

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

OUTRE-MER

Rapporteurs spéciaux : MM. Marc MASSION et Éric DOLIGÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

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

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 5 |
| AVANT-PROPOS | 7 |
| I. UNE ARCHITECTURE DE LA MISSION STABILISÉE POUR UNE ACTION PLUS CLAIRE | 9 |
| A. LA CRÉATION DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'OUTRE-MER (DÉGÉOM)..... | 9 |
| B. UNE ARCHITECTURE DE LA MISSION STABILISÉE | 10 |
| C. UN BUDGET 2009 QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER | 11 |
| II. DES CREDITS EN TRÈS FORTE AUGMENTATION : + 19,2 % | 13 |
| A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2009 | 13 |
| B. UNE MISSION NE REPRÉSENTANT QUE 14,8 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL POUR L'OUTRE-MER | 14 |
| C. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011 | 15 |
| D. LE CARACTÈRE INCONTRÔLÉ DES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DE L'OUTRE-MER | 16 |
| III. L'AUGMENTATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : + 200 MILLIONS D'EUROS | 19 |
| A. UNE HAUSSE PRINCIPALEMENT DUE À LA RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE..... | 19 |
| B. UN EFFORT ACCRU EN DIRECTION DES JEUNES..... | 21 |
| IV. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » | 23 |
| A. UN EFFORT MITIGÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT | 23 |
| 1. Une forte augmentation des autorisations d'engagement : + 9,3 % en 2009 | 23 |
| 2. Le risque d'accumulation de nouveaux impayés | 24 |
| 3. Le contrôle de la société immobilière de la Martinique par la Cour des comptes | 25 |
| B. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER | 26 |
| C. LA MISE EN PLACE DU FONDS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE ET DU « PASSEPORT-MOBILITÉ » FORMATION | 27 |
| D. LE TRANSFERT VERS D'AUTRES MISSIONS DE CERTAINES DOTATIONS TERRITORIALES | 28 |
| E. LA CRÉATION D'UN « FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT » | 29 |

| | |
|---|-----------|
| EXAMEN DE L'ARTICLE 64 RATTACHÉ..... | 31 |
| EXAMEN DE L'ARTICLE 65 RATTACHÉ..... | 35 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 49 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 51 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission « Outre-mer », avec 1,97 milliard d'euros en AE en 2009, représente moins de 15 % de l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer et ne peut donner qu'un aperçu parcellaire de l'effort de l'Etat en direction de l'outre-mer. Il faut se féliciter de l'amélioration du document de politique transversale « Outre-mer », qui regroupe les **13,3 milliards d'euros** de crédits consacrés par l'Etat à l'outre-mer en 2009.

2. La structure du secrétariat d'Etat à l'outre-mer a évolué de manière très satisfaisante depuis l'année dernière. En effet, une unique **délégation générale à l'outre-mer** (DÉGéOM) a été créée au 1^{er} septembre 2008 pour remplacer les deux directions préexistantes. L'objectif est de **réorienter le secrétariat d'Etat vers des missions de coordination**, d'expertise et d'évaluation de l'action de l'Etat en outre-mer, conformément aux souhaits formulés à plusieurs reprises par votre commission des finances.

3. Le budget 2009 de la mission « Outre-mer » est fortement marqué par le **projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer** qui **devrait** être discuté au Parlement au début de l'année 2009.

4. **L'augmentation importante des crédits du programme « Emploi outre-mer »** (+ 20 % en AE et + 19 % en CP) est satisfaisante puisqu'elle correspond à un effort marqué pour **mettre fin aux sous-budgétisations** récurrentes des compensations versées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale, à raison des dispositifs d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

5. En matière de logement, le présent projet de loi de finances est mitigé. En effet, d'une part, le projet de loi de finances pour 2009 augmente fortement le montant des autorisations d'engagement, prenant acte des besoins réels des collectivités territoriales d'outre-mer mais, d'autre part, l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement croît de manière inquiétante, passant de 36 millions d'euros en 2008 à 49 millions d'euros en 2009. Cette hausse risque à nouveau, comme votre commission le notait dans ses précédents rapports¹, de **générer des factures impayées et l'accumulation d'une dette auprès des bailleurs sociaux**.

6. Il est à espérer que la mise en œuvre du **fonds de continuité territoriale** et du « **passport-mobilité** » **formation** soit à même de remédier aux dérives et aux effets pervers de l'ancien dispositif du passeport-mobilité, mis en évidence notamment dans les précédents rapports budgétaires de votre commission des finances.

7. Enfin, on regrette un **manque de clarté quant à l'évolution des dotations spécifiques aux collectivités d'outre-mer**. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances fournit ainsi peu d'informations sur des dispositifs importants, tels que la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française (151 millions d'euros en 2009). A l'inverse, d'autres dotations sont manifestement insuffisantes pour remplir leur objectif, comme la dotation de premier numérotage de Mayotte (150.000 euros), qui s'inscrit dans le contexte économique et social très difficile de l'île².

¹ Voir les rapports n° 88 (2006-2007), « *Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité* » et n° 355 (2007-2008), « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* ».

² A ce sujet, voir le rapport n° 461 (2007-2008), « *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine* ».

AVANT-PROPOS

Notre collègue Henri Torre s'était inquiété, dans son rapport spécial sur la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008¹, de **la mauvaise qualité des informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.**

Le constat de vos rapporteurs spéciaux est à ce sujet aujourd'hui mitigé. En effet, **le taux de réponse au questionnaire budgétaire s'est très fortement amélioré** puisqu'il est passé de 37 % à 73 % à la date limite de réponse du 10 octobre, même s'il reste insuffisant. Vos rapporteurs spéciaux relèvent, par ailleurs, que l'ensemble des réponses leur sont parvenues si l'on inclut celles arrivées avec retard. Enfin, la qualité des réponses s'est améliorée par rapport à l'année dernière.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux regrettent fortement de **n'avoir pu disposer que tardivement du document de politique transversale (DPT)** couvrant l'ensemble de l'action de l'Etat en direction de l'outre-mer. **Ce « jaune » budgétaire est en effet essentiel** pour analyser globalement l'effort de l'Etat en direction des territoires ultramarins. Ils rappellent qu'en 2009, les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentaient que **14,8 %** du montant total des crédits affectés, selon le document de politique transversale « Outre-mer », à la politique de l'Etat en direction de l'outre-mer.

¹ Rapport spécial n° 91 – tome III – annexe 18 (2007-2008), loi de finances pour 2008, Outre-mer.

I. UNE ARCHITECTURE DE LA MISSION STABILISÉE POUR UNE ACTION PLUS CLAIRE

A. LA CRÉATION DE LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'OUTRE-MER (DÉGÉOM)

Au printemps 2007, le ministère dédié à l'outre-mer a disparu pour devenir un secrétariat d'Etat sous la tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Votre rapporteur spécial notait, dans son rapport budgétaire sur le projet de la loi de finances pour 2008¹, que cette modification pourrait avoir « *des effets positifs sur la qualité du travail des services dédiés à l'outre-mer. Elle pourrait répondre à certaines critiques formulées notamment par l'audit de modernisation précité² : « enfin, le ministère de l'outre-mer ne coopère pas suffisamment, au titre de suivi territorial, avec le grand partenaire qu'est le ministère de l'intérieur » [...] Même s'il est encore trop tôt pour savoir comment l'intégration du secrétariat d'Etat à l'outre-mer se fera et si elle aura réellement des effets positifs, on peut déjà relever que la secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a reçu mission du ministre et du secrétaire d'Etat pour proposer des rapprochements et des mutualisations entre les deux directions du secrétariat d'Etat et les directions du ministère ».*

L'évolution du secrétariat d'Etat à l'outre-mer depuis un an a de ce point de vue été très positive. En effet, le 1^{er} septembre 2008, la délégation générale à l'outre-mer a remplacé les deux directions préexistantes : direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer et direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, dans la lignée des préconisations du comité de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008.

La nouvelle délégation – la DégéOM – se voit confier un **rôle de synthèse, de conception et de coordination de l'action de l'Etat en direction des collectivités territoriales d'outre-mer.** L'objectif est, conformément aux vœux réitérés de votre commission des finances, de faire du secrétariat d'Etat à l'outre-mer **une administration, non pas de gestion, mais de coordination.** En effet, la gestion des crédits gagne à être affectée aux ministères dont c'est le cœur de métier, tandis que l'administration du secrétariat d'Etat à l'outre-mer doit pouvoir apporter l'expertise nécessaire à la déclinaison de l'ensemble des politiques de l'Etat dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

¹ Rapport spécial n° 91 – tome III – annexe 18 (2007-2008), loi de finances pour 2008, Outre-mer.

² Rapport d'audit de modernisation rendu en février 2007 sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer.

Par ailleurs, la DÉGÉOM devra prendre en charge le travail d'évaluation des politiques publiques de l'Etat en outre-mer. Cette mission particulière est essentielle, le Parlement, et plus largement les citoyens, disposant trop souvent d'informations lacunaires qui ne permettent pas d'évaluer correctement les effets des dispositifs mis en place en direction des territoires ultramarins.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux relèvent que **le rattachement du secrétariat d'Etat à l'outre-mer au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales produit déjà des économies d'échelle et des gains de productivité**. En effet, les fonctions de « support » exercées auparavant au sein du secrétariat d'Etat, rue Oudinot, ont été transférées vers les directions correspondantes du ministère de l'intérieur. C'est le cas notamment de la gestion des ressources humaines, de la gestion budgétaire, des systèmes d'information et de la gestion immobilière. D'après les informations fournies à vos rapporteurs spéciaux, *« cette opération de mutualisation a permis de dégager des gains de productivité se situant entre 30 % et 50 % selon les secteurs d'activité »*¹.

B. UNE ARCHITECTURE DE LA MISSION STABILISÉE

Dans ce contexte de réforme administrative, **la maquette de la mission est restée globalement inchangée** par rapport à l'année précédente, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent puisque les multiples modifications intervenues depuis 2005 rendaient opaque l'évolution des crédits de la mission.

Ainsi, dans la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2009, la mission « Outre-mer » reste divisée en **deux programmes et neuf actions**².

Toutefois, au sein des programmes, des changements ont été mis en œuvre pour prendre en compte le recentrage du secrétariat d'Etat sur les fonctions de coordination. Ainsi :

- **certaines dotations spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer ont été transférées** du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » vers le programme 108 « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et le programme 122 « Concours spécifiques à l'administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce regroupement des dotations similaires dans les mêmes programmes correspond aux préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre commission des finances.

