation des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer s'établissent à 1,47 milliard d'euros, en baisse de 34 millions d'euros.**

Le rapporteur spécial aurait souhaité, si l'on prévoit de dépenser 34 millions d'euros de moins au titre de ces compensations, que l'on envisage d'abonder d'autres lignes de la mission d'un montant global de 34 millions d'euros, ou que l'on réévalue les paramètres du dispositif d'exonération de charges pour que le montant compensé ne diminue pas.

2. Les adaptations proposées par le rapporteur spécial

Dans cet esprit, et pour donner tout son sens à la « clause de revoyure » évoquée par le Gouvernement, le rapporteur spécial a déposé plusieurs amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale. **Le rapporteur spécial se félicite de l'adoption en séance de son amendement tendant à faire bénéficier la presse du régime de compétitivité renforcée** ⁽¹⁾.

En effet, ce secteur était soumis au régime intermédiaire dit de compétitivité alors qu'il pouvait bénéficier antérieurement du barème le plus avantageux des exonérations LODEOM. Cette situation avait sensiblement accru les charges sociales dont devaient s'acquitter des entreprises déjà très fragilisées par ailleurs.

(1) Amendement n° 2006 rectifié portant article additionnel après l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, devenu l'article 8 quater du projet adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le rapporteur note avec intérêt que sa proposition de rehausser les seuils de début de dégressivité et de sortie applicables aux entreprises ultramarines bénéficiant du barème de compétitivité renforcée, pour les porter respectivement à 2,2 SMIC (au lieu de 1,7) et 3 SMIC (au lieu de 2,7) ⁽¹⁾, a suscité le débat et que le Gouvernement a sous-amendé cette proposition en fixant le seuil de début de dégressivité à 2 SMIC. **Le rapporteur souhaite que le débat sur les seuils régissant les barèmes d'exonération de charges se poursuive au Sénat et en lien avec le monde économique.**

Par ailleurs, compte tenu de la complexité des dispositifs et de la spécificité des dépenses dites « de guichet », « c'est-à-dire dont les leviers de maîtrise sont la modification de paramètres législatifs ou réglementaires pour ouvrir le niveau et les conditions d'ouverture des droits » ⁽²⁾, **le rapporteur spécial souhaiterait que l'information du Parlement sur la construction du montant inscrit dans le projet de loi de finances au titre de la compensation des exonérations de charge soit plus détaillée qu'elle ne l'est actuellement.**

Pourraient ainsi être systématiquement communiqués au Parlement le détail précis des chiffres de l'ACOSS sur lesquels la direction générale des outre-mer (DGOM) se fonde et les éventuels calculs et retraitements qui permettent de parvenir au montant de la dotation budgétaire de l'action 01.

B. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME

Les montants de crédits demandés en PLF 2020 pour les actions 03 *Pilotage des politiques des outre-mer*, 02 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* et 04 *Financement de l'économie* varient très peu des montants inscrits en loi de finances pour 2019.

1. Des crédits de fonctionnement du ministère inchangés

Le niveau des crédits inscrits à l'action 03 *Pilotage des politiques des outre-mer*, essentiellement destinés au financement des dépenses de fonctionnement du cabinet de la ministre des outre-mer, de la DGOM, de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM), demeure inchangé, à 2,1 millions d'euros.

Ponctuellement, cette action finance également des événements tels les commémorations du Comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclave ou le forum des étudiants outre-mer. La DIEFCOM participe en outre au financement d'actions associatives destinées à promouvoir l'égalité des ultra-marins installés en métropole ou à renforcer les liens avec les collectivités d'origine.

(1) Amendement n° 2007 portant article additionnel après l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

(2) *Cour des comptes*, Mission Outre-mer, Note d'analyse de l'exécution budgétaire (2018).

2. Des crédits en faveur de l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle stables

Les crédits demandés pour l'action 02 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* sont d'un **montant de près de 250 millions d'euros en AE (quasi inchangé) et de 254,4 millions d'euros en CP (+ 0,4 %)**.

