

N° 243

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mars 2009

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (urgence déclarée),*

Par M. Daniel MARSIN,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, vice-présidents ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, secrétaires ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 496 (2007-2008), 232, 233, 240 et 244 (2008-2009)



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. L'OUTRE-MER : HANDICAPS SÉRIEUX ET ATOUTS IMPORTANTS</b> .....	9
A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE .....	9
1. <i>Un retard social marqué par rapport à la métropole</i> .....	9
2. <i>Un retard lié à des handicaps pesant sur le développement économique</i> .....	11
B. DES TERRITOIRES QUI REGORGENT D'ATOUTS.....	12
C. LE MALAISE ACTUEL DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, NOTAMMENT DANS LES ANTILLES .....	14
<b>II. DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ONT, AU FIL DU TEMPS, ÉTÉ MIS EN     PLACE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	16
A. LA MULTIPLICATION DE TEXTES SUR L'OUTRE-MER SANS ÉVALUATION .....	16
B. LE BILAN DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES MIS EN PLACE PAR LA « LOI GIRARDIN » EST GLOBALEMENT POSITIF .....	17
<b>III. LE TEXTE DU PROJET DE LOI</b> .....	19
A. L'ÉLABORATION « PARTICIPATIVE » DU PROJET DE LOI .....	19
B. TROIS OBJECTIFS : UNE STRATÉGIE D'EXCELLENCE, LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, LE RENFORCEMENT DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE .....	20
1. <i>La mise en place des zones franches d'activités</i> .....	20
2. <i>Les ajustements au dispositif de défiscalisation des investissements productifs</i> .....	21
3. <i>La réforme des exonérations de charges sociales outre-mer</i> .....	21
4. <i>La volonté de relancer le logement social</i> .....	22
5. <i>De nombreuses autres mesures</i> .....	22
C. VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS REGRETTE CERTAINS MANQUES DANS LE PROJET DE LOI .....	23
D. LE CHAMP DE LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	25
<b>IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	26
<b>V. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....	27

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	31
• <b>TITRE I<sup>ER</sup> A SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT</b> .....	31
• <i>Article 1<sup>er</sup> A Réglementation des prix des produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer</i> .....	31
• <b>TITRE I<sup>ER</sup> MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES</b> .....	35
• <b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> Régime applicable aux zones franches d'activités</b> .....	35
• <i>Article 1<sup>er</sup> (Article 44 quaterdecies [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Exonérations concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu</b> .....	38
• <i>Article 2 (Article 1466 F [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Exonération de taxe professionnelle</b> .....	43
• <i>Article 3 (Article 1388 quinquies [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties</b> .....	45
• <i>Article additionnel après l'article 3 (Article 1396 bis [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs</b> .....	48
• <i>Article 4</i> <b>Durée du dispositif des zones franches globales d'activités</b> .....	50
• <b>CHAPITRE II Autres mesures de soutien à l'économie et aux entreprises</b> .....	51
• <i>Article 5 (Article 199 undecies B du code général des impôts)</i> <b>Réforme de la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs</b> .....	51
• <i>Article 6 (Article 217 undecies du code général des impôts)</i> <b>Réforme de la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés</b> .....	56
• <i>Article 10</i> <b>Aide aux intrants et aux extrants</b> .....	58
• <i>Article 13</i> <b>Aide à la rénovation hôtelière</b> .....	61
• <i>Article 14 (Article 1584 I bis du code général des impôts)</i> <b>Exonération de droits d'enregistrement pour les cessions de parts de copropriétés dans les hôtels défiscalisés sous l'empire de la loi de finances rectificatives de 1986</b> .....	65
• <i>Article 16 (Article L. 1613-7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer</b> .....	67
• <b>TITRE II RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT</b> .....	71
• <i>Article 17 (Articles L. 472-1-8 [nouveau] et L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux ; réquisition des logements vacants</b> .....	71
• <i>Article 20 (Articles 199 undecies A, 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts)</i> <b>Réforme de la procédure de défiscalisation en matière de logement</b> .....	74
• <i>Article 21 (Article L. 371-5 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Extension de la compétence de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon</b> .....	83
• <i>Article 22 (Article L. 5112-4-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)</i> <b>Cession de terrains non occupés ou libérés de la zone des cinquante pas géométriques</b> .....	87
• <i>Article 23 (Article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer)</i> <b>Agences des cinquante pas géométriques</b> .....	91
• <i>Article 24 (Articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts)</i> <b>Revalorisation du plafond de la taxe spéciale d'équipement</b> .....	93
• <i>Article 25 (Article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques)</i> <b>Cession gratuite aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'immeubles domaniaux en Guyane</b> .....	94
• <b>TITRE III LA CONTINUITÉ TERRITORIALE</b> .....	97
• <i>Article 26</i> <b>Création du fonds de continuité territoriale</b> .....	97

• TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES.....	105
• <i>Article 30</i> Prorogation des autorisations délivrées par le CSA aux services radio-diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie.....	105
• <i>Article 31</i> Ratification d'ordonnances et modification de l'organisation judiciaire mahoraise.....	107
• <i>Article 32</i> Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance .....	112
• <i>Article 33</i> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer .....	116
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS.....</b>	<b>119</b>
<b>LISTE DES ORGANISMES AYANT FOURNI UNE CONTRIBUTION ÉCRITE À VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS.....</b>	<b>121</b>



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, dont votre commission s'est saisie pour avis, intervient dans un **contexte économique et social difficile**. En effet, la crise économique mondiale touche de plein fouet nos territoires ultramarins et la situation sociale y est particulièrement tendue, notamment dans nos deux départements antillais.

Depuis près d'un mois et demi, la Guadeloupe est ainsi touchée par une grève générale qui paralyse la vie économique de l'île et ce conflit s'est étendu à la Martinique. Les revendications portées par ce mouvement social sont variées, portant en premier lieu sur le pouvoir d'achat et les salaires, mais également sur des problématiques plus larges comme les transports, l'emploi, les services publics.... Apparaît même de façon sous-jacente une dimension sociétale ou identitaire, voire de gouvernance.

A ces revendications, le présent projet de loi présenté par le gouvernement ne répond pas directement, ayant été conçu il y a plusieurs mois et déposé sur le bureau de notre Haute assemblée au mois de juillet 2008.

Venant après de nombreux textes relatifs à l'outre-mer adoptés depuis le milieu des années 1980, il **apporte sa pierre à un édifice construit progressivement**, afin de prendre acte des handicaps objectifs pesant sur le développement des territoires ultramarins et de mettre en place des dispositifs spécifiques destinés à leur permettre de rattraper leur retard par rapport à la métropole.

Outre les adaptations des dispositifs existants, ce projet de loi comporte également une dimension originale, avec un objectif et un instrument nouveaux : **assurer le développement endogène de l'outre-mer, en y soutenant particulièrement certains secteurs d'excellence, dans le cadre d'un dispositif de zones franches d'activités.**

La discussion de ce projet de loi, dont votre commission des affaires économiques s'est saisie de 22 des 33 articles, doit être **l'occasion d'évoquer la crise actuelle, le malaise des sociétés domiennes et d'y apporter des premières réponses**, en attendant l'organisation d'Etats généraux qui permettront de traiter l'ensemble des problématiques ultramarines et déboucher sur un premier Conseil interministériel de l'outre mer.

**Ce rapport pour avis a été adopté par la commission des affaires économiques lors de sa réunion du 4 mars 2009.**



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. L'OUTRE-MER : HANDICAPS SÉRIEUX ET ATOUTS IMPORTANTS

La situation des territoires ultramarins est marquée par des handicaps économiques et sociaux sérieux, mais également par certains atouts qui ne sont que rarement soulignés. La crise économique mondiale a cependant amplifié la crise latente dans les départements d'outre-mer, et notamment dans les Antilles, qui vivent aujourd'hui une crise économique et sociale, voire sociétale et identitaire.

#### A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE

##### 1. Un retard social marqué par rapport à la métropole

**La situation sociale des territoires ultramarins est particulièrement difficile**, comme l'illustrent la plupart des indicateurs socio-économiques. Ainsi le taux de chômage, le Produit intérieur brut (PIB) par habitant ou encore le nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) montrent qu'un écart important perdure par rapport à la métropole.

L'ÉCART DE NIVEAU DE VIE  
ENTRE LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LA MÉTROPOLE

	Taux de chômage en 2007 (en %)	PIB par habitant en 2007 (en euros)	Bénéficiaires du RMI en 2007
Guadeloupe	22,7	17.221	32.052 <sup>1</sup>
Martinique	21,2	19 111	31 592
Guyane	20,6	12 965	12 178
Réunion	24,2	16.244	68.241
Métropole	8,1	30.140	1.007 117

<sup>1</sup> Pour information, le taux de bénéficiaires du RMI atteint ainsi près de 18 % à la Guadeloupe, contre simplement 3,1 % en métropole.

Par ailleurs, les dernières données d'Eurostat montrent que **les quatre départements français d'outre-mer sont les régions de l'Union européenne (UE) qui enregistrent le plus fort taux de chômage**. Selon la dernière enquête statistique, le taux de chômage atteint ainsi 25,2 % de la population active à la Réunion, 25 % à la Guadeloupe, 22,1 % à la Martinique et 21 % en Guyane.

**La situation des jeunes est elle aussi particulièrement inquiétante**, puisque, alors que le taux de chômage des 15-24 ans atteint 19,4 % en métropole, il culmine à 55,7 % en Guadeloupe, 50 % à la Réunion ou encore 47,8 % à la Martinique.

Cette situation explique également le **poids prépondérant de la fonction publique dans la population ultramarine**. Alors que la fonction publique représente environ 30 % de la population active en métropole, elle pèse souvent dix points de plus dans les collectivités ultramarines.

#### PART DES EMPLOIS PUBLICS

Martinique	43,6 %
Guadeloupe	36,5 %
Guyane	42,0 %
Réunion	44,4 %
Mayotte	47,4 %
Polynésie française	32,4 %
Nouvelle-Calédonie	39,1 %
Wallis-et-Futuna	65,0 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	33,4 %
Métropole	30,3 %

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

Au-delà de la situation en matière de chômage ou de minimas sociaux, les populations ultramarines sont confrontées à **d'autres difficultés, la plus criante étant celle de la situation du logement**.

Ce n'est pas une nouveauté et votre rapporteur pour avis souligne que la commission des affaires économiques s'était déjà inquiétée de cette situation lors de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer en 2003, soulignant que la situation du logement outre-mer était « *analogue à celle que connaissait la métropole au début des années 1960* »<sup>1</sup>. **Le manque de logements sociaux demeure criant**, avec 80 % de la population ultramarine

---

<sup>1</sup> Rapport n° 292 (2002-2003), projet de loi de programme pour l'outre-mer, M. Daniel Soulage, commission des affaires économiques.

éligible aux logements sociaux : selon les données fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, plus de 10.000 familles attendent un logement social en Martinique, plus de 12.250 en Guadeloupe, plus de 11.000 en Guyane et plus de 26.000 à la Réunion. Ainsi pour les quatre départements d'outre-mer (DOM), il manque près de 60.000 logements sociaux. De plus, l'outre-mer souffre également d'une **forte proportion de logements insalubres** : selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, 25 % du parc total est constitué de logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort et 15 % de logements peuvent être considérés comme insalubres (soit environ 69.000 logements).

## **2. Un retard lié à des handicaps pesant sur le développement économique**

Cette situation sociale difficile est liée un **certain nombre de handicaps** qui freinent le développement économique des territoires ultramarins.

Le premier de ces handicaps est **l'éloignement et l'isolement géographique**, lié à l'insularité ou, pour le cas guyanais notamment, à l'enclavement. Les Antilles se situent à près de 6.800 kilomètres de Paris, la Polynésie à 16.000 kilomètres et la Nouvelle-Calédonie à 19.000. Cet éloignement **induit des coûts de transports élevés**, tant pour les personnes que pour les biens, d'autant que les échanges sont fortement polarisés vers la métropole : cette dernière demeure en effet le premier fournisseur et le premier destinataire des produits ultramarins<sup>1</sup>. Le taux de couverture<sup>2</sup> des collectivités ultramarines est particulièrement faible, n'atteignant ainsi qu'1,8 % pour Mayotte, 6,2 % pour la Guadeloupe ou 6,7 % pour la Réunion<sup>3</sup>.

Par ailleurs **l'étroitesse des marchés** pèse également, en rendant difficile la réalisation d'économies d'échelle.

L'outre-mer est également marqué par une **dépendance à un nombre réduits de secteurs économiques**. A l'exception du secteur spatial en Guyane et de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, les économies des territoires ultramarins s'articulent autour du secteur primaire, du tourisme et du secteur du bâtiment travaux publics (BTP) :

– **l'agriculture** conserve en effet un poids économique important. Ce secteur est cependant fragilisé par la concurrence et, les productions étant très spécialisées, sa situation est très sensible aux aléas des marchés agricoles ;

---

<sup>1</sup> Selon les données fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la métropole représente entre 50 et 60 % des échanges extérieurs des départements d'outre-mer. L'Union européenne, hors métropole, en représente environ 10 %.

<sup>2</sup> Le taux de couverture constitue le rapport entre les exportations et les importations.

<sup>3</sup> Chiffres fournis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

– **le tourisme** a conquis une place déterminante dans l'économie des Antilles et il se développe aujourd'hui à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie. Sa situation n'est cependant guère florissante aujourd'hui<sup>1</sup> : la fréquentation de la Réunion a chuté presque de moitié à la suite de l'épidémie de Chikungunya<sup>2</sup> et la fréquentation de la Martinique a stagné en 2007 sous les effets combinés du cyclone Dean, de l'épidémie de dengue ou encore de la médiatisation de la pollution des sols au chlordécone ;

– **le secteur du BTP** joue aujourd'hui un rôle moteur dans les économies ultramarines, comme l'ont souligné toutes les personnalités auditionnées par votre rapporteur pour avis. Ce secteur reste cependant fragile et il convient de prendre garde à ne pas porter atteinte, même à la marge, à son dynamisme. Le secteur est nourri par la commande publique et la construction de logements, dont le rythme s'est accéléré depuis 2003 en lien avec les dispositifs de défiscalisation mis en place par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, dite « loi Girardin ».

L'économie ultramarine est ainsi peu diversifiée, ce qui constitue une faiblesse importante : en effet il suffit qu'un des secteurs connaissent une « mauvaise passe », comme pour le tourisme depuis plusieurs années, pour que la situation économique générale s'en ressente.

## **B. DES TERRITOIRES QUI REGORSENT D'ATOUS**

Votre rapporteur pour avis note que les différents rapports limitent trop souvent leur jugement sur l'outre-mer à l'exposé des difficultés de ces territoires. Or il convient également de mettre en avant les **nombreux atouts dont ils disposent** et qui ne sont pas assez mis en évidence.

Au préalable, on peut souligner que, si les territoires ultramarins connaissent un retard économique et social par rapport à la métropole, leur **situation s'est néanmoins largement améliorée par rapport à celle qu'ils connaissaient il y a quelques décennies**. Ainsi ils disposent aujourd'hui d'une situation largement plus favorable que celle des Etats voisins.

La meilleure illustration est le fait que les territoires ultramarins subissent aujourd'hui un afflux d'immigrés clandestins. Ainsi, comme le notait le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur l'immigration clandestine<sup>3</sup>, le PIB par habitant guyanais est 1,3 fois supérieur à celui du Surinam, 15 fois à celui de la Guyana<sup>4</sup> ou encore 39 fois à celui d'Haïti. Le

---

<sup>1</sup> Cf. Conseil économique et social, « Le tourisme, perspective d'avenir de l'outre-mer français », Avis présenté par Mme Cécile Felzines, 2007.

<sup>2</sup> Le nombre de touristes s'est ainsi élevé à 280.000 en 2007 contre 430.000 en 2003.

<sup>3</sup> Rapport n° 300 (2005-2006), « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », M. Georges Othily, M. François-Noël Buffet, commission d'enquête sur l'immigration clandestine.

<sup>4</sup> Ancienne Guyane britannique.

PIB par habitant à Mayotte est quant à lui 9 fois supérieur au PIB par habitant comorien<sup>1</sup>.

Au-delà de ce constat, l'outre-mer possède de nombreux atouts.

On peut tout d'abord évoquer la **jeunesse de la population** ultramarine. Du fait de taux de croissance démographiques deux à trois fois plus élevés qu'en métropole, la pyramide des âges ultramarine est très différente : ainsi la population guadeloupéenne compte 32,1 % de moins de 20 ans et 60 % de moins de 40 ans.

Ensuite malgré la crise du **tourisme** que traversent actuellement les territoires ultramarins, on ne peut que souligner leurs **atouts en la matière**. Outre la beauté de leurs paysages, ils bénéficient d'un environnement sécurisé ou d'un niveau d'équipements particulièrement satisfaisant. La concurrence est certes rude, notamment de la part de la République dominicaine et les dessertes aériennes très certainement insuffisantes, mais le tourisme reste un atout majeur de ces territoires. La crise actuelle devrait d'ailleurs peser sur la situation de ce secteur : déjà affecté par la crise économique qui a induit une baisse de près de 30 % des réservations au dernier trimestre 2008, il subit aujourd'hui les effets du blocage de la Martinique et de la Guadeloupe avec des annulations massives de réservations.

Il convient de relever également le **dynamisme de ces territoires quant à la création d'entreprises**. Loin du cliché dépeignant les ultramarins comme une population essentiellement assistée, les chiffres montrent une réelle volonté d'entreprendre outre-mer. Le taux de création d'entreprises atteint en effet près de 12 % par an selon les données citées par le Conseil économique et social<sup>2</sup>, soit un rythme de création d'entreprises presque deux fois plus important qu'en métropole<sup>3</sup>. Cela se traduit d'ailleurs en termes de création d'emplois, avec un rythme de 5 % en 2006.

Enfin les départements d'outre-mer se caractérisent par le **développement de secteurs d'excellence**, bien loin là encore des clichés si souvent répandus. Dans ces territoires se développent en effet des initiatives et des projets illustrant des stratégies innovantes. Le projet de ce point de vue le plus original est le plan « Réunion 2030 » lancé dans le cadre du Grenelle de l'environnement et qui vise à rendre l'île de la Réunion autonome sur le plan énergétique en 2030.

---

<sup>1</sup> Alors qu'à l'indépendance des Comores en 1975, Mayotte était l'île la moins développée de l'archipel.

<sup>2</sup> L'article 35 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République a transformé le Conseil économique et social en « Conseil économique, social et environnemental ». Les avis cités dans le présent rapport ayant été rendus avant la loi précitée, le Conseil sera cité sous son ancienne appellation.

<sup>3</sup> Conseil économique et social, « Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer », avis présenté par M. Alain Saubert, mars 2008.

### LE PLAN « RÉUNION 2030 »

En juin 2008 a été présenté le plan « Réunion 2030 – GERRI » (Grenelle de l'environnement à la Réunion : réussir l'innovation), qui vise la suppression de ce territoire des énergies fossiles au profit de sources d'énergies renouvelables.

Coordonné avec les deux principaux atouts et enjeux de l'île, la biodiversité et l'agroalimentaire, il tend à mettre en place un modèle de développement original et à faire de la Réunion un espace d'excellence écologique.

Ce plan se décline en plusieurs thématiques : la maîtrise des consommations, la production et le stockage de l'énergie, les déplacements en modes propres, les écoquartiers et le tourisme. Il constitue donc un outil unique pour mettre en œuvre l'ensemble des engagements du Grenelle.

Certains comparent l'ampleur de ce projet au projet de centre spatial guyanais et le conseil régional s'est engagé dans un projet de développement vert de l'île avec le schéma énergétique 2025.

Un potentiel identique existe aux Antilles, où des expériences intéressantes sont conduites depuis plusieurs années.

### ***C. LE MALAISE ACTUEL DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, NOTAMMENT DANS LES ANTILLES***

La discussion du présent projet de loi intervient dans un contexte de **crise sociale grave dans les départements d'outre-mer**.

Les prémices de la crise actuelle sont apparues dès le mois de décembre 2008 avec un mouvement social et des barrages dressés en Guyane afin de demander la baisse des prix des carburants. La situation a été résolue après des négociations avec le gouvernement.

Le 20 janvier 2009 a été lancée une grève générale en Guadeloupe à l'appel du Collectif contre l'exploitation outrancière, le « *Lyannaj Kont Pwofitasyon* » (LKP), collectif regroupant quarante organisations syndicales et associatives. Au-delà de la **mobilisation autour du thème du coût de la vie, de la formation des prix et des salaires**<sup>1</sup>, la plate-forme du collectif comprend plus d'une centaine de mesures sur des problématiques variées, du logement, à l'emploi en passant par les services publics ou la fiscalité.

Le mouvement est également marqué par une dimension sociétale et identitaire forte, liée aux relations avec la métropole ou avec les descendants

---

<sup>1</sup> Ces questions seront évoquées plus longuement dans le cadre du commentaire de l'article 1<sup>er</sup> A du présent projet de loi.

des anciens colons, les *békés*, certains allant ainsi jusqu'à affirmer que « *la Guadeloupe reste dans un système économique colonial et de monopole* »<sup>1</sup>.

La mobilisation s'est étendue à la Martinique, où un collectif s'est mis en place le 5 février 2009 et où la grève générale a alors débuté.

Des négociations pluripartites se sont néanmoins engagées entre le collectif, l'Etat, les représentants syndicaux et patronaux, ainsi que les représentants des collectivités locales. Elles ont abouti à un **pré-accord sur 131 points**, avec notamment la décision d'une baisse de 8 centimes d'euro du prix de l'essence et de 10 centimes du prix du gazole, l'annonce de la baisse de 20 % du prix de 100 produits de première nécessité, la baisse du prix des cantines, un effort de relance pour le logement social, une baisse des impôts locaux ou encore une aide au désendettement des agriculteurs.

Cependant les négociations ont **achoppé sur le dernier point, à savoir la revendication d'une revalorisation de 200 euros nets des bas salaires**. Cette revendication concernerait 80.000 salariés et coûterait à l'Etat près de 140 millions d'euros. Du fait de cet achoppement, les négociations se sont poursuivies avec des interruptions et des moments de fortes tensions.

Ainsi, à la suite de l'interruption des négociations le 12 février, **la situation s'est tendue** en Guadeloupe, avec l'érection de barrages sur les routes, plusieurs nuits de violence et la mort d'un syndicaliste.

La gravité de la situation a conduit le Président de la République à intervenir : le 19 février, il a annoncé un **ensemble de mesures destinées à apporter une réponse à la crise** : des Etats généraux devraient être organisés dans chaque collectivité ultramarine ; **580 millions d'euros** d'aides supplémentaires devraient être mobilisés –dont 280 millions destinées à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA)– et **150 millions d'euros** venir renforcer le présent projet de loi.

Les Etats généraux devraient aborder plusieurs thèmes : les prix et le pouvoir d'achat, le développement endogène des territoires, la gouvernance, les projets de relance et, enfin, la rénovation du dialogue social. Ces consultations devraient avoir lieu jusqu'à la fin du mois de mai, afin de nourrir le premier Conseil interministériel de l'outre-mer, et déboucher sur l'adoption d'un « *vaste plan de modernisation de l'Outre-mer* ».

Le Président de la République a repris à son compte une proposition du Premier ministre, proche de la revendication d'une augmentation des bas salaires de 200 euros : il s'agit d'une « prime déchargée » (sans cotisations patronales ni salariales) qui serait versée par le patronat pendant deux ans. Elle serait réservée aux bas salaires qui gagnent entre 1 et 1,4 SMIC, soit environ 45.000 personnes en Guadeloupe.

Cette proposition n'a pas recueilli l'agrément du collectif et la négociation s'est donc poursuivie.

---

<sup>1</sup> Cf. Pascal Perri, « *Un système économique qui reste colonial* », *Libération*, 20 février 2009.

Si un accord a été signé en Guadeloupe le 27 février 2009 sur une hausse des salaires de 200 euros (100 euros à la charge de l'Etat, 50 à la charge du patronat et 50 à la charge des collectivités territoriales), ce dernier n'a pas été signé par l'ensemble des organisations patronales. Néanmoins, un accord a été signé, mercredi 4 mars, et le préfet de la Guadeloupe appelle à la reprise de l'activité normale. Par ailleurs aucun accord n'a, à l'heure où ce rapport a été rédigé, été trouvé en Martinique.

L'importance du conflit implique que **le présent projet de loi fera très certainement l'objet d'amendements importants, notamment de la part du gouvernement.**

## **II. DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ONT, AU FIL DU TEMPS, ÉTÉ MIS EN PLACE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

### ***A. LA MULTIPLICATION DE TEXTES SUR L'OUTRE-MER SANS ÉVALUATION***

Les deux dernières décennies ont été marquées par la **multiplication des textes portant spécifiquement sur l'outre-mer** :

– la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986, dite « loi Pons » ;

– la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte , dite « loi Perben » ;

– la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 de programme pour l'outre-mer, dite « loi Paul » ;

– la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, dite « loi Girardin ».

Tous ces textes ont eu pour objectif de **mettre en place des dispositifs spécifiques à l'outre-mer** destinés à assurer le développement économique et social des territoires ultramarins. Cependant cette multiplication de textes **a nui à la sécurité juridique** recherchée par les investisseurs **et a empêché une véritable évaluation des différents dispositifs**, comme l'a souligné le Conseil économique et social dans son avis sur le présent projet de loi : « *depuis deux décennies, les lois de programme se succèdent sans une évaluation des mesures permettant de garantir des dispositions spécifiques pérennes indispensables à un développement de l'outre-mer sur le long terme* »<sup>1</sup>.

Plusieurs des interlocuteurs de votre rapporteur pour avis ont ainsi regretté que cette profusion de textes nuise à l'efficacité des différents

---

<sup>1</sup>Conseil économique, social, « Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer », avis présenté par M. Alain Saubert, mars 2008.

dispositifs et à leur évaluation. En effet, pour être vraiment efficace, un dispositif doit bénéficier d'une certaine durabilité et d'une réelle lisibilité. Les multiples changements de règles perturbent en effet les projections et les prévisions des acteurs locaux.

