

N° 244

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 sociales (1) sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (urgence déclarée),

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur

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

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 496 (2007-2008), 232, 233, 240 et 243 (2008-2009)

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'OUTRE-MER EST MARQUÉE PAR DES HANDICAPS STRUCTURELS ET UNE GRANDE FRAGILITÉ	7
A. DES HANDICAPS STRUCTURELS MAJEURS	7
B. MALGRÉ CERTAINES AMÉLIORATIONS, LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE RESTE FRAGILE	8
1. <i>La situation de l'emploi s'est améliorée mais reste très tendue</i>	8
2. <i>La crise sociale dans les départements d'outre-mer</i>	9
II. LES PRINCIPALES MESURES DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER	12
A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, DE LA MOBILITÉ ET DU POUVOIR D'ACHAT	12
1. <i>Les mesures en faveur de l'activité économique</i>	12
a) La création de zones franches globales d'activité	12
b) Le recentrage du dispositif d'exonération des charges sociales patronales	13
c) La réforme des dispositifs d'exonération fiscale	13
d) La création d'une aide au fret	14
e) La création d'une aide pour la rénovation des hôtels	14
f) La réforme du régime de la TVA non perçue récupérable	15
g) La création d'un fonds exceptionnel d'investissement	15
2. <i>Les mesures en faveur de la mobilité des résidents d'outre-mer :</i> <i>la réforme du dispositif de continuité territoriale</i>	16
3. <i>Les mesures en faveur du pouvoir d'achat</i>	16
B. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT	17
1. <i>La crise du logement outre-mer : une offre insuffisante et inadaptée</i>	17
2. <i>La réforme proposée</i>	20
a) Le recentrage des mesures de défiscalisation concernant le secteur libre	20
b) La création d'un dispositif de défiscalisation spécifique pour le logement social et applicable pour la location-accession	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
• <i>Article 11 (art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale) Réforme de l'exonération des charges sociales patronales</i>	23
• <i>Article additionnel après l'article 11 (art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale) Harmonisation des secteurs prioritaires pour l'exonération des charges sociales patronales et prise en compte des zones rurales défavorisées</i>	25
• <i>Article additionnel avant l'article 17 (art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation) Montant forfaitaire des charges</i>	26
• <i>Article 17 (art. L. 472-1-8 et L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation) Participation des sociétés anonymes d'HLM à des sociétés civiles immobilières et réquisition de logements vacants</i>	27

• Article 20 (art. 199 undecies A, 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts) Politique du logement	28
• Article 20 bis (art. 199 undecies D et 200-0-A du code général des impôts) Plafonnement des niches fiscales	34
• Article 20 ter (art. 199 undecies E du code général des impôts) Information des collectivités territoriales sur les opérations de défiscalisation	36
• Article 21 (art. L. 371-5 du code de la construction et de l'habitation) Extension de la compétence de l'agence nationale de l'habitat à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	37
• Article 26 (art. L. 330-3-1 du code de l'aviation civile) Fonds de continuité territoriale	39
• Article 27 Suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés	43
• Article 28 (art. 2295 du code civil) Domiciliation des cautions	44
• Article 31 Ratification d'ordonnances	45
• Article 32 Habilitation à prendre des ordonnances	46
• Article 33 Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
I. AUDITION DU MINISTRE	51
II. EXAMEN DU RAPPORT	62
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	69

Mesdames, Messieurs,

La crise aiguë que connaissent les départements d'outre-mer depuis trois mois est révélatrice du malaise - et parfois du sentiment d'abandon - que ressentent nos compatriotes habitant dans ces territoires lointains.

Pourtant, l'organisation ou le développement économique et social de l'outre-mer a donné lieu à de multiples lois depuis plus de vingt ans. La dernière en date, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dite « loi Girardin », succédait à celle dite d'orientation du 13 décembre 2000 et organisait l'application de dispositifs de défiscalisation jusqu'au 31 décembre 2017.

Or, les politiques publiques menées outre-mer manquent cruellement d'évaluation, de stabilité et de mise en perspective, comme si l'on se résignait d'une certaine façon à un état de fait.

De ce point de vue, la crise actuelle est une chance pour mettre à plat l'ensemble du système économique et social des départements d'outre-mer ; l'annonce par le Président de la République de la convocation d'états généraux de l'outre-mer doit permettre de réaliser ce travail de fond, car au-delà des indispensables réponses de court terme en faveur du pouvoir d'achat, une réflexion d'ensemble est maintenant nécessaire.

Sur deux aspects, néanmoins, l'évaluation des politiques publiques a été réalisée : d'une part, sur la défiscalisation des investissements productifs et l'exonération des charges sociales ; d'autre part, en ce qui concerne la politique du logement. Sur ce dernier point, il faut saluer le travail remarquable mené par la commission des finances qui, sous l'impulsion de son rapporteur spécial, a publié deux rapports successifs sur la crise du logement outre-mer¹.

C'est pourquoi le Gouvernement a élaboré au début de l'année 2008 ce projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, dont la commission des affaires sociales ne pouvait s'abstenir de se saisir pour avis.

¹ *Rapports Sénat n^{os} 88 (2006-2007) « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité » et 355 (2007-2008) « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », de Henri Torre au nom de la commission des finances.*

En effet, ce projet, qui contient de nombreuses dispositions, s'articule principalement autour de trois réformes fortes : la création de zones franches globales d'activité, l'exonération des charges sociales patronales et la politique du logement. Ces deux dernières réformes entrent pleinement dans son champ de compétences.

Ceci étant, le dispositif d'exonération des charges sociales patronales a déjà été adopté, à la demande du Gouvernement, dans la loi de finances initiale pour 2009 pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2009.

Pour sa part, la réforme de la politique du logement constitue un bouleversement des mécanismes actuels de défiscalisation. Il s'agit en effet de concentrer les dépenses fiscales sur le logement social, en ne laissant subsister la défiscalisation en secteur libre qu'au titre de la première résidence principale du bénéficiaire. Globalement, cette réforme résulte d'une inspiration tout à fait positive, puisqu'elle tire les conséquences des excès que la défiscalisation dans le secteur libre a pu entraîner sur la construction de logements outre-mer ou sur la pertinence des dépenses fiscales de l'Etat.

Mais le projet de loi a été préparé et adopté en conseil des ministres avant le déclenchement de la crise économique et financière qui, partie des Etats-Unis à l'automne 2008, affecte désormais le monde entier. Or, l'outre-mer, que certains ont pu à un moment croire à l'abri, ne peut qu'être plus touché encore par le ralentissement mondial, car sa situation est déjà fragilisée par des handicaps structurels.

Le contexte a changé, la crise est là ; il est en conséquence nécessaire d'adapter les mesures contenues dans le projet de loi. C'est ce qu'ont annoncé le Président de la République et le Premier ministre : une enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros sera affectée aux dispositions du projet de loi.

L'outre-mer conserve des atouts indéniables, il offre à notre pays une diversité, une présence étendue sur le globe, un dynamisme trop souvent oublié. Tout cela ne peut tenir dans un projet de loi ; il s'agit d'une vision d'ensemble, dont les états généraux pourront - espérons-le - rendre compte.

I. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'OUTRE-MER EST MARQUÉE PAR DES HANDICAPS STRUCTURELS ET UNE GRANDE FRAGILITÉ

A. DES HANDICAPS STRUCTURELS MAJEURS

Les territoires d'outre-mer sont confrontés à des handicaps structurels, principalement liés à **l'insularité**. La Guyane subit également des handicaps de ce type en raison de la densité de la forêt amazonienne et de son **enclavement**.

Ils sont soumis à des **risques naturels élevés et réguliers** : événements climatiques, séismes, activité volcanique, etc.

Par exemple, le cyclone Dean, qui a frappé les Antilles en août 2007, y a provoqué de très importants dégâts : en Martinique, il a détruit environ 70 % des plantations de canne à sucre et gravement endommagé le réseau électrique et l'habitat précaire de l'île. Il a causé la mort de deux personnes en Martinique. A la Réunion, le cyclone Gamède a fait s'effondrer en février 2007 le pont aval de la rivière Saint-Etienne, long de 520 mètres, ce qui a longtemps paralysé l'activité économique et la circulation entre le sud et l'ouest de l'île.

De plus, en raison de l'histoire et des habitudes, les territoires d'outre-mer restent naturellement tournés vers la métropole pour de nombreux aspects de leur vie économique et sociale, alors même qu'ils en sont très éloignés géographiquement. Ceci entraîne des **coûts de transport élevés, en raison de l'éloignement**.

Parallèlement, ils sont souvent **isolés dans leur environnement régional**, soit en raison de l'absence de voisins proches, soit en raison du niveau de développement nettement plus faible de ceux-ci. Cet isolement - absolu ou relatif - constitue un facteur très négatif pour le développement économique et social de l'outre-mer : les **marchés sont trop étroits** pour permettre une croissance de l'activité qui ne soit pas concentrée sur quelques secteurs économiques spécifiques comme le tourisme.

Ces territoires disposent de peu de matières premières exploitables pour le développement endogène, ce qui nécessite l'importation de nombreux produits de base.

Au total, les économies ultramarines sont marquées par une grande dépendance vis-à-vis de la métropole et vis-à-vis des emplois publics.

B. MALGRÉ CERTAINES AMÉLIORATIONS, LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE RESTE FRAGILE

1. La situation de l'emploi s'est améliorée mais reste très tendue

Le chômage est une préoccupation majeure, puisque son taux est supérieur à 20 % dans les départements d'outre-mer, alors que la moyenne nationale était inférieure à 8 % à la fin de 2008.

La Réunion est le département le plus touché par le chômage bien qu'il soit également celui qui a connu l'évolution la plus positive : il est passé d'environ 30 % sur la période 2001-2005 à 24,2 % en 2007. La baisse constatée dans les autres Dom est moins forte, mais leur niveau de départ était plus bas que celui de la Réunion : environ 23 % à la Martinique ou en Guadeloupe.

Eléments statistiques des départements d'outre-mer

	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	France
Population (2006)	791 321	407 719	403 820	208 171	64 621 007
Densité moyenne (hab/km ²)	310	260	351	2,5	112 (métropole)
Pib par habitant en euros (2006)	16 320	17 400	19 050	13 800	28 721
Foyers fiscaux imposés	26,4 %	27,8 %	30,2 %	28,2 %	53,8 %
Taux de chômage (2008)	24,5 %	22,0%	22,4 %	20,6 % (2007)	7,7 %

La situation de l'emploi est également marquée par un **taux de chômage des jeunes très élevé** : il touchait par exemple 48,9 % des quinze - vingt-quatre ans à la Réunion en 2008.

Malgré leur nombre important ces dernières années, les créations d'emploi ne sont donc pas suffisantes pour résorber le chômage ; la démographie est en effet marquée par un taux de natalité élevé, par un important nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail chaque année et, dans certains territoires, par l'importance de l'immigration clandestine.

De plus, le **niveau de formation**, tant initiale que professionnelle, est inférieur à celui constaté en métropole ; l'améliorer constitue donc un enjeu majeur du développement économique et social pour les prochaines années.

Au-delà du niveau de l'emploi, le **niveau de vie des Français d'outre-mer reste durablement et sensiblement inférieur à celui des métropolitains** : en 2007, le revenu disponible brut s'élève à 13 650 euros par habitant à la Réunion contre 19 573 pour la moyenne nationale.

Les économies locales sont marquées par **l'importance des transferts financiers publics** et une grande dépendance à l'égard des minima sociaux. En 2007, 141 575 Réunionnais percevaient une allocation liée aux minima sociaux, soit environ 18 % de la population. Mais leur nombre était en baisse de 4,8 % entre 2006 et 2007.

Dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, il est enfin nécessaire de noter que les deux secteurs d'activité principaux de la plupart des départements et collectivités d'outre-mer sont le bâtiment et travaux publics (BTP) et le tourisme. Le premier a bénéficié des mécanismes de défiscalisation mis en place par la loi Girardin, mais souffre maintenant de la crise économique. Les dernières statistiques sur la France entière montrent que la vente de logements neufs a chuté de 38 % en 2008, c'est le recul le plus important depuis trente ans. Le second est naturellement sensible à tous les aléas conjoncturels, qu'ils soient climatiques ou sociaux.

2. La crise sociale dans les départements d'outre-mer

La **Guyane** a été le premier département d'outre-mer à connaître des manifestations importantes et des blocages. A la suite d'une augmentation des prix des carburants, le territoire a été en partie paralysé durant le mois de décembre 2008.

Au même moment, un mouvement social est apparu en **Guadeloupe** pour lutter « contre la vie chère ». Il met notamment en cause le fonctionnement du système économique de l'île et le mode de formation des prix. Le fait est que de nombreuses enquêtes révèlent que **les prix sont nettement plus élevés** en Guadeloupe qu'en métropole, notamment pour les produits de première nécessité, alors même que les salaires du secteur privé y sont plus faibles : 65 % de plus pour un litre d'huile, 50 % pour une brosse à dents ou encore 32 % pour un kilo de sucre.

La contestation a pris de l'ampleur et, à partir du 20 janvier, la Guadeloupe a connu une grève générale qui l'a par moments totalement paralysée. Des incidents dramatiques ont parfois eu lieu ; ils ont entraîné la mort d'un syndicaliste dans la nuit du 17 février. A la suite des négociations menées par Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, un certain nombre de points d'accord semblent avoir été trouvés et les discussions, rompues le 12 février, ont repris depuis lors. Elles ont longtemps achoppé sur la revendication d'une augmentation de 200 euros sur les bas salaires, mais un accord de sortie de crise a été signé le 4 mars, après six semaines de grève.

Lors de son déplacement en Guadeloupe, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer a annoncé **l'extension du revenu de solidarité active (RSA)** avant la fin de l'année 2009. Pour les Dom, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, la loi ne prévoyait en effet son entrée en vigueur qu'au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Le Gouvernement **augmentera également de 20 % la prestation de restauration scolaire**, pour un coût de 11 millions

d'euros, et il dégagera **12 millions supplémentaires pour des mesures exceptionnelles de soutien aux personnes âgées démunies et aux personnes handicapées.**

En **Martinique**, un collectif intersyndical s'est mis en place le 5 février dernier et a engagé un mouvement de grève avec, pour revendication principale, « *une hausse de tous les salaires de 354 euros nets* ». Malgré trente-neuf propositions formulées par Yves Jégo pour tenter de sortir de la crise, la situation reste bloquée sur la question des bas salaires ; des incidents ont eu lieu dans la semaine du 24 février, mais les négociations ont repris depuis lors.

Le mouvement s'est étendu à **la Réunion**, où un collectif syndical a appelé à la grève générale pour le 5 mars, en reprenant les revendications du mouvement antillais : augmentation de 200 euros des bas salaires et des minima sociaux, baisse de 20 % sur les prix des produits de consommation courante, gel des loyers sociaux et baisse de 5 euros du prix de la bouteille de gaz. Un appel à la grève générale y a été lancé pour le 10 mars.

Pour répondre à cette crise sociale, le Président de la République a annoncé **la création d'un conseil interministériel de l'outre-mer** et la mise en place d'**états généraux sur la situation de l'outre-mer.**

Il a également proposé d'augmenter de **150 millions d'euros** les crédits prévus dans le cadre du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

Enfin, le président du **Sénat**, Gérard Larcher, a indiqué que, pour répondre à l'inquiétude des sénateurs des départements d'outre-mer et du Sénat tout entier, sur la proposition de l'ensemble des groupes politiques, la conférence des présidents unanime a décidé la création d'**une mission commune d'information chargée d'évaluer la situation des départements d'outre-mer** et de faire toute proposition pour des solutions de long terme¹.

Les mesures du Gouvernement pour augmenter le pouvoir d'achat outre-mer

Le Président de la République a reçu, jeudi 19 février, les élus d'outre-mer afin de procéder à un échange de vues sur la situation dans les territoires et pour annoncer plusieurs mesures pour y augmenter le pouvoir d'achat.

Les entreprises pourront ainsi accorder une hausse de rémunération à leurs salariés sous forme d'une prime exonérée de charges patronales et salariales.