Ils financent notamment le service militaire adapté (SMA), la subvention pour charge de service public de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) et des actions de formation en mobilité au profit des ressortissants des départements et collectivités d'outre-mer (notamment le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle et les dispositifs de formation des cadres tels « Cadres de Mayotte », « Cadres pour Wallis-et-Futuna » et « Cadres Avenir Nouvelle-Calédonie ») et la subvention versée à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS).

Le SMA évolue et devient le SMA 2025, reposant sur de nouvelles dynamiques destinées à garantir une employabilité durable, qui s'appuient sur l'acquisition de compétences sociales et professionnelles par chaque volontaire, évaluées et sanctionnées en fin de parcours, un accompagnement médico-psycho-social structuré en lien avec les divers acteurs territoriaux, une interaction plus forte avec les acteurs économiques de chaque territoire et les opérateurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi, une ingénierie de formation et un environnement de vie résolument tournés vers le numérique.

En cours de gestion, le budget opérationnel de programme (BOP) SMA sera abondé de fonds de concours et d'attributions de produits. Au titre des dépenses de fonctionnement, il s'agira essentiellement, pour un montant global de 15 millions d'euros, de subventions issues du Fonds social européen (FSE), de l'Initiative emploi jeunes (IEJ) et des collectivités locales. Au titre des dépenses d'investissement et des immobilisations corporelles il s'agira, pour un montant de 1,4 million d'euros, de fonds de concours au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER). **Ces 16,4 millions d'euros représentent la totalité des fonds de concours et attributions de produits attendus par la mission.**

En outre, le SMA bénéficie de toute la hausse du plafond d'emplois de la mission, avec 35 ETPT supplémentaires.

3. Le maintien de la nouvelle action *Financement de l'économie* à son niveau de 2019

Créée par la loi de finances pour 2019, l'action 04 *Financement de l'économie*, dont **les crédits atteignent un montant de 23 millions d'euros**, porte à la fois des mesures transférées depuis l'action 01 du programme et des dispositifs nouveaux issus des ressources dégagées par l'extinction de la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR) et la réforme de la réfaction de l'impôt sur le revenu dont bénéficiaient les contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer.

Les dispositifs financés concernent le prêt de développement outre-mer (PDOM), les subventions d'investissement dans le cadre d'appels à projets outre-mer et le soutien au microcrédit outre-mer.

Le rapporteur spécial se félicite particulièrement de l'abondement de la dotation versée au titre de la loi de finances pour 2019 (7,5 millions d'euros) de 10 millions d'euros supplémentaires pour élargir les critères d'attribution du PDOM aux entreprises situées dans les collectivités du Pacifique et aux entreprises de moins de trois ans.

III. UNE BAISSÉ NON NÉGLIGEABLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* est structuré en huit actions, dont la plus importante, en montant de crédits demandés, est l'action 01 *Logement*, dite « Ligne budgétaire unique ». **Ses crédits passent de 880,6 millions d'euros à 808,9 millions d'euros en AE, soit une baisse de 8,14 %, et de 791,6 millions d'euros à 659,2 millions d'euros en CP, soit une baisse de 16,73 %.** Ce programme supporte les deux tiers de la baisse des crédits de paiement, hors mesures de périmètre et de transfert. Toutes les actions connaissent une baisse des autorisations d'engagement, hors l'action 02 *Aménagement du territoire*, et des crédits de paiement, hors l'action 03 *Continuité territoriale*.

1. Une ligne budgétaire unique en nette baisse

L'action 01 couvre six activités principales : estimation des besoins et apport en ingénierie ; logement social et actions foncières ; amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique ; accession sociale à la propriété et amélioration du parc privé ; accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; résorption de l'habitat insalubre et informel.

Les moyens budgétaires du ministère sont complétés par des mesures d'incitation fiscale à l'investissement et par le crédit d'impôt, prolongé jusqu'au 31 décembre 2025, afin de soutenir les bailleurs sociaux dans l'équilibre financier de leurs opérations de logements locatifs sociaux.