Pour illustration, votre rapporteur note que **les différents dispositifs de la « loi Girardin » devaient durer quinze ans**, afin de « *restaurer la confiance des investisseurs et de permettre aux acteurs économiques publics et privés de connaître clairement le cadre dans lequel ils auraient à prendre des décisions* »<sup>1</sup>. Le rapporteur de la commission des finances sur ce texte soulignait ainsi que la loi constituait « *une avancée certaine dans la création d'un cadre stabilisé permettant d'envisager un développement économique et social plus efficace pour l'outre-mer* »<sup>2</sup>. Cette loi comportait différentes mesures dont les principales étaient les suivantes :

– la mise en place de **mécanismes spécifiques d'allègement de charges sociales** afin de favoriser la création d'emplois outre-mer ;

– un renforcement du **mécanisme de défiscalisation des investissements productifs**<sup>3</sup> : la loi a prolongé le dispositif de quinze ans, tout en étendant le champ des secteurs éligibles. Le taux de défiscalisation a par ailleurs été relevé pour certains secteurs (notamment l'hôtellerie et le logement) ;

– la création d'une **dotation de continuité territoriale**.

## **B. LE BILAN DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES MIS EN PLACE PAR LA « LOI GIRARDIN » EST GLOBALEMENT POSITIF**

La « loi Girardin » prévoyait une évaluation des dispositifs de soutien à l'activité économique qu'elle a institués ou modifiés, à savoir le dispositif de défiscalisation et les exonérations de cotisations sociales patronales.

La **commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM)** a été mise en place et a donc évalué ces deux dispositifs. Elle en a dressé un **bilan plutôt positif**<sup>4</sup>. Le Conseil économique et social (CES) a d'ailleurs dressé un bilan comparable.

---

<sup>1</sup> Conseil économique et social, *Evaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, Avis présenté par M. Alain Saubert, juillet 2006.*

<sup>2</sup> *Rapport n° 296 (2002-2003), Loi de programme pour l'outre-mer, M. Roland du Luart, commission des finances.*

<sup>3</sup> *Pour illustration de l'instabilité normative, on peut relever que le régime de la défiscalisation, introduit par la « loi Pons » sous sa forme actuelle a été modifié, avant la « loi Girardin » à sept reprises : par la loi de finances pour 1992, par la loi de finances rectificative pour 1993, la loi de finances pour 1994, la loi de finances pour 1996, la loi de finances pour 1998, la loi de finances pour 1999 et par la « loi Paul ».*

<sup>4</sup> *Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM), Rapport d'étape du 6 décembre 2006 sur la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme*

La CNELPOM a jugé que « *la défiscalisation et les exonérations de charges sociales créent un contexte favorable au développement économique et social de l'outre-mer* » ayant permis notamment la relance des investissements, l'augmentation de l'emploi salarié, le dynamisme dans la création d'entreprises et la diminution du chômage et du travail clandestin.

S'agissant de la **défiscalisation**, la CNELPOM a jugé qu'elle avait permis le financement de nouveaux équipements, **l'amélioration de la productivité, l'augmentation de la capacité de production, voire la création de nouvelles activités ou entreprises**. Le CES a lui aussi jugé que la défiscalisation avait « *contribué à atténuer certains des handicaps structurels (...) à renforcer le secteur marchand (...) à diversifier les activités, à structurer les économies ultramarines et à améliorer la situation de l'emploi. Elle y a favorisé l'émergence d'une économie plus moderne* ».

S'agissant des **exonérations de cotisations patronales**, la CNELPOM a souligné leur **effet sur la réduction du travail informel, sur le développement de l'activité pour la préservation et la création d'emploi** et aussi le fait qu'elles ont permis aux entreprises de supporter la hausse de 30 % du SMIC en 6 ans.

Le CES soulignait par ailleurs que ces deux dispositifs n'ont pas empêché les cotisations sociales et les recettes fiscales de l'Etat d'augmenter dans les départements d'outre-mer.

Le bilan des mesures de la « loi Girardin » est simplement assombri par le **bilan des dispositifs en matière de politique du logement social** : en effet le dispositif de défiscalisation a favorisé depuis 1986 la croissance et les transformations du parc immobilier. Cela a créé des effets d'aubaine pour les investissements individuels dans le secteur libre, des effets de distorsion du fait du décalage en taille et en localisation des types d'habitat construits sur un modèle et des normes d'habitat métropolitaines. Tous ces éléments ont notamment été mis en avant par les excellents rapports<sup>1</sup> de notre ancien collègue Henri Torre<sup>2</sup>. La défiscalisation a plus globalement conduit à **l'orientation des flux davantage vers le secteur libre que vers le secteur social**.

Le bilan de ces évaluations conclut donc que, mise à part la politique en matière de logement social, les dispositifs spécifiques mis en place pour l'outre-mer ne doivent pas être révisés fondamentalement, mais simplement adaptés afin d'en améliorer les performances.

---

*pour l'outre-mer : Evaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales.*

<sup>1</sup> *Rapports d'information n° 88 (2006-2007), « Le logement outre-mer : passer du discours à la réalité » et n° 355 (2007-2008), « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer » adoptés par la commission des finances.*

<sup>2</sup> *M. Henri Torre a été sénateur de l'Ardèche de 1980 à 2008, date à laquelle il n'a pas sollicité de nouveau mandat.*

### III. LE TEXTE DU PROJET DE LOI

#### *A. L'ÉLABORATION « PARTICIPATIVE » DU PROJET DE LOI*

Ce texte est issu de la **proposition du candidat à la Présidence de la République, M. Nicolas Sarkozy**, en 2007, de **mettre en place des zones franches globales dans les départements d'outre-mer**.

A la suite de son élection, le gouvernement a entamé des **consultations sur la mise en place d'une telle mesure**.

En octobre 2007, les collectivités territoriales d'outre-mer ont été ainsi été saisies pour avis d'un projet de texte pour le développement économique de l'outre-mer reprenant l'idée des zones franches globales d'activités. Les socio-professionnels ont également été consultés sur ce projet.

Une **première version du projet de loi a ensuite été transmise aux collectivités et aux socio-professionnels en février 2008**. Le Conseil économique et social, saisi le 11 février 2008<sup>1</sup>, a rendu un avis le 26 mars 2008, en mettant en avant des avancées, des incertitudes et certaines lacunes.

Début avril, cette première version a été soumise aux conseils généraux et régionaux des départements d'outre-mer. Suite aux avis réservés voire critiques, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer a élaboré un nouveau texte.

La **nouvelle version du projet de loi a été soumise en juin 2008 aux élus locaux et aux professionnels**. Si les orientations générales de ce texte sont identiques à celles de la précédente version, votre rapporteur pour avis souligne **certaines avancées**, en réponse aux propositions des collectivités locales ainsi qu'aux remarques formulées par le CES. Plusieurs exemples illustrent ainsi cette ouverture du gouvernement :

– le plafond d'abattement prévu dans le cadre des zones franches d'activités a été relevé pour les bénéficiaires réalisés dans les secteurs prioritaires et pour la taxe professionnelle dans les secteurs de droit commun comme dans les secteurs prioritaires ;

– la défiscalisation de la résidence principale des contribuables a finalement été maintenue alors que la première version du projet de loi prévoyait de la supprimer. Cependant des restrictions y sont apportées ;

– le dispositif en faveur de la rénovation hôtelière a été amélioré.

Le meilleur exemple de mesure à laquelle les collectivités territoriales ont été associées est la définition des **trois secteurs économiques prioritaires pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion** car ils ont été définis par les acteurs économiques et politiques de ces collectivités territoriales. Cela

---

<sup>1</sup> Initialement le projet de loi constituait un projet de loi de programme et le Conseil économique et social devait donc, conformément à l'article 70 de la Constitution, en être saisi. Cependant le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne constituait pas réellement un projet de loi de programme et c'est pourquoi le présent projet ne comporte plus cette appellation.

illustre bien la volonté du gouvernement d'adapter le texte pour tenir compte des spécificités de chaque collectivité ultramarine.

Le projet de loi définitif a été finalement adopté par le Conseil des ministres et déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008.

***B. TROIS OBJECTIFS : UNE STRATÉGIE D'EXCELLENCE, LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, LE RENFORCEMENT DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE***

Le projet de loi vise au développement économique de l'outre-mer. Il comporte donc **essentiellement des dispositions tournées vers les entreprises ultramarines**. A la différence de la loi « Girardin », aucune mesure ne concerne directement l'emploi.

Les objectifs de ce projet de loi sont de créer les zones franches d'activités afin de soutenir les entreprises dans les départements d'outre-mer et par ailleurs de réformer certains mécanismes en s'appuyant sur les différentes évaluations qui ont été réalisées. Le gouvernement a décrit cette stratégie comme **le passage à une logique de développement endogène de l'outre-mer**.

Le projet de loi comprend **33 articles**. Les mesures sont donc nombreuses et les principales sont les suivantes :

**1. La mise en place des zones franches d'activités**

Il s'agit de la **principale mesure du projet de loi** : ces zones **confèrent à un large ensemble d'entreprises des départements d'outre-mer des avantages fiscaux**. Sont concernées en effet l'ensemble des entreprises déjà éligibles au dispositif de défiscalisation des investissements productifs auxquelles sont ajoutés certains secteurs particuliers (la comptabilité, le conseil aux entreprises, l'ingénierie et les études techniques à destination des entreprises).

Ces avantages prennent la forme d'abattements à hauteur de 50 % sur les bases de l'impôt sur les bénéfices, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Un plafond d'abattement est fixé à 150.000 euros pour l'impôt sur les bénéfices et la taxe professionnelle.

Le taux d'abattement est porté à 80 % des bases imposables et le plafond à 300.000 euros pour :

- certains territoires : la Guyane et les îles du Sud de la Guadeloupe ;
- certaines activités prioritaires : la recherche et développement, les nouvelles technologies ; le tourisme, les énergies renouvelables et

l'environnement dans les départements antillais ; le tourisme, les énergies renouvelables et l'agro-nutrition à la Réunion.

Ce dispositif est temporaire et devrait disparaître en 2019.

## **2. Les ajustements au dispositif de défiscalisation des investissements productifs**

Le dispositif de défiscalisation permet aux contribuables redevables de l'impôt sur le revenu ou aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés de bénéficier d'un avantage fiscal égal à un pourcentage des investissements qu'ils réalisent dans certains secteurs économiques dans l'ensemble de l'outre-mer.

Le projet de loi prévoit **plusieurs aménagements** dont les principaux sont les suivants :

- **l'éligibilité du secteur de la recherche et développement** à la défiscalisation ;
- **le plafonnement de la défiscalisation pour les équipements de production d'énergies renouvelables** ;
- **la réduction de 70 à 50 % (le droit commun) du taux de défiscalisation dans le secteur de la navigation de plaisance** dans les départements d'outre-mer ;
- **l'extension aux exploitants d'hôtels des dispositifs de défiscalisation pour la rénovation, actuellement réservés aux propriétaires** ;
- **la cessibilité de la créance d'imposition née sur l'Etat résultant de la défiscalisation** ;
- **l'éligibilité à la défiscalisation des câbles sous-marins de télécommunications.**

## **3. La réforme des exonérations de charges sociales outre-mer**

Le projet de loi comprend **deux articles réformant le système d'exonération de charges sociales outre-mer.**

Les dispositions prévues par ces deux articles ont en fait été **adoptées dans le cadre de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.** L'article 159 de la loi précitée a en effet procédé aux réformes suivantes :

- **l'unification des plafonds d'exonération à 1,4 SMIC** ;
- **la mise en place d'une dégressivité des exonérations** ;

– l’instauration d’un **dispositif d’exonération spécifique** – plus favorable– **pour certaines entreprises**, celles des territoires et des secteurs définis comme prioritaires par le présent projet de loi dans le cadre des zones franches d’activités.

#### **4. La volonté de relancer le logement social**

En matière de logement, existe outre-mer, à côté de la dotation budgétaire destinée à financer les logements sociaux (la ligne budgétaire unique – LBU) un dispositif de défiscalisation permettant aux contribuables d’y financer la construction de logements et de bénéficier d’une réduction d’impôt sur ces investissements. Ce dispositif concerne presque exclusivement les logements intermédiaires et libres.

Du fait des **effets pervers de ce système**, mis en avant notamment dans les excellents rapports de M. Henri Torre précités, à savoir le choix prioritaire par les entreprises du BTP, ainsi que celles de promotion immobilière, des opérations en défiscalisation, plus rémunératrices, et l’augmentation du prix du foncier qui pénalise les opérations de logement social, le projet de loi prévoit **certaines modifications importantes du régime actuel** :

– la **suppression progressive de la défiscalisation en matière de logement locatif libre et intermédiaire** ;

– la **limitation du dispositif de défiscalisation pour la résidence principale** à l’accession à la première propriété et à 100 mètres carrés par logement ;

– la **création d’un dispositif de défiscalisation au logement social** : une réduction d’impôt de 50 % accompagne tout investissement pour la construction de logements donnés en location, pour 5 ans au moins, aux organismes de logement social outre-mer. Au terme de ces cinq années, le logement est cédé à l’organisme HLM.

#### **5. De nombreuses autres mesures**

Le projet de loi comprend de **nombreuses autres mesures** dont :

– des mesures concernant les **agences des cinquante pas géométriques** de la Guadeloupe et de la Martinique, chargées de la gestion des zones littorales urbanisées. Les agences pourront voir leur durée de vie prolongée d’une durée de cinq ans, renouvelable deux fois. Le plafond de la taxe spéciale d’équipement, qui les finance, est également revalorisé.

– la **réforme de la TVA dite « non perçue récupérable »** (TVA-NPR), recentrée sur les seuls investissements des entreprises correspondant à des immobilisations ;

– la **création d'une aide visant à abaisser le coût du fret pour les intrants et les extrants** dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– la **création d'une aide à la rénovation hôtelière**, pour les hôtels de moins de 100 chambres, dans la limite de 60 chambres à concurrence de 5.000 euros par chambre ;

– la mise en place d'un **fonds de continuité territoriale** ;

– l'instauration d'un **fonds exceptionnel d'investissement**, destiné à contribuer au financement d'équipements collectifs structurants et dont le financement est prévu dans la loi de finances pour 2009.

Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'ensemble des mesures prévues par le présent projet de loi devrait conduire à 295,2 millions d'euros de dépenses supplémentaires (dont 224,2 millions pour les zones franches globales d'activité) et à 272,9 millions d'euros d'économies (dont 138 millions pour la réforme des exonérations de charges sociales et 124 millions d'euros pour la réforme de la TVA-NPR). Le **bilan du projet de loi est donc de 22,3 millions d'euros de dépenses.**

### ***C. VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS REGRETTE CERTAINS MANQUES DANS LE PROJET DE LOI***

Votre rapporteur pour avis regrette que le projet de loi **n'évoque pas certaines questions** qui lui paraissent pourtant particulièrement importantes dans les départements d'outre-mer.

Ainsi, par exemple, le projet de loi ne comprend **aucune mesure relative à résorption de l'habitat insalubre (RHI)**, alors que la situation dans ce domaine est particulièrement inquiétante outre-mer comme en témoignent les statistiques citées plus haut.

Certes, votre rapporteur pour avis note que les crédits consacrés à la RHI ont augmenté pour s'établir en moyenne, depuis 2000, à 44 millions d'euros par an, soit près de 17 % de la dotation nationale annuelle. Les opérations RHI ont ainsi atteint en 2007 plus de 52 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

### LES OPÉRATIONS RHI EN 2007

	Montant des opérations RHI en 2007 (en millions d'euros)
Guadeloupe	8,75
Guyane	10,547
Martinique	4,974
Réunion	17,62
Mayotte	10,548
<b>Total</b>	<b>52,44</b>

Votre rapporteur approuve également les initiatives prises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur la question de la résorption de l'habitat insalubre, notamment les réflexions engagées sur une éventuelle réforme du dispositif réglementaire.

#### LES RÉFLEXIONS SUR LA RÉFORME DE LA RHI

Depuis 2006, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a intensifié les efforts sur la question de l'habitat insalubre dans les DOM, qui a fait l'objet d'un rapport d'audit en janvier 2006. Ce rapport a mis en évidence l'inadaptation de la procédure, le défaut d'implication des collectivités locales (notamment des communes maître d'ouvrage des opérations), ainsi que le manque de gouvernance de cette procédure.

Le ministère a donc engagé une réflexion sur la réforme de cette politique, suite à la conférence nationale du logement outre-mer en février 2007. Les axes de ce projet de réforme sont les suivants :

- améliorer la connaissance des situations d'insalubrité afin de pouvoir dresser une typologie d'intervention ;

- clarifier les modes d'intervention politique sur ces situations en distinguant la procédure d'aménagement et la procédure d'accompagnement social et de relogement des populations concernées.

S'agissant de l'amélioration de la gouvernance et le pilotage des opérations RHI, la réflexion s'est engagée sur la manière de mieux impliquer les collectivités locales dans cette procédure.

Une mission a ainsi été confiée à M. Serge Letchimy, député-maire de Fort-de-France, pour formaliser les perspectives de réforme envisageables.

Tout en saluant cette réflexion et en relevant que la mise en place d'une politique ambitieuse en la matière ne passe pas nécessairement par des dispositions législatives, votre rapporteur regrette que le présent projet de loi ne comprenne pas de mesures en matière de RHI, alors qu'un grand plan de

résorption est aujourd'hui plus que nécessaire. Il espère que les réflexions lancées par le secrétariat d'Etat conduiront aux réformes qui s'imposent.

De même votre rapporteur pour avis souligne que le présent projet de loi ne comprend **aucune mesure en matière d'accession sociale à la propriété**, alors qu'il s'agit d'une priorité affichée par le gouvernement au niveau national. Il est tout à fait justifié d'axer les efforts de la politique du logement outre-mer sur le logement locatif social, mais cela ne doit pas conduire à délaisser les dispositifs d'accession sociale à la propriété comme le logement évolutif social (LES) qui s'essouffle aujourd'hui outre-mer. La commission des affaires économiques avait d'ailleurs souligné dans le cadre de son rapport sur la « loi Girardin », la nécessité de soutenir l'accession sociale à la propriété.

#### ***D. LE CHAMP DE LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES***

Ce projet de loi portant sur le développement économique de l'outre-mer, il est logique que le champ de la saisine de la commission des affaires économiques soit large.

Ainsi sur les 33 articles du projet de loi, **la commission s'est saisie des 22 articles suivants :**

- les articles 1 à 4 portent sur la mise en place du dispositif des zones franches globales d'activité ;
- les articles 5 et 6 réforment le dispositif de défiscalisation des investissements productifs ;
- l'article 10 met en place une aide aux intrants et aux extrants ;
- les articles 13 et 14 portent sur la question de la rénovation hôtelière ;
- l'article 16 met en place un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer ;
- l'article 17 étend le dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux aux sociétés anonymes d'HLM ;
- l'article 20 réforme en profondeur le dispositif de défiscalisation en matière de logement ;
- l'article 21 étend la compétence de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH) à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les articles 22, 23 et 24 portent sur les Agences des cinquante pas géométriques ;
- l'article 25 porte sur les possibilités de cession d'immeubles domaniaux en Guyane ;

- l'article 26 crée un fonds de continuité territoriale ;
- l'article 30 prolonge des autorisations délivrées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en matière radiophonique en Nouvelle-Calédonie ;
- l'article 31 ratifie des ordonnances dont plusieurs relèvent du champ de compétence de la commission des affaires économiques ;
- l'article 32 autorise le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances dans plusieurs domaines, dont certains entrent dans le champ de compétence de la commission des affaires économiques ;
- l'article 33 met en place une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

#### **IV. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

Dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen des projets de loi prévue par l'article 42 de la Constitution telle qu'issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>1</sup>, la commission des finances a adopté un certain nombre de modifications au projet de loi présenté par le gouvernement et c'est le texte issu de ses délibérations qui constituera la base de la discussion en séance publique devant notre Haute assemblée.

S'agissant des articles du champ de la saisine de la commission des affaires économiques, plusieurs modifications importantes ont été adoptées par la commission des finances.

Un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> a été introduit portant sur la défense du pouvoir d'achat : les prix de cent produits de première nécessité devraient ainsi être fixés par décret en Conseil d'Etat dans les départements d'outre-mer ;

Sur l'article 1<sup>er</sup> qui porte sur l'exonération d'impôt sur les sociétés dans le cadre des zones franches d'activités, l'entrée en vigueur du dispositif a été repoussée aux exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ; par ailleurs les conditions de dépenses en formation professionnelle imposée aux entreprises en contrepartie du dispositif ont été modifiées ;

Sur les articles 5 et 6 relatifs à la réforme du dispositif de défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés des amendements ont été adoptés afin, d'une part, de supprimer le plafonnement de l'éligibilité des équipements de production d'énergies renouvelables et, d'autre part, d'instituer une obligation de notification au

---

<sup>1</sup> *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République.*

ministre du budget pour l'ensemble des opérations de défiscalisation, y compris celles qui ne doivent pas obtenir un agrément de sa part ;

L'article 13 relatif à la mise en place d'une aide à la rénovation hôtelière a été profondément modifié, afin de prendre en compte le contexte actuel de crise et de garantir au mieux l'efficacité du dispositif ;

L'article 20 qui porte sur le dispositif de défiscalisation en matière de logement a également été profondément remanié :

– s'agissant de la défiscalisation de la résidence principale, le plafond de surface habitable en dessous duquel les investissements sont éligibles a été modifié

– la disparition de la défiscalisation « Girardin » en matière de logement intermédiaire est repoussée d'un an, de 2013 à 2014 ;

– le plafond d'éligibilité des logements sociaux à la défiscalisation a été actualisé.

Du fait du vote de dispositions analogues dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision<sup>1</sup>, l'article 30 a été supprimé, ainsi que la demande d'habilitation en matière de télévision numérique terrestre prévue à l'article 31.

L'article 33 sur la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer a été complété : la commission devrait ainsi rendre compte des mécanismes de formation des prix et être informée de l'évaluation des conséquences des dispositions de ce projet de loi en matière de formation professionnelle.

## V. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission des affaires économiques est convaincue que **des ajustements significatifs devraient avoir lieu à l'occasion de l'examen en séance publique de ce projet de loi, du fait de la crise actuelle dans les Antilles**. Lors de son audition au Sénat, M. Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, s'est dit prêt à déposer des amendements pour modifier sur un nombre de points importants le projet de loi tel qu'il a été déposé : il a ainsi évoqué des mesures portant sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles, les charges pesant sur les entreprises des départements d'outre-mer ou encore certains seuils et caractéristiques des dispositifs visés par le projet de loi.

---

<sup>1</sup> Cette loi a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 3 février 2009 et par le Sénat le 4 février 2009. Le Conseil constitutionnel en a validé l'essentiel des dispositions dans sa décision n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, mais elle n'a pas été promulguée à la date de remise de ce rapport.

Comme indiqué plus haut, le Président de la République a annoncé le déblocage de 580 millions d'euros d'aides supplémentaires en direction de l'outre-mer, dont 150 millions dans le cadre plus spécifique de ce le projet de loi.

Cependant, à la date d'examen de ce rapport par votre commission pour avis, **les amendements du gouvernement sur le présent projet de loi n'étaient pas encore connus.**

Indépendamment des modifications qui pourraient être apportées au texte par le gouvernement, votre rapporteur pour avis considère que **ce projet de loi est une chance pour l'outre-mer** : il devrait soutenir le développement économique des territoires concernés.

Il considère cependant que **la situation de crise doit conduire à le compléter et à l'adapter.** C'est pourquoi votre commission pour avis, suivant ses propositions, a adopté **onze amendements**, reflétant notamment les différents axes qui ont guidé sa réflexion :

- **rendre le dispositif des zones franches d'activités le plus opérationnel et le plus efficace possible** : afin de rendre ce dispositif optimal, votre commission vous propose de le simplifier en harmonisant les secteurs prioritaires définis pour les départements de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Martinique. Par ailleurs elle vous propose d'instaurer, dans le cadre du dispositif des zones franches d'activités, un abattement de 100 % sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des agriculteurs, l'agriculture, secteur essentiel outre-mer, ne bénéficiant d'aucune mesure du projet présenté par le gouvernement.

- **prendre en compte la situation particulièrement difficile de certains territoires des départements d'outre-mer, notamment des îles du Sud de la Guadeloupe** (îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade) : afin de tenir compte du retard économique de ces îles, votre commission pour avis vous propose d'élargir le champ des secteurs d'activité éligibles aux exonérations prévues par le dispositif des zones franches d'activités à l'ensemble des secteurs d'activité (à quelques exceptions). Dans le dispositif des zones franches d'activités, seules sont éligibles les entreprises déjà éligibles au dispositif de défiscalisation.

- **s'assurer que la réforme de la défiscalisation en matière de logement ne se fasse pas au détriment du secteur du BTP ni au détriment de la satisfaction des besoins des populations ultramarines** : outre le maintien de la défiscalisation en faveur de la réhabilitation des logements et son extension aux logements de plus de vingt ans, contre quarante actuellement, votre commission vous propose de maintenir le dispositif de défiscalisation dans le logement intermédiaire locatif, remis en cause par le projet de loi. Le logement intermédiaire répond en effet clairement à un besoin social et a une place essentielle dans le parcours résidentiel.

● **assurer une réelle continuité territoriale** : considérant que la continuité territoriale est un attribut de la citoyenneté, votre commission demande au gouvernement d'étudier la possibilité de mettre en place un « tarif résident » dans les départements d'outre-mer, c'est-à-dire de tarifs réduits pour tous les résidents ultramarins pour les liaisons aériennes entre la métropole et leur collectivité d'origine.



## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> A

#### SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT

Le Titre I<sup>er</sup> A a été introduit par la commission des finances à l'initiative de son président, M. Jean Arthuis. Il comporte un article unique.

#### *Article I<sup>er</sup> A*

#### **Réglementation des prix des produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer**

**Commentaire : cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat réglemente dans les départements d'outre-mer, le prix de vente de cent produits de première nécessité.**

#### **L'initiative de la commission des finances**

Le conflit social qui touche les Antilles depuis la fin du mois de janvier porte notamment sur la **revendication du pouvoir d'achat**, une partie importante de la population ultramarine éprouvant en effet de grandes difficultés à accéder aux produits de première nécessité à des prix raisonnables.