² A ce sujet, vos rapporteurs spéciaux relèvent que le projet annuel de performances présente une numérotation erronée des actions du programme 123, qui fait apparaître 8 actions au lieu de 7.

montant de ce changement de périmètre est d'environ 100 millions d'euros.

- à l'inverse, **certains crédits consacrés à la politique contractuelle de l'Etat dans les collectivités territoriales d'outre-mer ont été rassemblés dans le programme « Conditions de vie outre-mer »**. L'objectif est de permettre aux représentants de l'Etat de piloter de manière plus souple, en fonction des conditions locales, l'attribution des financements de l'Etat. Ces transferts entrants s'élève à 30,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 23,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour l'année 2009.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de **cette évolution qui correspond à l'objectif d'amélioration de la performance de l'action de l'Etat en outre-mer** en ne confiant au secrétariat d'Etat que le pilotage des politiques spécifiques à l'outre-mer, celui-ci assurant un rôle de coordination pour la déclinaison en outre-mer des politiques menées en métropole.

C. UN BUDGET 2009 QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, adopté en conseil des ministres le 28 juillet 2008, et déposé au Sénat le même jour¹, **devrait** être discuté au Parlement au début de l'année 2009.

Son objectif ambitieux et de mettre en œuvre les **mesures à même de susciter un développement économique endogène de l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer**. Cinq ans après l'adoption de la loi de programme pour l'outre-mer dite « loi Girardin »², ce projet doit en établir le bilan, prendre acte de ses insuffisances et proposer des solutions pour améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer. La création de « zones franches globales d'activités », prévue par les articles 1 à 4 du projet de loi, est une des mesures « phares » proposées par le projet de loi.

Dans cette perspective, le présent projet de loi de finances propose, dès à présent, la mise en place de certains outils de développement prévus par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer. C'est le cas notamment de **l'aide au fret** en faveur des entreprises faisant face à des surcoûts de transport importants et du **fonds exceptionnel d'investissement** pour accompagner la création d'équipement collectifs structurants.

¹ Texte n° 496 (2007-2008) déposé au Sénat le 28 juillet 2008.

² Loi n° 2003-660 (2002-2003) du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Par ailleurs, **l'article 65 du projet de loi de finances pour 2009, rattaché à la présente mission « Outre-mer »**, qui porte réforme des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, devait initialement faire partie du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

II. DES CREDITS EN TRÈS FORTE AUGMENTATION : + 19,2 %

Dans le projet de loi de finances pour 2008, la mission « Outre-mer » représente **1,88 milliard d'euros de crédits de paiement (CP)** contre 1,62 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2008, à périmètre constant, et **1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)** contre 1,65 milliard d'euros en 2008.

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2009

Evolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

| | AE ouverts en LFI pour 2008 | AE demandés pour 2009 | Evolution | CP ouverts en LFI pour 2008 | CP demandés pour 2009 | Evolution |
|--|-----------------------------|-----------------------|-----------|-----------------------------|-----------------------|-----------|
| Programme 138 « Emploi outre-mer » | 990,8 | 1.191,6 | + 20,3 % | 997,8 | 1.191,6 | + 19,4 % |
| Programme 123 « Conditions de vie outre-mer » | 662,3 | 778,2 | + 17,5 % | 621,7 | 687,8 | + 10,6 % |
| Total Mission « Outre-mer » | 1.653,1 | 1.969,8 | + 19,2 % | 1.619,5 | 1.879,4 | + 16 % |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

Vos rapporteurs spéciaux constatent que les crédits de la mission, connaissent une **augmentation de 19,2 %** en autorisations d'engagement et de **16 % en crédits de paiement**. Ils relèvent donc que **le budget de l'outre-mer fait l'objet, en 2009, d'une priorité très marquée de la part du gouvernement** qui augmente de 318 millions d'euros en AE et de 260 millions d'euros en CP **les crédits qui sont consacrés à la politique de l'Etat en direction de l'outre-mer**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que cette augmentation a lieu dans le cadre d'une stabilisation de l'augmentation des dépenses de l'Etat à hauteur de l'inflation prévisionnelle pour 2009. Il en résulte la nécessité, pour

l'ensemble des dépenses de l'Etat, de n'augmenter **que de 2 % en 2009** par rapport à l'année 2008.

B. UNE MISSION NE REPRÉSENTANT QUE 14,8 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL POUR L'OUTRE-MER

Les crédits de mission « Outre-mer » ne représentent toutefois que **14,8 %** du montant total des crédits affectés, selon le document de politique transversale sur l'outre-mer, à la politique de l'Etat en direction de l'outre-mer.

Celui-ci s'élève en effet à **13,3 milliards d'euros**, hors dépenses fiscales, pour 2009. Ce montant est **en augmentation de 3,4 %** par rapport aux 12,84 milliards d'euros qui y étaient consacrés en 2008.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux relèvent des évolutions importantes du concernant le montant des crédits par habitant consacrés à chaque collectivité territoriale, indiqué dans le graphique ci-après :

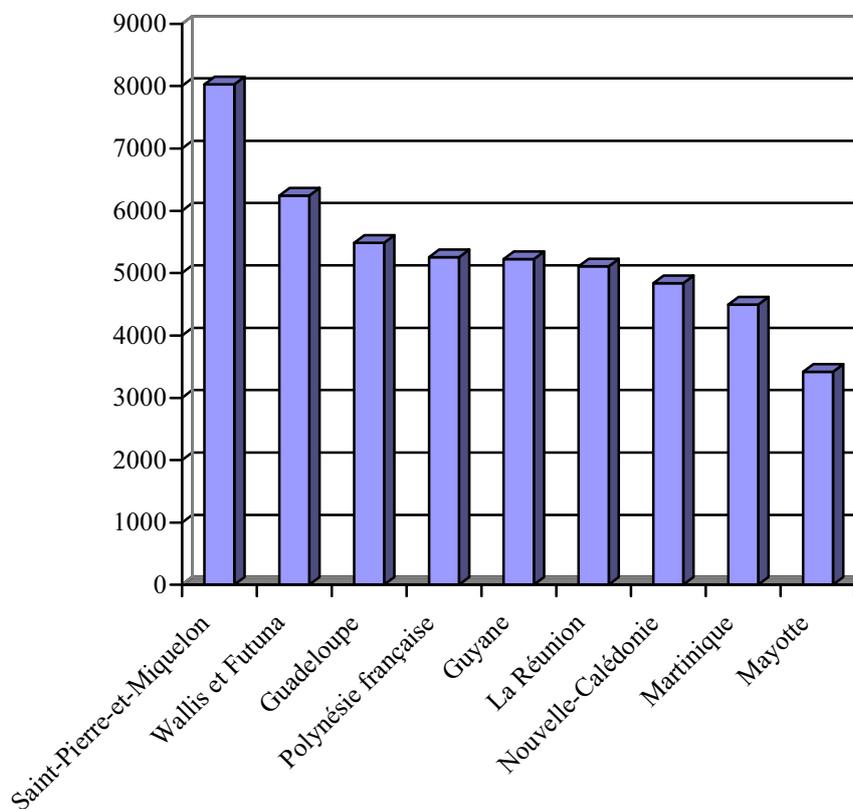
- d'une part, **les crédits par habitant consacrés à Wallis-et-Futuna sont en nette diminution**, passant de plus de 8.500 euros par habitant en 2008 à 6.241 euros en 2009. **Le caractère erratique** de cette évolution peut toutefois s'expliquer par la variabilité très forte des crédits par habitant, étant donné la faible population de cette collectivité : 15.000 habitants ;

- d'autre part, **le montant des crédits en direction de Mayotte est en augmentation significative**, passant de moins de 2.500 euros par habitant en 2008 à plus de 3.400 euros par habitant en 2009. Cette évolution est satisfaisante au regard de l'urgence économique et sociale de développement du territoire mahorais. Votre rapporteur spécial s'était d'ailleurs inquiété de la faiblesse du montant consacré à Mayotte en 2008 ;

- outre Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le niveau des crédits par habitant s'explique notamment par la faible population (6.125 habitants), **l'ensemble des autres collectivités territoriales d'outre-mer se situe dans un intervalle relativement homogène**, entre 4.400 euros par habitant et 5.500 euros par habitant.

Montant des crédits par habitant de la collectivité territoriale

(en euros)



Source : document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2009

C. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2009-2011

La programmation pluriannuelle des crédits de la mission jusqu'en 2011 fait apparaître, globalement, une poursuite de la **hausse puis une stabilisation** des crédits, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Programmation pluriannuelle des crédits de la mission

(en milliards d'euros)

| | PLF 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------------|-----------------|-------------|-------------|
| <i>Autorisations d'engagement</i> | 1,970 | 2,001 | 1,998 |
| <i>Crédits de paiement</i> | 1,879 | 1,927 | 1,933 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

Si les autorisations d'engagement se stabilisent aux alentours de 2 milliards d'euros en 2010 et 2011, les crédits de paiements poursuivent leur augmentation sur l'ensemble de la période, ce qui, au regard des fréquentes sous-budgétisations de la mission, paraît satisfaisant aux yeux de vos rapporteurs spéciaux.

D. LE CARACTÈRE INCONTRÔLÉ DES DÉPENSES FISCALES À DESTINATION DE L'OUTRE-MER

L'évolution des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux programmes de la mission s'avère particulièrement intéressante dans l'analyse des actions en faveur de l'outre-mer puisque leur montant dépasse largement celui des crédits affectés à la mission « Outre-mer ».

La somme prévisionnelle de ces dépenses fiscales pour 2009 est égale à 3,3 milliards d'euros contre une dépense prévisionnelle de 2,8 milliards d'euros en 2008, comme l'indique le tableau ci-après.

Si l'on additionne l'ensemble des crédits budgétaires en direction de l'outre-mer et le montant global des dépenses fiscales pour l'année 2009, **l'effort total de l'Etat en faveur de l'outre-mer s'élève, en 2009, à plus de 16,5 milliards d'euros.**

Les principales dépenses fiscales et leur évolution entre 2008 et 2009

(en millions d'euros)

| Dispositif | Base juridique | Descriptif du dispositif | Evaluation | |
|--|---|---|-------------|-------------|
| | | | En LFI 2008 | En LFI 2009 |
| MENAGES | | | | |
| Impôt sur le revenu | Art. 197-I-3 du CGI | Réduction, dans la limite d'un certain montant, de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane). | 270 | 280 |
| Plus-values | Art. 150-O A, 164 B-I-f, 200 A-7 du CGI | Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées dans les DROM et COM par certains associés à l'occasion de la cession de droits sociaux. | 4 | 1 |
| TVA | | | | |
| TVA | Art. 296 du CGI | Application d'un taux minoré de TVA en Guadeloupe, Martinique et Réunion : 8,5 % pour le taux normal, 2,1 % pour le taux réduit. | 1.070 | 1.180 |
| La TVA non perçue récupérable dite « TVA NPR » - | Pas de base légale | Déduction ou remboursement de la TVA non perçue sur les produits. | 200 | 225 |
| Exonération concernant certains produits et matières premières | Art. 295-1-5° et 6° du CGI | Exonération de la TVA pour certains produits, matières premières et pour les produits pétroliers en Guadeloupe, Martinique et Réunion. | 80 | 80 |
| Impôt sur les sociétés | | | | |
| Abattement IS | Art. 217 bis du CGI | Abattement de 33 1/3 % sur le résultat (bénéfices et pertes) | 90 | 95 |
| Défiscalisation pour les investissements | | | | |
| IR – logement, investissement productif | Art. 199 <i>undecies</i> A et B du CGI | Réduction d'impôt de 50 % (majorée à 60 % ou 70 % dans certains cas) du montant de l'investissement productif et réductions d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements. | 780 | 1.050 |
| IS investissement productif | Art. 217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> du CGI | Déduction des investissements productifs et des souscriptions au capital des entreprises qui réalisent de tels investissements. | 180 | 250 |
| Divers | | | | |
| TIPP | Art. 267 du code des douanes | Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP. | 130 | 133 |
| IR – déficits industriels et commerciaux | Art. 199 <i>undecies</i> B-I bis du CGI | Imputation sur le revenu des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de locations d'établissements touristiques ayant fait l'objet de travaux de rénovation | 3 | 2 |
| Réduction droit d'enregistrement et de timbre | Art. 1043 A du CGI | Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane. | 2 | 3 |
| TOTAL | | | 2.809 | 3.299 |

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc que ces dépenses **augmentent de 17,4 %** par rapport à l'année 2008, après une hausse de 5 % entre les années 2007 et 2008.

Cette hausse est difficilement justifiable au regard des difficultés à analyser l'efficacité réelle de ces dépenses fiscales. A ce propos, vos rapporteurs spéciaux notent toutefois trois orientations positives :

- d'une part, le projet de loi précité pour le développement économique de l'outre-mer prend acte des lacunes d'évaluation et des effets pervers de certains dispositifs de défiscalisation, notamment analysés par le rapport précité de notre collègue Henri Torre sur le logement en outre-mer. Ainsi, il propose la **réorientation de certains dispositifs de défiscalisation**, tel que celui applicable au logement en outre-mer ;

- d'autre part, le présent projet de loi de finances propose, à son article 43, un **plafonnement des réductions d'impôts obtenues au titre des investissements réalisés outre-mer**. L'objectif de cet article n'est pas de réduire le montant des investissements en outre-mer mais bien de s'assurer que les bénéfices fiscaux de ces investissements sont répartis au sein de la population et ne permettent pas à une petite frange de bénéficiaires de réduire de manière trop importante le montant de leur imposition ;

- enfin, la réorganisation du secrétariat d'Etat vise en partie à renforcer les capacités d'expertise dont il dispose sur l'efficacité des mécanismes de défiscalisation. Vos rapporteurs spéciaux souhaitent que cette action soit mise en œuvre rapidement afin de permettre à la représentation nationale de se prononcer, en connaissance de cause, sur l'opportunité de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation applicables.

III. L'AUGMENTATION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » : + 200 MILLIONS D'EUROS

Répartition des crédits entre les actions du programme

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|----------|---------------------|----------|
| | LFI 2008 | PLF 2009 | LFI 2008 | PLF 2009 |
| Action 1 « Soutien aux entreprises » | 856,7 | 1.038,3 | 856,8 | 1.038,3 |
| Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » | 134,1 | 153,3 | 141 | 153,3 |
| Total | 990,8 | 1.191,6 | 997,8 | 1.191,6 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

Les crédits du programme consacré aux aides à l'emploi en outre-mer augmentent de manière importante : + 20 % en AE et + 19 % en CP.

A. UNE HAUSSE PRINCIPALEMENT DUE À LA RÉDUCTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Cette hausse résulte essentiellement de l'augmentation des crédits consacrés à l'action 1 « Soutien aux entreprises », qui représente 87,1 % des crédits du programme. Cette action retrace principalement l'effort financier de l'Etat consacré aux compensations, aux organismes de sécurité sociale, des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Ces exonérations concernent actuellement l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés ainsi que les entreprises de secteurs particulièrement divers : le bâtiment et travaux publics (BTP), les transports aérien, maritime et fluvial, l'industrie, la restauration, la presse, la production audiovisuelle, les énergies renouvelables, la pêche, l'aquaculture, l'agriculture, le tourisme, l'hôtellerie, etc. Ce dispositif d'exonération est réformé par l'article 65 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Outre-mer » et dont le dispositif sera détaillé ci-après.

Les montants consacrés à la compensation de ces exonérations passent de 867 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2008 à 1,011 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une hausse de 16,6 %. Cette hausse correspond à la **volonté réelle de voir se réduire la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale**. En effet, votre commission des finances avait à plusieurs reprises fait remarquer que les compensations affectées par l'Etat à ces organismes étaient largement sous-budgétisées, conduisant à l'accumulation d'une dette. Votre rapporteur spécial relevait notamment, dans son rapport précité sur la loi de finances pour 2008 que *« le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de rompre avec cette pratique. En effet, selon les dernières estimations disponibles, le coût des exonérations devrait atteindre, à droit constant, 1.153 millions d'euros en 2008. Or, le présent projet de loi de finances ne prévoit que 867 millions d'euros pour financer les exonérations de charges patronales de l'année 2008, ce qui devrait résulter en un montant d'impayé de près de 300 millions d'euros pour l'année. Ce constat suscite donc l'étonnement et l'inquiétude de votre rapporteur spécial »*.

L'augmentation très forte de l'effort financier de l'Etat pour compenser à leur juste niveau les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer doit donc être saluée.

Par ailleurs, au sein de cette action est prévue une **dotation de 27 millions d'euros destinée à financer des aides pour le fret** aux entreprises ultramarines. Cette aide, prévue par le projet de loi pour le développement de l'outre-mer, vise à répondre au problème de l'augmentation des coûts de transport des marchandises entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. Elle concerne uniquement les quatre départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon et ne doit s'appliquer que pour les marchandises qui entrent dans un cycle de production localisé dans des collectivités.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique à ce sujet que, *« afin de compenser les surcoûts des importations et des exportations de matières premières et de produits, le projet de loi pour le développement économique prévoit en outre une aide au fret en faveur des entreprises des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Le montant de cette aide, qui pourra être cofinancée par l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques accordée par l'Union européenne, s'élève à 27 M€ en AE et CP pour 2009. Ce nouveau dispositif est intégré à l'action 1 « soutien aux entreprises » du programme 138 « emploi outre-mer » »*.

L'Union européenne prend déjà en charge une partie de ces coûts, à hauteur de 50 %, au titre de l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions

ultrapériphériques¹. L'aide visée ici devra participer à la compensation des surcoûts non déjà pris en charge par l'Union européenne.

B. UN EFFORT ACCRU EN DIRECTION DES JEUNES

Comme l'indique le tableau ci-avant, les crédits destinés à l'action 2 du programme, « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » augmentent également de manière significative : **+ 14 % en AE et + 9 % en CP.**

Cette hausse correspond essentiellement à l'accroissement de l'effort consacré à l'insertion professionnelle des jeunes. Deux dispositifs qui visent spécifiquement ce public voient ainsi leurs crédits augmenter :

- le **projet initiative jeune « création d'entreprise » (PIJ)** s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans ou aux bénéficiaires d'un contre emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat, en vue de les aider à réaliser un projet de création d'entreprise. Les crédits qui y sont consacrés passent de 5 millions d'euros en AE en 2008 à 11,4 millions d'euros en 2009 ;

- la **formation individualisée en mobilité (FIM)** vise à garantir aux jeunes de moins de 30 ans originaires des départements d'outre-mer (DOM) la possibilité de participer à des actions de formation qualifiante en métropole, pour suppléer l'absence de certaines formations dans leur département d'origine. Ses crédits sont consacrés à un versement mensuel aux stagiaires et au remboursement aux centres de formation des frais de formation engagés par eux. Ils passent de 5,4 millions d'euros en AE en 2008 à 12,4 millions d'euros en 2009.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que les aides directes à l'embauche (contrats aidés orientés vers les publics les plus éloignés de l'emploi) sont prises en charge par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi depuis le 1^{er} janvier 2008. Cette réorganisation correspond à la volonté de transférer aux administrations dont c'est le cœur de métier les dispositifs opérationnels antérieurement à la charge du secrétariat d'Etat.

¹ Article 11 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européenne et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au fonds européen de développement régional.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 138 « Emploi outre-mer »**

L'augmentation importante des crédits du programme (+ 20 % en AE et + 19 % en CP) semble à double titre satisfaisante. En effet, elle correspond :

- d'une part, à un **effort marqué pour mettre fin aux sous-budgétisations** récurrentes des compensations versées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale, à raison des dispositifs d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer ;

- d'autre part, à **l'accentuation de la politique d'insertion des jeunes** éloignés de l'emploi à travers l'augmentation des crédits consacrés à deux dispositifs spécifiques : le projet initiative jeune « création d'entreprise » (PIJ) et la formation individualisée en mobilité (FIM).

IV. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

L'évolution des crédits du programme à périmètre 2009

(en millions d'euros)

| Intitulé de l'action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|----------|-----------|---------------------|----------|-----------|
| | LFI 2008 | PLF 2009 | Evolution | LFI 2008 | PLF 2009 | Evolution |
| Logement | 236 | 258 | + 9,3 % | 200 | 209 | + 4,5 % |
| Aménagement du territoire | 134 | 180,1 | + 34,4 % | 110 | 147,5 | + 34,1 % |
| Continuité territoriale | 54,2 | 53,5 | - 1,3 % | 54,2 | 53,5 | - 1,3 % |
| Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport | 38,2 | 35,6 | - 6,8 % | 38,2 | 35,6 | - 6,8 % |
| Collectivités territoriales | 196,8 | 208,1 | + 5,7 % | 216,3 | 223,3 | + 3,2 % |
| Insertion économique et coopération régionales | 3 | 2,9 | - 3,3 % | 3 | 2,9 | - 3,3 % |
| Fonds exceptionnel d'investissement | 0 | 40 | | 0 | 16 | |
| Total | 662,3 | 778,2 | + 17,5 % | 621,7 | 687,8 | + 10,6 % |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

A. UN EFFORT MITIGÉ EN FAVEUR DU LOGEMENT

1. Une forte augmentation des autorisations d'engagement : + 9,3 % en 2009

Les difficultés rencontrées dans le domaine du logement, notamment social, en outre-mer ont été rappelées dans le rapport de notre collègue Henri Torre présenté en mai 2008¹.

Dans ce domaine, le projet de loi de finances pour 2009 marque un **réel effort d'amélioration de la situation**. Ainsi, les AE inscrites au titre de l'action « logement » sur le programme « Conditions de vie

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

outre-mer » **progressent de 9,32 %** et se stabilisent sur la période triennale à 258 millions d'euros.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que cette augmentation devrait notamment permettre « *une **modification des paramètres de financement des opérations locatives et leur adossement sur les nouveaux mécanismes de défiscalisation*** ». Comme cela figurait dans le rapport précité, la modification des paramètres de financement était une nécessité, souhaitée par les organismes de logement social en outre-mer, qui faisaient face à une hausse des coûts d'acquisition des terrains et de construction des logements, sans que l'effort de l'Etat accompagne cette hausse. **Cette évolution est donc bienvenue.**

Les efforts en matière de logement porteront principalement sur le logement locatif social, dont les crédits passent de 111,1 millions d'euros en AE en 2008 à 137,7 millions d'euros en 2009. Cette hausse résulte notamment de la possibilité prévue par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer de **cumuler les dispositifs de défiscalisation et de crédits budgétaires pour la construction de logements sociaux**. Cette réorientation de la défiscalisation en faveur du logement social devrait concerner 1.300 logements en 2009 ; 8,2 millions d'euros de crédits lui sont donc consacrés.

Par ailleurs, les crédits consacrés à l'amélioration du parc locatif social passent de 3,8 millions d'euros en AE en 2008 à 7 millions d'euros en 2009. Ce quasi doublement devrait permettre de financer la réhabilitation de 1.400 logements en 2009.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux relèvent qu'**un million d'euros est prévu pour financer le groupement d'intérêt public « Indivision »**, prévu par la loi de programme pour le développement économique de l'outre-mer. Comme votre commission l'a souligné, le problème de l'indivision en outre-mer est une des causes majeures d'indisponibilité des terrains à construire, notamment pour les opérations de logement social. Vos rapporteurs spéciaux **espèrent donc que la création de ce GIP sera à même d'améliorer sensiblement cette situation.**

2. Le risque d'accumulation de nouveaux impayés

Le constat positif de vos rapporteurs spéciaux est atténué par **l'augmentation de l'écart entre les AE et les CP de l'action « logement »**. En effet, votre commission des finances, au travers notamment des deux rapports précités, avait signalé la « fuite en avant » qui consistait à prévoir un montant d'AE important sans que les CP soient suffisants, ce qui conduisait, à court terme, à l'existence d'impayés et, à long terme, à l'accumulation d'une dette, dont le montant reste incertain, envers les bailleurs sociaux ultramarins.

Il convenait de se réjouir de la baisse régulière de l'écart entre les AE et les CP depuis 2006. Comme l'indique le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, « *le gouvernement s'est engagé dans un cycle vertueux consistant à réduire progressivement l'écart AE/CP responsable de cette dette, suivant en cela les recommandations du rapporteur spécial du Sénat, en augmentant depuis 2006 les CP de manière significative* :

| En M€ | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------|------|-------|------|------|------|------|
| CP | 173 | 196,7 | 200 | 209 | 214 | 229 |

Il conviendra dans le cadre triennal des prochaines lois de finances d'établir au plus juste les besoins en crédits de paiement permettant de couvrir les engagements antérieurs de manière à ne pas recréer la dette et déterminer un taux d'abattement »¹.

Or, en 2009, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, l'écart entre les AE et les CP augmentera de nouveau pour passer de 36 millions d'euros à 49 millions d'euros. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le montant des impayés au titre de l'année 2008 doit être modéré, dans une fourchette de 10 millions d'euros à 15 millions d'euros. **Il est à craindre que ce montant augmente fortement l'année prochaine**, d'autant plus qu'une partie de ces impayés devront être financés par des CP ouverts au titre de l'année 2009.

3. Le contrôle de la société immobilière de la Martinique par la Cour des comptes

La Cour des comptes a produit un rapport particulier sur les comptes et la gestion de la société immobilière de la Martinique (SIMAR) pour les exercices 2001 à 2005².

Erigée, à l'origine, en 1955, en société d'Etat avec dénomination de Société Immobilière des Antilles et de la Guyane, la SIMAR est transformée en 1971 en société anonyme d'économie mixte et a reçu sa dénomination actuelle en 1976. Son capital est détenu majoritairement par l'Etat (40,84 %) et par l'Agence française de développement (22,27 %).

Selon son statut, **l'objet de la société est particulièrement large** puisqu'il vise, sur le territoire du département de la Martinique, « *l'aménagement [...] de terrains urbains ou à urbaniser en vue de leur*

¹ Réponse aux questionnaires transmis par votre commission des finances.

² Cour des comptes, 4^{ème} chambre, rapport particulier 50309, délibéré le 2 décembre 2007, transmis le 22 février 2008.

construction, la création de zones d'habitations ou de zones industrielles ou artisanales » ainsi que « l'étude, l'acquisition, la réalisation, la gestion, l'administration, l'exploitation pour son compte ou pour le compte de tous tiers, soit directement, soit par l'intermédiaire de toute filiale, de tous programmes et complexes immobiliers ».

Le rapport met en exergue le **faible rythme de construction par la société** qui n'est pas à la hauteur des besoins en logements aidés, situation qui trouve son origine dans la rareté des surfaces à bâtir, rareté que les opérations de défiscalisation contribuent à renforcer par le renchérissement des terrains qu'elle provoque.

Par ailleurs, il semble que **la question de la mise aux normes antisismiques du parc ancien de la SIMAR n'a pas encore reçu de réponse** de la part de l'Etat, tant en ce qui concerne les conditions de cette mise aux normes que de la programmation financière qui devrait y être associée.

Enfin, **la Cour des comptes relève des irrégularités dans l'application par la SIMAR de l'article 15 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000¹**. Cet article, qui vise à favoriser la cessation d'activité des salariés âgés de plus de 55 ans pour favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans dispose que *« pour bénéficier de l'allocation de congé solidarité, le salarié prend l'initiative de la rupture de son contrat de travail et adhère à la convention de congé solidarité »*. Or, le rapport de la Cour des comptes note que plusieurs salariés de la SIMAR, *« bénéficiaires du dispositif de congé solidarité, ont parallèlement obtenu le versement d'indemnités de licenciement, sur la base d'accords transactionnels dont la régularité est très contestable »*.

Il conviendra donc que le gouvernement éclaire le Parlement quant aux conditions d'attribution de ces allocations de congé solidarité.

B. UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES CONTRATS DE PLAN ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer va dorénavant regrouper l'ensemble des dispositifs contractuels associant l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer. La coordination de ces moyens par la DÉGÉOM devrait permettre une meilleure lisibilité de l'action de l'Etat en faveur de l'outre-mer.

Les crédits affectés au financement des opérations contractualisées passent de 123 millions d'euros en AE et 99 millions

¹ *Loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, article modifié par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programmation pour l'outre-mer.*

d'euros en CP en 2008 à, respectivement, 165 millions d'euros et 135 millions d'euros en 2009.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que, à périmètre constant, **les crédits de paiements consacrés aux opérations contractualisés augmentent de 13 % par rapport à 2008**. Cette évolution est très satisfaisante. En effet, votre rapporteur spécial relevait, dans son rapport précité dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2008, « *un réel problème de sous-budgétisation. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant des impayés au titre de l'année 2007 devrait s'élever à 80 millions d'euros, pour une action dont le montant de CP est à peine supérieur, avec 110 millions d'euros. Or, les échéanciers prévus dans les contrats de plan passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer vont nécessiter une augmentation des AE dans les années qui viennent aux alentours de 150 à 200 millions d'euros. Ainsi, si le montant de CP ne peut être fortement augmenté en parallèle, les impayés risquent de s'accumuler* ».

Comme l'indique le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette enveloppe devrait permettre de **limiter l'augmentation de la dette envers les collectivités territoriales**, qui devrait s'élever à 80 millions d'euros à la fin de l'année 2008.

C. LA MISE EN PLACE DU FONDS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE ET DU « PASSEPORT-MOBILITÉ » FORMATION

L'action 3 « Continuité territoriale » du programme « Conditions de vie outre-mer » regroupe un certain nombre de dispositifs destinés à favoriser les liens entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. Les crédits qui lui sont consacrés sont stables : ils passent de 54,2 millions d'euros (AE=CP) en 2008 à 53,5 millions d'euros (AE=CP) en 2009.

Toutefois, le projet de loi de finances prévoit la mise en place, intégrée au projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, d'une part, du **fonds de continuité territoriale** et, d'autre part, du « **passerport-mobilité** » formation.

Ces deux dispositifs doivent, notamment, remplacer l'ancien passeport mobilité, critiqué du fait de l'augmentation incontrôlée du nombre de ses bénéficiaires, de son coût et des effets pervers qu'il induisait. Le nouveau dispositif, sous condition de ressources, aura pour objectif de mieux cibler ses bénéficiaires et ainsi d'**améliorer le rapport coût / efficacité des actions mises en œuvre par l'Etat en matière de continuité territoriale**.

D. LE TRANSFERT VERS D'AUTRES MISSIONS DE CERTAINES DOTATIONS TERRITORIALES

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont indiqué ci-avant, certaines dotations au profit de collectivités territoriales d'outre-mer ont été transférées du programme 123 « conditions de vie outre-mer » vers des programmes d'autres missions, l'objectif étant de regrouper, conformément aux préconisations de la RGPP, les dotations similaires dans les mêmes programmes.

Ainsi, **l'action 6¹ « collectivités territoriales » se voit dépossédée de cinq dotations :**

- la dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte, pour 4,4 millions d'euros en 2008 ;
- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie, qui représentait 80,2 millions d'euros en 2008 ;
- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (3,6 millions d'euros en 2008) ;
- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle - Calédonie (12,1 millions d'euros en 2008) ;
- et, enfin, la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés, pour 760.000 euros en 2008.

Au total, ce sont environ 100 millions d'euros de crédits qui sont exclus de la mission « Outre-mer ». Vos rapporteurs spéciaux estiment que **ce transfert est justifié puisque la marge de manœuvre du secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur ces dotations était nulle**, celles-ci étant indexées soient sur le taux d'augmentation de la DGF, soit sur le pourcentage de population scolarisée.

En ce qui concerne les aides aux collectivités qui demeurent incluses dans le périmètre de l'action, vos rapporteurs spéciaux relèvent deux points :

- d'une part, la **dotations globale de développement économique (DGDE) versée au territoire de la Polynésie française** représente, en 2009, **151 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 73 % des crédits de cette action**. Destinée à l'origine à soutenir la reconversion de l'économie polynésienne après la fin des essais nucléaires, elle a été pérennisée en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002. Or, la DGDE est utilisée sans contrôle *a priori* des investissements financés et

¹ En raison d'une erreur de numérotation du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, l'action n° 6 est en réalité la 5^{ème} action du programme.

avec très peu de contrôle *a posteriori*. Il conviendrait aujourd'hui de **reposer la question de la mise en œuvre de cette dotation**, au regard des besoins de la Polynésie française, et en comparaison de ceux des autres collectivités territoriales d'outre-mer ;

- d'autre part, **les crédits consacrés à l'amélioration des performances de l'administration française à Mayotte ne sont pas satisfaisants**. Ainsi, les crédits consacrés à la réforme de l'état civil à Mayotte sont stables, à 300.000 euros, malgré les besoins immenses de cette collectivité. Par ailleurs, les crédits consacrés à l'équipement des communes de Mayotte diminuent, passant de 9,2 millions d'euros en 2008 à 8,8 millions d'euros en 2009. Enfin, la dotation de premier numérotage, qui doit permettre aux communes mahoraises de mettre en place un numérotage des voiries nécessaire à la réalisation d'un cadastre et à la création d'impôts locaux, est divisée par trois, passant de 450.000 euros en 2008 à 150.000 euros en 2009. Ces évolutions paraissent difficilement justifiables au regard de la réalité de la situation mahoraise décrite par votre commission à la suite du contrôle sur pièce et sur place effectué en début d'année 2008¹.

La comparaison entre ces deux réalités mériterait probablement que soient remises à plat les dotations aux différentes collectivités d'outre-mer.

E. LA CRÉATION D'UN « FONDS EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT »

Enfin, l'action 8² du programme est nouvelle et vise à financer la **création d'un « fonds exceptionnel d'investissement »**, prévu par le projet de loi précité pour le développement économique de l'outre-mer.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que *« en vue de favoriser le développement de l'outre-mer, un fonds exceptionnel d'investissement est ainsi mis en place pour permettre, en partenariat avec les collectivités territoriales, la réalisation d'équipements structurants non prévus dans le cadre des contrats de projets et de développement. Ce fonds, qui fait l'objet d'une action spécifique au sein du programme 123, sera doté à hauteur de 40 M€ en AE et de 16 M€ en CP en 2009 »*³.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que le financement de ce fonds proviendra notamment du **redéploiement des économies résultant de la réforme des indemnités temporaires de retraite en outre-mer**. Ce

¹ Voir le rapport n° 461 (2007-2008), « Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine ».

² En raison d'une erreur de numérotation du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, l'action n° 8 est en réalité la 7^{ème} action du programme.

³ Réponse aux questionnaires adressés par votre commission des finances.

dispositif de « suspensions », critiqué par votre commission des finances pour son caractère incontrôlable et injuste, disparaîtra en effet progressivement à partir de l'année 2009, comme le prévoit l'article 63 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2009.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**

- **En matière de logement, le constat est mitigé.** En effet, d'une part, le projet de loi de finances pour 2009 augmente fortement le montant des autorisations d'engagement, prenant acte des besoins réels des collectivités territoriales d'outre-mer mais, d'autre part, l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement croît de manière inquiétante, passant de 36 millions d'euros en 2008 à 49 millions d'euros en 2009. Cette hausse risque à nouveau de générer des factures impayées et l'accumulation d'une dette auprès des bailleurs sociaux.

- En revanche, en ce qui concerne le financement des contrats de plan entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer, on note une **nette amélioration de la budgétisation, qui se traduit par une augmentation de 13 % des crédits.**

- Il est à espérer que la mise en œuvre du fonds de continuité territoriale et du « passeport-mobilité » formation, financés dans le présent projet de loi de finances et prévus par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, soit à même de **remédier aux dérives et aux effets pervers de l'ancien dispositif du passeport-mobilité**, mis en évidence notamment dans les précédents rapports budgétaires de votre commission des finances.

- Enfin, on regrette le **manque de clarté quant à l'évolution des dotations spécifiques aux collectivités d'outre-mer.** Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances fournit ainsi peu d'informations sur des dispositifs importants, tels que la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française (151 millions d'euros en 2009), alors que d'autres dotations sont manifestement insuffisantes pour remplir leur objectif, comme la dotation de premier numérotage de Mayotte (150.000 euros).

EXAMEN DE L'ARTICLE 64 RATTACHÉ

ARTICLE 64

Dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état civil dans les communes de Mayotte, et dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte

Commentaire : le présent article propose de proroger jusqu'en 2011 la dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état civil dans les communes de Mayotte et la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte, prévues pour la période 2003-2008.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DOTATION EXCEPTIONNELLE LIÉE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT CIVIL

Le retard pris en matière d'état civil à Mayotte a nécessité la mise en place d'une dotation particulière, destinée à couvrir les frais de sécurisation et de mise aux normes des locaux ainsi que d'achats de fournitures et de maintenance du matériel dans le cadre des opérations d'état civil conduites par les communes mahoraises.

L'article L. 2572-62 du code général des collectivités territoriales a ainsi prévu une dotation exceptionnelle, d'un montant de 300.000 euros par an, répartie entre les communes mahoraises au prorata de leur population.

Le présent article dispose que la dotation est instituée « *de 2003 à 2008* ». Elle disparaîtrait donc en 2009 en l'absence de modification du dispositif.

B. LA DOTATION SPÉCIALE DE CONSTRUCTION ET D'ÉQUIPEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES DE MAYOTTE

L'article L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales a instauré, pour les années 2003 à 2007, une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires au profit des communes de Mayotte.

La dotation était en 2003 de 3,5 millions d'euros et a évolué proportionnellement au nombre d'élèves scolarisés à Mayotte. Elle est

répartie entre les communes mahoraises *au prorata* du nombre d'élèves scolarisés dans les écoles préélémentaires et élémentaires.

L'existence de cette dotation est justifiée par le fait qu'aucune fiscalité locale à Mayotte ne permettait aux communes de financer leurs charges scolaires.

En 2007, les dispositions du code général des impôts devaient être étendues à Mayotte et rendre cette dotation inutile, mais les délais requis par les travaux préparatoires n'ont pas permis de tenir ce délai. L'article 105 de la loi de finances pour 2008¹ a donc prorogé jusqu'à la fin de l'année 2008 cette dotation.

En l'état actuel, le code général des impôts n'étant toujours pas adapté à Mayotte en raison des difficultés rencontrées, les communes de Mayotte se verraient donc privées, à partir de l'année 2009, d'une importante ressource.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de **proroger pour trois ans, soit jusqu'en 2011**, les deux dotations décrites ci-avant.

A cette fin, il remplace, dans les articles L. 2572-62 et L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales, la référence à l'année 2008 par une référence à l'année 2011.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte des difficultés existantes pour, d'une part, mettre en place un état civil mahorais fiable et moderne et, d'autre part, adapter à Mayotte les dispositions du code général des impôts.

Il résulte en effet de la situation sociale et administrative sur l'île de Mayotte, décrite notamment dans le rapport de votre commission des

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

finances sur l'immigration clandestine dans l'île¹, que la mise en place des pré-requis nécessaires à la réforme de la fiscalité locale à Mayotte sera longue, le gouvernement estimant que « *ces travaux s'échelonneront au moins jusqu'en 2011* ».

Il apparaît donc à vos rapporteurs spéciaux **tout à fait nécessaire de proroger le dispositif de la dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état civil à Mayotte.**

Par ailleurs, comme l'indique l'exposé des motifs du présent article, « *les communes mahoraises ne disposent pas de recettes fiscales locales suffisantes pour leur permettre d'assumer seules le financement de leurs charges dans le domaine scolaire* », du fait de l'absence de fiscalité locale sur l'île. Le rapport précité de votre commission des finances a décrit la situation difficile à laquelle fait face l'éducation nationale à Mayotte du fait de l'évolution démographique rapide sur l'île ainsi que du retard pris dans la construction d'équipements scolaires.

La dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte vise à répondre à cette urgence. Son montant prévisionnel pour 2009 sera de 4.582.504 euros, en hausse de 3,8 % par rapport à l'année 2008. **Vos rapporteurs spéciaux sont favorables à ce que cette dotation soit prorogée jusqu'en 2011.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport n° 461 (2007-2008), « *Mayotte, un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine* ».

EXAMEN DE L'ARTICLE 65 RATTACHÉ

ARTICLE 65

Réforme des exonérations de cotisations patronales en faveur de l'outre-mer

Commentaire : le présent article propose de modifier le dispositif actuel d'exonérations de cotisations patronales dont bénéficient certaines entreprises d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Les entreprises des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) ainsi que de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un **dispositif spécifique d'exonération de charges sociales**. Ce dispositif a pour but de réduire le coût du travail dans le secteur marchand pour favoriser la création d'emploi.

Issu à l'origine de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte¹, ce dispositif a été modifié par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000² puis par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003³. Il est aujourd'hui codifié à l'**article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale**.

A. UNE EXONÉRATION TOTALE, DANS LA LIMITE D'UN PLAFOND VARIABLE SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ

L'exonération concerne l'ensemble des cotisations patronales, à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles. Elle concerne **tous les salaires, quels que soit leur niveau, dans la limite d'un plafond de rémunération qui varie entre 1,3 et 1,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)**, selon l'exposition du secteur à la concurrence.

Sont exonérées **dans la limite de 1,3 SMIC** toutes les entreprises du secteur marchand de **moins de 11 salariés**, les entreprises de **bâtiments travaux publics (BTP)** jusqu'à 50 salariés et les entreprises de **transport** aérien, maritime et fluvial qui effectuent certaines dessertes.

¹ Loi n° 94-638.

² Loi n° 2000-1207.

³ Loi n° 2003-660.

Par ailleurs, les entreprises de BTP bénéficient, au-delà du plafond de 50 salariés, d'une exonération à hauteur de 50 % du montant des cotisations.

Sont exonérées **dans la limite de 1,4 SMIC les secteurs dits « exposés » à la concurrence** que sont l'industrie, une partie de la restauration, la presse, l'audiovisuel, les énergies renouvelables, les technologies de l'information et de la communication, la pêche et l'agriculture.

Enfin, sont exonérées **dans la limite de 1,5 SMIC certains secteurs dits « très exposés » à la concurrence** : le tourisme, la restauration de tourisme classée et l'hôtellerie.

Il résulte de ces dispositions que les entreprises concernées se voient exonérées d'une part des cotisations patronales correspondant à leurs salariés, **que soit leur rémunération**. A titre d'exemple, dans le cas du secteur « exposé », l'entreprise ne s'acquitte de ses cotisations pour un salarié rémunéré à hauteur de 4 SMIC que pour la part de la rémunération comprise entre 1,4 et 4 SMIC.

Ce sont au total un peu plus de 41.000 entreprises sur un total de 45.930 qui peuvent bénéficier du dispositif. Cela représente plus de 170.000 salariés sur 297.000.

En 2008, le montant des exonérations de charges patronales était estimé à **1.173,3 millions d'euros et a augmenté de 9,6 % en deux ans**. Les évaluations du coût du dispositif **pour l'année 2009 s'élèvent à 1.190 millions d'euros**. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que les exonérations ont cru de 450 % entre 1999 et 2006.

Ces exonérations sont compensées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale, principalement à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Toutefois, comme l'a rappelé votre commission des finances dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008¹, le montant des compensations versées par l'Etat ne suffit pas à couvrir intégralement ces exonérations. Votre commission des finances relevait ainsi que *« le présent projet de loi de finances ne prévoit que 867 millions d'euros pour financer les exonérations de charges patronales de l'année 2008, ce qui devrait résulter en un montant d'impayé de près de 300 millions d'euros pour l'année. Ce constat suscite donc l'étonnement et l'inquiétude de votre rapporteur spécial »*.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux relèvent que les entreprises non éligibles au dispositif spécifique prévu par l'article L. 752-3-1 du

¹ Rapport spécial n° 91 – tome III – annexe 18 (2007-2008), loi de finances pour 2008, Outre-mer.

code de la sécurité sociale peuvent bénéficier du dispositif de droit commun prévu par la loi dite « Fillon » de janvier 2003¹.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article reprend les dispositifs prévus par les articles 11 et 12 du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM), qui devait initialement être examiné au Parlement en 2008 et qui devrait l'être au début de l'année 2009. Certains dispositifs fiscaux présents dans le projet de LODEOM ont en effet été intégrés au présent projet de loi de finances, **afin de permettre leur mise en œuvre plus rapide.**

A la différence des dispositions du projet de LODEOM, qui prévoyait l'entrée en vigueur de la réforme du régime des exonérations de cotisations patronales au 1^{er} janvier 2009, le III de cet article prévoit son **entrée en vigueur au 1^{er} avril 2009.**

Toutefois, au vu des difficultés pour appliquer cet article hors du cadre de la LODEOM, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a pris l'engagement solennel, à l'Assemblée nationale, de ne pas appliquer cet article avant la promulgation de la LODEOM.**

Au vu de cette contradiction, **vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement qui permettra de clarifier l'articulation entre le présent projet de la loi de finances et la LODEOM.**

A. LA MODIFICATION DU CHAMP DU DISPOSITIF

Le dispositif du présent article consiste à insérer un article L. 752-3-2 à la suite de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoit le dispositif actuel d'exonérations.

Ce nouvel article s'appliquera **« en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Saint-Martin »**. A la différence du dispositif actuel d'exonérations de charges patronales spécifique à l'outre-mer, **le présent s'appliquera donc à Saint-Martin.** L'exposé des motifs précise que cette extension résulte de *« la situation économique de cette collectivité récente »*. D'après les dernières statistiques, qui datent du recensement effectué par l'INSEE en 199, le taux de chômage sur l'île s'élevait à 26,5 %.

¹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

Par coordination, les départements d'outre-mer sont exclus du champ de l'ancien dispositif, qui reste codifié à l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale. **Cet ancien dispositif ne s'appliquera plus qu'à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui se voit donc exclue du champ du nouveau dispositif d'exonération.

B. UNE LÉGÈRE MODIFICATION DU CHAMP DES ENTREPRISES CONCERNÉES

Le périmètre des entreprises concernées par le présent dispositif est **très largement identique à celui du dispositif en vigueur**.

La seule modification notable opérée concerne les **établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics à caractère administratif** lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions de droit privé. En effet, ces établissements entrent dans le champ de l'exonération prévue, dans la limite de 1,3 SMIC, pour les établissements employant moins de 11 salariés, puisqu'ils sont mentionnés par l'article L. 131-2 du code du travail (ancienne numérotation) et que le 1° du I de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale dispose que sont concernés les « *entreprises, employeurs et organismes mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail* ». Ils sont toutefois exclus des exonérations prévues dans les limites de 1,4 et 1,5 SMIC.

Or, la rédaction proposée par le présent article vise les « *entreprises, employeurs et organismes mentionnés au **premier alinéa** de l'article L. 2211-1 du code du travail* ». En ne visant que le premier alinéa de l'article L. 2211-1 du code du travail, qui correspond à l'ancien article L. 131-2 dans la numérotation antérieure du code du travail, il exclut les EPIC et les EPA lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions de droit privé.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le dispositif d'exonérations n'était que très marginalement appliqué au sein de ces établissements publics. Il en résulte que leur exclusion n'aura pas d'effet majeur.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent par ailleurs que l'exclusion des établissements publics est également mise en œuvre par le présent article dans le cadre de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, qui reste applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

C. LES PLAFONDS D'EXONÉRATION SONT UNIFIÉS

Le présent article prévoit l'unification des plafonds d'exonération existants. Ainsi, **tous les secteurs concernés bénéficieront des exonérations dans la limite de 1,4 SMIC**, quel que soit leur degré d'exposition à la concurrence.

Il en résulte, pour les entreprises actuellement exonérées à hauteur de 1,3 SMIC, une situation plus favorable et, à l'inverse, pour les entreprises exonérées à hauteur de 1,5 SMIC, une situation moins avantageuse.

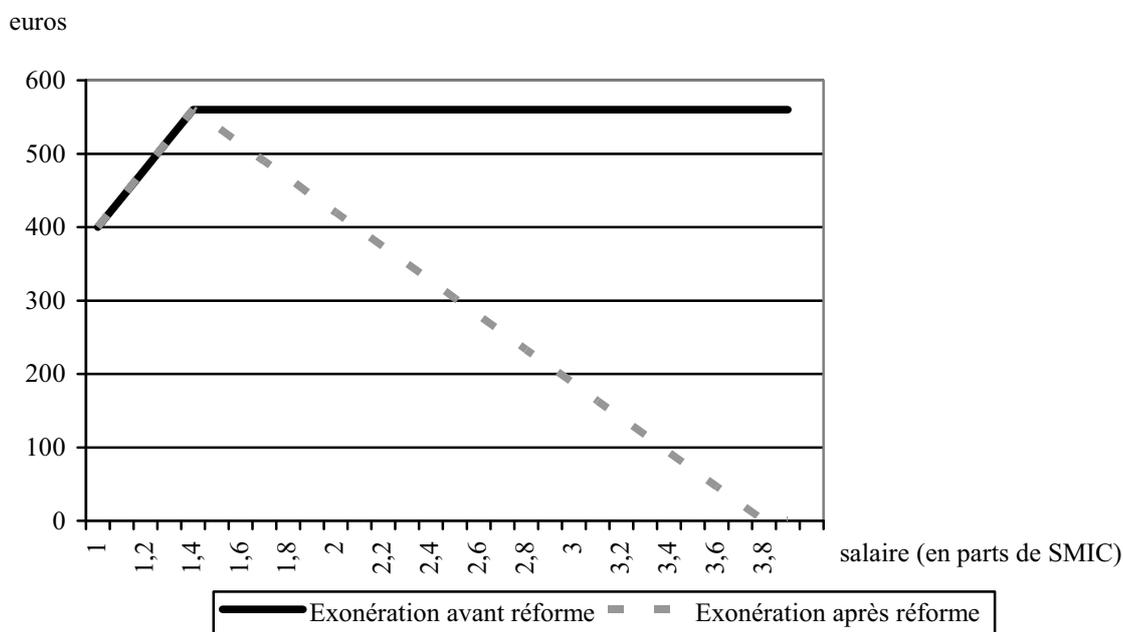
Par ailleurs, le présent article prévoit la **disparition du seuil de 50 salariés pour les entreprises du secteur BTP**. Au lieu de n'être exonérées, pour les salariés excédant ce seuil de 50 salariés, qu'à hauteur de 50 % des cotisations acquittées, les entreprises seront intégralement exonérées.

D. LA MISE EN PLACE D'UNE DEGRESSIVITÉ DES EXONÉRATIONS

La principale mesure proposée par le présent article est la mise en place d'une **dégressivité des exonérations de charges patronales**.

Le III du texte proposé par le présent article pour l'article L. 752-3 du code de la sécurité sociale dispose ainsi qu'à partir du seuil de 1,4 SMIC, « *le montant de l'exonération décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 fois le salaire minimum de croissance* ».

Montant mensuel de l'exonération de cotisations patronales



Source : commission des finances

Ainsi :

- pour tout salarié dont la rémunération est inférieure à 1,4 SMIC, l'entreprise se verra intégralement exonérée de cotisations patronales ;
- pour un salarié dont la rémunération est comprise entre 1,4 et 3,8 SMIC, le montant de l'exonération diminuera linéairement de son montant maximal, à 1,4 SMIC, pour devenir nul à 3,8 SMIC ;
- au-delà de 3,8 SMIC, l'entreprise ne bénéficiera plus d'aucune exonération de charges patronales.

Sur la base d'un SMIC mensuel brut de 1.321,02 euros, et d'un taux de cotisations patronales hors accidents du travail et maladies professionnelles fixé théoriquement à 30,28 % pour simplifier le calcul, le graphique ci-avant illustre les effets de la dégressivité mise en place par le présent article.

La dégressivité du dispositif correspond à l'objectif de cibler davantage les bas salaires. Il en résultera une hausse du coût du travail pour les salariés dont la rémunération est supérieure à 1,4 SMIC. En effet, en reprenant les bases théoriques utilisées pour l'élaboration du graphique ci-avant, une entreprise verrait le montant mensuel de ses cotisations patronales augmenter par rapport au dispositif actuel :

- de 140 euros pour un salarié rémunéré 2 SMIC ;
- de 373 euros pour un salarié rémunéré 3 SMIC ;
- de 560 euros pour un salarié rémunéré 3,8 SMIC ou plus.

E. UN DISPOSITIF D'EXONÉRATION SPÉCIFIQUE PRÉVU POUR CERTAINES ENTREPRISES

1. La reprise d'une disposition du projet de LODEOM

Le projet de LODEOM prévoit, dans ses articles 1^{er} à 4, la mise en place de **zones franches globales d'activité (ZFGA)** dans chacun des quatre DOM. Les entreprises qui entreraient dans le cadre de ces ZFGA bénéficieraient **d'exonérations d'impôt** sur les sociétés, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties spécifiques.

Dans ce cadre, les articles 11 et 12 du projet de LODEOM prévoient également **pour les entreprises qui entrent dans le cadre des ZFGA un dispositif spécifique d'exonérations de cotisations patronales, plus favorable que celui de droit commun décrit ci-avant.**

Le IV du texte proposé par le présent article pour l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale a pour objectif de reprendre ce dispositif d'exonération spécifique, prévu par le projet de LODEOM. Toutefois, les ZFGA n'ayant pas été mises en place, la rédaction du présent article a été aménagée par rapport à celle figurant dans le projet de LODEOM, pour

reprendre les critères de détermination des ZFGA prévus par les articles 1^{er} à 4 du projet de LODEOM.

2. Le champ des entreprises éligibles

Le IV du texte proposé par le présent article pour l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale prévoit donc que seront éligibles au régime dérogation d'exonérations de cotisations sociales les entreprises qui remplissent les **conditions cumulatives suivantes** :

- employer moins de 250 salariés et avoir réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ;
- avoir une activité principale relevant de l'un des secteurs d'activité éligibles au dispositif de défiscalisation des investissements productifs neufs prévu par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts¹ ou qui correspond à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises ;
- être soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition.

Par ailleurs, **des conditions supplémentaires sont nécessaires pour que les entreprises situées en Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe puissent bénéficier de ce régime plus favorable** (sauf dans les îles des Saintes, à Marie-Galante et à la Désirade). Ces conditions sont les suivantes :

- soit exercer leur activité dans l'un des secteurs suivants :
 - recherche et développement ou technologies de l'information et de la communication ;
 - tourisme, environnement ou énergies renouvelables pour les entreprises situées en Martinique et en Guadeloupe ;
 - tourisme, agro-nutrition ou énergies renouvelables pour les entreprises situées à La Réunion ;
- soit avoir :
 - signé avec un organisme public ou une université une convention agréée portant sur un programme de recherche si les dépenses de recherches représentent « *au moins 5 % des charges totales engagées par l'entreprise*

¹ Cet article dispose que toutes les activités sont éligibles, à l'exception du commerce, d'une partie de la restauration, du conseil, de la recherche et développement, de l'éducation, de la santé et de l'action sociale, de la banque, finance et assurance, des activités immobilières, de la navigation de croisière, des services aux entreprises, des activités de loisirs ou associatives et des activités postales.

au titre de l'exercice au cours duquel l'abattement est pratiqué » ;

- réalisé des opérations sous le bénéfice du régime de la transformation sous douane¹ « *si le chiffre d'affaires provenant de ces opérations représente au moins un tiers du chiffre d'affaires de l'exploitation au titre de l'exercice au cours duquel l'abattement est pratiqué* ».

Plusieurs remarques peuvent être faites à propos de ce dispositif.

D'une part, les deux dernières conditions mentionnées ci-avant font référence à l'exercice « *au cours duquel l'abattement est pratiqué* ». Cette rédaction résulte de la reprise exacte du texte du projet de LODEOM. Or, elle fait référence à l'abattement d'impôt sur le revenu prévu par l'article 1^{er} du projet de LODEOM, mais non repris dans le cadre du présent projet de loi de finances. **Sorti du contexte du projet de LODEOM, il en résulte que ces deux dernières conditions seront inapplicables.**

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux constatent que **le champ des entreprises éligibles est plus large pour la Guyane et les îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade**, qui n'ont pas à remplir les conditions supplémentaires prévues pour les autres collectivités territoriales. Cet assouplissement résulte directement des difficultés particulières que connaissent ces collectivités.

Enfin, on relève que **les trois secteurs éligibles dans chacune des autres collectivités territoriales d'outre-mer ont été choisis par ces départements dans le cadre de la négociation du projet de LODEOM.**

3. Le régime spécifique d'exonération

Pour ces entreprises, le présent article propose une **augmentation à 1,6 SMIC, au lieu de 1,4 SMIC dans le dispositif général, du plafond de rémunération exonéré de cotisations patronales.**

Par ailleurs, **le rythme de dégressivité de ces exonérations sera plus lent** que celui prévu par le dispositif général puisque le montant de l'exonération **ne devient nul que lorsque la rémunération horaire est égale à 4,5 fois le SMIC.**

Ce dispositif vise à accentuer les avantages fiscaux des ZFGA prévues par le projet de LODEOM en y ajoutant un dispositif plus favorable d'exonérations de cotisations patronales.

¹ *Tel que défini aux articles 130 à 136 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaires.*

F. LA MISE SOUS CONDITIONS DU BÉNÉFICE DES EXONÉRATIONS

Enfin, le présent article prévoit de **renforcer les conditions que l'employeur doit remplir pour bénéficier du nouveau dispositif** d'exonérations de charges patronales.

1. Etre à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement

Le VI du texte proposé par le présent article pour l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un employeur ne pourra bénéficier du dispositif d'exonération mis en place que s'il est « *à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement* » des cotisations sociales. Il est précisé que cette condition est considérée comme remplie lorsque l'employeur a souscrit un plan d'apurement des cotisations restants dues, respecte ce plan et acquitte les cotisations en cours à leur date normale d'exigibilité.

2. Ne pas avoir été condamné pour une infraction pénale

Le VII du texte proposé par le présent article pour l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale dispose que le bénéfice de l'exonération spécifique mise en place pour l'outre-mer « *est subordonné au fait, pour l'entreprise ou le chef d'entreprise, de ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée soit pour fraude fiscale, soit pour travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main d'œuvre* ».

Ce conditionnement est déjà prévu par l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale actuellement applicable. La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 752-3-2 précité permet toutefois de préciser que **les exonérations ne sont supprimées qu'une fois la décision de justice passée en force de chose jugée**. Le dispositif actuel est moins protecteur puisqu'il permet la suppression des exonérations avant que la condamnation soit devenue définitive.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de précision présenté par le gouvernement**. Outre la rectification de nombreuses erreurs rédactionnelles, cet amendement :

- précise que les entreprises qui exercent une **activité de recherche et développement ou de technologies de l'information et de la communication** font partie du cadre des ZFGA. Elles sont donc

éligibles au dispositif préférentiel d'exonération si elles remplissent les autres conditions. Un alinéa du texte du présent article, tel que proposé dans le projet de loi de finances, était mal placé, ce qui faisait à tort de cette condition une condition supplémentaire exigée de la part des entreprises de Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe pour bénéficier du dispositif préférentiel d'exonérations de charges patronales ;

- supprime la référence à l'abattement prévu par la LODEOM, cette référence n'ayant pas d'objet et étant inapplicable puisque l'examen du présent article a lieu hors du cadre de la LODEOM.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES INSUFFISANCES DU DISPOSITIF ACTUEL

Votre commission avait à plusieurs reprises relevé les insuffisances du dispositif actuel d'exonérations de cotisations patronales spécifique à l'outre-mer.

En effet, **le champ d'application de ce dispositif est extrêmement large** puisque, outre les entreprises de moins de 11 salariés, il concerne les entreprises de secteurs aussi divers que le tourisme, l'agriculture, les technologies de l'information et de la communication ou encore la presse.

Par ailleurs, **il s'applique de manière indifférenciée à l'ensemble des salariés**, quel que soit leur revenu. Il n'apparaît pas satisfaisant que l'effort de l'Etat pour un salarié rémunéré 1,4 SMIC soit identique à celui fourni pour un salarié payé 5 SMIC. Le niveau de rémunération de ce dernier ne rend pas nécessaire l'exonération de son employeur du paiement d'une partie des charges patronales. Ainsi, vos rapporteurs spéciaux souscrivent aux remarques formulées¹ par l'audit effectué en 2006 sur les exonérations de charges sociales en outre-mer, selon lequel « *les exonérations de charges apparaissent plus comme un dispositif de transfert indifférencié de la métropole vers les DOM que comme un dispositif ciblé sur la création d'emploi* ».

Vos rapporteurs spéciaux relèvent également que **l'évaluation de l'efficacité de ce dispositif est particulièrement insuffisante**. L'audit de modernisation précité estimait ainsi que « *les informations relatives aux emplois sont lacunaires et la politique de contrôle inexistante ; les entreprises d'outre-mer disposent d'un ensemble d'outils d'aides au fonctionnement et à l'investissement, si bien qu'on peut difficilement faire la part des effets résultant de l'exonération des charges sociales de ceux tenant aux autres mesures* ». Il concluait donc que « *la mission n'est pas*

¹ Mission d'audit de modernisation, rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, juillet 2006.

en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-mer. Elle souligne le caractère massif des exonérations de charges, mais leur impact sur l'emploi ne peut être facilement établi ».

Cette absence d'évaluation est fortement dommageable au regard du coût particulièrement élevé du dispositif, son montant ayant été multiplié par cinq entre les années 2000 et 2005 et s'élevant, pour l'année 2008, à 1.173,3 millions d'euros.

B. LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Au regard de ces lacunes, le présent article apporte des améliorations satisfaisantes.

D'une part, il propose de **concentrer l'effort de l'Etat sur les bas salaires**, avec la mise en place d'un **dispositif dégressif**. Ce dispositif reste très favorable puisqu'il ne s'annule qu'à hauteur de 3,8 SMIC, à comparer au dispositif de droit commun de la loi dite « Fillon » précitée qui s'annule à hauteur de 1,6 SMIC. Vos rapporteurs spéciaux estiment que la réforme ne devrait pas nuire au développement des entreprises d'outre-mer puisque le champ des entreprises éligibles au dispositif d'exonération de base reste identique à celui actuellement existant.

D'autre part, **l'harmonisation du plafond d'exonération à 1,4 SMIC est un élément de simplification bienvenu**, qui devrait notamment profiter à l'ensemble des entreprises actuellement soumises à un plafond de 1,3 SMIC. Les entreprises de moins de 11 salariés feront partie de ces bénéficiaires. Or, vos rapporteurs spéciaux relèvent que ces salariés représentent 58 % du total des effectifs exonérés. **Seuls 4.600 salariés, soit 3 % du total, seront exclus du dispositif d'exonération**. D'après les informations recueillies auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la réforme est sans effet pour 51 % des salariés, auxquels s'ajoutent 6 % des salariés gagnats.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent également de la mise en place d'un dispositif plus favorable pour certains secteurs, définis par les départements d'outre-mer eux-mêmes. Ainsi, le présent article permettra de mieux cibler l'aide de l'Etat en fonction des priorités de développement établies au niveau local.

La mise sous condition de paiement des cotisations patronales apparaît aussi comme une disposition nécessaire. L'audit de modernisation précité relevait que les « *exonérations spécifiques prévues par la LOPOM bénéficient à des secteurs caractérisés par un faible taux de recouvrement. Or, cette loi ne fixe plus de conditions pour le bénéfice des exonérations, à la différence de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte qui*

prévoyait dans son article 5 que le bénéfice des exonérations est applicable aux exploitants et aux entreprises à jour de leurs cotisations sociales ou s'engageant dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes au titre de ces cotisations ». Au regard de ce constat, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter que le dispositif prévu par le présent article mette à nouveau en place un conditionnement des exonérations au paiement des cotisations sociales.

Enfin, d'après les informations transmises par le gouvernement, la mise en œuvre de cette réforme devrait permettre **d'économiser 138 millions d'euros de compensations d'exonérations de cotisations patronales en année pleine.** Cette économie sera **largement compensée par le montant des aides fiscales prévues au titre des ZFGA du projet de LOPEOM, qui représentent un montant de 237 millions d'euros en année pleine.**

Outre **l'amendement qui vous est proposé pour modifier la date d'entrée en vigueur du dispositif,** le gouvernement pourra toutefois être interrogé sur la justification économique et sociale de l'inclusion de Saint-Martin dans le champ de cette disposition, et non des autres collectivités d'outre-mer, ainsi que sur les raisons pour lesquelles l'ancien dispositif reste applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2009

Articles de la deuxième partie
MISSION OUTRE-MER

| | |
|----|--|
| N° | |
|----|--|

A M E N D E M E N T

présenté par
M. DOLIGÉ
au nom de la commission des finances

ARTICLE 65

A la fin de la première phrase du III de cet article, remplacer les mots :

du 1^{er} avril 2009

par les mots

du mois suivant celui au cours duquel a lieu la publication de la loi pour le développement économique de l'outre-mer, dont le projet a été déposé au Sénat le 28 juillet 2008.

OBJET

La réforme proposée par cet article doit, **selon son texte, entrer en vigueur au 1^{er} avril 2009.**

Toutefois, il semblerait plus opportun de prévoir son entrée en vigueur en même temps que la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM), dont le projet a été déposé au Sénat le 28 juillet 2008 (texte n° 496 (2007-2008) de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales). **Mme Alliot-Marie s'est d'ailleurs solennellement engagée, lors de l'examen de l'article à l'Assemblée nationale, à ce que le texte du présent article ne soit pas appliqué avant la publication de la LODEOM.**

Il semblerait plus rigoureux de modifier la date d'entrée en vigueur prévue dans le texte, **afin que le texte voté par le Parlement n'entre pas en contradiction avec les engagements pris par le gouvernement.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 35.500 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- au programme 138 « Emploi outre-mer » (action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ») à hauteur de 2.500 euros ;

- au programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports ») à hauteur de 33.000 euros.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 8.600.493 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits destinées à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi. Cette minoration affecte exclusivement le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

III. MODIFICATION APPORTÉE À L'ARTICLE 65 RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement de précision à l'article 65 rattaché** (cf. commentaire de l'article *supra*).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre mer » et les articles 64 et 65 rattachés.

M. Marc Massion, rapporteur spécial, a précisé que la mission « Outre-mer », avec 1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) en 2009, représentait moins de 15 % de l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer. Elle ne donnait donc qu'une vision parcellaire de l'effort de l'Etat, car le document de politique transversale « Outre-mer » recense, pour 2009, un total de 13,3 milliards d'euros de crédits. Il convient d'ajouter à ce montant 3,3 milliards d'euros de dépenses fiscales, en hausse de 17 % par rapport à 2008.

Au regard de cette augmentation « incontrôlée », **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, s'est félicité de la mise en place de mesures destinées à limiter leur montant. Issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), elles se sont traduites d'une part, dans le présent projet de loi de finances, à travers la réforme du régime des exonérations de cotisations patronales et le plafonnement des opérations de défiscalisation en outre-mer et, d'autre part, dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (la LODEOM), qui prévoit le recentrage de la défiscalisation sur le logement social.

Il a ajouté que la structure du secrétariat d'Etat à l'outre-mer avait évolué de manière satisfaisante depuis l'année dernière. En effet, une unique délégation générale à l'outre-mer avait été créée au 1er septembre 2008 pour remplacer les deux directions préexistantes. L'objectif est de réorienter le secrétariat d'Etat vers des missions de coordination, d'expertise et d'évaluation de l'action de l'Etat en outre-mer, conformément aux souhaits formulés par la commission.

En termes de crédits, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a déclaré que la mission « Outre-mer » faisait figure d'exception, car ses dotations augmentaient de 19 % en AE et de 16 % en CP.

Pour le programme « Emploi outre-mer », l'augmentation porte essentiellement sur les crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale le manque à gagner résultant des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, ce qui doit mettre fin à des sous-budgétisations fréquemment relevées par la commission.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a relevé que les crédits du programme « Conditions de vie outre mer » bénéficient également de la hausse globale des crédits de la mission.

En matière de logement, s'il s'est félicité de ce que le montant des AE augmente fortement (+ 9,3 %), prenant acte des besoins réels des collectivités territoriales d'outre-mer, il a déploré que l'écart entre les AE et les CP croisse à nouveau, ce qui risque, comme la commission l'avait déjà relevé, de générer des factures impayées et l'accumulation d'une dette auprès des bailleurs sociaux.

Par ailleurs, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, s'est réjoui de ce que les crédits consacrés au financement des opérations contractualisées entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer augmentent de 13 %, car des problèmes de sous-budgétisation ont été relevés les années précédentes.

Il a regretté un manque de clarté dans l'évolution des dotations spécifiques aux collectivités d'outre-mer, et notamment de la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française, qui s'élève à 151 millions d'euros en 2009. A l'inverse, d'autres dotations sont manifestement insuffisantes pour remplir leur objectif, comme la dotation de premier numérotage de Mayotte (150.000 euros).

Enfin, il a noté la mise en place d'un fonds exceptionnel, doté de 40 millions d'euros en AE, destiné au financement d'investissements structurants pour les collectivités territoriales d'outre-mer.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a abordé l'article 64 rattaché, qui vise à proroger jusqu'en 2011 deux dotations spécifiques à Mayotte : la dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état civil, et la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires. Cette prorogation est essentielle pour permettre à Mayotte de rattraper son retard en équipements scolaires et de faire face à sa croissance démographique. Il a proposé d'adopter cet article sans modification.

Enfin, **M. Eric Doligé, rapporteur spécial**, a présenté l'article 65 rattaché, qui propose de réformer le dispositif spécifique d'exonérations de cotisations patronales dont bénéficient les entreprises des départements d'outre-mer.

Actuellement, ce dispositif prévoit une exonération totale des cotisations patronales dues pour l'ensemble des salariés, jusqu'à une limite qui varie entre 1,3 et 1,5 SMIC, en fonction du degré d'exposition du secteur à la concurrence.

Il a précisé que le champ de cette exonération est très vaste, puisqu'il concerne toutes les entreprises de moins de 11 salariés, ainsi que la quasi-totalité des secteurs économiques.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial, a indiqué que l'article 65 proposait, d'une part, d'harmoniser les plafonds d'exonération à 1,4 SMIC et, d'autre part, de rendre dégressive l'exonération, qui serait totale à 1,4 SMIC, pour diminuer linéairement et s'annuler à 3,8 SMIC. Il a

précisé que cette dégressivité était souhaitable pour concentrer les aides sur les bas salaires et qu'une exonération plus importante était mise en place pour certains secteurs prioritaires.

Au total, il a estimé que la réforme paraissait efficace et équilibrée.

En termes financiers, il a indiqué que cela permettrait de dégager une économie de 138 millions d'euros en année pleine, pour financer une partie des zones franches globales d'activité prévues par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM).

Il a présenté un amendement concernant la date d'entrée en vigueur de cet article pour la prévoir explicitement lorsque la LODEOM serait promulguée.

Sous réserve des réponses aux questions soulevées, **MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux**, ont proposé d'adopter sans modification les crédits de la mission « Outre-mer ».

Concernant l'article 65, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il souhaitait, à titre personnel, sa suppression, dans l'attente de l'examen de la LODEOM.

M. Jean Arthuis, président, a relevé que cette proposition avait un objectif identique à celui de M. Eric Doligé, rapporteur spécial. Il a par ailleurs souhaité que la liste des dépenses fiscales soit exhaustive et indique, notamment, celles dont bénéficient les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy en matière d'exportations.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur la présence dans les crédits de la mission « Outre-mer » des majorations de pensions de retraite spécifiques aux territoires ultramarins.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que l'article 63 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoyait une réforme de ce dispositif.

A ce sujet, **M. Marc Massion, rapporteur spécial**, a rappelé que la mission « Outre-mer » ne représentait que 15 % de l'effort global de l'Etat en direction de l'outre-mer.

A l'invitation des rapporteurs spéciaux, la commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Outre-mer » ainsi que l'article 64 rattaché. Elle a adopté l'article 65 modifié par l'amendement présenté par M. Eric Doligé, rapporteur spécial.

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a ensuite confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Outre-mer », tels qu'amendés par l'Assemblée nationale, et de l'article 64 relatif à la dotation exceptionnelle liée à la

réforme de l'état civil dans les communes de Mayotte et à la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte et à l'adoption, avec modification, de l'article 65 tendant à réformer les exonérations de cotisations patronales en faveur de l'outre-mer.