Comme l'indique le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, les priorités pour 2020 sont notamment le maintien de l'effort en termes de construction neuve et un renforcement de l'action en matière de réhabilitation du parc de logement privé et public. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre continueront également à être soutenues.

Le Livre Bleu outre-mer, remis au Président de la République le 28 juin 2018, annonçait la tenue d'une conférence logement destinée à mobiliser l'ensemble des partenaires pour donner un nouveau souffle à la politique du logement outre-mer. Cette conférence s'est tenue du 31 janvier au 10 juillet 2019.

À la suite de celle-ci, l'État et ses opérateurs (ANAH, ANRU) s'engagent à maintenir un effort budgétaire et fiscal significatif sur le logement. Or, dans son rapport spécial annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2018, **le rapporteur spécial avait mentionné l'exécution budgétaire de la LBU comme une source particulière d'inquiétude**. Alors même que le logement était une priorité annoncée de la mission, les dépenses budgétaires en sa faveur n'avaient jamais été aussi faibles qu'en 2018 : 162,9 millions d'euros, soit une baisse de 36 millions d'euros en CP par rapport à 2017, et un montant inférieur de 64,8 millions d'euros aux CP programmés.

Dès lors, le rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement se fixe pour objectif, sur le prochain triennal 2020-2022, de revenir à une exécution de la LBU supérieure à 200 millions d'euros. Il relève toutefois que les crédits de la LBU passent de 222 millions d'euros à 215 millions d'euros, soit une baisse de 3,15 % et de 219,6 millions d'euros à 190,3 millions d'euros en CP, soit une baisse de 13,3 %. Il conviendra d'être très attentif à la réalité de l'exécution et à la programmation des prochaines années.

Le rapporteur spécial note avec satisfaction un effort en faveur de l'ingénierie : conformément aux conclusions de la conférence logement, c'est un financement de 7 millions d'euros en AE et 6,2 millions d'euros en CP qui est prévu dans le cadre de la ligne budgétaire unique pour les études et autres intervention en ingénierie.

Le rapporteur spécial se félicite par ailleurs de la création d'un nouveau dispositif d'aide à l'accession et de sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer. Deux ans après la mise en extinction des aides personnelles au logement à l'accession par l'article 126 de la loi de finances pour 2018, cette mesure, qui fait l'objet de l'article 72 du projet de loi de finances pour 2020, aura un coût de 2,2 millions d'euros⁽¹⁾, pris en charge par la mission *Cohésion des territoires*. Un soutien de 11,5 millions d'euros au titre de la LBU est prévu, pour un objectif de réalisation de 350 logements, avec une subvention moyenne unitaire de 33 000 euros, pour traiter les situations les plus problématiques.

2. Une hausse des AE mais une baisse des CP de l'action 02 Aménagement du territoire

Les crédits de l'action Aménagement du territoire passent de 185 millions d'euros à 196,9 millions d'euros en AE, soit une hausse de 6,44 %. En revanche, en CP, ils passent de 174,2 millions d'euros à 161,9 millions d'euros.

(1) Évaluations préalables du projet de loi de finances, p. 511.

Cette action, qui vise à contribuer au développement économique et social des outre-mer, ainsi qu'à leur transition écologique et énergétique, porte les financements prévus dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (CCT), articulés autour de la « Trajectoire outre-mer 5.0 » (zéro exclusion, zéro carbone, zéro déchet, zéro polluant agricole, zéro vulnérabilité), et des contrats de développement et de projets, conclus avec les collectivités d'outre-mer non engagées encore dans une démarche de CCT. Au total, **les opérations contractualisées représentent 182,1 millions d'euros en AE et 137,9 millions d'euros en CP, soit 92,5 % des AE et 85,2 % des CP.**

Parmi les opérations non contractualisées figurent notamment le plan sésime Antilles, le Fonds intercommunal de péréquation (FIP) pour l'équipement des communes en Nouvelle-Calédonie, des actions en faveur du développement économique en Nouvelle-Calédonie, des actions dans le domaine de l'environnement, les crédits alloués aux observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), dont les crédits doublent, passant de 300 000 à 600 000 euros.