Un écart important existe en effet en matière de coût de la vie entre les départements d'outre-mer et la métropole, du fait notamment de l'éloignement et de l'étroitesse des marchés ultramarins. Cependant, la commission des finances relève également comme facteur aggravant le poids de la fiscalité locale (notamment de l'octroi de mer), les compléments de rémunération accordés aux fonctionnaires et surtout le **caractère faiblement concurrentiel des réseaux de grande distribution**.

**Le gouvernement a lui-même reconnu l'importance du problème** en annonçant notamment les mesures suivantes :

– l'autorité de la concurrence devrait rendre dans les trois mois un rapport sur le fonctionnement de la concurrence outre-mer, dont les conclusions devraient être mises en œuvre afin de diminuer les marges excessives et de faire baisser les prix ;

– dans le cadre des négociations engagées en Guadeloupe et en Martinique, la grande distribution s’est engagée sur une liste de produits de référence qui devraient être désormais commercialisés à un prix plus proche de celui de la métropole : selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ces engagements devraient être vérifiés par les agents de la concurrence et de la répression des fraudes et les résultats de ces contrôles devraient être publiés ;

– l’Etat devrait favoriser l’implantation de nouvelles enseignes de la grande distribution afin que la concurrence puisse s’exercer dans des conditions plus satisfaisantes et fasse ainsi baisser les prix ;

– le système de fixation des prix du pétrole devrait être réformé, après les conclusions d’une mission d’enquête, afin que la baisse des cours soit plus rapidement et plus complètement répercutée au niveau des prix à la pompe.

Face au constat du coût de la vie plus élevé et du manque de transparence dans la formation des prix outre-mer, **la commission des finances a adopté un amendement<sup>1</sup>**, à l’initiative de son président, M. Jean Arthuis, **visant à ce qu’un décret en Conseil d’Etat réglemente les prix d’un échantillon large de cent produits de première nécessité.**

Le deuxième alinéa de l’article L. 410–2 du code de commerce permet en effet la réglementation des prix par décret en Conseil d’Etat « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d’approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires* », après consultation de l’Autorité de la concurrence.

Du fait des positions de monopoles ou d’oligopoles existant dans les départements d’outre-mer, l’intervention des pouvoirs publics par la réglementation des prix paraît donc justifiée.

### **Position de votre commission pour avis**

Les interrogations sur les mécanismes de formation des prix sont en effet au cœur du mouvement social qui touche les départements des Antilles depuis plusieurs semaines.

Au-delà des éléments compréhensibles expliquant les différences de prix entre l’outre-mer et la métropole, votre rapporteur pour avis ne peut que s’étonner de **l’ampleur des écarts de prix constatés** et s’interroger à son tour sur les mécanismes de formation des prix, notamment dans la grande distribution.

Ainsi le quotidien *France-Antilles* a relevé que la viande est 43 % plus chère en Guadeloupe et en Martinique par rapport à la métropole. Le prix

---

<sup>1</sup> *Cet amendement s’inspire de la proposition de loi n° 221 (2008–2009) visant à l’encadrement des prix de cent produits de première nécessité dans les départements d’outre-mer déposée par Jean–Paul Virapoullé, sénateur de la Réunion, le 17 février 2009.*

des produits de marque est en moyenne deux fois plus élevé : par exemple 3,85 euros pour un kilo de pâtes Panzani contre 1,65 en métropole, 3,14 euros les 6 canettes de Coca-Cola contre 2,31. La banane accuse elle aussi une différence de prix pouvant aller jusqu'à 30 %<sup>1</sup>.

Ces écarts de prix correspondent dans leur ampleur à ceux qui apparaissent dans les nombreux articles publiés sur le sujet dans les journaux nationaux et régionaux au cours des dernières semaines<sup>2</sup>.

En conséquence, votre rapporteur pour avis **s'interroge sur l'action qui a été menée par les services de l'Etat outre-mer en matière de contrôle de la formation de prix**. Il considère que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) n'a pas joué son rôle et espère que l'Autorité de la concurrence pourra apporter les éclairages nécessaires et proposer les réformes nécessaires afin d'assurer une plus grande transparence en la matière.

La disposition introduite par la commission des Finances permet de poser le problème et est, de ce point de vue, intéressante et utile. Elle s'inscrit en effet clairement dans un objectif de clarification du fonctionnement des réseaux de distribution et des mécanismes de formation des prix.

Cependant, votre rapporteur pour avis ne peut qu'exprimer un certain nombre de réticences et c'est pourquoi il vous propose un **amendement** modifiant le présent article sur trois points.

Tout d'abord, cet article impose la réglementation des prix de cent produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer. Du fait de la signature de chartes par les entreprises de la grande distribution s'engageant à baisser les prix des produits de première nécessité pour les rapprocher des prix de la métropole, il lui paraît **plus adéquat de prévoir que la réglementation des prix sera une faculté et non une obligation**. Ainsi cette possibilité constituera un dernier recours si les enquêtes qui doivent être menées par la DGCCRF concluent au non respect de ses engagements par la grande distribution.

Ensuite, votre rapporteur pour avis s'interroge : **pourquoi fixer à cent le nombre de produits de première nécessité** dont le prix sera réglementé par décret en Conseil d'Etat ? Mise à part la valeur symbolique de ce chiffre, il ne correspond à aucune réalité tangible. C'est pourquoi, afin d'assouplir le dispositif, votre rapporteur pour avis propose **que le décret puisse déterminer le nombre de produits de première nécessité concernés**.

Enfin, il paraît utile que le décret en Conseil d'Etat soit pris, non seulement après avis de l'Autorité de la concurrence conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce, mais également après **consultation des**

---

<sup>1</sup> Chiffres du quotidien France-Antilles cités dans « Antilles, un îlot anti-concurrentiel », *Challenges*, 26 février 2009.

<sup>2</sup> Voir notamment « Les DOM, des départements à l'économie sinistrée », *Le Monde*, 20 février 2009.

**organisations socioprofessionnelles, des associations de défense des consommateurs et des conseils généraux et régionaux.** Ces consultations devraient permettre que la liste des produits de première nécessité concernés soit la plus adaptée possible.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

## TITRE I<sup>ER</sup>

### MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES

Le Titre I<sup>er</sup> comporte deux chapitres : le premier institue les zones franches d'activités ; le second porte sur d'autres mesures de soutien à l'économie et aux entreprises.

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

##### **Régime applicable aux zones franches d'activités**

Le chapitre I<sup>er</sup> comporte quatre articles relatifs à la mise en place des zones franches d'activités (ZFA) dans les départements d'outre-mer. L'article 1<sup>er</sup> institue un abattement sur les bénéfices, l'article 2 des exonérations de taxe professionnelle, l'article 3 des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Enfin l'article 4 porte sur la durée du dispositif des ZFA.

Avant de commenter précisément chacun de ces articles, il paraît opportun d'analyser les **éléments saillants des zones franches d'activités, communs à l'ensemble des exonérations** fiscales que le dispositif prévoit pour les entreprises.

##### **1. Ces exonérations ont plusieurs caractéristiques communes :**

- elles sont partielles et plafonnées ;
- leur durée de validité est de dix ans ;
- sont exonérées les entreprises exerçant leur activité dans les départements d'outre-mer<sup>1</sup> et dans des secteurs éligibles.

##### **2. Afin d'être éligibles à ces exonérations, les entreprises doivent remplir plusieurs conditions :**

- avoir **moins de deux cent cinquante salariés et un chiffre d'affaires de moins de 50 millions d'euros** : il s'agit des critères de définition des petites et moyennes entreprises (PME) communautaires. Le

---

<sup>1</sup> Les entreprises domiciliées hors des départements d'outre-mer pourront bénéficier du dispositif pour leurs exploitations éligibles situées dans ces départements.

critère supplémentaire, à savoir l'obligation de ne pas appartenir à un grand groupe, n'a pas été reprise afin de ne pas exclure de nombreuses entreprises ultramarines qui sont des filiales d'entreprises métropolitaines ;

– **être éligible à la défiscalisation des investissements productifs**, c'est-à-dire exercer leur activité dans un secteur figurant à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, ou **exercer leur activité dans le secteur des services aux entreprises rendus dans le domaine de la gestion** (comptabilité, conseil, ingénierie, études techniques).

La grande majorité des secteurs économiques est éligible à la défiscalisation des investissements productifs et sera donc éligible au dispositif des zones franches d'activités. Sont exclus cependant des secteurs économiques comme le commerce, la restauration (sauf la restauration de tourisme classée, les cafés, les débits de tabac et de boissons), l'éducation, la santé, l'action sociale, la banque, la finance, l'assurance ou encore les activités immobilières.

– **être soumises**, de plein droit ou sur option, **à un régime réel d'imposition**.

### **3. Le dispositif des ZFA s'articule autour de deux niveaux :**

– **un taux d'exonération de 50 % pour l'ensemble des entreprises éligibles ;**

– **un taux préférentiel d'exonération de 80 % s'appliquant à certains territoires ou à certains secteurs.** Ce taux s'applique ainsi :

• **à l'ensemble des entreprises éligibles situées en Guyane et dans les îles du Sud de la Guadeloupe** (Marie Galante, La Désirade et les Saintes) dont la situation économique est particulièrement difficile ;

#### **LA SITUATION EN GUYANE ET DANS LES ÎLES DU SUD DE LA GUADELOUPE**

**La Guyane** a le PIB par habitant le plus faible des départements d'outre-mer : 13.800 euros en 2006, contre 16.200 pour la Réunion, 19.050 pour la Martinique et 17.900 pour la Guadeloupe.

**Les îles du Sud de la Guadeloupe** sont très handicapées en raison de leur double insularité. La population de la plus grande de ces îles, Marie-Galante, est passée en 30 ans de 30.000 à 12.000 habitants. On n'y compte plus que 3 distilleries de rhum contre 16 et une sucrerie au lieu de 15. Le revenu mensuel est évalué à 230 euros, inférieur au RMI. Les hôtels ont de très faibles taux de remplissage : du fait du coût de la vie supérieur à celui de la Guadeloupe continentale, les touristes n'y passent qu'une journée.

• **aux entreprises dont les activités relèvent des trois secteurs prioritaires choisis par les collectivités territoriales** dans les départements d'outre-mer : le tourisme, les énergies renouvelables et l'agro-nutrition pour

la Réunion ; le tourisme, les énergies renouvelables et l'environnement pour la Martinique et la Guadeloupe ;

Votre rapporteur pour avis note qu'en déplacement au début du mois de janvier sur l'île de la Réunion, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, M. Yves Jégo, a annoncé que les différents secteurs prioritaires pourraient être harmonisés entre les trois départements. Une telle **harmonisation serait pleinement justifiée** : elle simplifierait le dispositif, les secteurs choisis étant très proches et ayant un potentiel similaire dans les trois départements.

- à l'ensemble des entreprises éligibles appartenant au **secteur de la recherche-développement**, et au **secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)**. Cette inclusion du secteur des TIC dans les secteurs prioritaires devrait permettre à l'outre-mer de combler son retard en la matière, retard souligné notamment par le Conseil économique et social<sup>1</sup> ;

- aux **entreprises qui mènent un programme de recherche** avec une université, un institut ou un établissement de recherche à condition que les dépenses de recherche engagées représentent au moins 5 % des charges totales de l'entreprise ;

- à l'ensemble des **entreprises éligibles qui réalisent un tiers au moins de leur activité en régime de transformation sous douane**<sup>2</sup> à partir de produits importés conformément aux dispositions douanières. Cette disposition vise à favoriser les activités de transformation sous douane qui sont aujourd'hui très peu importantes dans les départements d'outre-mer.

#### **4. Le dispositif est dégressif**

**Les taux de 50 et 80 % s'appliquent durant les sept premières années puis sont dégressifs pendant les trois années suivantes.**

La dégressivité du mécanisme, semblable aux autres mécanismes de zone franche, permet d'éviter le choc brutal que constituerait pour les entreprises le rétablissement de la globalité des impôts en une seule fois.

#### **5. Le dispositif des ZFA est optionnel**

L'ensemble du dispositif des exonérations est optionnel avec ceux mis en place notamment pour les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR).

---

<sup>1</sup> Cf. Conseil économique et social, « Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence », rapport présenté par M. Jean-Pierre Duport, 2008.

<sup>2</sup> Le régime de transformation sous douane permet de transformer des produits importés, sans que ces marchandises ne soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale. Ce régime est régi par les articles 130 à 136 du Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire.

Cependant lorsque ces mécanismes arriveront à échéance, les entreprises qui en bénéficieraient et qui sont éligibles aux dispositifs de la zone franche d'activité y entreront automatiquement aux conditions de l'année de leur entrée.

## 6. Le coût du dispositif

Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **environ 27.000 entreprises devraient bénéficier du dispositif** prévu par ces quatre articles. Le **coût** pour les finances publiques est **évalué annuellement à 224,2 millions d'euros**.

### COÛT DU DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES D'ACTIVITÉS (ZFA)

	Coût de la mesure <sup>1</sup> (en millions d'euros)
Exonération d'impôt sur les sociétés (article 1 <sup>er</sup> )	90
Exonération de taxe professionnelle (article 2)	67
Exonération de taxe foncière sur les propriétaires bâties (article 3)	67,2
<b>Total</b>	<b>224,2</b>

#### *Article 1<sup>er</sup>*

(Article 44 *quaterdecies* [nouveau] du code général des impôts)

### **Exonérations concernant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu**

**Commentaire : cet article instaure un abattement sur les bénéficiaires soumis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu (BIC) dans le cadre des zones franches d'activités**

#### **Le droit en vigueur**

**Les régimes d'exonération fiscale en matière de bénéficiaires, applicables en métropole, s'appliquent aux entreprises des départements d'outre-mer remplissant les conditions prévues par ces régimes. On peut**

---

<sup>1</sup> Ces données sont les chiffres fournis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur la base d'un projet de loi applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

citer par exemple les zones de revitalisation rurale, les zones de redynamisation urbaine, les zones d'aide à finalité régionale<sup>1</sup> ou les zones franches urbaines<sup>2</sup>.

Cependant, à côté de ces dispositifs, les entreprises des départements d'outre-mer bénéficient, comme celles des autres collectivités territoriales d'outre-mer, des **dispositifs de défiscalisation** issus des textes relatifs à l'outre-mer adoptés dans les deux dernières décennies, notamment la « loi Pons » et la « loi Girardin » évoquées *supra*.

Aujourd'hui existent ainsi un **dispositif de défiscalisation des investissements en matière de logement** (prévu par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts) et un **dispositif de défiscalisation des investissements productifs** (articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du même code).

Le dispositif de défiscalisation en matière de logement, ou plus précisément au titre de l'investissement locatif, de l'accession à la propriété et de la rénovation hôtelière, n'a pas pour vocation première de soutenir le développement des entreprises ultramarines. Le dispositif de **défiscalisation en matière d'investissements productifs**, au contraire, vise à soutenir ce développement : il constitue en effet le **principal avantage fiscal dont bénéficient actuellement les entreprises des départements d'outre-mer**.

Il permet en effet aux entreprises et aux particuliers de déduire de leur impôt ou de leur base imposable un pourcentage des investissements qu'ils réalisent dans certains secteurs économiques éligibles. Ainsi il présente les atouts suivants sur le plan du développement économique :

- il facilite la collecte de fonds pour financer les investissements ;
- il favorise l'autofinancement ;
- enfin un dispositif spécifique de rétrocession garantit que l'exploitant de l'investissement bénéficie à terme d'au moins 60 % de l'avantage fiscal procuré aux contribuables ayant utilisé le dispositif.

Ce dispositif, dont le coût est estimé aujourd'hui à 550 millions d'euros par an, est conçu comme une aide à l'investissement et n'a donc pas pour fonction, contrairement aux dispositifs d'exonération de droit commun, d'exonérer les établissements du paiement de l'impôt sur une partie de leurs bénéfices.

### **Le texte du projet de loi**

Dans le cadre des zones franches d'activités créées par le présent chapitre, le présent article institue un dispositif d'exonération d'impôt sur les

---

<sup>1</sup> Ces trois dispositifs sont régis par l'article 44 sexies du code général des impôts.

<sup>2</sup> Les zones franches urbaines sont régies par l'article 44 octies du code général des impôts.

sociétés ou d'impôt sur le revenu (BIC), au bénéfice de certaines entreprises des départements d'outre-mer<sup>1</sup>.

A cet effet, un article 44 *quaterdecies* est créé dans le code général des impôts.

L'exonération prend la forme d'un **abattement de 50 % du montant du bénéfice imposable, porté à 80 % pour les entreprises situées dans les territoires ou les secteurs prioritaires.**

**Le plafond d'abattement est fixé à 150.000 euros par an et par exploitation<sup>2</sup>.** Pour les territoires et les secteurs prioritaires, le plafond est porté à 300.000 euros. Ces plafonds ont été fixés après consultation des socioprofessionnels.

	Taux de l'exonération	Plafond de l'abattement (en euros)
Ensemble des entreprises éligibles	50 %	150.000
Entreprises des territoires et secteurs prioritaires	80 %	300.000

Le dispositif s'applique aux exercices clos à compter du 28 juillet 2008. Il cesse de produire ses effets pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Comme indiqué *supra*, **l'évolution du taux de l'abattement est dégressive** : le taux de l'abattement est fixé à 50 % (80 % pour les secteurs prioritaires) pour les exercices ouverts entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre 2014. L'évolution du taux est ensuite dégressive pour finalement s'annuler en 2018.

Taux d'abattement pour ...	2008-2014	2015	2016	2017	2018
L'ensemble des entreprises éligibles	50 %	40 %	35 %	30 %	0 %
Les entreprises des territoires et secteurs prioritaires	80 %	70 %	60 %	50 %	0 %

---

<sup>1</sup> Le présent commentaire et ceux des articles 2 et 3 ne reprendront pas les éléments communs aux différentes exonérations prévues dans le cadre des ZFA déjà évoqués au début du commentaire du Titre I<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> N'entrent pas dans le plafond les plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actifs : ces dernières ne sont en effet pas de même nature que les bénéfices réalisés sur exploitation et peuvent déjà bénéficier d'une taxation à taux réduit.

En contrepartie de l'exonération prévue par le présent article, **une condition est imposée aux entreprises** : le bénéfice des abattements est en effet subordonné à **la réalisation de dépenses de formation professionnelle**, aujourd'hui particulièrement défailante outre-mer.

Ces dépenses s'ajoutent au financement d'actions de formation professionnelle déjà prévus par le code général des impôts.

Elles doivent représenter :

- au moins 5 % de la quote-part des bénéfices exonérée ;
- ou un montant de 500 euros, par période de douze mois, multiplié par le nombre de personnes en activité dans l'exploitation.

Les montants fixés restent limités car les entreprises ultramarines sont souvent de petite taille et avec des effectifs réduits. Ces obligations de formation ne sont d'ailleurs pas applicables quand la quote-part des bénéfices exonérée est inférieure à 500 euros.

Enfin, **une possibilité d'option existe** pour l'entreprise entre le dispositif des ZFA et les dispositifs de droit commun, notamment les dispositifs des zones de revitalisation rurale et les zones franches urbaines, dans les six mois suivant la publication de la loi<sup>1</sup>.

L'option est irrévocable et quand l'entreprise n'exerce pas cette option dans le délai prévu, elle bénéficie de plein droit, au terme de la période d'application de l'un de ces autres régimes dont elle bénéficiait, du régime des zones franches d'activités pour la période restant à courir jusqu'à son terme.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté cinq amendements sur cet article :

- elle rectifie l'insertion dans le code du nouvel article, l'article 44 *terdecies* du code général des impôts ayant été créé depuis le dépôt du présent projet de loi. L'article 1<sup>er</sup> crée donc désormais un article 44 *quaterdecies* ;

- elle repousse l'entrée en vigueur des zones franches d'activités, prévue à compter des exercices clos au 28 juillet 2008, aux exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

- elle modifie les critères des dépenses de formation professionnelle imposés aux entreprises afin de bénéficier du dispositif, afin de ne maintenir que l'obligation de représenter 5 % de la quote-part exonérée des bénéfices et supprimer ainsi la possibilité de ne consacrer que 500 euros de dépenses de formation professionnelle par salarié ;

- en outre, elle adopte un amendement de coordination ainsi qu'un amendement rédactionnel.

---

<sup>1</sup> Dans les six mois suivant le début de son activité pour une entreprise nouvellement créée.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis **salue l'instauration des zones franches d'activités qui devraient soutenir le dynamisme économique des départements d'outre-mer.** L'exonération prévue par le présent article devrait en effet constituer une incitation fiscale utile et améliorer la compétitivité des entreprises en abaissant leurs charges d'exploitation.

Par ailleurs le fait d'avoir défini des territoires et surtout des secteurs prioritaires s'inscrit résolument dans la **perspective du développement endogène** de ces territoires.

Le dispositif prévu par le présent article devrait représenter un coût de 90 millions d'euros pour les finances publiques, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

**Cependant votre rapporteur pour avis considère que des améliorations du texte sont possibles.**

Tout d'abord il **salue la reconnaissance de la situation particulièrement difficile des îles du Sud de la Guadeloupe** par le présent projet de loi, une première pour un texte législatif. Il se réjouit que ces îles bénéficient ainsi du taux bonifié d'exonération de 80 % dans le cadre des zones franches d'activités globales.

Cependant il note que le dispositif n'est, en l'état, pas totalement adapté aux réalités économiques de ces îles. En effet leur économie repose aujourd'hui essentiellement sur le petit commerce. Or ce secteur d'activité n'est pas éligible à la défiscalisation, et il ne l'est pas non plus au dispositif de la zone franche d'activités.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose un **amendement** visant à étendre le bénéfice du dispositif de la zone franche d'activités à l'ensemble des secteurs d'activité présents sur ces îles, à l'exception des activités de banques, de finances, d'assurance et d'activités immobilières.

Par ailleurs si le dispositif des zones franches d'activités est très utile, il demeure complexe, notamment du fait des différences de secteurs prioritaires entre la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion. Les secteurs choisis étant néanmoins très proches, votre rapporteur pour avis vous propose en conséquence un **amendement**, allant dans le sens d'une annonce faite par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer à l'occasion d'un déplacement à la Réunion, et **harmonisant les secteurs prioritaires** entre les trois départements pour obtenir ainsi quatre secteurs prioritaires communs : le tourisme, l'agro-nutrition, l'environnement et les énergies renouvelables.

Le coût de cette mesure d'harmonisation est estimé à 17 millions d'euros par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

### *Article 2*

(Article 1466 F [nouveau] du code général des impôts)

### **Exonération de taxe professionnelle**

**Commentaire : cet article met en place, dans le cadre des ZFA, un dispositif d'exonération de taxe professionnelle.**

#### **Le droit en vigueur**

Les départements d'outre-mer sont soumis au même régime de taxe professionnelle que la métropole. Il n'existe donc pas aujourd'hui de mécanisme d'exonération qui leur soit propre.

#### **Le projet de loi**

Le présent article crée un article 1466 F dans le code général des impôts afin d'instituer, dans le cadre des zones franches d'activités, une **exonération de taxe professionnelle**.

Cette exonération profitera aux **établissements éligibles à l'abattement sur les bénéfices prévu à l'article premier**.

L'abattement qui porte sur la base nette imposable pour la taxe professionnelle est **plafonné à 150.000 euros par année** d'imposition. Les entreprises obtiennent l'exonération en en faisant la demande parallèlement à la souscription de leur déclaration annuelle des bases taxables.

Cette exonération prend la forme d'une **réduction de la base de 50 % pour l'ensemble des entreprises éligibles, portée à 80 %** pour les établissements situés –ou créés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009– dans les territoires ou les secteurs prioritaires.

**L'ÉVOLUTION DU TAUX DE RÉDUCTION EST DÉGRESSIVE**

Taux d'abattement pour ...	2009-2015	2016	2017	2018	2019
L'ensemble des entreprises éligibles	50 %	40 %	35 %	30 %	0 %
Les entreprises des territoires et secteurs prioritaires	80 %	70 %	60 %	50 %	0 %

La taxe professionnelle étant une **ressource des collectivités territoriales**, le présent article prévoit que **la possibilité d'abattement s'efface en cas de délibération contraire** de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'une fiscalité propre.

Si aucune délibération en sens contraire n'intervient, le montant des exonérations fera l'objet d'une **compensation de la part de l'Etat** au profit des collectivités territoriales et de leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre.

Selon les informations données à votre rapporteur pour avis, les départements d'outre-mer devraient subir, en conséquence des dispositions de cet article, une perte de recettes de **67 millions d'euros**.

**PERTES DE RECETTES RÉSULTANT DE L'ABATTEMENT DE TAXE PROFESSIONNELLE**

	Evaluation des pertes de recettes (en millions d'euros)
Guadeloupe	13,4
Martinique	13,0
Guyane	10,6
Réunion	30,0
<b>Total</b>	<b>67</b>

**Un droit d'option** pour l'établissement concerné existe entre ce dispositif et un ensemble de dispositifs dont les zones de revitalisation rurale et les zones franches urbaines.

L'option est irrévocable et vaut pour l'ensemble des collectivités territoriales et leurs EPCI. Elle doit être exercée dans le délai prévu pour le dépôt, selon le cas, de la déclaration annuelle ou de la déclaration provisoire de taxe professionnelle.

Quand le contribuable n'exerce pas cette option dans ce délai, l'établissement bénéficie de plein droit, au terme de la période d'application de l'un des autres régimes dont il bénéficiait, de l'abattement prévu par le

présent article pour la période restant à courir jusqu'à son terme et selon les modalités qui la régissent.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel sur cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article précédent, votre rapporteur pour avis **salue l'instauration du dispositif d'exonération de taxe professionnelle mis en place dans le cadre des zones franches d'activités.**

Par ailleurs il formule les mêmes remarques que sur l'article 1<sup>er</sup> : l'harmonisation des secteurs prioritaires est nécessaire, ainsi que l'extension des secteurs économiques éligibles à la zone franche d'activités dans les îles du Sud.

Cependant, du fait des renvois entre l'article 1466 F créé par le présent article dans le code général des impôts et l'article 44 *quaterdecies* créé dans le même code par l'article 1<sup>er</sup>, les **amendements présentés à l'article 1<sup>er</sup> s'appliqueront également aux exonérations en matière de taxe professionnelle.**

<p><b>Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</b></p>
--

### *Article 3*

(Article 1388 *quinquies* [nouveau] du code général des impôts)

### **Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties**

**Commentaire : cet article met en place, dans le cadre des ZFA, un mécanisme d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.**

### **L'Etat du droit**

Le régime applicable en matière de taxe foncière pour les propriétés bâties (TFPB) s'applique également dans les départements d'outre-mer. Il

n'existe donc actuellement aucun mécanisme spécifique d'exonération de TFPB les concernant, à l'exception de l'abattement des bases de TFPB sur les propriétés bâties en faveur des logements locatifs sociaux faisant l'objet de travaux de réhabilitation.

### **Le texte du projet de loi**

Le présent article crée un article 1388 *quinquies* dans le code général des impôts afin d'instituer, dans le cadre des ZFA, une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties. (TFPB).

**Le champ des entreprises bénéficiaires de cet article reste identique à celui défini par l'article premier.**

En outre, le **dispositif** d'abattement de TFPB est **largement identique à celui prévu à l'article 2 du présent projet de loi concernant la taxe professionnelle.**

La mesure s'applique donc aux entreprises exploitantes propriétaires de locaux affectés à leur activité éligible et consiste en une réduction de 50 % de cette base taxable. Cette réduction est portée à 80 % pour les locaux affectés à une activité éligible dans les territoires ou secteurs prioritaires. L'évolution du taux d'abattement est semblable à celui prévu pour l'exonération de taxe professionnelle.

Le redevable de la taxe obtient l'exonération en en faisant la demande parallèlement à la souscription de sa déclaration annuelle des bases taxables.

Taux d'abattement pour ...	2009-2015	2016	2017	2018	2019
L'ensemble des entreprises éligibles	50 %	40 %	35 %	30 %	0 %
Les secteurs prioritaires	80 %	70 %	60 %	50 %	0 %

La TFPB étant une **ressource des collectivités territoriales**, l'exonération prévue par cet article **tombe si la collectivité territoriale ou l'EPCI doté d'une fiscalité propre vote une délibération** en sens contraire, au plus tard dans les deux mois après la publication de cette loi, portant sur la totalité de la part revenant à chaque collectivité territoriale ou EPCI.

En l'absence d'une telle délibération, le présent article prévoit la **compensation par l'Etat des pertes** résultant pour les collectivités locales ou leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre, de l'abattement prévu. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les pertes de recettes sont évaluées à 67 millions d'euros pour l'ensemble des DOM, répartis comme suit :

**PERTES DE RECETTES RÉSULTANT DE L'ABATTEMENT  
DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB)**

	Evaluation des pertes de recettes (en millions d'euros)
Guadeloupe	17
Martinique	16,3
Guyane	5
Réunion	28,7
<b>Total</b>	<b>67</b>

Par ailleurs, en pratique, les entreprises éligibles exercent souvent leur activité dans des locaux dont elles ne sont pas directement propriétaires et pour lesquelles elles ne sont pas redevables légalement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), tout en étant malgré tout tenues de la supporter par la biais d'une clause du contrat de bail. C'est pourquoi cet article prévoit que, **lorsque la TFPB est mise à la charge du locataire, le bailleur doit diminuer le montant du loyer à due concurrence de l'avantage fiscal obtenu.** Ainsi l'exonération mise en place profitera effectivement aux exploitants d'entreprises et non aux propriétaires d'immeubles à qui ils les louent.

L'exonération prévue par cet article doit s'appliquer entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2018.

Enfin un droit d'option existe également en matière de TFPB : le bénéficiaire peut ainsi choisir entre ce dispositif et le bénéfice de certains dispositifs existant, notamment les zones franches urbaines et les zones de revitalisation rurale.

Ce choix est irrévocable et vaut pour l'ensemble des collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre. Quand cette option n'est pas exercée, c'est l'abattement prévu dans le cadre des ZFGA qui s'applique.

**Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté deux amendements sur cet article : un amendement de précision et un amendement rédactionnel.

**Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis salue le fait que le dispositif des zones franches d'activités comporte une exonération de TFPB.

Les remarques qu'il a formulées aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du présent projet de loi s'appliquent également au présent article.

L'amendement proposé à l'article 1<sup>er</sup> prévoyant l'extension des secteurs éligibles à la zone franche d'activités pour les îles du Sud de la Guadeloupe s'applique également en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties du fait des renvois entre l'article 1388 *quinquies* créé par le présent article dans le code général des impôts et l'article 44 *quaterdecies* du même code créé par l'article 1<sup>er</sup>.

Il n'en est pas de même pour l'harmonisation des secteurs prioritaires dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose un **amendement** afin de transposer l'harmonisation de ces secteurs prévue par l'amendement adopté à l'article 1<sup>er</sup> aux exonérations en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article additionnel après l'article 3*  
(Article 1396 bis [nouveau] du code général des impôts)

**Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties  
en faveur des agriculteurs**

**Commentaire : cet article, que votre commission pour avis vous propose d'adopter, met en place, dans le cadre des ZFA, un abattement de 100 % de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des agriculteurs.**

**L'Etat du droit**

Le régime applicable en matière de taxe foncière pour les propriétés non bâties (TFPNB) s'applique également dans les départements d'outre-mer.

Les entreprises agricoles bénéficient déjà, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer d'exonérations importantes en matière de TFPNB.

### **L'initiative de votre commission pour avis**

Le projet de loi ne prévoit **aucune mesure spécifique en faveur de l'agriculture** qui constitue pourtant un secteur économique important outre-mer, mais particulièrement fragile.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis propose **d'instituer, dans le cadre du dispositif des zones franches d'activités, un abattement de 100 % sur la TFPNB exclusivement réservé en faveur des agriculteurs**, afin qu'un tel abattement ne profite pas aux spéculateurs fonciers.

Cet article additionnel crée un article dans le code général des impôts, placé après l'article 1396.

Il instaure donc un abattement de taxe foncière sur les propriétés non bâties, affectées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2018 aux activités des exploitants et sociétés visées aux articles 1450 et 1451 du code général des impôts, articles qui visent donc les exploitants agricoles.

A la différence des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3, le dispositif n'est pas dégressif : **le taux d'abattement est fixé à 100 %.**

Le redevable de la taxe obtient l'exonération en en faisant la demande parallèlement à la souscription de sa déclaration annuelle des bases taxables.

La TFPNB étant une **ressource des collectivités territoriales**, l'exonération prévue par cet article **tombe si la collectivité territoriale ou l'EPCI doté d'une fiscalité propre vote une délibération** en sens contraire, au plus tard dans les deux mois après la publication de cette loi, portant sur la totalité de la part revenant à chaque collectivité territoriale ou EPCI.

En l'absence d'une telle délibération, le présent article prévoit la **compensation par l'Etat des pertes** résultant pour les collectivités locales ou leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre, de l'abattement prévu. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les **pertes de recettes sont évaluées à moins de 10 millions d'euros pour l'ensemble des DOM.**

Par ailleurs, en pratique, les exploitants agricoles exercent souvent leur activité sur des terrains dont ils ne sont pas propriétaires et pour lesquelles ils ne sont pas redevables légaux de la TFPNB, tout en étant malgré tout tenus de la supporter par la biais d'une clause du contrat de bail. C'est pourquoi cet article prévoit que, **lorsque la TFPNB est mise à la charge du locataire, le bailleur doit diminuer le montant du loyer à due concurrence de l'avantage fiscal obtenu.** Ainsi l'abattement profitera effectivement aux exploitants et non aux propriétaires.

L'exonération prévue par cet article doit s'appliquer entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2018.

**Votre commission pour avis vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article 4*

**Durée du dispositif des zones franches globales d'activités**

**Commentaire : cet article fixe à dix ans la durée des dispositifs prévus aux articles 2 et 3.**

Cet article porte sur la durée des exonérations en matière de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties créées aux articles 2 et 3 du projet de loi. Ces **dispositifs s'appliqueront aux impositions établies au titre des années 2009 à 2018.**

Par ailleurs l'article précise que la disposition spécifique à l'exonération de TFPB prévoyant que l'avantage fiscal est répercuté au locataire en cas de location des biens exonérés s'applique « *pendant toute la période au cours de laquelle un immeuble ou une fraction d'immeubles a bénéficié des dispositions de l'article* ». Ainsi, le bénéfice fiscal procuré au propriétaire de l'immeuble du fait de l'exonération de TFPB devra être répercuté sur les loyers au *pro rata* de la durée pendant laquelle le bien loué a bénéficié de cette exonération.

Votre rapporteur pour avis salue la **durée relativement longue du dispositif, assurant une sécurité et une lisibilité au dispositif.**

Il espère en conséquence que cette durée sera respectée : en effet le présent projet de loi modifie largement certains dispositifs votés dans le cadre de la « loi Girardin » et qui devaient initialement durer quinze ans.

Afin de tenir compte dans cet article de l'article additionnel qu'il vous propose de créer après l'article 3, instaurant un abattement de 100 % de TFPNB pour les agriculteurs dans le cadre de la zone franche d'activités, votre rapporteur pour avis vous propose un **amendement** de coordination au présent article.

<p><b>Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.</b></p>
--

## CHAPITRE II

### **Autres mesures de soutien à l'économie et aux entreprises**

Le chapitre II du titre I<sup>er</sup> comporte douze articles établissant des dispositifs variés soutenant l'économie.

#### *Article 5*

(Article 199 *undecies* B du code général des impôts)

#### **Réforme de la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs**

**Commentaire : cet article réforme les dispositifs de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour des investissements réalisés outre-mer.**

#### **Le droit en vigueur**

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit un **dispositif de défiscalisation des investissements productifs** neufs réalisés dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Peuvent bénéficier de cette défiscalisation les foyers fiscaux domiciliés en France.

**Le champ des entreprises concernées est vaste** puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception par exemple des secteurs du commerce, de la restauration (sauf la restauration de tourisme classée, les cafés, les débits de tabac et débits de boissons), le conseil et l'expertise, l'éducation la santé et l'action sociale ou encore la banque, la finance et l'assurance.

Ce mécanisme **permet au contribuable de réduire sa cotisation d'impôt sur le revenu d'un montant égal à 50 % de celui de l'investissement réalisé**. Ce taux est majoré dans certains cas particuliers, notamment :

– à 60 % pour les investissements réalisés en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna ;

– à 60 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, dans les TAAF, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie ;

– à 70 % dans les DOM pour les investissements dans le secteur de la navigation de plaisance.

Afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises ultramarines, un **dispositif de rétrocession** a été mis en place : 60 % du montant de la réduction d'impôt doit être rétrocédé à l'entreprise exploitante sous forme de diminution du loyer, et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant. Ce taux est réduit à 50 % pour les investissements dont le montant par programme et par exercice est inférieur à 300.000 euros par exploitant.

Enfin le dispositif de défiscalisation en matière d'investissements productifs est concerné par la réforme introduite par l'article 87 de la loi n° 2008-1425 du 2 décembre 2008 de finances pour 2009 : en plus du plafonnement global des niches fiscales, cette loi a institué un **plafonnement spécifique aux dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer**. Il s'applique aux réductions d'impôts au titre de la défiscalisation des investissements productifs et au titre de la défiscalisation en matière de logement.

Du fait de cette réforme, l'avantage fiscal procuré au contribuable **ne peut excéder annuellement 40.000 euros** après application du mécanisme de rétrocession. Sur option, le contribuable peut cependant choisir de porter ce plafond à 15 % de son revenu sur l'année considérée.

### Le texte du projet de loi

Le présent article ne prévoit **pas de réforme fondamentale du dispositif de défiscalisation** mais simplement des adaptations afin de se rapprocher des réalités économiques et tenir compte des différentes analyses de l'impact de la « loi Giradin ».

Il procède donc aux adaptations suivantes :

1° **Le secteur de la recherche-développement est intégré parmi les secteurs éligibles** à la procédure de défiscalisation : cela devrait contribuer au développement de ce secteur, encore très peu présent dans les départements d'outre-mer, et donc à la création ou au développement des industries innovantes à forte valeur ajoutée. Ainsi les collectivités ultramarines pourraient disposer d'un avantage comparatif dans leur environnement régional ;

2° S'agissant des **véhicules destinés à la location**, l'activité de « *location de véhicules automobiles* » est aujourd'hui éligible à la

défiscalisation. L'objectif est en effet de permettre un développement de l'activité touristique, en permettant aux loueurs automobiles de défiscaliser leurs achats de véhicules neufs.

Compte tenu des abus qui ont été constatés<sup>1</sup>, le présent article vise à mieux délimiter le champ d'application de cette exception en ne la maintenant que pour les véhicules de tourisme.

3° **La définition de la base éligible est modifiée** : actuellement, elle n'intègre que le montant « hors taxe » des investissements productifs. Des incertitudes subsistant sur l'éligibilité de certaines dépenses annexes, notamment les commissions versées aux intermédiaires, le présent article précise la définition de la base éligible en indiquant que **les frais de gestion de dossier sont exclus de l'assiette éligible, seuls le coût d'acquisition hors taxe et les frais de transport étant retenus** ;

4° S'agissant de la **base éligible des projets portant sur les énergies renouvelables**, le présent article en prévoit le **plafonnement** annuellement par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'industrie. Cette mesure vise à éviter toute surfacturation sur des équipements qui bénéficient déjà de divers mécanismes et sont de plus en plus nombreux parmi les dossiers présentés à la procédure de défiscalisation. En effet, en 2007, toutes procédures de défiscalisation confondues, les projets en matière d'énergies renouvelables ont représenté plus de 17 % des projets agréés, soit le deuxième secteur après l'hôtellerie (19,5 %) <sup>2</sup> ;

5° Le présent article **modifie le régime de défiscalisation des navires de navigation de plaisance**.

Il s'agit d'un secteur économique important pour les départements antillais, représentant environ 1700 emplois directs et un chiffre d'affaires en 2007 de près de 100 millions d'euros. L'augmentation à 70 % du taux de défiscalisation dans le cadre de la « loi Girardin » visait à reconstituer la flotte des navires de location qui était alors très réduite. Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette flotte est aujourd'hui à un niveau bien supérieur et semble suffire aux besoins.

Ainsi grâce à la défiscalisation, le port du Marin, en Martinique est devenu en quelques années un pôle internationalement reconnu pour la navigation de plaisance.

Par ailleurs l'activité de location des navires de plaisance ne suffit pas à la rentabilité des entreprises concernées et ces dernières doivent donc impérativement avoir d'autres activités. Nombre de ces entreprises appartiennent au secteur du tourisme et à ce titre seront éligibles aux mesures

---

<sup>1</sup> Notamment avec l'achat et la défiscalisation de véhicules destinés en fait à la location de longue durée au profit de résidents.

<sup>2</sup> Rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et collectivités d'outre-mer en 2007, Ministère du budget des Comptes publics et de la Fonction publique, décembre 2008.

fiscales de la ZFA au niveau prioritaire, bénéficiant ainsi du taux supérieur d'exonération de 80 %.

En conséquence, **le taux de défiscalisation est ramené au taux de droit commun de 50 %.**

6° **L'avantage fiscal de rénovation hôtelière est étendu à l'exploitant** : ce dernier, qui prend la décision de rénover, pourra bénéficier de l'aide fiscale, cette mesure devant favoriser les travaux de rénovation.

7° Le présent article prévoit **la cessibilité de la créance fiscale sur l'Etat**: actuellement le principe est que la réduction d'impôt est imputable, pendant cinq années sur le montant de l'impôt versé. Le présent article permet, afin que l'exploitant puisse obtenir plus facilement des crédits bancaires, que la créance fiscale puisse être cédée, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

8° En cas de recours à la défiscalisation à travers des parts de société civiles de placement immobilier (SCI), l'avantage fiscal naît au moment de la souscription, alors qu'il ne peut être utilisé qu'au moment de l'achèvement des travaux pour toutes les autres constructions immobilières. Afin **d'unifier le régime de défiscalisation en matière immobilière**, le présent article prévoit que le fait générateur sera l'achèvement des constructions dans tous les cas.

9° S'agissant de la **durée de détention des biens défiscalisés**, les investisseurs s'engagent actuellement pour une durée de cinq ans pendant laquelle le bien doit être conservé et utilisé dans le cadre de son activité par l'exploitant.

Or d'après les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette durée de 5 ans est relativement courte par rapport aux durées d'exploitation normales de certains équipements et peut donc conduire à des abus consistant à renouveler prématurément des équipements pour bénéficier des avantages de la défiscalisation (notamment dans le secteur de l'aviation ou du BTP).

Le présent article prévoit donc que lorsque la durée normale d'utilisation du bien est égale ou supérieure à sept ans, l'exploitant doit prendre l'engagement de conserver le bien pendant une durée minimale de sept ans et de l'affecter à son activité.

10° Le présent article précise également **l'éligibilité des câbles sous-marins au dispositif de défiscalisation**, un doute existant actuellement sur cette question. Cette disposition devrait soutenir les investissements nécessaires à la **réduction de la fracture numérique outre-mer**, car le câble constitue pour la plupart des collectivités ultramarines le moyen le plus adapté techniquement.

Pour aider au financement des projets de câbles sous-marins (équipements terrestres, câbles terrestres et sous marins, pose de ces câbles), leur éligibilité à la procédure de défiscalisation est prévue pour les premiers équipements à hauteur de 50 %. Une condition est toutefois posée : le choix de

cette technologie doit être le plus pertinent pour développer les systèmes de communication, parmi les options techniques possibles<sup>1</sup>.

Ces investissements doivent être agréés par le ministre du budget et répondre aux conditions relatives à la défiscalisation des investissements productifs précisées à l'article 217 *undecies* du code général des impôts. Les investisseurs doivent par ailleurs avoir été choisis au terme d'une procédure de mise en concurrence.

Le montant de la défiscalisation est ramené à 25 % pour les câbles de secours. Il est également prévu de moduler le montant de l'aide fiscale accordée (dans une limite de 50 %) pour tenir compte du besoin réel de financement de l'entreprise et de l'impact de l'aide sur les tarifs.

11° S'agissant des **collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie**, fiscalement autonomes, le présent article prévoit notamment que l'application de la défiscalisation des investissements productifs y est liée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, à la signature d'une convention fiscale avec l'Etat, contenant « *une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale* ». Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, à l'exception de Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française, les conventions existantes sont satisfaisantes et permettent donc la défiscalisation.

Les nouvelles dispositions prévues par le présent article **entreront en vigueur à la promulgation de la loi et seront valables jusqu'au 31 décembre 2017**. Les demandes d'agrément parvenues à l'administration avant la date de la promulgation de la loi bénéficient cependant des anciennes dispositions.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté cinq amendements sur cet article dont trois rédactionnels ou de coordination. En outre, elle a :

– supprimé le plafonnement de l'éligibilité des équipements de production d'énergies renouvelables à la défiscalisation ;

– introduit une obligation de notification au ministre chargé du budget de l'ensemble des opérations de défiscalisation, même pour celles qui ne sont pas soumises à un agrément de sa part. Cette notification ne doit pas avoir appelé d'objection de la part du ministre chargé du budget dans les deux mois.

---

<sup>1</sup> La société demandant la défiscalisation devra fournir des expertises démontrant que la solution technique retenue est techniquement la meilleure. Cette expertise sera examinée par les différents ministères et services techniques compétentes et ne sera pas laissée au seul ministère des finances.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis salue les **adaptations ponctuelles du dispositif de défiscalisation** des investissements productifs, déjà modifié par la « loi Girardin ». Il considère notamment comme très positif **l'éligibilité du secteur de la recherche** dans le champ du dispositif, qui devrait permettre de soutenir le développement des territoires ultramarins. De même il considère que **l'éligibilité des câbles sous-marins** est un élément pouvant permettre de lutter contre la fracture numérique.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis salue l'initiative de la commission des finances de supprimer le plafonnement de la base éligible en matière d'investissements en matière d'énergies renouvelables : cette disposition paraissait peu fondée, surtout dans la perspective des décisions prises dans le cadre du Grenelle de l'environnement et au regard du caractère très porteur du secteur des énergies renouvelables en outre-mer.

Enfin le coût des modifications portées par l'article 5 est, d'après les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, assez limité. Les seules mesures ayant un impact financier relativement important sont les suivantes :

- l'abaissement de l'avantage fiscal sur la navigation de plaisance devrait conduire à une économie pour l'Etat de l'ordre de 10 millions d'euros ;
- l'éligibilité des câbles sous-marins représente un coût pour l'Etat de 9 millions d'euros.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 6*

(Article 217 *undecies* du code général des impôts)

## **Réforme de la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés**

**Commentaire : Cet article modifie les dispositions relatives à la défiscalisation au titre de l'impôt sur les sociétés outre-mer.**

### **Le droit en vigueur**

L'article 217 *undecies* du Code général des impôts transpose aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) le régime de la

défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs prévu par l'article 199 *undecies* B.

La défiscalisation en matière d'IS n'implique pas une réduction de l'impôt payé d'un pourcentage de l'investissement réalisé, mais une déduction des résultats imposables de l'entreprise à hauteur de l'investissement réalisé.

Par ailleurs cet article ne porte que sur les investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer étant visées par l'article 217 *duodecies*.

### **Le texte du projet de loi**

Le présent article comprend des modifications de l'article 217 *undecies* du code général des impôts, parallèles à celles opérées par l'article 5 en matière d'impôt sur le revenu.

Les modifications suivantes prennent ainsi la même forme que celles opérées par l'article 5 :

- 1° **La définition de la base éligible est précisée ;**
- 2° **La base éligible des projets portant sur les énergies renouvelables est plafonnée ;**
- 3° **L'unification du régime de défiscalisation en matière immobilière**, le fait générateur étant l'achèvement des fondations ;
- 4° **L'éligibilité du câble sous-marin** à la défiscalisation ;
- 5° Les dispositions relatives à la **durée de détention des biens défiscalisés ;**

Comme pour l'article 5, ces nouvelles dispositions entreront **en vigueur à la promulgation de la loi et seront valables jusqu'au 31 décembre 2017**. Les demandes d'agrément parvenues à l'administration jusqu'à la date de la promulgation de la loi bénéficient des anciennes dispositions.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté deux modifications de fond :

- un amendement identique à celui adopté sur l'article 5 visant à supprimer le plafonnement de l'éligibilité des équipements de production d'énergies renouvelables à la défiscalisation ;
- un amendement identique à celui adopté sur l'article 5 concernant la notification des opérations de défiscalisation.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis relève que le présent article ne reprend pas l'ensemble des ajustements au dispositif de défiscalisation prévus par l'article 5 en raison de plusieurs renvois opérés par l'article 217 *undecies* à l'article 199 *undecies* B.

Ainsi l'ensemble des ajustements au dispositif de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu s'applique au dispositif de défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 10*

#### **Aide aux intrants et aux extrants**

**Commentaire : cet article met en place une aide aux intrants et aux extrants dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

#### **Le droit en vigueur**

L'article 299 du traité des communautés européennes (TCE) reconnaît la situation économique et sociale particulière des départements d'outre-mer<sup>1</sup>. Sur ce fondement, **l'Union européenne a mis en place plusieurs dispositifs d'aide qui les visent** particulièrement :

– le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) intègre une **mesure relative à l'approvisionnement pour les intrants destinés à l'élevage local et pour les produits destinés à l'alimentation humaine**. Avec une enveloppe de 20,7 millions d'euros par

---

<sup>1</sup> Cet article évoque ainsi « la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer (...) qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement ».

an<sup>1</sup>, ce dispositif vise à compenser les surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité ;

Ce dispositif vise les céréales destinées à la consommation humaine et à l'alimentation animale, les huiles végétales, les préparations de fruits et de légumes et les produits laitiers destinés aux industries agro-alimentaires.

– l'article 11 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 prévoit la possibilité d'accorder une **aide spécifique**, au sein du Fonds européen de développement régional (FEDER), en faveur des départements d'outre-mer, **pour compenser notamment les surcoûts en matière de transports de marchandises** ;

Cette aide, dont le régime est applicable pour la période 2007–2013, est forfaitaire et calculée 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. Elle prend la forme d'une subvention directe et s'applique à tous les secteurs, sauf l'industrie automobile, les fibres synthétiques, la sidérurgie, l'industrie charbonnière, certains produits agricoles et le secteur de la pêche.

Les montants d'aide autorisés par l'UE sur la période 2007–2013 sont les suivants :

**MONTANTS D'AIDES PAR DOM (EN MILLION D'EUROS)**

Guadeloupe	120
Guyane	48
Martinique	107
Réunion	205
<b>Total</b>	<b>480</b>

Cette aide est **financée à hauteur de 50 % par l'UE**, par l'allocation européenne additionnelle de compensation des surcoûts.

### **Le texte du projet de loi**

Les entreprises des départements d'outre-mer sont confrontées à des **surcoûts liés notamment à leur éloignement de la métropole et aux coûts du fret**. La commission des affaires économiques avait d'ailleurs déjà souligné ces surcoûts dans son rapport sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (LOPOM)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2007, selon les données de la Commission européenne, cette aide a bénéficié à hauteur de 12,2 millions d'euros à la Réunion, de 2,1 millions d'euros à la Martinique, de 3 millions d'euros à la Guadeloupe et de 1,2 million d'euros à la Guyane.

<sup>2</sup> Cf. avis n° 292 (2002–2003) de M. Daniel Soulage sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer.

**La distance avec les marchés européens** est en effet considérable : la Guadeloupe et la Martinique sont distantes de 6.800 kilomètres de Paris, la Guyane de 7.000 et la Réunion de 9.300.

Par ailleurs, ces départements ont un transport extérieur de marchandises essentiellement axé sur le mode maritime (le fret aérien ne représente qu'un peu plus de 0,5 % des échanges extérieurs). Leurs **échanges sont essentiellement orientés vers la métropole**, première destination des productions locales et première source d'approvisionnement (dans les deux cas à hauteur de 50 à 60 %), **et vers le reste de l'Europe** (10 à 15 % de ces échanges).

En conséquence, **le coût du transport au regard de la facture totale des marchandises varie entre 5 et 15 %, atteignant 25 % en Guyane**. Le poids du coût du transport varie selon les régions, les volumes transportés, la valeur unitaire des marchandises et les fréquences des rotations maritimes.

En valeur, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat, le volume global des surcoûts de transport de fret dans les départements d'outre-mer s'élève à 76 millions d'euros par an.

En réponse à cette situation, le présent article tend à **mettre en place un volet national<sup>1</sup> à l'allocation européenne additionnelle de compensation des surcoûts**.

Cette aide bénéficiera aux exploitations situées **dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon<sup>2</sup>** et devrait couvrir le coût de l'acheminement des intrants ou des extrants vers l'Union européenne.

La part de l'Etat portera jusqu'à 100 % du coût non financé par l'allocation additionnelle, les régions pouvant également participer au financement de cette aide.

Un décret devrait intervenir afin de déterminer les modalités d'application de cet article, notamment les critères sectoriels et géographiques de versement de l'aide, ainsi que les conditions d'articulation de cette aide avec celle de l'UE.

---

<sup>1</sup> Cette aide a été notifiée à la commission européenne et approuvée par cette dernière le 20 mai 2008.

<sup>2</sup> Les entreprises de ce territoire subissent également des surcoûts importants. L'inclusion de Saint-Pierre-et-Miquelon portera sur des flux modestes, avec, en 2007, 15 millions d'euros d'importations et 6 millions d'exportations. L'octroi de l'aide aux entreprises de ce territoire n'est pas soumis aux dispositions communautaires relatives à la concurrence, car il n'appartient pas, en tant de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) au marché intérieur communautaire. L'aide accordée aux entreprises de Saint-Pierre-et-Miquelon sera constituée uniquement du volet national.

**Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances n'a pas adopté d'amendement sur cet article.

**Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis **salue la création de cette aide**, qui devrait permettre, selon les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, de **compenser 70 % des surcoûts des entreprises dans les départements d'outre-mer**. Elle constituera ainsi un véritable soutien aux entreprises domiennes.

Votre rapporteur pour avis rappelle que la loi de finances pour 2009 a prévu que cette mesure coûterait **27 millions d'euros par an** à l'Etat.

Cependant il relève que **la création de cette aide ne compense pas, pour les entreprises le coût de la réforme de la « TVA-non perçue remboursable (TVA-NPR) »**, prévue par l'article 15 du projet de loi. La réforme de cette dernière devrait permettre à l'Etat d'économiser 124 millions d'euros (soit près de 5 fois le coût de l'aide prévue au présent article) et donc entraîner un surcoût pour les entreprises de l'ordre de 4 à 5 %.

**Votre rapporteur pour avis regrette cette situation et espère que le Parlement saura trouver une voie d'équilibre afin de ne pas faire peser sur les entreprises ultramarines une charge supplémentaire.**

<p><b>Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</b></p>
--

*Article 13*

**Aide à la rénovation hôtelière**

**Commentaire : cet article crée une aide pour faciliter les opérations de rénovation hôtelière pour certaines catégories d'hôtels dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

### **Le droit en vigueur**

L'article 217 *undecies* du code général des impôts prévoit, comme indiqué *supra*, un dispositif de défiscalisation des investissements productifs dans les départements d'outre-mer.

Le troisième alinéa de cet article prévoit que « *la déduction (...) s'applique aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances (...)* ».

La « loi Girardin » a porté le **taux de défiscalisation à 70 %** en la matière. Elle a par ailleurs accompagné ce dispositif de deux avantages fiscaux particuliers :

– le retour de la « *détunnelisation* » qui permet d'imputer les déficits provenant de ces travaux sur le revenu global provenant des activités industrielles et commerciales quand elles ne sont pas exercées directement par le contribuable. Cette disposition est particulièrement favorable aux investisseurs métropolitains, car un contribuable peut ainsi déduire de l'ensemble de ses revenus imposables les déficits provenant de ses investissements outre-mer ;

– un régime d'amortissement favorable.

Ces deux avantages étaient applicables jusqu'au 31 décembre 2008.

### **Le texte du projet de loi**

Depuis le début des années 2000, le tourisme outre-mer, première recette d'exportation dans la plupart des collectivités ultramarines, connaît des difficultés, avec un recul important des destinations ultramarines. Cette situation s'explique par la concurrence des îles environnantes, par des difficultés internes mais également par le **vieillissement du parc hôtelier**.

La commission des affaires économiques a déjà souligné dans le passé l'insuffisante rénovation du parc hôtelier<sup>1</sup>. Celle-ci reste aujourd'hui une nécessité dans les départements d'outre-mer, notamment aux Antilles.

---

<sup>1</sup> Cf. avis n° 292 (2002–2003) de M. Daniel Soulage sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer.

#### LA SITUATION DU SECTEUR HÔTELIER DANS LES ANTILLES

Selon les chiffres de l'enquête de fréquentation hôtelière réalisée par l'INSEE et la Direction du Tourisme, la situation du secteur hôtelier dans les Antilles paraît en effet délicate :

– en Guadeloupe, le taux d'occupation est tombé à une moyenne de 55,6 % sur la période janvier–octobre 2008<sup>1</sup> contre 58,6 % sur la même période en 2007. Le nombre de nuitées est tombé à 101 par mois contre 139 en 2007 ;

– en Martinique, le taux d'occupation est passé de 60 % sur la période janvier–octobre 2007 à 53,9 % en 2008. Le nombre de nuitées est passé de 161,7 à 149,5 en 2008.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le secteur hôtelier dans les Antilles est caractérisé par le fait que beaucoup d'hôtels datent de 20 ans ou plus.

**Le dispositif de défiscalisation existant bénéficie essentiellement aux grands hôtels**, et très rarement aux hôtels plus petits ou de gamme inférieure. Ainsi selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, en 2008, l'essentiel des projets ont concerné des hôtels Méridien et des hôtels du groupe Accor.

Le dispositif de défiscalisation **ne couvre en effet qu'une partie des besoins, le solde devant être financé par l'exploitant** : pour les petits hôteliers qui ne disposent que de peu de fonds propres et qui ont un accès difficile au secteur bancaire, ce dispositif n'est donc pas adapté.

La situation est d'autant plus dommageable que l'absence d'utilisation du dispositif conduit souvent à la vente des petits hôtels, à leur changement de destination ou encore à leur destruction, comme l'a souligné le Conseil économique et social dans son avis sur le présent projet de loi.

En conséquence, le présent article instaure une **subvention qui bénéficie à l'exploitant s'il réalise directement la rénovation**, ce qui devrait permettre de pallier la difficulté des exploitants moyens et petits.

Cette subvention concerne les départements d'outre-mer et Saint–Pierre–et–Miquelon, collectivité où le parc hôtelier est très faible et constitué uniquement de petits établissements. Elle n'est pas valable dans les autres collectivités d'outre-mer qui ont une compétence propre en matière de tourisme.

Cette aide concernera **les travaux de rénovation d'hôtels de moins de cent chambres, construits depuis quinze ans, réalisés par l'exploitant et qui ont fait l'objet d'un agrément du ministre chargé du budget**.

Le seuil de cent chambres a été défini après consultation des professionnels du secteur. **La subvention est plafonnée à 5.000 euros par chambre, dans la limite de soixante chambres**.

---

<sup>1</sup> Les données pour novembre et décembre 2008 ne sont pas disponibles.

Les modalités d'application de cet article devraient être déterminées par un décret en Conseil d'Etat : selon les informations données à votre rapporteur pour avis, l'aide serait ainsi accordée en un seul versement par le préfet, après l'obtention de l'agrément à la procédure de défiscalisation de l'ensemble des travaux de rénovation. Elle sera accordée soit à l'investisseur/propriétaire, soit à l'exploitant de l'hôtel si ce dernier réalise directement les travaux de rénovation.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a profondément modifié cet article afin :

– d'encadrer le dispositif dans le temps : cette aide pourra être accordée jusqu'au 31 décembre 2017, soit la même date que celle retenue pour les dispositifs de défiscalisation ;

– de prévoir une modulation du plafond de l'aide en fonction de la catégorie de l'établissement, parallèlement à un relèvement du plafond de l'aide à hauteur de 7.500 euros ;

– d'allouer l'aide à l'ensemble des exploitants d'hôtels et élargir le bénéfice de la subvention aux cent premières chambres au lieu de soixante ;

– de préciser que l'aide ne peut bénéficier qu'une fois au même établissement.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette disposition qui **répond à un réel besoin** : elle devrait compléter utilement le dispositif de défiscalisation.

En effet selon les données transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, 1.000 chambres seraient concernées en Guadeloupe, 1.500 en Martinique, 800 à la Réunion et 300 en Guyane<sup>1</sup>. Le coût du dispositif est évalué à 13,5 millions d'euros par an pendant 5 ans.

Le dispositif prévu initialement présentait cependant des lacunes et votre rapporteur **se réjouit des modifications introduites par la commission des finances**. Le plafond de 100 chambres paraissait inadéquat et peu significatif de la petite hôtellerie ultramarine, comme l'avait d'ailleurs souligné le Conseil économique et social. Par ailleurs le niveau de l'aide, fixé à 5.000 euros, était insuffisant.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

<sup>1</sup> Aucune donnée n'a été fournie à votre rapporteur pour avis s'agissant de Saint-Pierre-et-Miquelon.

*Article 14*

(Article 1584 I bis du code général des impôts)

**Exonération de droits d'enregistrement pour les cessions de parts de copropriétés dans les hôtels défiscalisés sous l'empire de la loi de finances rectificatives de 1986**

**Commentaire : cet article vise à faciliter la réhabilitation des hôtels en situation de multi-propriété défiscalisés sous l'empire de la « loi Pons ».**

**Le texte du projet de loi**

De nombreux hôtels ont été défiscalisés sous l'empire de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986 dite « **loi Pons** »<sup>1</sup>. **Aujourd'hui encore, plusieurs hôtels** –une quinzaine en tout dans les Antilles selon les informations communiquées par le ministère– **relèvent de ce régime et se trouvent en situation de multi-propriété.**

Cette situation **nuît à leur réhabilitation** : cette dernière ne peut en effet être réalisée sans l'accord de l'ensemble des co-propriétaires, dont certains sont simplement les héritiers des investisseurs d'origine et sont peu intéressés par le sort de l'hôtel.

Afin de remédier à cette situation, le présent article crée un article 1584 I *ter* dans le code général des impôts. Avec un objectif de **réduction du coût du rachat de l'ensemble des parts de copropriété afin de favoriser le maintien de l'activité hôtelière**, cet article **permet aux conseils généraux des départements d'outre-mer<sup>2</sup> d'exonérer les rachats de parts de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement.**

Plusieurs conditions sont fixées à cette exonération :

– l'établissement doit avoir été acquis sous le régime de défiscalisation mis en place par la « loi Pons » ;

– l'acquéreur doit s'engager à **maintenir l'immeuble à une affectation hôtelière pendant au moins cinq ans** ;

– le **prix de cession au m<sup>2</sup> doit rester inférieur à un plafond fixé par décret** ;

---

<sup>1</sup> Cette loi a joué un rôle important puisque dans les trois dernières années de son existence, elle a permis la réalisation d'investissements hôteliers à hauteur de 590 millions d'euros sur l'ensemble des collectivités ultramarines.

<sup>2</sup> La taxe de publicité foncière et les droits d'enregistrement sont des impôts locaux nationaux qui n'existent pas toujours dans les collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, étant fiscalement autonomes, ces collectivités ne pourraient se voir imposer cette exonération par l'Etat.

– le bénéfice de l'exonération est subordonné **au respect du règlement** européen du 15 décembre 2006 **concernant les aides de minimis**.

**LE RÈGLEMENT (CE) N° 1998/2006**

L'article 87 du traité des communautés européennes (TCE) pose le principe de **l'interdiction des aides d'Etat**, tout en prévoyant des exceptions, notamment pour les « *aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi* », « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* » et enfin « *les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission* ». L'article 88 prévoit l'examen par la Commission des régimes d'aides existant dans les Etats membres. Enfin, l'article 89 prévoit que « *le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 et fixer notamment (...) les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure* ».

Ainsi le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis* fixe notamment un **plafond au-delà duquel on ne peut faire des exonérations fiscales et sociales sans les notifier à la Commission européenne**.

Ce plafond a été fixé à **200.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux mais devrait être relevé à 500.000 euros pour une durée de deux ans**, comme cela a été approuvé par les Etats membres de l'Union Européenne (UE) le 12 décembre 2008 dans le cadre du plan de relance de l'UE.

**Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances n'a pas modifié le présent article.

**Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis considère que la disposition prévue par le présent article peut créer des conditions favorables à la rénovation des hôtels en multipropriété.

Par ailleurs il relève que les montants des pertes de recettes résultant de cet article pour les collectivités territoriales, devraient être, au vu du nombre d'hôtels concernés, largement négligeables.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*Article 16*

(Article L. 1613-7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer**

**Commentaire : cet article crée le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer.**

**Le droit en vigueur**

L'Etat participe aujourd'hui au financement des investissements structurants des différentes collectivités territoriales d'outre-mer par des **conventions de financement** qui le lient à ces collectivités. Ainsi la loi de finances pour 2009 prévoit que l'Etat affectera en 2009 175 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 143 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au financement des divers contrats et conventions qui le lient aux collectivités territoriales.

**Les contrats de projet Etat/régions 2007-2013** lient également l'Etat et les quatre régions d'outre-mer. Pour 2009, la loi de finances a prévu les financements suivants : 9,8 millions d'euros pour la Guadeloupe, 7 millions pour la Guyane, 7,8 millions pour la Martinique et 13,7 millions pour la Réunion.

**Enfin, les contrats de projet et de développement lient l'Etat et les autres collectivités territoriales d'outre-mer.** Elles sont plus hétérogènes, étant conclues au cas par cas. Au total pour 2009, le financement des contrats de projet et de développement se monte à 126,5 millions d'euros.

**Le texte du projet de loi**

Cet article met en place un **fonds exceptionnel d'investissement (FEI) outre-mer** qui permettrait à l'Etat **d'aider à financer des équipements collectifs portés par des personnes publiques** dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Le montant des ressources de ce fonds est fixé chaque année par la loi de finances. Ainsi la loi de finances pour 2009 a doté le FEI de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Ce fonds doit permettre de mener un **véritable rattrapage des collectivités ultramarines en matière d'équipements.**

Il devrait en effet être affecté à la réalisation d'équipements publics collectifs structurants, qui *« participent de façon déterminante au développement économique et social local »*, non programmés dans le cadre des conventions de financements conclues entre l'Etat et les collectivités, notamment les contrats de projet et contrats de développement.

L'aide procurée par le fonds pourra, par contre, être cumulée avec les aides dont bénéficient les personnes publiques de la part de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, au titre des fonds structurels ou du fonds européen de développement.

Un décret précisera les modalités d'attribution de ces aides.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté un amendement rédactionnel sur cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis relève que la loi de finances pour 2009 a abondé, avant même sa création, le fonds institué par le présent article de **40 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP**.

Cependant, à la suite de la signature le 4 décembre 2008 à Cayenne d'un protocole d'accord, le gouvernement a décidé de prélever sur ce fonds 10 millions d'euros afin de réduire le prix des carburants en Guyane. Un second protocole d'accord signé à Basse-Terre le 10 décembre 2008 prévoit un prélèvement à hauteur de 3 millions d'euros en faveur de la Guadeloupe.

Enfin **la loi de finances rectificative pour 2009** a prévu, au titre du plan de relance, des ouvertures de crédits supplémentaires : il s'agit d'un **quasi triplement par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale**, le fonds étant doté désormais de 114 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de la mise en place de ce fonds exceptionnel d'investissement.

D'après les informations qui lui ont été communiquées, le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer a demandé dès janvier 2009 aux préfets de lui remettre une première liste de projets dont les travaux pourraient démarrer dans les dix-huit mois et bénéficier ainsi de ces moyens supplémentaires. Les investissements concernés devraient contribuer à :

- la promotion du développement durable et des énergies renouvelables ;
- la prévention des risques naturels ;
- l'accélération du désenclavement des territoires ultramarins ;
- le rattrapage des retards en matière d'équipements publics de proximité, notamment dans les domaines sanitaire et scolaire.

Ainsi, le principal intérêt du fonds, par rapport aux conventions de financement traditionnelles, devrait être de répondre à des situations urgentes.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**



## TITRE II

### RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Le titre II comporte neuf articles dont 7 entrent dans le champ de la saisine de la commission des affaires économiques.

#### *Article 17*

(Articles L. 472-1-8 [nouveau] et L. 661-1  
du code de la construction et de l'habitation)

#### **Dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux ; réquisition des logements vacants**

**Commentaire : cet article autorise les sociétés anonymes d'HLM à bénéficier du dispositif de défiscalisation en faveur du logement social et étend la réquisition des logements vacants aux DOM.**

#### **Le droit en vigueur**

##### **1. Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SAHLM)**

Les SAHLM, dont l'objet est strictement défini par l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation, ont pour vocation la gestion et le développement du patrimoine locatif social.

L'article 81 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) leur a permis, dans les départements d'outre-mer, d'agir « *en qualité de prestataires de services, construire, vendre ou gérer des logements à usage d'habitation* » au profit de sociétés civiles immobilières (SCI).

Le but de ce dispositif était de permettre de produire des logements sociaux intermédiaires par un financement en défiscalisation, le statut des SCI le permettant contrairement à celui des SAHLM.

Les sociétés anonymes coopératives d'habitation à loyer modéré voient quant à elles leur objet délimité par la section III du chapitre II du titre II du livre IV du code de la construction.

Les SAHLM et les sociétés anonymes coopératives d'HLM ne peuvent donc actuellement acquérir des parts ou actions de sociétés civiles immobilières (SCI).

## **2. Les mesures de réquisition de logements vacants**

L'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 permet l'application de mesures de réquisition de logements vacants. Les dispositions de cette ordonnance figurent dans le Titre IV du Livre VI du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>.

Au moment de la publication de cette ordonnance, le régime de la spécialité législative s'appliquait dans les départements d'outre-mer. Ces dispositions ne s'appliquent donc pas actuellement outre-mer.

### **Le texte du projet de loi**

Votre rapporteur note tout d'abord que le dispositif prévu par la loi ENL n'a pas été utilisé, des promoteurs privés assurant jusqu'à présent pour les SCI la gestion et la construction de ces logements.

Le présent article vise, en modifiant le code de la construction et de l'habitation, à permettre également aux SAHLM des DOM de devenir actionnaires de ces sociétés civiles immobilières dont l'objet est de construire des logements sociaux ou intermédiaires : cette disposition devrait ainsi leur permettre de bénéficier du dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux prévu par l'article 20 du présent projet de loi, au même titre que les autres opérateurs sociaux.

En participant à une SCI, une SAHLM peut également faire bénéficier l'opération de logements sociaux des avantages dont elle dispose au titre de son statut d'organisme de logement social (prêts bonifiés, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, TVA réduite) : le cumul de ces avantages devrait permettre d'équilibrer financièrement les opérations tout en étant conforme à un objectif de réduction des loyers.

Par ailleurs, le présent article prévoit l'extension des dispositifs de réquisition des logements vacants aux départements d'outre-mer.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté un amendement de précision sur cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Au préalable, votre rapporteur pour avis souligne la situation financière particulièrement difficile des SAHLM outre-mer. Le cas le plus grave est celui de la SAHLM de Guyane, qui a aujourd'hui besoin de près de 85 millions d'euros pour pouvoir poursuivre son activité.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des articles L. 641-1 à L. 642-28 du code.

#### LA SITUATION DE LA SAHLM DE GUYANE

La SAHLM de Guyane, propriétaire d'environ 4.000 logements, est aujourd'hui dans une situation particulièrement délicate.

Fondée en 1951, elle a déjà survécu à plusieurs crises : un plan de redressement avait déjà été mis en place au début des années 1990. La mission interministérielle d'inspection du logement social avait émis un rapport sévère en 2003, mettant en avant des impayés de loyers massifs et une « *absence de politiques, de procédures et de contrôle interne* ».

En 2004, la chambre de commerce et d'industrie et les collectivités territoriales n'étant pas en mesure d'aider la SAHLM, le « 1 % logement » intervient, un pacte d'actionnaires se met en place mais est rompu peu après, après un différend entre administrateurs.

Un « plan de redressement » est élaboré en 2008, sous l'égide de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL – instance de pilotage du « 1 % logement »), visant à accorder une aide colossale à la société, 85 millions d'euros sous forme de subventions et de prêts.

Mais du fait d'affaires ayant touché le patronat, l'UESL diffère son accord au plan, avant que son nouveau président, M. Jérôme Bédier, ne rejette le projet de restructuration, souhaitant une nouvelle discussion des mesures de restructuration.

La SAHLM de Guyane vit donc sous la menace d'une saisine du tribunal de commerce par le commissaire aux comptes. La Fédération des SAHLM devrait demander au ministère du logement la désignation d'un « *administrateur provisoire* ». Cette situation pèse sur les locataires, aucune rénovation d'immeubles ne pouvant avoir lieu.

Si votre rapporteur pour avis considère que les dispositions de cet article relatives aux SAHLM sont utiles et peuvent constituer un outil supplémentaire de financement de leurs opérations, il souligne que ce mécanisme pourrait avoir des difficultés de mise en application du fait des difficultés financières des organismes.

S'agissant des mesures de réquisition, votre rapporteur pour avis considère qu'il n'est plus justifié d'appliquer aux départements d'outre-mer un régime juridique différent de celui de la métropole. Cependant au vu de la faible application de ce type de mesures en métropole, l'impact de cette extension restera très certainement limité.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*Article 20*  
(Articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* C et 217 *undecies*  
du code général des impôts)

**Réforme de la procédure de défiscalisation en matière de logement**

**Commentaire : cet article réforme la procédure de défiscalisation en matière de logement afin d'encourager principalement les investissements réalisés dans le logement social.**

**Le droit en vigueur**

**1. Le dispositif de défiscalisation en matière de logement outre-mer.**

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit un **dispositif de défiscalisation en matière d'investissements dans le secteur du logement** dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie. Ce dispositif est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017.

Ce dispositif permet au contribuable de **réduire le montant de son impôt sur le revenu** d'un pourcentage du montant de l'investissement :

– **25 % dans le cas de l'acquisition ou de la construction d'un logement affecté pendant cinq ans à son habitation principale ;**

– **25 % dans le cas de travaux de réhabilitation sur des logements achevés depuis plus de 40 ans**, lorsque le propriétaire s'engage à affecter pour cinq ans le logement à son habitation principale ou de le louer pour cinq ans à des personnes extérieures à son foyer fiscal ;

– **40 % dans le cas de l'acquisition ou de la construction d'un logement**, si le propriétaire s'engage à le louer pendant au moins 5 ans à une personne non membre de son foyer fiscal.

Le taux de 40 % est **porté à 50 % pour le secteur du logement locatif intermédiaire**, secteur soumis à la réglementation des loyers ainsi qu'à des plafonds de ressources.

Ces trois taux sont majorés de dix points quand le logement est situé dans une zone urbaine sensible des départements d'outre-mer ou de Mayotte. Ils sont également majorés de quatre points quand des dépenses d'équipements de production d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement.

Ce dispositif concerne donc les logements libres et intermédiaires.

## 2. Une situation du logement social très préoccupante outre-mer

En parallèle à ce dispositif de défiscalisation en matière de logement, l'outre-mer est caractérisé par une situation particulièrement grave du logement social. Plusieurs éléments l'expliquent :

– une **croissance démographique** de 1,6 % par an, soit quatre fois supérieure à celle de la métropole ;

– une très forte **proportion de ménages à bas salaires** qui explique que 80 % de la population est éligible au logement social (contre 68 % en métropole)

Lors de la conférence nationale pour le logement social outre-mer, les besoins de logements sociaux ont été évalués entre 50.000 et 90.000. Le nombre de demandeurs de logements sociaux se chiffrerait ainsi :

**NOMBRE DE DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX**

Guadeloupe	15.000
Martinique	10.000
Réunion	26.000
Guyane	13.000
<b>Total</b>	<b>64.000</b>

Source : DDE.

**Le niveau de production de logements sociaux dans les dernières années n'est pas à la hauteur des besoins**, et elle s'est d'ailleurs ralentie au cours des deux dernières années.

**PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (2005-2007)**

	2005	2006	2007
Logement social (LLS, LLTS)	4.711	4.279	3.676
Accession sociale	1.645	1.264	979
Amélioration parc privé	3.074	2.411	2.210
Réhabilitation parc public	1.873	417	848
<b>Total</b>	<b>11.303</b>	<b>8.133</b>	<b>7.713</b>

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

### Le texte du projet de loi

**Le bilan du dispositif de défiscalisation en matière de logement reste difficile à dresser mais il est globalement négatif.**

En effet il paraît **impossible de recenser précisément le nombre de logements construits par an en défiscalisation**. Les informations fournies à votre rapporteur pour avis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne constituent en effet que des extrapolations à partir du nombre de logements autorisés.

#### ESTIMATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS EN DÉFISCALISATION

2005	2006	2007	2008
14.700	14.400	17.200	15.000

Le coût du dispositif apparaît plus clairement, avec une nette progression entre 2004 et 2006<sup>1</sup>.

#### DÉPENSE FISCALE EN MATIÈRE DE LOGEMENT OUTRE-MER (EN MILLIONS D'EUROS)

2004	2005	2006
140	170	180

Par ailleurs, les différentes évaluations du dispositif ont conduit à un **constat critique**.

En effet la défiscalisation du logement libre a eu des **conséquences néfastes sur le coût du foncier et de la construction, ce qui a donc pénalisé la construction de logements sociaux**. C'est notamment le constat qui a été fait dans les rapports précités de M. Henri Torre sur le logement outre-mer : ce dernier a souligné l'inadaptation du dispositif aux besoins des populations ultramarines avec, par exemple, une surproduction de logements haut de gamme ou de taille inadaptée aux besoins. Le dispositif pénalise également la production de logement social en rendant les entreprises de construction moins disponibles pour les opérations de logements sociaux, moins rentables, et en renchérissant le coût du terrain, ce qui pénalise fortement les bailleurs sociaux.

### **1. Le présent article réforme le dispositif de défiscalisation logement**

Le présent article modifie l'article 199 *undecies* A du code général des impôts.

---

<sup>1</sup> Les données pour 2007 ne sont pas encore disponibles.

**La défiscalisation relative au secteur libre pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale de l'investisseur reste en vigueur<sup>1</sup>.** Certaines **conditions** visent cependant à mieux cibler les ménages bénéficiaires :

– la disposition est limitée aux **primo-accédants** à la propriété, plus précisément aux cas d'« *accession à la première propriété d'un immeuble à usage d'habitation* », ainsi qu'aux propriétaires de logements insalubres ou menaçant ruine. L'objectif de cette restriction est de garantir que la défiscalisation aura pour fonction de faciliter l'accession à la propriété des ultramarins ;

– **la base éligible est limitée en surface à 100 m<sup>2</sup>.**

Cette mesure n'est pas cumulable avec le bénéfice de la défiscalisation des intérêts d'emprunt prévue par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA »), comme cela est indiqué au IX de l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts.

**La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location dans le secteur libre est supprimée.** Mais pour éviter un impact trop brutal dans le secteur du bâtiment travaux publics (BTP), une période de transition longue est prévue :

– les logements achevés au 31 décembre 2010 continueront à bénéficier du mécanisme de défiscalisation dans des conditions inchangées, c'est-à-dire au taux de 40 % ;

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

Après cette date, le taux est ramené à 0 %.

**La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location à des conditions de loyer et de ressources des locataires encadrées, c'est-à-dire au secteur intermédiaire, est maintenue au taux de 50 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2009.** La réduction d'impôt est ramenée :

– à 45 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2010 ;

– à 35 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2011 ;

– à 25 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2012.

Elle est supprimée pour les logements construits ultérieurement.

---

<sup>1</sup> Le pré-projet de loi sur lequel les collectivités territoriales d'outre-mer ont été consultées en février 2008 en prévoyait la suppression.

#### LA NOTION DE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE

Votre rapporteur pour avis note que la notion de logement « intermédiaire » n'est pas homogène. Elle désigne en effet des logements à loyers maîtrisés, mais supérieurs à la catégorie des logements locatifs sociaux et plusieurs plafonds de logement existent dans les faits :

– en défiscalisation « Girardin », les plafonds sont en 2009 de 150 euros par an et par mètre carré dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte ; ils sont de 189 euros par an et par mètre carré à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

– par ailleurs dans les départements d'outre-mer, les logements intermédiaires bénéficient de prêts locatifs sociaux (PLS) : les plafonds de loyers correspondant par an et par mètre carré sont en 2009 de 109,56 euros aux Antilles, 106,68 en Guyane et 113,52 à la Réunion.

L'article 20 du projet de loi prévoit deux autres modifications de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts :

– le **dispositif de défiscalisation en matière de travaux de réhabilitation est supprimé** ;

– à l'instar de ce que le présent projet de loi prévoit pour la défiscalisation en matière d'investissements productifs, le présent article ajoute une **condition d'application relative à la signature par les collectivités d'outre-mer disposant de l'autonomie fiscale, d'une convention fiscale** contenant une clause d'assistance mutuelle.

#### **2. L'article 20 du projet de loi crée un dispositif de défiscalisation spécifique pour le logement social**

Le présent article crée un **article 199 *undecies* C dans le code général des impôts**, qui vise à dynamiser la construction de logements sociaux recourant au mécanisme de défiscalisation des investissements productifs<sup>1</sup>.

● La réduction d'impôt ainsi créée concerne les investissements productifs s'appliquant aux acquisitions ou construction de logements neufs à usage locatif et respectant les conditions suivantes :

– les logements doivent être **loués nus, pendant une période de cinq ans et dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, à un organisme d'HLM<sup>2</sup>** ; l'entreprise propriétaire doit par ailleurs **s'engager à les céder au terme de cinq ans à la société ou l'organisme locataire** ;

<sup>1</sup> Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le choix de l'application du régime de la défiscalisation des investissements productifs pour le logement locatif social plutôt qu'une application de la défiscalisation spécifique au logement est motivé par l'attractivité du dispositif. La réduction d'impôt se fait en effet en une seule fois.

<sup>2</sup> Sont ainsi cités les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à l'exclusion des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété, les sociétés d'économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer, les

– le programme immobilier comprend uniquement des logements locatifs dont les loyers sont plafonnés : les logements libres ne sont donc pas concernés par ce nouveau dispositif de défiscalisation ;

– les logements sont loués à des personnes pour en faire leur résidence principale et disposant de ressources n'excédant pas des plafonds fixés par décret ;

– des dépenses d'équipements de production d'énergies renouvelables ou d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation sont réalisées dans les logements ;

– **une rétrocession d'au moins 60 % de la réduction d'impôt est prévue à l'organisme ou la société locataire**, sous forme de diminution de loyer et du prix de cession. Cette disposition reprend la disposition applicable pour les investissements productifs régis par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

Ce nouveau dispositif s'ajoute aux financements budgétaires déjà disponibles dont la programmation est confirmée en loi de finances, à savoir la ligne budgétaire unique (LBU).

#### LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE

Identifié depuis 1987 dans le cadre d'une ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le ministère du logement, le budget de l'Etat consacré au logement outre-mer a été transféré en 1997 et 1998 au budget du ministère de l'Outre-mer, afin d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale.

La LBU regroupe l'ensemble des crédits consacrés au logement outre-mer et a pour fonction essentielle le financement du logement social outre-mer.

En 2009, 258 millions d'euros en autorisations d'engagement et 209 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances pour financer la LBU.

Votre rapporteur pour avis est **attaché à ce que la LBU reste l'outil privilégié de la politique du logement social outre-mer et salue donc le fait que la défiscalisation ne remette pas en cause ce mécanisme budgétaire.**

● Le taux de l'avantage fiscal proposé par l'article 199 *undecies* C est de 50 % du prix de revient de la construction, dans la limite d'un plafond de 1.800 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable<sup>1</sup>. Le contenu de la base éligible sera précisé par décret.

---

*organismes « concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement » visés à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation ainsi que, dans les collectivités d'outre-mer, tout organisme de logement social agréé conformément à la réglementation locale.*

<sup>1</sup> *En vertu du septième alinéa de l'article 199 undecies C créé, « cette limite est relevée chaque année (...) dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice national mesurant le coût de la construction » publié par l'INSEE.*

L'ensemble des investissements donnant lieu à défiscalisation sur la base de cet article devront avoir été notifiés au ministre chargé du budget et n'avoir pas appelé d'objection dans un délai de deux mois. Pour les investissements supérieurs à 1 million d'euro, la notification devient un agrément préalable du ministre.

Le dispositif est **applicable jusqu'au 31 décembre 2017**.

### **3. La défiscalisation de constructions destinées à la location-accession**

Le présent article modifie enfin l'article 217 *undecies* du code général des impôts afin que **la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés soit étendue aux opérations d'acquisition et de construction destinées à la location-accession** conformément à la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession.

La location-accession est un contrat par lequel le vendeur s'engage à transférer un bien immobilier à un acquéreur après une période de jouissance à titre onéreux du bien, moyennant le paiement d'une redevance.

Afin de bénéficier de la défiscalisation, les conditions suivantes doivent être réunies :

– l'entreprise doit avoir signé dans les six mois de l'achèvement ou de l'acquisition un contrat de location-accession ;

– l'acquisition ou la construction doit avoir été financée au moyen d'un prêt social de location-accession (PSLA) régi par le code de la construction et de l'habitation ;

– les trois quarts de l'avantage en impôt doit être rétrocédé à la personne physique signataire du contrat, sous forme de diminution de la redevance prévue par la loi.

#### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a apporté plusieurs modifications importantes à cet article :

– elle a modifié le plafond de surface habitable en dessous duquel les investissements sont éligibles à la défiscalisation, prévoyant que cette limite est fixée par décret, entre 50 et 150 mètres carrés, en prenant en compte la composition du foyer ;

– elle a adopté un amendement identique à ceux présentés aux articles 5 et 6 concernant la notification des opérations de défiscalisation ;

– elle a modifié le calendrier de disparition de la défiscalisation « Girardin » en matière de logement intermédiaire ;

– elle a actualisé le plafond d'éligibilité des logements à la défiscalisation des logements, en tenant compte de l'augmentation du coût de la construction entre 2008 et 2009 : le plafond passe donc de 1.800 euros hors taxe à 1.920 euros hors taxe ; elle a précisé que l'évolution du plafond de l'investissement défiscalisé prendrait en compte la situation spécifique de chaque collectivité territoriale d'outre-mer en matière de coûts de construction

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis salue **l'engagement clair de l'Etat en faveur de la construction de logements sociaux.**

Les objectifs fixés par le gouvernement sont croissants en volume pour l'ensemble des départements d'outre-mer : 1.300 logements sociaux en défiscalisation pour 2009<sup>1</sup>, 1.700 en 2010 et 2.600 en 2011. Ces objectifs sont ambitieux et les prévisions sont difficiles, notamment en raison de l'hétérogénéité des situations en matière de foncier disponible.

Votre rapporteur pour avis souligne d'ailleurs que **la problématique du foncier pèse sur la situation du logement outre-mer.** Il paraît à ce titre nécessaire que les conditions de mobilisation du Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) soient modifiées. Le FRAFU constitue en effet un outil financier essentiel pour la production de foncier viabilisé. Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, une réforme du FRAFU devrait avoir lieu par voie réglementaire, afin de mieux financer l'aménagement foncier.

Si cette perspective est positive, il n'en demeure pas moins qu'au vu des difficultés des collectivités territoriales pour fournir du foncier aménagé pour la construction de logements sociaux, la modification des conditions de mobilisation du FRAFU doit s'accompagner d'une augmentation de la participation de l'Etat à ce fonds.

Votre rapporteur pour avis souligne par ailleurs que **le recentrage du dispositif de défiscalisation sur le logement social est une mesure très positive**, allant dans le sens des recommandations des rapports précités de notre ancien collègue Henri Torre.

Cependant plusieurs éléments méritent d'être relevés.

Tout d'abord la suppression de la défiscalisation pour la réhabilitation des logements ne paraît pas appropriée à votre rapporteur pour avis. En effet ce dispositif vise à favoriser le maintien, dans des conditions de salubrité et de sécurité, des logements ultramarins soumis à des conditions climatiques difficiles qui accélèrent leur dégradation. En conséquence il vous propose un **amendement** visant à maintenir ce dispositif et à l'étendre aux logements de plus de vingt ans (contre plus de quarante ans actuellement).

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'objectif au moment du dépôt du projet de loi en juillet 2008.

S'agissant de la défiscalisation en matière de résidence principale, votre commission pour avis salue la modification introduite par la commission des Finances, qui constitue une amélioration tangible du dispositif.

Si la suppression progressive de la défiscalisation en matière de logement locatif libre ne pose pas de problème à votre rapporteur pour avis, qui vous propose sur cette disposition uniquement un **amendement** de rectification, il n'en est pas de même de la suppression de la **défiscalisation en matière de logement intermédiaire**. Votre rapporteur pour avis considère que la modification introduite par la commission des Finances, qui vise à repousser d'un an la disparition de ce dispositif, n'est pas suffisante.

En effet la suppression de la défiscalisation pour le logement intermédiaire locatif lui paraît être une erreur. Ce type de logement joue un rôle central dans le cadre d'un parcours résidentiel et répond ainsi à un véritable besoin social. En outre, une telle suppression serait également néfaste à la santé du secteur du BTP, comme l'a d'ailleurs souligné la commission des Finances : or le BTP est un secteur économique vital pour l'outre-mer. Il représente ainsi plus de 10.000 emplois directs à la Réunion et plusieurs milliers d'emplois indirects. En conséquence, votre commission pour avis vous propose un **amendement** visant à maintenir la défiscalisation en matière de logement intermédiaire.

S'agissant du **dispositif mis en place pour le logement social**, votre rapporteur pour avis salue ce dispositif **très favorable** aux organismes de logement social, avec un taux de rétrocession de 60 % impliquant ainsi que 60 % de la réduction d'impôt procurée sera reversée aux organismes de logement social.

Afin de faciliter la cession à cinq ans aux organismes HLM des logements sociaux, il vous propose un **amendement** afin de permettre aux conseils généraux des DOM d'exonérer cette cession de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement.

Il note cependant que les modalités de mise en œuvre du dispositif vont compter pour beaucoup dans le bilan de cette mesure.

Votre rapporteur pour avis souligne vigoureusement que la mise en place de ce dispositif ne doit pas remettre en cause la LBU qui a vocation à demeurer l'outil principal de financement du logement social outre-mer. **Les financements privés doivent renforcer et non remplacer les financements publics.**

Il note par ailleurs que ce nouveau dispositif va imposer des financements plus complexes, auxquels les organismes de logement social, habitués à fonctionner uniquement avec la LBU, vont devoir s'adapter.

Enfin votre rapporteur pour avis **salue la modification, introduite par la commission des finances, du plafond fixé pour l'application du dispositif de défiscalisation.**

Par ailleurs, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, des **textes réglementaires seraient en préparation** pour revaloriser significativement les aides pour le logement locatif social (LLS) ou très social (LLTS). Parmi ces mesures, on peut souligner d'une part la réévaluation des paramètres de financement en deux étapes : une harmonisation du montant de l'assiette de la subvention sur celui de la Réunion, puis une augmentation de 10 %. D'autre part, la subvention pour le LLTS sera majorée de 1.400 euros, soit 7.500 euros par logement. Enfin la subvention pour surcharge foncière sera réformée en lien avec une réforme du FRAFU.

S'agissant de la revalorisation du forfait charges, votre rapporteur salue le fait qu'elle ait fait l'objet d'un arrêté en date du 31 décembre 2008. Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lors de son audition par les commissions permanentes du Sénat saisies sur le présent projet de loi le 17 février, a d'ailleurs annoncé un geste supplémentaire.

Votre rapporteur pour avis note enfin que **le dispositif de défiscalisation visant le logement social devrait concerner également, pour partie, le logement intermédiaire**. En effet selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, un décret devrait intervenir afin de rendre éligible au dispositif de défiscalisation à l'impôt sur le revenu des programmes mixtes comprenant une part de logements intermédiaires, qui pourra atteindre jusque deux tiers du programme. Les textes d'application devraient prévoir une diminution des loyers « intermédiaires » dans le cadre du dispositif afin de mieux concilier l'offre et les besoins des ménages ultramarins.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

*Article 21*

(Article L. 371-5 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation)

**Extension de la compétence de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)  
à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

**Commentaire : cet article prévoit l'extension de la compétence de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

### **Le droit en vigueur**

Les missions de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH) sont définies par le Titre II (« Amélioration de l'habitat) du Livre III du code de la construction et de l'habitation<sup>1</sup>.

Ainsi l'ANAH a pour mission de « *promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés* », notamment en encourageant et facilitant « *les travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation* ».

Le décret n° 2001-351 du 20 avril 2001 qui précise les bénéficiaires des subventions de l'Agence exclut les propriétaires occupants dans les départements d'outre-mer. L'agence n'y finance donc que les travaux de réhabilitation réalisés par des propriétaires bailleurs.

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) est **compétente dans les départements d'outre-mer et elle y est très active**, notamment du fait de la situation dégradée du parc privé.

#### **BILAN DE L'ACTION DE L'ANAH DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

	2006	2007	2008
Logements à loyers conventionnés	140	163	107
Logements conventionnés très sociaux	199	207	288
Logements intermédiaires	104	140	105
<b>Total du nombre de logements hors logements libres</b>	<b>443</b>	<b>510</b>	<b>500</b>
<b>Total du nombre de logements</b>	<b>823</b>	<b>567</b>	<b>526</b>
Total des subventions de l'ANAH	7 092 268	10 451 088	11 409 304
<b>Dotations de l'ANAH pour les DOM</b>	<b>7 095 000</b>	<b>11 000 000</b>	<b>11 438 000</b>

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

Le bilan chiffré de l'action de l'ANAH montre que, depuis 2005, son action s'est **progressivement réorientée dans les départements d'outre-mer vers le logement social et intermédiaire**, et plus encore vers le logement social.

<sup>1</sup> Il s'agit des articles L. 321-1 à L. 321-12 du code.

Géographiquement plusieurs éléments peuvent être notés :

– la Martinique fait preuve du plus grand dynamisme en matière de réhabilitation de logements locatifs privés, puisqu'elle représente plus de 50 % de la dotation des départements d'outre-mer, pour un poids réel en termes d'habitat de l'ordre de 25 %. Le cas martiniquais montre que l'implication des collectivités dans certaines opérations d'amélioration de l'habitat conforte l'activité de réhabilitation des logements dégradés ;

– dans les autres départements d'outre-mer, l'action de l'ANAH monte progressivement en puissance. En 2008, contrairement aux années précédentes, ils n'ont pas restitué de crédits non consommés. A la Réunion par exemple le Programme d'intérêt général (PIG) mené par le Conseil général, prend de l'ampleur.

### **Le texte du projet de loi**

Prenant acte des résultats de l'ANAH dans les départements d'outre-mer, le présent article crée un nouvel article dans le code de la construction et de l'habitation, afin **d'étendre la compétence de l'agence à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon.**

Le parc privé de ces deux territoires, qui ne relève pour l'heure d'aucun dispositif d'intervention publique, nécessite en effet de considérables efforts de rénovation.

#### **LA SITUATION DU PARC PRIVÉ À MAYOTTE ET À SAINT-PIERRE ET-MIQUELON**

A **Mayotte**, coexistent trois types d'habitat, en grande partie privés : l'habitat en dur (logements « officiels » et illégaux), l'habitat ancien traditionnel et l'habitat insalubre.

En 2002, selon les données de l'INSEE, 42 % des résidences principales étaient des logements précaires, seuls 26 % des logements disposaient de prises d'eau courante, 22 % n'étaient connectés ni à l'eau ni à l'électricité. Depuis, la situation du parc s'est encore détériorée du fait du flux d'immigrés clandestins venant essentiellement des Comores.

L'ANAH a financé une étude publiée en 2008 qui a relevé le manque important de logements, l'insuffisance du parc de logements locatifs sociaux, la nécessité d'aider les propriétaires occupants à agrandir et améliorer leur habitat, et les graves difficultés à transposer le cadre d'intervention ANAH sur le parc locatif privé, d'ordre juridique (rareté des titres de propriété), sociologique et financier (incapacité des collectivités locales à accompagner les aides de l'ANAH).

A **Saint-Pierre-et-Miquelon**, la construction de maisons individuelles est privilégiée. Si les besoins en réhabilitation y sont moins importants que dans les départements d'outre-mer ou à Mayotte, les besoins d'amélioration des logements sont réels car ces derniers se dégradent rapidement du fait des conditions climatiques. Selon les informations recueillies auprès de l'ANAH, le nombre annuel de dossiers susceptibles d'être financés est de l'ordre d'une dizaine.

Un décret d'application devrait intervenir, notamment pour préciser que **l'ANAH interviendra au bénéfice des propriétaires bailleurs**, alors que l'Etat continuera d'intervenir directement au bénéfice des propriétaires occupants, comme c'est le cas pour les départements d'outre-mer.

Votre rapporteur pour avis note qu'il ne paraît pas opportun d'étendre les compétences de l'ANAH aux collectivités d'outre-mer du Pacifique. La compétence en matière de politique de l'habitat y est du ressort de la collectivité territoriale (Polynésie française, Wallis-et-Futuna) ou des provinces (Nouvelle-Calédonie). Ces collectivités peuvent donc mener des politiques propres et être accompagnées par l'Etat dans le cadre des contrats de développement.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a modifié cet article en prévoyant que l'extension du champ de compétence de l'ANAH serait effective au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et non au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### **Position de votre commission pour avis**

Au préalable, votre rapporteur pour avis relève que, dans son rapport précité<sup>1</sup>, notre ancien collègue Henri Torre avait regretté l'absence d'intervention de l'ANAH pour les propriétaires occupants dans les départements d'outre-mer, souhaitant que l'ANAH puisse exercer outre-mer l'ensemble des compétences qu'elle exerce en métropole.

Votre rapporteur pour avis considère que cette proposition aboutirait à gommer les contraintes spécifiques de l'outre-mer en la matière (faible capacité de financement des occupants, population plus défavorisée, état du bâti plus dégradé). Il paraît donc utile de **conserver les subventions aux propriétaires occupants comme prévues par la LBU**.

S'agissant plus précisément de l'extension prévue par le présent article, votre rapporteur pour avis la juge positive, mais souhaite faire les remarques suivantes :

– **les difficultés évoquées *supra* s'agissant de Mayotte doivent être préalablement résolues**, sans quoi l'intervention de l'ANAH dans cette collectivité ne pourra être efficace ;

– l'ANAH étant financée par une enveloppe contrainte du 1 % logement, **l'extension de ses missions doit conduire à une dotation budgétaire plus importante de l'Etat**. En effet les besoins de réhabilitation à Mayotte étant particulièrement important, un financement supplémentaire doit

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 355 (2007-2008), « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer ».

être accordé à l'Agence, faute de quoi l'extension de son action à ces nouveaux territoires se fera au détriment des départements d'outre-mer.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

*Article 22*

(Article L. 5112-4-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)

**Cession de terrains non occupés ou libérés de la zone des cinquante pas géométriques**

**Commentaire : cet article vise à permettre, dans certaines conditions, la cession de terrains de la zone des cinquante pas géométriques non occupés ou libérés à des personnes privées.**

Les articles 22 à 24 du projet de loi portent sur la zone des cinquante pas géométriques.

**Le droit en vigueur**

**LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES**

Sous l'Ancien régime, afin de protéger les rivages des Antilles, a été créée une zone dite des « cinquante pas du roi », relevant du domaine public de l'Etat. Cette zone, devenue la zone des cinquante pas géométriques, existe en Guadeloupe, en Martinique, mais également à la Réunion et en Guyane.

L'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques dispose ainsi que « *la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département une largeur de 81,20 mètres à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité* ».

Cette zone a fait l'objet d'une délimitation cartographique précise entre 1962 et 1974, au moment des premiers arrêtés délimitant le rivage de la mer. A partir du rivage a ainsi été tracée à 81,20 mètres en amont une ligne fictive, limite supérieure de cette zone.

Cependant différents éléments ont affecté cette zone :

– les limites du rivage de la mer pouvant bouger, la largeur de la bande des cinquante pas a varié avec le temps ;

– des parcelles de terrain de cette zone ont fait l’objet d’appropriation privée<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la situation juridique de cette zone a varié :

– l’ordonnance organique du 22 juin 1827 a réaffirmé l’inaliénabilité de la zone, appartenant au domaine public national ;

– à la Réunion, la publication d’un décret du 13 janvier 1922 a résolu la situation des occupants sans titre, en permettant la délivrance de titres de propriétés. En Guyane, le problème de l’occupation sans titre des rivages ne s’est pas posé ;

– le décret n° 55-885 du 30 juin 1955 a permis, à la Martinique et à la Guadeloupe, le déclassement de la zone afin d’intégrer la zone au domaine privé de l’Etat, afin de pouvoir vendre des parcelles à certains occupants. La situation ne fut cependant pas réglée, car faute d’un arrêté portant clôture des opérations de délimitation, le délai de prescription acquisitive ne fut jamais ouvert ;

- la loi « littoral » n° 86-2 du 3 janvier 1986 a reclassé la zone dans le domaine public maritime de l’Etat, inaliénable et imprescriptible. Souhaitant à la fois protéger les espaces naturels et faciliter la cession aux communes et aux particuliers, ce texte prévoyait que les terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques pourraient, sous certaines conditions, être déclassés au profit des communes ou d’occupants de bonne foi.

- la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques, est enfin intervenue.

Aujourd’hui, du fait de cette histoire complexe, la zone se divise en trois catégories de territoires :

- la forêt domaniale du littoral (FDL) qui dépend du domaine privé de l’Etat et dont la gestion est confiée à l’Office national des forêts (ONF) ;

- un patrimoine important de propriétés publiques et privées s’est constitué dans des conditions de droit incontestables et ces dernières ne relèvent donc plus de l’Etat ;

- il ne reste ainsi de la zone des cinquante pas géométriques relevant du domaine public de l’Etat que les espaces urbanisés ou naturels, soit 800 hectares sur 3.550 en Martinique et 2.300 hectares sur 4.780 en Guadeloupe<sup>2</sup>.

### **La loi du 30 décembre 1996 précitée a modifié le statut de la zone des cinquante pas géométriques.**

Elle a indiqué qu’au préalable une délimitation de la zone devait être effectuée par le préfet, entre les espaces urbains, les espaces d’urbanisation diffuse et les espaces naturels.

Par ailleurs elle a autorisé la **cession de terrain**, sauf dans les espaces naturels :

– à titre **gratuit aux communes** afin de réaliser des opérations d’aménagement à des fins d’utilité publique ;

---

<sup>1</sup> On estimait en 1994 à près de 30.000 le nombre de personnes occupant illégalement la zone en Martinique et en Guadeloupe (Rapport sur la zone des cinquante pas géométriques, ministère des DOM-TOM, M. Rosier, septembre 1994).

<sup>2</sup> Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, Catherine Bersani, Gérard Bougrier, février 2004.

– à titre **onéreux à certaines personnes privées**, essentiellement aux occupants sans titre<sup>1</sup> ;

Enfin, la loi a **créé les « Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques »** en Guadeloupe et en Martinique. Les espaces concernés ne constituent qu'une partie de la zone, 18 % par exemple pour la Guadeloupe.

#### LES AGENCES DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES

L'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 a créé en Guadeloupe et en Martinique un établissement public –à caractère industriel et commercial– appelé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ».

Ces agences doivent jouer un rôle d'instrument de coopération entre l'Etat et les communes dans la perspective de l'aménagement des espaces urbains ou d'urbanisation diffuse de la zone.

Elles ont les missions suivantes :

– afin de mettre en valeur la zone, établir, après consultation des communes concernées, un programme d'équipement des terrains situés dans leur champ de compétence, ces terrains étant mis gratuitement à disposition de chaque agence par l'Etat ;

– être consultées par les services préfectoraux sur la compatibilité entre les projets de cessions (à titre gratuit ou onéreux) de terrains envisagés par le préfet et le programme d'équipement des terrains en voirie et réseaux divers (VRD) établis par elles. Ces travaux de VRD sont réalisés par les communes après cession à titre gratuit des terrains ou par l'agence qui peut ensuite céder les VRD à la commune.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il apparaît ainsi que dans le cas guadeloupéen, les zones urbaines et d'urbanisation diffuse représentent environ 819 hectares et supportent 12.000 constructions dont au moins 6.000 sont régularisables. 95 quartiers d'habitat spontané (QHS) ont ainsi été repérés et l'agence en a pris en gestion 39, les autres devant relever de la procédure de droit commun de la Résorption de l'habitat insalubre (RHI). L'agence a conduit 250 études préalables et opérationnelles et dispose de 13 schéma d'orientation urbains dont le contenu a été débattu avec les populations résidentes et approuvé ou en cours de validation par les conseils municipaux.

**Dans le cadre des travaux d'aménagement et d'équipement définis par les agences, des parcelles libres de toute occupation peuvent être créées.** Au titre de la loi de 1996 précitée, elles peuvent donc être cédées gratuitement aux communes ou aux bailleurs sociaux en vue de la réalisation de logements sociaux ou d'équipements d'intérêt public.

#### Le texte du projet de loi

Le dispositif cité est **pertinent quand les parcelles dégagées sont d'une taille suffisante** pour y implanter des programmes importants. Ce n'est pas le cas pour les parcelles de taille plus modeste.

En conséquence le présent article permet, par l'insertion d'un article L. 5112-4-1 dans le code général de la propriété des personnes

---

<sup>1</sup> Les logements ou les établissements professionnels sont concernés.

publiques, que des **parcelles de taille modeste puissent être déclassées pour être cédées, à titre onéreux, à des personnes privées, dès lors que les communes n'en ont pas demandé la cession.** Cela permettra ainsi de rentabiliser les aménagements réalisés et de conforter la mixité sociale dans ces secteurs.

Afin de prévenir les risques d'extensions d'urbanisation dans ces zones, cette mesure devra respecter les dispositions du code de l'urbanisme visant à protéger, dans la bande des cinquante pas géométriques, les espaces naturels (neuvième alinéa de l'article L. 156-2) ou les plages, espaces boisés, parcs ou jardins publics (article L. 156-3). Seule la densification de quartiers existants sera donc possible.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le prochain projet de loi de finances devrait prévoir que **le produit des cessions prévues par cet article sera reversé aux agences.**

#### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances n'a pas modifié cet article.

#### **Position de votre commission pour avis**

La modification introduite par le présent article est un **aménagement technique** qu'il faut saluer et dont la nécessité a été mise en exergue à l'occasion de la réalisation des plans parcellaires dans le cadre des plans d'aménagement. Cette mesure permet notamment d'améliorer le bilan des opérations.

Les possibilités de cession qui existent actuellement ne permettent en effet pas de régler le sort de l'ensemble des parcelles concernées : certaines ne peuvent être cédées à des personnes privées, car elles sont libres de toute occupation, et pas plus à des personnes publiques du fait de leur structure et de leur taille.

La disposition introduite par le présent article est par ailleurs **bien encadrée**, n'autorisant que la densification urbaine et ne remettant pas en cause la primauté des communes et des organismes d'habitat social sur les parcelles.

<p><b>Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.</b></p>
--

*Article 23*

(Article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer)

**Agences des cinquante pas géométriques**

**Commentaire : cet article prévoit la prolongation de la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques pour une durée de cinq ans renouvelable deux fois.**

**Le droit en vigueur**

Les agences de cinquante pas géométriques ont été instituées, comme indiqué *supra* en Guadeloupe et en Martinique par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 précitée.

Les agences avaient **initialement une durée de vie de 10 ans**, étendue à 15 ans par l'article 52 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

**Les agences doivent donc disparaître au 1er janvier 2012.**

La loi du 30 décembre 1996 leur a fixé l'objectif d'un transfert progressif et contrôlé des terrains appartenant au domaine public maritime au bénéfice des communes, des occupants privés ou au bénéfice d'organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social

**Le texte du projet de loi**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, le transfert évoqué est resté à un niveau marginal. **Le bilan de l'action des agences est donc très mitigé.**

Ainsi l'agence des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe a recensé 2.125 dossiers déposés depuis 2002, 400 titres de propriété ayant été délivrés au total. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le bilan est semblable à la Martinique. Ces faibles résultats sont notamment liés au prix et à la procédure de cession elle-même.

Selon un rapport commandé par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'équipement<sup>1</sup>, la mise en œuvre de la loi de 1996 a pu être ralentie notamment par :

- la mise en œuvre tardive des actions ;

---

<sup>1</sup> *Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, Catherine Bersani, Gérard Bougrier, février 2004.*

– « *une trop grande dilution des objectifs éminemment sociaux du processus de cession dans un juridisme parfois excessif* » ;

– un cadrage insuffisant des agences auxquels ont manqué une « feuille de route » et un guidage de la part des autorités de tutelle.

Un rapport d’inspection commandé par l’administration a été publié en juillet 2008 et évoque les modalités de résolution du problème de la régularisation foncière, du transfert aux communes et opérateurs d’habitat social ou encore de lutte contre les constructions illicites.

Le présent article prend acte du fait que cet objectif n’a donc pas été atteint et permet en conséquence de prolonger par décret la durée de vie des agences pour une durée de cinq ans renouvelable deux fois, soit potentiellement quinze ans.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances n’a pas modifié cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Au vu du bilan des agences des cinquante pas géométriques et afin d’atteindre les objectifs fixés par la loi de 1996, votre rapporteur pour avis juge également **nécessaire de prolonger la durée de vie des agences**.

Les informations transmises par le secrétariat d’Etat indiquent que des **projets de réforme législative et réglementaire seraient à l’étude** pour répondre aux difficultés rencontrées en matière de transfert de terrains aux communes et opérateurs d’habitat social, en matière de lutte contre les constructions illicites ou encore d’équipement et d’aménagement des espaces urbains.

<p><b>Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l’adoption de cet article sans modification.</b></p>
--

*Article 24*

(Articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts)

**Revalorisation du plafond de la taxe spéciale d'équipement**

**Commentaire : cet article revalorise le plafond de la taxe spéciale d'équipement destinée aux agences de cinquante pas géométriques.**

**Le droit en vigueur**

La loi du 30 décembre 1996 précitée a prévu **plusieurs ressources pour les agences des cinquante pas géométriques** :

– les subventions européennes, de l'Etat et des collectivités territoriales ;

– les redevances d'occupation du domaine public dues au titre des parcelles des espaces urbains ou des secteurs occupés par une urbanisation diffuse ;

– le produit des cessions prévues par le code général de la propriété des personnes publiques et évoquées *supra*, pour la part restant à la charge des bénéficiaires des cessions, « *après application, le cas échéant, de l'aide exceptionnelle* » prévue par la loi ;

– le produit respectif des taxes spéciales d'équipement (TSE), prévues par les articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts.

La loi n'a prévu **aucune indexation permettant une évolution annuelle du plafond de la TSE, fixé à 1,525 million d'euros en 2002.**

**Le texte du projet de loi**

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les ressources des agences sont de l'ordre de 2 millions d'euros annuellement en moyenne pour chacune d'elles : ces **ressources sont essentiellement constituées par les deux TSE.**

Les ressources nécessaires à l'exécution des missions des agences seront à terme **insuffisantes** : en effet les subventions fournies par les Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) deviennent incertaines et les participations des collectivités territoriales sont, pour des raisons de ressources, limitées.

Il convient donc d'accorder aux agences des moyens supplémentaires afin de leur permettre d'accomplir au mieux leurs missions. C'est pourquoi le présent article actualise le plafond de chaque TSE en le portant à 1,7 million d'euros ; en outre, l'actualisation de ce plafond sera faite sur la base de l'indice annuel des prix à la consommation hors tabac.

Il prévoit aussi son indexation sur la limite de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté un amendement de coordination visant à ce que l'augmentation du plafond de TSE ait lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et non au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### **Propositions de votre commission pour avis**

Votre rapporteur salue cette disposition qui **permet d'améliorer les moyens d'intervention des agences** dont la TSE est la ressource essentielle. Il s'agit certes d'un alourdissement de la fiscalité locale, mais qui reste modéré et il apparaît que l'essentiel du produit de cette taxe revient aux communes et aux habitants sous forme d'études et de travaux d'équipement.

Par ailleurs on peut noter que les établissements publics fonciers ou d'aménagement comparables disposent d'une taxe spéciale d'équipement généralement plafonnée à 20 euros par habitant alors que cette taxe ne représente par exemple qu'environ 3 euros par habitant en Guadeloupe.

**Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 25*

(Article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

### **Cession gratuite aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'immeubles domaniaux en Guyane**

**Commentaire : cet article étend la possibilité de cession gratuite d'immeubles domaniaux en Guyane à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.**

### **Le droit en vigueur**

L'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'en Guyane, les immeubles domaniaux peuvent faire l'objet de :

– concessions gratuites aux collectivités territoriales « *lorsqu'ils sont destinés à être affectés à l'aménagement d'équipements collectifs, à la construction de logements à vocation très social et locatifs aidés ou à des services ou usages publics* » ;

– cessions gratuites aux titulaires des concessions évoquées *supra* ;

– cessions gratuites aux communes ou à un établissement public d'aménagement (dans ce cas précis après accord de la commune de situation des biens) pour constituer des réserves foncières.

Les immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat, dont l'expropriation a été déclarée d'utilité publique, peuvent également être cédés gratuitement aux collectivités territoriales.

Ces dispositions spécifiques visent à faciliter les opérations d'aménagement mises en œuvre par les collectivités territoriales guyanaises et par l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG).

#### **Le texte du projet de loi**

Cet article étend aux groupements des collectivités territoriales la possibilité de bénéficier de :

– concession gratuite d'immeubles domaniaux ;

– cession gratuite d'immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat.

Par ailleurs il étend la possibilité de cession gratuite afin de constituer des réserves foncières à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements, afin de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et d'équipement nécessaires à la satisfaction des besoins de la population. Les collectivités concernées et leurs groupements devront eux aussi recueillir l'accord préalable de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble cédé.

#### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté un amendement de clarification.

#### **Position de votre commission pour avis**

**Le manque de ressource foncière outre-mer a été soulevé par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur pour avis.**

Cet article constitue une **réponse ponctuelle à cette question**, en facilitant ainsi en Guyane la réalisation d'opérations d'aménagement et d'équipement pour répondre aux besoins de la population.

**Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### TITRE III

## LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le présent titre comporte un article unique qui crée le fonds de continuité territoriale.

### *Article 26*

#### **Création du fonds de continuité territoriale**

**Commentaire : cet article créé un fonds de continuité territoriale.**

#### **Le droit en vigueur**

Deux dispositifs existent aujourd'hui pour assurer la continuité territoriale dans l'outre-mer français.

#### **1. La dotation de continuité territoriale**

L'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (LOPOM) a institué la dotation de continuité territoriale : il s'agit d'un **dispositif de soutien au transport aérien des personnes résidant outre-mer**<sup>1</sup>, pour leurs déplacements **entre leur collectivité de résidence et la métropole**.

La dotation prend la forme d'une **enveloppe budgétaire accordée aux collectivités concernées** et se concrétise par un bon accordé au passager, permettant une diminution du prix de son billet d'avion, dans des conditions déterminées par la collectivité bénéficiaire de la dotation.

**Le dispositif a été modifié en 2006 et 2007.** Les modifications ont visé à améliorer la gestion de la dotation de l'Etat, en procédant à son versement échelonné en fonction des besoins réels.

Par ailleurs la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a permis la prise en charge de la desserte métropole-outre-mer dans certaines situations graves et a permis au département de se substituer à la région en cas de refus de cette collectivité de mettre en place l'aide.

---

<sup>1</sup> Dans les régions d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

## 2. Le passeport-mobilité

Le « passeport mobilité » est destiné à **financer les déplacements d'étudiants ou d'autres personnes voyageant pour motif de formation professionnelle entre la métropole et l'outre-mer**. Il a été mis en place par une circulaire du 8 août 2002. Il est régi par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004.

Le passeport est géré par l'Etat qui peut cependant, en vertu de l'article 1 du décret précité, en confier la gestion « *à un organisme agissant dans les domaines de l'aide aux étudiants, aux personnes en formation ou à l'insertion professionnelle* ».

Il est constitué par la remise d'un billet d'avion ou par le remboursement du coût du billet pour la part non prise en charge par d'autres organismes (comme les conseils régionaux et généraux), sur la base d'un billet dans la classe la plus économique.

### Le bilan des deux dispositifs

#### 1. Le bilan mitigé de la dotation de continuité territoriale

Pour l'exercice 2008, le budget de la dotation de continuité territoriale s'est élevé à près de **33,3 millions d'euros**. Les bilans pour 2008 ne sont pas encore disponibles, tout comme les chiffres de consommation des crédits.

#### BILAN DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE EN 2007

	Crédits 2007 (en euros)	Crédits consommés (en euros)	Nombre de bons émis	Part des crédits consommés
Guadeloupe <sup>1</sup>	6 223 869	4 876 800	28 788	78 %
Martinique	5 172 848	11 442 502	35 121	221 %
Guyane	2 025 584	0	0	0 %
Réunion	8 602 244	20 007 307	38 730	233 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	120 468	174 860	703	145 %
Mayotte	1 739 772	2 377 359	3 609	137 %
Wallis-et-Futuna	299 332	291 134	1 271	156 %
Polynésie française	4 332 068	3 722 684	3 530	86 %
Nouvelle-Calédonie	4 112 332	4 837 271	9 801	118 %

<sup>1</sup> Les données relatives à la Guadeloupe incluent Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Des **disparités importantes** existent entre collectivités : la Guyane n'a jamais mis en place la dotation. Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, il semblerait qu'en 2008 la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont fait peu profité leurs ressortissants de cette aide. La consommation globale de crédits en 2008 devrait donc être nettement inférieure.

**La mise en œuvre du dispositif a été tardive**, comme le montre le taux de consommation des crédits supérieur à 100 % pour certaines collectivités, qui illustre la récupération des montants des années antérieures non consommés.

Par ailleurs, **l'Union Européenne et les collectivités territoriales<sup>1</sup> n'ont jamais contribué à financer les actions** de continuité territoriale alors que tel était l'objectif du dispositif lors de sa création.

## 2. Le succès du passeport mobilité étudiants

BILAN DU PASSEPORT MOBILITÉ ENTRE 2005 ET 2007

	2005		2006		2007	
	Coût (en millions d'euros)	Nombre de dossiers	Coût (en millions d'euros)	Nombre de dossiers	Coût (en millions d'euros)	Nombre de dossiers
Passeport mobilité étudiants	15,4	14 760	17,8	15 341	17,1	17 534
Passeport mobilité formation	5,2	6 756	4,9	6 767	5,1	6 643
<b>Total</b>	<b>20,6</b>	<b>21 516</b>	<b>22,7</b>	<b>22 108</b>	<b>22,1</b>	<b>24 177</b>

**Depuis la création** du passeport mobilité en 2002, **près de 95.000 passeports ont été délivrés** (dont plus de 60.000 aux étudiants) pour un coût de 90 millions d'euros.

**Les modalités de gestion** du « passeport mobilité » ont cependant fait l'objet de **critiques**. Ses conditions d'attribution apparaissent en effet insuffisamment encadrées et des abus ont été constatés. Ainsi par exemple, le décret n° 2004-163 précité ne prévoit aucune condition de ressources.

**Un impact négatif du dispositif sur l'attractivité des universités ultramarines a également été évoqué** même si un tel effet semble avoir été

---

<sup>1</sup> Selon les informations fournies par le ministère, les crédits des collectivités consacrés aux bénéficiaires des aides ne sont pas à l'heure actuelle significatifs.

exclu par un travail d'évaluation conduit sous l'égide du secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

#### **L'IMPACT DU PASSEPORT MOBILITÉ SUR LES UNIVERSITÉS ULTRAMARINES**

L'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ont produit, à la demande du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, un rapport sur le passeport mobilité.

Ce rapport indique que le passeport n'a eu que peu de conséquences sur les effectifs des universités ultramarines, tant en nombre global d'étudiants qu'en flux de nouveaux entrants. Le rapport conclut donc que le passeport n'a pas eu d'effet négatif sur les établissements ultramarins.

Cependant il indique que ce dispositif pose clairement la question de l'attractivité de l'offre de formation de ces établissements. Cette dernière doit être analysée en fonction d'une politique globale d'offre de formation d'enseignement supérieur qui doit être adaptée aux besoins du développement de ces territoires, mais aussi au regard du coût relatif de l'amélioration de cette offre par rapport au coût du dispositif du passeport mobilité. En effet mettre en place une offre de formation propre à remplacer les filières demandées par les candidats à des études en métropole serait beaucoup plus coûteux que le dispositif du passeport mobilité.

Par ailleurs, la réussite du passeport mobilité a **un revers, son coût**, qui augmente considérablement, notamment le volet étudiant et ce pour plusieurs raisons : la démographie, l'élévation du nombre de bacheliers et les critères trop larges du dispositif. Cela a abouti aux difficultés connues en 2006, avec un retard dans le remboursement des billets du fait de l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances, ce qui a posé des problèmes pratiques pour les familles concernées.

De son côté **le passeport formation n'a pas posé de problème particulier** et constitue une réussite.

#### **Le texte du projet de loi**

##### **1. La globalisation des crédits et l'harmonisation des conditions d'attribution**

Le présent article **globalise les crédits** des deux dispositifs précités **dans un fonds de continuité territoriale** finançant l'aide à la mobilité des ultramarins<sup>1</sup>.

Les ressources de ce fonds sont fixées chaque année par la loi de finances. Votre rapporteur pour avis note d'ailleurs que le programme 123 de la mission Outre-mer prévoit **49 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP) pour 2009**,

---

<sup>1</sup> *Le passeport mobilité formation reste hors du champ de ce fonds.*

49,9 millions d'euros pour 2010 et 50,8 millions d'euros pour 2011, dans le cadre de la programmation triennale.

Il **harmonise** par ailleurs **les conditions d'attribution du passeport-mobilité** destiné aux étudiants **et de l'aide à la continuité territoriale**, qui remplace la dotation de continuité territoriale et est destinée à financer une partie du titre de transport pour les résidents en outre-mer pour les trajets entre la métropole et leur lieu de résidence.

Les deux aides reposeront sur les mêmes principes :

– **un forfait** pour le remboursement des billets d'avion : cela devrait permettre une meilleure maîtrise du coût du bon de transport délivré ;

– soumis à une **éligibilité sous plafond de ressources**, qui devrait être fixé par arrêté. Cela devrait entraîner une diminution du nombre de bénéficiaires pour les étudiants.

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis sur ce dernier point, le projet de décret ne pourra, pour les étudiants, être calqué sur le système des bourses dès lors que 64 % des bénéficiaires du dispositif pour les années 2006/2007 et 2007/2008 n'étaient pas boursiers.

D'autres éléments importants peuvent être soulignés.

Le passeport mobilité s'appliquera aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé hors de leur collectivité d'origine, seuls pouvant bénéficier de cette aide ceux inscrits dans cet établissement en raison de la saturation ou de l'inexistence, dans leur collectivité d'origine, de la filière qu'ils ont choisie. Cette disposition reprend les conditions initialement fixées par le 3° de l'article 2 du décret n° 2004-163 précité.

L'aide à la continuité territoriale concerne le **déplacement des résidents ultramarins entre leur collectivité de résidence et la métropole et entre collectivités au sein d'une même zone géographique**<sup>1</sup>. Elle peut aussi financer la réduction du prix des titres de transport **à l'intérieur d'une même collectivité**, en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire. Cette possibilité devrait trouver une application dans les archipels et notamment à la Guadeloupe.

Les deux aides ne sont pas cumulables.

### **3. Des modalités de gestion différentes**

Tandis que le passeport mobilité reste géré directement par l'Etat, la **gestion de l'aide à la continuité territoriale est déléguée par l'Etat** aux régions et collectivités, dès lors que ces dernières en font la demande et

---

<sup>1</sup> Le décret devrait préciser les possibilités de bénéficier de cette aide pour des dessertes entre collectivités ultramarines.

qu'elles **abondent les crédits consacrés par l'Etat** à ce dispositif, dans une proportion au moins égale à la moitié de ces crédits.<sup>1</sup>

Votre rapporteur pour avis note d'ailleurs que la possibilité prévue par le dispositif de la dotation de continuité territoriale, permettant au département de gérer l'aide si la région n'en faisait pas la demande, disparaît. Cette mesure était destinée principalement à garantir aux ressortissants guyanais de pouvoir bénéficier de l'aide, mais elle ne s'est pas avérée opérationnelle.

#### LA COUR DES COMPTES ET LA GESTION DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

La centralisation partielle de la gestion du passeport mobilité est liée aux critiques formulées notamment par la Cour des Comptes sur la grande disparité des modes de gestion de la dotation de continuité territoriale. Cette disparité a induit un manque de visibilité du dispositif et par ailleurs, la remontée des informations a été rendue difficile, rendant délicat le suivi de la mesure et la prévision pour les années à venir.

De ce fait, le Gouvernement a un temps envisagé de généraliser le principe de gestion de l'ensemble des dispositifs de continuité territoriale par un opérateur unique mandaté par l'Etat.

La **répartition de l'aide à la continuité territoriale entre les collectivités ultramarines** est fixée par décret. Elle est **fonction des conditions du transport aérien entre ces collectivités et la métropole** et de leur démographie. La répartition devrait donc tenir compte de la distance, de la population potentiellement bénéficiaire, des conditions de concurrence entre compagnies aériennes sur ces destinations et de la difficulté de la desserte intérieure. Le décret prévoit aussi les conditions de versement à la collectivité, les liaisons de transport éligibles et les modalités d'établissement et de transmission des bilans de ces actions au représentant de l'Etat.

#### 4. L'évaluation des tarifs aériens

L'évaluation des tarifs réellement pratiqués est **nécessaire pour juger de la desserte aérienne de l'outre-mer**.

Or il n'existe actuellement pas de moyen fiable pour constituer des statistiques en la matière, en raison de la très grande diversité des tarifs proposés par les transporteurs dans le cadre de leur politique d'optimisation des recettes. Le V de cet article pose donc, en créant un **article L. 330-3-1 du code de l'aviation civile**, la base législative permettant le **recueil de données sur la structure des coûts et des billets d'avion auprès des transporteurs**

---

<sup>1</sup> Cette condition veut remédier au manque d'engagement des collectivités territoriales en soutien à la dotation de continuité territoriale.

**aériens desservant les départements d'outre-mer**<sup>1</sup>. Les statistiques ainsi établies permettront de mesurer l'évolution de ces dessertes. Un décret en Conseil d'Etat devrait déterminer les conditions d'application de cette disposition.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances n'a pas modifié cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis souligne que la continuité territoriale est un sujet essentiel pour l'outre-mer et ses habitants, puisqu'elle constitue **un des attributs de la citoyenneté**.

Il salue la mise en place de ce **fonds qui devrait permettre de mieux encadrer** la gestion des crédits destinés à la continuité territoriale et éviter les abus. Il considère également comme très positive l'évaluation des tarifs aériens, un principe qui se situe dans le droit fil de l'article 1<sup>er</sup> A du présent projet de loi introduit par la commission des finances et qui doit assurer une réelle transparence quant à la formation des prix.

Cependant, parallèlement à l'évaluation des tarifs, la **priorité doit également être donnée à l'amélioration de la desserte et des tarifs**. Les actions conduites depuis quelques mois par le gouvernement méritent de ce point de vue d'être saluées.

#### **LES MESURES PRISES EN FAVEUR DE L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE DE L'OUTRE-MER**

Le Président de la République et le Gouvernement ont souligné à plusieurs reprises l'intérêt qu'ils portent à l'amélioration des conditions de desserte des territoires ultramarins. Ainsi le désenclavement des ces territoires constitue un des cinq objectifs majeurs de la stratégie de croissance pour l'outre-mer présentée le 27 novembre 2008.

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer et le délégué interministériel à l'égalité des chances des français d'outre-mer ont ainsi mené de longues discussions sur le sujet. Ces discussions ont abouti : le 22 janvier 2009, trois compagnies desservant les départements d'outre-mer ont signé une charte d'engagement volontaire par laquelle chacune accepte de mettre en place des dispositions tarifaires avantageuses sur leurs lignes vers ces départements, en particulier en très haute saison.

Les territoires du Pacifique, du fait de la particularité de leur desserte n'ont pas encore été inclus dans les discussions, mais le secrétaire d'Etat a indiqué souhaiter qu'ils fassent prochainement l'objet de démarches similaires, de manière à ce que des engagements de même nature soient obtenus les concernant.

---

<sup>1</sup> *Le recueil de données ne concerne que les transporteurs aériens desservant les départements d'outre-mer car seuls les départements d'outre-mer sont soumis à la réglementation communautaire.*

Si ces initiatives sont intéressantes, votre rapporteur pour avis considère qu'il est **possible d'aller plus loin encore**.

Votre rapporteur note en effet **qu'en Corse existe un régime d'aide sociale au transport des passagers à partir de la métropole**.

Le quatrième alinéa de l'article L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *pour les liaisons de dessertes aériennes ou maritimes, la collectivité territoriale de Corse peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers* ». Le régime mis en place en Corse attribue à tous les résidents de Corse mais aussi à certaines catégories de métropolitains<sup>1</sup> une réduction de 30 % du prix de leur voyage, quel que soit le nombre de voyages effectués.

La collectivité territoriale de Corse compense chaque année aux compagnies maritimes et aériennes les tarifs réduits appliqués. Cette dépense est financée par une dotation de continuité territoriale versée par l'Etat à la collectivité territoriale de Corse, au terme de l'article 78 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. En 2007, cette dotation a atteint 181 millions d'euros.

Votre rapporteur considère que **le modèle corse est un exemple intéressant** et en conséquence, il vous propose un **amendement** visant à ce que le Gouvernement remette un rapport au Parlement examinant les conditions de mise en place d'un « tarif résident » dans les départements d'outre-mer, c'est-à-dire de tarifs réduits sur les liaisons aériennes entre la métropole et ces départements pour les résidents ultramarins.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Moins de 25 ans, plus de 60 ans, étudiants de moins de 27 ans, personnes voyageant en famille, personnes handicapées.

## TITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES

Le Titre IV compte sept articles. La commission des affaires économiques s'est saisie pour avis des articles suivants :

– l'article 30 qui proroge les autorisations délivrées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) aux services radios diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie ;

– l'article 31 qui ratifie plusieurs ordonnances : la commission s'est saisie de celles qui relèvent de son champ de compétence ;

– l'article 32 qui habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à l'extension, à l'adaptation ou à l'actualisation de dispositions législatives outre-mer : la commission s'est également saisie des demandes d'habilitation relevant de son champ de compétence ;

– l'article 33 qui crée une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

#### *Article 30*

#### **Prorogation des autorisations délivrées par le CSA aux services radio-diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie**

**Commentaire : cet article proroge jusqu'au 31 décembre 2011 les autorisations délivrées par le CSA aux services de radio diffusés par voie hertzienne en Nouvelle-Calédonie avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.**

#### **Le droit en vigueur**

Le I de l'article 28-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit que les autorisations délivrées aux services de radio sont valables pour une durée ne pouvant excéder dix ans (cinq ans pour les autorisations délivrées aux services de radio en mode analogique).

Les autorisations sont reconduites par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dans la limite de deux fois cinq ans en sus de l'autorisation initiale.

### **Le projet de loi**

En application des accords de Matignon de juin 1988 et des accords de Nouméa de mai 1998, **les compétences de communication audiovisuelle pourraient être exercées par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie** qui sera formé après les prochaines élections de juin 2009, **s'il le décide**.

En conséquence, cet article **proroge les autorisations délivrées par le CSA aux radios** diffusées par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie, jusqu'au 31 décembre 2011.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les autorisations concernant quatre services de radiodiffusion arrivaient à échéance en janvier 2009, et avaient déjà été reconduites par deux fois. En vertu de l'article 28-1 précité, le CSA aurait donc dû lancer un nouvel appel à candidatures. Le paysage radiophonique aurait ainsi été figé en Nouvelle-Calédonie jusqu'en 2014.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a supprimé cet article.

### **Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis juge la suppression de cet article par la commission des Finances entièrement justifiée.

En effet **l'article 24 de la loi**, non encore promulguée et déferée au Conseil constitutionnel, **relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision**, adoptée par l'Assemblée nationale le 3 février 2009 et par le Sénat le 4 février 2009 **comprend une disposition similaire à celle du présent article**.

Cependant **la durée de prorogation a été écourtée de deux ans** et ramenée au 31 décembre 2009.

Votre rapporteur pour avis salue d'ailleurs cette modification qui permet de ne pas figer le paysage radiophonique néocalédonien : ainsi le Congrès de Nouvelle-Calédonie, s'il le décide, pourra procéder lui-même à l'appel à candidatures. S'il ne le décide pas, le CSA lancera alors lui-même la procédure.

<p><b>Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à la suppression de cet article.</b></p>
--

*Article 31*

**Ratification d'ordonnances et modification  
de l'organisation judiciaire mahoraise**

**Commentaire : cet article ratifie plusieurs ordonnances et modifie l'organisation judiciaire en vigueur à Mayotte.**

**Le texte du projet de loi**

Le présent article ratifie notamment des ordonnances intervenues en 2007 sur le fondement des articles 38 et 74-1 de la Constitution, dont deux entrent dans le champ de compétence de la commission des affaires économiques.

**1. L'ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 relative à la mise en œuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction du 3 mars 1973 (8° du I de l'article 31).**

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.

**L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION**

L'article 38 de la Constitution régit traditionnellement les ordonnances. Cependant a été introduit dans la Constitution par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 l'article 74-1 de la Constitution.

Cet article dispose que « *dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure* ».

Il précise par ailleurs que l'avis des assemblées délibérantes<sup>1</sup> et du Conseil d'Etat est nécessaire avant que les ordonnances soient prises en conseil des ministres. Il impose enfin un délai de ratification par le Parlement de dix huit mois après la publication de l'ordonnance.

---

<sup>1</sup> La présente ordonnance indique ainsi que l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna ainsi que l'assemblée de Polynésie française ont été saisies pour avis le 22 février 2008. Il n'a pas été possible à votre rapporteur pour avis d'accéder à l'éventuel avis rendu par ces assemblées. Cependant votre rapporteur pour avis note que l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit un délai d'un mois pour l'assemblée de Polynésie afin de rendre un avis et que, « le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné ».

L'article 74-1 a été modifié par l'article 30 *sexies* de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République : le Gouvernement est désormais habilité à « *adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée* ».

Sur les quatre premières années de mise en œuvre du dispositif (2005-2008), ce dernier a conduit à la publication de 12 ordonnances, parmi lesquelles la présente ordonnance, et huit ordonnances ont été expressément ratifiées.

La présente ordonnance vient **combler le vide juridique qui demeure** sur la question de l'application de la convention sur le commerce internationale des espèces de faune et de flore sauvage, dite « CITES » à la Polynésie française et à Wallis et Futuna.

La France a en effet adhéré à cette convention le 11 mai 1978 et cette dernière est entrée en vigueur sur le territoire français le 9 août 1978. L'article L. 412-1 du code de l'environnement prévoit ainsi son application sur le territoire national.

Rien n'est cependant prévu pour la Polynésie française et pour Wallis et Futuna, l'Etat devant, conformément à la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et à la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer, fixer les modalités d'application d'une telle convention dans ces deux collectivités ainsi que le dispositif de sanction de leur violation.

Du fait de cette situation, le secrétaire général de la convention CITES a **enjoint à plusieurs reprises à la France de remédier à ce manque**, sous peine de sanction dans le cadre du comité permanent, la sanction pouvant prendre la forme d'une interdiction d'exportation de spécimens CITES par les territoires concernés.

Cette ordonnance comporte donc deux articles rendant applicable la convention à la Polynésie française (article 1<sup>er</sup>) et à Wallis-et-Futuna (article 2) :

– les dispositions de l'article L. 412-1 du code de l'environnement selon lesquelles tout échange, de nature commerciale ou non, d'espèces de faune non domestiques ou de flore non cultivées doit faire l'objet d'une autorisation dont les conditions de délivrance sont fixées par décret en Conseil d'Etat ;

– le dispositif du 3° de l'article L. 415-3 du même code qui punit de peine délictuelle la production et les échanges de tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 précité ou des règlements pris pour son application.

**2. L'ordonnance n° 2008-697 du 11 juillet 2008 relative à l'application à Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (9° du I de l'article 31).**

L'article 102 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises accordait au Gouvernement, conformément à l'article 38 de la Constitution, une habilitation pour prendre dans les douze mois une ordonnance adaptant cette loi à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette collectivité se voit certes appliquer depuis octobre 1977 la quasi-totalité des textes édictés en métropole, mais le législateur souhaitait éviter l'application directe de **dispositions nécessitant des adaptations, notamment en matière de droit du travail et de droit commercial.**

L'ordonnance prévue n'ayant pu être publiée dans le délai imparti, une nouvelle habilitation a été accordée au Gouvernement par le a du 15° du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2008 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, pour une durée de douze mois.

En outre, le c du 15° du I précité a habilité le gouvernement à réformer par ordonnance l'organisation et le fonctionnement de la chambre interprofessionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>1</sup>.

Au préalable votre rapporteur pour avis note que **le périmètre de l'adaptation de la loi n° 2005-882 précitée a été modifié** : son article 69 qui complétait le code du domaine de l'Etat a été maintenu en vigueur à titre de texte réglementaire par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 qui a créé la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, qui s'est substitué au code du domaine de l'Etat, jusqu'à la parution de la partie réglementaire de ce code.

Par ailleurs les nombreuses dispositions de la loi qui modifiaient le code du travail n'ont plus lieu d'être adaptées, l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 ayant créé la partie législative d'un nouveau code du travail, qui contient dans chacune de ses parties un livre relatif aux adaptations outre-mer. Ce nouveau code du travail est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008.

Ensuite, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a créé au sein du code général des collectivités territoriales une sixième partie, dont le livre IV porte sur Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article LO 6414-1 de ce code reprend la liste des secteurs échappant dans cette collectivité à la compétence de l'Etat et relevant de la compétence de la collectivité, en l'occurrence notamment la fiscalité et l'urbanisme. Ainsi l'adaptation prévue par la loi n° 2005-882 précitée ne peut porter sur les articles modifiant le code général des impôts et le code de l'urbanisme.

---

<sup>1</sup> Régie jusque là par l'ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives au domaine industriel, agricole et commercial.

Enfin, la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a inséré, dans la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, un article 81-II qui précise les dispositions de cette loi non applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon ou qui y font l'objet d'adaptations.

**L'article 1<sup>er</sup>** de la présente ordonnance prévoit donc les dispositions suivantes :

– le I indique que 19 articles ou parties d'articles de la loi n° 2005-882 ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. Outre les articles du code général des impôts et du code de l'urbanisme évoqués *supra*, ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon plusieurs modifications du code de la sécurité sociale prévues par la loi précitée. En effet, en raison des particularités de cette collectivité, cette dernière dispose d'un régime spécifique de sécurité sociale. Le gouvernement juge préférable de renvoyer les modifications de ce régime à un texte législatif d'ambition plus large en matière de protection sociale et une ordonnance est d'ailleurs prévue par le 3° du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 précitée<sup>1</sup> ;

Sont également écartées les dispositions relatives au droit des transports terrestres et fluviaux : il n'y a en effet pas de navigation fluviale à Saint-Pierre-et-Miquelon et les articles législatifs modifiés par la loi du 2 août 2005 précitées se réfèrent à des règlements communautaires, qui ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Enfin ne sont pas étendues les dispositions relatives aux chambres de métiers et aux chambres régionales des métiers.

Votre rapporteur note cependant que l'article 25 de la loi n° 2005-882 précitée est visé comme ne s'appliquant pas à Saint-Pierre-et-Miquelon. Or cet article a été abrogé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME). Il n'apparaît cependant pas nécessaire de modifier l'ordonnance, l'article 102 indiquant les dispositions qui ne s'appliquent pas à Saint-Pierre-et-Miquelon.

– le II modifie le code du commerce : ainsi les modifications de ce code induites par la loi du 2 août 2005 précitée sont rendues applicables au prix de quelques adaptations, notamment la modification de dates d'entrée en vigueur dès lors que, pour la métropole et les départements d'outre-mer, ces dates sont déjà dépassées. Certaines dispositions relatives aux chambres régionales de commerce et d'industrie et aux compétences des chambres de commerce sont également exclues ;

– le III apporte quelques adaptations de dates pour l'entrée en vigueur de dispositions de la loi de 2005 ;

---

<sup>1</sup> Ce paragraphe prévoit en effet que le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures destinées notamment à l'« actualisation du droit du travail et de la protection sociale outre-mer aux fins d'améliorer le régime de protection sociale applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ».

– enfin, le IV écarte l’application à Saint-Pierre-et-Miquelon d’une partie de l’article L. 347-3 du code du travail, cette mesure qui concerne les entreprises de transport se référant à trois règlements communautaires.

**L’article 2** réécrit l’article 28 de l’ordonnance n° 77-1106 du 26 septembre 1977. il rend applicable à la chambre d’agriculture, de commerce, d’industrie, des métiers et de l’artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions du titre I<sup>er</sup> du Livre VII du code de commerce relatives aux chambres de commerce et d’industrie, telles qu’elles sont adaptées pour Saint-Pierre-et-Miquelon par le Titre I<sup>er</sup> du Livre IX du même code. Quelques adaptations supplémentaires sont prévues cependant par l’ordonnance :

– le maintien de la non application du régime des catégories et sous-catégories professionnelles ;

– la répartition des électeurs en trois collèges (agriculture ; artisanat et métiers ; industrie, commerce et services) ;

– la fixation à dix-huit du nombre de membres de la chambre (au lieu de seize actuellement) afin de permettre la représentation des agriculteurs.

L’article 2 abroge également l’article 19 de l’ordonnance n° 77-1106 précitée relatif aux recettes fiscales : en effet l’article L. 917-4 du code de commerce, plus respectueux des prérogatives fiscales de la collectivité territoriale, s’applique.

Enfin il prévoit une nouvelle rédaction de l’article 19 de la même ordonnance afin d’appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon les textes législatifs et réglementaires contenant une référence à une chambre consulaire, cette référence étant remplacée par une référence à la CACIMA.

**L’article 3** abroge l’article 9 de la loi n° 2000-1213 du 13 décembre 2000 d’orientation pour l’outre-mer, qui avait rebaptisé une première fois la chambre de Saint-Pierre-et-Miquelon afin de rattacher l’agriculture à son champ de compétence.

**L’article 4** prévoit la possibilité pour le président de la CACIMA de participer aux réunions de l’assemblée permanente des chambres d’agriculture.

**L’article 5** précise que les mandats des membres de la CACIMA seront soumis à renouvellement à la même date que les mandats des membres des chambres de commerce et d’industrie de métropole et des départements d’outre-mer.

**L’article 6** indique enfin qu’un décret en Conseil d’Etat précisera les modalités d’application de la présente ordonnance.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté deux amendements sur le présent article, aucun ne portant sur les ordonnances relevant du champ de votre commission.

### **Position de votre commission pour avis**

Les conditions fixées par les articles 38 et 74-1 de la Constitution ayant été respectées dans les deux cas, votre rapporteur pour avis juge que rien ne s'oppose à la ratification de ces deux ordonnances. S'agissant de l'ordonnance n° 2008-527, il juge par ailleurs que la ratification constitue la réponse adéquate aux demandes répétées du secrétaire général de la CITES et devrait permettre à la France de ne pas être sanctionnée par le comité permanent de la CITES.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article en ce qui concerne les deux ordonnances qu'elle a examinées.**

### *Article 32*

#### **Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance**

**Commentaire : cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures d'extension, d'adaptation ou d'actualisation dans des matières relevant du domaine législatif.**

#### **Le texte du projet de loi**

**1. Deux demandes d'habilitation entrant dans le champ de compétence de la commission des affaires économiques.**

Le I du présent article autorise le gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, des mesures d'extension, d'adaptation ou d'actualisation dans des matières relevant du domaine législatif. Cette autorisation porte notamment sur plusieurs domaines relevant du champ de compétence de la commission des affaires économiques :

**– l'extension et l'adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie des dispositions relatives à la télévision**

**numérique terrestre, à la télévision mobile personnelle et à la télévision en haute définition ;**

Cette demande d'habilitation vise à assurer le lancement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie d'une offre de services diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, incluant notamment des services locaux, des services nationaux et des services en haute définition.

**– l'extension et l'adaptation du code des postes et communications électroniques à Wallis-et-Futuna ;**

D'après les informations fournies à votre rapporteur pour avis, cette demande d'habilitation vise notamment à **moderniser le dispositif local en vigueur en mettant fin au monopole d'Etat** dans ce secteur, en étendant la législation nationale sur les télécommunications et en conduisant un projet de câblage permettant une couverture téléphonique satisfaisante du territoire.

Aujourd'hui la législation qui est applicable à Wallis-et-Futuna en matière de télécommunications présente en effet des caractéristiques obsolètes au regard des évolutions techniques, administratives et juridiques : un monopole d'Etat ancien y existe puisque la compétence de l'Etat, en matière de communications extérieures et intérieures repose sur des textes antérieurs à 1961, en vertu de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 sur l'organisation des pouvoirs publics dans les îles Wallis-et-Futuna.

Le II de l'article prévoit que ces ordonnances seront **prises dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi**. Il indique également que les projets de loi de ratification devront être déposés devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication.

**2. Le renouvellement d'un délai d'habilitation prévu pour certains domaines relevant du champ de compétence de la commission des affaires économiques.**

Le III et le IV du présent article visent à **octroyer au gouvernement un nouveau délai pour prendre un ensemble d'ordonnances pour lesquelles il avait été habilité par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007** et à étendre le champ de cette habilitation.

– le III vise à prolonger l'habilitation accordée au gouvernement, qui s'est terminée le 31 août 2008, jusqu'à un an après la promulgation de la présente loi, à prendre des ordonnances dans une série de matières dont certaines entrent dans le champ de compétence de la commission des affaires économiques ;

**MATIÈRES CONCERNÉES PAR LE III DE L'ARTICLE 32 DANS LE CHAMP DE COMPÉTENCE  
DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

– Extension à Wallis-et-Futuna, avec les adaptations rendues nécessaires par l'organisation de cette collectivité, des dispositions législatives relatives aux contrats et marchés de l'Etat ;

– Extension à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, ou, le cas échéant, adaptation, de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, du code de l'artisanat et du code de ports maritimes ;

– Extension à la Nouvelle Calédonie, avec les adaptations rendues nécessaires par le statut de la Nouvelle-Calédonie, dans les matières relevant de la compétence de l'Etat des dispositions relatives aux contrats et marchés de l'Etat ;

– Extension à la Polynésie française, avec les adaptations rendues nécessaires par l'organisation particulière de cette collectivité, dans les domaines relevant de la compétence de l'Etat des dispositions relatives aux contrats et marchés de l'Etat.

– le IV remplace, dans l'article 19 de la loi du 21 février 2007 précitée, les termes « *contrats et marchés de l'Etat* » par les mots « *contrats et marchés de l'Etat et de ses établissements publics* ». Il s'agit ainsi d'étendre l'habilitation autorisant le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives aux contrats passés par l'Etat à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

**Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a supprimé l'autorisation donnée au gouvernement de prendre par ordonnance les mesures tendant à « *étendre et adapter aux collectivités territoriales les dispositions relatives à la télévision numérique terrestre, à la télévision mobile personnelle et à la télévision en haute définition* ».

Elle a supprimé également l'extension de l'habilitation prévue par les III et IV de cet article.

**Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur considère que **la suppression par la commission des Finances de l'habilitation relative à la télévision numérique terrestre est justifiée.**

En effet l'article 23 de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision précitée habilite le gouvernement à « *prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois (...)* toute mesure relevant du domaine de la loi et de la compétence de l'Etat, tendant :

– à adapter aux départements et régions d’outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions relatives à la télévision numérique terrestre ;

– à étendre et adapter dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie les dispositions relatives à la télévision numérique terrestre ».

Le champ de cette habilitation a été précisé par rapport à la demande d’habilitation figurant dans le présent article mais il reste strictement identique : il inclut en effet la télévision mobile personnelle (TMP), non mentionnée explicitement, mais qui constitue une forme particulière de service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, expressément visée.

S’agissant de l’habilitation en faveur de l’extension du code des postes et communications électroniques à **Wallis-et-Futuna**, votre rapporteur estime **nécessaire d’étendre la législation nationale sur les télécommunications afin de mettre fin au monopole d’Etat** et de conduire un projet de câblage permettant une couverture téléphonique satisfaisante du territoire.

S’agissant des III et IV du présent article, votre rapporteur note qu’en effet le délai que le III prévoit de proroger a expiré le 31 août 2008, 18 mois après la date de la loi d’habilitation n° 2007-224 du 21 février 2007. Il ne paraît donc pas possible d’étendre la durée de cette habilitation en fixant une nouvelle date d’expiration. Quant à l’extension du champ de l’habilitation prévue au IV, les délais d’habilitation étant caducs, elle ne paraît pas utile.

Suivant les conclusions de la commission des finances, votre rapporteur pour avis souligne **qu’il revient désormais au gouvernement de demander expressément une nouvelle habilitation** à prendre certaines des ordonnances pour lesquelles il avait été habilité par la loi du 21 février 2007 précitée.

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l’adoption de cet article sans modification en ce qui concerne l’habilitation qu’elle a examinée.**

*Article 33*

**Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer**

**Commentaire : cet article crée une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.**

**Le droit en vigueur**

Les articles 5 et 38 de la **loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer** prévoyaient une **évaluation triennale** des dispositifs de défiscalisation et d'exonération de charges sociales mis en place par la loi, assortie d'une information du Parlement.

Le 5 juillet 2006 a donc été mise en place la **Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM)**. Cette dernière a commencé ses travaux en septembre 2006.

**LES TRAVAUX DE LA CNELPOM**

La CNELPOM a mené **deux séries d'auditions** :

– une série d'auditions destinées à analyser les bilans et les études lancés par le gouvernement pour satisfaire aux exigences de la loi (rapports d'inspection, rapports d'enquête et études réalisés à l'initiative du ministère de l'outre-mer ; rapport et avis du Conseil économique et social) ;

– une série d'auditions pour entendre les bénéficiaires et acteurs des dispositifs (représentants d'entreprises, cabinets de défiscalisation, opérateurs du logement social...).

**Les travaux de la commission ont abouti à :**

– l'instauration dans le code général des impôts, par le décret n° 2007-1661 du 23 novembre 2007, d'une obligation de déclaration de recours au dispositif de défiscalisation de plein droit pour les personnes morales « monteurs » des dossiers de défiscalisation des investissements selon la procédure d'externalisation. Jusqu'alors aucune donnée n'étant disponible pour la défiscalisation de plein droit, il était impossible de mener un travail d'évaluation en la matière ;

– l'article 20 du présent projet de loi, à savoir l'instauration d'un dispositif de défiscalisation du logement social.

La CNELPOM a dressé le **bilan de la loi de programme**, jugeant que les exonérations de charges sociales et la défiscalisation jouaient un rôle central économiquement et socialement outre-mer. Elle a estimé leur bilan positif à l'exception du logement social<sup>1</sup>.

Elle a cependant jugé que les données statistiques disponibles étaient lacunaires et qu'il était donc difficile de faire une évaluation approfondie de la loi.

---

<sup>1</sup> Cf. exposé général du présent rapport.

### **Le texte du projet de loi**

**L'évaluation des politiques publiques est une exigence de la gestion moderne des crédits**, symbolisée notamment par le vote de la loi organise du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). A ce titre, **le bilan de la CNELPOM paraît positif et cette dernière a montré la pertinence d'un outil d'évaluation** des politiques publiques conduites outre-mer.

Le présent article consolide cette commission en créant une **Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat en outre-mer dont les missions seront plus larges que la CNELPOM**.

Cette commission est **composée majoritairement de parlementaires** à parité des deux assemblées. Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la commission devrait rendre compte de ses activités par un rapport annuel transmis aux commissions compétentes du Parlement et au gouvernement avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, ce qui devrait permettre d'informer le Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances.

Elle établira tous les trois ans un **rapport d'évaluation de l'impact socio-économique de l'application des titres I à III du présent projet de loi**. Elle sera chargée du suivi de la mise en œuvre des mesures d'aide au développement économique et social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Cet article supprime en conséquence les articles 5 et 38 de la loi de programme pour l'outre-mer cités *supra*.

### **Les modifications introduites par la commission des finances**

La commission des finances a adopté trois amendements sur cet article :

– elle a prévu que la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer rende compte des mécanismes de formation des prix, en évaluant notamment l'impact de l'organisation des circuits de distribution et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur ces prix ;

– elle a prévu que la commission soit informée sur l'évaluation des conséquences du projet de loi en matière de formation professionnelle outre-mer ;

– elle a supprimé l'intervention d'un décret pour fixer les modalités d'application de cet article, considérant que cette mention n'est pas nécessaire au regard des dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir réglementaire.

**Position de votre commission pour avis**

Votre rapporteur pour avis **approuve la création de cette commission**. La mise en place de dispositifs spécifiques outre-mer rend en effet nécessaire l'existence d'une telle structure. Il salue également la place importante que devraient jouer les élus ultramarins dans cette commission, signe d'une volonté d'associer les acteurs des territoires à ces évaluations.

Il **approuve par ailleurs les modifications introduites par la commission des Finances** visant à ce que la commission d'évaluation travaille notamment sur les mécanismes de formation des prix qui sont au centre des préoccupations des populations ultramarines, et sur les dispositifs en matière de formation professionnelle.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les modalités d'application du présent article pourront être précisées par décret ou dans le règlement intérieur de la future commission. Le projet de décret d'application renvoie ainsi à la Commission la responsabilité de définir dans son règlement intérieur « *les modalités d'organisation de ses travaux, d'établissement et de communication des documents et d'exercice de sa compétence* ».

**Votre commission pour avis vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

\*

\*            \*

**Réunie le mercredi 4 mars 2009 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président, la commission des affaires économiques a approuvé le rapport de M. Daniel Marsin, rapporteur pour avis, et, sous réserve des amendements qu'elle a adoptés, donné un avis favorable à l'adoption des vingt-quatre articles du présent projet de loi qu'elle a examinés.**

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS**

- M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer ;
- M. Thierry Repentin, président de l'Union sociale de l'habitat (USH) et M. Mahieddine Hedli, directeur à l'outre-mer de l'USH ;
- M. Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer (FEDOM), M. Alain Vienney, délégué général de la FEDOM et M. Jean-Pierre Helbert, directeur adjoint aux relations institutionnelles du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- M. Roland Robert, président de l'Association des communes et des collectivités d'outre-mer (ACCDOM) ;
- M. Philippe Bavarday, président de l'Union des commerçants, artisans et prestataires de services de Marie-Galante (UCAMAG) et M. Claude Gelbras, expert auprès de l'UCAMAG, expert des tribunaux (Cour d'appel et tribunal administratif) de Fort-de-France.



**LISTE DES ORGANISMES AYANT FOURNI UNE  
CONTRIBUTION ÉCRITE À VOTRE  
RAPPORTEUR POUR AVIS**

- Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe ;
- Assemblée permanente des chambres de Métiers ;
- Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre
- Conseil économique et social régional de la Réunion ;
- Conseil général de la Réunion ;
- Conseil régional de la Guadeloupe ;
- Conseil régional de la Martinique ;
- Conseil régional de la Réunion ;
- Fédération des entreprises publiques locales ;
- Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) ;
- Société d'économie mixte de Saint-Martin (Semsamar) ;
- Union sociale pour l'habitat (USH) ;