Pour les produits de première nécessité

La grande distribution s'engage par des chartes à baisser les prix de cent produits de première nécessité pour les rapprocher du prix de la métropole. Ces engagements seront vérifiés par les agents de la concurrence et de la répression des fraudes et les résultats seront publiés. De telles chartes ont déjà été signées en Guadeloupe et en Martinique.

¹ Les membres de la mission ont été désignés lors de la séance du 5 mars 2009.

Par ailleurs, dans chaque département d'outre-mer, un chariot-type de cent produits - distincts de ceux sur lesquels existe un engagement de baisse par la grande distribution - sera suivi tous les quinze jours pour informer les consommateurs des évolutions de prix et des écarts entre enseignes.

Enfin, l'autorité de la concurrence remettra un rapport sous trois mois sur la concurrence dans la filière de la grande distribution dans les Dom, qui intégrera une analyse de l'ensemble de la filière, y compris des circuits d'importation.

Pour le carburant

Depuis le 1^{er} décembre 2008, selon les départements, le prix du sans plomb 98 a baissé de 20 à 50 centimes d'euros.

Une mission d'enquête sur les prix des carburants dans les Dom a été chargée d'étudier le système en vigueur et de proposer toute modification pour que le consommateur bénéficie de meilleurs prix.

Par ailleurs, le Gouvernement a chargé l'autorité de la concurrence d'émettre sous trois mois un avis sur la concurrence dans ce secteur économique clé pour l'outre-mer.

Pour la téléphonie

Les factures de téléphonie baisseront grâce à la facturation à la seconde, qui sera obligatoire avec la loi pour le développement économique de l'outre-mer, et grâce à la réduction du prix facturé aux opérateurs pour les terminaisons d'appel.

En matière d'accès à internet haut débit, l'autorité de régulation des télécommunications poursuivra ses travaux pour identifier les moyens de développer plus rapidement les offres et d'améliorer la qualité du service.

Pour les services bancaires

Les banques de chaque Dom s'engagent par des chartes à baisser les prix des trois services courants qu'elles proposent à leurs clients. Ces engagements seront vérifiés par les agents de la concurrence et de la répression des fraudes. D'ores et déjà, une charte a été signée en Guadeloupe.

Pour le logement

Les bailleurs sociaux de Guadeloupe se sont engagés à ne pas répercuter sur le prix payé par les familles bénéficiaires des allocations logement les hausses de loyers intervenues en début d'année. L'Etat engagera des discussions semblables avec les bailleurs sociaux des autres Dom.

Pour le transport aérien

Les principales compagnies aériennes desservant les Dom se sont engagées à proposer en haute saison un minimum de 15 % de leur capacité globale au tarif le plus bas de leur grille.

Par ailleurs, au titre de la réorganisation des crédits de continuité territoriale, l'Etat proposera un partenariat aux collectivités pour mettre à disposition des résidents des Dom plus de 150 000 billets à tarif social.

II. LES PRINCIPALES MESURES DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

A. LES MESURES EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, DE LA MOBILITÉ ET DU POUVOIR D'ACHAT

1. Les mesures en faveur de l'activité économique

a) La création de zones franches globales d'activité

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

Pour être éligibles à ce dispositif, les entreprises devront :

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

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

- être soumis à un régime réel d'imposition.

Un taux d'exonération de 50 % s'appliquera à l'ensemble des entreprises éligibles et un taux bonifié de 80 % bénéficiera à certains secteurs ou zones géographiques spécifiques.

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

Le Gouvernement a annoncé **plusieurs amendements** au projet de loi pour tenir compte, d'une part, du décalage dans le temps de son examen, d'autre part, de la crise actuelle. Au total, ces crédits supplémentaires au titre des ZFGA s'élèveraient à **69 millions d'euros** destinés à :

- augmenter les taux d'exonération à la taxe professionnelle, pour un coût estimé à 12 millions, et étendre le bénéfice de ces exonérations aux commerces de moins de dix salariés, pour un coût estimé à 35 millions ;

- accorder de façon harmonisée le bénéfice du taux majoré aux secteurs d'activité prioritaires dans les quatre départements d'outre-mer, soit un coût estimé de 17 millions, et prendre en compte des zones géographiques élargies aux zones rurales défavorisées de la Réunion (Hauts de la Réunion) et de la Martinique, pour un coût estimé à un million ;

- enfin, exonérer de taxe foncière les propriétés non bâties des exploitants agricoles, soit 4 millions.

b) Le recentrage du dispositif d'exonération des charges sociales patronales

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer contient toujours deux articles (11 et 12) tendant à concentrer le dispositif d'exonération des charges sociales patronales sur les salaires pour lesquels l'impact de ce type de mesure est le plus fort. Cette réforme concerne les Dom, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ; Saint-Pierre-et-Miquelon continue de bénéficier du régime en vigueur.

Or, ces dispositions ont déjà été adoptées dans la loi de finances pour 2009 et doivent entrer en vigueur le 1^{er} avril prochain. Il en résulte donc le maintien d'un dispositif distinct de celui applicable en métropole, pour tenir compte des handicaps structurels des départements et collectivités d'outre-mer.

Jusqu'à cette date, trois groupes d'activités professionnelles continuent de bénéficier d'un plafond différencié d'exonération. L'article 159 de la loi de finances pour 2009, devenu article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, substitue à ces différents plafonds **un plafond unique, fixé à 1,4 fois le Smic. Au-delà, l'exonération sera linéairement dégressive et s'annulera lorsque le salaire atteint 3,8 fois le Smic.**

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

Le Gouvernement a annoncé son intention de déposer **un amendement** au projet de loi pour réviser les paramètres des exonérations de charges sociales afin de **mieux prendre en compte les cadres intermédiaires dans les entreprises** : il s'agit précisément de relever le seuil à partir duquel l'exonération commence à devenir dégressive. Le coût estimé de ce relèvement est de **75 millions d'euros**.

c) La réforme des dispositifs d'exonération fiscale

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

Le projet de loi prévoit d'y apporter plusieurs modifications à la suite des évaluations des dispositifs actuels afin :

- d'intégrer aux mesures de défiscalisation quelques nouveaux secteurs, dont celui de la recherche-développement ;
- de plafonner certaines mesures, par exemple celles applicables aux projets portant sur les énergies renouvelables ;
- de réduire des taux de défiscalisation, notamment en ce qui concerne la navigation de plaisance ;
- de rendre éligibles à la défiscalisation les câbles sous-marins de télécommunications, pour remédier à la fracture numérique ;
- de préciser le champ de diverses mesures de défiscalisation en vigueur, comme celles applicables à la rénovation hôtelière et à la construction d'immeubles.

d) La création d'une aide au fret

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

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

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

e) La création d'une aide pour la rénovation des hôtels

Le projet de loi propose de créer, jusqu'au 31 décembre 2017, une aide pour la rénovation des hôtels situés dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les travaux doivent être réalisés directement par l'exploitant et recevoir un agrément du ministre chargé du budget ; les hôtels doivent être construits depuis plus de quinze ans.

La commission des finances a porté le plafond de cette aide de 5 000 à **7 500 euros par chambre** et prévu que son montant devra varier en fonction de la catégorie à laquelle l'hôtel appartient. Elle a en outre supprimé la restriction limitant l'éligibilité aux hôtels de moins de cent chambres. Enfin, le nombre de chambres susceptibles de bénéficier de cette aide a été augmenté, passant de soixante à **cent chambres par hôtel**.

Le Gouvernement a également annoncé une adaptation du dispositif initialement proposé, pour un coût de 4 millions d'euros.

f) La réforme du régime de la TVA non perçue récupérable

Actuellement, l'importation et la vente de produits, dont la liste est fixée par arrêté ministériel, donnent droit au remboursement de la TVA pour l'entreprise, alors même qu'elle est exonérée de son paiement. Le coût de ce régime dérogatoire est estimé entre 220 et 250 millions d'euros par an.

Le projet de loi donne une base légale à ce dispositif ancien de TVA NPR mais le recentre sur les seuls investissements des entreprises qui correspondent à des immobilisations. Le Gouvernement estime le gain pour le budget de l'Etat à 124 millions d'euros, soit environ deux fois moins que le coût de la création des zones franches globales d'activité (224 millions dans le projet de loi initial).

Le réajustement brutal de ce dispositif, sans en avoir une évaluation précise, risque néanmoins de déstabiliser certains secteurs économiques, comme le BTP, au moment où ils subissent déjà la crise et doivent s'adapter aux nouvelles mesures du projet de loi. De plus, en dépit de sa singularité, cette TVA NPR constitue désormais une donnée économique coutumière qui permet notamment, selon les entreprises rencontrées par le rapporteur, de réduire les prix pour le consommateur.

g) La création d'un fonds exceptionnel d'investissement

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

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

Avant même sa création formelle, la loi de finances initiale pour 2009 avait d'ores et déjà accordé 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 16 millions de crédits de paiement (CP) à ce fonds. A la suite des manifestations en Guyane puis en Guadeloupe, le Gouvernement a annoncé de nouveaux abondements, en lien avec le plan de relance. La loi de finances

rectificative de janvier 2009 fixe dorénavant la dotation du fonds à 115 millions d'euros en AE et 41 millions en CP pour 2009.

2. Les mesures en faveur de la mobilité des résidents d'outre-mer : la réforme du dispositif de continuité territoriale

Si elle a permis de renforcer la mobilité des Français d'outre-mer, la dotation de continuité territoriale instituée en 2003 est restée en deçà des ambitions initiales du législateur, les collectivités territoriales et l'Union européenne n'ayant pas, à ce jour, apporté de financement complémentaire à celui de l'Etat.

Par ailleurs, il existe de fortes disparités dans les conditions d'attribution des aides et les crédits ont été très inégalement consommés par les régions.

Créé en 2002, le passeport mobilité - dans ses deux volets « étudiant » et « formation » - est d'une gestion complexe et les conditions de son attribution paraissent insuffisamment encadrées.

En conséquence, le projet de loi tend à harmoniser les conditions générales d'attribution des aides aux étudiants et aux autres bénéficiaires potentiels, grâce à la globalisation des crédits dans un fonds de continuité territoriale finançant une aide à la mobilité des personnes d'outre-mer. Cette aide se traduira par le remboursement forfaitaire des billets d'avion, accordé sous plafond de ressources.

Le Gouvernement a annoncé son intention d'améliorer encore ce dispositif en ce qui concerne les modalités de gestion du nouveau fonds et le niveau d'implication des collectivités territoriales concernées.

3. Les mesures en faveur du pouvoir d'achat

La nouvelle procédure législative découlant de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 est entrée en vigueur le 1^{er} mars dernier ; en conséquence, le texte qui sera débattu en séance publique sera celui adopté par la commission des finances lors de sa réunion du 19 février 2009.

Or, **la commission des finances** a pris acte du décalage qui peut exister entre le texte préparé par le Gouvernement au début de l'année 2008 et le contexte économique et social actuel de l'outre-mer. C'est pourquoi elle a pris **plusieurs initiatives relatives au pouvoir d'achat**, notamment la **fixation par décret en Conseil d'Etat du prix de cent produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer**, comme le permet l'article L. 410-2 du code de commerce. Cette mesure constitue un premier élément de réponse aux difficultés ultramarines et vise notamment à permettre que s'engage une réflexion sur les conditions de formation des prix en outre-mer.

La commission des finances a également prévu que le rapport public triennal d'évaluation de la nouvelle commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer rende compte, en particulier, de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

B. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

1. La crise du logement outre-mer : une offre insuffisante et inadaptée

La question du logement présente une **gravité** et une **acuité** particulières outre-mer. En effet, la pression démographique, naturelle ou liée à l'immigration, y est plus forte qu'en métropole, les conditions climatiques rendent partout les enjeux liés aux logements plus complexes et la situation sociale des habitants de ces territoires est également plus fragile.

Parallèlement, les **coûts liés à la construction** sont plus élevés qu'en métropole. Premièrement, la **disponibilité du foncier** est très contrainte, en raison des difficultés géographiques, mais aussi des retards importants dans l'aménagement du territoire : les coûts de la charge foncière au m² ont augmenté en moyenne de plus de 30 % entre 2001 et 2005 dans l'ensemble des Dom. Deuxièmement, le **coût des matières premières** et de la construction en général est une source de difficultés. Plusieurs causes ont pu être identifiées pour expliquer cette situation, mais leur importance relative reste à définir : application de normes techniques qui nécessitent l'importation de produits de la métropole, faible concurrence entre les entreprises du secteur, pression sur les prix du fait des opérations immobilières liées à la défiscalisation.

Ces difficultés renforcent **la situation d'insalubrité et de précarité, très supérieure à celle observée en métropole** : la proportion de logements classés comme insalubres par l'Etat est d'environ 8 % en métropole et de **26 % outre-mer**. En métropole, 3,25 % de la population habitent dans un logement considéré comme insalubre, contre 8,36 % outre-mer. A Mayotte, environ la moitié du parc de résidences principales est considéré comme insalubre.

Face à cette situation ancienne et persistante, **la politique du logement est devenue une priorité** de tous les gouvernements et a été adaptée aux besoins spécifiques des territoires.

Tout d'abord, le budget de l'Etat consacré au logement outre-mer a été identifié au sein d'une « ligne budgétaire unique » (LBU), puis transféré au ministère en charge de l'outre-mer.

Ensuite, les moyens mis en œuvre, même s'ils rencontrent des difficultés depuis quelques années, sont plus importants qu'en métropole : chaque année, 242 logements sociaux pour 100 000 habitants sont mis en chantier dans les Dom, contre 92 en métropole¹.

Malgré cela, les besoins ont été évalués dans une fourchette allant de 50 000 à 90 000 logements et, d'après les chiffres fournis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le nombre de demandeurs de logements sociaux s'établirait à environ 64 000 demandes non satisfaites.

La défiscalisation est également une réponse à la crise du logement que connaît spécifiquement l'outre-mer. Elle permet, d'une part, de trouver des investisseurs pour investir dans des besoins locaux ; elle soutient, d'autre part, le secteur économique du BTP, particulièrement important outre-mer.

Cependant, **cette politique de défiscalisation fait l'objet de critiques récurrentes** et devrait nécessiter une évaluation précise. Son coût est élevé pour les finances publiques : environ 230 millions d'euros en 2008 au titre du seul impôt sur le revenu. Les opérations liées à la défiscalisation concernent surtout le logement haut de gamme et sont donc peu adaptées aux besoins de la population locale. Elles mobilisent les entreprises du secteur et, outre la tendance à augmenter les coûts de construction, créent **un effet d'éviction pour les opérations de logement social** : les organismes de logement social ont ainsi pu rencontrer des difficultés pour trouver des entreprises répondant aux appels d'offres dans des conditions de prix correctes. Les petits logements sont dorénavant en surnombre dans certains territoires, mais ne peuvent trouver de locataires en raison du montant élevé du loyer.

Au total, de nombreux intervenants ont tendance à estimer que **la politique actuelle de défiscalisation pénalise la construction de logements sociaux.**

Nombre de logements autorisés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Guadeloupe	7 105	4 974	3 864	4 279	2 485	4 467
Guyane	1 290	861	1 213	1 395	1 156	551
Martinique	3 513	3 527	3 189	3 710	1 914	1 497
Réunion	8 319	6 322	10 274	11 035	12 426	9 612
Total	20 227	15 684	18 540	20 419	17 981	16 127
<i>dont logements locatifs sociaux</i>	5 386	3 092	2 742	3 143	2 365	-

Source : ministère du logement et secrétariat d'Etat à l'outre-mer

¹ Rapport Sénat n° 88 (2006-2007) de Henri Torre, au nom de la commission des finances : « Le logement en outre-mer, passer du discours à la réalité ».

Dans les faits, le nombre de logements construits outre-mer connaît une diminution sensible ces dernières années et le nombre de logements sociaux subit de son côté un véritable effondrement.

Celui-ci est particulièrement marqué à la Martinique, où seulement 258 logements locatifs sociaux ont été livrés en 2007, pour un besoin total estimé à 10 000 logements. A la Réunion, 1 221 logements ont été livrés pour un besoin estimé à 26 000 logements. En Guyane, 595 logements ont été livrés pour un besoin de 11 000 logements et, en Guadeloupe, 1 482 logements ont été livrés pour un besoin de 15 000 logements.

C'est dans ce cadre que **l'effort de l'Etat a été accru lors de l'adoption de la loi de finances pour 2009** : la LBU reste le socle de financement du logement locatif social, puisque ses crédits de paiement passent de 200 millions d'euros en 2008 à 209 millions en 2009, 214 en 2010 et 229 en 2011. Cette augmentation doit permettre de répondre en partie aux besoins du logement outre-mer, mais aussi de rembourser la dette de l'Etat à l'égard des bailleurs sociaux, estimée à 47 millions d'euros à la fin 2007.

L'augmentation des crédits de la LBU était nécessaire ; elle sera cependant en partie contrebalancée par la suppression du mécanisme de TVA non perçue récupérable prévue par le projet de loi, qui devrait entraîner toutes choses égales par ailleurs une augmentation des coûts de construction, et elle **doit s'accompagner - pour être efficace - d'une révision des critères techniques de son application**, notamment les paramètres des prix de revient et règles de calcul du loyer plafond.

Enfin, les locataires d'outre-mer bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement subissent **une discrimination** vis-à-vis des habitants de métropole, puisque l'une des composantes de l'aide - **le forfait de charges locatives** - y est nettement inférieure. Cette différence est traditionnellement justifiée par le coût bien moindre, voire inexistant, du chauffage dans les départements d'outre-mer, mais cet argument ne suffit pas à expliquer la totalité de la différence. En effet, ce forfait couvre 55 % des charges réelles supportées en moyenne par un couple avec deux enfants logé en métropole, contre 34 % outre-mer, en incluant la revalorisation de 30 % du forfait appliquée depuis le 1^{er} janvier dernier.

L'égalité entre la métropole et l'outre-mer en ce qui concerne le taux de couverture des charges locatives par le forfait inclus dans l'aide personnalisée au logement est une nécessité démocratique et sociale : d'abord, le revenu moyen des habitants d'outre-mer est inférieur à celui des habitants métropolitains, ensuite, certaines charges, comme l'eau et les taxes locales, sont en moyenne plus élevées. Le Président de la République s'est engagé, le 19 février dernier, à assurer cette égalité républicaine.

2. La réforme proposée

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

Il propose d'étendre la réquisition des logements vacants dans les Dom, d'assouplir les règles d'indivision en vue de faciliter la remise sur le marché locatif de logements vacants, de créer un groupement d'intérêt public chargé de travailler sur l'indivision et les titres de propriété, de prolonger la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques créées en Martinique et en Guadeloupe pour contrôler l'urbanisation de la bande côtière, d'étendre la compétence de l'agence nationale de l'habitat (Anah) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que de permettre aux sociétés anonymes d'HLM de bénéficier du nouveau dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux.

Surtout, **il réorganise la politique de défiscalisation des investissements réalisés dans le logement outre-mer**. Il tire ainsi la conséquence des excès que les dispositifs précédents ont pu entraîner au fil des années : il supprime à court terme la défiscalisation pour les investisseurs qui ne font pas du logement construit en secteur libre leur résidence principale ; il la conserve pour les primo-accédants qui en font leur résidence principale ; il éteint progressivement le dispositif pour le logement intermédiaire et, enfin, il crée un mécanisme spécifique de défiscalisation pour le logement social qui pourra s'ajouter aux crédits de la LBU et qui bénéficiera également à la location-accession.

a) Le recentrage des mesures de défiscalisation concernant le secteur libre

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

En revanche, la **défiscalisation** en faveur des acquisitions ou constructions de **logements destinés à la location dans le secteur libre** sera **supprimée**. Une période de transition est cependant ménagée : les logements achevés au 31 décembre 2010 continuent à bénéficier du mécanisme de défiscalisation dans les conditions actuellement en vigueur et le taux est ramené à 30 % pour les logements achevés jusqu'au 31 janvier 2011.

La défiscalisation en faveur des acquisitions ou constructions de logements destinés à la location sous conditions de loyer et de ressources des locataires, c'est-à-dire le **secteur intermédiaire**, sera **maintenue** mais de manière **dégressive**. La commission des finances a décalé d'un an les délais prévus dans le projet de loi : la réduction sera de 50 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2010, puis de 45 % au titre de ceux achevés jusqu'au 31 décembre 2011, de 35 % pour ceux achevés

jusqu'au 31 décembre 2012 et de 25 % pour ceux achevés jusqu'au 31 décembre 2013. Elle sera supprimée pour les logements construits ultérieurement.

b) La création d'un dispositif de défiscalisation spécifique pour le logement social et applicable pour la location-accession

Le projet de loi organise un **nouveau dispositif** de défiscalisation de l'impôt sur le revenu pour permettre la construction ou l'acquisition de logements neufs à usage **locatif dans le secteur social**.

Les logements éligibles devront être loués à un organisme HLM durant cinq ans, puis ils leur seront revendus ; l'avantage fiscal sera d'ailleurs rétrocédé à hauteur de 60 % à l'organisme gestionnaire. Ils devront faire partie d'un programme immobilier, dont la notion sera définie par décret : le Gouvernement a indiqué qu'il souhaitait que ces programmes comprennent jusqu'à deux tiers de logements intermédiaires et un tiers de logements sociaux, dont les loyers moyen et maximum seront plafonnés.

L'avantage fiscal s'élèvera à 50 % du prix de revient de la construction, dans la limite d'un plafond de 1 920 euros hors taxes par m² de surface habitable.

Les locataires, éligibles sous conditions de ressources, devront en faire leur résidence principale.

Enfin, ce nouveau dispositif sera étendu à la défiscalisation de la construction de logements destinés à la location-accession. Dans ce cas, l'avantage fiscal sera rétrocédé à l'accédant à la propriété à hauteur de 75 %.

*

* *

L'outre-mer souffre de handicaps structurels, auxquels tente de répondre le présent projet de loi. Cependant, le contexte a changé depuis son dépôt en juillet 2008 : la crise économique et financière a entraîné le monde entier dans une grave récession et les départements d'outre-mer vivent une crise sociale que les manifestations récentes ont mises en avant.

Ce projet de loi est une première étape dans l'indispensable renouvellement des politiques publiques menées outre-mer. Des réponses plus globales devront être apportées à la suite des états généraux annoncés par le Président de la République.

En conséquence, **votre commission a donné un avis favorable aux articles dont elle s'est saisie pour avis, sous réserve des amendements qu'elle propose.**

EXAMEN DES ARTICLES

A compter du 1^{er} mars 2009, en vertu de l'article 42 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision du 23 juillet 2008, la discussion en séance publique portera, pour les projets de lois ordinaires, sur le texte adopté par la commission saisie au fond et non plus sur celui initialement déposé par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée.

Les amendements présentés par votre commission portent donc sur le texte élaboré par la commission des finances lors de sa réunion du 19 février.

Article 11

(art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale)

Réforme de l'exonération des charges sociales patronales

Objet : Cet article prévoyait une réforme de l'exonération des charges sociales patronales, mais ce dispositif a été adopté par anticipation par l'article 159 de la loi de finances pour 2009.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

La réforme de l'exonération des charges sociales patronales, qui figurait aux articles 11 et 12 du projet de loi, a été adoptée par anticipation dans le cadre de la loi de finances pour 2009 et le nouveau dispositif est devenu l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

Cette réforme prévoit tout d'abord l'application du nouveau dispositif dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; cette dernière collectivité a été intégrée au dispositif à l'occasion d'un amendement adopté au Sénat.

Elle modifie légèrement le champ des entreprises concernées, en excluant du bénéfice de l'exonération les établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics à caractère administratif, qui utilisaient très marginalement l'ancien dispositif.

Ensuite, elle unifie les plafonds d'exonération existants et met en place **une dégressivité des exonérations**. Le montant de l'exonération est égal au montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales, lorsque la rémunération horaire est inférieure à 1,4 Smic. Au-delà, elle décroît de manière linéaire et devient nulle lorsque la rémunération atteint 3,8 Smic.

Enfin, elle prévoit **un régime bonifié** pour les entreprises de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, sous plusieurs conditions cumulatives :

- employer moins de 250 salariés et réaliser un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ;

- avoir une activité principale dans les secteurs d'activité éligibles au dispositif de défiscalisation des investissements productifs neufs ou dans le secteur de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie, des études techniques à destination des entreprises, de la recherche et développement ou dans celui des technologies de l'information et de la communication ;

- être soumis à un régime réel d'imposition ;

- pour toutes les entreprises, sauf celles de Guyane et des îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade :

- soit exercer leur activité dans l'un des secteurs suivants : tourisme, environnement ou énergies renouvelables pour les entreprises de Guadeloupe et de Martinique ; tourisme, agronutrition ou énergies renouvelables pour les entreprises de la Réunion ;

- soit avoir signé, dans certaines conditions, une convention de recherche ou avoir réalisé un certain niveau d'opérations en transformation sous douane.

Pour ces entreprises, l'exonération est complète jusqu'à 1,6 Smic - au lieu de 1,4 -, elle est dégressive puis devient nulle à 4,5 Smic - au lieu de 3,8.

Ce régime bonifié est donc conditionné à des secteurs d'activité différents mais qui se recoupent entre, d'une part, la Guadeloupe et la Martinique, d'autre part, la Réunion et il est plus large pour la Guyane et les îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

La commission des finances a pris acte de l'adoption du dispositif prévu à l'article 11 et a donc procédé à la suppression de l'article dans sa rédaction initiale.

Cependant, reprenant une position qu'elle avait défendue lors de l'examen du projet de loi de finances et que votre commission avait également soutenue, la commission des finances a **décalé l'entrée en vigueur** de la

réforme des exonérations de charges sociales du 1^{er} avril 2009, comme prévu en loi de finances, au premier jour du mois qui suit celui de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Cette réforme s'insère en effet dans la réforme globale du projet de loi qui comprend la création des zones franches globales d'activité ; ces deux mesures constituent ensemble un équilibre pour les entreprises.

III - La position de votre commission

Votre commission approuve le décalage de l'entrée en vigueur de la réforme de l'exonération de charges sociales, qui doit avoir lieu en même temps que l'entrée en vigueur des autres dispositifs de la loi, mais elle s'interroge sur la période de transition entre le 1^{er} avril et la date d'entrée en vigueur de la loi qui sera, en raison des délais d'adoption, postérieure.

Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

*Article additionnel après l'article 11
(art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale)*

Harmonisation des secteurs prioritaires pour l'exonération des charges sociales patronales et prise en compte des zones rurales défavorisées

Objet : Cet article additionnel vise à harmoniser les secteurs prioritaires éligibles aux exonérations des charges sociales patronales et à prendre en compte les zones rurales défavorisées.

On l'a vu, la réforme de l'exonération des charges sociales patronales, prévue à l'article 11 du projet de loi et adoptée par anticipation en loi de finances pour 2009, prévoit notamment que **les entreprises de certains secteurs d'activité, différents selon les territoires, bénéficient d'une exonération jusqu'à un niveau de rémunération plus élevé** ; il s'agit des secteurs du tourisme, de l'environnement et des énergies renouvelables pour la Martinique et la Guadeloupe et des secteurs du tourisme, de l'agronutrition et des énergies renouvelables pour la Réunion.

Lors de l'examen de cette disposition en décembre dernier, votre commission avait adopté un amendement qui prévoyait d'inclure dans les secteurs prioritaires ceux de la recherche et développement et des nouvelles technologies de l'information et de la communication et **d'harmoniser ces secteurs pour les quatre départements d'outre-mer**, dans un souci de simplification et parce que deux de ces secteurs sont largement imbriqués (environnement et énergies renouvelables).

Le **Gouvernement** avait demandé le retrait de l'amendement dans l'attente de l'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer. Depuis, il a annoncé qu'il était **favorable à cette harmonisation des secteurs prioritaires**. Les acteurs socio-économiques, qui avaient été consultés par le Gouvernement pour définir ces secteurs, s'y sont également déclarés favorables.

De plus, le régime renforcé contient moins de conditions pour la Guyane et les îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade. Votre commission propose, dans un souci d'équilibre et de justice, de **prendre également en considération les autres zones rurales défavorisées de Martinique, de Guadeloupe et de la Réunion** et de prévoir que ces zones seront définies par décret. Il s'agit notamment d'**intégrer les Hauts de la Réunion dans le dispositif** : cette zone de montagne connaît des handicaps structurels majeurs, le chômage y est endémique (il s'élève à environ 40 %) et la population, particulièrement jeune, y manque de formation de base.

Au total, votre commission souhaite donc prendre en considération les autres zones rurales défavorisées dans le régime d'exonération renforcé et énumérer les quatre secteurs prioritaires de manière identique pour tous les Dom : le tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, l'environnement, les énergies renouvelables et l'agronutrition.

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

*Article additionnel avant l'article 17
(art. L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation)*

Montant forfaitaire des charges

Objet : Cet article vise à supprimer la rupture d'égalité, qui existe entre les bénéficiaires métropolitaines et ultramarins de l'aide au logement.

Le forfait de charges locatives est une part de l'aide au logement, qui couvre une partie des charges réellement payées par les bénéficiaires. Or, ce forfait s'élève à 72 euros pour un couple avec deux enfants logé en métropole contre 32,95 euros pour un même couple logé outre-mer et, dans cet exemple, il représente 55 % des charges réellement payées en métropole et seulement 34 % outre-mer.

Cette rupture d'égalité en termes de part que le forfait de charges couvre par rapport aux charges réellement payées ne se justifie pas.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 17

(art. L. 472-1-8 et L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation)

Participation des sociétés anonymes d'HLM à des sociétés civiles immobilières et réquisition de logements vacants

Objet : *Cet article propose de faciliter le recours au nouveau dispositif de défiscalisation du logement social pour les sociétés anonymes d'HLM et de permettre la réquisition des logements vacants dans les départements d'outre-mer.*

I - Les dispositions initiales du projet de loi

Cet article contient **deux dispositions distinctes**.

Le **paragraphe I** permet aux sociétés anonymes d'HLM et aux sociétés anonymes coopératives d'HLM d'acquérir des parts ou des actions de sociétés civiles immobilières (SCI) dont l'objet est de construire ou d'acquérir des logements respectant des loyers maximum fixés par décret et destinés à la résidence principale des personnes dont les revenus sont inférieurs à des plafonds fixés par décret.

Les statuts des SA HLM et des SA coopératives restreignent leur objet social à la gestion et au développement d'un patrimoine locatif social, ce qui pourrait les empêcher de participer à des programmes immobiliers éligibles au nouveau dispositif prévu à l'article 20 du projet de loi. En effet, cet article prévoit que ne seront éligibles que les « *programmes immobiliers* » dont la nature sera définie par décret et le Gouvernement a annoncé que ces programmes devraient comporter à la fois des logements sociaux et des logements dits intermédiaires.

Cette disposition doit ainsi permettre d'élargir les bénéficiaires du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social et de donner de la souplesse dans le montage des projets.

Outre des modifications rédactionnelles, le **paragraphe II** permet l'application aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation, qui concerne la mise en œuvre du droit au logement par la réquisition dans le cadre de mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement. Il s'agit d'appliquer les mesures de réquisition de logements vacants qui existent en métropole.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

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

III - La position de votre commission

Votre commission est favorable aux mécanismes qui permettent d'améliorer la construction de logements sociaux outre-mer et la gestion d'ensemble du parc locatif.

Comme indiqué dans l'examen de l'article 20 du projet de loi, elle relève cependant que la réussite du dispositif de défiscalisation du logement social dépendra surtout de la mise en œuvre de procédures souples et adaptées au niveau local pour inciter et aider les investissements et les organismes HLM à construire.

Par ailleurs, l'extension des procédures de réquisition des logements vacants peut être un outil supplémentaire au service de la politique du logement outre-mer, mais il faut reconnaître que cet outil est de fait très peu utilisé en métropole.

Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 20

*(art. 199 undecies A, 199 undecies C et 217 undecies
du code général des impôts)*

Politique du logement

Objet : Cet article vise à réformer la politique de défiscalisation en faveur du logement outre-mer, en créant notamment un dispositif spécifique pour le logement social.

I - Le dispositif en vigueur

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts permet une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent avant le 31 décembre 2017 dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

Cette réduction d'impôt porte sur l'acquisition, la construction ou la réhabilitation de logements destinés, pendant une durée minimale de cinq ans, à être leur habitation principale ou à être loués nus à des personnes, autres que conjoint ou membre du foyer fiscal, qui en font leur résidence principale. Pour

le calcul de la réduction, les sommes versées sont prises en compte dans la limite de 2 058 euros hors taxes par m² de surface habitable, limite relevée chaque année selon l'indice national mesurant le coût de la construction.

Dans le cas de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf destiné à l'habitation principale du propriétaire, la réduction est possible sur une période de dix années et sa base annuelle de calcul est égale à 10 % des sommes effectivement payées. Pour les autres investissements, la réduction est effectuée sur une durée de cinq ans et sa base annuelle de calcul est égale à 20 % des sommes effectivement payées.

La réduction d'impôt est égale à 25 % de la base ainsi définie pour l'acquisition ou la construction d'un immeuble neuf destiné à l'habitation principale du propriétaire et dans le cas de travaux de réhabilitation éligibles ; elle est égale à 40 % de la base de calcul en cas de location du bien. Le taux de réduction est porté à 50 % si l'investisseur s'engage à louer le bien pendant au moins six ans et si le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas certains plafonds fixés par décret. Ces taux de 25 %, 40 % et 50 % peuvent être majorés de dix points, lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible dans un département d'outre-mer ou à Mayotte. En outre, lorsque des dépenses d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement, les taux de la réduction d'impôt sont majorés de quatre points.

La réduction s'applique également à la souscription, pour une durée minimale de cinq ans, de capital de sociétés de développement régional effectuant des investissements productifs neufs dans des secteurs économiques éligibles. La réduction est étalée sur une période de cinq ans, la base annuelle de calcul est égale à 20 % des sommes effectivement payées et la réduction d'impôt s'élève à 50 %.

II - Les dispositions initiales du projet de loi

Le présent article contient trois dispositions différentes.

A - LA RÉFORME DE LA DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Le **paragraphe I** prévoit tout d'abord plusieurs mesures tendant à **encadrer la défiscalisation des logements en secteur libre** :

- dans le cas d'une acquisition ou d'une construction d'immeuble neuf par un propriétaire qui s'engage à en faire sa **résidence principale** durant au moins cinq ans, il **plafonne la base éligible à 100 m² de surface habitable**. Il limite parallèlement le bénéfice de la réduction d'impôt à la **première accession à la propriété** d'un immeuble à usage d'habitation, sauf si le premier bien est un logement insalubre, menaçant ruine ou dangereux ;

- il **supprime, sans délai, l'éligibilité des travaux de réhabilitation.** Ceux-ci pouvaient donner lieu à défiscalisation lorsqu'ils étaient réalisés par une entreprise, qu'ils excluaient les travaux constituant des charges déductibles des revenus fonciers et qu'ils portaient sur des logements achevés depuis plus de quarante ans, que le propriétaire prenait l'engagement, pour une durée de cinq ans, soit d'affecter à son habitation principale, soit de louer nu à des personnes qui en faisaient leur habitation principale et autres que son conjoint ou un membre de son foyer fiscal.

Il propose surtout **la suppression progressive de la défiscalisation en faveur de l'acquisition ou la construction de logements destinés à la location dans le secteur libre.** La réduction d'impôt reste de 40 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2010, elle sera de 30 % pour ceux achevés en janvier 2011, puis égale à zéro.

Pour les logements intermédiaires, la période de transition est plus étalée : le taux de défiscalisation sera de 50 % pour les investissements achevés jusqu'au 31 décembre 2009, de 45 % pour ceux achevés en 2010, de 35 % pour ceux achevés en 2011 et de 25 % pour ceux achevés en 2012. Les investissements réalisés ultérieurement ne bénéficieront plus de réduction d'impôts.

Enfin, cet article conditionne le bénéfice de la défiscalisation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Mayotte, pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2010, à la conclusion d'une convention fiscale entre l'Etat et la collectivité concernée contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscales. Il s'agit d'une conséquence de l'autonomie fiscale de ces collectivités.

B - LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION POUR LE LOGEMENT SOCIAL

Le **paragraphe II** de l'article crée **une réduction d'impôt sur le revenu pour l'acquisition ou la construction de logements neufs à usage locatif** situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Wallis et Futuna et à Mayotte, réalisée par une entreprise qui a son siège en France métropolitaine ou en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à la Réunion, **sous plusieurs conditions cumulatives :**

- les logements doivent être **donnés en location pour une durée de cinq ans à un organisme d'HLM**, puis doivent lui être cédés ;

- le programme immobilier doit comprendre uniquement des logements locatifs dont la moyenne et les maxima de loyers sont plafonnés ;

- les logements sont donnés en location à des personnes qui en font leur **résidence principale** et dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés par décret ;

- le logement doit répondre à des **critères environnementaux** : il doit être équipé pour la production d'énergie ou disposer d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou contenir des matériaux d'isolation ;

- 60 % de la réduction d'impôt au minimum doit être rétrocédée à l'organisme HLM, sous forme de diminution du loyer et du prix de cession.

La réduction d'impôt est de **50 % du montant** hors taxes, hors frais d'acquisition, diminué de la fraction du prix de revient financée par une subvention publique. Ce montant est pris en compte dans la **limite de 1 800 euros hors taxes par m² de surface habitable**. Cette limite est relevée chaque année selon l'indice du coût de la construction. Lorsque le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable ayant réalisé l'investissement, le solde peut être reporté, dans les mêmes conditions, sur l'impôt sur le revenu des années suivantes jusqu'à la cinquième année comprise.

Tous les programmes qui souhaitent bénéficier de la défiscalisation doivent être portés au préalable à la connaissance du ministre chargé du budget, qui fournit un agrément pour ceux supérieurs à un million d'euros, après avis du ministre chargé de l'outre-mer.

Ce dispositif de défiscalisation en faveur du logement social est applicable pour les acquisitions ou constructions de logements réalisés entre la date de promulgation de la loi et le 31 décembre 2017.

C - L'ADAPTATION DU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DESTINÉS À LA LOCATION-ACCESSION

Le **paragraphe III** du présent article élargit le bénéfice de la déduction fiscale, prévue à l'article 217 *undecies* du code général des impôts au titre de **l'impôt sur les sociétés** d'entreprises qui réalisent des investissements productifs, aux **opérations de location-accession à la propriété**.

Ainsi, cette déduction s'applique aux acquisitions et constructions de logements neufs situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion si :

- l'entreprise signe avec un particulier un contrat de location-accession à la propriété ;

- l'opération a été financée selon les modalités fixées au code de la construction et de l'habitation ;

- les trois quarts de l'avantage procurés par la déduction fiscale sont rétrocédés à la personne physique bénéficiaire du contrat d'accession.

III - Les modifications adoptées par la commission des finances

Dans le cadre de deux rapports d'information de son rapporteur spécial chargé des crédits de la mission « Outre-mer », la commission des finances avait pointé du doigt les **effets pervers de la défiscalisation** telle qu'elle s'était développée et proposait un recentrage du dispositif vers le logement social. Elle a donc approuvé l'économie générale du dispositif proposé par le présent article.

Elle lui a cependant apporté **plusieurs modifications**.

Tout d'abord, en ce qui concerne la limitation de surface d'une acquisition ou d'une construction d'immeuble neuf par un propriétaire qui s'engage à en faire sa résidence principale durant au moins cinq ans, elle a estimé plus pertinent de prévoir, par décret, **des plafonds différents en fonction de la composition du foyer, dans une fourchette allant de 50 à 150 m²**. En effet, il ne paraît pas nécessaire de prévoir une défiscalisation à hauteur de 100 m² pour le logement d'un célibataire ; en revanche, cette surface peut paraître insuffisante pour un ménage avec de nombreux enfants.

La commission des finances a également mis en avant **la nécessaire revalorisation des paramètres de financement du logement social, tant par la LBU que par le nouveau dispositif de défiscalisation**.

Ainsi, elle a souhaité adapter le **plafond** fixé pour l'application du dispositif de défiscalisation : elle l'a **porté** de 1 800 euros hors taxes par m² à **1 920 euros**, afin notamment de prendre en compte l'augmentation du coût de la construction entre les années 2008 et 2009. Par ailleurs, le dispositif initial prévoyait d'indexer le plafond sur l'indice national du coût de la construction déterminé par l'Insee, ce qui ne prend pas en compte les spécificités géographiques de l'outre-mer qui se traduisent souvent par une évolution des coûts de construction différente de celle de la métropole. C'est pourquoi la commission des finances a proposé d'**indexer ce montant sur un indice déterminé, collectivité par collectivité, en fonction du coût réel de la construction dans chacune d'entre elles**.

Enfin, elle a relevé que le secteur du BTP constitue, dans chaque département ou collectivité d'outre-mer, un élément essentiel de l'activité et de l'emploi. Or, la réforme proposée, qui vise à transférer l'activité actuellement existante en matière de logement libre et intermédiaire vers le logement social, risque de mettre du temps à s'imposer. Les objectifs de construction, fixés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour l'ensemble des départements d'outre-mer à « *1 300 logements sociaux en défiscalisation en 2009, puis 1 700 en 2010 et 2 600 en 2011* », pourraient donc tarder à être atteints.

La disparition de la défiscalisation dans les secteurs libre et intermédiaire ne doit pas entraîner pour les entreprises de BTP une période « creuse » en matière de marchés de construction. Or, du fait des difficultés qui pourraient se faire jour dans l'application du nouveau dispositif de

défiscalisation, les futurs marchés de construction de logements sociaux pourraient prendre du temps avant d'atteindre l'ampleur des marchés de logement libre et intermédiaire qui bénéficient actuellement de la défiscalisation.

C'est pourquoi la commission des finances a souhaité **décaler la date de début de la dégressivité du dispositif actuel de défiscalisation pour le logement intermédiaire**, afin de laisser à ces organismes et aux entreprises de construction la visibilité nécessaire avant de mettre en place la transition entre les deux dispositifs. Il en résultera que la défiscalisation en matière de logement locatif intermédiaire disparaîtra au 1^{er} janvier 2014, au lieu du 1^{er} janvier 2013 dans le texte du projet de loi initial. En raison de l'importance de ses effets pervers, la commission n'est toutefois pas revenue sur le calendrier de disparition de la défiscalisation en matière de logement locatif libre.

IV - La position de votre commission

La situation de crise du logement outre-mer se caractérise par des besoins élevés en termes de logements sociaux, alors même que leur construction s'est effondrée ces dernières années.

De plus, les mécanismes de défiscalisation ont débouché sur des effets pervers d'éviction mais ont aussi assez largement satisfait les besoins du parc de logements dans le secteur libre.

Dans ces conditions, votre commission estime nécessaire et juste que l'effort de l'Etat, tant en termes de crédits budgétaires identifiés dans la LBU qu'en termes de dépenses fiscales, soit dorénavant plus nettement concentré sur le logement social. Elle est donc **favorable à l'orientation générale de l'article 20 du projet de loi**.

Elle approuve également les modifications apportées au texte par la commission des finances, qui visent à prendre en compte le nouveau contexte économique et financier apparu depuis la préparation du projet de loi.

Votre commission tient au préalable à réaffirmer la nécessité de **maintenir la LBU comme principal outil de financement du logement social outre-mer** et demande à l'Etat, conformément aux engagements qu'il a pris, de régler sa dette aux organismes de logement social, estimée à la fin de 2007 à 47 millions d'euros.

Par ailleurs, la réorientation et la concentration des dépenses fiscales de l'Etat vers le logement social ne pourront être bénéfiques que si les acteurs se saisissent rapidement et fortement des outils qui sont ainsi mis à leur disposition.

Le lancement de programmes immobiliers requiert du temps et des capacités humaines et techniques ; l'acclimatation aux nouvelles procédures pourrait - s'il n'y était pris garde - nuire fortement à l'activité économique des territoires.

En l'état actuel, les organismes sociaux obtiennent leurs financements essentiellement de la LBU et des prêts qu'ils peuvent souscrire par ailleurs, notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Or, **le nouveau dispositif imposera des financements plus complexes**, notamment par la défiscalisation, mais aussi par des financements mixtes, provenant à la fois de la LBU et de la défiscalisation. Il en résultera, pour les organismes de logement social, la nécessité de se familiariser avec ces nouvelles procédures de financement par la défiscalisation, pour lesquelles **ils ne disposent pas, aujourd'hui, du savoir-faire nécessaire**.

A l'instar de la commission des finances, votre commission insiste donc pour que les procédures liées à la défiscalisation ou au montage d'opérations mixtes associant défiscalisation et LBU soient au maximum déconcentrées et que les services locaux de l'Etat s'engagent fermement et durablement aux côtés des organismes de logement social pour s'assurer d'une bonne appropriation des nouvelles procédures de financement.

Durant cette période de transition, une meilleure adaptation des paramètres de construction, de financement, de loyers etc. permettra également de favoriser le passage à une politique du logement plus efficace.

Au-delà de ces recommandations, votre commission propose d'apporter deux amendements de précision :

- le premier concerne la notion de programme immobilier qui sera définie par décret. Il s'agit de préciser dans la loi que ces programmes auront une proportion minimale de logements sociaux exprimée en surface ;
- le second est rédactionnel, il corrige une erreur de référence.

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

Article 20 bis

(art. 199 undecies D et 200-0-A du code général des impôts)

Plafonnement des niches fiscales

Objet : Cet article, ajouté par la commission des finances, vise à intégrer le dispositif de défiscalisation prévu à l'article 20 du projet de loi dans le plafonnement des niches fiscales adopté en loi de finances pour 2009.

I - Les dispositions adoptées par la commission des finances

La loi de finances pour 2009 a mis en place deux dispositifs de plafonnement des réductions d'impôts sur le revenu, qui sont toutes deux applicables aux réductions résultant des dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer.

Elle a tout d'abord prévu un plafonnement global qui a vocation à s'appliquer à un champ très large de réductions d'impôts sur le revenu. Il intègre notamment les réductions d'impôts résultant des articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI), c'est-à-dire des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer. Le dispositif, codifié à l'article 200-0 A du CGI, prévoit que le total des avantages fiscaux ne peut procurer une réduction d'impôt sur le revenu « supérieure à la somme d'un montant de 25 000 euros et d'un montant égal à 10 % du revenu imposable ». Il est par ailleurs prévu une adaptation de ce plafonnement pour prendre en compte les possibilités de rétrocession.

Par ailleurs, elle a mis en place un plafonnement spécifique qui s'applique aux réductions d'impôts au titre des investissements réalisés outre-mer. Ce plafonnement s'applique actuellement aux dispositifs de défiscalisation régis par les articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B du même code. Inscrit à l'article 199 *undecies* D, le plafond de ces réductions d'impôts a été fixé à 40 000 euros. Toutefois, sur option du contribuable, il peut être porté à 15 % de son revenu pour l'année considérée.

Le plafonnement des niches fiscales est souhaitable au regard de l'équité fiscale et son objectif est uniquement de garantir que certains contribuables ne profitent pas de ces dispositifs incitatifs pour réduire de manière excessive le montant de leur impôt sur le revenu.

Le champ le plus large possible de réductions d'impôts a donc vocation à être englobé dans le plafonnement des niches fiscales. C'est l'objet du nouvel article 20 *bis* introduit par la commission des finances : il intègre le dispositif créé à l'article 199 *undecies* C du CGI par l'article 20 du présent projet de loi à la fois dans le plafonnement spécifique des réductions d'impôt au titre de la défiscalisation en outre-mer (**paragraphe I**) et dans le plafonnement global des niches fiscales (**paragraphe II**).

Enfin, l'article 20 *bis* propose des modifications rédactionnelles aux articles 199 *undecies* D et 200-0 A du même code, qui résultent directement des dispositions prévues par les articles du présent projet de loi.

II - La position de votre commission

Favorable à cette mesure, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 20 ter
(art. 199 *undecies E* du code général des impôts)
**Information des collectivités territoriales sur les opérations
de défiscalisation**

Objet : Cet article, ajouté par la commission des finances, prévoit d'informer les collectivités territoriales sur les opérations envisagées sur leurs territoires au titre de la défiscalisation ; elles pourront de plus émettre un avis sur ces opérations.