Le rapporteur spécial propose, dans le cadre de l'action *Aménagement du territoire*, de doter les outre-mer de moyens d'ingénierie supplémentaires. Pour améliorer les conditions de vie des habitants et la cohésion sociale des territoires ultramarins, il est primordial d'accompagner les collectivités territoriales dans l'aménagement et le développement de leur territoire. En la matière, le renforcement des moyens d'ingénierie, d'études et de maîtrise d'ouvrage financés par l'État est crucial. Le Gouvernement l'a bien compris, qui y consacre au total 13 millions d'euros. **Le rapporteur estime qu'il est possible de faire davantage encore.**

3. Une légère progression des montants dédiés à la continuité territoriale

L'action 03 *Continuité territoriale* est dotée d'un montant de 42,5 millions d'euros, en progression de 0,9 % en AE et de 2,34 % en CP.

Un quart de ce montant environ (26,1 %) est consacré aux dessertes maritime et aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la desserte aérienne des îles de Wallis et Futuna, au Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) et aux dispositifs connexes.

Les trois quarts restants financent, *via* le fonds de continuité territoriale, sous condition de ressources, les diverses aides prévues au titre de la continuité territoriale : l'aide à la continuité territoriale (ACT), qui concourt au financement d'une partie des titres de transport de personnes résidant outre-mer entre leur collectivité de résidence et l'hexagone, le passeport pour la mobilité des études, le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle.

Le rapporteur spécial a souhaité approfondir la question de l'aide à la continuité territoriale en se concentrant sur son volet funéraire, particulièrement sur l'aide au transport de corps, instaurée par l'article 47 de la loi dite EROM ⁽¹⁾. Celle-ci vise à financer, sous conditions de ressources et à défaut de service assurantiel, une partie de la dépense afférente au transport aérien de corps engagée par une personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles du défunt et régulièrement établie sur le territoire national.

Le champ de cet aide est restreint par des critères d'éligibilité drastiques au point de priver le dispositif de son intérêt. Ouverte aux seules personnes ayant leur résidence habituelle dans les outre-mer, elle ne permet pas à des personnes nées dans les outre-mer et demeurant depuis longtemps dans l'hexagone d'être inhumées où elles sont nées, dans les territoires auxquelles elles demeurent liées. En outre, le plafond de ressources fixé – 6 000 euros – est si bas qu'il interdit même à des personnes aux revenus très limités d'en bénéficier.

Il conviendrait de réformer ce dispositif en relevant le plafond de ressources et en renonçant à la condition de résidence habituelle dans les outre-mer. Pourraient, par exemple, être retenus le lieu de naissance, l'existence de liens familiaux ou celle d'un centre d'intérêts matériels et moraux.

Le rapporteur spécial appelle de ses vœux un élargissement de l'aide au transport de corps. Une modification du dispositif ne sera guère coûteuse. Elle n'en serait pas moins importante pour nombre d'ultramarins de condition modeste résidant dans l'hexagone qui souhaiteraient être inhumés dans leur territoire d'origine.

4. Une baisse très sensible des crédits de deux actions

Les crédits des actions 04 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* diminuent de 70,9 % en AE, passant de 19,6 millions d'euros à 5,7 millions d'euros et de 73,1 % en CP, passant de 21,2 millions d'euros à 5,7 millions d'euros.

Le ministère des outre-mer participait au financement de l'allocation spéciale vieillesse et à l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon, deux aides correspondent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), existant en France hexagonale, et délivrées par la caisse de prévoyance sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon. Leur financement relève désormais non plus du programme 123 mais du Fonds de solidarité vieillesse.

Par ailleurs, l'action 04 porte la participation de l'État au financement du régime de solidarité de Polynésie française, au titre de laquelle un montant de 12 millions d'euros était inscrit en projet de loi de finances pour 2019.

