

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

OUTRE-MER

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Mme Muguette Dini, M. Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, Alain Vasselle, François Vendasi, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 18) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL ENGAGEMENT POUR L'OUTRE-MER	9
A. RÉNOVER LES OUTILS DU DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER	9
1. <i>Des créations d'emplois et d'entreprises incontestables mais des économies toujours fragiles</i>	9
2. <i>L'évaluation des dispositifs existants</i>	10
a) Les dispositifs d'exonération de charges sociales	10
b) Les dispositifs d'aide fiscale spécifiques aux Dom	11
c) La réussite du service militaire adapté	11
B. POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT AMBITIEUSE	13
C. LES PROGRÈS À ACCOMPLIR EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE	16
a) Le lancement du « plan santé outre-mer ».....	16
b) La question de la lutte contre le tabagisme outre-mer	18
II. UN BUDGET FORTEMENT CORRÉLÉ AUX DISPOSITIONS DE LA FUTURE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER	21
A. LE PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER	21
a) Les mesures en faveur du développement des entreprises	21
b) La rénovation de certains dispositifs en faveur de l'emploi	23
c) La relance de la politique du logement outre-mer	23
d) La réforme des dispositifs de continuité territoriale.....	25
B. LA PRISE EN COMPTE DES INCIDENCES BUDGÉTAIRES DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER	25
III. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA MISSION MINISTÉRIELLE « OUTRE-MER » EN 2009	27
A. UNE MISSION QUI NE DONNE TOUJOURS PAS LA MESURE EXACTE DE L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	27
B. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : UN ENGAGEMENT RENFORCÉ	27
1. <i>L'action « soutien aux entreprises »</i>	27
a) Un nouvel intitulé pour le financement de deux types d'actions	27
b) Le financement des exonérations de charges sociales patronales	28
c) Le financement de l'aide aux entreprises pour le fret.....	29
2. <i>L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</i>	29
a) Le service militaire adapté	29
b) La formation qualifiante en mobilité.....	30
c) Les autres dispositifs de formation et d'insertion.....	31
C. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UN EFFORT À POURSUIVRE	31
1. <i>L'action « logement »</i>	31

a) Des crédits en augmentation pour des objectifs néanmoins revus à la baisse	32
b) Une dette de l'Etat durablement atténuée ?	33
c) Les risques résultant du plafonnement des avantages fiscaux applicables aux investissements relatifs au logement outre-mer.....	34
2. L'action « continuité territoriale »	35
3. L'action « sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »	36
EXAMEN DE L'ARTICLE 65 RATTACHÉ	39
• Article 65 (art. L. 752-3-1 et L. 752-3-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale)	
Réforme du régime d'exonération des charges sociales patronales outre-mer	39
• Article additionnel après l'article 65 (art. 568 et 574 du code général des impôts ; art. L. 3511-2-2 nouveau du code de la santé publique) Modification du régime de la vente au détail du tabac dans les départements d'outre-mer	49
• Article additionnel après l'article 65 (art. 268 du code des douanes) Relèvement de la limite maximale de fixation de l'assiette du droit de consommation sur le tabac dans les départements d'outre-mer	52
• Article additionnel après l'article 65 (art. 302 F bis du code général des impôts) Limitation du nombre de produits du tabac, exonérés de droits d'accises, emportés par des voyageurs au départ ou en provenance des départements d'outre-mer	53
TRAVAUX DE LA COMMISSION	55

Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2009

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation LFI 2008/PLF 2009 (en %)
Emploi outre-mer	1 191 603 938	+ 19,4
Soutien aux entreprises	1 038 300 000	+ 21,1
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	153 303 938	+ 8,7
Conditions de vie outre-mer	687 770 039	+ 10,6
Logement	209 000 000	+ 4,5
Aménagement du territoire ¹	147 494 493	+ 34,1
Continuité territoriale	53 501 605	- 1,3
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	35 550 000	- 7
Collectivités territoriales ¹	223 323 941	+ 3,3
Insertion économique et coopération régionales ¹	2 900 000	- 3,3
Fonds exceptionnel d'investissement ¹ (nouveau)	16 000 000	-
Total mission « Outre-mer »	1 879 373 977	+ 16

¹ Actions dont la commission n'est pas saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2009 est marqué par la volonté affichée du Gouvernement d'apporter un « *changement de modèle de la politique gouvernementale outre-mer* », afin de tenir compte des nombreuses évaluations, parfois fort critiques, effectuées ces dernières années sur la conduite de la politique de l'Etat outre-mer.

Cette nouvelle approche se traduit, outre l'insertion dans le cadre d'une programmation désormais pluriannuelle qui concerne l'ensemble des dépenses publiques, par :

- la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer, transformée depuis le 1^{er} septembre 2008 en une « délégation générale à l'outre-mer », et présentée désormais comme une administration de « mission » et non plus comme une administration de « gestion ». L'objectif recherché est de renforcer la coordination des politiques publiques outre-mer en ne conservant que des fonctions « support » en nombre limité, pour l'essentiel en matière de logement - la ligne budgétaire unique (LBU) continuant à être gérée au sein de la délégation générale -, d'aménagement du territoire et d'aides aux collectivités territoriales ;

- la prise en compte anticipée des dispositions du projet de loi pour le développement de l'outre-mer (Lodeom) qui, déposé le 28 juillet 2008 au Sénat, devrait y être examiné au cours du premier trimestre 2009. Ainsi, le budget de la mission « outre-mer » apporte d'ores et déjà les financements nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles règles prévues par ce projet de loi, destinées à renforcer l'investissement dans des secteurs économiques clés pour l'outre-mer.

Dans ce contexte, le présent projet de loi de finances consacre un **engagement financier fort de l'Etat en faveur de l'outre-mer**, le montant des crédits de la mission progressant de **16 % en crédits de paiement et de 19,2 % en autorisations d'engagement**, pour atteindre respectivement **1,88 et 1,97 milliard d'euros**. Cet effort est d'autant plus appréciable qu'il intervient dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

I. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL ENGAGEMENT POUR L'OUTRE-MER

La loi n° 2003-661 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (Lopom) a incontestablement, par plusieurs dispositifs complémentaires, donné une impulsion nouvelle au développement de l'outre-mer. Pour autant, de nouvelles mesures s'imposent aujourd'hui, la pleine efficacité de plusieurs mesures décidée en 2003 nécessitant certains ajustements.

A. RÉNOVER LES OUTILS DU DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER

1. Des créations d'emplois et d'entreprises incontestables mais des économies toujours fragiles

L'outre-mer connaît, depuis quelques années, une **croissance véritable** qui s'illustre notamment par :

- une évolution favorable du Pib par habitant (de 2,8 % à 5,8 % selon les collectivités) entre 2006 et 2007 ;

- une baisse généralisée du taux de chômage (de 2,4 % à 7 % selon les Dom) entre 2006 et 2007 ;

- des créations d'entreprises plus nombreuses en 2007 que les années précédentes : 4 632 en Guadeloupe, 3 240 en Martinique, 1 010 en Guyane et 5 781 à la Réunion.

	Population 07	07/ 06	PIB / hab €	n / n-1	Chômage	n / n-1	Inflation 07
Guadeloupe	450 622	0,8 %	17 221 (06)	3,6 %	22,7 % (07)	- 2,4	1,4 %
Guyane	209 000	3,5 %	13800 (06)	2,8 %	20,6 % (07)	- 7	3,4 %
Martinique	401 384	0,6 %	19 111 (06)	4,3 %	21,2 % (07)	- 4	2,4 %
Réunion	793 000	1,1 %	16 244 (06)	5,8 %	24,2 % (07)	- 3,3	2,4 %

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Les collectivités ultramarines restent néanmoins dans une **situation économique fragile** avec pour conséquence un taux de chômage qui reste très élevé, puisqu'il concerne plus de 20 % de la population active (de 20,6 % en Guadeloupe à 25,6 % à Mayotte), lorsque ce taux atteint 8,3 % en France métropolitaine.

Elles se caractérisent également par un taux de bénéficiaires du RMI largement supérieur à la métropole (4 %), s'élevant entre 19,4 % de la population active en Martinique et 21,8 % à la Réunion.

La fragile croissance obtenue au cours des dernières années risque en outre de pâtir fortement de la crise économique mondiale qui est aujourd'hui amorcée. Les chiffres pour le département de la Réunion le montrent déjà nettement : le chômage y a augmenté de 6,3 % sur un an et le nombre d'offres d'emplois déposées à l'ANPE a chuté de 15 %.

2. L'évaluation des dispositifs existants

a) Les dispositifs d'exonération de charges sociales

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a poursuivi ses travaux d'évaluation avec l'Acoss en 2007 et engagé, en 2007-2008, une étude économétrique avec le centre d'études de l'emploi, l'Acoss et la Dares.

Ces études mettent en relief **l'impact positif sur l'emploi des mesures d'exonération de charges sociales.**

Les entreprises de moins de onze salariés (qui représentent 84 % des entreprises des Dom) ont le plus profité des mesures spécifiques de la Lopom, avec une croissance des emplois beaucoup plus forte pour ce groupe d'entreprises qu'en métropole (36 % d'augmentation dans les Dom contre 4 % en métropole).

De manière plus globale, la croissance du nombre d'emplois salariés entre 1999 et 2006 a été plus forte dans les Dom qu'en métropole, tout particulièrement pour les principaux secteurs exonérés¹. L'augmentation globale des emplois pendant cette période a été de 19,5 % dans les Dom pour les établissements des secteurs exonérés alors qu'elle n'a atteint que 4 % pour les établissements des mêmes secteurs en métropole.

Par secteur d'activité au sein des secteurs exonérés, l'augmentation du nombre d'emplois a été particulièrement forte :

- dans le secteur du BTP - pour les entreprises de moins de cinquante salariés (57,5 % dans les Dom contre 20 % en métropole) ;
- dans le secteur des entreprises de transports aériens réguliers (59,8 % contre 8,5 %) ;
- dans les établissements de l'hôtellerie-restauration non classés (39,7% contre 22,8 %) ;
- dans le secteur de la presse (27,3 % contre 3,4 %).

¹ Secteurs exonérés : agriculture ; pêche, aquaculture ; industrie extractive ; industrie manufacturière ; presse ; énergies renouvelables ; bâtiments et travaux publics ; hôtellerie-restauration, tourisme, technologies de l'information et des communications ; production audiovisuelle, transports et communication.

Selon l'étude, la comparaison des secteurs exonérés avec les autres secteurs outre-mer, d'une part, et des secteurs exonérés avec les secteurs similaires de métropole, d'autre part, met en relief **le rôle déterminant joué par les exonérations des cotisations patronales dans la progression de l'emploi salarié.**

b) Les dispositifs d'aide fiscale spécifiques aux Dom

La **défiscalisation est le principal dispositif d'aide au développement des investissements des entreprises** en vue de contribuer à la consolidation et à la modernisation de l'appareil productif des économies ultramarines.

Le dispositif actuellement en vigueur est issu de la Lopom et comprend notamment :

- des mesures tendant à la diminution du coût du travail par la réduction de la taxe sur les salaires due par les entreprises. Ce mécanisme permet une compensation des sur-salaires, ces derniers constituant des dispositifs essentiels à des économies tirées essentiellement par la consommation des ménages ;

- des mesures de défiscalisation des investissements productifs et locatifs, notamment dans le secteur locatif libre.

Le rapport d'étape de la commission nationale d'évaluation de la loi de programme (Cnelpom), remis au Premier ministre en décembre 2006, dresse un bilan globalement positif des effets de la défiscalisation outre-mer, à l'exception du logement social. Il confirme notamment le rôle essentiel de la défiscalisation comme soutien à l'investissement des entreprises outre-mer.

Selon les indications fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la défiscalisation permet de **financer environ un tiers de l'ensemble de la formation brute de capital fixe marchande réalisée dans les Dom.**

c) La réussite du service militaire adapté

Le service militaire adapté (SMA) forme quotidiennement, pour une durée d'un an, 2 900 volontaires - majoritairement masculins, seuls 23 % des volontaires étant de sexe féminin - âgés de dix-huit à vingt-six ans, sortis du système scolaire sans diplôme et en recherche d'emploi depuis au moins deux ans.

Cette formation, qui intervient dans le cadre de huit régiments et vingt et une implantations géographiques, est offerte dans trente-sept filières de formation professionnelle réparties en neuf pôles¹, permettant la délivrance, selon le cas, d'un CAP, d'un module de formation reconnu par l'Afpa ou d'une attestation de formation professionnelle du SMA.

¹ Bâtiment ; travaux publics ; métiers de la terre et de la mer ; mécanique et maintenance industrielle ; sécurité ; restauration ; tertiaire ; tourisme ; transport routier.

Le SMA répond parfaitement aux besoins économiques et sociaux de l'outre-mer, en fournissant à des jeunes une formation qualifiante leur assurant une réelle insertion professionnelle. En témoigne le taux **d'insertion des volontaires en fin de contrat qui a atteint 76,5 % en 2006 et 79 % en 2007.**

Cette réussite s'explique, selon le général Yves Frétille, commandant du SMA, entendu par votre rapporteur pour avis, tant par le principe d'un encadrement militaire que par le développement de partenariats avec les entreprises, souvent métropolitaines, afin de pourvoir des emplois dans des secteurs sous tension.