I - Les dispositions adoptées par la commission des finances

Les articles 199 *undecies A* (réduction d'impôt sur le revenu), 199 *undecies B* (réduction d'impôt sur le revenu à raison d'investissements productifs neufs) et 217 *undecies* (réduction d'impôt sur les sociétés) du code général des impôts organisent chacun un dispositif d'information à destination du ministre chargé du budget, voire un agrément.

Le dispositif proposé pour la défiscalisation en matière de logement social par l'article 20 du présent projet de loi prévoit une notification de l'ensemble des opérations, même celles dont le montant est inférieur au seuil d'agrément.

Cependant, les collectivités territoriales d'outre-mer ne sont ni informées ni consultées sur les opérations de défiscalisation mises en œuvre sur leur territoire. Seul l'Etat prend en charge l'étude des dossiers de défiscalisation et détermine si l'opération présente un intérêt économique et poursuit l'objectif de créations d'emplois.

Or, l'information des collectivités territoriales concernées paraît justifiée : en amont de la décision, elles ont, au niveau local, une vision claire de l'intérêt économique des investissements réalisés ; en aval, elles peuvent adapter leur politique d'aménagement et de développement économique en conséquence. Elle s'inscrit également dans les principes mêmes de la décentralisation, en accordant aux collectivités territoriales un droit de regard sur des opérations qui les concernent prioritairement.

La commission des finances a en conséquence adopté un article qui prévoit que, conjointement à celles envoyées aux services du ministère en charge du budget, des notifications sont également adressées aux collectivités territoriales, préalablement à la réalisation de l'opération de défiscalisation.

La collectivité territoriale pourra rendre un avis et formuler ses observations sur chaque projet d'opération de défiscalisation. Cet avis demeure un avis simple, qui ne lie pas les services de l'Etat, notamment lorsqu'ils ont à se prononcer sur la délivrance d'un agrément.

II - La position de votre commission

Votre commission soutient cette disposition qui renforce l'information des collectivités territoriales, premières concernées par le développement économique et social de leur territoire. Les opérations de défiscalisation s'insèrent en effet naturellement dans l'ensemble de leurs politiques d'aménagement et de développement économique.

Il appartiendra aux présidents des régions ou des collectivités qui sont destinataires de ces informations de les répercuter en cas de besoin aux autres niveaux d'administration locale.

Enfin, une évaluation pourra être faite dans quelques années, afin de mesurer l'intérêt de l'information transmise et l'extension éventuelle du rôle des exécutifs locaux dans la procédure d'agrément.

Dans ce cadre, **vosre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

Article 21

(art. L. 371-5 du code de la construction et de l'habitation)

Extension de la compétence de l'agence nationale de l'habitat à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Objet : Cet article prévoit l'extension de la compétence de l'agence nationale de l'habitat (Anah) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

L'**agence nationale de l'habitat (Anah)** est un établissement public de l'Etat, financé par des ressources budgétaires et fiscales. Elle a pour mission de **promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés.**

A cet effet, elle encourage et facilite l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à l'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale. Elle peut mener des actions d'assistance, d'étude ou de communication ayant pour objet d'améliorer la connaissance du parc privé existant et des conditions de son occupation et de faciliter l'accès des personnes défavorisées et des ménages à revenus modestes ou intermédiaires aux logements locatifs privés.

Le montant de la subvention attribuée par l'Anah varie pour les propriétaires occupants, en fonction du niveau de leurs ressources et, pour les propriétaires bailleurs, en fonction des engagements souscrits en termes de niveau de loyer et de ressources du locataire.

La compétence de l'Anah s'étend à la métropole et aux départements d'outre-mer. Dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, la politique de l'habitat est du ressort des collectivités territoriales en Polynésie et à Wallis-et-Futuna et des provinces en Nouvelle-Calédonie.

Cependant, dans les départements d'outre-mer, l'Anah ne peut pas accorder de subventions aux propriétaires occupants ou à ceux qui logent une personne qui leur est proche (ascendant, descendant, conjoint, concubin ou cosignataire d'un pacte civil de solidarité).

Le présent article propose d'**étendre la compétence de l'Anah, à partir du 1^{er} janvier 2009, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**, en permettant l'application des articles L. 321-1 à L. 321-12 du code de la construction et de l'habitation, qui organisent le statut et les concours financiers de l'Anah. Les conditions d'exercice de ses compétences par l'agence sur ces territoires seront définies par décret.

A Mayotte, 42 % des résidences principales sont classées en logements précaires par le recensement Insee de 2002. Depuis, la pression migratoire en provenance des Comores ou de Madagascar a encore accru la part de ces logements. L'équipement des logements y pose également de nombreuses difficultés : en 2002, 76 % disposaient d'un branchement électrique, 26 % d'une prise d'eau courante, 25 % de toilettes à fosse septique et 22 % n'étaient connectés ni à l'eau ni à l'électricité. Par ailleurs, le surpeuplement concernait près de 63 % des résidences principales.

A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'aide aux propriétaires se justifie par les conditions climatiques difficiles qui entraînent des travaux réguliers et importants de réhabilitation et d'amélioration des logements. Si le parc immobilier est principalement constitué de maisons individuelles avec des propriétaires résidents dont les besoins sociaux sont moins importants qu'à Mayotte, il est à noter que les aides de l'Anah sont, en tout état de cause, accordées sous conditions de ressources.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

La commission des finances a fixé la date d'entrée en application de l'extension de la compétence de l'Anah au 1^{er} janvier 2010.

III - La position de votre commission

Votre commission partage l'objectif de cet article d'étendre les compétences de l'Anah à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans ces deux territoires, le parc privé représente en effet une part importante du parc de logements et il est souvent atteint de vétusté ou souffre des conditions climatiques difficiles.

Cependant, votre commission s'interroge sur les moyens attribués à l'agence pour exercer ces nouvelles missions dans des territoires éloignés, isolés et dont le parc de logements est si insalubre. Le Gouvernement n'a pas indiqué à votre rapporteur si le budget de l'Anah serait augmenté en conséquence ; les renseignements pris auprès de l'agence elle-même laissent penser que cette extension de compétence sera effectuée à dotation constante.

Sous cette réserve, qui relève plus directement de la prochaine loi de finances en raison du décalage de l'entrée en vigueur de la mesure adoptée par la commission des finances, **vostra commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

Article 26
(art. L. 330-3-1 du code de l'aviation civile)
Fonds de continuité territoriale

Objet : Cet article prévoit la création d'un fonds de continuité territoriale.

I - Le dispositif en vigueur

A - LE PASSEPORT MOBILITÉ

Le passeport mobilité, créé en 2002, est destiné à **permettre aux personnes résidant dans une collectivité territoriale d'outre-mer de suivre une formation en dehors de celle-ci.** Il bénéficie aux Français et aux ressortissants de l'Union européenne résidant habituellement dans les collectivités territoriales d'outre-mer suivantes : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie.

Dans son **volet destiné aux étudiants**, le passeport mobilité est constitué par l'avance du billet ou le remboursement du coût du transport aérien dans la classe la plus économique, pour un aller-retour par année universitaire ou scolaire du lieu de départ jusqu'à l'aéroport le plus proche de l'établissement de formation de destination. Sont éligibles les étudiants de moins de vingt-six ans qui suivent en métropole ou outre-mer des études qui ne sont pas dispensées ou sont saturées dans leur département ou territoire d'origine.

Dans son **volet formation et insertion professionnelle**, le passeport mobilité bénéficie aux jeunes de dix-huit à trente ans admis en formation professionnelle en métropole pour un stage de plus de trois mois, titulaires d'un CDI ou d'un CDD de plus de six mois ou qui passent en métropole les oraux des concours de catégorie A et B de la fonction publique ou d'entrée aux grandes écoles.

Le passeport mobilité a connu **un grand succès et une rapide notoriété** : plus de 95 000 passeports ont été délivrés au total, dont 60 000 pour les étudiants et 35 000 pour les jeunes en formation ; 5 000 dossiers ont été traités en 2003, 17 500 en 2007. En 2007, le passeport mobilité étudiants a coûté 17 millions d'euros et le passeport mobilité insertion formation 5 millions. Ce coût augmente sensiblement chaque année, notamment en raison de la démographie, de l'élévation du nombre de bacheliers, de l'absence de conditions de ressources ou de la difficulté à mener une négociation tarifaire avec les compagnies aériennes.

Le passeport destiné aux étudiants est géré par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) dans les départements d'outre-mer et par les services déconcentrés de l'Etat dans les autres territoires.

Le passeport destiné à l'insertion et à la formation professionnelle est géré par l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer, le comité national d'accueil et d'actions pour les Réunionnais en mobilité ou par les services déconcentrés de l'Etat.

B - LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

La dotation de continuité territoriale a été créée par l'article 60 de la loi n° 2003-660 de programme pour l'outre-mer. Elle est versée par l'Etat aux régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, à la collectivité départementale de Mayotte, à la collectivité de Saint-Barthélemy, à la collectivité de Saint-Martin et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Cette dotation est destinée à **faciliter les déplacements des résidents des collectivités concernées entre leur territoire et la métropole** et, dans certaines circonstances, les déplacements de non-résidents. La collectivité territoriale bénéficiaire détermine les conditions d'attribution de l'aide. La Guyane, pour laquelle 2 millions d'euros avaient été prévus en 2008, n'a pas défini ces conditions et n'a donc pas mis en place la dotation de continuité territoriale.

Depuis 2007, la consommation des crédits est nettement supérieure à la dotation annuelle en raison de la montée en charge du dispositif et du report des années antérieures.

<i>en 2007</i>	Dotation en millions d'euros	Crédits consommés en millions d'euros	Nombre de bons émis
Guadeloupe	6,2	4,9	28 788
Martinique	5,2	11,4	35 121
Réunion	8,6	20,0	38 730
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,1	0,2	703
Mayotte	1,7	2,4	3 609
Wallis-et-Futuna	0,3	0,3	1 271
Polynésie française	4,3	3,7	3 530
Nouvelle-Calédonie	4,1	4,8	9 801
Total	30,5	47,7	121 553

Le budget de la dotation s'est élevé à **33,3 millions d'euros en 2008**, mais l'Union européenne et les collectivités territoriales n'ont jamais contribué au cofinancement du dispositif comme cela était prévu et ses conditions d'application, sous la responsabilité des collectivités concernées, sont particulièrement disparates.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes en 2008 concluait ainsi, au sujet de la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer, que *« la masse critique d'un financement associant l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer et l'Europe est loin d'avoir été atteinte, si bien que la seule dotation de l'Etat n'a pas permis de servir à toute la population concernée une aide significative. Laissant aux collectivités bénéficiaires de la dotation le soin de fixer elles-mêmes les critères d'attribution, il est résulté du dispositif une situation confuse, des disparités selon les territoires et des effets d'aubaine, propices à un usage détourné de ces concours financiers publics. Enfin, l'Etat n'a pas mis en place un système d'évaluation fiable et cohérent des effets de cette politique, se bornant à recevoir des collectivités d'outre-mer des bilans eux-mêmes lacunaires et tardifs »*.

II - Les dispositions initiales du projet de loi

Cet article propose de regrouper les deux dispositifs - passeport mobilité et dotation de continuité territoriale - dans un nouveau fonds de continuité territoriale.

Il harmonise les conditions générales d'attribution de l'aide à la mobilité des personnes d'outre-mer, en conservant cependant deux mécanismes : une première aide, destinée aux étudiants, continue de s'appeler passeport mobilité et est limitée aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement du fait de la saturation ou de l'inexistence, dans leur collectivité, de la filière qu'ils ont choisie ; la seconde aide à la continuité territoriale n'est pas limitée à un type de bénéficiaires. Les deux aides ne sont pas cumulables.

Ces aides financent **forfaitairement une partie du titre de transport** ; elles sont de plus soumises à **une éligibilité sous plafond de ressources**. Elles sont étendues aux liaisons régionales entre collectivités d'outre-mer ou aux liaisons intérieures à une collectivité, dès lors qu'une difficulté particulière existe pour accéder à une partie du territoire.

Le projet de loi initial prévoyait que l'Etat déléguerait la gestion de l'aide aux régions et collectivités concernées, dès lors qu'elles en feraient la demande et qu'elles engageraient elles-mêmes des crédits supplémentaires égaux à au moins la moitié de la part de l'Etat. Cependant, en raison de critiques émises par la Cour des comptes sur les disparités dans les modes de gestion de la dotation actuelle de continuité territoriale, le Gouvernement envisage de déposer un amendement généralisant le principe d'une gestion par un opérateur unique mandaté par lui.

Enfin, l'article demande aux transporteurs exploitant des services réguliers sur les liaisons aériennes soumises à obligations de service public entre la métropole et les départements d'outre-mer de fournir des données statistiques sur la structure des coûts et sur les prix pratiqués sur ces liaisons.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

III - La position de votre commission

Votre commission se félicite de la fixation d'un plafond de ressources pour pouvoir bénéficier d'aides à la mobilité, ce qui permettra de concentrer l'effort de l'Etat sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, la mobilité des résidents d'outre-mer est essentielle au bon développement économique et social des territoires ; elle doit notamment favoriser la formation initiale et professionnelle, qui est l'une des faiblesses des économies locales.

On peut également souligner que la disposition enjoignant aux transporteurs de fournir des informations statistiques sur la structure de leurs coûts et sur les prix permettra d'évaluer sérieusement les possibilités d'action en ce domaine. Elle contribuera donc à l'efficacité des mesures annoncées par le Gouvernement en la matière, qui relèvent aujourd'hui soit du niveau réglementaire soit d'une contractualisation avec les compagnies de transport.

Votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 27

Suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés

Objet : Cet article tend à supprimer le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD) a été créé par la loi de programme du 21 juillet 2003 afin de limiter les effets du fort taux de chômage touchant les jeunes diplômés des Dom. Il était le pendant du dispositif métropolitain de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (Seje), qui a été supprimé par la loi de finances pour 2008 en raison de son manque d'efficacité et à la suite de critiques émises par la Cour des comptes.

Depuis janvier 2004, date de l'entrée en vigueur du dispositif jusqu'à fin décembre 2006, seuls 146 SEJD ont été signés, soit quatre contrats en moyenne par mois. Lors de l'examen de la loi de programme, le Gouvernement avait transmis à la commission des affaires sociales une estimation plus favorable du dispositif : 500 aides pour un montant de 1,75 million d'euros en 2003, 750 aides en 2004 pour 2,63 millions et 1 000 aides pour 3,5 millions en 2004.

Considérant le faible impact du dispositif et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le présent projet de loi prévoit de le supprimer purement et simplement.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Outre-mer, le nombre de jeunes qualifiés et diplômés qui ne parviennent pas à s'insérer durablement dans des emplois correspondant à leur niveau de formation reste particulièrement élevé. Paradoxalement, de nombreuses entreprises souffrent d'un déficit d'encadrement et vont parfois recruter en métropole au lieu de se tourner vers le marché local.

L'échec du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés ne doit pas empêcher toute action en la matière ; une des actions prioritaires en outre-mer réside justement dans des efforts de formation qui soient adaptés aux secteurs économiques des territoires et aux besoins des entreprises.

Cet aspect sera naturellement un des enjeux des états généraux de l'outre-mer annoncés par le Président de la République le 19 février dernier et de la mission commune d'information constituée par le Sénat.

Dans l'attente de ces évaluations et en regrettant que le Gouvernement n'ait pu fournir d'éléments d'évaluation du SEJD, **votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.**

Article 28
(art. 2295 du code civil)
Domiciliation des cautions

Objet : Cet article vise à supprimer l'obligation de domiciliation des cautions demandées lors d'un prêt.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

L'article 2295 du code civil exige notamment qu'un débiteur devant fournir une caution doit en présenter une domiciliée dans le ressort de la cour d'appel où elle doit être donnée. Cette disposition n'est plus guère pertinente au regard du développement des nouvelles technologies et des réseaux bancaires.

Cette contrainte a d'ailleurs été levée pour les étudiants originaires d'outre-mer cherchant un logement par l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, complété par l'article 87 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui prévoit que le bailleur ne peut refuser la caution d'une personne, « *au motif qu'elle ne réside pas sur le territoire métropolitain* ».

Les dispositions générales de l'article 2295 du code civil demeurent cependant applicables dans les matières autres que les baux, telles que le cautionnement des prêts à la consommation et des prêts immobiliers. Or, outre qu'elles sont devenues obsolètes, elles sont discriminatoires pour les habitants d'outre-mer. C'est pourquoi cet article supprime l'exigence de domiciliation d'une caution dans le ressort de la cour d'appel du contrat.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Cet article, qui souhaite supprimer une discrimination à l'encontre des habitants d'outre-mer, a cependant une portée générale pour l'ensemble de la France et il précise qu'un créancier ne pourra refuser une caution au motif que la personne ne réside pas dans le ressort de la Cour d'appel.

Sous cette réserve, votre commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

Article 31

Ratification d'ordonnances

Objet : Cet article propose la ratification de dix ordonnances, dont deux relèvent du domaine social.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

Deux ordonnances sur les dix que ratifie cet article sont relatives au domaine social, partiellement pour l'ordonnance n° 2007-1801 et totalement pour l'ordonnance n° 2008-205.

• Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives - Titre X : dispositions modifiant le code de la santé publique

L'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures destinées, d'une part, à adapter la législation applicable à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Terres australes et antarctiques françaises après la modification des règles relatives au régime d'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans ces collectivités, d'autre part, à étendre à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, plusieurs lois ou dispositions législatives.

L'ordonnance n° 2007-1801 a été adoptée sur cette base et contient, dans son titre X, des dispositions relatives au domaine social, puisqu'elles modifient le code de la santé publique. Il s'agit de poursuivre le rapprochement du droit applicable à Mayotte et du droit commun, tout en prenant en compte les particularités locales. L'ordonnance transfère notamment de l'Etat à la collectivité territoriale certaines dispositions spécifiques en matière de vaccination et de prophylaxie des maladies sexuellement transmissibles et de la tuberculose. Elle abroge par ailleurs certains articles du code pour aligner les conditions d'exercice des professions paramédicales et dentaires sur celles applicables en métropole.

• Ordonnance n° 2008-205 du 27 février 2008 relative au droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin

L'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures consécutives, en matière de droit du travail et de la protection sociale, à la création des

collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin par la loi organique du 21 février 2007.

Tel est l'objet de l'ordonnance n° 2008-205 du 27 février 2008, qui se borne à insérer des références adéquates à ces deux collectivités pour y maintenir en vigueur les dispositions du code du travail qui leur étaient applicables lorsqu'elles faisaient partie du département de la Guadeloupe.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

La commission des finances a modifié l'article sur des dispositions qui ne concernent pas le domaine social. Elle a supprimé deux ordonnances de la liste des ratifications :

- pour l'une, parce que la date limite de ratification est dépassée ;
- pour l'autre, parce que le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, définitivement adopté le 19 février dernier, prévoit déjà sa ratification en son article 50.

III - La position de votre commission

Votre commission propose d'adopter sans modification le I - 7° de cet article et donc de ratifier l'ordonnance n° 2008-205 relative au droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

En ce qui concerne l'ordonnance n° 2007-1801, son titre X qui modifie pour Mayotte le code de la santé publique n'appelle pas de remarques particulières et ne fait donc **pas obstacle à sa ratification**.

Article 32

Habilitation à prendre des ordonnances

Objet : Cet article propose d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi dans plusieurs domaines, dont l'exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du domaine de la loi dans plusieurs domaines. **L'une de ces habilitations concerne le domaine social, puisqu'il s'agit d'actualiser et**

d'adapter les dispositions relatives à l'exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon (paragraphe I, alinéa 6).

La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon présente d'importantes particularités en matière de santé publique : le nombre des professionnels de santé exerçant en libéral est très faible - inférieur à une dizaine - et l'hôpital Dunan joue un rôle central en matière de soins.

Or, la plupart des textes d'organisation du système de santé s'appliquent de manière identique sur le territoire et en métropole, à l'exception de l'organisation des ordres professionnels de santé. Il apparaît désormais nécessaire d'adopter des dispositions spécifiques relatives à l'exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon, pour tenir compte de l'environnement particulier du territoire en termes de population, d'isolement ou de démographie médicale.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

La commission des finances a adopté des modifications à cet article ; elles ne concernent cependant pas cette habilitation, pour laquelle elle s'en est remise à l'avis de la commission des affaires sociales.

III - La position de votre commission

Tout en regrettant le faible niveau d'informations fourni par le Gouvernement sur ses intentions précises en la matière, mais en considérant que cette habilitation concerne uniquement la situation très spécifique de Saint-Pierre-et-Miquelon, **vostra commission vous demande d'adopter le I - 6° de cet article sans modification.**

Article 33

Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer

Objet : Cet article prévoit la création d'une commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

I - Les dispositions initiales du projet de loi

Le Gouvernement a mis en place, en juillet 2006, une commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 ; en effet, celle-ci prévoyait en ses articles 5 et 38 que ses dispositifs d'incitation pour l'investissement et la création d'emplois seraient évalués à l'issue des trois premières années d'application. Composée de vingt-huit membres, dont vingt-deux parlementaires, elle a remis au Premier ministre un rapport d'étape le 6 décembre 2006.

Cet article tend à consolider sur le plan légal cette commission, en prévoyant la création d'une commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat en outre-mer, majoritairement composée de parlementaires à parité des deux assemblées, pour le suivi des mesures issues de la future loi pour le développement économique de l'outre-mer et l'évaluation des dispositifs spécifiques d'aide au développement économique et social des régions, collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

Un décret fixera en tant que de besoin les modalités d'application de cet article. Le Gouvernement a indiqué les grandes lignes de ce décret, qui prévoira que le programme de travail de la commission est arrêté par son président sur la base des propositions de ses membres et du Gouvernement et que la commission assure un suivi de ses travaux dont elle rend compte au travers d'un rapport annuel d'activités transmis aux commissions compétentes du Parlement et au Gouvernement avant le 1^{er} octobre de chaque année.

II - Les modifications adoptées par la commission des finances

La commission des finances a prévu que le rapport public d'évaluation que la commission publie tous les trois ans rend compte, en particulier, de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

Par ailleurs, la commission recevra chaque année du Gouvernement un rapport sur le montant et l'utilisation des dépenses de formation professionnelle résultant de la mise en œuvre du IV de l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts.

Enfin, la commission des finances a supprimé le renvoi à un décret d'application des modalités d'organisation de la commission d'évaluation, en n'estimant pas souhaitable cette formalité pour une commission composée majoritairement de parlementaires.

III - La position de votre commission

La crise actuelle en outre-mer est révélatrice d'un défaut d'évaluation des politiques publiques menées dans ces territoires. La création d'une commission nationale chargée de cette évaluation est donc un pas positif dans le sens d'une meilleure compréhension des mécanismes en vigueur outre-mer.

Dans cet esprit, **votre commission propose d'amender cet article sur deux points, afin d'élargir le champ de compétences de la nouvelle commission nationale d'évaluation :**

- il s'agit, d'une part, de préciser qu'elle évalue, en concertation avec les acteurs concernés, la mise en œuvre de la politique du logement outre-mer ;

- il s'agit, d'autre part, de compléter la proposition de la commission des finances, en prévoyant qu'elle rend en particulier compte dans son rapport triennal de l'impact de l'organisation des circuits de distribution, des traitements des fonctionnaires et du niveau des rémunérations en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

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

*

* *

Réunie le 4 mars 2009, la commission des affaires sociales a approuvé les conclusions de son rapporteur et adopté les amendements dont le texte suit.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le **mardi 17 février 2009**, la commission, conjointement avec les commissions des finances, des lois et des affaires économiques, a procédé à l'**audition d'Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, sur le **projet de loi n° 496 (2007-2008) pour le développement économique de l'outre-mer**.

Jean Arthuis, président de la commission des finances, s'est félicité de la tenue de cette audition qui, en conséquence du contexte aigu de crise que traversent les territoires ultramarins, a été reportée à deux reprises. Après avoir rappelé que le projet de loi relatif au développement économique de l'outre-mer a été déposé au Sénat le 21 juillet 2008, il a souligné la nécessité de prendre en compte, lors de l'examen du texte, les préoccupations actuellement exprimées par nos concitoyens des collectivités d'outre-mer.

Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a expliqué que le conflit qui agite l'outre-mer depuis plusieurs semaines nécessite, en effet, un « travail de terrain » qui mobilise l'ensemble de ses équipes. Après avoir rappelé que le projet de loi témoigne d'une volonté politique forte de promouvoir un développement économique endogène de l'outre-mer et d'y développer le logement social grâce à la révision de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 dite loi « Girardin », il a observé que la crise financière et économique modifie les équilibres qui existaient il y a encore quelques mois. A cet égard, il convient de prendre acte des changements profonds en cours en réadaptant, en temps réel, les outils et les périmètres des dispositifs proposés par le projet de loi.

Il s'est ainsi déclaré favorable à un travail de « coproduction » avec le Parlement, et ce d'autant plus que les réponses à apporter restent à préciser, afin que leurs modalités de mise en œuvre soient pleinement en accord avec l'objectif de soutien des secteurs économiques les plus fragilisés. Il a donné l'exemple de la proposition, plébiscitée initialement, consistant à réduire, quel que soit le domaine d'activité, les charges sociales jusqu'à 1,4 Smic. Elle ne se révèle plus, après examen, pleinement adaptée puisqu'elle reviendrait, par son caractère général, à ne pas soutenir les secteurs qui en ont le plus besoin. Au regard de

l'effort financier qui serait consenti s'agissant de la diminution des charges sociales, soit un milliard d'euros, il importe de définir les dispositifs les plus efficaces. De même, il a souligné que les mesures qui seront adoptées ne doivent pas conduire à aggraver les taux de chômage de ces collectivités, qui comme le relève une enquête récente d'Eurostat, sont les plus élevés d'Europe. Il a ainsi estimé nécessaire de parvenir à trouver un équilibre entre, d'une part, le jeu social, marqué par les questions de coût de la vie, et d'autre part, le taux d'emploi.

S'agissant du développement du logement social, qui est aussi bien un enjeu de société qu'un enjeu économique, il a indiqué que, au-delà de l'effort financier conséquent qui est opéré sur la ligne budgétaire unique par le projet de loi, d'autres mesures ont été prises telles que le décret n° 2009-100 du 30 janvier 2009 relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs aidés dans les départements d'outre-mer et modifiant le code de la construction et de l'habitation. Il a observé qu'en Martinique seulement 400 logements sociaux ont été construits en 2008 alors que les listes d'attente comptent plusieurs milliers de personnes.

S'agissant du soutien au développement économique de l'outre-mer, il a rappelé les deux principales mesures du projet de loi :

- la création de zones franches d'activité, qui permettront à certaines entreprises de bénéficier d'une déduction fiscale à hauteur de 50 % de leur revenu, portée à 80 % pour certains secteurs choisis par chaque collectivité. Le tourisme, les nouvelles technologies ou l'agro-production seraient ainsi des domaines particulièrement soutenus compte tenu de l'intérêt qu'ils représentent ;

- les exonérations de charges sociales, dont les modalités précises de mise en œuvre restent encore soumises à discussion.

***Yves Jégo** a observé ensuite que la situation économique dans les territoires ultramarins appelle des réponses structurelles qui devront faire l'objet d'un traitement particulier. La création du comité interministériel de l'outre-mer décidée par le Président de la République témoigne de cette volonté. Plusieurs sujets sont propres à ces territoires, tels que l'octroi de mer ou les conséquences contradictoires de l'insularité sur la structuration des économies ultramarines. En effet, l'étroitesse des marchés locaux peut, soit favoriser certaines entreprises par le biais du développement d'une clientèle captive, soit handicaper celles-ci compte tenu du manque de débouchés. En outre, **Yves Jégo** a reconnu que l'Etat n'a peut être pas toujours exercé comme il aurait dû son rôle de contrôle et de garant de la transparence. Le projet de loi ne constitue ainsi que la première étape du changement de modèle économique indispensable pour ces territoires.*

Il a indiqué enfin que l'examen tardif du projet de loi par le Parlement, soit sept mois après son dépôt, nécessite de revoir l'entrée en vigueur des dispositifs prévus tout en gardant une démarche pragmatique afin de ne pas porter préjudice aux opérations économiques en cours, telles que les programmes immobiliers.

Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rappelé que l'examen du projet de loi relatif au développement économique de l'outre-mer s'inscrit dans le cadre des nouvelles procédures issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le texte examiné en séance sera ainsi le texte adopté par la commission des finances, saisi au fond, après examen des amendements des rapporteurs et des membres de la commission.

Eric Doligé, co-rapporteur au nom de la commission des finances, a souhaité obtenir des précisions sur le plan annoncé lundi 16 février en Guadeloupe, d'un montant de 87,8 millions d'euros. Cette somme n'est pas négligeable au regard du chiffre actuel du projet de loi qui s'élève à 290 millions. Par ailleurs, compte tenu des observations formulées par Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, lors de son audition par la commission des finances le 6 mai 2008, il s'est interrogé plus particulièrement sur la possibilité de faire entrer en vigueur le revenu social d'activité (RSA) en outre-mer.

En réponse, **Yves Jégo** a rappelé que l'urgence a été déclarée sur le projet de loi. Il a précisé que le plan annoncé fait suite aux réponses du Gouvernement aux 132 revendications des représentants ultramarins. Ce chiffre, qui compte des dispositifs concernant l'ensemble de l'outre-mer, renvoie aux mesures suivantes :

- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terres agricoles ;
- le soutien à l'investissement dans le cadre du plan de relance ;
- l'aide au fret via une évolution de la TVA, dite « non perçue récupérable » (TVA NPR) ;
- la modernisation du secteur du tourisme ;
- la mise en œuvre, avant fin 2009, du RSA « chapeau », c'est-à-dire en faveur des personnes, qui même étant employées, ont un niveau de revenu très faible, situation plus fréquente en outre-mer qu'en métropole. Environ 100 000 personnes pourraient être concernées ;
- l'augmentation de la prestation de restauration scolaire, afin de privilégier un approvisionnement, au moins à hauteur de 50 %, en produits locaux ;
- la revalorisation de l'aide au logement.

Ce chiffre ne comprend toutefois pas l'effort supplémentaire qui pourrait être consenti sur la diminution des charges sociales.

Marc Massion, co-rapporteur au nom de la commission des finances, s'est interrogé sur la négociation menée par le Gouvernement, au regard de l'insatisfaction exprimée par les différentes parties. Il s'est demandé également dans quelle mesure le texte n'est pas devenu caduc compte tenu du contexte de crise et des modifications qui sont en cours de discussion. Il a estimé que les conditions d'examen du présent projet de loi contredisent la volonté de revaloriser le Parlement et souhaité que le calendrier soit revu.

En réponse, Yves Jégo a affirmé que le texte n'est pas caduc dans la mesure où il permet notamment de soutenir des secteurs économiques privilégiés par les collectivités locales. Le travail de concertation a été mené ; néanmoins, il reste nécessaire de poursuivre les négociations parallèlement à l'examen du texte qui ne saurait être reporté compte tenu de l'acuité de la crise économique et sociale.

***Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales,** a présenté ses observations sur les deux dispositifs principaux contenus dans le projet de loi : la création de zones franches globales d'activités et la réforme de la politique du logement.*

Elle a tout d'abord pris acte de ce que le Gouvernement semble favorable à une harmonisation des secteurs prioritaires entre les départements d'outre-mer, mais s'est interrogée sur la décision qu'il prendra au sujet de la date d'application de la modification du système d'exonération de charges patronales, fixée au 1er avril 2009 par la dernière loi de finances. Parmi les zones prioritaires, elle s'est demandé s'il est possible d'inclure les Hauts de la Réunion pour le bénéfice du taux majoré de 80 %. Dans le même esprit, est-il possible d'inclure dans le dispositif et à certaines conditions le petit commerce de détail dans ces zones particulièrement défavorisées ? La Guadeloupe a bien montré depuis quelques semaines combien ce secteur est primordial pour l'activité économique au quotidien.

En ce qui concerne la politique du logement, il apparaît nécessaire de mieux définir la notion de primo-accédant pour ne pas limiter excessivement le bénéfice du dispositif. Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable de conserver, au moins pour une certaine durée, le dispositif actuel de défiscalisation, lorsque le propriétaire loue son bien aux conditions de loyer et de ressources d'un logement social.

Enfin, pour bien prendre en compte les effets de la crise économique et financière qui touche encore plus durement des économies fragilisées comme celles d'outre-mer, le Gouvernement devrait envisager de programmer la création des nouveaux dispositifs et la suppression des anciens de manière plus souple et plus étalée dans le temps. Le secteur du bâtiment travaux publics, essentiel à l'activité économique, ne pourra pas s'adapter, en effet, aussi rapidement que le prévoit le projet de loi actuel. Cette période de transition pourrait se révéler catastrophique pour l'économie.

***Yves Jégo** a répondu que le Gouvernement s'est engagé, lors du débat sur le projet de loi de finances, à ce que le nouveau dispositif relatif à l'exonération de charges patronales ne rentre pas en vigueur avant la promulgation de la loi pour le développement économique de l'outre-mer. Par ailleurs, le petit commerce bénéficie d'ores et déjà de mesures d'aide jusqu'à 1,3 Smic. Le Gouvernement accueillera avec bienveillance un amendement qui concernerait l'intégration des Hauts de la Réunion dans la liste des zones particulièrement défavorisées, comme la Guyane et les îles de la Guadeloupe. Le Gouvernement envisage également une période de transition entre l'entrée en*

vigueur des nouveaux dispositifs et la sortie des anciens ; cette période pourra peut-être être prolongée pour que les chantiers lancés puissent se terminer : l'idée est que tout ce qui est déjà en cours de réalisation doit pouvoir être achevé.

*Après s'être réjoui de l'organisation de l'audition commune aux quatre commissions saisies du projet de loi, **Daniel Marsin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souligné le contexte particulier de l'examen du texte au Sénat. Il a tout d'abord souhaité connaître les marges de manœuvre du Gouvernement, tant sur le plan financier que pour les ajustements à prévoir.*

Après avoir salué la prise en compte par le projet de loi des difficultés des îles du Sud de la Guadeloupe, qui souffrent de la double insularité, il a souhaité que le taux bonifié d'exonération de 80 % puisse être appliqué à l'ensemble des entreprises de ces territoires et a interrogé le ministre sur la possibilité d'étendre à ces îles les dispositions en vigueur en Guyane, notamment en matière de TVA.

Il a ensuite appelé de ses vœux la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties au bénéfice des agriculteurs et l'augmentation des seuils prévus par le projet de loi en matière de rénovation hôtelière, tant pour ce qui est du nombre de chambres concernées par opération que du montant de l'aide.

S'agissant des mesures de soutien à la construction de logements, il s'est montré favorable à la suppression de la défiscalisation dans le secteur libre, tout en évoquant la possibilité de décaler l'échéance d'un an. Il s'est inquiété de la situation du logement intermédiaire, dont le rôle est essentiel tant en matière de besoins de logements que pour le secteur du BTP. Il a enfin estimé qu'il pourrait être intéressant d'adapter les plafonds pour la défiscalisation des logements sociaux.

***Yves Jégo** a rappelé que les exonérations de charges avaient représenté, pour les finances publiques, un coût de 1,358 milliard d'euros en 2008 et que l'estimation du nouveau dispositif pour 2009 est de 1,456 milliard d'euros.*

Il a annoncé que le gouvernement proposerait l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les départements d'outre-mer, une interrogation demeurant sur la possibilité de restreindre cette disposition aux seuls agriculteurs.

Il a indiqué qu'il est ouvert aux propositions d'amendements s'agissant des îles du Sud de la Guadeloupe. Pour ce qui est de l'hôtellerie, il a annoncé une amélioration du dispositif, le Gouvernement souhaitant faire passer le plafond de la subvention de 5 000 à 7 500 euros par chambre, dans la limite des cent premières chambres, quelle que soit la taille de l'hôtel.

Enfin, il a fait observer que l'augmentation du coût du foncier provient en partie de la pression exercée par la défiscalisation, raison pour laquelle le projet de loi exclut pour l'avenir le logement libre du dispositif de défiscalisation pour favoriser en contrepartie le seul logement social.

***Jean Arthuis, président de la commission des finances,** a relevé que la technique de la défiscalisation, qu'elle s'applique outre-mer ou ailleurs, peut effectivement fausser la concurrence sur le marché.*

***Jean-Paul Virapoullé, rapporteur pour avis de la commission des lois,** a souligné que le projet de loi a été préparé avant la crise mais qu'il va être examiné par le Parlement pendant celle-ci.*

Il a rappelé que la solidarité continue de la métropole en faveur de l'outre-mer a permis, depuis 1946, d'apporter une amélioration substantielle à la qualité de la vie dans ces territoires en termes d'éducation, de santé, de logement et de niveau de vie, mais que la crise économique qui frappe la France a des conséquences encore plus aigües outre-mer compte tenu de l'équilibre instable de son économie.

Il a souhaité que la crise économique actuelle soit l'occasion de cerner les questions réelles qui se posent en matière de développement des économies ultramarines et d'y apporter des réponses efficaces. A défaut, les tensions actuelles en Guadeloupe et dans les autres départements d'outre-mer persisteront.

Il a mis en exergue les abus de position dominante fréquents dans les départements d'outre-mer, citant l'exemple du cartel mis en place sur le prix du kérosène à la Réunion, récemment sanctionné par le conseil de la concurrence. Du fait de ces situations monopolistiques, le coût de la vie outre-mer est plus élevé qu'en métropole alors même que le revenu par habitant y est inférieur.

Il a estimé qu'il est nécessaire d'utiliser les possibilités offertes tant par l'article 73 de la Constitution que par l'article 299-2 du traité instituant la Communauté européenne, qui permettent un traitement différencié des départements d'outre-mer par rapport à la métropole. Il serait opportun que, dans ce cadre, une adaptation des dispositions de l'article L. 410-2 du code de commerce soit apportée à l'occasion de la discussion du projet de loi afin que l'Etat puisse réglementer, dans les départements d'outre-mer, le prix de produits de première nécessité. Seule une mesure de ce type permettrait de mettre fin aux abus résultant de l'existence de monopoles de fait dans ces territoires.

*Abordant la question du logement outre-mer, **Jean-Paul Virapoullé, rapporteur pour avis,** a souligné que le projet de loi ne prend pas suffisamment en compte la réalité des besoins de financement. Il a indiqué que le financement du logement social outre-mer par le biais d'un financement croisé faisant intervenir à la fois les crédits de la ligne budgétaire unique et les dispositifs de défiscalisation recèle une complexité qui pourra empêcher le montage d'opérations d'envergure.*

Il a souhaité que des dispositions soient insérées dans le projet de loi afin de favoriser le financement du logement patrimonial intermédiaire à vocation sociale, qui pourrait être offert à la location à un montant de 7,5 euros par mètre carré.

Il a évoqué la nécessité de favoriser le développement du secteur des énergies renouvelables outre-mer, à commencer notamment par les mécanismes de « co-génération » charbon-bagasse, pour lesquels la Réunion est en pointe.

Il a souligné que la productivité du travail a davantage augmenté outre-mer dans les dernières années qu'en métropole. Il convient désormais de favoriser l'emploi dans les secteurs porteurs, tels que ceux des technologies de la communication et de l'information, des énergies renouvelables et de l'agronutrition.

Il a noté que les effets bénéfiques sur l'emploi de l'extension outre-mer du revenu de solidarité active seront limités dans la mesure où ils ne favoriseront pas un grand nombre de créations d'emplois nouveaux. Il a jugé essentiel de favoriser la formation professionnelle, en particulier celle des jeunes, l'effort devant être d'autant plus important compte tenu de l'isolement et de la distance des départements d'outre-mer par rapport à la métropole.

***Yves Jégo** a indiqué que les lois ordinaires qui devront accompagner les lois organiques relatives à la Nouvelle-Calédonie et, le cas échéant, à la départementalisation de Mayotte, qui seront présentées au mois de juillet 2009, seront l'occasion de mettre en place des dispositifs s'attaquant aux problèmes structurels évoqués par M. Jean-Paul Virapoullé.*

***Jean Arthuis, président de la commission des finances,** a suggéré l'ajout au projet de loi d'un titre portant sur le soutien au pouvoir d'achat outre-mer, qui comprendrait des dispositifs adaptant les règles de la concurrence dans ces territoires, en particulier en instituant un mécanisme de contrôle des prix.*

***Yves Jégo** s'est dit très favorable à l'insertion de telles mesures, ajoutant qu'il a saisi l'Autorité de la concurrence de deux demandes d'avis concernant les conditions de la concurrence dans les départements d'outre-mer : l'une concernant le prix des carburants, l'autre relative aux produits de consommation courante. Il a ajouté qu'il s'était entretenu avec les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes afin de définir une politique de contrôle dans ces départements.*

***Jean Arthuis, président de la commission des finances,** a souligné les effets économiques négatifs induits par la réglementation actuelle de l'octroi de mer qui, s'il constitue une taxe à l'importation participant au financement des collectivités territoriales d'outre-mer, a pour effet de renchérir le prix payé par les consommateurs.*

***Yves Jégo** a répondu que la question de l'octroi de mer constitue un problème de nature structurelle et que sa suppression impliquerait de trouver d'autres modes de financement des collectivités ultramarines.*

Il a insisté sur le fait que le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer doit permettre d'apporter des réponses destinées à sortir du conflit en cours dans les Antilles et qu'il conviendra d'engager une réflexion plus approfondie sur les problèmes structurels que connaît l'outre-mer.

***Jean-Paul Virapoullé, rapporteur pour avis,** a jugé opportun que la commission des finances se saisisse de la question de la réforme de l'octroi de mer, et notamment de son rôle dans la détermination des prix, suggérant l'institution d'une TVA spécialement applicable outre-mer.*

***Yves Jégo** a rappelé que l'octroi de mer permet de financer les collectivités ultramarines à hauteur de 900 millions d'euros. Il a estimé qu'une évolution du dispositif pourrait être envisagée, d'autant que la Commission européenne n'a autorisé le maintien de cette taxe que jusqu'en 2014.*

***Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois,** s'est interrogé sur la large habilitation prévue dans le projet de loi pour actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle et le statut civil personnel de droit local à Mayotte. Il a souhaité savoir si les ordonnances envisagées auront pour objet de mettre fin aux fonctions juridictionnelles des cadis et de rendre le statut personnel pleinement compatible avec les principes républicains, compte tenu de la démarche vers la départementalisation souhaitée par les élus de Mayotte.*

***Yves Jégo** a indiqué que cette habilitation avait été inscrite dans le projet de loi avant même que le calendrier de la consultation référendaire sur l'avenir de Mayotte soit établi. Il a jugé que cette habilitation pourrait offrir le support juridique permettant une mise en œuvre rapide de la feuille de route présentée par le Gouvernement, dès lors que les Mahorais se seront prononcés positivement sur la départementalisation de leur collectivité. Il a ajouté que, le cas échéant, il ne serait pas opposé à ce que les mesures envisagées soient définies dans un autre support législatif.*

***Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques,** a souhaité connaître le délai dans lequel l'Autorité de la concurrence sera amenée à rendre ses avis sur les prix du carburant et les prix à la consommation outre-mer.*

***Yves Jégo** a indiqué que ces avis lui seront remis avant l'été, afin de permettre aux services de l'Autorité de la concurrence d'effectuer un examen de la situation locale.*

***Thierry Repentin** a formulé trois observations.*

Il s'est tout d'abord déclaré satisfait que le ministre ait annoncé que le forfait de charges serait traité de manière uniforme en métropole et outre-mer. Yves Jégo a précisé qu'il s'agit du forfait hors chauffage.

*Ensuite, **Thierry Repentin** a jugé que l'ouverture de la défiscalisation au logement social ne doit pas remettre en cause, même à long terme, la ligne budgétaire unique (LBU), qui doit rester le socle du financement du logement social outre-mer. Mais la question va se poser de la manière de mobiliser les*

investisseurs métropolitains sur ce type de produit, dans la mesure où en métropole, ce genre de dispositif n'a jamais rencontré le succès escompté. **Yves Jégo** a alors rappelé l'engagement clair du Gouvernement d'augmenter la LBU dans les prochaines années ; elle passera de 209 millions en 2009 à 229 millions en 2011.

Enfin, il s'est inquiété de l'annonce faite sur le blocage des loyers dans les départements d'outre-mer. La situation du logement social est déjà assez dramatique et de nombreux organismes sont en situation financière tendue, voire en plan de redressement. Dans ce contexte, le blocage des loyers, qui pourrait se propager en métropole, remettrait en cause le fragile équilibre financier des organismes. Sur ce point, **Yves Jégo** a rappelé que le blocage des loyers en Guadeloupe est une annonce volontaire des bailleurs sociaux de ce département. Enfin, la coexistence de la LBU et du mécanisme de défiscalisation doit être conçue de façon très souple : certains programmes ne nécessiteront que l'un des deux soutiens, d'autres les deux.

Gélita Hoarau a évoqué la crise profonde qui touche depuis longtemps les départements d'outre-mer. Le taux de chômage y est plus élevé qu'en métropole, comme le taux d'illettrisme, mais il ne s'agit pas ici de chercher des responsables. La question est en effet de savoir comment sauver collectivement les territoires concernés. Pour cela, il est indispensable de concevoir une rupture et de casser les pratiques habituelles en cours dans ces départements. Par exemple, le coût de la vie souffre naturellement des surprofits des monopoles et de l'éloignement des sources d'approvisionnement ; il est nécessaire d'orienter les échanges vers les voisins les plus proches. Pourquoi ne pas favoriser la création d'une compagnie maritime régionale pour réaliser ce commerce intra zone ? La crise frappe par ailleurs les plus démunis et des mesures urgentes doivent être prises en leur faveur, par exemple en mutualisant les crédits des minima sociaux pour améliorer leur efficacité. Le conseil régional de La Réunion a engagé de nombreuses politiques en ce sens, notamment en matière de développement durable, de grands travaux ou de tourisme. En conclusion, **Gélita Hoarau** a souhaité savoir si le comité interministériel sur l'outre-mer sera permanent ou temporaire.

Yves Jégo a répondu qu'il est disposé à participer à ce travail de fond, particulièrement nécessaire au regard de la situation outre-mer.

Odette Terrade a souligné la nécessité de prendre des mesures exceptionnelles afin de répondre à la crise actuelle. Elle a estimé que cette crise montre les limites de la politique de défiscalisation, peu efficace, voire néfaste en termes d'emploi et d'urbanisme. Elle a donc fait part de son inquiétude quant aux dispositions du projet de loi. Enfin elle a appelé le gouvernement à prendre en compte la dimension culturelle du mouvement en cours aux Antilles et a espéré que les forces de l'ordre ne seront pas amenées à intervenir.

En réponse à Gélita Hoarau et Odette Terrade, Yves Jégo a souligné qu'un travail de fond important est en effet nécessaire : il a ainsi estimé que le projet de loi est un texte conjoncturel, des évolutions plus structurelles demeurant par ailleurs nécessaires.

Nicole Bricq a estimé que le Gouvernement a tardé à prendre la mesure de la mobilisation dans les Antilles. Elle a jugé que les conditions de travail des parlementaires sur ce projet de loi sont difficiles du fait des modifications du texte qui devront être présentées par le Gouvernement et de l'application de la nouvelle procédure issue de la réforme constitutionnelle.

Elle a relevé que l'examen de ce projet de loi, qui comprend une réforme du dispositif de défiscalisation, intervient dans un contexte fiscal marqué par le vote par le Parlement en 2008 du plafonnement des niches fiscales.

Elle a souligné que certaines mesures annoncées par le Gouvernement ou demandées par les parlementaires ultramarins ne figurent pas à ce jour dans le texte, et nécessiteront un véritable travail de fond. Elle a enfin souhaité avoir plus d'information sur le « plan B » évoqué dans la presse.

En réponse, Yves Jégo a indiqué que le « plan B » consiste à adapter des dispositifs de baisse des charges en faveur des secteurs où ils seront les plus utiles. Il a souligné que le projet de loi n'évoque pas les niches fiscales. Il a par ailleurs rappelé que le texte a été adopté en conseil des ministres le 21 juillet 2008 et que son examen n'est donc pas précipité, les modifications qui pourraient y être introduites en réponse à la crise actuelle n'en altérant pas l'orientation générale.

Georges Patient a estimé qu'un report de l'examen du projet de loi est nécessaire au vu de la situation dans les Antilles. Il a rappelé que la Guyane a connu des événements similaires en novembre 2008, indiquant que, trois mois après la signature d'un protocole de sortie de crise, aucune réunion ne s'est encore tenue pour faire le point sur la situation. Il a enfin jugé nécessaire d'assortir le dispositif des zones franches globales de contreparties en matière de retombées salariales.

En réponse, Yves Jégo a indiqué que les présidents du conseil général et du conseil régional de la Guadeloupe ont publié un communiqué appelant à examiner en urgence le projet de loi. S'agissant du protocole guyanais, il a annoncé que le rapport sur le prix de l'essence sera remis à la fin du mois et qu'il souhaite travailler en liaison étroite avec les élus sur cette question.

Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rappelé le calendrier relatif au projet de loi :

- les amendements des membres de la commission des finances peuvent être déposés jusqu'au 17 février à 16 heures ;

- la commission des finances se réunira pour examiner le rapport d'Eric Doligé et Marc Massion et les amendements des commissaires le jeudi 19 février après-midi ;

- les commissions saisies pour avis devraient se réunir le 4 mars au matin pour examiner les rapports des rapporteurs pour avis ;

- les amendements des sénateurs non membres de la commission des finances pourront être déposés jusqu'au 4 mars à midi ;

- la commission des finances se réunira afin de procéder à l'examen des amendements des rapporteurs pour avis et des sénateurs non membres de la commission des finances le 5 mars. Les rapporteurs pour avis seront conviés à cette réunion afin de pouvoir défendre les amendements adoptés par leur commission respective ;

- le texte devrait être discuté en séance à partir du 10 mars.

Jean Arthuis, président de la commission des finances, a indiqué qu'il déposera un amendement visant à introduire un titre relatif au pouvoir d'achat et à la concurrence. Il a espéré par ailleurs que le Gouvernement puisse transmettre ses amendements au plus vite à la commission des finances, afin que le texte issu des travaux de celle-ci soit le plus complet possible.

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mercredi 4 mars 2009**, sous la **présidence d'Annie Jarraud-Vergnolle, vice-présidente**, puis de **Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis d'Anne Marie Payet sur le projet de loi n° 496 (2007-2008) pour le développement économique de l'outre-mer**, dans le texte n° 233 (2008-2009) adopté par la commission des finances le 19 février 2009.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé qu'en dépit des nombreuses lois adoptées depuis plus de vingt ans pour compenser les handicaps structurels majeurs dont souffre l'outre-mer, la crise sociale qui secoue les Antilles et la Guyane depuis trois mois révèle la persistance d'un malaise profond. Le projet de loi a été élaboré au début de l'année 2008 et adopté en conseil des ministres le 28 juillet mais le contexte a changé depuis lors : d'une part, la crise économique et financière mondiale a entraîné le monde entier dans une grave récession ; d'autre part, les revendications fortes entendues en Guadeloupe, mais aussi en Martinique et à la Réunion, remettent en cause l'organisation du système économique, social, éducatif et sociologique de l'outre-mer.

Pour répondre à cette situation préoccupante, ce texte constitue la première étape de la révision des politiques publiques menées outre-mer et **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, s'est félicitée de l'annonce par le Président de la République de la Réunion d'états généraux de l'outre-mer et de la création par le Sénat d'une mission commune d'information.

Elle a ensuite évoqué les dispositions économiques ou fiscales du texte, qui ne concernent pas directement la commission des affaires sociales : instauration de zones franches globales d'activité sur les territoires de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ; création d'une aide au fret, d'une aide pour la rénovation des hôtels anciens et d'un fonds exceptionnel d'investissement pour contribuer à la réalisation d'équipements collectifs structurants.

Le projet de loi propose également une réforme des exonérations de charges sociales patronales, qui a en fait été adoptée par anticipation dans la loi de finances initiale pour 2009 et qui doit entrer en vigueur le 1^{er} avril prochain. Elle consiste en un recentrage du dispositif : l'exonération sera intégrale pour une rémunération inférieure à 1,4 Smic, puis elle baissera jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération atteindra 3,8 Smic.

Par ailleurs, le texte souhaite améliorer les dispositifs existants en matière de mobilité des résidents d'outre-mer, en fixant des conditions de ressources pour bénéficier de l'aide et en établissant un forfait de remboursement.

Enfin, il réforme profondément la politique du logement outre-mer. Face à la situation extrêmement dégradée de l'habitat outre-mer, notamment à la Réunion, il propose d'étendre aux départements d'outre-mer (Dom) la possibilité de réquisitionner des logements vacants, d'assouplir les règles d'indivision en vue de faciliter la remise sur le marché locatif de logements vacants, de créer un groupement d'intérêt public chargé de travailler sur l'indivision et les titres de propriété, de prolonger la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques, créées en Martinique et en Guadeloupe, et d'étendre la compétence de l'agence nationale de l'habitat (Anah) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Surtout, il réoriente le dispositif existant de défiscalisation vers le financement du logement social : il supprime à court terme la défiscalisation pour les logements en secteur libre et à usage locatif, il la conserve pour les primo-accédants qui font du logement leur résidence principale, il éteint progressivement le dispositif pour le logement intermédiaire et il crée un mécanisme spécifique de défiscalisation pour le logement social qui pourra s'ajouter aux crédits budgétaires de l'Etat et qui bénéficiera également à la location-accession.

*En conclusion, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'après le projet de loi pénitentiaire, ce texte sera le deuxième que le Sénat examinera selon la nouvelle procédure issue de la révision constitutionnelle ; le texte qui viendra en séance sera donc celui adopté par la commission des finances le 19 février dernier. Celle-ci a pris plusieurs initiatives bienvenues relatives au pouvoir d'achat, notamment la fixation par décret en Conseil d'Etat du prix de cent produits de première nécessité dans les Dom, ce qui constitue un premier élément de réponse aux difficultés de l'outre-mer et le moyen d'engager une réflexion sur les mécanismes de formation des prix dans ces départements.*

*Sur une question de **Nicolas About, président**, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a précisé que les agences des cinquante pas géométriques ont été créées en Guadeloupe et en Martinique pour gérer la bande côtière de ces territoires.*

*A **André Lardeux**, qui demandait le coût du projet de loi pour le budget de l'Etat, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il permet d'un côté des économies pour les finances publiques, notamment grâce aux réformes de la TVA non perçue récupérable et de l'exonération des charges sociales patronales, et qu'il prévoit, de l'autre, de nouvelles dépenses, principalement du fait de la création de zones franches. Au total, le coût net était estimé par le Gouvernement à 22 millions d'euros lors du dépôt*

du projet de loi mais, depuis lors, le Président de la République a annoncé le déblocage d'une enveloppe supplémentaire de 150 millions d'euros.

Interrogée par **Annie Jarraud-Vergnolle** sur l'articulation du projet de loi, déposé en juillet 2008, avec les nouvelles mesures annoncées par le Gouvernement, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a confirmé que le Gouvernement déposera des amendements pour traduire les engagements pris par le Président de la République le 19 février dernier.

Guy Fischer a déploré la précipitation avec laquelle le Sénat va examiner ce projet de loi ; il ne sera pas possible d'intégrer des mesures nouvelles, notamment en termes d'amélioration du pouvoir d'achat, puisque des négociations sont encore en cours dans les Antilles. L'essentiel des dispositions du projet de loi consiste encore en des mesures de défiscalisation ou d'exonération de charges, c'est-à-dire des outils maintes fois utilisés et qui ont en outre montré leurs effets pervers sur les prix de l'immobilier. Or, face aux difficultés majeures des populations, quelles sont les propositions réelles qui permettent de répondre durablement à la baisse du pouvoir d'achat ? Le décalage entre les ressources des habitants, souvent inférieures en outre-mer, et les prix plus élevés des produits de première nécessité, par exemple le carburant, montre pourtant l'acuité du problème de l'organisation du système économique.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a indiqué que si, voici quelques semaines, plusieurs élus ultramarins avaient effectivement demandé le report de l'examen du texte, l'impatience de la population les a ensuite conduits à réclamer son vote en urgence. Les états généraux de l'outre-mer et la mission commune d'information du Sénat viendront compléter ce premier travail et il n'est pas exclu qu'ils débouchent sur un nouveau projet de loi plus global. En réponse à **Guy Fischer**, elle a précisé que la réforme des exonérations de charges aura pour effet de diminuer leur montant total et sera donc favorable aux finances sociales.

Jacky Le Menn a mis en avant le problème essentiel de l'indivision outre-mer ; le projet prévoit la création d'un groupement d'intérêt public à ce sujet, mais cela signifie-t-il qu'il n'y aura qu'un seul Gip pour l'ensemble des départements d'outre-mer ?

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a répondu que la commission des lois, sensible à cette difficulté, présentera un amendement pour créer un Gip pour les Antilles et la Guyane et un autre pour l'Océan indien.

A **Catherine Procaccia**, qui s'enquérât de la compétence éventuelle de ce Gip à Saint-Pierre-et-Miquelon, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'à ce stade, le Gip n'est créé que pour les Dom.

A l'issue de ce débat, la commission a examiné les amendements présentés par le rapporteur pour avis.

Après l'article 11, elle a adopté un amendement portant article additionnel tendant à harmoniser les secteurs prioritaires bénéficiaires du régime majoré d'exonération de charges sociales et à y rendre éligibles des zones rurales défavorisées définies par décret.

Avant l'article 17, elle a adopté un amendement portant article additionnel tendant à rétablir l'égalité entre la métropole et l'outre-mer en ce qui concerne le montant forfaitaire des charges, qui est une composante de l'aide au logement.

A l'article 20 (politique du logement), elle a débattu de plusieurs propositions d'amendements :

*- après intervention de **Gilbert Barbier et Isabelle Debré** portant sur le type de logements et la catégorie de propriétaires susceptibles de bénéficier de la mesure, elle n'a pas adopté un amendement tendant à rétablir la défiscalisation des travaux de réhabilitation supprimée par le projet de loi ;*

- elle a longuement débattu d'un amendement visant à accorder le bénéfice de la défiscalisation des logements acquis dans le secteur libre à usage de résidence principale, non pas seulement aux primo-accédants mais aussi aux propriétaires n'ayant jamais bénéficié d'une mesure de défiscalisation auparavant.

***Isabelle Debré** a demandé si cette mesure s'appliquerait aux foyers fiscaux ou à chacun de ses membres.*

***André Lardeux** a souhaité savoir si des dispositifs similaires sont appliqués en métropole.*

***Gilbert Barbier** ayant posé la question de l'existence éventuelle d'un délai obligatoire de conservation du bien, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a précisé que le propriétaire devra s'engager à le conserver au minimum cinq ans. Elle a également indiqué que les listes d'attente de logements sont particulièrement longues outre-mer et que la démographie y est plus dynamique qu'en métropole, à la fois en raison d'un taux de natalité encore élevé et de l'immigration. Dans ces conditions, il est nécessaire de faire un effort particulier en faveur du logement.*

***Dominique Leclerc** a rappelé que la défiscalisation a produit des excès et entraîné une hausse des prix de l'immobilier.*

***Patricia Schillinger** a considéré qu'il est nécessaire de trouver un équilibre pour favoriser l'activité dans le cadre des mesures de relance de l'économie et que la situation très dégradée de l'habitat à la Réunion justifie des mesures spécifiques.*

***Guy Fischer** a insisté sur la nécessité de moraliser les dispositifs de défiscalisation.*

A l'issue de ce débat, la commission n'a pas adopté cet amendement ;

- elle a adopté un amendement précisant la notion de programme immobilier ;

- elle a adopté un amendement rédactionnel ;

- enfin, elle a examiné un amendement proposant d'étendre le dispositif de défiscalisation prévu en faveur du logement social à la construction de logements destinés à l'hébergement des personnes âgées.

Françoise Henneron s'est interrogée sur le coût du dispositif et les risques d'abus qui pourraient en résulter.

Nicolas About, président, a fait observer que les opérations supérieures à un million d'euros seront soumises à l'agrément du ministère du budget, ce qui encadre le dispositif. A sa question sur la destination des biens au terme des cinq années prévues, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a répondu que les logements devront être vendus à cette échéance à l'organisme gestionnaire, comme le prévoit aussi le dispositif applicable aux logements sociaux.

A la demande de **Gilbert Barbier**, elle a confirmé que les personnes âgées hébergées seront soumises à conditions de ressources.

Enfin, pour répondre aux inquiétudes exprimées par **Isabelle Debré** sur la complexité du montage proposé, elle a souligné combien les évolutions sociologiques récentes justifient l'instauration du dispositif qu'elle propose : les personnes âgées ne sont plus hébergées comme auparavant dans leur famille, si bien que les besoins en logements pour cette catégorie de population sont élevés outre-mer.

A l'issue de ce débat, la commission n'a pas adopté l'amendement proposé.

A l'article 33 (commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer), elle a examiné un amendement précisant le contenu du rapport triennal de la future commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a indiqué son souhait d'y voir figurer le bilan des mesures relatives au logement, ainsi qu'une référence à l'ensemble des rémunérations et non pas seulement au traitement des fonctionnaires d'Etat, notion trop réductrice à son sens.

Bernadette Dupont a rappelé que les sur-rémunérations des fonctionnaires de l'Etat sont une des causes de certains problèmes de l'outre-mer.

Gilbert Barbier s'est demandé s'il ne serait pas nécessaire d'évaluer l'impact des rémunérations de l'ensemble des fonctionnaires, sans omettre les revenus des retraités.

*Jean-Pierre Godefroy a rappelé, pour le regretter, l'acuité des débats qui ont eu lieu lors du vote du budget à propos des pensions des fonctionnaires outre-mer et, avec le soutien de **Guy Fischer**, il s'est en conséquence déclaré favorable à la rédaction plus large et moins polémique proposée par le rapporteur pour avis.*

Isabelle Debré a demandé si une étude d'impact a été réalisée sur cette question du rapport triennal de la commission d'évaluation.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement dans une rédaction précisant que le rapport tiendrait compte de l'impact des traitements des fonctionnaires et du niveau des rémunérations sur les mécanismes de formation des prix.

*Enfin, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'elle déposera, à titre personnel, les amendements non retenus par la commission, afin de permettre un débat en séance publique sur ces questions essentielles pour le développement de l'outre-mer.*

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis, ainsi modifiés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 11

Après l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Le 4° du IV de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« 4° A l'exception des entreprises situées en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante, à la Désirade et dans les autres zones rurales défavorisées définies par décret, exercer leur activité principale dans l'un des secteurs suivants : recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, environnement, énergies renouvelables ou agronutrition. »

II. - La perte de recettes pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale résultant de l'élargissement des secteurs d'activité bénéficiant de l'exonération prévue au premier alinéa du IV de l'article L. 752 3-2 du code de la sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel avant l'article 17

Avant l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux phrases ainsi rédigées :

Le montant forfaitaire des charges est calculé en pourcentage du montant moyen des charges réellement payées par les résidents. Ce pourcentage est identique pour l'ensemble du territoire national. »

Article 20

Rédiger comme suit le quatrième alinéa (2°) du II :

2° Le programme immobilier comprend uniquement des logements locatifs dont les loyers sont plafonnés, à l'exclusion, dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, des logements servant à l'intégration de personnes rencontrant des difficultés sociales particulières au sens du deuxième alinéa de l'article L. 301-2 du même code. Un décret fixe les plafonds de loyer prévus au présent alinéa et définit la notion de programme immobilier, notamment la proportion minimale exigée de logements sociaux exprimée en surface.

Article 20

Dans le III du II de cet article, remplacer la référence :

5°

par les mots :

septième alinéa

Article 33

Modifier comme suit le troisième alinéa de cet article :

I. - Après la première phrase, insérer une phrase ainsi rédigée :

En concertation avec les acteurs concernés, elle évalue notamment la mise en œuvre de la politique du logement outre-mer.

II. - Dans la dernière phrase, remplacer les mots :

et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat

par les mots :

, des traitements des fonctionnaires et du niveau des rémunérations