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Or, comme l'indique le projet annuel de performances pour 2020, sans la perspective de la poursuite du partenariat État-Pays, envisagée par l'Accord pour le développement de la Polynésie française signé le 17 mars 2017, le président de la Polynésie française a demandé une mission d'appui des trois inspections générales dans le domaine de la santé et de la solidarité en Polynésie française.

Les modalités de prise en compte des conclusions rendues le 19 avril 2019 par la mission font actuellement l'objet de concertations interministérielles, en vue de définir le nouveau cadre d'intervention de l'État, à compter de l'exercice 2020. Une des pistes de travail est la poursuite d'un soutien du programme 123 à compter de 2020, au travers du futur contrat de convergence et de transformation pour le financement des investissements dans le domaine de la santé. **Pour l'heure, ce sont 12 millions d'euros de transferts aux collectivités territoriales qui ne sont plus inscrits dans le cadre de cette action.**

Les crédits de l'action 06 *Collectivités territoriales* baissent également, d'environ un quart. Les AE passent de 261,7 millions d'euros à 198,6 millions d'euros (– 24,1 %) et les CP de 236,5 millions d'euros à 171,2 millions d'euros (– 27,6 %). Cette baisse de 63,1 millions d'euros des AE et de 65,3 millions d'euros des CP s'explique largement par les mesures de périmètre dont la mission est l'objet, qui affectent directement l'action 06.

La dotation globale d'autonomie (90,6 millions d'euros) à destination de la Polynésie française est financée par prélèvement sur recettes, tandis que la compensation à la collectivité territoriale de Guyane de la perte de ressources résultant du transfert du produit de l'octroi de mer aux communes guyanaises (27 millions d'euros), auparavant opérée *via* un prélèvement sur recettes, est rebudgétisée.

Doivent être particulièrement mentionnés au sein de cette action les dotations spéciales pour la construction d'écoles, de collèges et de lycées en Guyane (65 millions d'euros en AE, 36 millions d'euros en CP) et pour la construction d'écoles à Mayotte (10,3 millions d'euros en AE, 9 millions d'euros en CP).

5. Une stabilité des autorisations d'engagement de trois actions en faveur de l'économie ultramarine

En AE, les montants des crédits des actions 07 *Insertion économique et coopération régionales*, 08 *Fonds exceptionnel d'investissement* et 09 *Appui à l'accès aux financements bancaires* sont inchangés par rapport aux montants votés loi de finances initiale pour 2019 : respectivement 0,9, 110 et 39,3 millions d'euros.

Les montants de l'action *Insertion économique et coopération régionales* sont minimes, même si l'enjeu pour les outre-mer du développement de liens avec leur entourage régional est considérable. Ses CP sont inchangés, et d'un montant égal à celui des AE.

L'action *Appui aux financements bancaires*, qui finance des bonifications de prêts aux personnes publiques, connaît une baisse non négligeable de ses crédits de paiement, qui passent 32,4 millions d'euros à 26,5 millions d'euros, soit une baisse de 18,1 %. Ceux du Fonds exceptionnel d'investissement connaissent, eux, une baisse de 5 millions d'euros, soit 7,7 %.

IV. L'OUTIL DE LA FISCALITÉ, UN LEVIER POUR L'OUTRE-MER

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* représentent un montant de 4,5 milliards d'euros, près du double de ses crédits budgétaires. Si aucune réforme d'ampleur n'est prévue dans le cadre du PLF 2020, certaines mesures envisagées dans le cadre de son examen ne sont cependant pas sans conséquences, et le rapporteur spécial formule plusieurs propositions.

A. DES DÉPENSES FISCALES D'UN MONTANT TRÈS SUPÉRIEUR AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* sont d'un montant bien supérieur aux crédits budgétaires de celle-ci. Ne seront rappelées que les principales d'entre elles.