Certaines évolutions du SMA sont en cours :

- l'objectif est désormais de positionner le SMA comme « le chaînon manquant » de la formation tout au long de la vie pour un public en difficulté relevant de l'action de l'Etat. Un renforcement de la prise en charge des volontaires, à leur sortie du SMA, par les organismes de formation professionnelle relevant des régions doit donc se mettre en place ;

- au groupement SMA de Nouvelle-Calédonie a été mise en place une expérimentation « pré-sectorielle » : les volontaires sont en premier lieu affectés sur une filière de formation BTP puis, au terme d'un délai de six mois, décident eux-mêmes de leur formation définitive, étant par la suite pris en charge par les services de formation professionnelle du territoire pour obtenir un diplôme validant l'ensemble de leur formation. Cette pratique ayant montré des effets positifs sur le taux d'insertion, son extension aux autres régiments ou groupements du SMA serait envisagée ;

- une réflexion est menée pour accroître, à budget constant, le nombre de volontaires du SMA. Selon le général Yves Frétille, l'ouverture de formations spécifiques d'une durée de six mois - au lieu d'un an - pourrait être envisagée dans la filière des services à la personne. A terme, l'effectif annuel des volontaires pourrait ainsi être porté à quatre mille grâce à ces nouvelles filières ;

- une réduction du nombre des emprises du SMA outre-mer est également envisagée, afin de réaliser certaines économies d'échelle. A la Réunion, les implantations actuelles pourraient être réunies à Saint-Pierre ; l'implantation du SMA à Cayenne pourrait être supprimée ; en Polynésie, une partie des effectifs pourrait être regroupée à Papeete.

En tout état de cause, votre commission juge essentiel que les réductions d'effectifs prévues à l'occasion de la réforme de la carte militaire outre-mer ne portent pas sur l'encadrement du SMA.

B. POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT AMBITIEUSE

Plus que toutes autres parties du territoire national, les collectivités ultramarines connaissent une **crise du logement qui s'illustre tant par un déficit en logement social que par le caractère insalubre d'un nombre significatif de logements privés.**

Cette situation concerne l'ensemble des collectivités, quoique à des degrés variables.

En **Guadeloupe**, la demande de logements locatifs sociaux est évaluée à 12 250, pour un parc existant de 30 900 et une production annuelle comprise entre environ 1 200 et 1 500 logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS). 72,7 % des demandeurs de logement locatif social disposent de moins d'un Smic mensuel et 13 % sont sans ressources.

Les besoins dans le domaine du logement social restent considérables et l'obligation de construction de logements, résultant de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo), rend la résorption de ce déficit encore plus urgente. A cet égard, la production de logements sociaux atteint environ 1 300 unités par an en LLS/LLTS ces dernières années, avec cependant un peu plus de 1 800 unités livrées en 2007.

Le logement insalubre concerne près de 60 000 habitants et 18 000 logements, soit 10 % du parc de logements guadeloupéen.

En **Martinique**, la production de logements est en baisse importante et continue depuis plusieurs années, notamment en raison de l'absence de politique foncière efficace (programmation insuffisante ; réserves foncières exsangues ; difficultés d'acquisition de terrains ; retards importants en matière de viabilisation et d'aménagement du foncier...). Cette situation est aujourd'hui aggravée par la rareté et le coût élevé du foncier équipé.

Ainsi, moins de deux cents logements sociaux ont été construits en 2007, contre mille cinq cents à deux mille en moyenne au début de la décennie, alors que chaque année, près de huit mille demandes de logements sociaux sont insatisfaites.

Entre 2004 et 2007, 932 logements insalubres ont fait l'objet d'opérations de résorption de l'habitat insalubre. Cependant la réalisation de ces opérations reste longue, notamment eu égard aux difficultés de relogement des familles.

En **Guyane**, le secteur locatif social connaît un déséquilibre de nature structurelle. Le parc locatif social comporte onze mille unités, alors que plus de treize mille demandes ne peuvent être satisfaites, 80 % de la population répondant aux conditions de ressources du logement locatif social. Cette situation est d'autant plus difficile que les prix dans le secteur locatif libre sont aussi élevés qu'en Ile-de-France et que l'offre en accession sociale et intermédiaire est limitée à quelques dizaines d'unités par an alors qu'une production de cinq cents logements serait nécessaire.

Par ailleurs, en raison d'une grave pénurie de foncier et de logements disponibles, les logements illicites et insalubres, évalués à dix mille aujourd'hui, connaissent une progression annuelle de près de 10 %. Plus de trente mille personnes vivent dans ce type d'habitat dont le traitement coûte en moyenne deux fois plus cher qu'une construction neuve. Des études récentes ont estimé à 30 % le taux de constructions illicites existantes, mais en flux, ce taux représenterait aujourd'hui près de 50 % au nombre des constructions nouvelles.

Outre la fragilité de l'appareil de production, la carence de logements et le développement de l'habitat illicite résultent du déficit très important d'offre de terrains aménagés.

Sur les cinq dernières années, le rythme moyen de construction de logements sociaux et aidés a été de 710 unités par an, tandis que seuls cent hectares de terrains par an ont été aménagés. Néanmoins, inversant cette tendance, l'année 2007 a vu le cap des mille logements financés franchi, ce qui représente une augmentation de 48 % par rapport à l'année précédente.

De même, 5 550 logements insalubres sont actuellement en cours de traitement, ce qui est près de deux fois le nombre d'opérations intervenues en 2003.

A la Réunion, les besoins en logement social sont aujourd'hui d'autant plus importants que la production des dernières années s'est fortement ralentie en raison de l'augmentation des coûts de production. Ainsi, sur les neuf mille logements construits chaque année, seuls 30 % relèvent du secteur social.

Or, les besoins en logement social sont à 70 % liés à la satisfaction de la population actuelle du département, où 74 % des foyers sont éligibles au logement social.

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, il convient donc qu'au moins 50 % de la production annuelle de logement à la Réunion - soit entre quatre mille cinq cent et cinq mille unités - soient consacrés au logement social, afin de ne pas aggraver les tensions actuelles. Cette production de logement social devrait se répartir en deux mille LLTS, mille LLS et de mille cinq cents à deux mille logements en accession sociale : logements évolutifs sociaux (LES), prêts à taux zéro (PTZ), prêts sociaux location accession (PSLA).

Toutefois, selon les projections du Gouvernement, le nombre des ménages éligibles au logement social devrait être de 340 000 à 440 000 à l'horizon 2030. Dans ces conditions, il serait nécessaire de construire en trente ans environ 250 000 logements neufs, soit neuf mille unités par an jusqu'à 2020, en abaissant ce nombre progressivement jusqu'à sept mille unités en 2030.

Compte tenu de son fort accroissement démographique, **Mayotte** connaît une situation du logement très critique, malgré l'intervention soutenue de l'Etat. Il est estimé que, pour faire face à cette situation, plus de deux mille logements, dont cinq cents logements sociaux, doivent être réalisés dans l'île chaque année pour répondre aux besoins.

La politique mise en place dès 1976, fondée exclusivement sur l'accession sociale, a permis de construire plus de 17 000 logements, subventionnés entre 80 % et 88 % par l'Etat, grâce à l'intervention de la société immobilière de Mayotte (Sim). Ainsi, près de la moitié de la population a pu être logée dans des conditions de confort rustiques mais régulièrement améliorées.

Néanmoins, la production de ces « cases Sim » a baissé régulièrement depuis la décennie 1990, passant de 730 logements par an à 518 en 2006. Cette situation résulte pour l'essentiel des difficultés grandissantes pour disposer de terrains fonciers aménagés dans les zones en urbanisation rapide, ainsi que des dévoiements importants constatés dans l'utilisation de ces logements.

Dans ce contexte, le conseil de l'habitat (CDH) a défini en 2004 de nouvelles orientations en ayant recours à deux dispositifs nouveaux à Mayotte : le logement en accession sociale (Las) et le logement en accession très sociale (Lats). Ce changement de politique n'a toutefois pas produit l'augmentation de la production de logement social escomptée : en 2006, seuls 166 logements ont été financés (104 « cases Sim » et 62 Lats) ; en 2007, 120 Lats ont été financés.

En juillet 2008, le CDH a pris la décision de diversifier l'offre en développant des produits locatifs similaires à ceux existants dans les Dom : d'une part, le LLS, qui s'adresse à une large catégorie de personnes dotées de revenus maximum compris entre 1,6 Smig (pour une personne seule) à 4,2 Smig (pour quatre enfants) ; d'autre part, le LLTS, qui s'adresse à des personnes ayant des revenus plus faibles, entre 1 Smig (pour une personne seule) et 2,5 Smig (pour quatre enfants).

Pour assurer le développement de ce parc locatif, votre commission estime qu'il serait souhaitable de créer, comme dans les Dom ou en métropole, une allocation de logement à caractère social (ALS) afin d'aider les personnes sans enfants de revenus modestes. En effet, compte tenu du barème actuellement applicable à Mayotte, les taux d'effort après allocation-logement sont paradoxalement supérieurs en locatif par rapport à ceux de l'accession à la propriété.

En **Nouvelle-Calédonie**, les besoins en logements sociaux ont été identifiés à environ 1 600 logements par an durant les dix prochaines années.

En **Polynésie française**, alors que l'offre est excédentaire dans le logement haut de gamme (en accession et en location), il existe une forte pénurie de logements sociaux : 7 300 demandes sont insatisfaites pour une production annuelle de 560 logements. En outre, 7 200 logements ne disposent

pas d'eau potable et, dans la seule agglomération de Papeete, 4 000 logements sont insalubres. Face à cette situation, il est prévu de produire 1 000 logements par an sur la période 2007-2016, avec un objectif de cinq cents LLS à partir de 2015.

Face à cette situation de crise du logement, votre commission estime, comme elle l'avait déjà affirmé à l'occasion de la précédente loi de finances, qu'il serait justifié :

- que le **droit à l'allocation logement (AL) soit ouvert aux personnes résidant dans des logements-foyers non conventionnés**, c'est-à-dire n'ouvrant pas droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;

- concernant le barème de l'allocation logement, **que le « forfait charges » spécifique des Dom soit remis à niveau** afin de contenir dans des marges acceptables le taux d'effort effectif des bénéficiaires.

C. LES PROGRÈS À ACCOMPLIR EN MATIÈRE DE SANTÉ PUBLIQUE

L'outre-mer connaît une situation en matière de santé publique spécifique par rapport à celle de la métropole, caractérisée :

- par des risques sanitaires particuliers. Le déficit en équipements sanitaires lié à l'habitat insalubre ainsi que les retards de certaines infrastructures publiques d'assainissement produisent des infections et des épidémies gastro-entériques nombreuses outre-mer. De même, compte tenu du contexte climatique, se développent certaines pathologies propres à l'outre-mer (paludisme, dengue, chikungunya...). Par ailleurs, le taux de contamination par le VIH/Sida est notablement plus élevé dans la région des Antilles-Guyane¹ que dans le reste de la France. En outre, le taux de mortalité infantile est encore beaucoup plus élevé dans certaines collectivités ultramarines qu'en métropole : à La Réunion, ce taux reste le double de celui de la métropole ;

- par une organisation sanitaire contrainte par le contexte d'insularité et d'isolement par rapport aux autres structures sanitaires nationales.

a) Le lancement du « plan santé outre-mer »

En mai 2008, a été lancé un « plan santé outre-mer » par le ministre de la santé. Dans le prolongement du rapport de la commission de concertation sur les missions de l'hôpital, présidée par le président Gérard Larcher, ce plan tend à mieux prendre en compte les spécificités de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon en matière de santé. Il s'agirait ainsi de **« décliner » outre-mer certains des mécanismes qui devraient figurer dans le projet de loi « Hôpital, patients, santé, territoires »**, qui devrait être discuté au Parlement au début de l'année 2009.

¹ La Guyane regroupe 5 % des porteurs du Sida en France, alors que sa population représente moins de 2 % de la population française.

Au stade actuel de la concertation, ce plan, qui devra trouver une traduction législative, pourrait être articulé autour de six axes et conduire aux actions suivantes :

- un ajustement des appareils de formations médicale et paramédicale outre-mer. Votre commission estime qu'il est nécessaire de renforcer les filières de formation médicale, en mettant en place des cycles complets dans les Dom et en accroissant le *numerus clausus* pour atteindre au minimum la moyenne nationale et compenser la sous-médicalisation des Dom. Une telle démarche, qu'elle avait déjà préconisée lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2008, devrait notamment permettre aux Dom tant de faire face à la pénurie de praticiens actuelle que de prévenir les effets du vieillissement de leur personnel médical. Elle est d'autant plus indispensable que, selon les dernières statistiques, plus de 60 % des médecins ou paramédicaux s'installent dans la région où ils ont fait leurs études.

Votre commission insiste en outre sur la nécessité de prendre en compte les difficultés majeures rencontrées par les établissements publics et privés de plusieurs départements ou collectivités d'outre-mer dans le recrutement et la fidélisation de leurs personnels ;

- une meilleure prise en compte des risques naturels spécifiques aux collectivités ultramarines. Il conviendrait en effet de prévoir, notamment aux Antilles, le respect des toutes dernières normes parasismiques à l'occasion de toute construction hospitalière nouvelle ou opération de réhabilitation de structures existantes ;

- le développement des programmes de recherche sur des pathologies spécifiques ou émergentes. Il pourrait être envisagé d'instituer dans chaque grande zone géographique (Océan Indien, Antilles/Guyane) une complémentarité entre les laboratoires hospitaliers, tout en suscitant des coopérations entre les équipes, afin de créer outre-mer des pôles d'excellence ou d'associer des équipes ultramarines à des pôles d'excellence métropolitains ;

- un traitement spécifique des questions financières liées aux activités de santé outre-mer, du fait de l'éloignement, de l'isolement, de la faiblesse des bassins de population à desservir et de l'importante proportion de population en situation précaire ou irrégulière dans les collectivités territoriales d'outre-mer. Il s'agirait ainsi d'actualiser le calcul du coefficient géographique applicable aux tarifs de prestation et de contribuer aux problèmes de créances irrécouvrables, dont la somme, pour les Dom, représente 21 % du montant constaté pour la France entière, alors qu'ils ne représentent que 0,3 % de la population totale ;

- un développement de la coopération régionale et internationale. La désignation d'un conseiller sanitaire du ministère des affaires étrangères par grande zone géographique constitue une première étape ; elle pourrait être complétée par la désignation d'un correspondant « coopération », couvrant la même zone géographique, au sein des futures agences régionales de santé (ARS) ;

- **l'organisation de la continuité territoriale.** A cet effet, il pourrait être envisagé de développer le recours aux nouvelles technologies en vue de fédérer les acteurs et d'abolir les distances, tout en instituant des jumelages entre les établissements de santé pour des spécialités préalablement identifiées.

