



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 31

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. OLIVIER SERVA

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES ANALYSES ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
PREMIÈRE PARTIE	9
I. TRADITIONNELLEMENT, L'ÉTAT PARTICIPE MOINS AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER QU'AU DÉVELOPPEMENT DE L'HEXAGONE	10
A. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE L'ÉTAT À DESTINATION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	10
B. L'ÉTAT PARTICIPE MOINS AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER QU'À CELUI DE L'HEXAGONE EN TERMES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES	11
II. LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS EN PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	12
A. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS OUVERTS, MAIS UNE DÉCROISSANCE TENDANCIELLE DES CRÉDITS CONSOMMÉS	12
1. La relative stabilité dans le temps du montant des crédits ouverts	12
2. La mission <i>Outre-mer</i> contribue à l'effort de maîtrise de la dépense publique	14
3. En exécution, une diminution tendancielle des crédits consommés	15
B. LE PROGRAMME 138 <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> : LA PREMIÈRE CROISSANCE PROGRAMMÉE DES CRÉDITS DEPUIS 2013	16
1. La diminution continue de l'aide aux entreprises par les exonérations de cotisations	17
2. Les crédits de l'aide à l'insertion professionnelle	19
3. Le pilotage des politiques des outre-mer	19
C. LE PROGRAMME 123 <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN COHÉRENCE AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	20
III. LE NOUVEAU TRAITEMENT DES MESURES DE PÉRIMÈTRE : UNE DÉMARCHE DE SINCÉRITÉ À NE PAS ABANDONNER	24

SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	27
FOCUS 1 : LES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE ET LES ASSISES DES OUTRE-MER	27
1. L'importance cruciale des dispositifs d'incitation fiscale dans la mission <i>outre-mer</i>	27
2. Pour un moratoire sur les dispositifs fiscaux et sociaux outre-mer avant l'aboutissement des travaux des assises des outre-mer	29
FOCUS 2 : LES PLANS DE CONVERGENCE DE LA LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE À L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER ET LEURS TRADUCTIONS BUDGÉTAIRES	39
1. Les plans de convergence de la loi de programmation relative à l'égalité réelle ...	39
2. La nécessité de concrétiser cette convergence par des mesures concrètes et chiffrées	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

PRINCIPALES ANALYSES ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Principaux constats budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2018 propose d'ouvrir des crédits au titre de la mission *Outre-mer* à hauteur de **2,104 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **2,068 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui représente une diminution de 19,8 millions d'euros en AE et une stagnation en CP (+ 1,3 million d'euros). **À périmètre constant, les crédits augmentent toutefois de 3,6 % en AE et de 4,3 % en CP.** Cette hausse en programmation est une bonne nouvelle qui devra se confirmer en exécution alors que, depuis 2013, les crédits consommés de la mission diminuent chaque année.

Le rapporteur rappelle que le soutien budgétaire par habitant en faveur des outre-mer est moins intense que celui à destination de l'hexagone. Les dépenses à destination des outre-mer représentent en effet 3,9 % des dépenses brutes du budget général, alors que les populations des outre-mer comptent pour 4,3 % de la population nationale. Les territoires ultramarins souffrent d'un réel déficit d'investissement public, comparé aux territoires hexagonaux, ce qui justifie l'existence de dispositifs particuliers d'investissement fiscal.

La loi du 27 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique dite « loi EROM » prévoit des **plans de convergence** pour réduire les écarts de développement. Ces plans doivent se traduire par un investissement budgétaire accru de la part de l'État durant les prochaines années. À cet égard, la programmation 2018-2020 est décevante, la croissance en volume des crédits de la mission étant en 2019 et en 2020 inférieure aux objectifs de croissance de la norme de dépenses pilotables de l'État, fixés par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Autrement dit, la **mission Outre-mer contribuera ces années-là en moyenne davantage que les autres missions à l'effort de redressement des finances publiques**, malgré la situation économique et sociale dégradée des territoires ultramarins.

Les principales propositions du rapporteur

1. Concrétiser la mise en œuvre des projets de convergence par une augmentation significative des crédits de la mission en programmation pluriannuelle.

2. Geler le resserrement programmé des dispositifs fiscaux à l'investissement, en attendant les résultats concrets des Assises des outre-mer.

3. Mettre en place un dispositif efficace de préfinancement du crédit d'impôt en faveur de l'investissement productif de l'article 244 *quater* W du code général des impôts.

4. Compenser la diminution des crédits budgétaires en faveur du logement social par le renforcement des dispositifs fiscaux existants.

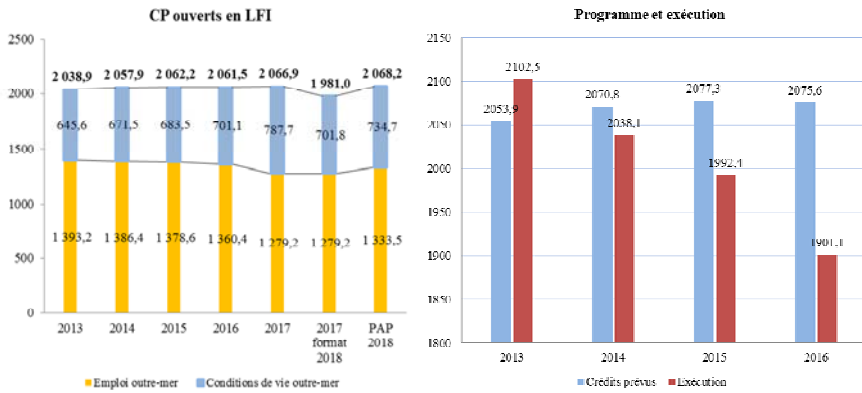
Les constats positifs :

- l’augmentation en 2018 des crédits programmés de la mission ;
- le renforcement de la sincérité de la programmation par la réintégration dans leurs programmes d’origine de crédits transférés à des fins d’affichage en loi de finances initiale pour 2017.

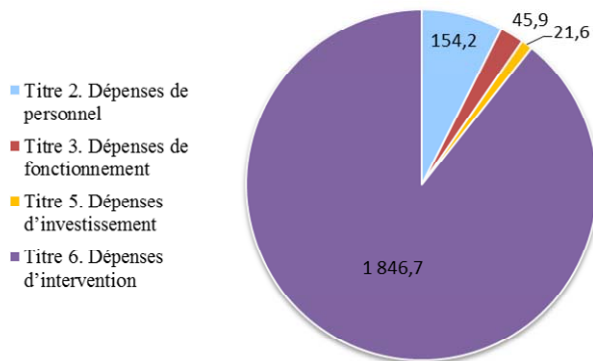
Les points de vigilance :

- la déconnexion entre l’ambition de la loi EROM et la programmation pluriannuelle des crédits ;
- la suppression du CICE outre-mer et le resserrement prévu dans les département et région d’outre-mer de certains dispositifs fiscaux d’aide à l’investissement ;
- la diminution de 8,1 % en AE et de 1,6 % en CP des crédits de l’action *Logement* du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* ;
- la baisse de la subvention pour charge de service public de l’Agence de l’outre-mer.

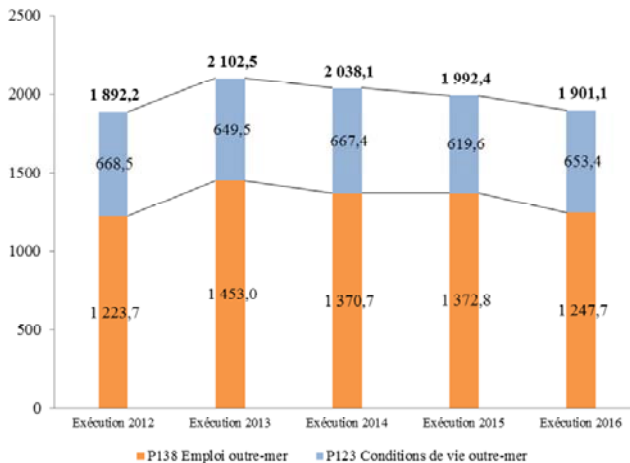
DONNÉES CLÉS



Répartition de la dépense par titre



Consommation CP mission



PREMIÈRE PARTIE

La programmation budgétaire 2018 de la mission *Outre-mer* et, plus généralement, de la politique transversale de l'État en faveur des territoires ultramarins, tient une importance toute particulière, alors que l'année 2017 a été marquée par des événements exceptionnels. Ces derniers doivent trouver des réponses adaptées et rapides, ce qui passe nécessairement par un soutien budgétaire accru à destination des territoires d'outre-mer.

Récemment, les catastrophes climatiques de septembre 2017 qui ont frappé très durement les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe et la Martinique, ont provoqué des dégâts considérables. L'État et les collectivités ont apporté les réponses adéquates à court terme. Il s'agit désormais, à moyen terme, d'accompagner la reconstruction de ces territoires par un soutien exceptionnel aux filières économiques affectées. Ces événements climatiques rappellent que la mission *Outre-mer* finance des dispositifs spécifiques qui ont pour objet la compensation de handicaps structurels, l'un d'entre eux étant le risque plus élevé que dans l'hexagone de catastrophes naturelles.

Sur le plan social, les mouvements d'ampleur qui ont eu lieu en Guyane au printemps 2017 ont malheureusement illustré les besoins ressentis par une grande partie des populations des territoires ultramarins en matière de sécurité, de justice, de santé et d'emploi. Ces événements se sont conclus par la signature de l'accord du 21 avril 2017 entre le Collectif, l'État et la collectivité territoriale de Guyane ⁽¹⁾, prévoyant un plan d'urgence qui doit désormais se manifester par des moyens supplémentaires apportés aux politiques publiques en faveur des outre-mer.

Enfin, le rapporteur spécial insiste sur la nécessité de faire prendre à la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique ⁽²⁾ dite loi « *EROM* » toute sa mesure. Il rappelle que son article premier accorde aux populations des outre-mer « *le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français* ». Les dispositions qu'elle porte sont fondamentales, pour peu que les moyens de son application pleine et entière soient mis en œuvre.

(1) *Accord de Guyane du 21 avril 2017 - Protocole « Pou Lagwiyann dékolé »* (<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/convention/2017/4/21/OME01713117X/jo>).

(2) *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.*

I. TRADITIONNELLEMENT, L'ÉTAT PARTICIPE MOINS AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER QU'AU DÉVELOPPEMENT DE L'HEXAGONE

A. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE L'ÉTAT À DESTINATION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

• La mission *Outre-mer* porte les crédits budgétaires de l'action spécifique de l'État pour le développement économique, social et environnemental des territoires ultramarins. Elle se décline en deux programmes distincts :

– le programme 138 *Emploi outre-mer* porte les crédits visant à renforcer la compétitivité des entreprises et à améliorer la qualification professionnelle des actifs ultramarins ;

– le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* finance les actions de la direction générale des outre-mer (DGOM) relatives à l'aménagement des territoires aux côtés des collectivités territoriales et à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, en facilitant l'accès au logement et à l'éducation, ainsi qu'en assurant les dépenses de secours et de reconstruction en cas de catastrophes naturelles.