1. Dépenses fiscales rattachées au programme 138 *Emploi outre-mer*

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020
Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et Mayotte	200	200	200
Régimes des départements d'Outre-Mer			
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	180	180	180
Régimes des départements d'Outre-Mer:			
Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	64	64	68
Dispositions communes à l'impôt sur le revenu (bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles et bénéfices non commerciaux) et à l'impôt sur les sociétés			

Source : projet annuel de performances

2. Dépenses fiscales rattachées au programme 123 *Conditions de vie outre-mer*

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale	Chiffrage 2018	Chiffrage 2019	Chiffrage 2020
Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : - 8,5 % pour le taux normal ; - 2,1 % pour le taux réduit	2 070	2 130	2 185
Régimes des départements d'Outre-Mer			
Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	1 534	1 534	1 534
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques			
Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)	428	362	362
Calcul de l'impôt			
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	352	313	313
Calcul de l'impôt			
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer	148	68	70
Calcul de l'impôt			

Source : projet annuel de performances

B. LES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES

Si aucune réforme fiscale d'ampleur relative aux outre-mer n'est envisagée, plusieurs propositions du Gouvernement concernent les outre-mer.

1. La suppression de dépenses fiscales inefficaces

Dans un souci de simplification de la législation fiscale, l'article 7 du PLF 2020 a notamment pour objet d'abroger des dispositifs inefficaces ou sous-utilisés.

Le premier dispositif dont l'abrogation est proposée est l'exclusion temporaire du revenu imposable des bénéfices provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés affectés à des cultures agréées, pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM. Aucun arrêté préfectoral n'ayant été pris afin de fixer les listes de cultures agréées, cette mesure est inapplicable.

Le deuxième est l'exonération de TVA relative à la mise en valeur agricole de terres dans les DOM. L'évaluation préalable de l'article 7 du projet de loi de finances indique que le coût de cette dépense et le nombre de bénéficiaires ne sont pas connus. Aucune donnée prouvant l'utilité de cette dépense fiscale n'est disponible.

3. La transformation du CITE en prime versée par l'ANAH

Dans le cadre de la transformation progressive du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime, prévue à l'article 4 du projet de loi de finances, il est prévu que, dès 2020, les ménages dont le revenu n'excède pas un certain plafond bénéficient de la prime, le crédit d'impôt étant prorogé pour les autres ménages.

L'article 4 renvoyant la fixation des plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité à la prime pour dépenses réalisées outre-mer applicables aux outre-mer à un décret, le rapporteur général, face au risque d'incompétence négative, a déposé un amendement ayant pour objet de le fixer. Cet amendement a été l'objet d'un sous-amendement rédactionnel du Gouvernement et, sous-amendé, a été adopté. Le plafond serait ainsi fixé à 18 561 euros pour un ménage composé d'une personne, à 24 786 euros lorsqu'il est composé de deux personnes, à 29 807 euros lorsqu'il est composé de trois personnes, à 35 984 euros lorsqu'il est composé de quatre personnes, à 42 332 euros lorsqu'il est composé de cinq personnes, et avec un ajout de 5 321 euros pour toute personne supplémentaire au-delà de la cinquième. Il s'agit donc d'un plafond légèrement inférieur à celui retenu pour la métropole (de l'ordre de 2 % à 5 %).

4. L'amendement gouvernemental visant à instaurer un régime de vente hors taxes en Martinique et en Guadeloupe

Le Gouvernement a déposé en séance un amendement II-2968 ayant pour objet d'instaurer à titre d'expérimentation, pour une durée limitée à quatre années, un régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes. Ce dispositif devait permettre aux magasins de centre-ville autorisés de vendre en exonération de TVA, d'accises et d'octroi de mer des biens à emporter dans les bagages des touristes effectuant des croisières maritimes. Il devait également compléter les dispositifs existants dans les aéroports. Avant l'échéance du dispositif, le Gouvernement devait remettre un rapport au Parlement faisant le bilan de ses coûts et avantages.

Le rapporteur spécial regrette que les conditions d'examen de cet amendement, qui ne faisait que mettre en œuvre la proposition n° 39 formulée dans le cadre du conseil interministériel de la mer du 17 novembre 2017, aient conduit le Gouvernement à retirer en séance ⁽¹⁾ une mesure de nature à stimuler l'économie locale, qui répond à une demande forte des élus de Guadeloupe et de Martinique. Il souhaite que cet amendement soit redéposé tel quel au Sénat, et adopté.