Ces orientations doivent faire l'objet d'une concertation avec les professionnels et les élus.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, Jacqueline Lhoyer, directrice de cliniques privées à la Réunion, a ainsi souligné l'importance de mieux mettre en réseau et de mieux mutualiser les données entre les différents intervenants du système de santé outre-mer : Drass, conseils généraux et régionaux, agence régionale de l'hospitalisation (ARH)... Votre commission relève que l'institution d'ARS dans les Dom devrait permettre de mettre fin au morcellement des compétences et assurer ainsi un meilleur pilotage de la politique de santé publique dans ces territoires.

Votre rapporteur pour avis est également sensible, comme l'a souligné Huguette Vigneron-Meleder, directrice de l'ARH de La Réunion-Mayotte, à la **nécessité de renforcer les actions d'information et de prévention en matière de santé**, la récurrence de certaines pathologies lourdes dans les collectivités ultramarines (cancer, dialyse...) pouvant s'expliquer en particulier par un système de soins trop porté sur le curatif et l'absence d'actions de dépistage suffisantes.

b) La question de la lutte contre le tabagisme outre-mer

Si la spécificité des territoires ultramarins justifie des priorités de santé publique complémentaires à celles prévues en métropole, elle ne doit pas conduire, à l'inverse, à ce que l'outre-mer soit écarté de considérations de santé publique qui concernent l'ensemble de nos concitoyens, quelle que soit la partie du territoire national où ils résident. Tel est le cas notamment de la lutte contre le tabagisme, la consommation du tabac étant ainsi estimée par le conseil général de la Réunion comme étant directement à l'origine, chaque année, de 14 % de l'ensemble des décès dans ce département.

Or, dans les quatre départements d'outre-mer, et a fortiori dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, s'applique un régime juridique, économique et fiscal dérogoratoire en matière de vente au détail du tabac.

A l'origine, ce régime spécifique devait être provisoire. Ainsi, s'agissant du département de la Réunion, si le décret n° 48-544 du 30 mars 1948 a, conformément à la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, étendu le régime métropolitain des tabacs à ce nouveau département, son article 2 précisait que « *les produits entrant dans les attributions des monopoles des tabacs, des allumettes et des poudres pourront, à titre transitoire, être importés, fabriqués et vendus par des particuliers ou sociétés dans le département* ».

Après la codification du code général des impôts, ce régime transitoire a été maintenu.

Aussi les Dom ne connaissent-ils toujours pas le régime du monopole des tabacs applicable en métropole, défini par l'article 568 du code général des impôts. En conséquence, les ventes de tabac s'y effectuent librement soit dans les magasins spécialisés dans les articles pour fumeurs, soit dans d'autres points de vente généralistes, dans des grandes, moyennes ou petites surfaces alimentaires, ou dans les débits de boissons.

Votre commission estime que la lutte contre l'addiction au tabac ne peut s'accommoder d'un tel régime.

Votre rapporteur pour avis avait, à l'occasion de la discussion de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, présenté au Sénat, qui l'avait accepté, une mesure d'extension aux Dom du monopole de la vente au détail du tabac. Le Gouvernement avait sollicité le retrait de ce dispositif au motif qu'une étude sur cette question était alors menée par la direction générale des douanes et des droits indirects et avait invité le Sénat à aborder de nouveau cette question au cours de l'examen de la loi de finances pour 2009. Cette avancée avait cependant été supprimée en commission mixte paritaire.

Depuis lors, un rapport de la direction générale des douanes et des droits indirects sur les modalités et les effets de l'extension du monopole outre-mer a bien été rendu au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Il propose un certain nombre d'évolutions en ce domaine. En outre, certains conseils généraux, à commencer par celui de la Réunion, sont favorables à la suppression de ce régime dérogatoire, nonobstant la perte de recettes que cela pourrait entraîner pour eux¹.

Votre commission vous proposera donc de prévoir, dans le cadre d'un **amendement** portant article additionnel après l'article 65, **de mieux encadrer la vente au détail du tabac aux quatre dom, sans pour autant y étendre le monopole existant en métropole.**

Par ailleurs, elle vous soumettra un **amendement** destiné à **restreindre la possibilité de vendre du tabac en exonération des droits d'accises dans les aéroports à l'égard des passagers en provenance ou à destination des départements d'outre-mer.**

En effet, la possibilité actuelle d'acheter en *duty free* du tabac dans des comptoirs de vente situés dans des aéroports accueillant des vols au départ ou à destination des départements d'outre-mer revient à nier le principe affirmé par l'article L. 3511-3 du code de la santé publique aux termes duquel les ventes promotionnelles de tabac sont interdites, puisque le coût du tabac pour les voyageurs est abaissé par rapport aux prix imposés en métropole.

¹ Dans les Dom, le conseil général fixe et perçoit la taxe sur la vente du tabac au détail.

La mesure proposée par votre commission permettra par ailleurs de transposer partiellement en droit français la directive 2007/74/CE du 20 décembre 2007 concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers.

Enfin, dans le même souci de rendre plus difficile l'accès des jeunes au tabac outre-mer, votre commission vous propose **un amendement** destiné à permettre aux conseils généraux d'outre-mer, s'ils le souhaitent dans le cadre de leur politique de santé publique, de **relever le droit de consommation** sur les tabacs par rapport à la métropole.

II. UN BUDGET FORTEMENT CORRÉLÉ AUX DISPOSITIONS DE LA FUTURE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

Le projet de loi de finances pour 2009 doit se lire en conjonction avec les dispositions du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, dont il traduit en termes budgétaires certaines orientations importantes.

A. LE PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER

Déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008, le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (Lodeom) comporte des dispositifs majeurs relevant de la compétence de votre commission des affaires sociales.

a) Les mesures en faveur du développement des entreprises

- La création de zones franches globales d'activité

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer tend à mettre en place, outre-mer, des zones franches globales d'activités (ZFGA) caractérisées par l'octroi aux entreprises qui s'y installeront d'**exonérations fiscales concernant l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle, la taxe foncière bâtie.**

Pour être éligibles à ce dispositif, les entreprises devront :

- avoir un effectif de moins de 250 salariés et réaliser un chiffre d'affaires maximal de 50 millions d'euros ;

- exercer leur activité dans l'un des secteurs actuellement éligibles au titre de la défiscalisation de la loi Girardin ou dans les nouveaux secteurs suivants : comptabilité, conseil, ingénierie et études techniques en faveur des entreprises.

Un taux d'exonération de 50 % s'appliquera à l'ensemble des entreprises éligibles, tandis qu'un taux bonifié de 80 % concernera certains secteurs ou certaines zones géographiques spécifiques.

Ces taux s'appliqueront durant les sept premières années, puis de manière dégressive dans les trois années suivantes.

- L'institution d'une aide au fret

Le projet de loi prévoit également la création d'une aide aux exploitations situées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, destinée à **abaisser le coût du fret des matières premières ou des produits lorsque ces derniers entrent dans un cycle de production localisé dans ces collectivités.** Cette aide pourra bénéficier à toutes les entreprises, sauf celles qui appartiennent aux secteurs de l'industrie automobile, des fibres synthétiques, de la sidérurgie ou des industries charbonnières.

S'agissant des Dom, l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques, mentionnée à l'article 11 du règlement n° 1080/2006 du 5 juillet 2006 relatif au fonds européen de développement régional, permet une prise en charge par les fonds européens des surcoûts de fret, à hauteur de 50 %. Le dispositif proposé vise à assurer un **cofinancement par l'Etat pour tout ou partie de la part non prise en charge par l'Union européenne et les régions.**

Le coût couvert par cette aide sera celui de l'acheminement des intrants et extrants en provenance ou à destination des départements d'outre-mer ou de la métropole. Le coût pris en compte sera un forfait calculé sur la base du moyen de transport le plus économique et de la voie la plus directe entre le lieu de départ et le lieu de destination.

- La réforme des dispositifs d'exonération fiscale

L'un des axes majeurs de la politique actuelle de soutien à l'investissement consiste dans la défiscalisation des investissements productifs, tant au regard de l'impôt sur le revenu que de l'impôt sur les sociétés.

Le projet de loi prévoit d'apporter certaines modifications au vu des évaluations des dispositifs actuels afin :

- d'intégrer aux mesures de défiscalisation certains secteurs. Tel est le cas du secteur de la recherche-développement ;

- de plafonner certaines mesures, comme par exemple les projets portant sur les énergies renouvelables ;

- de réduire certains taux de défiscalisation. Il en va ainsi des mesures concernant la navigation de plaisance ;

- de préciser le champ de certaines mesures de défiscalisation en vigueur, comme celles applicables à la rénovation hôtelière et à la construction d'immeubles.

- La création d'un fonds exceptionnel d'investissement

Un fonds exceptionnel d'investissement est institué par le projet de loi afin d'apporter une contribution de l'État à la réalisation d'équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements d'outre mer et les collectivités d'outre mer.

Les ressources de ce nouveau fonds, dont le montant sera fixé chaque année par la loi de finances, s'inscriront dans une démarche de rattrapage et seront affectées à la réalisation d'opérations portant sur des équipements publics collectifs structurants, qui ne sont pas programmées dans le cadre de conventions de financements conclues entre l'Etat et les collectivités, notamment les contrats de projet et les contrats de développement.

Elles se traduiront par des aides financières accordées aux personnes publiques qui réalisent ces opérations.

b) La rénovation de certains dispositifs en faveur de l'emploi

- Le recentrage du dispositif d'exonération de charges patronales

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer tend à concentrer le dispositif d'exonération de charges patronales sur les salaires sur lesquels l'impact de ce type de mesure est le plus fort. Un dispositif différencié de celui applicable en métropole sera néanmoins maintenu, compte tenu des handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer.

A l'heure actuelle, trois groupes d'activités professionnelles bénéficient d'un plafond différencié d'exonérations. Le projet de loi envisage de substituer à ces différents plafonds un plafond unique, fixé à 1,4 fois le Smic. L'exonération sera linéairement dégressive et s'annulera lorsque le salaire atteint 3,8 fois le Smic.

Une mesure d'exonération plus incitative s'appliquera aux entreprises bénéficiant dans le cadre des zones franches globales d'activités, du taux bonifié d'exonération fiscale à 80 % concernant l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle, la taxe foncière bâtie, tel que prévu par les dispositions fiscales de la présente loi. Pour ces entreprises, le plafond de 1,4 Smic est porté à 1,6 Smic, et l'exonération devient nulle à 4,5 Smic au lieu de 3,8 Smic.

Cette réforme concernera les Dom et Saint-Martin. En revanche, le régime actuel continuera à s'appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- La suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés

Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD) a été créé par la loi de programme du 21 juillet 2003 afin de limiter les effets du fort taux de chômage touchant les jeunes diplômés des Dom.

Depuis janvier 2004, date de l'entrée en vigueur du dispositif jusqu'à fin décembre 2006, seuls 146 SEJD ont été signés, soit quatre contrats en moyenne par mois.

Considérant ce faible impact et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer prévoit de supprimer purement et simplement ce dispositif.

c) La relance de la politique du logement outre-mer

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer prévoit plusieurs dispositifs afin de résoudre la pénurie de logements, et notamment de logements sociaux, outre-mer.

Outre des mesures permettant aux sociétés anonymes d'HLM de bénéficier du nouveau dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux, d'étendre la réquisition des logements vacants dans les Dom et d'assouplir les règles d'indivision en vue de faciliter la remise sur le marché locatif de logements vacants¹, la défiscalisation des investissements réalisés dans le logement social sera rendue plus attractive.

- Le recentrage des mesures de défiscalisation concernant le secteur libre

La défiscalisation relative au secteur libre en ce qui concerne l'acquisition ou la construction de la résidence principale de l'investisseur restera en vigueur. Toutefois, ce dispositif sera désormais limité aux primo accédants à la propriété, tandis que la base éligible sera limitée en fonction de la surface.

La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location dans le secteur libre sera supprimée, les logements achevés au 31 décembre 2010 continuant à bénéficier du mécanisme de défiscalisation dans les conditions actuellement en vigueur.

Le taux sera ramené à 30 % pour les logements achevés jusqu'au 31 décembre 2011.

La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location à des conditions de loyer et de ressources des locataires, le secteur intermédiaire, sera maintenue pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2009.

La réduction d'impôt sera ramenée à 45 % au titre des investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2010, à 35 % pour ceux achevés jusqu'au 31 décembre 2011 et à 25 % pour ceux achevés jusqu'au 31 décembre 2012. Elle sera supprimée pour les logements construits ultérieurement.

- La création d'un dispositif de défiscalisation spécifique pour le logement social

Les programmes de construction comprenant jusqu'à deux tiers de logements intermédiaires et atteignant un loyer moyen maximum pour l'ensemble des logements construits et un loyer plafond pour les logements intermédiaires bénéficieront désormais d'un avantage fiscal au taux de 50 % sur le prix de revient de la construction, dans la limite d'un plafond de 1 800 euros par m² de surface habitable.

L'avantage fiscal sera rétrocédé à hauteur de 60 % à l'organisme de gestion des logements.

Le seuil d'agrément sera abaissé de 4,6 millions à 1 million d'euros.

¹ A cet effet est notamment prévue la constitution d'un groupement d'intérêt public spécifique.

Ce nouveau dispositif sera étendu à la défiscalisation de constructions de logements destinés à la location-accession.

d) La réforme des dispositifs de continuité territoriale

Si elle a permis de renforcer la mobilité de nos concitoyens d'outre-mer, la dotation de continuité territoriale est restée en deçà des ambitions initiales du législateur, les collectivités territoriales et l'Union européenne n'ayant pas, à ce jour, apporté de financement complémentaire. Par ailleurs, il existe de fortes disparités dans les conditions d'attribution des aides tandis que les crédits ont été très inégalement consommés par les régions.

Le passeport mobilité - dans ses deux volets « étudiant » et « formation » - connaît des modalités de gestion difficiles et les conditions de son attribution paraissent insuffisamment encadrées.

Le projet de loi tend en conséquence à harmoniser les conditions générales d'attribution d'une aide aux étudiants et aux autres bénéficiaires potentiels, dans le cadre d'une globalisation des crédits dans un fonds de continuité territoriale finançant une aide à la mobilité des personnes d'outre-mer. L'aide à la mobilité territoriale s'appuierait sur un forfait pour le remboursement des billets d'avion, soumis à une éligibilité sous plafond de ressources.

S'agissant de l'aide à la continuité territoriale, l'État délèguera sa gestion aux régions et collectivités d'outre-mer dès lors que ces dernières en feront la demande et qu'elles abonderont les crédits consacrés par l'État au financement de l'aide à la continuité territoriale, dans une proportion au moins égale à la moitié de ces crédits.

B. LA PRISE EN COMPTE DES INCIDENCES BUDGÉTAIRES DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

Le projet de loi de finances pour 2009 prend d'ores et déjà en compte l'impact budgétaire de certaines mesures prévues par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

Au regard de la réforme du régime des exonérations de charges patronales, le projet de loi de finances se substitue au projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer : son article 65, rattaché à la mission « Outre-mer », rapatrie en effet les dispositions figurant aux articles 11 et 12 du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, sans pour autant y apporter de changements substantiels¹.

Le Gouvernement explique ce choix par la nécessité d'adopter ce dispositif avant le début de l'année civile afin de permettre aux entreprises des Dom d'avoir une meilleure visibilité sur le régime qui leur serait désormais applicable. En tout état de cause, les crédits destinés à la compensation des

¹ Voir *infra*, le commentaire de cet article.

exonérations de charges sociales progressent de 18 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avec un effort de 75 millions supplémentaires par rapport à 2009.

Afin d'accompagner la modification des paramètres de financement des opérations locatives et leur adossement sur les nouveaux mécanismes de défiscalisation prévues par la loi pour le développement économique de l'outre-mer, le projet de loi de finances affiche, au sein du programme 123, une **progression des autorisations d'engagement inscrites au titre du logement de 9,32 %**, se stabilisant sur la période triennale à 258 millions d'euros.

27 millions d'euros sont consacrés par le projet de loi de finances au financement de **l'aide au fret** en faveur des entreprises des Dom.

Le projet de loi de finances prévoit également une **dotation du nouveau fonds exceptionnel d'investissement à hauteur de 40 millions d'euros** en autorisations d'engagement et de 16 millions d'euros en crédits de paiement. Cette somme, bien que limitée dans son montant, devrait permettre de contractualiser avec les collectivités territoriales le financement d'opérations structurantes d'investissement indispensables au développement de l'outre-mer.

Enfin, une dotation d'un million d'euros est prévue pour financer le groupement d'intérêt public « Indivision ».

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que la traduction budgétaire des orientations de la loi pour le développement économique de l'outre-mer ne peut, compte tenu de la discussion de ce dernier projet de loi au cours du premier trimestre 2009, que se faire sur une base prévisionnelle, la discussion parlementaire pouvant conduire à amender de façon plus ou moins importante les dispositifs initialement proposés par le Gouvernement.

III. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA MISSION MINISTÉRIELLE « OUTRE-MER » EN 2009

A. UNE MISSION QUI NE DONNE TOUJOURS PAS LA MESURE EXACTE DE L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

Les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une **augmentation de 16 % en crédits de paiement et de 19,2 % en autorisations d'engagement**. Cet effort remarquable doit être salué tant il traduit l'engagement de l'Etat en faveur des collectivités ultramarines.

Pour autant, ces crédits **ne représentent que 14,25 % de l'ensemble des crédits**, toutes missions budgétaires confondues, **consacrés par l'Etat à l'outre-mer** qui, selon le document de politique transversale, s'élèvent à quelque **13,2 milliards d'euros**. Ceux-ci marquent une progression de **3,4 %** par rapport à l'an passé.

Il convient en outre d'ajouter à ces crédits une **dépense fiscale** évaluée, pour 2009, à près de **3,3 milliards d'euros**, **en augmentation de 17,4 %** par rapport à 2008.

B. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : UN ENGAGEMENT RENFORCÉ

Le **programme « Emploi outre-mer »** regroupe **1,19 milliard d'euros**, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, en augmentation de 200 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

1. L'action « soutien aux entreprises »

a) Un nouvel intitulé pour le financement de deux types d'actions

Auparavant intitulée « abaissement du coût du travail », cette action voit sa dénomination évoluer en raison de **l'extension de son périmètre à des actions ne relevant pas stricto sensu de l'abaissement du coût du travail** mais contribuant plus largement à soutenir l'activité économique des entreprises ultramarines. Elle est dotée de **1,03 milliard d'euros** tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, **en augmentation de 21,1 %**.

b) Le financement des exonérations de charges sociales patronales

L'essentiel des crédits de cette action - soit 1,01 milliard - est consacré au financement des exonérations de charges sociales patronales. L'année 2009 aura la particularité de **couvrir deux régimes juridiques successifs d'exonération de charges** :

- le dispositif introduit par la loi de programme du 21 juillet 2003, qui a modifié et amplifié celui issu de la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000. Néanmoins, l'exonération, qui porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité-décès, vieillesse et allocations familiales), exclut depuis le 1^{er} janvier 2008 les cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles. A compter du 1^{er} avril 2009, il ne sera applicable qu'à la seule collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- le dispositif recentré d'exonération de charges prévu par l'article 65 du présent projet de loi de finances, qui devrait entrer en vigueur à compter du 1^{er} avril 2009 et remplacer le dispositif actuellement applicable en Guadeloupe, en Guyane, à la Réunion et en Martinique.

Au cours des exercices précédents, la dotation consacrée à la présente action n'a pas permis au secrétariat d'Etat à l'outre-mer de compenser intégralement aux organismes de sécurité sociale le coût global des exonérations de charges. Selon le Gouvernement, cette situation résulte de la progression de ce coût, qui provient de l'évolution des salaires et de l'augmentation de la population active salariée, qui a progressé dans les Dom de 2,2 % entre 2006 et 2007.

Il en résulte des **impayés auprès des différents organismes sociaux**, qui ont atteint 360 millions d'euros en 2007, malgré la signature d'une convention d'apurement entre l'Etat et l'Acoss.

En 2008, au vu des prévisions des organismes de sécurité sociale, le coût prévisible des exonérations étant de 1,17 milliard d'euros, **le montant des impayés devrait atteindre 271 millions d'euros.**

Pour l'année 2009, les dernières estimations des organismes de sécurité sociale quant au coût des exonérations de charges s'élèvent à 1,19 milliard d'euros à droit constant.

Selon les informations communiquées à votre commission, ce montant devrait néanmoins être revu à la baisse, compte tenu de la réforme du régime des exonérations proposée par l'article 65 du projet de loi. En année pleine, la réforme devrait en effet entraîner 138 millions d'euros d'économies (150 millions pour l'ensemble des professions, atténués par le coût de 12 millions au profit des secteurs prioritaires). En raison de l'entrée en vigueur envisagée du dispositif au 1^{er} avril 2009, l'économie devrait être égale aux trois quarts de ce montant, soit 104 millions.

Votre commission souligne donc que **la forte augmentation des crédits prévue par le projet de loi de finances permettra de financer intégralement la compensation des exonérations de charges pour 2009.** Pour autant, **elle ne permettra pas, à elle seule, d'apurer l'ensemble de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale.**

Néanmoins, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur pour avis qu'était prévue la remise à disposition de crédits jusqu'alors placés en réserve gouvernementale, d'un montant global de 41,21 millions d'euros, pour réduire le total des impayés au titre de l'année 2008. Par ailleurs, l'état B prévu par l'article 12 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 prévoit une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 215 millions d'euros afin de contribuer à la réduction de ces impayés.

c) Le financement de l'aide aux entreprises pour le fret

L'action « soutien aux entreprises » vise également à financer la nouvelle aide au fret prévue par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

27 millions d'euros sont consacrés à cette nouvelle mesure en faveur des entreprises.

2. L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »

L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » s'établit pour 2009 à **153,3 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui traduit une **augmentation respective de 14 % et 9 %.**

Ces montants permettent de financer essentiellement trois types de dispositifs.

a) Le service militaire adapté

L'action permet de financer, pour le SMA :

- à hauteur de 19,5 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement des huit régiments ou groupements du SMA ainsi que les frais de transport et de changement de résidence du personnel d'encadrement ;

- à hauteur de 6,1 millions d'euros, les opérations de renouvellement ou de remise à niveau des équipements, des concours de 950 000 euros provenant de financements européens devant abonder cette somme.

Les crédits proposés sont stables par rapport à ceux votés en 2008.

b) La formation qualifiante en mobilité

L'action permet de financer tout à la fois l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), opérateur de l'Etat, et plusieurs mesures de formation qualifiante des jeunes hors de leur collectivité d'origine, que cet organisme est chargé de mettre en œuvre. Les crédits sont en **forte hausse par rapport à 2008, avec une dotation de 23,8 millions d'euros (soit 77 %)**.

Selon André Tanti, directeur général de l'ANT, cette dotation permettra, à dispositifs constants, de financer pleinement les actions de formation en mobilité proposées par l'agence, alors que l'année 2008 avait été marquée par une grave crise de financement qui avait conduit à un abondement exceptionnel de crédits en juillet 2008.

Selon le Gouvernement, 4 443 mesures nouvelles pourront ainsi être financées. Ces mesures relèvent de deux programmes.

• La formation individualisée mobilité (FIM)

Destiné aux jeunes originaires des Dom et de Saint-Pierre-et-Miquelon dès 1998, la FIM a été étendue à Mayotte en 2000 et aux îles Wallis et Futuna en 2001. Elle vise à garantir aux jeunes de moins de trente ans originaires des départements d'outre-mer la possibilité de participer à des actions de formation qualifiante en métropole, pour suppléer l'absence de certaines formations dans leur département d'origine. Elle est constituée d'un versement mensuel aux stagiaires et du remboursement aux centres de formation des frais de formation engagés par eux. Le financement de cette aide est d'une durée moyenne de sept mois.

Selon les documents transmis par l'ANT, la FIM a permis, en 2007, de former les jeunes ultramarins dans plusieurs secteurs de formation dont les principaux sont le secteur sanitaire et social, le transport et la logistique ainsi que le tertiaire administratif. Cette même année, 66 % des participants ont validé la formation suivie, 44 % ont poursuivi ce parcours de formation par un contrat de travail et 54 % sont restés en métropole à l'issue de leur mobilité.

12,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,5 millions en crédits de paiement sont prévus pour ce dispositif en 2009, qui devraient permettre de **financer 1 137 mesures nouvelles**, pour un coût unitaire de 10 909 euros.

• Le projet initiative jeune dans son volet mobilité (PIJ)

Le PIJ - mobilité, spécifique à l'outre-mer, vise à aider les jeunes de moins de trente ans à réaliser un projet professionnel en suivant un cursus de formation qualifiante pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois hors de leur département ou collectivité d'origine. Il s'agit d'une aide aux stagiaires constituée d'une aide à l'installation et d'une allocation mensuelle destinées à couvrir une partie des frais résultant de l'éloignement. Le financement de cette aide est fondé sur une durée moyenne de onze mois.

11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,7 millions en crédits de paiement sont prévus pour ce dispositif en 2009 afin de **financer 3 306 mesures nouvelles**, pour un coût unitaire de 3 455 euros.

c) Les autres dispositifs de formation et d'insertion

L'action tend par ailleurs à financer d'autres dispositifs de formation et d'insertion à destination des jeunes d'outre-mer. Il s'agit en particulier :

- des primes à la création d'emploi aux îles Wallis et Futuna, versées sur trois ans à taux dégressif afin d'encourager la création d'emploi dans le secteur privé, pour lesquelles un montant de 25,3 millions d'euros en crédits de paiement est prévu ;

- des programmes « cadre avenir » en Nouvelle-Calédonie et « 40 cadres » aux îles Wallis et Futuna, qui permettent de former des cadres de ces collectivités en métropole. 6,2 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre de ces deux dispositifs ;

- de programmes d'ampleur plus restreinte : les « chantiers de développement local » en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis et Futuna ; les actions prévues au titre du contrat de développement des îles Wallis et Futuna ; le dispositif « jeunes stagiaires du développement » en Nouvelle-Calédonie.

C. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UN EFFORT À POURSUIVRE

Le programme « Conditions de vie outre-mer » est doté de **687 millions d'euros** en crédits de paiement et de près de **778 millions d'euros en autorisations d'engagement**. Par rapport à la dernière loi de finances, les crédits sont en augmentation de 25 millions d'euros.

Au sein de ce dernier programme, fort de sept actions, sont fusionnées les actions « sanitaire et social » et « culture, jeunesse et sport », tandis qu'est **créée une nouvelle action intitulée « fonds exceptionnel d'investissement »**.

Entrent dans le champ de compétence de votre commission des affaires sociales les actions « logement » et « continuité territoriale » ainsi que, partiellement, l'action « sanitaire, social, culture, jeunesse et sport ».

1. L'action « logement »

Alors que le transfert des crédits du logement outre-mer au ministère du logement avait été envisagé en 2006, le Gouvernement a fait le choix de maintenir la définition de la politique du logement et la gestion des crédits du logement social outre-mer au ministre chargé de l'outre-mer, compte tenu de la spécificité des politiques à mettre en œuvre dans ces collectivités.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer est par conséquent l'unique gestionnaire des crédits destinés au logement outre-mer, la gestion opérationnelle étant effectuée par sa nouvelle administration centrale, la délégation générale à l'outre-mer, instituée par le décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008.

a) Des crédits en augmentation pour des objectifs néanmoins revus à la baisse

Les crédits accordés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 s'élèvent à **258 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 209 millions en crédits de paiement.**

Les autorisations d'engagement apparaissent ainsi en **hausse de 6,8 %** et les crédits de paiement de **4,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, ce dont votre commission ne peut que se féliciter.

Une augmentation sensible de la dotation est en effet indispensable afin d'assurer la réalisation des objectifs fixés par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Dalo) prévoyant la construction, entre 2007 et 2009, de 12 500 logements sociaux par an dans les quatre Dom, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pourtant, selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la **réalisation de l'objectif final de 37 500 logements sociaux construits d'ici la fin de l'année 2009 a dû être revue à la baisse en raison du retard de la production en 2007**, au cours de laquelle seuls sept mille logements sociaux ont été construits. Ainsi pour 2009, la construction de 4 500 LLS est prévue, dont 1 300 financés par la défiscalisation et 3 200 par la ressource budgétaire. Le coût global de la construction de ces logements est estimé à 137,8 millions d'euros.

	Objectifs Dalo 2007 par an	Objectifs PLF 2009
Logements locatifs sociaux (LLS) financés par l'Etat au titre de l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation	5 400	4 500
Logements en accession très sociale à la propriété (LES)	2 000	1 350
Logements sociaux réhabilités	1 500	1 400
Logements faisant l'objet d'une amélioration de l'habitat (propriétaires occupants)	2 400	2 200
Logements financés par des prêts locatifs sociaux prévus au chapitre II du titre VII du livre III du code de la construction et de l'habitation	1 200	1 600
Total général	12 500	11 050

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

De fait, le **Gouvernement n'envisage désormais d'atteindre l'objectif de construction de LLS prévu par la Dalo qu'à l'horizon 2012**, grâce notamment à la montée en puissance progressive de la défiscalisation.

Nombre de LLS	2009	2010	2011	2012
LLS défiscalisé	1 300	1 700	2 600	3 240
LLS Ibu	1 400	1 000	460	0
LLTS	1 800	1 900	2 040	2 160
TOTAL	4 500	4 600	5 100	5 400

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Afin d'accompagner budgétairement cet effort, et en application des nouvelles règles de programmation pluriannuelle des finances publiques, le **montant des crédits de paiement affectés à la LBU devrait passer de 209 millions en 2009 à 229 millions en 2011**.

Une augmentation des dotations en faveur du logement était d'autant plus nécessaire qu'un décret en cours d'élaboration devrait prochainement **revaloriser les paramètres de financement actuels du logement social**, afin de prendre en compte les coûts réels de la construction des logements outre-mer et de permettre ainsi aux organismes constructeurs de logements sociaux de reprendre la production. L'Union sociale pour l'habitat (USH) a néanmoins fait valoir à votre rapporteur pour avis qu'au delà de cette revalorisation, il conviendrait avant tout de ne pas conditionner la mobilisation de la subvention de l'Etat au titre de la surcharge foncière à l'obligation, pour les collectivités locales, de participer à l'opération.

Les crédits budgétaires prévus au titre du présent projet de loi permettront en dernier lieu de financer les LES, les réhabilitations du parc social et l'amélioration de l'habitat pour un montant global de 87,2 millions d'euros, ainsi que la résorption de l'habitat insalubre, pour 33 millions d'euros.

b) Une dette de l'Etat durablement atténuée ?

La question de la **dette de l'Etat envers les opérateurs du logement social** s'est posée avec une très grande acuité en 2006 et 2007, atteignant 115 millions d'euros au cours de l'été 2006.

Face à cette situation, le Gouvernement avait pris des mesures exceptionnelles avec, au cours des exercices 2006 et 2007, l'injection de 30 millions d'euros supplémentaires (30 millions apportés par la Caisse des dépôts et consignations ; 30 millions apportés par la LBU) ainsi qu'un redéploiement interne à hauteur de 7,8 millions d'euros.

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à la fin de l'exercice 2007, les impayés de l'Etat au titre du logement s'élevaient à 37,8 millions d'euros, dont 17 millions relatifs à des factures correspondant à un service fait certifié non payées faute de disponibilité de crédits, les 20 millions restant correspondant à des factures en cours de certification. Il estime que cette dette devrait être absorbée par l'augmentation significative des crédits de paiement en 2008 et 2009.

Votre commission regrette toutefois **l'écart** à nouveau marqué **entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement, qui atteint 49 millions d'euros pour 2009.**

Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le montant des crédits de paiements pour 2009 - soit 209 millions d'euros- a été défini en tenant compte du passif existant et du stock de « reste à mandater » - soit 660 millions d'euros à la fin 2007 - et sur la base d'un plan d'apurement sur cinq ans avec un taux d'abattement de 20 % compte tenu de l'ancienneté de certaines opérations et en retenant une clef de couverture de 30 % par an. Pour autant, les besoins en crédits de paiement pour couvrir les autorisations d'engagement des exercices antérieurs atteindront 158,4 millions d'euros en 2009.

Il est néanmoins à craindre **qu'un tel écart, s'il était renouvelé lors des prochaines lois de finances, ne conduise à revenir à la situation comptable de l'année 2006.**

c) Les risques résultant du plafonnement des avantages fiscaux applicables aux investissements relatifs au logement outre-mer

Face à l'augmentation envisagée de 17,4 % des dépenses fiscales par rapport à 2008, pour atteindre 3,3 milliards d'euros, le projet de loi de finances pour 2009 comporte des dispositions qui, mécaniquement, devraient **limiter à l'avenir la dépense fiscale outre-mer** par la modification de certains dispositifs d'exonération ou d'avantages fiscaux actuellement en vigueur.

L'article 43 du projet de loi de finances prévoit en particulier de plafonner les réductions sur l'impôt sur le revenu actuellement applicables en contrepartie d'investissements locatifs ou productifs outre-mer, dont le coût pour le budget de l'Etat devrait, selon les prévisions du Gouvernement, passer de 780 millions d'euros en 2008 à plus de 1 milliard en 2009.

Selon le dispositif initialement proposé par le Gouvernement, le montant déductible au titre de cet avantage fiscal ne pouvait plus dépasser 15 % du revenu de l'année considérée et était, en tout état de cause, plafonné à 40 000 euros.

Conscient de la nécessité d'adapter la dépense fiscale outre-mer, votre rapporteur pour avis s'était inquiété de cette limitation drastique de l'avantage fiscal octroyé jusqu'alors, qui, comme l'a souligné lors de son audition Guy Dupont, président de la fédération des entreprises des Dom (Fedom), risquait

de faire perdre tout attrait à l'investissement locatif - y compris social - en outre-mer à un moment où le besoin en logements sociaux y est globalement évalué entre 50 000 et 60 000 unités.

L'Assemblée nationale a néanmoins fixé ce plafond à 40 000 euros « nets » de la rétrocession¹ de l'avantage aux opérateurs ultramarins ou à 15 % « bruts » du revenu imposable. Votre rapporteur pour avis espère que le nouveau dispositif conservera les faveurs des investisseurs afin qu'ils contribuent fortement au financement du logement social outre-mer.

L'article 44 bis du projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, vise par ailleurs à instituer un **plafonnement global des avantages fiscaux accordés au titre de l'impôt sur le revenu**. Ainsi, la réduction d'impôt obtenue du fait de l'utilisation de certaines niches fiscales ne pourra dépasser 25 000 euros par an et 10 % du revenu imposable.

Compte tenu de la contrainte résultant du mécanisme de la rétrocession prévu dans le cadre de l'avantage pour investissement productif ou locatif outre-mer, votre rapporteur pour avis espère que l'arbitrage des contribuables recherchant une optimisation de leurs réductions d'impôts ne se fera pas au détriment de l'investissement locatif outre-mer.

2. L'action « continuité territoriale »

L'action « continuité territoriale » rassemble les mesures relatives aux communications avec la métropole et aux dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques. Le montant des crédits prévus à cet effet pour 2009 est néanmoins **en baisse de 1,34 %** par rapport à l'an passé, à **53,5 millions d'euros**.

Le principe de continuité territoriale inscrit dans la loi depuis 2003 est mis en œuvre par deux dispositifs distincts :

- la **dotation de continuité territoriale**, répartie chaque année entre les collectivités, et fixée à 33,3 millions d'euros en 2008.

L'utilisation de cette dotation a soulevé certaines difficultés. Ainsi, certaines collectivités ont dépassé les crédits qui leur étaient alloués par l'Etat en 2007. Tel est le cas de la Martinique et surtout de la Réunion. Dans ces deux régions d'outre-mer, la dotation de continuité territoriale a été suspendue par délibération du conseil régional.

A l'inverse, le conseil régional de la Guyane refusant toujours de définir les conditions d'attribution des aides au titre de cette dotation, celle-ci demeure totalement inutilisée à ce jour ;

¹ L'article 199 undecies B du code général des impôts, l'investisseur doit en effet reverser à l'entreprise qui va bénéficier des sommes investies 60 % du montant de l'avantage fiscal perçu, ce qui réduit d'autant la réduction d'impôt dont peut se prévaloir le contribuable.

- le « **passport-mobilité** », lui-même divisé en deux volets, l'un concernant les étudiants ; l'autre les personnes nécessitant une formation à l'extérieur de leur collectivité de résidence. **Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif ainsi que le montant des dépenses correspondantes ont fortement augmenté, 24 177 personnes** étant concernées pour un montant de **22,1 millions d'euros**.

Ce dispositif sera modifié par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer qui prévoit la constitution d'un fonds de continuité territoriale. Destinée à financer également un « **passport-mobilité** » formation rénové, la **dotation** prévue au présent projet de loi de finances s'élève à **49,1 millions d'euros**.

Dans l'attente de la réforme annoncée, votre rapporteur pour avis juge souhaitable que les dotations prévues soient pleinement utilisées afin d'assurer le lien nécessaire entre la métropole et les collectivités ultramarines.

A cet égard, il faut souligner que Patrick Karam, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, a entamé des **consultations avec les représentants des compagnies aériennes desservant l'outre-mer afin de faciliter les déplacements entre les collectivités ultramarines et la métropole**. Selon les informations communiquées à votre commission, la conclusion de conventions entre l'Etat et les compagnies aériennes serait envisagée afin de définir un système de contingentement des places, d'instituer des facilités de paiements pour l'achat des billets, et prévoir des conditions de tarification particulières.

3. L'action « sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »

Le projet de loi de finances pour 2009 fusionne les précédentes actions « sanitaire et social » et « culture, jeunesse et sports ». De fait, les mesures financées restent, pour l'essentiel, celles jusqu'alors fixées dans chacune de ces deux actions.

S'agissant plus particulièrement du secteur sanitaire et social, l'action proposée tend à financer :

- l'allocation spéciale vieillesse et l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- une participation au financement des aides aux personnes âgées, aux personnes handicapées et d'aides à l'enfance mises en œuvre dans les îles Wallis et Futuna, cette intervention étant inscrite dans le contrat de développement 2007-2011 ;

- le financement de l'agence de santé des îles Wallis-et-Futuna, dont le fonctionnement et la gestion doivent être remis à niveau ;

- le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer. Il s'agit en particulier de la participation de l'Etat au financement d'une partie de l'aide médicale d'Etat pour les personnes non affiliées à l'assurance maladie à Mayotte, au soutien de dispositifs médicaux particuliers en Polynésie française ;

- la prise en charge par l'Etat de tout ou partie du ticket modérateur dont l'assuré reste redevable, à Mayotte. Cette mesure, qui n'apparaissait plus dans le projet annuel de performances 2008, est aujourd'hui à nouveau prise en charge dans le cadre de la présente action. La gestion de cette prestation incombe à la caisse de sécurité sociale de Mayotte dans le cadre d'une convention avec le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ;

- le subventionnement d'associations œuvrant dans le secteur sanitaire ou social, sur présentation de projets d'actions concernant l'outre-mer ou les ultramarins.

Cette modification de structure ne s'est néanmoins pas faite à crédits constants, la dotation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement atteignant seulement **35,5 millions d'euros**, ce qui représente une **baisse de 7 %**.

Or, la lecture du projet annuel de performances « outre-mer » fait apparaître que **cette baisse des crédits concernerait pour l'essentiel les mesures sanitaires et sociales** (pour 2,2 millions d'euros) **et, en particulier, le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer**. Votre commission regrette ce choix, tant l'action sanitaire outre-mer revêt un aspect essentiel compte tenu des spécificités des territoires ultramarins.

*

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2009, ainsi qu'à l'article 65 rattaché.

EXAMEN DE L'ARTICLE 65 RATTACHÉ

Article 65

(art. L. 752-3-1 et L. 752-3-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Réforme du régime d'exonération des charges sociales patronales outre-mer

Objet : *Cet article tend à recentrer le dispositif d'exonération des charges sociales patronales outre-mer en vigueur depuis 2003 sur les emplois pour lesquels il serait le plus efficace.*

I - Le droit en vigueur

Depuis la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 s'appliquent dans les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion) et à Saint-Pierre-et-Miquelon des mesures d'exonération de charges sociales patronales.

Cette exonération est égale au montant total des cotisations patronales de sécurité sociale (à l'exception de celles relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles¹), dans la limite de **trois plafonds différents**, selon les effectifs de l'entreprise ou la nature de l'activité exercée.

Sont **exonérées dans la limite d'un salaire égal à 1,3 Smic** :

- les entreprises d'au plus dix salariés ;
- les entreprises du bâtiment et des travaux publics, employant moins de cinquante salariés ;
- les entreprises de transport aérien concourant exclusivement à certaines dessertes ;
- les entreprises assurant, sous certaines conditions, des dessertes maritimes et fluviales.

¹ Depuis la modification opérée par l'article 22 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Sont **exonérées dans la limite d'un salaire égal à 1,4 Smic**, indépendamment de leur effectif salarié, les entreprises relevant des secteurs suivants : industrie, restauration (à l'exception de la restauration de tourisme classée), presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, nouvelles technologies de l'information et de la communication et centres d'appel, pêche, cultures marines, aquaculture, agriculture (y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, les coopératives maritimes et leurs unions).

Sont **exonérées à hauteur de 1,5 Smic** les entreprises du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie.

Ces différentes exonérations constituent des **franchises qui s'appliquent à l'ensemble des salaires versés par les entreprises éligibles au dispositif.**

II - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** de cet article tend à instituer, à l'article L. 752-3-2 qui serait créé dans le code de la sécurité sociale, un **nouveau régime d'exonération de charges sociales patronales qui coexisterait avec le dispositif de l'article L. 752-3-1** - modifié de façon marginale par le **paragraphe II** de l'article -, les deux régimes ayant désormais des champs d'application distincts.

Aux termes du **paragraphe III**, les dispositions du présent article ne seraient toutefois **applicables qu'aux cotisations afférentes aux salaires et rémunérations dus à compter du 1^{er} avril 2009**. La réforme proposée s'insère en effet dans les mesures plus larges du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer. La date du 1^{er} avril 2009 est, selon le Gouvernement, la date d'entrée en vigueur la plus vraisemblable de ce projet de loi dont la discussion doit débiter au Sénat, première assemblée saisie, au cours du premier trimestre 2009.

A. Le champ d'application du nouveau régime d'exonération de charges sociales patronales

- Le I de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale définit un **nouveau régime d'exonération** de charges sociales patronales qui sera seulement **applicable aux employeurs situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Saint-Martin**. En effet, le régime d'exonération actuel, prévu à l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale sera maintenu à Saint-Pierre-et-Miquelon en application du paragraphe II du présent article. La collectivité de Saint-Barthélemy reste hors du champ de ces deux régimes d'exonération.

Les **charges** à l'égard desquelles l'exonération pourra trouver à s'appliquer seront **celles déjà concernées par le régime actuel**, à savoir les cotisations à la charge de l'employeur au titre de la législation de sécurité sociale, à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Contrairement au régime actuel, seront **exclues du dispositif** d'exonération les **entreprises publiques** et les **établissements publics** à caractère industriel ou commercial et les établissements publics déterminés par décret assurant à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, **employant du personnel dans les conditions du droit privé**.

- Le II de l'article L. 752-3-2 détermine les **entreprises éligibles** au nouveau dispositif d'exonération, le texte distinguant selon l'effectif salarié et le secteur d'activité. En application du V du même article, l'effectif pris en compte sera celui qui est employé dans chacune des collectivités territoriales concernées par le dispositif, tous établissements confondus dans le cas où l'entreprise compte plusieurs établissements dans la même collectivité. Lorsque dans une même entreprise ou un même établissement sont exercées plusieurs activités, l'exonération sera applicable au titre de l'activité exercée par chacun des salariés employés.

Désormais, **trois types d'entreprises pourront bénéficier du nouveau régime d'exonération proposé** :

- d'une part, les **entreprises, employeurs ou organismes de droit privé, quel que soit leur secteur d'activité, occupant dix salariés au plus**.

Afin d'éviter un effet de seuil trop brutal, en cas de dépassement du seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération sera maintenu dans la limite des dix salariés précédemment occupés ou, en cas de départ, remplacés. En outre, il reviendra au pouvoir réglementaire de fixer, par décret simple, les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération est acquis dans le cas où l'effectif d'une entreprise passe au-dessous de onze salariés.

Cette catégorie d'entreprise est identique à celle déjà soumise au régime d'exonération résultant de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale ;

- d'autre part, **toutes les entreprises de droit privé, quel que puisse être leur effectif salarié, relevant de l'un des secteurs suivants :**

- Bâtiment et travaux publics
- Industrie
- Restauration
- Presse
- Production audiovisuelle
- Energies renouvelables
- Nouvelles technologies de l'information et de la communication et centres d'appel
- Pêche
- Cultures marines, aquaculture
- Agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions
- Coopératives maritimes et leurs unions
- Tourisme
- Restauration de tourisme
- Hôtellerie

- d'autre part, afin de faciliter la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, les **entreprises de transport aérien et de transport maritime ou fluvial, sans condition d'effectif salarié, mais sous réserve qu'elles assurent certaines dessertes particulières.**

Ainsi, s'agissant des entreprises de **transport aérien**, ne seront éligibles que celles qui assurent :

- soit la liaison entre la métropole et la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon ou Mayotte ;
- soit la liaison entre ces départements ou collectivités ;
- soit la desserte intérieure de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion ou de Saint-Martin.

Au surplus, le régime d'exonération ne s'appliquera qu'aux personnels de ces entreprises concourant exclusivement à ces dessertes et affectés dans des établissements situés dans l'un de ces départements ou dans la collectivité de Saint-Martin.

De même, s'agissant des entreprises de **transport maritime ou fluvial**, seules seront concernées par le dispositif celles assurant :

- soit la desserte de plusieurs points de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion ou de Saint-Martin ;
- soit la liaison entre les ports de ces départements ou collectivités ou entre les ports de la Réunion et de Mayotte.

• En tout état de cause, les entreprises relevant de l'une des trois catégories définies par le II de l'article L. 752-3-2 devront satisfaire à **deux conditions cumulatives complémentaires :**

- en premier lieu, en application du VI de l'article L. 752-3-2, elles devront être **à jour de leurs obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement.**

Pour prendre en compte la situation des entreprises actuellement bénéficiaires du régime d'exonération de l'article L. 752-3-1 et qui n'auraient pas satisfait aux obligations précitées, le recours à un plan d'apurement sera possible. Dans ce cas, la condition de paiement sera considérée comme remplie dès lors que l'employeur aura, d'une part, souscrit et respecté ce plan d'apurement pour les cotisations restant dues, d'autre part, acquitté les cotisations en cours à leur date normale d'exigibilité ;

- en second lieu, aux termes du VII du même article, elles devront **ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée soit pour fraude fiscale, soit pour travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre**, en application des articles L. 5224-2, L. 8224-1, L. 8224-3, L. 8224-4, L. 8224-5, L. 8224-6, L. 8234-1 et L. 8234-2 du code du travail. Toutefois, les organismes chargés du recouvrement des cotisations pourront, après communication d'un procès-verbal constatant l'une des infractions précitées, suspendre la mise en œuvre des exonérations prévues par le présent article jusqu'au terme de la procédure judiciaire.

B. Le montant de l'exonération de charges applicable dans le cadre du nouveau régime

Le dispositif mis en place prévoit **deux niveaux d'exonération** différents. Aux termes du VI de l'article L. 752-3-2, ces exonérations **ne pourront se cumuler avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale**, à l'exception de la déduction forfaitaire applicable en cas d'heures supplémentaires¹.

1. Le régime d'exonération « de droit commun »

Le III de l'article L. 752-3-2 détermine le nouveau régime d'exonération normalement applicable.

Le montant de l'exonération devra être calculé chaque mois civil, pour chaque salarié, en fonction de sa rémunération, celle-ci incluant toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire, ainsi que la compensation salariale d'une perte de rémunération induite par une mesure de réduction du temps de travail.²

L'exonération sera maximale - c'est-à-dire égale au montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales - **lorsque la rémunération horaire sera inférieure à un seuil égal à 1,4 Smic**³.

¹ Article L. 241-18 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 242-1 du même code.

³ Soit 12,19 euros/heure, avec un Smic fixé depuis le 1^{er} juillet 2008 à 8,71 euros/heure.

Le seuil retenu par le Gouvernement est donc, sur ce point, en partie plus favorable que celui qui s'applique depuis 2003, puisque la rémunération horaire actuelle est fixée à 1,3 Smic pour les entreprises de moins de onze salariés.

Mais, **au-delà** de ce seuil, le **montant** de l'exonération **décroîtra de manière linéaire et deviendra nul pour une rémunération horaire égale à 3,8 Smic.**

Ce nouveau dispositif a donc pour effet de **faire décroître l'exonération à mesure que le salaire versé augmente, jusqu'à la supprimer lorsque le salaire atteint 3,8 Smic.**

A cet égard, ce nouveau dispositif **se différencie donc très sensiblement du dispositif actuel**, puisque aujourd'hui tous les salaires - quel que soit leur niveau - profitent d'une franchise de cotisations sociales. Ainsi, lorsque l'entreprise bénéficie d'une exonération totale de charges pour les salaires n'excédant pas 1,3 ou 1,4, voire 1,5 Smic, cette exonération s'applique également aux salaires supérieurs à ces seuils : les cotisations patronales ne sont alors dues que pour la fraction du salaire au-delà de 1,3, 1,4 ou 1,5 Smic. Tel ne sera plus le cas désormais en application du nouveau régime.

Ainsi, ce nouveau dispositif apparaît moins avantageux qu'aujourd'hui pour les entreprises disposant d'un nombre élevé de personnels d'encadrement et qui, de ce fait, leur versent des rémunérations horaires situées entre 2 et 3 Smic. Sur ces salaires, ces employeurs ne bénéficieront donc plus d'une exonération. Tel sera le cas, notamment, des entreprises dans le secteur des technologies de l'information et de la télécommunication.

Votre commission estime que le maintien d'une exonération sur les salaires les plus élevés ne se justifie guère, dans la mesure où il ne constitue pas réellement une incitation à la création des emplois correspondants. En revanche, il faut espérer que ce régime ne conduira pas à un tassement des salaires dans les départements d'outre-mer.

2. Le régime d'exonération « renforcé »

Sous certaines conditions complémentaires, les entreprises éligibles au nouveau dispositif pourront bénéficier d'un **régime d'exonération préférentiel** défini au IV de l'article L. 752-3-2.

Parmi les entreprises mentionnées aux I et II de l'article L. 752-3-2, seules pourront bénéficier de ce régime préférentiel les entreprises remplissant les **conditions cumulatives** suivantes :

- en premier lieu, être situées **en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à la Réunion.**

- en deuxième lieu, employer **moins de deux cent cinquante salariés** tout en réalisant un **chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros**¹ ;

- en troisième lieu avoir une **activité principale** relevant :

- soit de l'un des secteurs d'activité éligibles à la réduction d'impôt pour investissement productif prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. En réalité, aux termes de cette dernière disposition, toute **activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale** peut bénéficier de la réduction d'impôts prévue, **sauf si elle s'inscrit dans l'un des secteurs suivants** : le commerce ; la restauration, à l'exception des restaurants de tourisme classés, les cafés, débits de tabac et débits de boissons ; les conseils ou l'expertise ; la recherche et développement ; l'éducation, la santé et l'action sociale ; la banque, la finance et l'assurance ; les activités immobilières ; la navigation de croisière, les locations sans opérateur, à l'exception de la location de véhicules automobiles et de navires de plaisance, la réparation automobile ; les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ; les activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ; les activités associatives ; les activités postales.²

En outre, ce dispositif est ouvert aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés et aux logiciels qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles, lorsque ces travaux et logiciels constituent des éléments de l'actif immobilisé. Il s'applique également aux investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial réalisés dans des secteurs éligibles, quelles que soient la nature des biens et leur affectation finale ;

- soit de la **comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou d'études techniques à destination des entreprises, de la recherche et développement ou des technologies de l'information et de la communication** ;

¹ Ces conditions, ainsi que celle relative au lieu d'implantation des entreprises, seront appréciées à la clôture de chaque exercice.

² L'article 199 *undecies* B du code général des impôts devrait néanmoins voir son champ d'application élargi en application de l'article 5 du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

- en quatrième lieu, être soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition ;

- en cinquième lieu, lorsque les entreprises ne sont pas situées en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante, et à la Désirade :

- soit exercer leur activité principale dans les secteurs de la recherche et développement, des technologies de l'information et des communications, dans secteurs du tourisme, de l'environnement ou des énergies renouvelables pour les entreprises situées en Martinique et en Guadeloupe, ou dans les secteurs du tourisme, de l'agro-nutrition ou des énergies renouvelables pour les entreprises situées à la Réunion ;

- soit, alternativement, avoir signé avec un organisme public de recherche ou une université une convention, agréée par l'autorité administrative, portant sur un programme de recherche dans le cadre d'un projet de développement sur de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion, à condition que les dépenses de recherche engagées dans le cadre de cette convention représentent au moins 5 % des charges totales engagées par l'entreprise au titre de l'exercice écoulé, ou avoir réalisé des opérations sous le bénéfice du régime de transformation sous douane,¹ à condition que le chiffre d'affaires provenant de ces opérations représente au moins un tiers du chiffre d'affaires de l'exploitation au titre de l'exercice écoulé.

Pour ces entreprises, **l'exonération sera maximale** - c'est-à-dire égale au montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales - **lorsque la rémunération horaire sera inférieure à un seuil égal à 1,6 Smic.**

Au-delà de ce seuil plus élevé que celui retenu par le dispositif « de droit commun », **le montant de l'exonération décroîtra de manière linéaire pour ne devenir nul que lorsque la rémunération horaire atteint 4,5 Smic.**

Ce régime « renforcé » apparaît en conséquence **très incitatif** pour les entreprises entrant dans son champ.

Il devrait d'ailleurs être prochainement couplé avec le régime des futures zones franches globales d'activité, telles que définies par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, les conditions requises des entreprises pour qu'elles puissent bénéficier d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe sur le foncier bâti à hauteur de 80 % étant quasiment identiques à celles prévues par le présent article.

¹ Articles 130 à 136 du règlement n° 2913/92 du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire.

C. Le maintien du régime d'exonération de charges en vigueur, avec des correctifs mineurs

L'institution d'un nouveau régime d'exonération à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale n'emporte pas abrogation du régime de l'article L. 752-3-1 actuellement en vigueur. Ce dernier **continuera en effet à s'appliquer dans la seule collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

Cette situation qui sera donc désormais dérogatoire découle du fait que cette collectivité d'outre-mer n'est pas concernée par la création des nouvelles zones franches globales d'activité et le régime fiscal avantageux défini par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer. En effet, Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, bénéficie de la compétence en matière de fiscalité.

Le **paragraphe II** du présent article apporte, **sans altérer la substance du dispositif actuellement en vigueur, certaines modifications ponctuelles relevant de deux catégories :**

- la première concerne son **champ d'application**, désormais limité à la seule collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il s'agit de la conséquence du principe de non cumul des régimes d'exonération et du choix d'appliquer le nouveau régime de l'article L. 752-3-2 à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion et Saint-Martin ;

- la seconde tend à prendre en compte la **recodification du code du travail** entrée en vigueur le 1^{er} mai 2008. Le dispositif proposé procède en conséquence à diverses substitutions de références au sein du code du travail pour viser les dispositions en vigueur.

III - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent article en y apportant, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, des modifications ponctuelles sans incidence sur la substance du nouveau dispositif d'exonération de charges prévu par le projet de loi.

Cet amendement répond en effet aux critiques émises par le rapporteur spécial de la mission « outre-mer » à l'Assemblée nationale, Jérôme Cahuzac, sur la cohérence du régime proposé.

Les modifications apportées visent :

- en premier lieu, à mettre en exergue le **caractère alternatif des conditions requises des entreprises qui ne sont pas implantées en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante, et à la Désirade pour bénéficier du régime d'exonération renforcé ;**

- en second lieu, à assurer la **cohérence de ce dispositif d'exonération renforcé avec le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer**, dès lors que ce dispositif a vocation à

s'appliquer aux entreprises implantées dans les zones franches globales d'activité bénéficiant d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe sur le foncier bâti à hauteur de 80 %.

IV - La position de votre commission

Votre commission est favorable à toutes les modifications des dispositifs issus de la loi de programme du 21 juillet 2003 qui auraient pour but de doter l'outre-mer d'instruments juridiques à même d'assurer son développement pérenne.

Elle considère que le recentrage du dispositif d'exonération de charges sociales patronales devrait donner à cette mesure une plus grande efficacité économique.

Pour autant, elle vous propose **deux amendements** tendant :

- pour l'un, à définir un « **tronc commun** » **pour les secteurs d'activité éligibles au régime d'exonération renforcé**. Ainsi, tant en Martinique qu'en Guadeloupe et à la Réunion, les quatre même secteurs prioritaires seraient institués : le tourisme, l'agro-nutrition, l'environnement et les énergies renouvelables ;

- pour l'autre, à **harmoniser les conditions de déchéance du droit à exonération entre le nouveau régime d'exonération et le régime qui sera maintenu à Saint-Pierre-et-Miquelon**. En conséquence, à Saint-Pierre-et-Miquelon, le bénéfice du régime sera conditionné d'une part, au respect par les entreprises de leurs obligations de paiement envers les organismes sociaux, d'autre part, à l'absence de condamnation définitive au titre de la fraude fiscale ou d'un travail dissimulé, un mécanisme de suspension provisoire de l'exonération étant par ailleurs mis en place.

En dernier lieu, votre commission juge **essentiel que le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer puisse effectivement entrer en vigueur au 1^{er} avril 2009 au plus tard**, dès lors que les dispositions de l'article 65 du projet de loi de finances ont vocation à s'intégrer dans le cadre des dispositions plus larges définies par ce texte. **Si tel n'était pas le cas les économies ultramarines pourraient se trouver pénalisées –du moins temporairement– par ce dispositif** qui ne serait alors pas compensé, notamment par la création des zones franches globales d'activité ou la réforme des règles relatives à l'investissement productif outre-mer.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 65
(art. 568 et 574 du code général des impôts ;
art. L. 3511-2-2 nouveau du code de la santé publique)
**Modification du régime de la vente au détail du tabac
dans les départements d'outre-mer**

Objet : *Cet article additionnel tend à modifier les conditions de vente au détail du tabac dans les départements et régions d'outre-mer afin d'y instituer un régime de licences délivrées par les conseils généraux, tout en créant des zones d'exclusion aux abords des établissements scolaires et équipements sportifs.*

I - Le droit en vigueur

Dans les quatre Dom, et *a fortiori* dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, s'applique un régime juridique, économique et fiscal dérogatoire en matière de vente au détail du tabac par rapport à celui régissant la métropole.

En **métropole**, la vente au détail du tabac est assurée dans le cadre d'un **monopole** défini à l'article 568 du code général des impôts.

Ce monopole de vente au détail est **confié à l'administration qui l'exerce par l'intermédiaire :**

- **de débitants désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence** au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés fixé à 157 650 euros pour les débits de France continentale et à 118 238 euros pour ceux des départements de Corse ;

- des titulaires du statut d'**acheteur-revendeur**. Il s'agit des personnes physiques ou morales agréées par la direction générale des douanes et droits indirects, qui exploitent des comptoirs de vente (aéroports, ports) ou des boutiques à bord de moyens de transport (avions, bateaux) et vendent des tabacs manufacturés aux seuls voyageurs titulaires d'un titre de transport mentionnant comme destination un autre Etat membre de la Communauté européenne ou un pays non compris dans le territoire communautaire ;

- de **revendeurs** tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés exclusivement auprès des débitants susmentionnés.

Lors de la départementalisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, le législateur n'a pas souhaité appliquer ce régime de monopole à ces territoires.

Aussi l'article 574 du code général des impôts prévoit-il que les conditions d'application des règles de monopole sur les tabacs sont déterminées par voie réglementaire.

En application de cette disposition, l'article 286 G de l'annexe II de ce même code dispose : « *Demeure provisoirement applicable dans les départements de la Réunion, de la Guyane et de la Martinique la réglementation relative à l'importation, à la fabrication et à la commercialisation des tabacs manufacturés actuellement en vigueur, dont les dispositions sont étendues au département de la Guadeloupe à compter du 1^{er} janvier 1977.* »

Il en résulte que les ventes de tabac s'y effectuent librement par tout commerçant, sans agrément quelconque de l'administration. En pratique, du tabac peut donc être acheté au détail dans les magasins spécialisés dans les articles pour fumeurs ou dans tout autre point de vente généraliste. En conséquence, l'accès au tabac est, dans les Dom, particulièrement aisé.

En outre, contrairement au régime applicable aux débits de boissons, aucune disposition n'interdit l'implantation de commerces de vente au détail du tabac à proximité immédiate de lieux fréquentés par des jeunes, en particulier les établissements scolaires et les équipements sportifs.

Cette situation, que les Dom partagent d'ailleurs avec la métropole, est problématique en termes de santé publique, dès lors que l'accès des jeunes au tabac est, dans les faits, incontestablement facilité par l'existence d'un point de vente situé à proximité d'un espace qu'ils fréquentent régulièrement.

II - Le dispositif proposé par votre commission

Votre commission vous propose **d'instituer dans les quatre départements d'outre-mer un système de licence pour la vente au détail du tabac**, en créant à cette fin un article 569 au sein du code général des impôts.

L'extension du monopole de la vente au détail du tabac n'apparaît pas envisageable dans les Dom, compte tenu d'une part des conséquences économiques qu'elle pourrait entraîner pour les économies ultramarines, d'autre part, de la complexité du système actuel de débitants de tabacs en métropole qui s'avère peu adaptée à l'outre-mer.

La mise en place d'un système de licence pour la vente au détail du tabac dans les Dom permettrait de concilier les objectifs de santé publique ainsi que le souci de ne pas déstabiliser l'organisation des commerces. Un tel système est encouragé par l'article 15.7 de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac. Il est par ailleurs préconisé par un rapport de la direction des douanes et des droits indirects remis en novembre 2008 au ministre du budget, des comptes et de la fonction publique.

Selon le dispositif proposé par votre commission, par dérogation expresse au monopole du tabac prévu à l'article 568 du code général des impôts, dans les Dom, seuls pourront vendre du tabac au détail les personnes ayant la qualité de commerçants, titulaires d'une **licence accordée au nom du département par le président du conseil général**.

Cette licence ne pourra cependant être accordée pour la vente au détail du tabac :

- dans un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 200 mètres² ;
- dans un magasin de vente en gros ouvert aux particuliers.

En outre, **cette licence ne pourra pas être accordée pour des commerces situés à l'intérieur d'un périmètre** défini par arrêté préfectoral autour :

- des **établissements d'instruction publique et établissements scolaires privés ainsi que de tous établissements de formation ou de loisirs de la jeunesse** ;
- des **stades, piscines, terrains de sport** publics ou privés.

Votre commission vous propose en effet, à l'instar de ce que prévoit l'article L. 3335-1 du code de la santé publique pour les débits de boissons, des **périmètres d'exclusion des commerces de tabac**, qui concerneront tant les commerces pourvus d'une licence de vente au détail du tabac que les débits de tabac, en France métropolitaine.

Cette mesure de santé publique, définie dans un article L. 3511-2-2 nouveau du code de la santé publique, ne remettra pas en cause l'existence des débits de tabac régulièrement installés. Seules seront concernées les nouvelles créations de débits de tabac, ainsi que l'ensemble des licences pour la vente au détail du tabac dans les Dom.

La délivrance de cette licence sera soumise au versement, au profit du Dom concerné, d'une redevance annuelle dont le montant sera fixé par délibération du conseil général.

Les conditions d'application du régime de licence prévu par présent article, notamment le **nombre de licences** susceptibles d'être créées dans chaque département, seront définies par décret. Ce même décret devra préciser les modalités de **cessation d'activité, au plus tard le 1^{er} janvier 2011, des points de vente dépourvus de licence**, qui distribuent à l'heure actuelle du tabac.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article 65

(art. 268 du code des douanes)

Relèvement de la limite maximale de fixation de l'assiette du droit de consommation sur le tabac dans les départements d'outre-mer

Objet : Cet article additionnel tend à relever la limite maximale de fixation de l'assiette du droit de consommation sur le tabac dans les départements d'outre-mer.

I - Le droit en vigueur

En application de l'article 268 du code des douanes, les conseils généraux d'outre-mer ont la possibilité de **moduler l'assiette et le taux du droit de consommation perçu sur les tabacs dans le département.**

Le régime se distingue selon que les produits du tabac soumis au droit de consommation dont le prix a été ou non homologué par décret en métropole, en application de l'article 572 du code général des impôts. Ainsi :

- pour les produits ayant fait l'objet d'une homologation en France continentale, le montant du droit est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage fixé par ce même conseil, **supérieur à 66 % et au plus égal à 100 %** du prix de vente au détail en France continentale ;

- pour les produits n'ayant pas fait l'objet d'une homologation en France continentale, le montant du droit est déterminé par application du taux fixé par le conseil général à un pourcentage fixé par ce même conseil, supérieur à 66 % et au plus égal à 100 % du prix de vente au détail en France continentale correspondant à la moyenne pondérée des prix homologués.

En application de ces dispositions, l'assiette du droit de consommation est actuellement fixée de la manière suivante dans les quatre départements d'outre-mer :

- en Guadeloupe et en Martinique, elle est fixée à 75 % ;
- en Guyane, à 89 % ;
- à la Réunion, à 100 %.

II - Le dispositif proposé par votre commission

Afin de permettre aux conseils généraux des Dom qui le souhaitent de renchérir l'accès au tabac afin de limiter sa consommation, en particulier auprès des jeunes, votre commission vous propose de permettre de **fixer l'assiette du droit de consommation jusqu'à 110 %** du prix de vente au détail en France ou de ce prix de vente correspondant à la moyenne pondérée des prix homologués.

Cette mesure donnera ainsi la possibilité au conseil général de la Réunion de renforcer l'utilisation de l'arme fiscale dans le cadre de sa politique de lutte active contre le tabagisme.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article 65

(art. 302 F *bis* du code général des impôts)

Limitation du nombre de produits du tabac, exonérés de droits d'accises, emportés par des voyageurs au départ ou en provenance des départements d'outre-mer

Objet : Cet article tend à limiter le nombre de produits du tabac que des voyageurs au départ ou en provenance des départements d'outre-mer peuvent acheter en exonération de droits d'accises.

I - Le droit en vigueur

Le code général des impôts organise, en application du droit communautaire, un système d'exonération de TVA et d'accises qui concerne les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés.

Ces exonérations s'appliquent aux produits relevant de ces catégories destinés :

- à faire l'objet de livraisons à emporter dans les bagages personnels des voyageurs se rendant par la voie aérienne ou maritime dans un pays non compris dans le territoire communautaire ;

- à faire l'objet de livraisons à emporter dans les bagages personnels des voyageurs, effectuées à bord d'un avion ou d'un bateau au cours d'un transport à destination d'un pays non compris dans le territoire communautaire ;

- à l'avitaillement des navires effectuant une navigation maritime, à l'exclusion des navires de plaisance ou de sport, ainsi que des aéronefs effectuant des liaisons commerciales.

Ce système d'exonération concerne partiellement les départements d'outre-mer, puisque ces derniers ne font pas partie du territoire communautaire en ce qui concerne la législation relative aux droits d'accises¹.

¹ Article 302 C du code général des impôts.

Or, par l'effet de cette exonération, les prix pratiqués dans les *duty free* revêtent un **caractère quasi-promotionnel**, interdit par l'article L. 3511-3 du code de la santé publique.

Conscient des effets des *duty free* en termes de santé publique, le conseil de l'Union européenne a néanmoins adopté, le 20 décembre 2007, la directive 2007/74/CE.¹ Ce texte réduit le nombre d'articles de tabac pouvant faire l'objet d'une exonération de TVA et d'accises. Il doit être transposé en droit français avant le 1^{er} décembre 2008.

II - Le dispositif proposé par votre commission

Votre commission propose de transposer la directive du 20 décembre 2007 pour ce qui concerne le **régime de franchise applicable aux accises sur les produits du tabac achetés par des voyageurs en provenance ou à destination d'un Dom**, en modifiant à cette fin l'article 302 F *bis* du code général des impôts.

Le **contingent maximum** de produits du tabac bénéficiant de la franchise pourrait être fixé aux seuils les plus bas proposés par l'article 8 de la directive, à savoir quarante cigarettes, vingt cigarillos, dix cigares et cinquante grammes de tabac à fumer.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

¹ Directive concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 26 novembre 2008, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Anne Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2009 (mission « Outre mer » et article 65 rattaché).

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a tout d'abord noté que le projet de loi de finances pour 2009 illustre la volonté du Gouvernement d'apporter un « changement de modèle de la politique gouvernementale outre-mer », afin de tenir compte des nombreuses évaluations, parfois fort critiques, effectuées ces dernières années sur la conduite de la politique de l'Etat outre-mer. Cette nouvelle approche se traduit, d'une part, par la réorganisation de l'administration centrale chargée de l'outre-mer, d'autre part, par la prise en compte anticipée des incidences budgétaires du projet de loi pour le développement de l'outre-mer qui devrait être examiné au Sénat au cours du premier trimestre 2009.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances consacre un engagement financier fort de l'Etat en faveur de l'outre-mer, le montant des crédits de la mission progressant par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 de 16 % en crédits de paiement et de 19,2 % en autorisations d'engagement, pour atteindre respectivement 1,88 milliard et 1,97 milliard d'euros, qui plus est dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. En outre, ces crédits ne représentent que 14,25 % de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'outre-mer, qui s'élève à quelque 13,2 milliards, en progression de 3,4 % par rapport à l'an passé, à quoi l'on peut ajouter une dépense fiscale évaluée, pour 2009, à près de 3,3 milliards d'euros, en augmentation de 17,4 % par rapport à 2008.

Cet effort financier intervient à un moment où un nouvel élan doit être donné au développement des territoires ultramarins : malgré la croissance réelle des économies ultramarines, leur situation reste particulièrement fragile, plus encore avec la crise mondiale, en matière d'emploi, de logement, tant les besoins sont nombreux et demeurent insatisfaits, ou de santé publique car la situation sanitaire y est plutôt moins bien prise en charge par la collectivité publique qu'en métropole.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a cependant indiqué que, globalement, les crédits proposés répondent de façon relativement satisfaisante à ces défis.

Le programme « Emploi outre-mer » regroupe 1,19 milliard d'euros, en augmentation de 200 millions par rapport à 2008. La première action de ce programme, désormais dénommée « Soutien aux entreprises », est étendue à des actions ne relevant pas stricto sensu de l'abaissement du coût du travail mais contribuant plus largement à soutenir l'activité économique des entreprises ultramarines. Elle est dotée de 1,03 milliard d'euros, en augmentation de 21,1 %. Cette action finance essentiellement la compensation des exonérations de charges sociales patronales qui, au cours de l'année 2009, devrait obéir à deux régimes juridiques successifs : d'abord, le dispositif introduit par la loi de programme du 21 juillet 2003, qui a modifié et amplifié celui issu de la précédente loi d'orientation du 13 décembre 2000, puis le dispositif recentré d'exonération de charges prévu par l'article 65 du présent projet de loi de finances. De façon plus marginale, cette action vise également à financer, à hauteur de 27 millions d'euros, la nouvelle aide au fret prévue par le futur projet de loi pour le développement de l'outre-mer.

La seconde action, « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », bénéficiera en 2009 de 153,3 millions d'euros, soit une augmentation de 14 % en autorisations d'engagement et 9 % en crédits de paiement.

Ces montants permettent de financer essentiellement trois types de dispositif : le service militaire adapté (SMA), qui est l'une des réussites de l'Etat pour l'insertion des jeunes ultramarins en difficulté ; la formation qualifiante en mobilité, c'est-à-dire essentiellement la formation individualisée mobilité et le projet initiative jeune dans son volet mobilité, pour lesquels les crédits sont en forte hausse ; enfin, d'autres dispositifs de formation et d'insertion à destination des jeunes d'outre-mer, tels que les primes à la création d'emploi aux îles Wallis et Futuna, ou les programmes « Cadre avenir » en Nouvelle-Calédonie et « 40 cadres » aux îles Wallis et Futuna.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé le second programme de la mission « Conditions de vie outre-mer », doté de 687 millions d'euros en crédits de paiement et de près de 778 millions en autorisations d'engagement, et dont les crédits sont en augmentation de 25 millions par rapport à la précédente loi de finances. Ce programme comprend sept actions, dont trois relèvent du champ de compétences de la commission.

L'action « Logement » est aujourd'hui dotée de 258 millions en autorisations d'engagement et de 209 millions en crédits de paiement, ce qui représente une hausse respective de 6,8 % et de 4,5 % justifiée par l'objectif de la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, qui prévoit la construction, entre 2007 et 2009, de 12 500 logements sociaux par an dans

les quatre départements, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Pourtant, l'objectif global de 37 500 logements sociaux construits d'ici la fin de l'année 2009 a dû être revu à la baisse par le Gouvernement en raison du retard de la production en 2007 et son échéance a été reportée à 2012.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a alors soulevé la question de la dette de l'Etat envers les opérateurs du logement social, question qui s'est posée avec une très grande acuité en 2006 et 2007. Les impayés de l'Etat s'élevaient à 37,8 millions à la fin de 2007 mais cette dette devrait être absorbée par l'augmentation significative des crédits de paiement en 2008 et 2009, l'écart à nouveau marqué entre le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement, qui atteint 49 millions d'euros pour 2009, étant toutefois regrettable. Cet écart, s'il se renouvelle pour les prochaines lois de finances, conduira à revenir à la situation comptable de l'année 2006.

Par ailleurs, elle a rappelé que le projet de loi de finances tend à limiter à l'avenir la dépense fiscale outre-mer par la modification de certains dispositifs d'exonération ou d'avantages fiscaux actuellement en vigueur, dans un souci de « moralisation ». Ce souci est légitime, mais il ne doit pas nuire à l'investissement locatif, a fortiori au moment où le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer tend justement à concentrer les avantages fiscaux en vigueur sur le logement social.

L'action « Continuité territoriale » rassemble les mesures relatives aux communications avec la métropole et aux dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques. Le montant des crédits prévus à cet effet pour 2009 est en baisse de 1,34 % par rapport à l'an passé et s'établit à 53,5 millions d'euros. Cette action finance deux dispositifs distincts, qui seront modifiés par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, qui prévoit la constitution d'un fonds de continuité territoriale. Le premier dispositif est la dotation de continuité territoriale, répartie chaque année entre les collectivités, mais dont l'utilisation a soulevé des difficultés, certaines collectivités dépassant les crédits alloués et d'autres, à l'inverse, ne l'utilisant pas en raison de leur refus de définir les conditions d'attribution des aides. Le second dispositif est le « passeport-mobilité », lui-même divisé en deux volets, l'un concernant les étudiants, l'autre les personnes nécessitant une formation à l'extérieur de leur collectivité de résidence. Le nombre de bénéficiaires de ce dernier dispositif ainsi que le montant des dépenses correspondantes ont fortement augmenté, 24 177 personnes étant concernées pour un montant de 22,1 millions d'euros.

Enfin, l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports », qui résulte de la fusion des précédentes actions « Sanitaire et social » et « Culture, jeunesse et sports » dont elle respecte les contenus mais pas le niveau des crédits, puisqu'ils diminuent de 7 % pour atteindre seulement 35,5 millions d'euros. Or, cette baisse concernera pour l'essentiel les mesures sanitaires et sociales et, en particulier, le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer. Ce choix est regrettable tant l'action sanitaire

oultre-mer revêt un aspect essentiel compte tenu des spécificités des territoires ultramarins.

*Puis **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a présenté l'article 65 du projet de loi de finances, qui est rattaché à la mission « Outre-mer » et qui relève de la compétence de la commission, puisqu'il modifie le régime d'exonérations de charges sociales patronales qui s'applique dans les quatre Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon depuis 2003. En réalité, cet article est la reprise de dispositifs figurant au projet de loi pour le développement de l'oultre-mer, mais que le Gouvernement a souhaité insérer dans le projet de loi de finances.*

L'objectif est de concentrer le dispositif actuel d'exonérations sur les salaires pour lesquels leur impact sera le plus fort. Ce nouveau dispositif concernerait les quatre Dom et Saint-Martin, tandis que le dispositif actuel continuerait à s'appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon. Jusqu'à présent, il existe trois groupes d'activités professionnelles bénéficiant d'un plafond d'exonération différencié ; par souci de simplification, l'article 65 crée un plafond unique applicable aux entreprises actuellement exonérées. Fixé à 1,4 fois le Smic, il constitue le point de départ d'une exonération linéairement dégressive qui s'annule lorsque le salaire atteint 3,8 fois le Smic. Toutefois, une mesure d'exonération plus incitative s'appliquera aux entreprises relevant de secteurs jugés prioritaires pour le développement économique de l'oultre-mer. Pour ces entreprises, le plafond de 1,4 Smic sera porté à 1,6 Smic et l'exonération deviendra nulle à 4,5 Smic au lieu de 3,8.

Par ailleurs, cet article réserve de manière expresse le bénéfice des exonérations aux entreprises à jour de leurs cotisations, en prévoyant néanmoins des modalités de régularisation adaptées aux entreprises qui connaissent de réelles difficultés économiques. Il conditionne également l'ouverture du droit à exonération à l'absence d'infraction en matière de travail illégal. L'objectif est de limiter la dépense de l'Etat dans le cadre de la compensation de l'exonération aux organismes de sécurité sociale concernés. Elle devrait être, selon le Gouvernement, de l'ordre de 138 millions d'euros en année pleine.

*Tout en estimant que cette réforme va incontestablement dans le sens d'une meilleure effectivité de la dépense publique, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a proposé deux amendements destinés à modifier l'article de façon marginale : le premier prévoit d'élargir et de « mutualiser » les secteurs d'activité dans lesquels les entreprises pourront bénéficier du dispositif d'exonération renforcé ; le second aligne l'ancien régime, qui demeurera applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, sur le régime nouveau en ce qui concerne l'obligation d'être à jour du paiement des cotisations sociales et de ne pas avoir été condamné pour fraude fiscale ou travail dissimulé pour bénéficier d'une exonération de charges.*

*En conclusion, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a proposé d'approuver l'adoption des crédits 2009 de la mission « Outre-mer »*

et de l'article 65 rattaché, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle a évoqués.

***M. Jacky Le Menn** a regretté la diminution de 7 % des crédits destinés aux actions sanitaires et sociales, alors même que les collectivités d'outre-mer font face à des difficultés importantes dans ces domaines, **Mme Gisèle Printz** soulignant en particulier que ces collectivités étaient soumises à des risques épidémiques particuliers.*

La commission a ensuite examiné les amendements proposés par le rapporteur pour avis.

*En ce qui concerne les deux amendements à l'article 65 du projet de loi de finances, **M. Serge Larcher** a mis en avant le problème de calendrier que pose cet article, en considérant que de telles dispositions devraient être examinées par le Parlement en même temps que le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.*

*Dans le même esprit, **M. Jacques Gillot** a soulevé le problème de la cohérence de ce dispositif avec les futurs débats sur ce projet de loi, estimant que la mesure proposée par l'article 65 devait en tout état de cause être améliorée.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a répondu que l'insertion de cet article dans l'actuel projet de loi de finances permettra de mettre en œuvre les futures dispositions du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, sans attendre le projet de loi de finances pour 2010.*

***M. Nicolas About, président**, a également estimé que cette procédure permet de gagner du temps et n'empêchera nullement de travailler sur le dispositif lors de l'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer. La commission a alors adopté les deux amendements présentés par le rapporteur pour avis.*

*La commission a ensuite examiné trois amendements présentés par **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, destinés à lutter contre le tabagisme outre-mer, destinés à mettre en œuvre les préconisations d'un rapport remis par la direction des douanes au ministre du budget prévoyant :*

- d'une part la délivrance de licences pour la vente au détail du tabac dans les départements d'outre-mer et la création de zones d'exclusion autour des établissements d'enseignement et des équipements sportifs ;

- d'autre part, le relèvement à 110 % du plafond du droit à la consommation que les conseils généraux d'outre-mer peuvent fixer pour les cigarettes et autres tabacs ;

- enfin, la limitation des quantités d'achat de tabacs hors droits d'accises autorisées pour les voyageurs en provenance ou à destination d'un département d'outre mer.

Après un débat auquel ont pris part Mmes Isabelle Debré et Raymonde Le Texier, ainsi que MM. Alain Vasselle et Serge Larcher, la commission a adopté ces trois amendements.

Elle a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » et de l'article 65 rattaché et amendé.