Hors contributions d'équilibre au compte d'affectation spéciale pensions (CAS *Pensions*) ⁽¹⁾, les **crédits demandés par le Gouvernement pour la mission *Outre-mer* s'élèvent à 2 056,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 020 millions d'euros en crédits de paiement (CP).**

PLAFONDS DE LA MISSION HORS CONTRIBUTIONS AU CAS PENSIONS

(en milliards d'euros)

	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	Taux de croissance
Autorisations d'engagement	2 020	2 020	0	0,0 %
Crédits de paiement	1 983,9	2 056,5	72,6	3,7 %

Source : projet annuel de performances 2018.

• 26 autres missions contribuent au financement des actions de l'État dans les outre-mer pour un total de **17,2 milliards d'euros en AE et 17 milliards d'euros en CP**. Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent donc 12,2 % en AE/CP du montant total des crédits finançant la politique transversale de l'État dans les outre-mer.

• Les dépenses fiscales rattachées à la mission contribuent pour **4,3 milliards d'euros** au soutien fiscal de l'État envers les territoires des outre-mer. D'après le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de

(1) Les contributions au CAS Pensions de la mission s'élèvent à 48,3 millions d'euros en AE et en CP pour 2018. Lorsqu'il n'est rien précisé, les montants présentés dans le présent rapport intègrent les contributions au CAS Pensions.

finances (PLF) pour 2018, ce montant serait en progression pour la troisième année consécutive, essentiellement sous l'effet de la hausse tendancielle du montant de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE), qui a un effet mécanique sur le montant total des dépenses fiscales de la mission, en raison des conventions d'estimation appliquées ⁽¹⁾.

• **Au total, dépenses fiscales comprises, la politique de l'État dans les outre-mer représente 21,3 milliards d'euros.**

**DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE DE L'ÉTAT
POUR LES OUTRE-MER**

(en milliards d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2017	PLF 2018	Évolution	LFI 2017	PLF 2018	Évolution
Crédits de la mission outre-mer	2,1	2,1	- 0,9 %	2,1	2,1	0,1 %
Crédits budgétaires hors mission outre-mer	14,9	15,1	1,5 %	14,5	14,9	2,7 %
Total crédits budgétaires	17,0	17,2	1,2 %	16,6	17,0	2,4 %
Estimation des dépenses fiscales	4,1	4,3	4,5 %	4,1	4,3	4,5 %
Estimation du montant consacré par l'État à la politique transversale outre-mer	21,1	21,5	1,8 %	20,7	21,3	2,8 %

Source : commission des finances, d'après les données transmises au rapporteur spécial.

B. L'ÉTAT PARTICIPE MOINS AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER QU'À CELUI DE L'HEXAGONE EN TERMES DE CRÉDITS BUDGÉTAIRES

Il faut se défaire de l'idée préconçue selon laquelle le soutien de l'État en faveur des populations et des territoires ultramarins est plus intense que l'aide qu'il apporte à l'hexagone.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le montant des crédits affectés à la politique transversale des outre-mer par rapport au montant des dépenses brutes du budget général oscille entre 3,8 % et 4,0 %, alors que la population ultramarine représente entre 4,2 et 4,3 % de la population nationale.

(1) S'agissant des modalités d'estimation des dépenses fiscales de la mission, on pourra utilement se référer au tome II du document Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2018.

LA PART DU SOUTIEN DE L'ÉTAT AUX OUTRE-MER DANS LE BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF/LF I 2017	PLF 2018
Montant total des crédits concourant à la politique transversale de l'État dans les outre-mer	14,1	14,3	14,4	15,8	16,2	16,6	17,0
Dépenses brutes*	371,8	381,3	395,3	399,6	414,1	427,4	441,0
Part des dépenses des outre-mer dans les dépenses brutes du budget général	3,8 %	3,8 %	3,6 %	4,0 %	3,9 %	3,9 %	3,9 %
Part de la population ultramarine dans la population nationale	4,2 %	4,2 %	4,3 %	4,3 %	4,3 %	4,3 %	4,3 %

* Hors fonds de concours.

Source : commission des finances, d'après les documents de politique transversale.

Ce constat rejoint celui de notre ancien collègue et ancien ministre des outre-mer Victorin Lurel qui a montré dans son rapport au Premier ministre sur l'*Égalité réelle outre-mer* cette différence de moyens mis en œuvre par l'État entre l'hexagone et les outre-mer ⁽¹⁾.

Le même rapport mettait en évidence un écart particulièrement important des dépenses d'investissement ⁽²⁾. Elles étaient ainsi évaluées pour 2016 à 120 euros par habitant en outre-mer contre 169 euros par habitant de l'hexagone, soit une différence de 29 %.

II. LA MISSION OUTRE-MER : UNE STABILITÉ DES CRÉDITS EN PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

A. UNE RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS OUVERTS, MAIS UNE DÉCROISSANCE TENDANCIELLE DES CRÉDITS CONSOMMÉS

1. La relative stabilité dans le temps du montant des crédits ouverts

• Les crédits demandés dans le PLF pour 2018 pour la mission *Outre-mer* atteignent **2 104 millions d'euros en AE** et **2 068 millions d'euros en CP**. Par rapport aux crédits ouverts loi de finances initiale (LFI) pour 2017, ces montants représentent une diminution de 0,9 % en AE et une augmentation de 0,1 % en CP.

Toutefois, des mesures de périmètre intervenues en LFI pour 2017 ont majoré le montant des crédits ouverts, alors qu'à périmètre constant, ce dernier était en nette diminution par rapport à la LFI pour 2016 (-2,8 % en AE et -4,5 %

(1) Rapport au Premier ministre sur l'Égalité réelle outre-mer de M. Victorin Lurel, mars 2016.

(2) Dépenses de titre 5.

en CP). Ces crédits transférés, qui ne correspondaient pas à de réels transferts de compétences entre ministères, ont été réintégrés dans leurs programmes d'origine. Par conséquent, les crédits de la mission *Outre-mer* proposés par le PLF pour 2018 sont minorés des crédits qui avaient été transférés à la mission en LFI pour 2017 pour un montant de 93,6 millions d'euros en AE et de 85,9 millions d'euros en CP (voir *infra*). **À périmètre constant, les crédits de la mission augmentent de 72,6 millions d'euros en AE, soit 3,6 % et de 86,0 millions d'euros en CP, soit 4,3 %.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENTRE LA LFI POUR 2017 ET LE PLF POUR 2018

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	LFI 2017	LFI 2017 format 2018	PAP 2018	Évolution à périmètre courant	Évolution à périmètre constant	LFI 2017	LFI 2017 format 2018	PAP 2018	Évolution à périmètre courant	Évolution à périmètre constant
Programme 138 Emploi outre-mer	1 275,9	1 277,1	1 329,1	+ 51,9	+ 51,9	1 279,2	1 280,4	1 333,5	+ 54,3	+ 53,1
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	848,7	755,1	775,8	- 73,0	+ 20,6	787,7	701,8	734,7	- 53,0	+ 32,9
Total mission	2 124,7	2 032,3	2 104,8	- 19,8	+ 72,6	2 066,9	1 982,2	2 068,2	+ 1,3	+ 86,0

Note : les mesures de périmètre du PLF pour 2018 ont eu pour effet de minorer les crédits du programme 138 de 1,2 million d'euros en AE/CP et de minorer le montant du programme 123 de 93,6 millions d'euros en AE et de 85,9 millions d'euros en CP. Le détail de ces mesures est présenté au III de la présente partie.

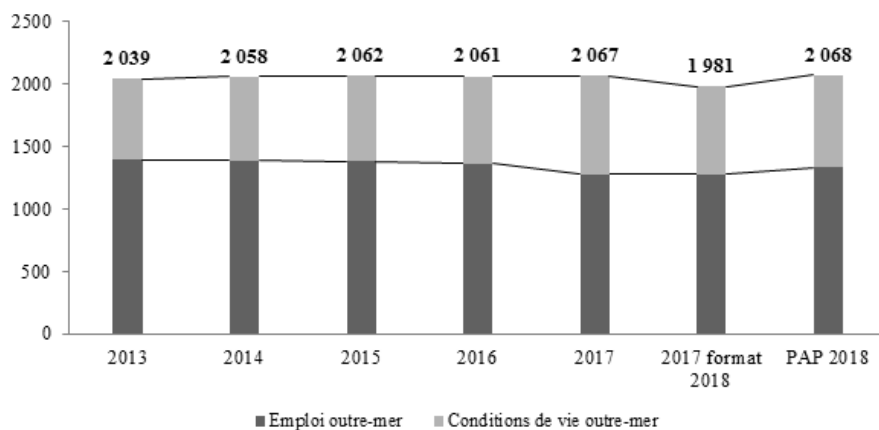
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

• Entre les programmations 2014 et 2018, on constate, à périmètre courant, une **grande stabilité des crédits de paiement, qui ont fluctué entre 2 058 milliards et 2 068 milliards d'euros**. Il n'en va pas de même à périmètre constant, compte tenu des mesures intervenues en LFI pour 2017. Pour 2018, le Gouvernement propose de ramener le montant des crédits programmés à celui de la programmation 2016, sachant que le programme 138 a bénéficié en LFI pour 2017 d'un transfert de crédits de 19,9 milliards d'euros au titre de certaines exonérations spécifiques aux outre-mer⁽¹⁾, dont le remboursement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui était financé par la mission *Travail et emploi*. **À périmètre constant, le montant des CP proposé en PLF pour 2018 serait donc inférieur aux montants des CP ouverts en LFI pour 2016, en LFI pour 2015 et en LFI pour 2014.**

(1) Ce montant correspond au transfert du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » vers le programme 138 Emploi outre-mer du financement de la compensation des exonérations forfaitaires des employeurs de personnel de maison en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS EN LOI DE FINANCES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

2. La mission *Outre-mer* contribue à l'effort de maîtrise de la dépense publique

Le Gouvernement fournit une trajectoire pluriannuelle indicative de l'évolution des crédits de la mission à horizon 2020 hors contributions au CAS *Pensions*.

En volume, compte tenu des hypothèses d'évolution des prix du Gouvernement, les crédits de paiement de la mission seraient en diminution de 1,0 % en 2018 (à périmètre courant), de 0,8 % en 2019 et de 1,0 % en 2020, leur évolution faisant plus que se conformer à l'objectif de croissance de la dépense de la norme pilotable des dépenses de l'État (voir tableau ci-dessous). Rappelons toutefois qu'à périmètre constant, en 2018, les crédits de la mission augmenteraient de 4,3 % en crédits de paiement.

Au total, la mission *Outre-mer* participerait davantage à l'effort de maîtrise de la dépense publique que l'ensemble des crédits sous norme pilotable ⁽¹⁾ en 2019 et en 2020.

(1) La norme de dépenses pilotables comprend les crédits ministériels, les taxes affectées, les budgets annexes et comptes spéciaux et les économies complémentaires Action publique 2022.

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020
Plafond des CP	2 016	2 020	2 020	2 026	2 034
Croissance en valeur	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,3 %	0,4 %
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,2 %	1,0 %	1,0 %	1,1 %	1,4 %
Croissance en volume des crédits de la mission	- 0,2 %	- 0,8 %	- 1,0 %	- 0,8 %	- 1,0 %
Objectif d'évolution en volume de la norme de dépenses pilotables (en %)	-	-	0,6 %	- 0,4 %	- 1,0 %

Note : le passage de la croissance en valeur à la croissance en volume s'obtient par déduction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac, telle que prévue par le Gouvernement.

L'objectif d'évolution en volume de la norme de dépenses pilotables a été fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Source : commission des finances, d'après le PAP 2017, le PAP 2018, le projet de loi de finances pour 2018 et le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Le rapporteur spécial comprend l'objectif de maîtrise de la dépense publique qui sous-tend les programmations budgétaires des différentes missions. **Il a néanmoins plus de difficultés à comprendre pourquoi les crédits de la mission auraient une croissance inférieure à la croissance de l'ensemble des dépenses sous norme pilotable, compte tenu de la situation sociale et économique dégradée de la plupart des territoires d'outre-mer.** Il s'étonne également que les plans de convergence qui doivent être élaborés dans le cadre de la loi EROM ne conduisent pas à une croissance plus importante des crédits de la mission en programmation pluriannuelle.

3. En exécution, une diminution tendancielle des crédits consommés

En dépit de la stabilité des crédits affichée en programmation, l'analyse de l'exécution des crédits met en lumière une **décroissance constante des crédits consommés depuis 2013**. Elle a tenu principalement à la diminution des crédits du programme 138 *Emploi outre-mer*, qui finance majoritairement des dépenses de guichet (voir *infra*).

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ENTRE 2013 ET 2016

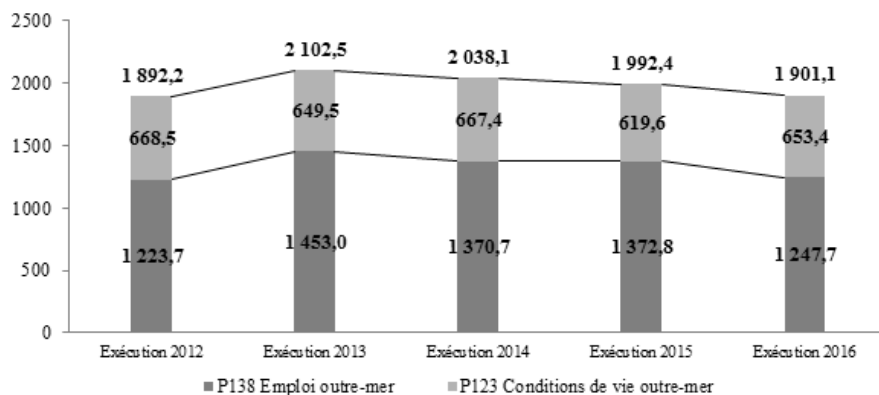
	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Évolution 2013-2016
P 138 Emploi outre-mer	1 453,0	1 370,7	1 372,8	1 247,7	- 205,3
P 123 Conditions de vie outre-mer	649,5	667,4	619,6	653,4	+ 4,0
Total exécution en CP	2 102,5	2 038,1	1 992,4	1 901,1	- 201,3

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

Compte tenu du montant des crédits programmés en 2017, il conviendra d'être vigilant à ce que les crédits consommés ne poursuivent pas leur diminution.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)



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

Le rapporteur spécial rappelle que la mission *Outre-mer* a pour raison d'être le financement d'actions spécifiques en faveur des territoires ultramarins, afin de compenser des handicaps structurels, liés notamment à l'é étroitesse des marchés ultramarins ou à l'éloignement. S'ajoutent à ces facteurs structurels des événements conjoncturels aux effets d'ampleur, qui rendent absolument indispensable un soutien accru du budget général aux populations et aux entreprises ultramarines.

Il conviendra de veiller à ce que la stabilité affichée dans la programmation n'aboutisse pas à une attrition supplémentaire des crédits consommés. La loi EROM prévoit un droit à l'égalité réelle des populations ultramarines au sein du peuple français. Elle doit se matérialiser par des plans de convergence qui ne pourront être efficaces qu'avec un soutien budgétaire appuyé de l'État.

B. LE PROGRAMME 138 EMPLOI OUTRE-MER : LA PREMIÈRE CROISSANCE PROGRAMMÉE DES CRÉDITS DEPUIS 2013

Le programme 138 *Emploi Outre-mer* rassemble les crédits en faveur de l'emploi et du développement économique dans les outre-mer. Il compte pour 64 % du total des crédits de la mission.

Les crédits proposés par le PLF pour 2018 pour le programme 138 s'élèvent à **1 329,1 millions d'euros en AE** et **1 333,5 euros en CP**, en **progression de 4,2 % en AE et en CP**. Cette augmentation serait la première depuis 2013, sur le champ du programme.

1. La diminution continue de l'aide aux entreprises par les exonérations de cotisations

Le programme porte les financements de trois actions, la principale étant l'action 1 *Soutien aux entreprises*, qui finance essentiellement le remboursement à l'ACOSS des exonérations sociales spécifiques aux entreprises exerçant leur activité dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). Les crédits de l'action représentent plus de 80 % des crédits du programme et plus de la moitié des crédits de la mission.

Les articles L. 752-3-1 et L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale prévoient en effet des exonérations de cotisations spécifiques en faveur des entreprises ultramarines, tandis que les articles L. 756-4 et L. 756-5 du même code accordent des exonérations de cotisations aux travailleurs indépendants. L'objectif de cette politique est d'améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines en leur apportant un soutien qui tienne compte des contraintes liées aux structures de marché des territoires ultramarins.

Depuis 2009 et singulièrement depuis 2014, les crédits dédiés à cette action, à savoir les exonérations de cotisations, sont en diminution constante. Ce fléchissement a pour cause le resserrement progressif des dispositifs d'exonération de cotisations.

Ainsi, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) ⁽¹⁾ a opéré une refonte du système d'exonération en les recentrant sur les bas et moyens salaires et sur les entreprises de moins de onze salariés, sans distinction du secteur d'activité. Un régime renforcé a également été mis en place pour certains secteurs considérés comme prioritaires : la recherche et développement, les technologies de l'information et de la communication le tourisme, l'agro-nutrition, l'environnement et les énergies renouvelables. Or, selon le rapporteur spécial, si les exonérations de cotisations sur les bas salaires ont une efficacité certaine en termes d'emploi, les exonérations sur des salaires plus élevés permettent également aux entreprises des gains de compétitivité dans des secteurs dynamiques de l'économie locale.

La loi de finances pour 2014 ⁽²⁾ est venue recentrer davantage encore le dispositif sur les bas salaires, en tenant compte de la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Dans le paramétrage des exonérations, une distinction est désormais réalisée entre secteurs éligibles et secteurs non éligibles au CICE. Les entreprises non éligibles continuent en effet de bénéficier du régime antérieur à la loi de finances, alors que les entreprises en bénéficiant sont au contraire soumises à un régime d'exonération plus restrictif.

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

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

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ⁽¹⁾ a de nouveau modifié le dispositif en poursuivant la tendance au recentrage sur les bas salaires et en ciblant les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

Enfin, la loi de finances pour 2017 ⁽²⁾ a restreint les conditions d'éligibilité aux exonérations sociales pour les travailleurs indépendants, afin de contenir le dynamisme de la dépense. Dans l'étude d'impact de cet article, le Gouvernement avait alors estimé qu'environ 5 % des travailleurs indépendants qui bénéficiaient alors de l'exonération sortiraient du dispositif et qu'environ 10 % verraient leur avantage réduit.

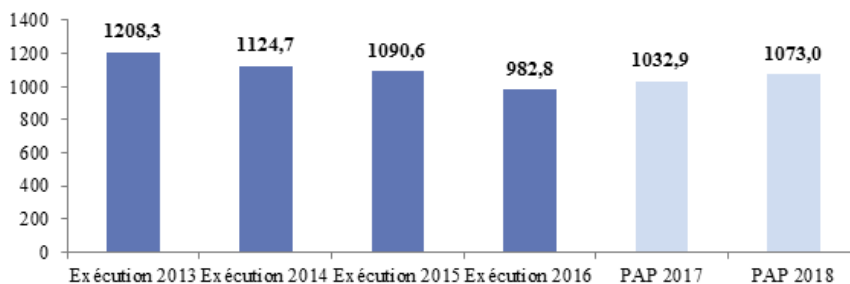
Le rapporteur spécial s'étonne de ces resserrements successifs qui interviennent dans des territoires aux taux de chômage deux fois plus importants que dans l'hexagone. Ces réformes ont conduit à une diminution du montant des exonérations consenties qui explique en grande partie la tendance baissière en exécution des crédits de la mission.

Le graphique ci-dessous montre que les crédits alloués au remboursement des exonérations ont diminué constamment entre l'exécution 2013 et l'exécution 2016. Si les prévisions pour 2017 et pour 2018 s'inscrivent en rupture par rapport à la tendance baissière, il faut attendre les résultats de l'exécution pour savoir si la tendance sera renversée.

Ajoutons que les montants présentés pour 2017 et 2018 sont majorés par rapport aux exercices antérieurs de 19,9 millions d'euros, montant correspondant à une mesure de transfert intervenue en PLF pour 2017 (voir *supra*). **Dans le périmètre de la mission, le montant des exonérations a diminué de 225 millions d'euros entre 2013 et 2016.**

MONTANT DES EXONÉRATIONS DANS LE CHAMP DE LA MISSION *OUTRE-MER*

(en millions d'euros)



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

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

(2) Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Le rapporteur plaide pour qu'une réflexion globale sur le système d'exonérations spécifiques aux outre-mer intervienne lors des Assises (se reporter au focus *infra*). Il déplore que leur montant diminue depuis 2013 en exécution.

2. Les crédits de l'aide à l'insertion professionnelle

L'action 2 *Aide à l'insertion professionnelle* finance des actions de formation spécifiques aux territoires ultramarins, *via*, en particulier le service militaire adapté (SMA) et L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Le PAP 2018 propose que soient octroyés 247,5 millions d'euros en AE et 252,5 millions d'euros en CP à cette action, dont les crédits seraient donc en croissances respectives de 0,5 % et de 2,4 % par rapport à la LFI pour 2017 format 2018.

- Le SMA a atteint l'objectif « SMA 6 000 » en 2017, à savoir un nombre de 6 000 bénéficiaires du dispositif, lequel entre désormais dans une phase de stabilisation. Il est toutefois prévu que les dépenses de fonctionnement du SMA augmentent de 7 % en 2018 pour atteindre 33,4 millions d'euros, en raison d'une hausse des dépenses liées à la formation professionnelle.

- Le programme 138 porte également les crédits relatifs à la subvention pour charge de service public (SCSP) de LADOM, l'unique opérateur de la mission. L'Agence met en œuvre pour le compte de l'État un dispositif de formation professionnelle en mobilité correspondant à la prise en charge de frais pédagogiques et une allocation complémentaire de mobilité (ACM), couvrant une partie des frais d'installation et finançant une indemnité mensuelle de formation.

Le budget consacré aux dépenses relatives à cette intervention de LADOM serait en diminution de 2,4 % en AE et 2,2 % en CP en 2018.

De même, la SCSP de LADOM diminue de 3,8 %. Elle est ramenée à 7,5 millions d'euros, alors même que L'Agence connaît un certain nombre de difficultés financières. Le rapporteur spécial sera vigilant à ce que cette agence dispose de moyens suffisants pour mener à bien ses missions essentielles. **Il serait tout à fait inacceptable, compte tenu de l'importance des missions de LADOM, que ses moyens continuent à être réduits.**

3. Le pilotage des politiques des outre-mer

L'action 3 regroupe les crédits finançant les dépenses de fonctionnement des services du ministère des outre-mer, plus précisément celles du cabinet de la ministre, de la DGOM et de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des Français d'outre-mer (DIECFOM).

Remarquons que les crédits alloués à l'action devraient passer de 2,1 millions d'euros en AE/CP en LFI pour 2017 à 2,5 millions d'euros en AE/CP en 2018, soit une augmentation de 19 %. La progression a pour principal facteur la

tenue des Assises des outre-mer dont le financement est partiellement supporté par cette action.

C. LE PROGRAMME 123 CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER: UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS EN COHÉRENCE AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

• Le programme 123 finance les différentes politiques du ministère des outre-mer visant à tenir compte de certains besoins des populations qui s'expliquent notamment par l'éloignement, l'isolement et la dimension parfois réduite de ces territoires. Sur le champ de l'ensemble des actions du programme 123, les crédits programmés pour 2018 sont en augmentation par rapport à la LFI pour 2017 : **+ 20,6 millions d'euros en AE à format constant et + 32,9 millions d'euros en CP**, pour un montant total s'élevant à **775,8 millions d'euros en AE et 734,7 millions d'euros en CP**.

Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions des crédits des actions du programme, entre 2017 et 2018.

ÉVOLUTIONS DES ACTIONS DU PROGRAMME

(en euros)

		AE				CP			
		LFI 2017	LFI 2017 périmètre PAP 2018	PAP 2018	Évolution à périmètre constant	LFI 2017	LFI 2017 périmètre PAP 2018	PAP 2018	Évolution à périmètre constant
1	Logement	246,0	246,0	226,0	- 20,0	231,8	231,8	228,1	- 3,6
2	Aménagement du territoire	144,2	144,2	161,2	+ 17,1	163,7	163,7	166,0	+ 2,3
3	Continuité territoriale	41,7	41,7	41,1	- 0,6	41,7	41,7	41,1	- 0,6
4	Sanitaire, sociale, culture, jeunesse et sport	20,0	30,0	19,6	- 10,4	21,7	21,7	19,6	- 2,1
6	Collectivités territoriales	300,1	206,7	261,9	+ 55,2	279,9	194,0	225,6	+ 31,6
7	Insertion économique et coopération régionales	1,0	1,0	0,9	-	0,1	1,0	0,9	-
8	Fonds exceptionnel d'investissement	40,0	40,0	40,0	-	34,8	34,8	36,0	+ 1,2
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	45,6	45,6	25,0	- 20,6	13,2	13,2	17,3	+ 4,1
	Total Programme 123	838,6	755,1	775,8	+ 20,6	- 20,0	701,8	734,7	+ 32,9

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

• Les crédits de l'action 1 *Logement* financent la politique du Gouvernement pour améliorer la situation du logement dans les outre-mer, caractérisée de façon plus marquée que dans l'hexagone, par une insuffisance de l'offre de logements.

Quatre activités sont principalement couvertes par l'action :

- le logement social et les actions foncières ;
- l'accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ;
- la résorption de l'habitat insalubre ;
- l'amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique.

Pour 2018, le Gouvernement propose que soit alloué à l'action *Logement* un montant de 226 millions d'euros en AE et de 228,1 millions d'euros en CP. **Ces crédits sont en baisse de 8,6 % en AE et de 1,6 % en CP.** La baisse concerne notamment les CP relatifs à l'accession à la propriété (7,1 millions d'euros en PLF pour 2018 contre 20,2 millions en LFI pour 2017) et à l'amélioration de l'habitat privé (29,7 millions d'euros en LFI pour 2017 contre 4,0 millions d'euros en PLF pour 2018).

Bien que le rapporteur déplore la diminution globale des crédits sur l'action *Logement*, qui est une priorité pour le Gouvernement, il convient d'insister sur le fait que la ligne budgétaire unique (LBU) n'est pas le seul levier pour la construction de logements. Le rapporteur souhaite que le levier fiscal soit davantage utilisé. Il proposera des amendements en ce sens (voir la seconde partie).

• L'action 6 *Collectivités territoriales* regroupe les dotations aux collectivités territoriales et les financements adaptés à leurs spécificités, les secours d'urgence et de solidarité nationale liés aux calamités et, enfin, les actions de défense et de sécurité civile. Il s'agit de l'une des actions du programme les plus importantes en termes budgétaires, la masse financière en question étant comparable à celle de l'action *Logement* (environ 30 % des crédits de la mission). Le Gouvernement propose que ses crédits s'élèvent à 261,9 millions d'euros en AE et 225,6 millions d'euros en CP. **Cela représente une croissance très significative, de 26,7 % en AE et de 16,3 % en CP, à périmètre constant.** Cette dernière précision n'est pas neutre, puisque les mesures de périmètre ayant artificiellement majoré le montant des crédits de la mission concernaient cette action. À noter qu'à périmètre courant, les crédits proposés sont en baisse de 12,7 % en AE et 19,4 % en CP. **Le rapporteur spécial se réjouit de cette évolution.**

L'essentiel des crédits (251,2 millions d'euros en AE et 214,9 millions d'euros en CP) consiste en des **transferts aux collectivités territoriales**, en particulier **l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne** (150,9 millions d'euros en AE et 157,9 millions d'euros en CP). Conformément aux engagements pris par M. François Hollande, alors Président de la République, la dotation globale d'autonomie (DGA), composante de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne, a été sanctuarisée au niveau de 90,6 millions d'euros.

Parmi les dotations spécifiques à destination des collectivités territoriales, on trouve également la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (14,8 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP), la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (10,3 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP).

L'augmentation des crédits de la mission s'explique notamment par la création de la dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane (50 millions d'euros en AE et 12,6 millions d'euros en CP), conformément au « Plan d'urgence Guyane ».

L'action comporte également des crédits destinés au Fonds de secours, qui finance l'aide d'urgence en cas d'aléas naturels de forte intensité, pour une population de plus en plus concentrée en zone urbaine. Les crédits du Fonds ont été mobilisés en 2017 de façon à apporter une réponse de court terme aux conséquences des catastrophes naturelles de fin d'année.

- L'action 2 *Aménagement du territoire* contribue au développement économique et social des territoires ultramarins en cofinçant les projets d'investissement portés par les collectivités d'outre-mer. Ces crédits correspondent donc à la part prise en charge par l'État des projets mis en œuvre dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) dans les DROM et des contrats de développement et de projets dans les collectivités d'outre-mer de l'article 74 (COM) et en Nouvelle-Calédonie. Le PLF pour 2018 propose de l'abonder à hauteur de 161,2 millions d'euros en AE et 166 millions d'euros en CP, en augmentation de 11,8 % en AE et de 1,4 % en CP.

Le nouveau cycle des CPER couvre la période 2015-2020. Le montant total de l'engagement de l'État au titre des CPER 2015-2020 s'établit à 865,9 millions d'euros, en augmentation nette par rapport à la période 2007-2014. Il s'agira désormais de s'assurer que cette augmentation est à la hauteur des ambitions affichées et qu'elle se matérialise dans les crédits consommés. L'articulation des plans de convergence avec ces contrats devra conduire à une réévaluation à la hausse des objectifs d'investissement.

- Le champ de l'action 3 *Continuité territoriale* correspond essentiellement au financement des aides à la continuité territoriale, à savoir :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT), destinée à financer une partie des titres de transport des personnes résidant en outre-mer ;

– le passeport pour la mobilité des études (PME) qui est attribué aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé dans l'Espace économique européen et en dehors de leur collectivité de résidence.

Les crédits de cette action sont en légère diminution, de 0,6 million d'euros, entre 2017 et 2018. Ils s'établissent à 41,1 millions d'euros en AE et en CP dans le PLF pour 2018.

À noter que la loi EROM prévoit l'ajout à l'ACT d'un dispositif de continuité funéraire dont la mise en œuvre nécessite la publication d'un décret qui n'a pas encore été pris. Le rapporteur attire l'attention du Gouvernement sur ce sujet.

● L'action 9 *Appui à l'accès aux financements bancaires* favorise les investissements dans les territoires ultramarins en réduisant le coût des ressources empruntées et en assurant une meilleure couverture des risques. Elle finance des bonifications d'intérêt aux prêts accordés aux collectivités territoriales et aux personnes publiques. Le PAP 2018 prévoit une baisse sensible des crédits de l'action en AE, ceux-ci passant de 45,6 millions d'euros en LFI pour 2017 à 25,0 millions d'euros en PLF pour 2018. Cette diminution significative s'explique par la suppression du dispositif dit de « *l'équivalent fonds vert* » qui consistait en des prêts à taux zéro en faveur de projets liés au développement des énergies renouvelables et à la lutte contre les effets du changement climatique. Cette heureuse initiative de l'ancienne des outre-mer, Mme Ericka Bareigts, date d'il y a un an seulement et semble avoir vécu. Si tel est le cas, le rapporteur spécial le regrette, considérant que ce prêt à taux zéro aurait permis de financer des projets dans des territoires où les énergies renouvelables constituent un potentiel de croissance formidable.

En CP, en revanche, une augmentation de 4,1 milliards d'euros est prévue. Compte tenu des difficultés de préfinancement que certaines entreprises connaissent pour bénéficier du dispositif du crédit d'impôt de l'article 244 *quater* W du code général des impôts (CGI), en faveur de l'investissement productif, **le rapporteur spécial présentera un amendement visant à créer un fonds de garantie pour préfinancer ce dispositif. Les crédits seront affectés à cette action.**

● Les crédits de l'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport* sont diminués de 1,9 % en AE et de 9,7 % en CP pour atteindre 19,6 millions d'euros en AE et en CP.

Cette action a porté en 2017 les crédits de financement de la cité des outre-mer, engagement du précédent Président de la République. On remarque que le PAP 2018 ne fait plus mention de ce projet et que les AE de la ligne *Subventions dans le domaine de la culture, de la jeunesse et des sports* sont passés de 11,1 millions d'euros dans le PAP 2017 à 1,25 million d'euros dans le PAP 2018. Le rapporteur spécial s'interroge sur les projets dont la programmation a été modifiée ou annulée, en espérant que la création de la cité des outre-mer ne sera pas retardée.

• L'action 8 *Fonds exceptionnel d'investissement* aide financièrement les personnes publiques réalisant des investissements dans les DROM et dans les COM portant sur des équipements publics collectifs. Les crédits de l'action sont stables en AE, à 40 millions d'euros. En CP, les crédits augmenteraient à périmètre constant de 1,2 million d'euros, pour s'établir à 34,8 millions d'euros.

• L'action 7 *Insertion économique et coopération régionales* voit ses crédits diminuer de 4,8 % en AE et de 4,6 % en CP, à 0,9 million d'euros.

III. LE NOUVEAU TRAITEMENT DES MESURES DE PÉRIMÈTRE : UNE DÉMARCHE DE SINCÉRITÉ À NE PAS ABANDONNER

La contrainte permanente de la dépense publique pèse sur la mission *Outre-mer*, alors que ses crédits financent des actions spécifiques envers des territoires frappés par des taux de chômage deux fois plus élevés que dans l'hexagone. Cette contrainte pousse parfois le Gouvernement aux limites de la sincérité budgétaire, en réalisant parfois des opérations d'affichage.

Sur la mission *Outre-mer*, le PLF pour 2018 présente un budget plus sincère que les précédents, en réintégrant dans leur périmètre d'origine certaines actions qui avaient été indûment ajoutées à des fins d'affichage.

Le projet annuel de performances (PAP) de la mission *Outre-mer* fait état de mesures de périmètres qui doivent être prises en compte pour analyser l'évolution des crédits entre la LFI pour 2017 et le présent PLF. Ces mesures de transferts et de périmètre ne sont pas rares. Leur fréquence, leur nature et leur incohérence posent sérieusement question quant à la sincérité de certaines programmations passées. Ces allers-retours de crédits entre missions ne nuisent pas seulement à la lisibilité de l'évolution des crédits, **elles témoignent tout simplement d'une volonté d'améliorer la présentation la programmation des crédits devant le Parlement sans que ces derniers correspondent à de nouveaux investissements ou à de nouvelles interventions.**

En PLF pour 2017, plusieurs mesures de périmètres avaient conduit à accroître artificiellement le montant total des crédits de la mission *Outre-mer* :

- le transfert au programme 123 de la mission *Outre-mer* de 93,6 millions d'euros en AE et de 84,9 millions d'euros en CP en provenance des programmes 214 et 141 de la mission *Enseignement scolaire*, correspondant à :
 - une dotation pour les opérations de construction de lycées en Nouvelle-Calédonie (6,7 millions d'euros en AE et 26,9 millions d'euros en CP), en provenance du programme 214 de la mission *Enseignement scolaire*.
 - une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré de Mayotte (78,9 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP), en provenance du même programme ;

- une dotation aux établissements scolaires du second degré de Polynésie française (2,5 millions d’euros en AE et en CP), en provenance du même programme ;
 - une subvention pédagogique et de fonctionnement pour la Polynésie française (5,5 millions d’euros en AE et en CP), en provenance du programme 141 de la mission *Enseignement scolaire*.
- le transfert de 19,9 millions d’euros en AE et en CP au programme 138 de la mission *Outre-mer* en provenance de la mission *Travail et emploi*, au titre de la compensation des exonérations forfaitaires des employeurs de personnel de maison en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et à La Réunion.

Au total, les mesures de périmètre ont représenté 113,5 millions d’euros en AE et 104,9 millions d’euros en CP, soit plus de 5 % des crédits de la mission. Ces jeux d’écriture ont eu pour effet d’augmenter les crédits ouverts en AE et en CP en 2017, respectivement de 2,8 % et 0,8 % par rapport à la LFI pour 2016. À périmètre constant, le montant des crédits était en baisse de 3,2 % en AE et de 4,9 % en CP. Ajoutons d’ailleurs que le PAP ne présentait pas de façon unifiée, claire et exhaustive l’impact financier de l’ensemble de ces mouvements de crédits sur le montant des crédits de l’ensemble de la mission.

Ces nouvelles affectations de crédits auraient pu être compréhensibles si elles avaient correspondu à de réels transferts de compétences entre autorités chargées du pilotage des actions. Le PAP 2017 a justifié la majoration de crédits de 19,9 milliards d’euros du programme 138 par le souci de regrouper au sein de la mission *Outre-mer* l’ensemble des crédits relatifs aux compensations à la sécurité sociale des exonérations spécifiques aux DROM. En revanche, aucune justification n’était fournie s’agissant des transferts de crédits en provenance de la mission *Enseignement scolaire*.

Dès le 31 janvier 2017, c’est-à-dire moins d’un mois après l’ouverture de l’exercice budgétaire, un décret de transfert⁽¹⁾ a rétrocedé à la mission *Enseignement scolaire* 85,6 millions d’euros en AE et 76,9 millions d’euros en CP. **Les crédits n’ont donc jamais été réellement transférés vers la mission, la mesure étant purement formelle.**

Le PAP 2018 confirme ce constat, puisqu’il rétrocede à la mission *Enseignement scolaire* l’ensemble des crédits indûment affectés à la mission *Outre-mer* en PLF pour 2017, soit **93,6 millions d’euros en AE et 85,9 millions d’euros en CP.**

Les mesures de périmètre du PLF pour 2017 qui ont abondé le programme 123 n’étaient donc en rien des mesures de cohérence. Certes, les crédits transférés en question ont eu la même destination et ont été utilisés pour le financement des mêmes actions. Mais leur transfert a permis d’afficher devant le Parlement une moindre baisse des crédits de la mission à périmètre constant.

(1) Décret n° 2017-112 du 31 janvier 2017 portant transfert de crédits.

La réintégration des dotations susmentionnées dans leur périmètre d'origine ne peut qu'être approuvée. Elle s'inscrit dans la démarche unanimement louée du Gouvernement de mieux respecter le principe de sincérité budgétaire, tel qu'énoncé par l'article 32 de la LOLF. Le rapporteur spécial se joint à l'approbation générale de cette nouvelle approche programmatique. Il ajoute qu'il sera vigilant à ce que ce principe soit respecté, par l'intermédiaire, notamment, de son analyse future du projet de loi de règlement pour l'année 2017.

Aussi, à des fins de clarification, le rapporteur spécial souhaite qu'une présentation de l'ensemble des mesures de périmètre et de transferts figure systématiquement, pour chacune des missions, dans un tableau unique détaillant leur impact sur les crédits de chacun des programmes.

MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERTS CONCERNANT LA MISSION OUTRE-MER

	Mesure	Programme d'origine	Programme de destination	Impact budgétaire sur la mission Outre-mer (en millions d'euros)	
				AE	CP
Mesures ayant un impact sur les finances publiques	Création d'une dotation spéciale au sein de l'action 6 <i>Collectivités territoriales</i>	Néant	P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	- 50,0	- 12,6
Total				- 50,0	- 12,6
Mesures sans impact sur les finances publiques	Rétrocession au programme 214 d'une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française	P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	P 214 <i>Soutien de la politique de l'Éducation nationale</i>	- 2,5	- 2,5
	Rétrocession au programme 141 d'une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré en Polynésie française	P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	P 141 <i>Enseignement public du second degré</i>	- 5,54	- 5,54
	Rétrocession au programme 214 d'une dotation en faveur des établissements scolaires du second degré à Mayotte	P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	P 214 <i>Soutien de la politique de l'Éducation nationale</i>	- 78,9	- 50
	Rétrocession au programme 214 d'une dotation en faveur des opérations de construction de lycées de Nouvelle-Calédonie	P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	P 214 <i>Soutien de la politique de l'Éducation nationale</i>	- 6,7	- 26,9
	Versement d'une subvention pour charges de service public à l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS)	Néant*	P 138 <i>Emploi outre-mer</i>	1,2	1,2
Total				- 92,4	- 83,7

* Constitué originellement en groupement d'intérêt public (GIP), la transformation de l'IFCASS en établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère des outre-mer est prévue à compter du 1^{er} janvier 2018.

Source : commission des finances, d'après le PAP 2018 et les réponses aux questionnaires budgétaires.

SECONDE PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

FOCUS 1 : LES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE ET LES ASSISES DES OUTRE-MER

Le Président de la République s'était engagé à ce que soient convoquées des Assises des outre-mer, qui établiraient un diagnostic afin de mettre en œuvre, très rapidement, les mesures nécessaires en faveur des territoires ultramarins. Ces Assises se sont ouvertes le 4 octobre 2017, initiant une première période de définition des priorités pour les outre-mer.

Le rapporteur spécial souhaite les aborder à travers le prisme de la fiscalité. En effet, un certain nombre de dispositifs fiscaux doivent être modifiés dans les prochains mois. Il considère que l'ensemble de ces dispositifs doit être maintenu jusqu'à ce qu'une refonte globale intervienne, conformément aux propositions qui seront arrêtées lors des Assises.

1. L'importance cruciale des dispositifs d'incitation fiscale dans la mission outre-mer

a. Le soutien par la fiscalité, une politique particulièrement adaptée aux outre-mer

La mission *Outre-mer* a ceci de particulier que le montant des dépenses fiscales qui lui sont rattachées (4,3 milliards d'euros prévus pour 2018) est deux fois supérieur au montant des crédits budgétaires de la mission (2,1 milliards d'euros en CP).

Le rapporteur spécial est convaincu de l'utilité de ces dispositifs. Les dispositifs de dépenses fiscales ont deux finalités :

- octroyer un soutien fiscal à des contribuables qui en ont besoin en raison de circonstances particulières ;
- favoriser certains comportements, comme l'investissement productif ou la construction de logements.

Les caractéristiques structurelles des territoires d'outre-mer, en particulier l'éloignement, les contraintes climatiques et l'étroitesse des marchés justifient pleinement un soutien fiscal.

Il s'agit par exemple, de compenser partiellement un niveau de prix bien plus élevé dans les DROM que dans l'hexagone. Ainsi, le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les départements de la Guadeloupe, de la

Martinique et de La Réunion s'établit à 8,5 % et le taux réduit à 2,1 % ⁽¹⁾. De même, la réduction de l'impôt sur le revenu pour les contribuables des DROM ⁽²⁾ est une autre forme de compensation à cet égard.

Concernant l'investissement, les outre-mer gagnent en attractivité grâce à des dispositifs fiscaux dédiés. C'est le cas, par exemple pour les investissements dans le secteur du logement, qui permettent aux contribuables qui les réalisent de bénéficier de certaines réductions ou de certains crédits d'impôt sur le revenu. C'est le cas, par exemple, du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur du logement social de l'article 199 *undecies* C, du dispositif du « *Scellier outre-mer* » de l'article 199 *septvicies* ou du crédit d'impôt au titre de l'investissement dans le logement social de l'article 244 *quater* X.

b. L'évolution des dépenses fiscales de la mission outre-mer

Le montant total du soutien fiscal apporté aux territoires ultramarins se situe entre 3,9 et 4,3 milliards d'euros. Bien que les évaluations des dépenses fiscales doivent être considérées avec précaution, comme le rappelle régulièrement la Cour des comptes, on constate une croissance de leur montant depuis 2015 ainsi que le met en lumière le tableau ci-après.

CHIFFRAGES DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS FISCAUX RATTACHÉS À LA MISSION OUTRE-MER

(en millions d'euros)

		2014	2015	2016	2017	2018	Croissance 2014-2018
Programme 123 : <i>Conditions de vie Outre-mer</i>	Impôts d'État	3 521	3 508	3 663	3 772	3 956	+ 12,4 %
	Impôts locaux*	54	56	53	49	50	- 7,4 %
	Sous-total Programme 123	3 575	3 564	3 716	3 821	4 006	+ 12,1 %
Programme 138 : <i>Emploi Outre-mer</i>		368	345	331	321	321	- 12,8 %
Total mission		3 943	3 909	4 047	4 142	4 327	+ 9,7 %
Total TICPE		3 193	2 969	3 051	3 087	3 158	- 1,1 %

* Il s'agit des dépenses fiscales accordées par l'État au titre des impôts locaux.

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

Entre 2017 et 2018, le montant des dépenses fiscales serait en augmentation de 4,5 %, la croissance s'expliquant essentiellement par la montée en charge de la TICPE. En effet, l'exclusion du champ de la TICPE des DROM est classée comme une dépense fiscale rattachée à la mission *Outre-mer*. Or, la TICPE étant destinée à monter en charge, sous l'effet en particulier de l'augmentation du prix du carbone, le montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission augmentera, sans incidence directe ni compensation

(1) Article 296 du code général des impôts.

(2) Les contribuables des DROM bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu de 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et de 40 % en Guyane et à Mayotte, en vertu de l'article 197 du code général des impôts. Ce taux réduit de TVA doit être mis en regard de l'existence d'une fiscalité locale spécifique sur la consommation, l'octroi de mer.

supplémentaire pour les populations ultramarines. Hors effet montée en charge de la TICPE dans l'hexagone, les dépenses fiscales de la mission sont en diminution de 1,1 % entre 2014 et 2018.

La dépense fiscale la plus importante de la mission est le taux de TVA réduit précité. Estimé à 1,5 milliard d'euros dans le PLF pour 2018, il compte pour 34,7 % du montant total de l'aide fiscale. Cependant, il y a lieu de rappeler que l'octroi de mer s'ajoute à cette taxe dans les trois DROM où il s'applique, justifiant par là un taux de TVA inférieur.

2. Pour un moratoire sur les dispositifs fiscaux et sociaux outre-mer avant l'aboutissement des travaux des assises des outre-mer

a. La restriction prévue des dispositifs traditionnels de défiscalisation

• *Les mécanismes fiscaux en faveur de l'investissement productif et du logement*

Plusieurs mécanismes fiscaux de réduction d'impôt sur le revenu, de crédit d'impôt sur le revenu et de déduction de base fiscale de l'impôt sur les sociétés visent à soutenir les investissements dans le secteur productif et dans le secteur du logement. Chaque année, lors de l'examen du projet de loi de finances, les dispositions législatives régissant ces dispositifs font l'objet de discussions et sont régulièrement modifiées. Le législateur a décidé de modifications majeures, certaines d'entre elles restant à venir.

Compte tenu de l'importance de ces mécanismes de soutien à l'investissement, le rapporteur spécial souhaite également y consacrer un rapide développement. Il proposera des amendements visant à les modifier.

Cet ensemble d'aides fiscales regroupe des dispositifs anciens de réductions d'impôt et de déduction de base fiscale d'impôt sur les sociétés appelées à être remplacées, dans les DROM, par des dispositifs plus récents de crédits d'impôt. Il n'est pas ici question de décrire dans le détail le fonctionnement de ces mécanismes de défiscalisation. Pour une information plus exhaustive, on voudra bien se reporter au rapport spécial de notre ancien collègue, M. Marc Laffineur sur le projet de loi de finances pour 2017⁽¹⁾ ou au rapport de M. Christian Eckert sur l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2014⁽²⁾.

S'agissant de l'investissement dans le secteur du logement, des dispositifs fiscaux existent à la fois pour les redevables de l'impôt sur le revenu, sous la forme de réductions d'impôt (article 199 *undecies* A et 199 *undecies* C du

(1) Rapport n° 4061 de M. Marc Laffineur sur la mission Outre-mer du projet de loi de finances pour 2017, au nom de la commission des finances.

(2) Rapport n° 1395 de M. Christian Eckert, sur la première partie du projet de loi de finances pour 2014 (tome II).

CGI) et pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, sous la forme de déductions d'assiette (articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI).

Des dispositifs analogues sont prévus pour les investissements dans le secteur productif (article 199 *undecies* B et articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI).

Ces aides fiscales peuvent profiter indifféremment aux investisseurs hexagonaux et aux contribuables ultramarins. Compte tenu de la complexité des mécanismes à l'œuvre, les investisseurs recourent dans les faits à des intermédiaires spécialisés, chargés d'élaborer le montage financier. Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes estimait à 6 % la proportion de la dépense fiscale captée par ces intermédiaires.

L'encadré ci-dessous présente un exemple de l'utilisation du mécanisme de l'article 199 *undecies* B, qui octroie une réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement dans le secteur productif. Dans le cas précis, l'investissement est intermédié.

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

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

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

- 50 par emprunt contracté auprès d'établissements bancaires ;
 - 30 par les fonds propres apportés par les membres de la SNC ;
 - 20 par le dépôt de garantie de l'exploitant, caution de son implication réelle dans le projet.
- La réduction d'impôt au titre de l'année de réalisation de l'investissement à répartir entre les membres de la SNC à raison de leurs parts sociales respectives, s'élève à 45,3, soit 45,3 % de l'investissement initial.
 - la commission perçue par les cabinets de défiscalisation pour couvrir les frais de montage et de gestion de la SNC (6 % du montant de l'investissement en moyenne) ;
 - 66 % de l'avantage fiscal, soit 29,9, qui doivent être rétrocédés à l'exploitant sous forme d'une réduction des loyers versés par celui-ci à la SNC pendant 5 ans, soit la durée minimale pendant laquelle la SNC doit conserver l'investissement.
 - Pour un investissement de 100, l'avantage fiscal net pour les apporteurs de capitaux s'élève donc à $45,3 - 6,0 - 29,9 = 9,4$.
 - Pendant les 5 années minimales de conservation du bien, la SNC perçoit les loyers versés par l'exploitant et rembourse ainsi les établissements bancaires qui ont apporté 50 dans le montage.

Au terme de ces 5 ans, la SNC revend le bien à l'exploitant. Il est en général cédé à l'euro symbolique : les loyers versés pendant 5 ans, le dépôt de garantie apporté initialement par

l'exploitant et le montant de la rétrocession ont en principe permis d'en couvrir le coût total. Pour l'exploitant, le gain se résume donc à la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal, laquelle lui permet d'acquérir le bien au terme d'une location-vente à loyer bonifié.

Source : rapport n° 1395 de M. Christian Eckert, sur la première partie du projet de loi de finances pour 2014 (tome II).

La charge financière résultant de l'intermédiation des cabinets spécialisés dans les dispositifs de défiscalisation a été l'une des raisons qui ont conduit à la transformation du paysage de ces aides fiscales par la loi du 30 décembre 2013 de finances pour 2014 ⁽¹⁾.

Le législateur a en effet créé deux crédits d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, amenés à se substituer de manière progressive aux réductions d'impôt et aux déductions de base fiscale présentés ci-dessus. Ainsi, depuis 2014, les investisseurs peuvent solliciter l'avantage accordé par l'article 244 *quater* X du CGI pour le secteur du logement social et par l'article 244 *quater* W pour le secteur de l'investissement productif.

Dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, les mécanismes de crédit d'impôt ne pouvant s'appliquer, compte tenu de l'autonomie fiscale dont disposent ces collectivités les réductions d'impôt resteraient applicables.

Dans le système qui résulte de la loi de finances pour 2014, les deux crédits d'impôt cohabitent avec les mécanismes de défiscalisation. Dans certains cas de figure, les entreprises conservent un droit d'option entre le dispositif du crédit d'impôt et le dispositif de la défiscalisation :

- dans tous les cas s'agissant du logement social ;
- lorsque leur chiffre d'affaires n'excède pas 20 millions d'euros s'agissant de l'investissement productif.

La loi de finances pour 2016 a abaissé ce seuil à 15 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2018, à 10 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2019 et à 5 millions d'euros au 1^{er} janvier 2020.

Le tableau suivant récapitule les dates d'extinction des différents dispositifs.

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

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

Dispositifs de défiscalisation et de crédit d'impôt	Date de l'échéance dans les DROM	Date de l'échéance dans les COM et en Nouvelle-Calédonie
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (réduction d'IR principalement au titre des investissements dans le secteur du logement)	31 décembre 2017	31 décembre 2017
Article 199 <i>undecies</i> B (réduction d'IR au titre des investissements productifs)	31 décembre 2020 avec extinction progressive au bénéfice du crédit d'impôt de l'article 244 <i>quater</i> W par la réduction progressive des seuils de chiffre d'affaires d'éligibilité des entreprises	31 décembre 2025
Article 199 <i>undecies</i> C (réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social)	31 décembre 2017 (mesures transitoires jusqu'au 31 décembre 2018)	31 décembre 2025
Article 217 <i>undecies</i> (déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement dans les DOM)	31 décembre 2020 avec extinction progressive au bénéfice du crédit d'impôt de l'article 244 <i>quater</i> W par la réduction progressive des seuils de chiffre d'affaires d'éligibilité des entreprises	na
Article 217 <i>duodecies</i> (déduction d'assiette d'IS au titre des investissements productifs et du logement dans les COM)	na	31 décembre 2025 (31 décembre 2020 pour Saint-Martin)
Article 244 <i>quater</i> W (crédit d'impôt sur les investissements productifs)	31 décembre 2020	na
Article 244 <i>quater</i> X (crédit d'impôt pour les OLS sur les investissements dans le logement social)	31 décembre 2020	na

Source : *commission des finances*.

Le montant total des avantages fiscaux accordés au titre des dispositifs de réduction d'impôt, de crédit d'impôt et de déduction de base fiscale représente environ 800 millions d'euros. Bien que cette évaluation soit à manier avec précaution, les estimations présentées dans le PAP mettent en évidence une nette diminution de crédits depuis 2011.

ÉVOLUTION DU SOUTIEN FISCAL À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF ET DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Défiscalisation										
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (investissement locatif)	361	355	355	330	277	222	180	138	110	90
Article 217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> (investissement productif / impôt sur les sociétés)	135	160	175	144	180	170	140	97	60	nc
Article 199 <i>undecies</i> C (logement social / impôt sur le revenu)	na	11	68	208	299	284	202	225	205	205
Article 199 <i>undecies</i> B (investissement productif/impôt sur le revenu)	767	710	700	470	377	313	297	282	304	304
Sous-total défiscalisation (1)	1 263	1 236	1 298	1 152	1 133	989	819	742	679	nc
Crédits d'impôt										
Article 244 <i>quater</i> W (investissement productif)	na	na	na	na	na	-	-	40	85	125
Article 244 <i>quater</i> X (logement social)	na	na	na	na	na	-	-	8	27	nc
Sous-total crédits d'impôt (2)	na	na	na	na	na	na	na	48	nc	nc
Total (1) + (2)	1 263	1 236	1 298	1 152	1 133	989	819	790	nc	nc

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

D'après les données transmises au rapporteur, les aides fiscales des articles 199 *undecies* C, 217 *undecies* et 244 *quater* X du CGI ont permis de mobiliser plus de 1,6 milliard d'euros pour la construction de logements sur la période 2009-2016, dont 1 milliard d'euros à La Réunion. 900 opérations de logement social ont été réalisées.

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement productif (articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W) ont permis de financer des projets dont le montant moyen s'est élevé à 77 216 euros.

- ***Le remplacement des anciens mécanismes de défiscalisation en faveur de l'investissement productif par le crédit d'impôt : un risque pour l'économie ultramarine***

Il est vrai que le crédit d'impôt, à l'inverse des autres mécanismes, n'entraîne pas de déperdition de l'avantage fiscal dans des frais de montage.

En revanche, le rapporteur souhaite souligner que, s’agissant de l’investissement productif, crédits d’impôt et mécanismes traditionnels de défiscalisation ne sont pas substituables.

L’inconvénient majeur réside dans l’absence de dispositifs de préfinancement. À la différence du dispositif de l’article 199 *undecies* B, utilisé dans le cadre d’un investissement en crédit-bail, l’utilisation de l’aide de l’article 244 *quater* W ne permet pas à l’exploitant qui souhaite investir de bénéficier d’un apport de fonds initial. Le décalage de trésorerie d’une année qui existe pour le nouveau dispositif est souvent un obstacle dirimant à l’investissement.

Actuellement, seules les entreprises réalisant un chiffre d’affaires supérieur à 20 millions d’euros sont tenues de recourir au crédit d’impôt à la place de la réduction d’impôt de l’article 199 *undecies* B ou de la déduction d’assiette des articles 217 *undecies* et 217 *duodecies*. Ces entreprises, eu égard à leur taille, peuvent préfinancer le crédit d’impôt dont elles bénéficieront l’année suivant leur investissement.

Il n’en va pas de même s’agissant des très petites entreprises TPE et de certaines PME. Or, dans les DROM, les TPE constituent l’essentiel du tissu économique. La fermeture progressive de l’avantage fiscal risque donc de pénaliser très fortement l’investissement dans les territoires ultramarins.

D’ailleurs, relevons que l’extinction du dispositif de l’article 199 *undecies* B « *est conditionnée par la mise en place d’un mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro des investissements productifs neufs* » éligibles à l’avantage fiscal de ce même article. **Cette disposition, introduite par un amendement de notre collègue Serge Letchimy, n’est pas respectée.**

Le rapporteur spécial proposera un amendement visant à la création d’un fonds de garantie pour le préfinancement du crédit d’impôt de l’article 244 *quater* W du CGI.

b. Les conséquences de la suppression du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi outre-mer

Conformément aux engagements du Président de la République, le présent PLF et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (PLFSS pour 2018) prévoient la transformation du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) en allègements pérennes de cotisations patronales.

Si le rapporteur spécial salue cette initiative qui simplifiera le panorama des aides fiscales et sociales, il tient à alerter des conséquences possibles sur les activités ultramarines des entreprises.

En effet, les entreprises des DROM, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin bénéficiaient d’un taux de CICE majoré. Alors que l’application du Pacte

de responsabilité et de solidarité au niveau national s'est principalement matérialisée par un renforcement des allègements généraux de cotisations, celui-ci ne pouvait avoir la même ampleur dans les DROM, compte tenu des allègements spécifiques préexistants. Ainsi, afin que les entreprises ultramarines conservent leur avantage comparatif, le législateur a décidé, dans ces territoires, de majorer le taux de droit commun du CICE, lequel s'y établit à 7,5 % des rémunérations versées en 2015 et 9 % de celles versées en 2016, contre 6 % en métropole ⁽¹⁾.

Une partie de cet avantage comparatif a été perdue lorsque l'article 72 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ⁽²⁾ a haussé de 6 à 7 % le taux du CICE, sans que le taux applicable aux entreprises ultramarines soit majoré.

L'article 42 du PLF pour 2018 prévoit la suppression du CICE et sa transformation en allègements de cotisations. Compte tenu des caractéristiques du tissu économique des DROM, cette suppression, si elle n'est pas compensée à due concurrence par des avantages fiscaux ou sociaux aux entreprises, aura des conséquences néfastes sur l'emploi et sur la vitalité économique des territoires ultramarins.

c. Donner leur pleine mesure aux dispositifs fiscaux favorisant l'investissement avant la conclusion des assises

- *Les Assises, une période de concertation où les enjeux économiques et fiscaux doivent avoir leur place*

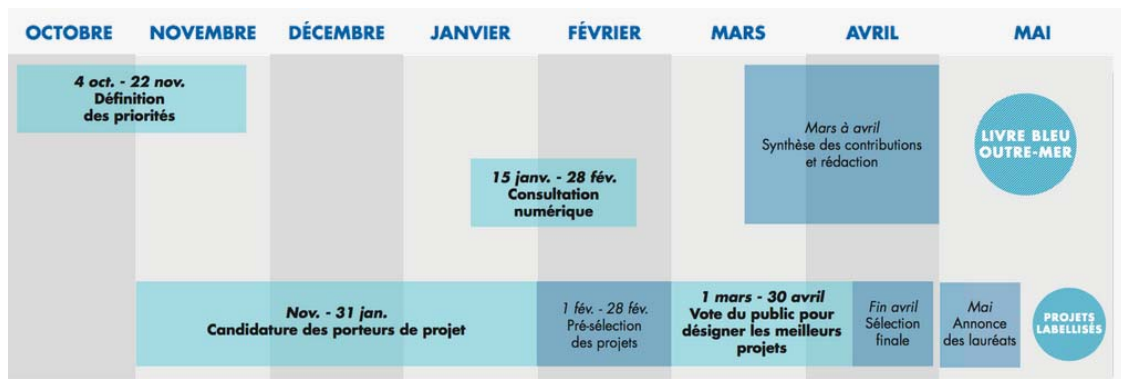
Les Assises des outre-mer, débutées au début du mois d'octobre 2017, sont un temps de réflexion sur certains grands axes stratégiques qui doivent guider les politiques publiques dans les outre-mer.

Elles sont organisées en plusieurs phases, la première étant une phase de définition des priorités. Des ateliers locaux sont organisés dans chaque territoire afin de recueillir les contributions et observations des populations concernées. À partir de mars 2018, une synthèse des contributions sera formalisée en un **livre bleu outre-mer**.

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

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

LE CALENDRIER DES ASSISES DES OUTRE-MER



Source : communication du Gouvernement sur les Assises des outre-mer.

Comme il a été confirmé au rapporteur à plusieurs reprises, les questions fiscales auront toute leur place lors des Assises et le livre bleu abordera ces sujets. Pour le rapporteur spécial, **il est absolument impératif que les Assises n’aboutissent pas sur de vagues déclarations d’intention, mais sur des propositions concrètes et opérationnelles pouvant déboucher, le cas échéant, sur des modifications législatives.**

- **Avant la conclusion des assises, ne pas restreindre les dispositifs fiscaux existants**

Le rapporteur formule plusieurs propositions s’agissant des dispositifs fiscaux, afin qu’ils soient plus efficaces et stimulent véritablement l’investissement :

1. **Geler la baisse programmée du seuil de chiffre d’affaires** en deçà duquel les entreprises ne disposent plus de la possibilité de recourir aux dispositifs des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* mais doivent recourir au crédit d’impôt de l’article 244 *quater* W pour bénéficier d’une aide fiscale, afin de tenir compte des problèmes de préfinancement.

2. Pour permettre le développement du dispositif du crédit d’impôt de l’article 244 *quater* W, créer un **fonds de garantie visant à favoriser le préfinancement des investissements éligibles au dispositif**, conformément aux dispositions de l’article 199 *undecies* B du CGI.

3. Pour donner de la visibilité aux investisseurs, **prolonger de cinq ans la date d’extinction des dispositifs de défiscalisation de l’investissement productif** à la fois dans les DROM, dans les COM et en Nouvelle-Calédonie. Compte tenu des durées de montage de projets, ne pas prolonger ces dispositifs revient en réalité à les éteindre dès aujourd’hui.

4. Élargir le champ des dépenses éligibles à l’aide de l’article 199 *undecies* B à l’investissement dans le **stockage d’énergie solaire**. Ce secteur, au cœur de la politique de transition énergétique, a besoin d’un soutien

fiscal. Le développement des matériaux de stockage permettrait en effet d'encourager l'autosuffisance énergétique.

5. Mettre en place un groupe de travail associant le Gouvernement, le Parlement, les organisations représentatives des employeurs et les organisations représentatives dans les outre-mer des salariés pour évaluer le coût du dispositif du CICE dans les outre-mer.

6. Simplifier la procédure d'agrément pour le bénéfice de l'aide à l'investissement productif. Le calendrier de la procédure est incompatible avec les cycles de financement des projets, les délais d'instruction sont trop longs. Il conviendrait notamment de déconcentrer la procédure d'agrément dans les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, comme c'est le cas actuellement dans les DROM pour les programmes d'investissement productif n'excédant pas un certain seuil. Le rapporteur spécial propose que l'instruction des projets dont le montant n'excède pas 5 millions d'euros soit menée au niveau déconcentré, à des fins de simplification.

Dans le secteur du logement, priorité affichée du Gouvernement dans les outre-mer, le rapporteur formule plusieurs autres propositions de nature fiscale.

7. Prolonger la réduction d'impôt de l'article 199 undecies A jusqu'en 2020 pour la seule dépense de réalisation de travaux de rénovation de confortation sismique. Il propose également d'étendre le dispositif aux travaux de **confortation au risque cyclonique** et **d'augmenter le taux de droit commun de la réduction d'impôt de 18 à 26 %**.

8. Répondre aux forts besoins de réhabilitation par la prolongation du dispositif d'aide fiscale de l'article 199 undecies C. Le rapport intermédiaire de l'étude sur l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social, dont le rapporteur a eu connaissance de la synthèse, indique que le crédit d'impôt de l'article 244 *quater* X lui est très peu substituable s'agissant des travaux de rénovation. Le rapporteur propose également d'étendre cette aide fiscale aux travaux de réhabilitation sismique et paracyclonique.

9. Augmenter le taux de la réduction d'impôt du dispositif de l'article 199 novovicies – dit « dispositif Pinel » – dans les outre-mer de cinq points. Le différentiel de taux de onze points existant entre l'hexagone et les DROM n'est en effet pas assez incitatif pour favoriser la construction de logements. On estime en effet les besoins en logements sociaux dans les départements d'outre-mer à 21 500 par an, dont près de 11 500 logements sociaux et en accession, d'après les informations dont dispose le rapporteur. Rappelons que l'article 3 de la loi EROM dispose que *« La République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi »*.

FOCUS 2 : LES PLANS DE CONVERGENCE DE LA LOI DE PROGRAMMATION RELATIVE À L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER ET LEURS TRADUCTIONS BUDGÉTAIRES

1. Les plans de convergence de la loi de programmation relative à l'égalité réelle

La loi du 28 février 2016 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique part du constat que des écarts de développement significatifs perdurent entre les territoires d'outre-mer et l'hexagone.

Elle affirme un certain nombre de principes fondamentaux pour les populations ultramarines, comme le droit à l'égalité réelle. Pour parvenir à cet objectif, consacré au niveau législatif comme une « *priorité de la nation* », aux termes de l'article 1^{er} de cette même loi, l'État, les collectivités d'outre-mer et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux, doivent élaborer un **plan de convergence** pour chacune des collectivités de l'article 73 de la Constitution.

La loi dresse une liste des volets que doivent contenir ces plans de convergence. Ils doivent comprendre notamment un **diagnostic** sur la situation économique et les inégalités de revenus et de patrimoine. S'appuyant sur ces diagnostics, une stratégie de convergence de long terme devra être élaborée pour chaque territoire, en fonction de ses spécificités institutionnelles. Ces stratégies devront prévoir un objectif de niveau de réduction des écarts de développement à atteindre à terme.

Les différentes stratégies seront ensuite déclinées dans des **contrats de convergence**. Enfin, les actions mises en œuvre en vertu de ces contrats feront l'objet d'un suivi précis à l'aide d'indicateurs choisis.

S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, l'élaboration de plans de convergence n'a pas de caractère obligatoire.

2. La nécessité de concrétiser cette convergence par des mesures concrètes et chiffrées

Si les plans de convergence s'inscrivent dans la durée, puisqu'ils expirent à un horizon compris entre dix et vingt ans, ils doivent se traduire rapidement par des politiques plus intensives en faveur de l'égalité réelle.

Les véhicules de financement des mesures qui découleront des diagnostics doivent être identifiés et l'articulation entre les contrats de convergence et les contrats de plan État-région ou les contrats de projets et de développement devra traduire cette nouvelle ambition de la convergence.

Selon le rapporteur, la programmation budgétaire à moyen terme aurait dû refléter l'objectif d'égalité réelle et de convergence. Il regrette que la mission *Outre-mer* participe davantage que la moyenne des autres dépenses sous norme pilotable à l'effort de réduction de la dépense publique, alors que, sans même envisager la convergence de développement, les besoins économiques et sociaux des territoires ultramarins dans leur ensemble sont tout à fait considérables.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Annick Girardin, ministre des Outre-mer (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2017 à 21 heures⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Outre-mer (M. Olivier Serva, rapporteur spécial).

Article 29 et état B : Crédits du budget général

La commission examine l'amendement n° II-CF208 de M. Olivier Serva.

M. Olivier Serva, rapporteur spécial. Aujourd'hui, la loi prévoit un abaissement du seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel les entreprises ne sont plus éligibles aux dispositifs de défiscalisation en faveur des investissements productifs et doivent recourir à un crédit d'impôt pour bénéficier de l'avantage fiscal. Cette mesure vise à assainir la pratique des aides fiscales outre-mer. Elle conduit à ce que les entreprises qui pouvaient bénéficier de la défiscalisation soient désormais contraintes de préfinancer leur investissement. Auparavant, la défiscalisation leur permettait d'obtenir une avance de 30 à 35 % du montant de l'investissement.

Le passage de la défiscalisation au crédit d'impôt, au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires, va forcer les entreprises à trouver par elles-mêmes des sources de financement. Il est prévu que ce seuil s'abaisse progressivement. Au fur et à mesure, des entreprises qui manquent de fonds propres ne seront donc plus éligibles à la défiscalisation et ne pourront plus financer des investissements productifs qui sont pourtant nécessaires à la création d'emplois et d'activité.

Cet amendement propose donc la création d'un fonds de garantie d'un montant de 10 millions d'euros visant à faciliter l'accès au financement bancaire des entreprises qui auront des difficultés à financer leurs investissements, du fait du passage de la défiscalisation au crédit d'impôt.

Cela permettra de soutenir l'activité des territoires ultramarins. Rappelons que 95 % des entreprises dans les DOM sont des petites entreprises.

Mme Naïma Moutchou. Notre collègue Serva souligne une difficulté importante que risquent de rencontrer les entreprises ultramarines, notamment les TPE et les PME qui ne peuvent pas préfinancer le nouveau dispositif d'aide fiscale. Elles se retrouvent *de facto* privées de cet avantage. La proposition de créer un fonds de garantie est donc opportune. Elle permettra de préfinancer les investissements productifs éligibles au crédit d'impôt, en attendant que d'autres mesures se mettent en place. Je suis favorable, à titre personnel, à cet amendement.

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

La commission adopte l'amendement n° II-CF208.

Suivant l'avis favorable de M. Olivier Serva, rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Outre-mer.

Après l'article 57

La commission examine l'amendement n° II-AS18 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Bénédicte Taurine. Nombreux sont les grands projets inutiles et imposés qui défigurent le territoire hexagonal et mettent en danger notre biodiversité. Les collectivités d'outre-mer n'ont malheureusement pas non plus été épargnées par la rapacité de grandes entreprises ou de promoteurs qui ont induit en erreur les décideurs publics, dévoyant volontairement ou non l'intérêt général au profit d'intérêts bassement particuliers. On peut notamment citer le mégaprojet de nouvelle route du littoral à La Réunion, qui implique Bouygues et Vinci, auquel l'opposition ferme, sérieuse et organisée des citoyens et des élus mettra nécessairement un terme. La spécificité des territoires ultramarins ne nous laisse pourtant aucun droit à l'erreur, tant en termes d'urbanisme que de protection de la biodiversité. C'est pourquoi nous demandons un rapport afin de faire un point global sur ces grands projets d'infrastructures en outre-mer, qui risquent de mettre en danger les services publics pour des profits privés et qui constituent souvent des atteintes graves et injustifiées aux écosystèmes.

M. le rapporteur spécial. Je partage tout à fait la volonté d'apporter un éclairage sur les grands projets d'investissements dans les outre-mer, notamment par le biais d'un rapport. Cependant, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit déjà que les projets d'investissements financés par l'État dont le coût excède un certain seuil font l'objet d'évaluations socio-économiques ; celles-ci sont soumises à des contre-expertises dont le Parlement est destinataire. Par ailleurs, le document de politique transversale « Évaluation des grands projets d'investissements publics » dresse l'inventaire des projets d'investissements réalisés. Comme vous le demandez, il récapitule les dossiers qui ont fait l'objet d'une contre-expertise. En outre, le droit de l'environnement prévoit un certain nombre de dispositifs, comme l'enquête publique, qui permettent de prendre en compte les impacts sur les écosystèmes. Enfin, dans chaque territoire, les projets de convergence permettront d'établir un diagnostic clair sur les besoins et de programmer les investissements nécessaires en fonction des constats qui seront établis. Pour toutes ces raisons, je vous suggère de retirer votre amendement ; la séance publique sera l'occasion de demander à la ministre des précisions sur tel ou tel point.

L'amendement n° II-AS18 est rejeté.

La commission en vient à l'amendement n° II-AS19 de M. Jean-Hugues Ratenon.

Mme Bénédicte Taurine. Du coût de la vie, à la fracture numérique, en passant par l'accès aux soins, de très nombreuses inégalités handicapent les territoires ultramarins. Le taux d'illettrisme en constitue l'un des indicateurs les plus flagrants : selon l'INSEE, il s'élevait en 2012 à 33 % à Mayotte et 23 % à La Réunion contre seulement 7 % en France métropolitaine. De même que les inégalités entre citoyens et entre territoires sont inacceptables en métropole, nous ne pouvons nous résigner aux inégalités avec les outre-mer : c'est une question de justice sociale et d'égalité républicaine. Nous demandons un rapport afin que les députés disposent des informations nécessaires sur cette question primordiale pour la République et puissent avoir à l'esprit ces particularités lorsqu'ils légifèrent.

M. le rapporteur spécial. Vous proposez l'établissement d'un diagnostic sur les moyens nécessaires à la réalisation de la convergence. Votre démarche rejoint donc celle des articles 7 et 8 de la loi « égalité réelle » qui prévoient que l'État et les collectivités d'outre-mer élaborent, pour chaque territoire, des plans de convergence. J'espère comme vous que ces plans se traduiront rapidement dans les faits ; nous y veillerons. En revanche, je ne pense pas qu'il faille ajouter un rapport établissant un diagnostic qui aura déjà été posé. Je vous suggère donc de retirer votre amendement.

M. Olivier Damaisin. Je trouve fort regrettable que ceux qui ont déposé des amendements ne soient pas là pour les voter alors même que ceux qui les défendent ne souhaitent pas les retirer.

L'amendement n° II-AS19 est rejeté.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction générale des outre-mer (DGOM) : M. Charles GIUSTI, adjoint à la directrice générale des outre-mer, Mme Corinne MINOT, sous-directrice, M. Arnaud MARTRENCAR, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

Fédération des entreprises d’outre-mer (FEDOM) : M. Jean-Pierre PHILIBERT, président, Mme Samia BADAT-KARAM, secrétaire générale, M. Laurent RENOUF, directeur des affaires économiques, M. Guillaume GALLET DE SAINT-AURIN, président de la commission économique

L’Agence de l’Outre-mer pour la Mobilité (LADOM) : M. Florus NESTAR, directeur général

Direction générale des finances publiques (DGFIP) – Bureau des agréments et des rescrits : M. Jean-Luc BARCON-MAURIN, chef du service juridique de la fiscalité, M. Louis-Olivier FADDA, chef du bureau, Mme Bénédicte DERRE, responsable de division

Cabinet de Mme Annick Girardin, Ministre de l’Outre-mer : M. Brice BLONDEL, directeur adjoint du cabinet, Mme Raphaëlle SEGUIN, conseillère budgétaire, Mme Sandra-Élise REVIRIEGO, conseillère parlementaire en charge des associations

Cour des comptes : M. Jean-Philippe VACHIA, président de la quatrième chambre, M. Roch-Olivier MAISTRE, conseiller maître, président de section, M. Jacques TENIER, conseiller maître, M. Nicolas ROCQUET, auditeur

Secrétariat du Cabinet du Premier ministre : M. Xavier BRUNETIERE, conseiller outre-mer, adjoint au chef de pôle affaires intérieures