(1) Voir le compte rendu de la troisième séance du vendredi 18 octobre 2019.

5. Des mesures non spécifiques aux outre-mer mais susceptibles de les affecter

a. La baisse du montant de la taxe affectée aux chambres d'agriculture

L'article 27 du PLF pour 2020 a pour objet d'ajuster les ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public.

Dans ce cadre, il était notamment prévu de modifier le plafond de la taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA), l'abaissant de 292 millions d'euros à 247 millions d'euros, et réformant ses modalités de perception et de gestion.

L'abaissement du plafond aurait eu des conséquences très préjudiciables pour les chambres d'agriculture, et pour l'agriculture en général. Il aurait affecté les capacités financières du réseau des chambres et les dispositifs cofinancés. Il aurait également conduit à une réduction de l'offre de services des chambres d'agriculture et à une hausse du coût de ces services. Dans le cas spécifique de la chambre d'agriculture de la Guadeloupe, il aurait pu entraîner la perte de six emplois à temps plein

Le rapporteur spécial a déposé un amendement de suppression de l'abaissement du plafond.

Ces dispositions ayant suscité de vives réactions, le Gouvernement a lui-même présenté un amendement I-3104 rectifié visant à revenir sur la baisse du plafond initialement prévue en le maintenant à 292 millions d'euros, à revenir sur la régionalisation de la collecte de la taxe en maintenant son affectation au niveau départemental et à prévoir un rapport sur les modalités de financement des chambres d'agriculture et les processus de modernisation et de mutualisation du réseau à l'œuvre. **Le rapporteur spécial se félicite de l'adoption de l'amendement du Gouvernement.**

b. Une rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat préjudiciable aux outre-mer

Les entreprises peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 60 % du montant de leurs dépenses de mécénat. Le coût de cette dépense fiscale s'est élevé en 2017 à 902 millions d'euros, concentré, relève la Cour des comptes, sur les très grandes entreprises⁽¹⁾. Le Gouvernement propose donc, par l'article 50 du PLF, d'abaisser de 60 % à 40 % le taux de la réduction d'impôt pour les versements supérieurs à 2 millions d'euros.

Quoiqu'il comprenne le louable souci de maîtrise des dépenses publiques dont procède cette proposition, le rapporteur spécial craint qu'elle ne dissuade des mécènes de financer des opérations qui ne peuvent être menées qu'avec leur concours. En effet, les principaux ratios financiers révèlent une situation financière dégradée des collectivités locales d'outre-mer.

(1) Cour des comptes, Le soutien public au mécénat des entreprises, novembre 2018.

Hors Mayotte, leur taux d'épargne brute en 2017 va de 5,6 % pour la Martinique à 6,6 % pour La Réunion et il est négatif pour la Guyane, ce qui est très inférieur au ratio moyen au niveau de l'ensemble des départements (11,8 %) et des régions (20,1 %). Dans ces conditions, nombre de collectivités locales ultramarines ne peuvent assumer le financement de certaines opérations, notamment des opérations de conservation ou de restauration du patrimoine.

Le rapporteur spécial propose de ne pas appliquer l'abaissement du taux de cette réduction d'impôt aux entreprises établies dans les outre-mer ou, du moins, aux opérations menées dans les outre-mer.

C. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Corriger un effet pervers, dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés

La baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ne s'applique pas aux collectivités ultramarines à autonomie fiscale et ne bénéficie donc pas aux entreprises de ces territoires, où l'essentiel des projets structurants (centrales ; câbles numériques sous-marins ; avions ; logement social et intermédiaire ; investissements hôteliers) sont financés par le dispositif prévu à l'article 217 *undecies* du CGI.

Dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, l'aide fiscale apportée aux projets dans un cadre de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés est directement proportionnelle au taux d'impôt sur les sociétés en vigueur l'année du fait générateur de l'investissement. Par conséquent, la trajectoire de baisse du taux d'IS pour toutes les entreprises aura un impact très négatif sur tous les projets des collectivités relevant de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie.

Le rapporteur spécial souhaiterait que cet effet pervers de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés soit corrigé.

2. Améliorer les zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG)

Créé par la loi de finances pour 2019, le dispositif des zones franches d'activité nouvelle génération prévu par l'article 44 *octies* du code général des impôts (CGI) devait notamment bénéficier au secteur du tourisme « y compris les activités de loisirs et de nautisme s'y rapportant ». L'exigence d'un lien avec le tourisme a conduit l'administration fiscale à retenir une conception trop stricte du nautisme, et ainsi, de manière peu logique, à exclure la réparation et le carénage des bateaux du champ du dispositif.

Le rapporteur souhaiterait y remédier en incluant l'ensemble des activités de nautisme dans le champ des activités bénéficiant du dispositif des ZFANG.

3. Rétablir la réduction d'impôt de l'article 199 *undecies* C du CGI

La loi de finances pour 2019 a prévu un remplacement progressif de la réduction d'impôt de l'article 199 *undecies* C du CGI par le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI ne permet plus d'assurer les opérations de financement qui permettaient aux personnes à faibles revenus de réaliser un certain nombre de travaux de rénovation et de réhabilitation de leurs logements. Les organismes de logement social des départements d'outre-mer ne sont pas en mesure de recourir à un crédit d'impôt qui nécessite un préfinancement. Les occupants qui sont propriétaires de leur logement mais n'ont pas les moyens de faire les travaux qu'implique l'état d'insalubrité de l'immeuble ne pourront pas bénéficier du crédit d'impôt.

Dès lors, le rapporteur spécial juge nécessaire le rétablissement de la réduction d'impôt de l'article 199 *undecies* C pour maintenir une source de préfinancement et, au-delà, pour maintenir un niveau indispensable de réhabilitation des logements dans les outre-mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du jeudi 24 octobre 2019, la commission a examiné les crédits de la mission Outre-mer.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

*Suivant l'avis du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Outre-mer après avoir **adopté un amendement de crédits II-CF990 (II-865)** visant à augmenter de 100 000 euros les crédits permettant l'insertion économique des départements et des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, en opérant un transfert de l'action Pilotage des politiques outre-mer du programme Emploi outre-mer vers l'action Insertion économique et coopération régionale du programme Conditions de vie outre-mer.*

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920020.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

EURODOM

M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint

ACOSS

M. Yann-Gaël Amghar, directeur

M. Nicolas Delaforge, directeur relation cotisant, production & maîtrise des activités

Mme Estelle Denize, secrétaire générale du conseil d'administration, directrice des relations publiques

M. Alain Gubian, directeur financier

Commissariat général à l'égalité des territoires

M. Éric Lajarge, directeur du cabinet

M. Éric Lenoir, chef de la Mission de coordination de l'action interministérielle et sectorielle

Fédération des entreprises des Outre-mer (FEDOM)

M. Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales

Mme Mélinda Jerco, chargée de mission de la zone Antilles-Guyane Saint-Pierre-et-Miquelon

Mme Justine Bertheau, chargée de mission de la zone Pacifique

Direction générale des Outre-mer (DGOM)

M. Emmanuel Berthier, directeur général

M. Charles Giusti, directeur général adjoint

M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

M. Étienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques

Ministère des Outre-mer – Cabinet de Mme la ministre

Mme Sandra-élie Reviriego, conseillère parlementaire

Mme Raphaëlle Seguin, conseillère budgétaire

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

M. Florus Nestar, directeur général

Bpifrance

M. Dominique Caignart, directeur du réseau Île-de-France et Outre-mer

M. Jean-Baptiste Marin-Lamellet, responsable des relations institutionnelles de Bpifrance

Direction du budget

M. Jean-Marc Oléron, sous-directeur (sous-direction SD8)

M. Philippe Alix, chef de bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer

M. Aurélien Warembourg, adjoint au chef de bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer

M. Auguste Moutopoulos, adjoint au chef de bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer