

N° 232

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 février 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (Urgence déclarée)**,*

Par MM. Marc MASSION et Éric DOLIGÉ,

Sénateurs

Tome I : Rapport

---

(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 le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 496 (2007-2008) et 233 (2008-2009)



## SOMMAIRE

Pages

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE</b> .....	7
A. DES HANDICAPS STRUCTURELS IMPORTANTS.....	7
1. <i>L'éloignement</i> .....	7
2. <i>Des marchés de taille limitée</i> .....	7
3. <i>Les risques naturels</i> .....	8
B. D'IMPORTANTES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....	8
1. <i>La dépendance économique</i> .....	8
2. <i>Les difficultés sociales</i> .....	11
<b>II. LE PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER</b> .....	13
A. LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI .....	13
1. <i>Les zones franches d'activités</i> .....	13
2. <i>Les ajustements de la défiscalisation des investissements productifs</i> .....	14
3. <i>La volonté de relancer le logement social</i> .....	15
a) <i>Le recentrage de la défiscalisation sur le logement social</i> .....	15
b) <i>Le problème de l'indivision</i> .....	16
c) <i>Les agences des cinquante pas géométriques</i> .....	16
d) <i>Les autres mesures en faveur du logement</i> .....	17
4. <i>La réforme du régime de la TVA dite « non perçue récupérable » (TVA NPR)</i> .....	17
5. <i>Des aides économiques diverses</i> .....	17
B. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	18
1. <i>L'équilibre financier global du projet de loi</i> .....	18
2. <i>Un contexte qui a changé depuis le dépôt du projet de loi</i> .....	20
<b>III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	21
A. UNE PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DE CRISE.....	21
B. DES MODIFICATIONS VISANT À MIEUX ENCADRER LA DÉFISCALISATION .....	21
C. DES ADAPTATIONS À LA RÉALITÉ DE LA SITUATION ULTRAMARINE .....	22
D. DES AJUSTEMENTS RÉSULTANT DU DÉLAI ÉCOULÉ DEPUIS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI .....	23

## EXAMEN DES ARTICLES

- *ARTICLE PREMIER A (nouveau)* Réglementation des prix des produits de première nécessité ..... 25

### TITRE PREMIER : MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES

#### CHAPITRE PREMIER : RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES FRANCHES D'ACTIVITÉS

- *ARTICLE PREMIER* Abattement sur les bénéfices de certains établissements situés dans les départements d'outre-mer ..... 27
- *ARTICLE 2* Abattement de taxe professionnelle pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer ..... 45
- *ARTICLE 3* Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer ..... 53
- *ARTICLE 4* Durée d'application des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre des zones franches d'activités ..... 58

#### CHAPITRE II : AUTRES MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES

- *ARTICLE 5* Modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs ..... 61
- *ARTICLE 6* Modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs ..... 73
- *ARTICLE 7* Conditionnement de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés à la conclusion d'une convention fiscale ..... 76
- *ARTICLE 8* Sanctions fiscales en cas de non-respect par l'entreprise locataire des engagements pris dans le cadre d'une opération de défiscalisation ..... 78
- *ARTICLE 9* Extension des sanctions pour déclaration frauduleuse aux cas où l'agrément n'a pas été sollicité ..... 82
- *ARTICLE 10* Création d'une aide visant à abaisser le coût du fret pour les intrants et les extrants dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ..... 84
- *ARTICLE 11* Modification du régime des exonérations de charges sociales ..... 90
- *ARTICLE 12* Maintien à Saint-Pierre-et-Miquelon du régime d'exonérations de charges sociales actuellement en vigueur ..... 91
- *ARTICLE 13* Création d'une aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ..... 92
- *ARTICLE 14* Exonération de droits d'enregistrement pour les cessions de parts de copropriétés dans des résidences hôtelières défiscalisées sous l'empire de la loi « Pons » ..... 99
- *ARTICLE 15* Réforme du régime de la taxe sur la valeur ajoutée dite « non perçue récupérable » (TVA NPR) applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion ..... 101
- *ARTICLE 16* Création d'un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer ..... 108

**TITRE II :  
RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

• <b>ARTICLE 17</b> Autorisation des sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré des départements d'outre-mer à devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières .....	113
• <b>ARTICLE 18</b> Remise sur le marché locatif de logements indivis vacants .....	117
• <b>ARTICLE 19</b> Création d'un groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus .....	120
• <b>ARTICLE 20</b> Modification du dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer .....	123
• <b>ARTICLE 20 BIS (nouveau)</b> Intégration du nouveau dispositif de défiscalisation dans les plafonnements des réductions d'impôt sur le revenu .....	142
• <b>ARTICLE 20 TER (nouveau)</b> Avis des collectivités territoriales d'outre-mer sur les opérations de défiscalisation mises en œuvre sur leur territoire .....	145
• <b>ARTICLE 21</b> Extension du champ de compétence de l'agence nationale de l'habitat à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon .....	147
• <b>ARTICLE 22</b> Possibilité de cession à titre onéreux des parcelles libres de la zone dite des cinquante pas géométriques à toute personne physique ou morale .....	151
• <b>ARTICLE 23</b> Prolongation de la durée de vie des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques.....	158
• <b>ARTICLE 24</b> Indexation et augmentation du plafond des taxes spéciales d'équipement au profit des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques.....	160
• <b>ARTICLE 25</b> Extension à l'ensemble des collectivités territoriales de Guyane et à leurs groupements des concessions et cessions d'immeubles domaniaux en vue de la constitution de réserves foncières.....	163

**TITRE III :  
LA CONTINUITÉ TERRITORIALE**

• <b>ARTICLE 26</b> Création d'un fonds de continuité territoriale.....	165
---	-----

**TITRE IV :  
DISPOSITIONS DIVERSES**

• <b>ARTICLE 27</b> Suppression du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés.....	175
• <b>ARTICLE 28</b> Suppression de l'exigence d'une domiciliation de la caution dans le ressort de la cour d'appel du contrat .....	178
• <b>ARTICLE 29</b> Lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane .....	180
• <b>ARTICLE 30</b> Prorogation des autorisations délivrées par le conseil supérieur de l'audiovisuel aux services radios diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie .....	186
• <b>ARTICLE 31</b> Ratification de dix ordonnances et modification de l'organisation judiciaire à Mayotte .....	188
• <b>ARTICLE 32</b> Habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances des mesures nécessaires à l'extension, à l'adaptation ou à l'actualisation de dispositions législatives.....	195
• <b>ARTICLE 33</b> Création d'une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.....	206

<b>AVIS DE M. MARC MASSION, CO-RAPPORTEUR.....</b>	<b>211</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>213</b>
• <b>AUDITION DE M. YVES JÉGO, SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ DE L'OUTRE-MER .....</b>	<b>213</b>
• <b>EXAMEN DU PROJET DE LOI ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION .....</b>	<b>225</b>
<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES CO-RAPPORTEURS .....</b>	<b>237</b>
<b>ANNEXE 2 COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 65 DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009 RATTACHÉ À LA MISSION « OUTRE-MER » .....</b>	<b>239</b>

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DIFFICILE

#### A. DES HANDICAPS STRUCTURELS IMPORTANTS

Les collectivités territoriales d'outre-mer souffrent de **handicaps structurels importants**, qui résultent tout d'abord de leur situation géographique, et freinent leur développement économique.

##### 1. L'éloignement

**La distance qui sépare les collectivités territoriales d'outre-mer de la métropole** varie de 4.600 kilomètres à 19.000 kilomètres. Si cette situation géographique permet à la France de revendiquer le deuxième rang mondial pour la « zone économique exclusive », avec 11 millions de kilomètres carrés de domaine maritime, et constitue un atout géostratégique réel, il n'en reste pas moins qu'elle **revêt un coût certain et freine le développement économique de ces régions**. A titre d'exemple, les Antilles se trouvent à 6.800 kilomètres de Paris, la Polynésie française à 16.000 kilomètres et la Nouvelle-Calédonie à 19.000 kilomètres.

Cet éloignement entraîne notamment des difficultés d'approvisionnement et des surcoûts en termes de transports de marchandises, que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer évalue, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, entre **5 % et 15 % du prix de vente total des marchandises, pourcentage qui atteint 25 % en Guyane**. Ces difficultés expliquent pour partie la cherté des prix dans ces collectivités.

##### 2. Des marchés de taille limitée

La situation géographique des collectivités d'outre-mer est également caractérisée par leur **taille, relativement réduite, dont les conséquences économiques sont importantes**.

D'une part, il en résulte une **insuffisance de matières premières exploitables**, si l'on excepte le nickel en Nouvelle-Calédonie. D'autre part, **l'étroitesse des marchés**, liée également à leur éloignement, rend difficile la réalisation de toute économie d'échelle, puisque les populations sont peu importantes et que les coûts de transport constituent des barrières d'accès aux marchés national et européen.

### 3. Les risques naturels

Les collectivités territoriales d'outre-mer souffrent enfin de **handicaps résultants des risques naturels** auxquels elles sont davantage exposées que la métropole. Il en est ainsi des risques cycloniques, comme l'a montré le passage du cyclone Dean aux Antilles en 2007 par exemple, ou encore du risque sismique.

#### *B. D'IMPORTANTES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX*

##### 1. La dépendance économique

Du fait notamment des handicaps structurels décrits ci-dessus, **la situation économique des collectivités ultramarines est marquée par une grande dépendance, d'une part, vis-à-vis des économies extérieures et notamment de la métropole et, d'autre part, vis-à-vis des emplois publics.**

Outre leur éloignement par rapport à la France, ces territoires peuvent aussi se trouver très éloignés de leurs partenaires économiques importants les plus proches : Papeete est à 5.700 kilomètres de l'Australie et à 6.200 kilomètres des Etats-Unis.

Cette situation géographique a pour conséquence un **déséquilibre économique et social important entre les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs voisins géographiques directs**, qui sont majoritairement des pays en voie de développement, alors que le niveau de vie dans ces collectivités françaises s'approche du niveau de vie moyen de la métropole et a vocation à le rejoindre. Il en résulte une **difficile intégration économique des collectivités d'outre-mer dans leur environnement géographique proche** : les populations voisines n'ont, en général, que des ressources financières limitées et les conditions de production dans les collectivités d'outre-mer, où les standards économiques et sociaux sont ceux de la métropole, constituent également un obstacle aux échanges de biens et de services avec les économies périphériques.

De ce fait, malgré la distance, la majorité des échanges commerciaux des collectivités territoriales d'outre-mer se fait avec la métropole. D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **la métropole représente ainsi 50 % à 60 % des échanges extérieurs des DOM** et l'Europe, hors métropole, environ 10 % à 15 %.

S'ajoutent à cette dépendance de **faibles taux de couverture<sup>1</sup> des collectivités territoriales d'outre-mer**, caractéristiques de leurs handicaps économiques.

---

<sup>1</sup> Rapport entre leurs exportations et leurs importations.

**Taux de couverture en 2007**

	<b>Taux de couverture</b>
<b>Guadeloupe</b>	6,2 %
<b>Martinique</b>	13,2 %
<b>Guyane</b>	12,4 %
<b>La Réunion</b>	6,7 %
<b>Mayotte</b>	1,8 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	73,2 %
<b>Polynésie française</b>	10,4 %
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	10,1 %

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

L'agriculture reste, certes, un secteur essentiel de l'activité économique en outre-mer, notamment dans les départements d'outre-mer. Toutefois, les productions sont très spécialisées, d'où il résulte une **grande sensibilité aux aléas des marchés agricoles**. Par ailleurs, l'agriculture contribue faiblement à la création de valeur ajoutée.

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs ont convenu que **le secteur des bâtiments et travaux publics (BTP) constitue le principal moteur de l'activité économique des départements d'outre-mer**. Ce secteur est traditionnellement alimenté par deux éléments : d'une part, la commande publique et, d'autre part, la construction de logements, dont le rythme s'est accéléré depuis 2003 du fait de la mise en place des dispositifs de défiscalisation en matière de logement par la loi dite « Girardin »<sup>1</sup>.

Enfin, **le tourisme est, pour une grande partie des collectivités territoriales d'outre-mer, une source d'activités importantes et la perspective de développement la plus sérieuse**. Toutefois, en raison de facteurs divers, les années touristiques récentes ont été particulièrement mauvaises pour un certain nombre de collectivités. A titre d'exemple, le nombre de touristes à La Réunion, en 2006, s'est élevé à moins de 280.000, contre plus de 430.000 en 2003, en raison essentiellement de l'épidémie de Chikungunya. En Martinique, la fréquentation touristique a stagné en 2007, du fait à la fois du cyclone Dean, de l'épidémie de dengue et de la polémique autour du chlordécone. Dans d'autres collectivités, comme Mayotte, le tourisme reste encore à un stade embryonnaire.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Plusieurs facteurs expliquent le retard de développement touristique de l'outre-mer français, par rapport au développement d'autres territoires<sup>1</sup> : l'éloignement, qui entraîne un surcoût important en matière de transport, les risques naturels, qui fragilisent les équipements et les installations, le déficit d'investissement des entreprises locales, les coûts du crédit plus élevé, l'étroitesse des marchés, un déficit de compétitivité par rapport à la plupart des économies qui leur sont géographiquement proches, ainsi qu'un coût du travail plus important.

Enfin, comme le relevait le rapport de votre commission des finances sur la loi de programme pour l'outre-mer de 2003<sup>2</sup>, **deux facteurs grèvent la productivité des économies ultramarines** : d'une part, des **coûts d'acheminement élevés**, qui renchérissent les productions locales et, d'autre part, des **niveaux de formation initiale et professionnelle inférieurs aux niveaux métropolitains**. Votre commission des finances concluait ainsi que *« la valeur ajoutée par salarié est donc mécaniquement plus faible. Le rapport avec la métropole varie de 0,42 (Guadeloupe) à 0,61 (La Réunion). Le handicap lié à la faiblesse de la productivité se situe donc entre 30 % et 60 % par rapport à la métropole »*.

Outre cette dépendance vis-à-vis des économies extérieures, les collectivités territoriales d'outre-mer sont fortement tributaires de l'emploi public. Ainsi, le **secteur public représente, dans les collectivités territoriales d'outre-mer, une part plus importante de l'emploi total que celle qu'il représente en métropole**, comme l'indique le tableau ci-après. La commande publique est également un de moteurs essentiels des économies ultramarines.

---

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

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

**Part des emplois publics dans l'emploi total**

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

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

L'ensemble de ces éléments permet de conclure à la **faiblesse de l'activité économique endogène des économies ultramarines**, seule à même de garantir un développement économique pérenne et stable.

## **2. Les difficultés sociales**

Conséquence directe des difficultés économiques de l'outre-mer français, la situation sociale y est plus difficile qu'en métropole. A titre d'exemple, votre commission des finances relève que le **nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) est égal, en moyenne, à 20 % de la population active dans les départements d'outre-mer**, contre 4 % de la population métropolitaine.

Le taux de chômage dans ces collectivités, s'il a connu une amélioration récente, notamment en 2007, reste sans rapport avec le taux métropolitain, comme l'indique le tableau ci-après.

### Taux de chômage dans les collectivités territoriales d'outre-mer<sup>1</sup>

<b>Guadeloupe</b>	22,7 %
<b>Martinique</b>	21,2 %
<b>La Réunion</b>	24,2 %
<b>Guyane</b>	20,6 %
<b>Mayotte</b>	25,6 %
<b>Polynésie française</b>	16,3 %
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	11,7 %
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	9,3 %
<b>Wallis-et-Futuna</b>	15,2 %
<b>Saint-Martin</b>	26,5 %
<b>Saint-Barthélemy</b>	4,3 %
<b>Métropole</b>	8,1 %

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

La **crise sociale, qui s'étend depuis le mois de décembre 2008** dans les départements d'outre-mer, est symptomatique des difficultés économiques et sociales que rencontrent les territoires ultramarins, aggravées par la conjoncture économique actuelle.

#### La crise sociale dans les départements d'outre-mer

Un mouvement social est né **en Guadeloupe** dans le courant du mois de décembre 2008 avec pour **revendication la lutte « contre la vie chère »** et d'importantes critiques quant aux modes de formation des prix en outre-mer et au problème du pouvoir d'achat. En janvier, le mouvement a pris de l'ampleur et la Guadeloupe connaît une grève générale depuis le 20 janvier dernier. Suite aux négociations menées par M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, un certain nombre de points d'accord semblent avoir été trouvés mais les négociations ont été rompues le 12 février. En effet, les négociations tripartites entre l'Etat, les représentants syndicaux et le patronat achoppent sur la revendication d'une augmentation de 200 euros des bas salaires en échange de baisses des charges sociales des entreprises.

**En Martinique**, un collectif intersyndical s'est mis en place le 5 février et a entamé un mouvement de grève avec, pour revendication principale, des hausses de salaires. Malgré 39 propositions formulées par M. Yves Jégo pour tenter de sortir de la crise, la situation reste bloquée en raison de l'absence de solution trouvée sur la question des bas salaires.

<sup>1</sup> Les chiffres correspondent aux dernières données disponibles.

**Le mouvement s'étend désormais à la Réunion**, où un collectif syndical a appelé à la grève générale le 5 mars, en reprenant les revendications du mouvement aux Antilles : augmentation de 200 euros des bas salaires et des minima sociaux, baisse de 20 % sur les prix des produits de consommation courante, gel des loyers sociaux et baisse de 5 euros du prix de la bouteille de gaz.

Pour répondre à cette crise sociale, le Président de la République a annoncé la création d'un **conseil interministériel de l'outre-mer**, qui vise à associer l'ensemble des ministres au travail entamé pour résoudre la crise, et la **mise en place d'Etats généraux sur la situation de l'outre-mer français**.

## **II. LE PROJET DE LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER**

### ***A. LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI***

Comme l'intitulé du projet de loi l'indique, ses **dispositions** visent à favoriser le développement économique de l'outre-mer et sont donc **essentiellement tournées vers les entreprises ultramarines**. A la différence de la loi précitée dite « Girardin » de 2003, aucun titre du projet de loi ne concerne l'emploi ou les collectivités territoriales.

#### **1. Les zones franches d'activités**

La principale mesure du projet de loi est la **mise en place des zones franches d'activités (ZFA)**, qui désignent une série d'avantages fiscaux, dans chaque département d'outre-mer, au bénéfice d'entreprises appartenant à un ensemble très large de secteurs économiques éligibles.

Ces avantages prendraient la forme d'**abattements à hauteur de 50 % sur les bases de l'impôt sur les bénéfices, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties**. Un plafond d'abattement de 150.000 euros est fixé en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices ou la taxe professionnelle.

Pour ce qui est des abattements de bases de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties, il est prévu que les collectivités qui le souhaitent pourront refuser la mise en place de l'abattement. Les autres recevront une compensation financière de l'Etat.

Le taux d'abattement serait, par ailleurs, porté à **80 %** des bases imposables et le plafond à 300.000 euros **pour certains territoires et secteurs d'activité prioritaires**.

L'éligibilité au régime d'abattement de 50 % sera limitée aux petites et moyennes entreprises. Les secteurs concernés sont définis de manière très large puisque seuls sont exclus ceux qui sont également exclus du dispositif de

défiscalisation des investissements productifs. Viennent, de plus, s'ajouter quelques secteurs supplémentaires : la comptabilité, le conseil aux entreprises, l'ingénierie et les études techniques à destination des entreprises.

Par ailleurs, feront partie des secteurs prioritaires et seront donc éligibles au régime d'abattement à 80 %, les entreprises suivantes :

- les exploitations situées en Guyane, ainsi que dans les îles des Saintes, à Marie-Galante et à la Désirade ;
- et les exploitations situées ailleurs dans les DOM et exerçant leur activité :
  - o soit dans la recherche et développement et les nouvelles technologies ;
  - o soit dans le tourisme ou les énergies renouvelables, pour les entreprises de Martinique et de Guadeloupe ;
  - o soit dans le tourisme, l'agro-nutrition ou les énergies renouvelables, pour les exploitations situées à La Réunion.

Le projet de loi prévoit également que, **pour être éligibles, les entreprises devront consacrer des efforts en matière de dépenses de formation professionnelle.**

**Le dispositif des ZFA est temporaire et disparaîtra en 2019.**

## **2. Les ajustements de la défiscalisation des investissements productifs**

Actuellement, le dispositif de défiscalisation permet aux contribuables soumis à l'impôt sur le revenu, ou aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, de bénéficier d'un **avantage fiscal égal à un pourcentage des investissements qu'ils réalisent dans certains secteurs économiques en outre-mer.** La défiscalisation s'applique dans toutes les collectivités territoriales d'outre-mer.

Divers aménagements au régime de la défiscalisation sont prévus par le projet de loi :

- l'éligibilité du secteur de la **recherche et développement** à la défiscalisation ;
- l'exclusion des commissions d'acquisitions versées du montant des investissements éligible à la défiscalisation ;
- le **plafonnement de la défiscalisation pour les équipements de production d'énergies renouvelables** ;
- la **réduction de 70 % à 50 %** (c'est-à-dire au droit commun) du taux de défiscalisation dans le secteur de la **navigation de plaisance** dans les DOM ;

- l'extension aux exploitants d'hôtels des dispositifs de défiscalisation pour la rénovation, actuellement réservés aux propriétaires ;
- la **cessibilité de la créance d'imposition** résultant de la défiscalisation ;
- l'éligibilité à la défiscalisation des **câbles sous-marins de télécommunications**, pour remédier à la fracture numérique ;
- enfin, la subordination des dispositifs de défiscalisation à la **signature de conventions fiscales avec l'Etat**, pour les collectivités d'outre-mer qui disposent d'une autonomie fiscale.

Enfin, les sanctions à l'encontre des bénéficiaires de la défiscalisation seront renforcées lorsqu'ils ne respectent pas leurs engagements.

### 3. La volonté de relancer le logement social

#### *a) Le recentrage de la défiscalisation sur le logement social*

Actuellement, les aides au logement en outre-mer sont de deux types :

- la **dotation budgétaire (appelée ligne budgétaire unique – LBU)** qui finance des logements sociaux ;
- le **dispositif de défiscalisation des investissements en matière de logement**, qui permet aux contribuables de financer la construction de logements en outre-mer et de bénéficier sur ces investissements d'une réduction d'impôt. Ce dispositif concerne presque exclusivement les logements dits intermédiaires et libres, c'est-à-dire dont les loyers sont supérieurs aux plafonds des logements sociaux.

**Les effets pervers de ce système ont été régulièrement dénoncés par votre commission des finances<sup>1</sup>** qui a constaté que la défiscalisation, en favorisant le logement libre, portait préjudice au logement social pour deux raisons principales : d'une part, les entreprises de construction choisissent prioritairement les opérations en défiscalisation, plus rémunératrices, et, d'autre part, le prix du foncier augmente en raison des opérations mises en œuvre grâce à la défiscalisation, rendant les terrains indisponibles pour les opérations de logement social.

Le projet de loi prévoit, d'une part, de modifier profondément le régime actuellement applicable à la défiscalisation en matière de logement :

- il met progressivement **fin à la défiscalisation en matière de logement locatif libre et intermédiaire** ;
- il **limite ce dispositif à l'accession à la première propriété** d'un immeuble à usage d'habitation ;

---

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

- il **limite la surface éligible** à ce dispositif à 100 mètres carrés par logement défiscalisé ;
- il subordonne la défiscalisation en matière de logement à la signature de conventions fiscales entre les collectivités d'outre-mer et l'Etat.

D'autre part, le projet de loi permet **l'application du dispositif de défiscalisation des investissements productifs au logement social et intermédiaire**. Le dispositif crée ainsi une réduction d'impôt de 50 % de l'investissement pour toute construction de logements, donnés en location, pour 5 ans au moins, aux organismes de logement social en outre-mer. Au terme de ces 5 années, le logement est cédé à l'organisme HLM.

Enfin, le projet de loi autorise les sociétés anonymes d'HLM à devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières, ce qui leur permettra de recourir à ce nouveau dispositif de défiscalisation. Il prévoit également d'appliquer dans les DOM des mesures de **réquisition de logements vacants** non appliquées jusqu'alors.

*b) Le problème de l'indivision*

Les fréquentes situations d'indivision sont, en outre-mer, un **problème pour libérer des ressources foncières** et des logements afin de répondre aux besoins en logement, notamment social.

Le projet de loi vise, d'une part, à **permettre d'effectuer des travaux de réhabilitation sur les immeubles en indivision, même en cas de désaccords entre co-indivisaires** et, d'autre part, à **créer un groupement d'intérêt public (GIP)** dont le but sera de reconstituer les titres de propriétés en outre-mer.

*c) Les agences des cinquante pas géométriques*

Une loi de 1996<sup>1</sup> a créé en Guadeloupe et en Martinique des « Agences des cinquante pas géométriques », chargées de la **gestion des zones littorales urbanisées**.

Le projet de loi **prolonge la durée de vie** de ces agences pour une durée de 5 ans, renouvelable deux fois. Ces agences doivent actuellement disparaître en 2012. Elles pourront donc rester en activité jusqu'en 2027.

Par ailleurs, le projet de loi **revalorise le plafond de la taxe spéciale d'équipement** qui finance ces agences des cinquante pas, qui passerait de 1,525 à 1,7 million d'euros et serait indexé sur la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu.

Il crée également la possibilité de céder à des personnes privées des terrains publics libres dans les secteurs urbanisés de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Le droit actuellement

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

applicable permet seulement leur cession gratuite aux communes et aux bailleurs sociaux, en vue de la réalisation de logements sociaux. Or, il est apparu, selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, que certaines parcelles impropres à la réalisation d'équipements collectifs ou de logements sociaux restaient inutilement inoccupées, à défaut de pouvoir être cédées à des personnes privées.

*d) Les autres mesures en faveur du logement*

Le projet de loi **étend, par ailleurs, la compétence de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

Enfin, il généralise, en Guyane, à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements, la possibilité de prétendre à la cession gratuite, à leur profit, des immeubles domaniaux, en vue de la constitution de réserves foncières.

**4. La réforme du régime de la TVA dite « non perçue récupérable » (TVA NPR)**

Les importations et les ventes dans les départements de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion de certains produits et matières premières sont actuellement exonérées de TVA. Une décision ministérielle de 1953 a toutefois prévu que ces biens ouvrent droit à remboursement de TVA par les entreprises, comme si la TVA avait été effectivement acquittée. **Le coût de ce dispositif est évalué entre 220 et 250 millions d'euros par an.**

Le projet de loi **modifie le régime de la TVA NPR** afin, d'une part, de lui fournir une base légale et, d'autre part, de le **recentrer sur les seuls investissements des entreprises correspondant à des immobilisations.**

**5. Des aides économiques diverses**

Trois nouvelles aides économiques sont enfin mises en place par le projet de loi :

- une **aide aux entreprises pour les importations et les exportations qui participent à des cycles de production** dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'objectif est de compenser les surcoûts liés à l'éloignement et à l'insularité. Le financement de cette aide a déjà été prévu par la loi de finances pour 2009<sup>1</sup>, à hauteur de 27 millions d'euros ;

- un mécanisme de **subvention des opérations de rénovation d'hôtels** de moins de 100 chambres, dans la limite de 60 chambres et de 5.000 euros par chambre ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

- un **fonds exceptionnel d'investissement** destiné à contribuer au financement d'équipements collectifs structurants, non prévus dans les conventions passées entre les collectivités et l'Etat. Ce fonds a déjà été créé et abondé en loi de finances initiale pour l'année 2009, à hauteur de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 16 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Suite aux nouveaux abondements dans le cadre de la loi de finances rectificative de janvier 2009<sup>1</sup>, le fonds est actuellement doté de 115 millions d'euros en AE et 41 millions d'euros en CP.

## ***B. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES***

### **1. L'équilibre financier global du projet de loi**

Le tableau ci-après, fourni par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, détaille **l'impact budgétaire de l'ensemble des mesures** prévues par le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

#### **Equilibre budgétaire du projet de loi**

*(en millions d'euros)*

	<b>Dépenses</b>	<b>Economies</b>
<b>zones franches d'activités</b>	<b>224,2</b>	
aide aux intrants	27,0	
réforme de la rénovation hôtelière	13,5	
<b>réforme des exonérations de charges sociales</b>		<b>138,0</b>
<b>réforme de la TVA dite « non perçue récupérable »</b>		<b>124,0</b>
mesures réglementaires	6,0	
allocation logement forfait charges	14,0	
allocation logement foyer	0,5	
GIP sur l'indivision	1,0	
suppression du SEJD		0,9
mesures contre la fracture numérique	9,0	
réforme de la défiscalisation des bateaux de plaisance		10,0
<b>Total</b>	<b>295,2</b>	<b>272,9</b>

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

L'équilibre budgétaire du projet de loi fait donc apparaître une **dépense totale nette supplémentaire relativement modeste de 22,3 millions d'euros** par rapport à la situation actuelle. Votre commission des finances relève, toutefois, que cette somme **ne prend pas en compte la création du fonds exceptionnel d'investissement**, qui contribuera au financement des équipements structurants en outre-mer et devrait être doté, en 2010 et 2011, de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Les mesures ayant les principaux impacts budgétaires sont, en « dépenses » (qui correspondent en réalité à de moindres recettes), le dispositif des zones franches d'activités et, en recettes, la réforme des exonérations de charges sociales, votée en loi de finances pour 2009, et la réforme de la TVA dite « non perçue récupérable ». Il apparaît donc que, **globalement, le projet de loi opère non une suppression nette de niches fiscales mais un déplacement entre des niches fiscales.**

Cette analyse implique toutefois que les nouvelles dépenses fiscales mises en place par le projet de loi, dans le cadre des zones franches d'activités, aient un coût relativement stable. L'expérience des dispositifs de défiscalisation votés dans la loi de programme de 2003 a montré que **l'évaluation a priori du coût, pour les finances publiques, des niches fiscales était difficile et que ce coût pouvait connaître une augmentation non maîtrisée.** Le coût des zones franches d'activités pourrait ainsi s'avérer plus important que les 224,2 millions d'euros prévus.

Par ailleurs, au regard du **montant global de la dépense fiscale en direction de l'outre-mer, évalué à 3,3 milliards d'euros** par les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, votre commission des finances constate que « seuls » environ 300 millions d'euros sont concernés par les dispositions du projet de loi.

Toutefois, de manière générale, votre commission des finances juge que **les orientations du projet de loi vont dans le bon sens.** En effet, d'une part, elles ne visent pas à augmenter les financements sans prendre en compte leur efficacité réelle mais à **réformer les dispositifs actuellement existants pour restreindre ceux dont l'efficacité est douteuse et réorienter les financements ainsi dégagés vers des mesures plus favorables à l'activité économique endogène** des collectivités territoriales d'outre-mer.

Ainsi, par exemple, la réforme du dispositif de la TVA dite « non perçue récupérable », qui fait l'objet de l'article 15 du projet de loi, répond, en partie, à des critiques formulées à plusieurs reprises par votre commission des finances. La réforme proposée constitue une première étape, dont la poursuite pourra être envisagée dans les réformes législatives futures, en fonction des conditions d'application de cette première réforme. De même, **la réorientation de la défiscalisation en matière de logement va dans le sens préconisé par les rapports d'information de votre commission des finances.**

Les réformes engagées suivent également les conclusions de plusieurs audits de modernisation mis en place dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette **mise en œuvre concrète des réflexions de la RGPP doit être saluée.**

## **2. Un contexte qui a changé depuis le dépôt du projet de loi**

Le texte du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer a été **déposé au Sénat le 28 juillet 2008**. Depuis cette date, plusieurs éléments de contexte ont changé et peuvent modifier en partie l'appréciation des dispositifs proposés.

Ainsi, la **crise financière globale**, née aux Etats-Unis dès l'année 2007, poursuit son extension dans l'économie réelle et touche pleinement les économies européennes en ce début d'année 2009. Il en résulte un contexte économique peu propice aux réformes. Par ailleurs, le projet de loi sera examiné alors que **certains départements d'outre-mer, notamment la Guadeloupe et la Martinique, connaissent une crise sociale de grande ampleur.**

Outre ce contexte, **plusieurs dispositions législatives concernant l'outre-mer sont intervenues depuis le dépôt du projet de loi** et doivent s'articuler, aussi bien sur la forme que sur le fond, avec les dispositifs proposés qui ont été élaborés il y a plus un an.

Enfin, le délai écoulé depuis le dépôt du projet de loi crée une **situation d'incertitude quant à l'évolution du cadre législatif, qui peut porter préjudice aux entrepreneurs ultramarins**. Le projet de loi propose en effet des modifications qui portent, en particulier, sur les dispositifs de défiscalisation et les investisseurs ont, dans ce domaine, besoin d'assurances, à moyen terme, sur l'évolution du cadre législatif et fiscal, pour monter leurs opérations.

### **D'importants ajustements à venir**

En raison des modifications de contexte intervenues depuis le dépôt du projet de loi, **le gouvernement semble**, d'après les déclarations de M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, lors de son audition au Sénat, le 17 février 2009, **prêt à déposer des amendements, lors de l'examen en séance, pour modifier sur un nombre de points significatif les dispositions du projet de loi** pour le développement économique de l'outre-mer tel qu'il a été déposé devant le Sénat.

Le secrétaire d'Etat a notamment annoncé des mesures concernant la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles, les charges pesant sur les entreprises des départements d'outre-mer, ou encore les « curseurs » des différents dispositifs proposés dans le projet de loi dans sa rédaction actuelle. **Le Président de la République a annoncé, pour sa part, 580 millions d'euros d'aide budgétaire supplémentaire en direction de l'outre-mer.**

**Dans le cadre plus spécifique du présent projet de loi, le Premier ministre a prévu l'ouverture d'une enveloppe budgétaire supplémentaire de 150 millions d'euros.** Les aménagements proposés par le gouvernement pourraient concerner l'étendue des zones franches d'activités, la réforme des exonérations de charges sociales votée en loi de finances pour l'année 2009 ainsi que la disparition du dispositif de défiscalisation en matière de logement social. Enfin, le revenu de solidarité activé pourrait être étendu et adaptée, de manière préférentielle, aux départements d'outre-mer.

**Votre commission ne dispose pas, à ce stade, du détail de l'ensemble des initiatives que le gouvernement pourrait prendre, lors de l'examen du texte en séance publique, pour en modifier l'équilibre actuel. Elle signale toutefois que l'équilibre financier du projet de loi s'en trouvera nécessairement modifié.**

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. UNE PRISE EN COMPTE DE LA SITUATION DE CRISE***

En conséquence des remarques formulées ci-dessus quant au décalage existant entre le texte présenté par le gouvernement et le contexte économique et social actuel de l'outre-mer, **vosre commission a souhaité prendre des initiatives pour répondre au contexte de crise actuel.**

Elle a ainsi adopté un article premier A, inséré dans un **titre premier A nouveau intitulé « Soutien au pouvoir d'achat ».** Cet article propose **que soient fixés par décret en Conseil d'Etat le prix de 100 produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer,** comme le permet l'article L. 410-2 du code de commerce. Il constitue un premier élément de réponse aux difficultés ultramarines et vise notamment à **permettre que s'engage une réflexion sur les conditions de formation des prix en outre-mer.**

Par ailleurs, elle a augmenté **le plafond d'aide à la rénovation des hôtels,** qui passe de 5.000 euros à 7.500 euros par chambre, et qui **devra varier pour prendre en compte la catégorie à laquelle l'hôtel appartient.** Le nombre de chambres pouvant donner droit à cette aide a également été augmenté, passant de 60 à 100 chambres par hôtel, et l'ensemble des hôtels seront désormais éligibles.

#### ***B. DES MODIFICATIONS VISANT À MIEUX ENCADRER LA DÉFISCALISATION***

Votre commission des finances a souhaité apporter plusieurs modifications relatives aux mécanismes de la défiscalisation en outre-mer.

Le projet de loi propose la création d'un dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, qui vise spécifiquement le secteur

du logement social. Or, depuis le dépôt du projet de loi, deux plafonnements des réductions d'impôt ont été votés en loi de finances pour 2009. Il résulte de ce calendrier que la nouvelle mesure de défiscalisation prévue par le projet de loi n'est pas intégrée dans ces plafonnements. Ceux-ci répondent à un objectif de justice fiscale qu'il convient de soutenir. Votre commission des finances a donc souhaité **inclure le nouveau dispositif de défiscalisation en matière de logement social dans les plafonnements des niches fiscales votés dans le cadre de la loi de finances pour 2009.**

Par ailleurs, il est apparu nécessaire à votre commission des finances, notamment au regard du coût de la défiscalisation en outre-mer pour les finances publiques, de mieux encadrer son application.

En ce sens, elle a souhaité, d'une part, **harmoniser les seuils d'investissement** qui déclenchent l'obligation d'obtenir un agrément du ministre du budget pour mettre en œuvre des opérations défiscalisées. Les seuils les plus hauts ont donc été diminués. D'autre part, votre commission a souhaité que **l'ensemble des opérations de défiscalisation**, y compris celles qui ne nécessitent pas d'agrément, **fassent l'objet d'une notification aux services du ministère du budget.** En effet, au cours de ses divers contrôles sur pièce et sur place, votre commission des finances avait pu prendre la mesure des incertitudes pesant sur le nombre et le montant des opérations de défiscalisation, ainsi que sur leur effet économique réel. La généralisation de la notification des opérations de défiscalisation devrait contribuer à répondre à ces difficultés.

Il est également apparu pertinent à votre commission des finances, dans le cadre actuel de la décentralisation, de **donner une place aux collectivités territoriales ultramarines dans le dispositif de la défiscalisation.** Actuellement, elles ne sont ni consultées, ni même informées des projets qui se mettent en place sur leur territoire, seul le ministère du budget gérant les dossiers de défiscalisation. Un article additionnel prévoit donc la **notification aux collectivités territoriales ultramarines de chaque projet de défiscalisation.** La collectivité pourra formuler un avis sur ces projets, qui ne liera pas le gouvernement, mais qui pourra apporter aux services centraux de l'Etat un éclairage local utile.

Enfin, votre commission, également pour poursuivre l'objectif d'un meilleur contrôle de la défiscalisation, de son coût et de son efficacité, a souhaité **garantir l'effectivité des sanctions encourues par les entreprises qui ne respectent pas les engagements** qu'elles prennent dans le cadre des opérations de défiscalisation.

### ***C. DES ADAPTATIONS À LA RÉALITÉ DE LA SITUATION ULTRAMARINE***

Un autre ensemble de dispositions adoptées par votre commission des finances vise à mieux adapter les dispositifs du projet de loi à la réalité de la situation ultramarine.

Ainsi, votre commission des finances a jugé utile de **moduler le plafond, fixé à 100 mètres carrés, d'éligibilité à la défiscalisation des logements en accession à la propriété**. En effet, cette surface unique est à la fois disproportionnée pour des célibataires, qui n'ont pas besoin de 100 mètres carrés de logement, et pour des familles nombreuses, qui peuvent légitimement prétendre à des logements plus vastes.

Par ailleurs, le nouveau dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer fixe un **plafond d'éligibilité des logements, défini en euros par mètre carré**. Le texte du projet de loi initial prévoyait un **plafond de 1.800 euros par mètre carré, que votre commission a porté à 1.920 euros par mètre carré**, afin de prendre en compte l'augmentation des coûts de la construction. Le texte du projet indexait ce plafond en fonction de l'indice national du coût de la construction. Or, d'une part, les coûts de construction en outre-mer et en métropole n'évoluent pas selon le même rythme, du fait notamment des spécificités ultramarines et, d'autre part, ces coûts peuvent varier d'une collectivité territoriale d'outre-mer à l'autre. Il a donc été jugé préférable de **prévoir que ce coût par mètre carré évoluera en fonction d'indices du coût de la construction déterminés collectivité par collectivité**.

Enfin, votre commission des finances a modifié la condition relative aux dépenses de formation professionnelle que les entreprises doivent remplir pour bénéficier des zones franches d'activités. Une seule condition est requise : consacrer 5 % de la quote-part des bénéfices exonérés à des dépenses de formation professionnelle. Cela permet non seulement de **clarifier le dispositif mais aussi de garantir le lien entre les bénéfices résultant, pour une entreprise, des zones franches d'activités, et les efforts qu'elle consacre à la formation professionnelle** de ses salariés et des demandeurs d'emploi ultramarins.

#### ***D. DES AJUSTEMENTS RÉSULTANT DU DÉLAI ÉCOULÉ DEPUIS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI***

Enfin, votre commission des finances a procédé à un certain nombre d'ajustements résultant du délai écoulé depuis le dépôt du projet de loi au Sénat, le 28 juillet 2008.

D'une part, **les dates d'application d'un certain nombre de dispositifs du projet de loi ont été retardées**. Cette mesure répond à plusieurs impératifs : l'impossibilité, pour certains dispositifs techniques, de prévoir une application rétroactive ; la nécessité, pour les entrepreneurs ultramarins, de bénéficier d'un environnement juridique stable et d'une visibilité sur les modifications législatives à venir et, enfin, le contexte économique et social, qui plaide pour un délai avant l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi.

D'autre part, depuis le dépôt du projet de loi, d'importantes modifications législatives sont intervenues. Certaines des réformes contenues dans le projet de loi ont été adoptées dans d'autres vecteurs législatifs : c'est le cas de la réforme des exonérations de charges sociales, adoptée dans la loi de finances pour 2009 ou encore d'habilitations législatives incorporées à d'autres lois. Cette situation appelle des amendements de coordination.

Enfin, votre commission a procédé à une **clarification globale du texte, qui passe par un nombre conséquent de modifications rédactionnelles** visant à garantir l'intelligibilité et l'applicabilité du droit.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *ARTICLE PREMIER A (nouveau)*

#### **Réglementation des prix des produits de première nécessité**

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

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les mouvements sociaux apparus en Guadeloupe dès décembre 2008 et qui s'étendent actuellement dans les autres départements d'outre-mer ont notamment pour revendication les **difficultés importantes, rencontrées par une grande partie de la population ultramarine, à accéder aux produits de première nécessité.**

Outre les surcoûts liés à l'éloignement et à l'étroitesse des marchés, plusieurs facteurs semblent contribuer au renchérissement du coût de la vie en outre-mer : la fiscalité locale, notamment l'octroi de mer, les compléments de rémunération dont bénéficient les fonctionnaires d'Etat et un nombre important des fonctionnaires territoriaux, ainsi que **le caractère faiblement concurrentiel des réseaux de grande distribution.**

Sur ce dernier point, M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, a indiqué lors de son audition<sup>1</sup>, le 17 février 2009, par les commissions permanentes du Sénat saisies du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, avoir requis les **avis de l'Autorité de la concurrence sur les conditions de concurrence en outre-mer, notamment en matière de carburants et de produits de grande consommation.** Ces avis devraient être rendus avant l'été 2009.

#### **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article, adopté par la commission des finances sur proposition de son Président, Jean Arthuis, prévoit de renforcer cette initiative.

---

<sup>1</sup> Cf. compte-rendu de l'audition, en annexe au présent rapport.

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

Cet article ne vise pas directement les départements d'outre-mer. Toutefois, ceux-ci sont dans une situation qui justifie, du fait des positions de monopoles et d'oligopoles qui y sont largement répandues, une intervention des pouvoirs publics.

Le présent article dispose donc qu'**un décret en Conseil d'Etat réglementera les prix d'un échantillon large de cent produits de première nécessité, qui couvre les besoins essentiels des populations ultramarines.** L'objectif de cette disposition, outre la volonté de rendre plus accessibles ces produits, est d'**inciter à clarifier le fonctionnement des réseaux de distribution et les modalités de formation des prix en outre-mer.**

Il prévoit également, d'une part, que l'Autorité de la concurrence sera consultée préalablement à la mise en place de ces mesures, comme l'indique actuellement l'article 410-2 du code de commerce et, d'autre part, que la réglementation de ces prix se fera dans le cadre des traités européens, le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne permettant, du fait de la spécificité de la situation dans les départements d'outre-mer français, l'adaptation de leurs dispositions.

Par ailleurs, l'amendement adopté par la commission des finances crée, avant le titre I<sup>er</sup> du projet de loi, **un titre I<sup>er</sup> A nouveau, consacré aux mesures de soutien au pouvoir d'achat**, dans lequel s'insère le dispositif de réglementation des prix mis en place par l'article premier A.

**Décision de la commission : votre commission a ajouté un article premier A (nouveau) ainsi rédigé.**

**TITRE PREMIER :**  
**MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX**  
**ENTREPRISES**

**CHAPITRE PREMIER :**  
**RÉGIME APPLICABLE AUX ZONES FRANCHES**  
**D'ACTIVITÉS**

*ARTICLE PREMIER*

**Abattement sur les bénéfices de certains établissements situés dans les  
départements d'outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit un abattement sur les bénéfices soumis à l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu (BIC) de certains établissements situés dans les départements d'outre-mer, dans le cadre de la mise en place des « zones franches d'activités ».**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Deux principaux types d'avantages fiscaux en faveur des entreprises situées dans les départements d'outre-mer peuvent être distingués :

- d'une part, les avantages fiscaux directement établis au profit des établissements ultramarins, qui leur permettent de s'exonérer d'une partie de leurs impôts sur les bénéfices, de leurs impôts locaux ou de leurs cotisations sociales. La plupart de ces dispositifs sont ceux également applicables en métropole ;

- d'autre part, les régimes de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer, prévus aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts.

### **A. LES AVANTAGES FISCAUX DE DROIT COMMUN**

Les principaux régimes d'exonération fiscale en faveur des entreprises, applicables dans les DOM comme en métropole, sont les suivants :

- les zones de revitalisation rurale, les zones de redynamisation urbaine et les zones d'aide à finalité régionale prévues à l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;

- le statut des jeunes entreprises innovantes, défini aux articles 44 *sexies*-0 A et 44 *sexies* A du même code ;

- le statut des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnées par le tribunal, en application de l'article 44 *septies* du même code ;

- les zones franches urbaines, conformément à l'article 44 *octies* du même code ;

- le statut particulier des entreprises de pêche maritime prévu à l'article 44 *nonies* du code général des impôts ;

- enfin, les avantages prévus à l'article 73 B du code général des impôts pour les exploitants agricoles qui bénéficient des prêts à moyen terme spéciaux ou de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs.

Il n'existe pas, pour l'instant, de dispositif spécifique de zone franche pour l'outre-mer.

### **B. LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER**

Outre ces dispositifs de droit commun, les départements d'outre-mer bénéficient, comme l'ensemble des collectivités territoriales ultramarines, des dispositifs de défiscalisation qui résultent de la loi de programme pour l'outre-mer, dite « loi Girardin », du 21 juillet 2003<sup>1</sup>, et avant cette loi de la loi dite « loi Pons » du 11 juillet 1986<sup>2</sup>.

Deux principaux dispositifs de défiscalisation coexistent : la défiscalisation des investissements en matière de logement, prévue par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, et la défiscalisation des investissements productifs, aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du même code.

Le dispositif de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu au titre de **l'investissement locatif**, de l'accession à la propriété et de la rénovation hôtelière est de nature très différente du dispositif prévu par le présent texte puisqu'il est fortement ciblé sur le **secteur du logement**. Il n'a pas pour fonction première de constituer une aide fiscale au développement

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

<sup>2</sup> Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 portant loi de finances rectificative pour 1986.

des entreprises ultramarines mais d'apporter un soutien financier aux constructions de logements en outre-mer, en mobilisant les financements, notamment en provenance de la métropole. Son coût pour les finances publiques est estimé à **230 millions d'euros en 2008**, d'après le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, pour environ **29.000 bénéficiaires**. Il est renvoyé pour le détail de son dispositif aux commentaires des articles 17 et 20 du présent projet de loi, qui le réforment en profondeur.

Le dispositif de défiscalisation des **investissements productifs** est le principal avantage fiscal dont bénéficient actuellement les entreprises installées dans les départements d'outre-mer. Prévu par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts, il permet aux entreprises et aux particuliers de déduire de leur impôt ou de leur base imposable un pourcentage des investissements qu'ils réalisent dans certains secteurs économiques éligibles. Ce dispositif de défiscalisation bénéficie aux entreprises ultramarines de trois manières :

- d'une part, il **facilite la collecte de fonds** pour financer les investissements, dans un contexte où l'étroitesse des marchés et les risques naturels ont tendance à rendre les banques moins enclines à prêter qu'en métropole ;

- d'autre part, il **favorise l'autofinancement** en permettant aux entrepreneurs de bénéficier de cette défiscalisation lorsque les entreprises assurent elles-mêmes le financement de leurs investissements ;

- enfin, un **dispositif spécifique de rétrocession** garantit que l'exploitant de l'investissement bénéficie, à terme, d'au moins 60 % de l'avantage fiscal procuré aux contribuables ayant utilisé le dispositif de défiscalisation. Grâce à ce mécanisme de rétrocession, **la défiscalisation des investissements productifs fonctionne comme une subvention aux investissements réalisés en outre-mer**.

Ce dispositif de défiscalisation des investissements productifs, dont le coût est estimé à **550 millions d'euros en 2008** pour un nombre de foyers fiscaux concernés évalué à moins de 10.000, est détaillé dans les commentaires des articles 5 et 6 du présent projet de loi, qui proposent des aménagements substantiel. Il est renvoyé à ces commentaires.

A l'inverse des dispositifs d'exonération de droit commun tels que les zones franches urbaines, les dispositifs de défiscalisation n'ont pas pour fonction d'exonérer directement les établissements du paiement de l'impôt sur une partie de leurs bénéfices. En effet, ces dispositifs sont conçus comme des **aides à l'investissement par le levier fiscal**. Ils permettent ainsi, aux particuliers comme aux entreprises, de réduire l'impôt acquitté d'un pourcentage des investissements qu'ils réalisent dans certains domaines sur le territoire des collectivités territoriales ultramarines.

Dans ce cadre, c'est essentiellement l'investisseur qui bénéficie de l'avantage fiscal. Si celui-ci peut être une entreprise, il peut aussi être un

particulier et notamment un particulier qui ne réside pas en outre-mer et utilise le dispositif de défiscalisation comme simple outil fiscal, sans implication personnelle sur le territoire d'outre-mer concerné. Le présent projet de loi propose d'ailleurs des aménagements majeurs pour les deux dispositifs de défiscalisation : d'une part, celui des investissements en matière de logement et, d'autre part, celui des investissements productifs.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article fait partie du chapitre premier du projet de loi, intitulé « Régime applicable aux zones franches d'activités », qui comprend les articles premier à 4 et a pour objectif la **mise en place de zones franches dans les départements d'outre-mer (DOM)**, bénéficiant de diverses exonérations de fiscalité.

L'article premier institue un **abattement partiel d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu**, au bénéfice de certaines entreprises des DOM.

Le I du présent article crée à cette fin un article 44 *terdecies*<sup>1</sup> au sein du code général des impôts.

Cet article prévoit que les bénéficiaires des exploitations situées dans les quatre DOM – la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane – pourront faire l'objet d'un abattement.

### A. LES CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE L'ABATTEMENT

#### 1. Les conditions tenant aux caractéristiques de l'établissement

Plusieurs conditions cumulatives sont prévues par le présent article pour qu'un établissement puisse bénéficier de l'abattement prévu par le présent article :

- employer moins de 250 salariés et avoir un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ce qui vise à exclure les grandes entreprises ;
- être soumis de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition ;

- exercer une activité relevant d'un des secteurs éligibles, ces secteurs étant définis de manière extrêmement large. En effet, ils doivent correspondre à ceux éligibles au dispositif de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* B du code général ou à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises. Or, l'article 199 *undecies* B précité se contente de

---

<sup>1</sup> Renuméroté 44 quaterdecies dans le texte proposé par votre commission (cf. III. E. ci-après).

fixer la liste des **secteurs non éligibles** à la défiscalisation, assortie de certaines exceptions. Il en résulte que **la grande majorité des secteurs économiques sont éligibles à la défiscalisation des investissements productifs et sera donc éligible au dispositif des zones franches d'activités.**

Pour le dispositif mis en place par le présent article, la liste des secteurs non éligibles est présentée dans le tableau ci-après.

**Secteurs économiques non éligibles au dispositif des zones franches d'activités**

<b>Secteurs non éligibles</b>	<b>Exceptions (éligibles)</b>
Commerce	
Restauration	Restauration de tourisme classée, cafés, débits de tabac et débits de boissons
Conseil et expertise	
Education, santé et action sociale	
Banque, finance et assurance	
Toutes activités immobilières	
Navigation de croisière, locations sans opérateur, réparation automobile	Location de véhicules automobiles et de navires de plaisance
Services fournis aux entreprises	Maintenance, activités de nettoyage et de conditionnement à façon et centres d'appel Comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises
Activités de loisirs, sportives et culturelles	Activités qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistant pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent Production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques
Activités associatives	
Activités postales	

**2. La condition relative aux dépenses de formation professionnelle**

Le IV du texte proposé par cet article pour l'article 44 *terdecies* du code général des impôts fixe une **condition tenant aux dépenses de**

**formation professionnelle** des établissements concernés, pour qu'ils puissent bénéficier du dispositif mis en place par le présent article.

Ainsi, il prévoit que l'abattement, qu'il soit préférentiel ou non, est conditionné au fait, pour l'établissement bénéficiaire, de consacrer à des **dépenses de formation professionnelle**, l'année suivant celle au cours de laquelle l'abattement est pratiqué :

- soit **5 % de la quote-part des bénéfices exonérée** en application des dispositions du présent article ;

- soit **500 euros**, par période de 12 mois, **multipliés par le nombre de personnes** en activité dans l'exploitation au cours de l'exercice de réalisation de ces dépenses.

Cette condition ne s'applique toutefois pas lorsque la quote-part des bénéfices exonérée est inférieure à 500 euros.

Les dépenses de formation professionnelle prises en compte sont celles exposées en faveur des salariés ou des dirigeants en activité dans l'exploitation à la date de clôture de l'exercice de leur engagement. Le présent article précise que les dépenses de formation professionnelle prises en compte pour l'application du dispositif sont **celles qui s'ajoutent aux obligations préexistantes** s'imposant aux employeurs en matière de formation professionnelle. Ainsi, seules les dépenses excédant 0,55 % du montant des rémunérations versées pour les employeurs occupant moins de 10 salariés<sup>1</sup> et excédant 1,6 % du montant de ces rémunérations pour les employeurs occupant au minimum 10 salariés<sup>2</sup> seront prises en compte. L'ensemble des dépenses de formation professionnelle, définies à l'article L. 6331-19 du code du travail, permettant aux employeurs de s'acquitter de leurs obligations de droit commun en matière de financement au développement de la formation professionnelle continue, sont prises en compte pour déterminer s'ils respectent la condition définie au présent article.

Il est prévu par ailleurs qu'**à défaut de réalisation de la condition ainsi définie en matière de dépenses de formation professionnelle, la quote-part des bénéfices exonérée est réintégrée au résultat imposable** de l'exercice au cours duquel les dépenses auraient dû être exposées. Ainsi, pour un abattement sur les bénéfices en année n, l'obligation en matière de dépenses de formation porte sur l'année n+1 et, en cas de non respect de cette obligation, la quote-part exonérée en année n sera réintégrée au résultat de l'année n+1.

Enfin, le IV du présent article précise que les dépenses de formation professionnelle ainsi engagées ne sont éligibles ni au crédit d'impôt pour formation des dirigeants<sup>3</sup> à l'économie de l'entreprise ni aux dispositifs

---

<sup>1</sup> Voir art. 235 ter KA du code général des impôts.

<sup>2</sup> Voir art. 235 ter D du code général des impôts.

<sup>3</sup> Voir art. 244 quater M du code général des impôts.

d'épargne salariale et d'actionnariat salarié<sup>1</sup>. Le principe est donc que les dépenses de formation professionnelle supplémentaires engagées pour bénéficier des zones franches d'activités ne puissent pas également donner lieu aux autres avantages fiscaux, prévus par la loi, en faveur de la formation professionnelle.

### ***B. UN TAUX D'ABATTEMENT DE 50 %, DÉGRESSIF JUSQU'EN 2017***

L'article créé par le présent article au sein du code général des impôts prévoit que l'abattement s'appliquera aux bénéfices de ces entreprises réalisés et déclarés conformément aux articles 53 A, 72 et 74 A, et 96 du code général des impôts. Ces articles font référence aux bénéfices imposables à **l'impôt sur les sociétés** ainsi que, au sein de **l'impôt sur le revenu**, aux **bénéfices industriels et commerciaux**, aux **bénéfices des exploitations agricoles** et aux **bénéfices des professions non commerciales**.

Sont exclus de ces bénéfices ceux qui résultent des plus-values constatées lors de la **réévaluation des éléments d'actifs**, ces bénéfices n'étant pas de même nature que les bénéfices réalisés sur exploitation et étant déjà susceptibles de bénéficier d'une taxation à taux réduit.

Le texte dispose par ailleurs que l'abattement sera **plafonné au montant de 150.000 euros annuels**. Enfin, le taux d'abattement d'impôt sur le revenu est dégressif : il s'élève à **50 % au titre des exercices ouverts entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 31 décembre 2014**, à 40 % pour l'exercice ouvert en 2015, 35 % pour celui ouvert en 2016 et 30 % pour celui ouvert en 2017.

### ***C. UN ABATTEMENT PRÉFÉRENTIEL AU TAUX DE 80 % POUR CERTAINES ENTREPRISES***

L'article introduit par le présent article au sein du code général des impôts prévoit par ailleurs un **abattement majoré, plus avantageux, spécifique à certains territoires ou certains secteurs**.

#### **1. Les entreprises concernées**

L'abattement préférentiel doit s'appliquer, d'une part, aux exploitations situées **en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante et à la Désirade** et, d'autre part, aux exploitations qui répondent à l'une des conditions alternatives suivantes :

- être situées **en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion** et exercer leur activité principale dans les secteurs de la **recherche et développement** ou des **technologies de l'information et de la communication** ;

---

<sup>1</sup> Voir art. 244 quater P du code général des impôts.

- être situées **en Martinique ou en Guadeloupe** et exercer leur activité dans les secteurs du **tourisme**, de **l'environnement** ou des **énergies renouvelables** ;

- être situées à **La Réunion** et exercer leur activité dans les secteurs du **tourisme**, de **l'agro-nutrition** ou des **énergies renouvelables** ;

- être situées **en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion** et être engagées, par une convention avec un organisme public de recherche ou une université, dans un **programme de recherche** dans le cadre d'un projet de développement auquel ces entreprises consacrent au moins 5 % de leurs charges totales<sup>1</sup> ;

- être situées en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion et réaliser, pour au moins un tiers de leur chiffre d'affaires, des **opérations sous le bénéfice du régime de transformation sous douane**<sup>2</sup>.

## 2. Le régime préférentiel

Pour les entreprises visées ci-dessus, le régime préférentiel d'abattement se caractérise par deux éléments :

- d'une part, un **plafond d'abattement majoré à 300.000 euros** ;

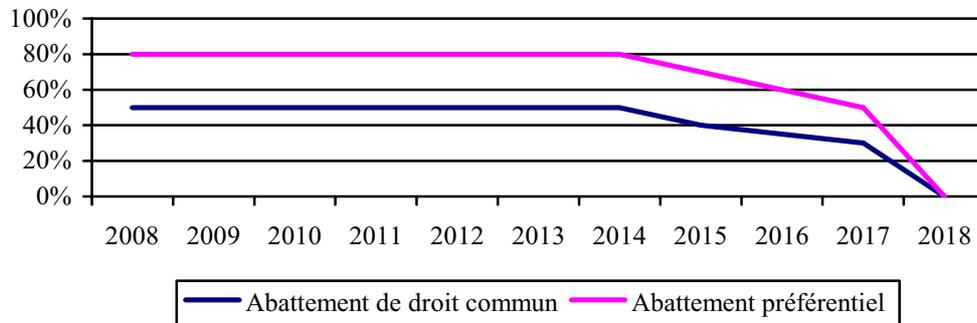
- d'autre part, un **taux d'abattement préférentiel, qui s'élève à 80 %** pour les exercices ouverts jusqu'au 31 décembre 2014, à 70 % en 2015, 60 % en 2016, 50 % en 2017 pour devenir nul en 2018.

---

<sup>1</sup> Le calcul des dépenses de recherche éligibles pour l'application de ce pourcentage prend pour référence les dépenses éligibles au crédit impôt recherche, définies à l'article 22 quater B du code général des impôts, à l'exclusion des dépenses du secteur textile-habillement-cuir et des dépenses de veille technologique.

<sup>2</sup> L'article 130 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 définit le régime de transformation sous douane comme un régime préférentiel permettant de « mettre en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté des marchandises non communautaires pour leur faire subir des opérations qui en modifient l'espèce ou l'état et sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale, et de mettre en libre pratique aux droits à l'importation qui leur sont propres les produits résultant de ces opérations ». En pratique, ce régime permet de taxer les importations de produits bruts à des taux réduits, sous réserve qu'ils fassent l'objet d'une transformation locale à partir de la matière première importée.

Taux d'abattement prévus par le présent article



#### ***D. CAS D'APPLICATION SIMULTANÉE DE PLUSIEURS RÉGIMES D'EXONÉRATION***

Le V du texte proposé par le présent article pour l'article 44 *terdecies* du code général des impôts règle le cas d'application simultanée de plusieurs dispositifs d'exonération d'impôts concurrents.

Il s'agit des cas où l'exploitation éligible au dispositif créé par le présent article est également éligible :

- soit aux exonérations prévues au profit de certains établissements situés dans des zones de revitalisation rurale, des zones de redynamisation urbaine ou des zones d'aide à finalité régionale, définies à l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;

- soit aux exonérations mises en place par l'article 44 *septies* du code général des impôts en faveur des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal ;

- soit aux exonérations prévues à l'article 44 *octies* du code général des impôts pour les entreprises implantées dans les zones franches urbaines ;

- soit aux exonérations applicables, en vertu de l'article 44 *nonies* du code général des impôts, aux entreprises de pêche maritime ;

- soit, enfin, aux abattements prévus à l'article 73 B du code général des impôts au profit des exploitants agricoles ayant bénéficié de prêts à moyen terme spéciaux ou de la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs prévus par les articles D. 343-9 à D. 343-16 du code rural.

Dans l'ensemble de ces cas, le présent article dispose que **l'exploitation devra choisir**, dans les six mois qui suivent la publication de la présente loi, ou dans les six mois qui suivront son installation, **le régime d'exonération auquel elle souhaite être soumis**. Ainsi, **les différents**

**régimes d'exonérations ne seront pas cumulables.** Le présent article prévoit également que si l'entreprise n'opte pas pour un régime spécifique dans le délai imparti de six mois, elle bénéficie de plein droit du dispositif autre que celui prévu par le présent article puis, au terme de la période d'application de ce régime, de celui prévu par le présent article.

#### ***E. LES MESURES DE COORDINATION***

Le II du présent article prévoit une mesure de coordination à l'article 72 D *ter* du code général des impôts, qui, depuis le dépôt du présent projet de loi, a été supprimé.

Les III et IV du présent article prévoient d'intégrer la référence à l'exonération mise en place par le présent article à plusieurs dispositifs. Ainsi :

- les revenus exonérés en vertu du dispositif prévu au présent article resteraient pris en compte pour la détermination des plafonds de déductibilité des cotisations versées aux régimes obligatoires complémentaires d'assurance vieillesse<sup>1</sup> et des cotisations ou primes versées aux plans d'épargne retraite populaire, aux contrats souscrits dans le cadre de régimes de retraite supplémentaires et aux régimes de retraite complémentaire applicables en outre-mer<sup>2</sup> ainsi que des plafonds de déductibilité des cotisations versées par les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole au titre des contrats d'assurance de groupe<sup>3</sup> ;

- les revenus exonérés en vertu du présent article continueraient à faire partie des revenus pris en compte pour l'application de la prime pour l'emploi<sup>4</sup> ;

- enfin, les bénéficiaires exonérés en application du présent article ne pourraient être pris en compte pour l'application du dispositif de report en arrière des déficits<sup>5</sup>.

Le V prévoit par ailleurs que l'abattement créé par le présent article devra figurer dans la déclaration d'impôt sur le revenu du contribuable<sup>6</sup>; que les entreprises partiellement exonérées d'impôt sur les sociétés en vertu du présent article ne pourront bénéficier de la réduction d'impôt en faveur des petites et moyennes entreprises de croissance, prévue à l'article 220 *decies* du code général des impôts, qu'à partir de l'exercice au titre duquel toute exonération a cessé ; qu'elles pourront en revanche bénéficier des dispositifs de crédit impôt recherche, de crédit d'impôt pour investissement dans les technologies de l'information, de crédit d'impôt pour emploi de salariés

---

<sup>1</sup> Art. 154 bis du code général des impôts.

<sup>2</sup> Article 163 quater *decies* du code général des impôts.

<sup>3</sup> Article 154 bis-0 A du code général des impôts.

<sup>4</sup> Article 200 sexies du code général des impôts.

<sup>5</sup> Article 220 quinquies du code général des impôts.

<sup>6</sup> Article 170 du code général des impôts.

réservistes et de crédit d'impôt en faveur des métiers d'art<sup>1</sup>. Enfin, il prévoit que les bénéficiaires exonérés en application du présent article seront pris en compte pour le calcul du revenu servant de référence à l'application des exonérations de taxe foncière et de taxe d'habitation prévues à l'article 1417 du code général des impôts.

Le VI prévoit l'éligibilité aux crédits d'impôt en faveur de l'apprentissage et pour dépenses de prospection commerciale<sup>2</sup> des entreprises exonérées d'impôt en vertu du dispositif mis en place par le présent article.

Le VII dispose que les établissements exonérés en vertu du dispositif du présent article seront éligibles au crédit d'impôt pour formation des dirigeants prévu à l'article 244 *quater* M du code général des impôts mais que les heures de formation réalisées pour permettre aux entreprises de bénéficier des zones franches d'activités ne seront pas prises en compte pour l'application de ce crédit d'impôt, puisqu'elles auront déjà permis de bénéficier d'un avantage fiscal.

De même, le VIII prévoit l'éligibilité des établissements exonérés en vertu du dispositif du présent article au crédit d'impôt pour dépenses de formation à l'économie de l'entreprise et aux dispositifs d'épargne salariale et d'actionnariat salarié, dans la mesure où les dépenses de formation continue engagées du fait du IV du présent article ne seront pas prises en compte pour l'application de ce crédit d'impôt.

Le IX prévoit l'éligibilité des entreprises bénéficiant de l'abattement prévu au présent article au crédit d'impôt en faveur des maîtres restaurateurs, prévu à l'article 244 *quater* Q du code général des impôts.

Le X dispose par ailleurs, comme en matière d'exonérations relatives aux zones franches urbaines notamment, que les allègements d'impôt prévus au présent article ne s'appliquent pas lorsqu'une ou des déclarations de chiffre d'affaires n'ont pas été souscrites dans les délais et qu'il s'agit de la deuxième omission successive.

Enfin, le XI dispose que les revenus exonérés en application du dispositif prévu au présent article sont pris en compte dans l'assiette des cotisations sur les revenus d'activité des travailleurs non salariés des professions non agricoles<sup>3</sup> ainsi que dans l'assiette des revenus agricoles soumis à la contribution sociale généralisée<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir les articles 244 *quater* B, 244 *quater* K, 244 *quater* N et 244 *quater* O du code général des impôts.

<sup>2</sup> Voir articles 244 *quater* G et H du code général des impôts.

<sup>3</sup> Article L. 131-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Article L. 136-4 du code de la sécurité sociale.

## ***F. LA DURÉE D'APPLICATION***

Enfin, le XII du présent article fixe la durée d'application du dispositif prévu au présent article.

Ayant été déposé au Sénat le 28 juillet 2008, il prévoit que ses dispositions sont **applicables aux exercices clos à compter du 28 juillet 2008 et qu'elles cessent de s'appliquer aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.**

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### ***A. UN DISPOSITIF CIBLÉ SUR LES ENTREPRISES FAVORISANT UN DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE***

Le dispositif proposé par le présent article constitue, comme les dispositifs de défiscalisation, une **aide fiscale aux entreprises des DOM**. Toutefois, à l'inverse du dispositif de défiscalisation, il ne constitue pas uniquement une aide à l'investissement, puisqu'il permet une diminution de la pression fiscale sur l'ensemble des bénéficiaires des entreprises éligibles. Par ailleurs, il cible plus précisément l'aide fiscale sur les départements d'outre-mer que les mécanismes de défiscalisation. En effet, les zones franches d'activités (ZFA) ne bénéficieront qu'aux établissements ultramarins, alors qu'une des critiques importantes formulées à propos de la défiscalisation des investissements productifs est qu'une part substantielle du coût supporté par les finances publiques a pour contrepartie un avantage fiscal apporté à des contribuables métropolitains, qui disposent parfois d'un revenu particulièrement élevé<sup>1</sup>.

**Votre commission des finances est favorable au dispositif d'abattement mis en place par le présent article.** Coordonné aux dispositifs des articles 2 et 3 du présent projet de loi, il devrait constituer une **incitation fiscale forte** et un **soutien financier important** au développement des entreprises en outre-mer. L'objectif des ZFA est notamment de compenser aux entreprises les surcoûts résultant, d'une part, de l'étroitesse des marchés ultramarins et, d'autre part, de l'éloignement des territoires de la métropole et de leur insularité. Les ZFA devraient ainsi permettre d'**améliorer la compétitivité des entreprises en abaissant leurs charges d'exploitation.**

Un des mérites du dispositif ici proposé est d'être ciblé sur un certain nombre de secteurs prioritaires devant **favoriser un développement économique endogène des départements d'outre-mer.** De ce fait, ce

---

<sup>1</sup> L'article 87 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a d'ailleurs prévu un plafonnement spécifique, par contribuable, de l'avantage fiscal pouvant résulter des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

dispositif se distingue des dispositifs purement géographiques tels que ceux des zones franches urbaines ou des zones de redynamisation urbaine.

C'est aussi pourquoi le mécanisme d'abattement d'assiette est ciblé sur les petites et moyennes entreprises (PME) telles que définies au niveau communautaire, c'est-à-dire celles de moins de 250 salariés et de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique toutefois n'avoir pas repris strictement la définition communautaire des PME, qui impliquerait que l'entreprise n'appartienne pas à un grand groupe. Dans le cas des ZFA, l'établissement auquel s'appliqueront les exonérations pourra appartenir à une grande entreprise.

Le dispositif reprend par ailleurs les critères sectoriels définis par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts relatifs au régime de défiscalisation outre-mer, afin de mettre en place un dispositif des ZFA cohérent avec le dispositif préexistant de défiscalisation des investissements productifs. Toutefois, par rapport aux secteurs éligibles à la défiscalisation, **le présent article ajoute la comptabilité, le conseil aux entreprises et l'ingénierie ou les études techniques à destination des entreprises**. On peut s'interroger sur les raisons qui amènent à privilégier ces secteurs dans le cadre des ZFA tout en les excluant du dispositif de la défiscalisation. Par souci de cohérence, il aurait pu être préférable de reprendre strictement les critères sectoriels établis pour la défiscalisation, quitte à les modifier à la marge, afin d'afficher clairement deux dispositifs en parfaite cohérence.

## ***B. L'UTILITÉ D'UNE AIDE RENFORCÉE POUR CERTAINES ENTREPRISES***

### **1. Un effort en direction des territoires les plus handicapés**

Votre commission des finances reconnaît les raisons objectives qui justifient que certains territoires des DOM bénéficient d'office du dispositif d'abattement préférentiel à 80 %.

Il en est ainsi de **la Guyane, dont le produit intérieur brut par habitant est très inférieur à celui des trois autres DOM** : 13.800 euros en 2006 contre 16.200 euros à La Réunion, 19.050 euros à la Martinique et 17.900 euros en Guadeloupe.

Quant aux îles du sud de la Guadeloupe, leur situation est très handicapée par le **phénomène dit de « double insularité »** qui fait que l'ensemble des produits et des personnes ayant pour destination ces îles doivent nécessairement, au préalable, passer par la Guadeloupe continentale. Ainsi, d'après les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la plus grande des îles du sud de la Guadeloupe, Marie Galante, est passée en 30 ans de 30.000 à 12 000 habitants et son activité économique s'est effondrée. A titre indicatif, on n'y compte plus que 3 distilleries de rhum, au lieu de 16 il y a 30 ans, et une sucrerie, au lieu de 5. Le revenu mensuel moyen de ses habitants y est évalué à 230 euros. Enfin, les hôtels y présentent de très

faibles taux de remplissage, les touristes séjournant rarement plus d'une journée sur l'île, notamment à cause d'un coût de la vie supérieur à celui de la Guadeloupe continentale.

## **2. Un dispositif ciblé sur les secteurs innovants**

Outre l'effort spécifique en direction de ces territoires, le dispositif d'aide préférentiel au taux d'abattement de 80 % est applicable, dans les DOM qui ne sont pas intégralement éligibles, c'est-à-dire la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, dans **un certain nombre de secteurs économiques innovants** dont le gouvernement souhaite encourager le développement.

Les secteurs de la **recherche et développement** et des **technologies de l'information et de la communication** sont éligibles dans chacun des trois DOM susvisés.

Il a ensuite été proposé, dans le processus d'élaboration de la loi, de laisser le choix aux DOM de trois autres secteurs qui leur semblaient prioritaires pour leur développement et qui seraient également éligibles au dispositif. Tous ont choisi le **tourisme** et les **énergies renouvelables**. La Réunion a préféré y ajouter le secteur de **l'agro-nutrition** tandis que la Martinique et la Guadeloupe ont choisi le secteur de **l'environnement**. D'après les déclarations de M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, une harmonisation de ces secteurs pour l'ensemble des DOM pourrait être envisagée. Ainsi, l'agro-nutrition deviendrait éligible en Guadeloupe et en Martinique et l'environnement à La Réunion.

Si elle salue toute mesure permettant de renforcer le développement économique des départements d'outre-mer, votre commission des finances souligne toutefois qu'il convient de ne pas conférer au dispositif préférentiel d'abattement à 80 % un caractère trop étendu au risque, d'une part, de supprimer tout caractère incitatif par rapport à l'abattement à 50 % et, d'autre part, de renchérir de manière importante le coût du dispositif pour les finances publiques.

### ***C. LE CHOIX VERTUEUX D'UNE CONDITION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE***

Il apparaît que la formation professionnelle est particulièrement lacunaire dans les départements d'outre-mer. Or, elle est aussi un des atouts majeurs permettant aux salariés ultramarins, d'une part, d'être compétitifs par rapport aux salariés des pays qui les environnent et, d'autre part, de s'adapter aux évolutions du marché du travail.

Le choix de conditionner l'application du dispositif prévu par le présent article au respect par les établissements bénéficiaires d'un engagement financier en matière de formation professionnelle est, de ce point de vue, vertueux et utile. En effet, il semble que **l'avantage procuré par l'éligibilité**

**au dispositif est suffisamment incitatif pour que les entreprises s'y rendent éligibles en augmentant leurs dépenses de formation professionnelle.**

Il importe toutefois que le respect effectif de cette condition soit très rigoureusement surveillé par l'administration fiscale, dans le cadre du contrôle sur pièces de la déclaration d'imposition souscrite.

Votre commission des finances estime que l'obligation relative aux dépenses de formation professionnelle, telle qu'elle est mise en œuvre par le présent article peut être améliorée. **Dans sa rédaction issue du projet de loi, elle risque de permettre à un certain nombre d'entreprises de bénéficier de manière importante des ZFA sans pour autant contribuer significativement au financement de la formation professionnelle.** Le dispositif conçu par le gouvernement prévoit ainsi que l'entreprise peut satisfaire aux exigences posées par le présent article en consacrant en dépenses de formation professionnelle :

- **soit 5 % de la quote-part des bénéfices exonérés ;**
- **soit 500 euros par salarié.**

Ainsi, dans le cas d'une entreprise bénéficiant largement du dispositif des ZFA, mais qui n'emploierait que quelques salariés, le dispositif initialement prévu lui permettrait de remplir ses obligations en se contentant de financer 500 euros par salarié, alors même qu'elle bénéficie d'exonérations fiscales très importantes. **Votre commission des finances vous propose donc un texte qui exclut cette seconde condition, relative aux 500 euros par salarié.** Il en résultera que **le lien entre les montants exonérés et les dépenses de formation professionnelle sera renforcé**, ce qui est vertueux dans le cadre d'un tel dispositif et favorable aux économies ultramarines.

#### ***D. LE COÛT DU DISPOSITIF DEVRA ÊTRE SURVEILLÉ***

D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le dispositif d'abattement sur les bénéfices prévu par le présent article devrait produire une moins-value fiscale évaluée à **90 millions d'euros en année pleine.**

**Estimation des pertes de recettes annuelles résultant pour l'Etat de l'application du dispositif de zone franche d'activités (abattement sur les bénéfiques)**

*(en millions d'euros)*

Département d'outre-mer	Perte de recettes annuelle
Guadeloupe	15,7
Martinique	17,7
Guyane	14,2
La Réunion	42,4
<b>Total</b>	<b>90</b>

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

Cette moins-value serait répartie entre environ **27.000 entreprises** qui, tous départements d'outre-mer confondus, bénéficieraient du dispositif, pour un montant annuel moyen d'avantage fiscal évalué à **3.300 euros par entreprise**. Le dispositif des ZFA devrait donc concerner un peu plus du quart des 103.000 entreprises recensées dans les DOM selon la direction générale des finances publiques et un peu plus de la moitié des 50.000 entreprises considérées comme actives, selon la même source. **Le champ de la mesure est donc particulièrement vaste.**

Le plafond de l'abattement prévu par le présent article, et négocié, d'après les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, avec les partenaires sociaux ultramarins, fixé à 150.000 euros, ne sera que rarement atteint si l'on considère que l'avantage fiscal moyen sera de 3.300 euros. En effet, pour un abattement maximal de 150.000 euros, et un taux d'imposition à l'impôt sur les sociétés de 33,3 %, l'avantage fiscal procuré, devrait être de 50.000 euros. Il transparaît donc de ces chiffres que la grande majorité des 27.000 entreprises concernées par le dispositif seront de très petites entreprises dont les bénéfiques seront largement inférieurs au montant de 300.000 euros annuels, auquel correspond le plafond d'abattement de 150.000 euros.

Toutefois, votre commission des finances signale que les chiffres transmis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer restent indicatifs et que le nombre d'entreprises éligibles, ainsi que **le coût budgétaire de la mesure, pourront, notamment si la présente loi constitue un élément incitatif efficace, s'avérer supérieurs aux évaluations actuellement disponibles.**

De manière générale, **les ZFA**, c'est-à-dire le dispositif combiné des exonérations d'impôt sur les sociétés, sur le revenu, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties, prévues par les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du présent projet de loi, devraient avoir un **coût annuel de 224 millions d'euros, réparti entre les DOM conformément au tableau ci-après.**

**Estimation des pertes de recettes annuelles résultant pour l'Etat de l'application du dispositif des zones franches d'activités (tous impôts confondus)**

*(en millions d'euros)*

Département d'outre-mer	Perte de recettes annuelle
Guadeloupe	46,1
Martinique	47
Guyane	29,8
La Réunion	101,1
<b>Total</b>	<b>224</b>

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

**Le coût global du dispositif des ZFA est donc relativement élevé. Il est comparable au coût annuel du dispositif de défiscalisation en faveur du logement mis en place par la loi précitée dite « Girardin » de 2003.**

Toutefois, il doit être évalué au regard des autres modifications opérées par **la présente loi** et qui visent à garantir que son application **n'entraînera, globalement, pas de surcoût important pour l'Etat**. L'objectif, déjà rappelé, de cette nouvelle loi pour le développement économique de l'outre-mer est de recentrer des moyens existants plutôt que d'accroître les moyens consacrés à des dispositifs peu efficaces. Ainsi, selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la réforme du régime des exonérations de charges sociales, prévue aux articles 11 et 12 du présent projet de loi, mais déjà adoptée en loi de finances pour l'année 2009<sup>1</sup>, devrait produire une économie budgétaire de 138 millions d'euros. Par ailleurs, la réforme du dispositif de la TVA dite « non perçue récupérable », prévue à l'article 15 du présent projet de loi, devrait produire une économie fiscale de 124 millions d'euros. Ces deux réformes suffiraient donc, à elles seules, à financer le dispositif des zones franches d'activités.

Enfin, votre commission des finances salue le fait que, conformément à sa doctrine, les « niches fiscales » mises en place dans le cadre des ZFA soient à durée déterminée, puisque leur disparition est prévue en 2018.

***E. DE NÉCESSAIRES AMÉNAGEMENTS***

Le texte du présent projet de loi ayant été élaboré au premier semestre de l'année 2008 et déposé au Sénat le 28 juillet 2008, certaines références du

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

texte sont obsolètes. Votre commission des finances vous propose donc un texte incluant **plusieurs aménagements rédactionnels**.

En particulier, votre commission des finances a modifié le numéro de l'article additionnel inséré par le présent article dans le code général des impôts. Initialement numéroté « article 44 *terdecies* », il convient en effet de le numéroté « article 44 *quaterdecies* », un article 44 *terdecies* ayant déjà été inséré dans le code général des impôts depuis le dépôt du projet de loi.

Le dispositif du présent article devait initialement s'appliquer aux exercices clos à compter du 28 juillet 2008. Maintenir cette date d'application serait particulièrement complexe, ce qui plaide pour un **report de l'entrée en vigueur aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009**. Toutefois, il résulte de ce léger décalage que **les exercices ouverts en 2008 resteront éligibles aux zones franches d'activités**, de manière rétroactive, ce qui **permettra aux entreprises des DOM de bénéficier, dès 2009, d'allègements d'imposition**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi rédigé.**

## ARTICLE 2

### **Abattement de taxe professionnelle pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit un abattement des bases de taxe professionnelle au bénéfice de certains établissements situés dans les départements d'outre-mer, dans le cadre des « zones franches d'activités ».**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LA TAXE PROFESSIONNELLE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER***

**Les départements d'outre-mer sont soumis au même régime de taxe professionnelle que la métropole.** Il n'y a notamment pas d'exonération de taxe professionnelle spécifique aux DOM.

Depuis la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part assise sur une fraction des salaires des redevables, l'article 1467 du code général des impôts dispose que l'assiette brute de droit commun de la taxe professionnelle est constituée de la **valeur locative des immobilisations corporelles**, telles que définies par le plan comptable général. Aux termes de l'article 1469 du même code, ces immobilisations sont :

- celles passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou non bâties (terrains bâtis ou non, constructions, installations...), y compris celles qui bénéficient d'une exemption temporaire ou permanente de ces taxes ;

- et celles qui ne sont pas soumises à cette taxe (aménagements, matériel et outillage industriels, matériels et mobiliers de bureau...), soit les équipements et biens mobiliers. La valeur locative des équipements et biens mobiliers représentait en 2003 près de 80 % des bases brutes de taxe professionnelle.

La valeur locative des immobilisations corporelles n'est retenue que si celles-ci sont rattachées à un établissement situé sur le territoire national et sont à la disposition du redevable pour les besoins de son activité professionnelle. Il s'agit des biens qui sont sous le contrôle du redevable et matériellement utilisables, en tant qu'instruments de travail, pour la réalisation de ses opérations, soit les biens dont il a la pleine propriété, qu'il a pris en location ou en crédit-bail, ou qu'il utilise à titre gratuit.

Tous les redevables bénéficient depuis 1987 d'un **abattement forfaitaire permanent de 16 % sur les bases nettes de taxe professionnelle**. De nombreuses activités (en particulier les artisans, coopératives, entreprises

de presse et certaines activités non commerciales et des collectivités publiques) bénéficient également de régimes spécifiques d'exonération ou réduction de base.

En outre, les équipements et biens mobiliers ne sont pas retenus dans la base d'imposition des redevables dont les recettes ou le chiffre d'affaires est inférieur à 61.000 euros pour les prestataires de services, agents d'affaires, titulaires de bénéfices non commerciaux et intermédiaires de commerce qui emploient au moins 5 salariés, et à 152.500 euros pour les autres redevables.

**Certaines immobilisations sont également exonérées de plein droit** et à titre permanent ou sur délibération des collectivités territoriales et groupements à taxe professionnelle unique, le cas échéant pour une durée maximale de cinq ans.

### ***B. LA RÉPARTITION DES RECETTES DE TAXE PROFESSIONNELLE***

D'après les informations fournies à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le **montant de taxe professionnelle recouvré dans les DOM en 2007 a été de 518,8 millions d'euros**, répartis comme l'indique le tableau ci-après entre les régions, départements, intercommunalités et communes de ces territoires.

#### **Les montants de taxe professionnelle recouverts dans les départements d'outre-mer en 2007<sup>1</sup>**

*(en millions d'euros)*

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Guyane</b>	<b>Réunion</b>
<b>Département</b>	49,1	37,7	31,4	38,9
<b>Région</b>	12,2	12,0	5,9	18,5
<b>Communes et EPCI</b>	67,9	65,2	31,5	148,5
<b>Total</b>	<b>129,2</b>	<b>114,9</b>	<b>68,8</b>	<b>205,9</b>

*Source : direction générale des finances publiques*

---

<sup>1</sup> Ces montants incluent les dégrèvements de taxe professionnelle mais non les compensations d'exonérations.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Dans le cadre des zones franches d'activités, le présent article prévoit, en plus des abattements sur les bénéfices créés par l'article premier du présent projet de loi, un abattement sur les bases de taxe professionnelle, qui fera l'objet de l'insertion d'un article 1466 F dans le code général des impôts.

### *A. LES BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE CONCERNÉES*

#### **1. Le principe général d'application**

Les bases de taxe professionnelle concernées seront :

- soit celles des **établissements existants au 1<sup>er</sup> janvier 2009** ;
- soit celles des **établissements faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009**.

Par cohérence, **les établissements au profit desquels est instituée l'exonération prévue au présent article sont ceux bénéficiant de l'abattement sur les bénéfices prévu à l'article premier**. Ainsi, le texte proposé par le présent article pour le I de l'article 1466 F du CGI fait référence à l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts, créé par l'article premier du présent projet de loi, pour son champ d'application.

Il est donc renvoyé, sur ce point, au commentaire de l'article premier ci-dessus.

#### **2. Une exception**

Le VII de l'article 1466 F du CGI proposé par le présent article dispose que l'abattement ne s'appliquera pas aux bases d'impositions afférentes aux biens mobiliers transférés par une entreprise à partir d'un établissement qui, au titre d'une ou plusieurs des 5 années précédant le transfert, a déjà bénéficié d'une exonération de taxe professionnelle ou du versement de la prime d'aménagement du territoire.

L'objectif de ce dispositif est d'éviter qu'un bien d'équipement, qui aurait bénéficié, dans un premier établissement, d'une aide fiscale importante, puisse, après son transfert dans un nouvel établissement, bénéficier à nouveau, au titre du dispositif des ZFA, d'avantages fiscaux.

### *B. LES TAUX D'ABATTEMENT*

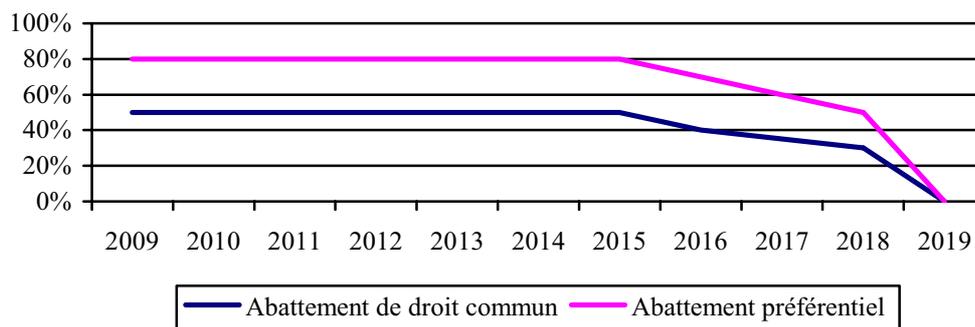
L'abattement porte sur la base nette imposable pour la taxe professionnelle et est **plafonné**, par le I de l'article 1466 F proposé, **à 150.000 euros par année d'imposition**.

Son **taux est égal à 50 % de la base pour les années 2009 à 2015**, à 40 % pour l'année 2016, 35 % pour l'année 2017 et 30 % pour l'année 2018. L'abattement disparaîtra en 2019.

Comme pour l'abattement sur les bénéfices institué par l'article premier, le dispositif prévoit un **régime préférentiel** qui s'applique aux établissements répondant à des conditions supplémentaires. Ici aussi, l'article 1466 F qu'il est proposé d'insérer dans le code général des impôts, fait directement référence aux conditions posées par l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts créé par l'article premier. **Le champ des établissements concernés par l'abattement préférentiel de taxe professionnelle est donc identique à celui des établissements concernés par l'abattement préférentiel sur les bénéfices.**

**Dans le régime préférentiel, le taux d'abattement est porté à 80 %** de la base nette imposable au titre des années 2009 à 2015, 70 % pour 2016, 60 % pour 2017 et 50 % pour 2018. L'abattement disparaît en 2019.

Taux d'abattement prévus par le présent article



### ***C. LE DROIT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE REFUSER L'ABATTEMENT***

A la différence de l'abattement prévu par l'article premier du présent projet de loi, l'abattement des bases de taxe professionnelle **risque de créer une moins-value fiscale non pour l'Etat mais pour les collectivités territoriales** bénéficiaires du produit de la taxe professionnelle dans chaque DOM.

L'article 1466 F du code général des impôts proposé par le présent article dispose donc que l'abattement sera **mis en place « sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre »**. Le IV du même article précise que si la collectivité territoriale refuse l'abattement, la

délibération matérialisant ce refus portera « *sur la totalité de la part revenant à [la] collectivité territoriale* ». Ce pouvoir de s'opposer à la mise en place d'un abattement de taxe professionnelle est, en pratique, la règle de droit commun.

Il en résulte que **les collectivités territoriales ne disposeront pas du pouvoir de moduler le taux d'abattement fixé par le présent article** : soit la collectivité l'accepte, et le taux de taxe professionnelle portera sur les bases après abattement ; soit elle le refuse, et son taux de taxe professionnelle portera sur les bases hors abattement.

#### ***D. LA COMPENSATION DES PERTES FISCALES AUX COLLECTIVITÉS QUI NE REFUSENT PAS L'ABATTEMENT***

L'abattement prévu au présent article entraînerait, pour les collectivités territoriales qui ne le refuseraient pas, des pertes de recettes potentiellement importantes puisqu'elles correspondraient à 50 % voire 80 % des bases de la taxe professionnelle.

Le choix a été fait, au VII du présent article, de prévoir une **compensation, par l'Etat, des pertes de recettes de taxe professionnelle pour les collectivités territoriales** d'outre-mer concernées. Le montant de la compensation serait obtenu en multipliant la perte de bases résultant de l'abattement par le taux de taxe professionnelle appliqué en 2008 dans la collectivité concernée.

Des mesures de coordination sont prévues. Ainsi, en cas de constitution d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la compensation des pertes de bases pour l'EPCI sera établie à partir d'un taux moyen pondéré de manière à produire, pour l'année 2008, en l'appliquant aux bases de taxe professionnelle, la somme des ressources de taxe professionnelle des communes concernées. Par ailleurs, le VIII modifie l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour prévoir, au même titre que pour d'autres exonérations de fiscalité locale, les modalités de versement des compensations d'exonération en cas de fusion en un nouvel EPCI d'EPCI préexistants.

#### ***E. CAS D'APPLICATION SIMULTANÉE DE PLUSIEURS RÉGIMES D'EXONÉRATION***

Le VI du texte proposé par le présent article pour l'article 1466 F du code général des impôts règle le cas d'application simultanée de plusieurs dispositifs d'exonération de taxe professionnelle concurrents.

De manière générale, **le dispositif de l'article 1466 F prévoit que, lorsqu'un établissement est éligible à la fois à un dispositif d'exonération de taxe professionnelle préexistant et au nouveau dispositif des ZFA, il devra choisir le régime d'exonération auquel il souhaite être soumis.**

Ainsi, les différents régimes d'exonérations ne seront pas cumulables<sup>1</sup>. Le présent article prévoit également que si un établissement bénéficiant d'une exonération préexistante n'opte pas, avant le 1<sup>er</sup> mai 2009, pour l'un des deux régimes, il continue de bénéficier du dispositif qui lui est applicable, au terme duquel il se verra appliquer le régime des ZFA prévu par le présent article.

Par ailleurs, le II du présent article prévoit que les biens d'équipements qui auront bénéficié du dispositif des ZFA au sein d'un établissement ne pourront, suite à leur transfert à un nouvel établissement, être éligibles au dispositif d'exonération prévu pour les zones franches urbaines et les bassins d'emploi à redynamiser défini à l'article 1466 A du code général des impôts. Ces différentes précisions sont identiques à la celles prévues pour l'abattement sur les bénéfices institué par l'article premier.

#### ***F. LES MESURES DE COORDINATION***

Les III et IV du présent article prévoient des mesures de coordination visant, d'une part, à régler le cas de regroupement, au sein d'EPCI, de collectivités territoriales ayant pris des délibérations relativement à l'exonération de taxe professionnelle créée par le présent article<sup>2</sup> et, d'autre part, à ce que les bases correspondant au dégrèvement de droit commun de taxe professionnelle prévu à l'article 1647 C *quinquies* du code général des impôts ne soient pas prises en compte pour l'application du dispositif mis en place par le présent article.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Sur l'opportunité de mettre en place des zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer, votre commission des finances renvoie au commentaire de l'article premier du présent projet de loi.

#### ***A. LA COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

De manière générale, **votre commission des finances est opposée aux exonérations de fiscalité locales décidées par l'Etat et produisant, pour les collectivités territoriales, des pertes de recettes compensées par lui**. En effet, ce dispositif, qui a par exemple été largement utilisé en matière de taxe professionnelle en Corse, entraîne, à terme, une compensation par l'Etat figée sur les taux d'imposition de l'année au cours de laquelle l'exonération a été mise en place. Il en résulte un manque à gagner pour les collectivités territoriales concernées par rapport aux collectivités qui

---

<sup>1</sup> Ce non cumul s'appliquera aux dispositifs visés aux articles 1464 A, 1464 B, 1464 D, 1464 I, 1465, 1465 A, 1465 B, 1466 A, 1466 D et 1466 E du code général des impôts.

<sup>2</sup> Voir l'article 1639 A ter du code général des impôts.

conservent la maîtrise de leurs taux d'imposition. Le risque est, à terme, pour les collectivités qui « bénéficient » de la compensation, d'avoir à augmenter les taux des autres impôts locaux afin de compenser le manque à gagner résultant de la compensation, par l'Etat, des exonérations fiscales.

Pour ces raisons, **la commission des finances est davantage favorable à des dispositifs d'exonération, laissés au libre choix des collectivités territoriales et non compensés par l'Etat.** Ces dispositifs sont porteurs de responsabilité pour les collectivités concernées. Elles peuvent ainsi décider ou non de mettre en place les exonérations en disposant d'une vision claire du coût, pour leur budget, de ces exonérations.

Le dispositif proposé par le présent article tient à la fois des deux dispositifs exposés ci-avant. Ainsi, l'abattement de taxe professionnelle ne sera mis en œuvre, pour chaque collectivité territoriale concernée, que si celle-ci ne refuse pas, par une délibération, qu'il lui soit appliqué. Le refus des ZFA devra faire l'objet, chaque année, d'une délibération *ad hoc* de la collectivité, qui l'engage pour toute la durée de l'année fiscale.

**Ce dispositif a le mérite de laisser aux collectivités territoriales le choix de l'application du dispositif.** Toutefois, il conserve l'effet pervers décrit plus haut et qui tient au fait que la juste compensation ne sera obtenue que pour l'année 2009. En effet, ce sont les taux de taxe professionnelle de l'année 2008 qui serviront de base à la détermination du montant de la compensation. Si, en 2009, cette solution peut être satisfaisante pour les collectivités territoriales, qui ne verront ainsi pas leurs ressources diminuer, elle peut s'avérer problématique, à terme. En effet si, en 2015, l'abattement est encore applicable, la compensation aura toujours pour base les taux de taxe professionnelle votés en 2008. Par conséquent, **chaque collectivité perd une marge de manœuvre budgétaire importante en voyant figés les taux d'imposition de l'année 2008.**

Votre commission des finances estime que celles-ci doivent donc être vigilantes dans l'application du dispositif d'abattement proposé par le présent article.

#### ***B. UN COÛT GLOBAL ÉVALUÉ À 67 MILLIONS D'EUROS***

D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le dispositif prévu par le présent article produirait des **pertes annuelles de recettes de taxe professionnelle évaluées au total à 67 millions d'euros**, répartis conformément au tableau ci-après. Ce montant correspond au cas où aucune collectivité ne refuserait la mise en place de ZFA sur son territoire.

**Estimation des pertes de recettes annuelles de taxe professionnelle résultant de l'application du dispositif des zones franches d'activités<sup>1</sup>**

*(en millions d'euros)*

Département d'outre-mer	Recettes de taxe professionnelle	Perte de recettes annuelle
<b>Guadeloupe</b>	129,2	13,4
<b>Martinique</b>	114,9	13,0
<b>Guyane</b>	68,8	10,6
<b>La Réunion</b>	205,9	30,0
<b>Total</b>	<b>518,8</b>	<b>67,0</b>

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

Ces pertes de recettes correspondent au montant de la compensation par l'Etat, selon les modalités étudiées ci-avant, des moins-values subies par les collectivités territoriales du fait de la mise en place des abattements de taxe professionnelle.

Rapporté au nombre d'entreprises qui doivent bénéficier du dispositif des ZFA, ce coût pour les finances publiques correspond à un gain fiscal moyen par établissement d'environ 2.500 euros par an.

Votre commission a apporté au présent article des **améliorations rédactionnelles**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 2 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Les recettes figurant dans le tableau résultent du cumul des parts départementale, régionale, intercommunale et communale de taxe professionnelle.

### ARTICLE 3

#### **Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit un abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit de certains établissements situés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, dans le cadre des « zones franches d'activités ».**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES DANS LES DOM***

**Les départements d'outre-mer sont soumis au même régime de taxe foncière sur les propriétés bâties que la métropole.**

Cette taxe, définie par les articles 1380 et 1381 du code général des impôts, **porte sur l'ensemble des constructions fixées au sol** à perpétuelle demeure ou qui présentent le caractère de véritables bâtiments. Elle est assise sur le revenu net cadastral des propriétés et due par le propriétaire de la construction au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition.

Outre les **dispositifs d'exonération de droit commun**, qui s'appliquent en métropole comme dans les DOM, le seul dispositif d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties spécifique aux DOM est un abattement des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des **logements locatifs sociaux faisant l'objet de travaux de réhabilitation**. Ce dispositif concerne exclusivement les organismes ou sociétés de logement social.

Parmi les dispositifs d'exonération de droit commun, on distingue, d'une part, **les exonérations permanentes**, dont bénéficient par exemple les propriétés publiques, les bâtiments ruraux ou les bâtiments servant aux entreprises équestres et, d'autre part, **les exonérations temporaires**.

Seuls les dispositifs d'exonération temporaire sont susceptibles d'entrer en concurrence avec le dispositif d'exonération prévu par le présent article. En effet, les propriétés exonérées de manière permanente le sont intégralement et ne tireront aucun bénéfice du régime mis en place par le présent article.

Les principaux dispositifs d'exonération temporaire dont peuvent actuellement bénéficier les entreprises, en métropole comme en outre-mer, sont les suivants :

- ceux prévus par l'article 1383 A du code général des impôts pour les **zones de revitalisation rurale**, les **zones de redynamisation urbaine** et les **zones d'aide à finalité régionale** ainsi que pour les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnées par un tribunal ;

- ceux prévus pour les **zones franches urbaines** dans le cadre des articles 1383 B, 1383 C, 1383 C *bis*, 1383 D, 1383 E *bis* et 1383 F du code général des impôts.

### ***B. LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES DANS LES DOM***

D'après les informations fournies à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la taxe foncière sur les propriétés bâties a produit dans les DOM un **montant global de 418 millions d'euros**, répartis comme l'indique le tableau ci-après entre les régions, départements, intercommunalités et communes de ces territoires.

#### **Les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les départements d'outre-mer en 2007**

*(en millions d'euros)*

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Guyane</b>	<b>Réunion</b>	<b>Total</b>
<b>Département</b>	50,1	33,7	16,2	11,9	111,9
<b>Région</b>	8,9	9,7	2,5	28,9	50,0
<b>Communes et intercommunalités</b>	59,5	59,5	16,8	120,1	255,9
<b>Total</b>	<b>118,5</b>	<b>102,9</b>	<b>35,5</b>	<b>160,9</b>	<b>417,8</b>

*Source : direction générale des finances publiques*

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

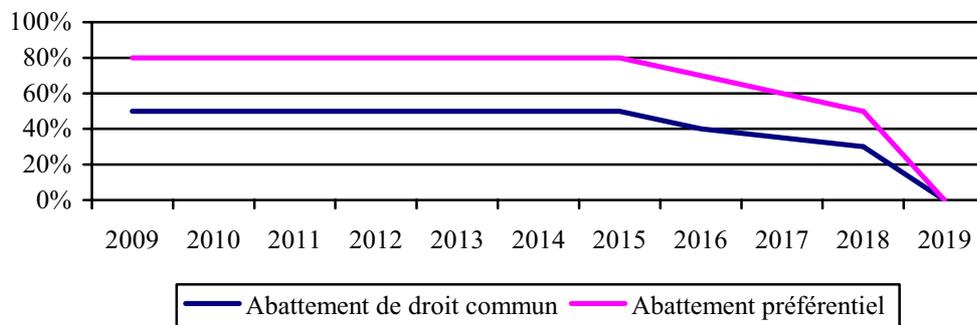
### ***A. UN DISPOSITIF SEMBLABLE À CELUI PROPOSÉ POUR LES ABATTEMENTS SUR LES BÉNÉFICES ET LES BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE***

S'inscrivant dans le cadre de la mise en place des zones franches d'activités, le régime prévu par le présent article s'applique à un **champ d'entreprises identique à celui défini par l'article premier du présent projet de loi**. Il est donc renvoyé au commentaire de cet article.

Le dispositif d'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties mis en place par le présent article est également très largement identique à celui de l'article 2 du présent projet de loi concernant la taxe professionnelle. A cette fin, le présent article prévoit l'insertion, dans le code général des impôts, d'un article 1388 *quinquies* nouveau, parallèle de l'article 1466 F.

En effet, il est proposé un **abattement dégressif dont les taux sont identiques à ceux proposés pour l'exonération de taxe professionnelle, que ce soit pour l'abattement de 50 % ou pour l'abattement préférentiel de 80 %** applicable à certains secteurs d'activités ou territoires.

Taux d'abattement prévus par le présent article



Le V de l'article 1388 *quinquies* du code général des impôts dispose que pour bénéficier de l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties prévu par le présent article, le contribuable devra adresser, avant le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année au titre de laquelle l'abattement est applicable, une déclaration au service des impôts accompagnée des éléments justifiant l'application de l'abattement.

#### ***B. UN MODE DE COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PLUS AVANTAGEUX QU'EN MATIÈRE DE TAXE PROFESSIONNELLE***

Les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent refuser d'appliquer l'abattement prévu par le présent article sont, en outre, identiques à celles prévues par l'article 2 du présent projet de loi relatif à la taxe professionnelle.

Toutefois, une différence importante existe entre les modes de compensation, par l'Etat, des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales qui ne refuseraient pas l'abattement selon que celui-ci concerne la taxe professionnelle ou la taxe foncière sur les propriétés bâties. En effet, le présent article prévoit que la compensation par l'Etat des pertes de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties aura pour base « *le taux [...] voté [...] au titre de l'année précédant celle de l'imposition* », alors que la

compensation des pertes de recettes de taxe professionnelle, prévue à l'article 2 du présent projet de loi, a pour base le taux de taxe professionnelle voté en 2008, sur lequel les collectivités territoriales concernées n'ont plus de marge de manœuvre.

Il semble que cette différence résulte principalement du moindre dynamisme des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties que de celles de taxe professionnelle. Il en résultera une **compensation plus juste des pertes de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties que de taxe professionnelle** pour les collectivités territoriales concernées.

### ***C. DES MESURES DE COORDINATION***

Le VI de l'article 1388 *quinquies* du code général des impôts prévoit des mesures de coordination en cas d'application simultanée de dispositifs d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties existantes et du régime prévu par le présent article.

De manière identique à ce qui est prévu pour l'abattement de taxe professionnelle mis en place par l'article 2, le présent article prévoit que **lorsqu'un établissement est éligible à la fois à un dispositif d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties préexistant et au nouveau dispositif des ZFA, il devra choisir le régime d'exonération auquel il souhaite être soumis**, avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre de laquelle le régime d'abattement prend effet. Cette option est irrévocable. Le présent article prévoit également que, si un établissement bénéficiant d'une exonération préexistante n'opte pas, avant cette date, pour l'un des deux régimes, il continue de bénéficier du dispositif qui lui est applicable, au terme duquel il se verra appliquer le régime des ZFA prévu par le présent article. Ainsi, les différents régimes d'exonérations ne seront pas cumulables<sup>1</sup>.

Le II du présent article prévoit par ailleurs une modification de l'article 1639 A *quater* du code général des impôts et son V modifie l'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour appliquer à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties le régime déjà prévu pour d'autres exonérations similaires en cas de fusions d'EPCI en un nouvel EPCI.

### ***D. LE CAS DES TAXES FONCIÈRES SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES PORTANT SUR DES IMMEUBLES LOUÉS***

Le VI du présent article précise les modalités d'application du dispositif dans la circonstance où le bien sur lequel porte l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties est loué. Il dispose qu'en ce cas « *le bailleur*

---

<sup>1</sup> *Ce non cumul s'appliquera aux dispositifs visés aux articles 1383 A, 1383 B, 1383 C, 1383 C bis, 1383 D, 1383 E bis et 1383 F du code général des impôts.*

*déduit le montant de l'avantage fiscal obtenu [...] du montant des loyers, si ce montant de loyers n'intègre pas déjà cette réduction ».*

Cette précision vise à **garantir que l'exonération mise en place dans le cadre des ZFA profitera effectivement aux exploitants d'entreprises et non aux propriétaires des immeubles** qui leur sont loués. Des dispositifs similaires sont d'ailleurs actuellement prévus pour l'application des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties en cas de fermage.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur l'opportunité de mettre en place des zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer, votre commission des finances renvoie au commentaire de l'article premier du présent projet de loi.

Le coût global de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre des ZFA est évalué à **67 millions d'euros** par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

#### Estimation des pertes de recettes annuelles de taxe foncière sur les propriétés bâties résultant du dispositif des zones franches d'activités

*(en millions d'euros)*

Département d'outre-mer	Recettes actuelles	Perte de recettes annuelle
<b>Guadeloupe</b>	118,5	17,0
<b>Martinique</b>	102,9	16,3
<b>Guyane</b>	35,5	5,0
<b>La Réunion</b>	160,9	28,7
<b>Total</b>	<b>418,0</b>	<b>67,0</b>

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

Rapporté au nombre d'entreprises qui doivent bénéficier du dispositif des ZFA, ce coût pour les finances publiques correspond à un gain fiscal moyen par établissement d'environ 2.500 euros par an, comme pour la taxe professionnelle.

Votre commission a adopté un texte comportant une **clarification rédactionnelle** par rapport au texte initial du projet de loi.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 3 ainsi rédigé.**

ARTICLE 4

**Durée d'application des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre des zones franches d'activités**

**Commentaire : le présent article prévoit que les exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties créées aux articles 2 et 3 du présent projet de loi s'appliquent de 2009 à 2018.**

Le **I** du présent article propose que les exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties mises en place respectivement par les articles 2 et 3 du présent projet de loi **s'appliquent aux impositions établies au titre des années 2009 à 2018**. Cette durée d'application est également celle prévue par l'article premier pour l'abattement des bases d'impôt sur les bénéficiaires.

Votre commission des finances salue à nouveau le fait que, conformément à sa doctrine, les « niches fiscales » mises en place dans le cadre des ZFA soient à durée déterminée, puisque leur fin est prévue en 2018.

Si cette durée d'application relativement longue – huit ans – est un **gage de sécurité pour les entreprises qui bénéficieront du dispositif**, il convient toutefois de préciser que cela **ne peut être considéré comme une garantie de pérennité jusqu'en 2018**. En effet, plusieurs dispositifs de la loi dite « Girardin », prévus pour durer quinze ans, c'est-à-dire jusqu'en 2017, sont pourtant largement modifiés par le présent projet de loi. Les opérateurs économiques ne peuvent donc considérer que la mention de la date de 2018 vaut engagement sur la pérennité du dispositif. Il conviendra d'ailleurs d'effectuer, comme l'article 33 du présent projet de loi le prévoit, une évaluation périodique des dispositifs qu'il met en place, et d'envisager, le cas échéant, les modifications nécessaires.

Cette remarque est valable pour l'ensemble des dispositifs du présent projet de loi qui prévoient leur extinction dans un délai comparable.

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

Ainsi, par exemple, un bien loué pendant 6 mois, au cours d'une année durant laquelle il a bénéficié du dispositif d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, devra procurer à son locataire une réduction de loyer égale à la moitié de l'avantage fiscal annuel dont le propriétaire aura bénéficié au titre de l'année concernée.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 4 sans modification.**



## **CHAPITRE II : AUTRES MESURES DE SOUTIEN À L'ÉCONOMIE ET AUX ENTREPRISES**

### *ARTICLE 5*

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

**Commentaire : le présent article prévoit diverses mesures modifiant le régime de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs en outre-mer.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. LE MÉCANISME DE LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉALISÉS EN OUTRE-MER*

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit un dispositif de **défiscalisation des investissements productifs neufs** réalisés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. Les foyers fiscaux pouvant bénéficier de cette défiscalisation sont ceux domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

**Le champ des entreprises concernées est vaste** puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de ceux expressément exclus, détaillés dans le tableau ci-après.

**Secteurs économiques non éligibles à la défiscalisation des investissements productifs**

<b>Secteurs non éligibles</b>	<b>Exceptions (éligibles)</b>
Commerce	
Restauration	Restauration de tourisme classée, cafés, débits de tabac et débits de boissons
Conseil et expertise	
Recherche et développement	
Education, santé et action sociale	
Banque, finance et assurance	
Toutes activités immobilières	
Navigation de croisière, locations sans opérateur, réparation automobile	Location de véhicules automobiles et de navires de plaisance
Services fournis aux entreprises	Maintenance, activités de nettoyage et de conditionnement à façon et centres d'appel
Activités de loisirs, sportives et culturelles	Activités qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistant pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent Production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques
Activités associatives	
Activités postales	

*Source : article 199 undecies B du code général des impôts*

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

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

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

- 70 % dans les départements d'outre-mer (DOM) pour les investissements réalisés dans le secteur de la navigation de plaisance.

Enfin, ces taux sont majorés de 10 points, c'est-à-dire portés, selon les cas, à 60 %, 70 % ou 80 %, pour les investissements réalisés dans le secteur des énergies renouvelables.

En pratique, le montage financier consiste, la plupart du temps, pour le contribuable, à participer à une société en nom collectif (SNC), qui achète le

bien en recourrant pour partie à un emprunt bancaire. La SNC loue par la suite le bien à l'entreprise exploitante en outre-mer, qui lui verse des loyers, permettant le remboursement de l'emprunt bancaire. Dans ce cas, le mécanisme de défiscalisation impose à la fois que le bien soit conservé par l'entreprise pendant une durée de 5 ans et que les associés des sociétés propriétaires des biens conservent leurs parts dans ces sociétés pour une durée équivalente.

Au terme de cette période de 5 ans :

- soit le cumul des loyers versés par l'entreprise excède le prix de l'investissement et celui-ci est rétrocédé à l'entreprise exploitante pour un euro symbolique ;

- soit l'entreprise acquitte à la société la valeur de l'investissement non encore couverte par les loyers versés.

### ***B. LA RÉTROCESSION D'UNE PARTIE DE L'AVANTAGE FISCAL***

Par rapport aux autres mécanismes de défiscalisation français, celui des investissements productifs en outre-mer présente une spécificité. En effet, afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises d'outre-mer, **un dispositif de rétrocession est institué** par l'article 199 *undecies* B précité. Il est applicable aux montages financiers, évoqués ci-avant, où l'exploitant loue le bien à une société regroupant les investisseurs. Dans ce cas, **la loi impose que 60 % du montant de la réduction d'impôt soit rétrocédé à l'entreprise exploitante, sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant.** Ce taux est réduit à 50 % pour les investissements dont le montant par programme et par exercice est inférieur à 300.000 euros par exploitant.

Ainsi, pour le contribuable, un investissement de 100 produit une économie d'impôt sur le revenu de 50. De cette économie, il convient de retrancher le montant de l'avantage rétrocédé à l'exploitant, soit, en général, 60 %, donc 30. Enfin, le contribuable doit s'acquitter des frais de montage de l'opération perçus par les cabinets en défiscalisation, qui s'élèvent, en général, à environ 4 % du montant de l'investissement. Il en résulte, **pour un investissement de 100, que le gain net du contribuable est de 16.**

**Pour sa part, l'exploitant ne bénéficie que du montant de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré aux contribuables finançant l'investissement, au terme de la location-vente à loyer bonifié. Ainsi, le mécanisme de la défiscalisation est comparable, pour l'exploitant, à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement.**

### ***C. LE PLAFONNEMENT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2009***

Le dispositif de défiscalisation mis en place par la loi dite « Girardin » procurait une **réduction d'impôt imputable sans limitation de montant sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année de réalisation** de l'investissement.

L'article 87 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> a mis fin à ce régime en prévoyant, en plus du plafonnement global des niches fiscales, un plafonnement spécifique aux dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer. Ce plafonnement s'applique à la fois aux réductions d'impôts tirées de la défiscalisation des investissements productifs, en application de l'article 199 *undecies* B précité, et aux réductions issues de la défiscalisation en matière de logement, en application de l'article 199 *undecies* A du code général de impôts.

Le plafonnement de ces dispositifs fait l'objet d'un article 199 *undecies* C dans le code général des impôts qui dispose que **l'avantage fiscal procuré au contribuable au titre de ces deux dispositifs ne peut excéder, annuellement, 40.000 euros, après application du mécanisme de rétrocession. Sur option, le contribuable peut toutefois choisir de porter ce plafond à 15 % de son revenu sur l'année considérée.**

Toutefois, l'article 87 précité de la loi de finances pour 2009 a prévu un dispositif dérogatoire préférentiel pour la catégorie dite des « entrepreneurs investisseurs », c'est-à-dire les contribuables gérant une entreprise et investissant eux-mêmes dans leur entreprise. Dans ce cas spécifique, le plafond de l'abattement a été porté à 100.000 euros par an ou 300.000 euros par période de trois ans.

Enfin, il a supprimé, hors le cas des entrepreneurs investisseurs, la possibilité, pour l'avantage fiscal procuré par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts et non imputé sur l'impôt sur le revenu acquitté pendant 5 ans, d'être remboursé au terme de cette période de 5 ans. Cette possibilité a toutefois été conservée pour la catégorie susvisée des « entrepreneurs investisseurs ».

D'après les chiffres figurant dans le rapport remis par le gouvernement au Parlement en avril 2008 sur les niches fiscales non plafonnées<sup>2</sup>, **le dispositif de défiscalisation des investissements productifs prévu à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts concernait 9.870 foyers fiscaux en 2006, pour un montant de dépense fiscale évalué à 550 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>2</sup> « Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant », ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article, tel qu'il figure au projet de loi initial du gouvernement, propose divers aménagements au dispositif de défiscalisation des investissements productifs applicable en outre-mer.

### ***A. L'ÉLIGIBILITÉ DE LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT À LA DÉFISCALISATION***

Le 1<sup>o</sup> du A du présent article prévoit la suppression de la référence au secteur de la recherche et développement dans la liste des secteurs exclus du bénéfice de la défiscalisation des investissements productifs de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. L'objectif est de rendre ces investissements éligibles au dispositif.

Par conséquent, cette éligibilité se répercute dans la délimitation du champ d'application du dispositif des zones franches d'activités institué aux articles 1<sup>er</sup> à 3 du présent projet de loi, dans la mesure où ces articles renvoient à l'article 199 *undecies* B pour la définition des types d'activités auxquels ils s'appliquent. **La recherche et développement est donc rendue à la fois éligible à la défiscalisation et aux zones franches d'activités.**

### ***B. LA PRÉCISION DU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOCATION AUTOMOBILE***

Le 2<sup>o</sup> du A du présent article prévoit de **restreindre le champ d'application de la défiscalisation en ce qui concerne l'activité de location automobile**. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 199 *undecies* B prévoit que l'activité de « *location de véhicules automobiles* » est éligible à la défiscalisation des investissements productifs. Or, il semble que cette mesure puisse avoir donné lieu à des abus d'achat en défiscalisation, concernant des véhicules destinés à être mis en location, sur du long terme, à des résidents ultramarins.

Afin de viser exclusivement l'activité de location automobile en direction du tourisme, il est proposé de modifier l'article 199 *undecies* B précité en prévoyant l'application de la défiscalisation à la location « *au profit des personnes physiques utilisant à des fins touristiques des véhicules automobiles mentionnés au premier alinéa de l'article 1010* » du code général des impôts. Par ailleurs, la référence à l'article 1010 du code général des impôts précise le fait que seuls les véhicules appartenant à la catégorie des voitures particulières sont éligibles au dispositif.

***C. PRÉCISION RELATIVE À L'ASSIETTE DE L'INVESTISSEMENT PRISE EN COMPTE POUR LA DÉFISCALISATION***

Le **a) du 3° du A** précise que le montant d'investissement pris en compte pour l'application du taux de réduction d'impôt doit être compris « *hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport* ».

Cette précision vise à **exclure les différents frais liés à l'opération de défiscalisation, notamment les frais dus au montage de l'opération, de l'assiette prise en compte**. Les opérations de défiscalisation font en général intervenir un cabinet de défiscalisation qui facture ses services, ce qui peut entraîner un surcoût pour l'investissement. Ce surcoût ne sera donc plus éligible à la défiscalisation.

***D. LE PLAFONNEMENT DU DISPOSITIF POUR LES ÉQUIPEMENTS DE PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE***

Le **b) du 3° du A** prévoit un plafonnement spécifique du dispositif de défiscalisation pour les investissements comportant « *l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable* ». Il est prévu qu'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'industrie fixe un plafond par watt produit par l'équipement.

***E. LA SUPPRESSION DU TAUX PRÉFÉRENTIEL AU PROFIT DE LA NAVIGATION DE PLAISANCE DANS LES DOM***

Le **c) du 3° du A** supprime la majoration du taux de défiscalisation applicable au secteur de la navigation de plaisance dans les départements d'outre-mer. **Le taux de défiscalisation applicable à ce secteur est de 70 %** alors que le taux de droit commun est de 50 % de l'investissement productif. **Il sera donc ramené à 50 %.**

***F. L'EXTENSION DE LA DÉFISCALISATION AUX EXPLOITANTS D'HÔTELS***

Le **4° du A** prévoit d'étendre aux exploitants de structures hôtelières le taux majoré, à 70 %, dont bénéficient actuellement les propriétaires pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels dans les départements d'outre-mer. Actuellement, en principe, le dispositif de défiscalisation ne bénéficie qu'aux propriétaires des biens défiscalisés, ceux-ci pouvant toutefois être acquis au travers de sociétés et loués à leurs exploitants.

Par conséquent, la mesure ici proposée vise à **favoriser les travaux de réhabilitation d'hôtels en incitant leurs exploitants à les prendre en charge par l'ouverture du dispositif de la défiscalisation**.

### ***G. L'UNIFICATION DU RÉGIME DE LA DÉFISCALISATION EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE***

**Le 5° du A** vise à unifier le fait générateur de l'avantage fiscal en cas de construction d'immeuble ou d'acquisition d'immeuble à construire.

Actuellement, en cas de défiscalisation mise en œuvre par l'intermédiaire d'une société, les investisseurs bénéficient de l'avantage fiscal **lors de la souscription des parts** de la société. A l'inverse, l'application de l'article 199 *undecies* B implique qu'en dehors de ces cas, la réduction d'impôt est pratiquée *« au titre de l'année au cours de laquelle l'investissement est réalisé »*, c'est-à-dire, pour les constructions d'immeubles, **à la date d'achèvement de l'immeuble**.

Dans un souci de cohérence et de simplification, il est prévu à cet alinéa d'unifier ces deux régimes, en précisant qu'en cas d'acquisition d'un immeuble à construire ou de construction d'immeuble, la réduction d'impôt *« est pratiquée au titre de l'année au cours de laquelle les fondations sont achevées »*. Ce nouveau régime s'appliquera à la fois aux opérations de défiscalisation directes et aux montages de défiscalisation au travers de sociétés.

Afin d'éviter les abus liés à ce dispositif, qui pourraient consister à entamer des constructions, afin de bénéficier de la défiscalisation, et de les arrêter après le stade de finition des fondations, il est prévu que si l'immeuble n'est pas achevé dans les deux ans suivant l'achèvement de ses fondations, le bénéfice de la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise de la part des services fiscaux.

### ***H. LA CESSIBILITÉ DE LA CRÉANCE D'IMPÔT NÉE SUR L'ÉTAT***

**Le 6° du A** du présent article prévoit de **rendre cessible**, dans des conditions conformes au code monétaire et financier, **le solde de la réduction d'impôt qui ne serait pas imputé sur l'impôt sur le revenu acquitté pendant 5 ans** par le contribuable ayant bénéficié de la défiscalisation. Le principe est que la réduction d'impôt est imputable, pendant 5 années, sur le montant de l'impôt versé. Il n'est pas prévu, actuellement, la possibilité pour le contribuable de céder le solde de cette réduction d'impôt.

### ***I. L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DES MONTAGES DE DÉFISCALISATION***

**Le 9° du A** du présent article prévoit l'allongement de la durée d'utilisation par l'exploitant de certains biens défiscalisés. Le principe actuellement applicable, posé par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, est que les montages de défiscalisation durent au minimum 5 années et que l'exploitant du bien défiscalisé s'engage à conserver l'investissement pendant cette durée.

D'après les informations recueillies auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette durée de 5 ans, relativement courte par rapport aux durées d'exploitation normales de certains équipements, pouvait conduire à des abus consistants à renouveler prématurément des équipements pour bénéficier des avantages de la défiscalisation. Cet alinéa vise donc à garantir que « *pour les investissements dont la durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à sept ans* », la réduction d'impôt est applicable lorsque « *l'entreprise locataire prend l'engagement **d'utiliser effectivement pendant sept ans au moins** ces investissements dans le cadre de l'activité pour laquelle ils ont été acquis ou créés* ».

#### **J. ELIGIBILITÉ DES CÂBLES SOUS-MARINS AU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS**

Le C du présent article complète l'article 199 *undecies* B du code général des impôts par un I *ter* qui vise à garantir l'éligibilité à la défiscalisation des investissements productifs des « *équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication desservant pour la première fois* » l'une des collectivités territoriales d'outre-mer. Dans le régime actuel, un doute existe quant à cette éligibilité, ce qui porte préjudice à la réalisation de ces investissements. Le présent article précise que la défiscalisation des câbles sous-marins ne sera possible que « *lorsque, parmi les options techniques disponibles pour développer les systèmes de communication outre-mer, le choix de cette technologie apparaît le plus pertinent* ».

L'éligibilité de ces opérations à la défiscalisation est soumise à deux conditions : d'une part, un agrément préalable du ministre chargé du budget est nécessaire ; d'autre part, les fournisseurs des investissements ainsi éligibles devront avoir été choisis au terme d'une procédure de mise en concurrence, préalablement au dépôt de la demande. Ces deux dispositions visent à garantir l'absence de surcoûts liés à ces investissements.

Il est prévu que la réduction d'impôt sur le revenu ne portera que **sur la moitié du coût de revient** hors taxe de l'investissement, alors que le dispositif de droit commun prévu par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts fait porter la réduction d'impôt sur le montant global de l'investissement. Le taux de la réduction d'impôt est égal à 50 %, soit le taux de droit commun, mais il est réduit à 25 % pour les équipements et opérations de pose du câble de secours.

Enfin, la dernière phrase du I *ter* de l'article 199 *undecies* B, dans la rédaction proposée par le projet de loi, dispose que « *le montant de l'aide fiscale peut être réduit de moitié au plus, compte tenu du besoin de financement pour la réalisation de ce projet de la société exploitante et de l'aide sur les tarifs* ». Cette disposition paraît impliquer que l'administration fiscale pourra réduire de moitié l'avantage fiscal accordé dans le cadre de la défiscalisation du fait des aides publiques par ailleurs apportées à la société exploitante et de l'impact réel de ces aides sur les tarifs pratiqués. Il en

résulterait que l'avantage fiscal, égal à 50 % de la moitié du montant de l'investissement, pourrait être réduit de moitié, c'est-à-dire ne plus correspondre qu'à 12,5 % du montant initial de l'investissement. Toutefois, **les modalités d'application de cette disposition doivent faire l'objet d'éclaircissements de la part du gouvernement.**

A titre d'exemple, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que le coût d'un câble reliant Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada est estimé à 7 millions d'euros, celui d'un câble entre Tahiti et Hawaï, à 72 millions d'euros et celui d'une boucle entre l'Australie, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française à 100 millions d'euros.

#### ***K. DES ADAPTATIONS AUX TERRITOIRES FISCALEMENT AUTONOMES***

**Le D** du présent article prévoit des dispositions d'application spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer qui disposent, à divers degrés, de l'autonomie fiscale, c'est-à-dire Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna ainsi que la Nouvelle-Calédonie.

D'une part, il reprend, au sein de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, les dispositions actuellement prévues par l'article 199 *undecies* C, qui prévoient que les aides octroyées par ces collectivités aux projets d'investissements éligibles à la défiscalisation sont sans incidence sur le montant des dépenses éligibles. Il en résulte que **les aides localement octroyées sont neutres pour l'application de la défiscalisation.**

D'autre part, il subordonne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'application de l'article 199 *undecies* B, c'est-à-dire du dispositif de la défiscalisation des investissements productifs, dans ces collectivités, à la **signature d'une convention fiscale entre ces collectivités et l'Etat « contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ».**

#### ***L. DES MESURES DE COORDINATION***

**Le 7° et le 8° du A** ainsi que **le B** du présent article proposent des mesures de renumérotations d'alinéas, pour tenir compte des ajouts et suppressions d'alinéas opérés aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts par le projet de loi.

#### ***M. L'ENTRÉE EN VIGUEUR***

Enfin, **le F** du présent article précise les modalités d'entrée en vigueur des diverses adaptations proposées par le présent article.

Il dispose, d'une part, que l'article est applicable aux investissements réalisés **entre la date de publication de la présente loi et le 31 décembre 2017** et, d'autre part, que les investissements pour lesquels une demande d'agrément est parvenue à l'administration avant la date de publication de la présente loi restent soumis aux dispositions de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à l'adoption de la présente loi.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UN ÉQUILIBRE GLOBAL SATISFAISANT

Votre commission des finances salue, de manière générale, la logique mise en œuvre par le présent article. En effet, ses dispositions consistent à **tirer les conséquences de cinq années d'applications du dispositif de défiscalisation** introduit en 2003 par la loi précitée dite « Girardin » **et à proposer, en conséquence, une série d'adaptations.**

Il convient également de saluer le fait que ces adaptations ne consistent pas à accroître, globalement, l'effort financier de l'Etat dans le cadre de la défiscalisation mais à le réorienter des dispositifs les moins efficaces vers les investissements qui apparaissent aujourd'hui comme les plus utiles pour le développement de l'outre-mer.

De ce point de vue, votre commission des finances relève **l'équilibre entre les deux mesures du présent article ayant un impact financier :**

- **d'une part, le retour au taux de droit commun pour la navigation de plaisance dans les départements d'outre-mer, qui produit une économie estimée par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer à 10 millions d'euros.** Cette mesure paraît justifiée par le fait que, en 2003, le taux majoré de défiscalisation visait à répondre au problème, spécifique aux Antilles, de la faiblesse de la flotte des navires de location. Cette flotte étant aujourd'hui largement reconstituée, le maintien d'un dispositif préférentiel ne paraît plus justifié. Par ailleurs, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que de nombreuses entreprises de location de navires de plaisance ne parviennent plus à rentabiliser leurs investissements, tant la flotte est aujourd'hui importante. Enfin, la majorité de ces entreprises appartiennent au secteur du tourisme et seront, à ce titre, éligibles au dispositif préférentiel des zones franches d'activités qui permet des abattements d'impôts à hauteur de 80 % ;

- **d'autre part, l'extension du dispositif de défiscalisation aux câbles sous-marins constituera une dépense fiscale nouvelle, estimée par le gouvernement à 9 millions d'euros par an.** Outre le fait que cette éligibilité vise à répondre à une incertitude juridique préjudiciable aux investissements, votre commission des finances se félicite que le choix ait été fait de faire porter l'avantage fiscal de la défiscalisation sur des investissements

économiquement porteurs, tels que les câbles de communication. En effet, les collectivités territoriales d'outre-mer souffrent, de manière générale, de la **fracture numérique** qui se traduit par un coût particulièrement élevé des télécommunications, dû essentiellement aux spécificités géographiques et notamment à l'isolement de ces territoires. Le câble sous-marin apparaît aujourd'hui comme un outil essentiel pour remédier à cette fracture numérique et permettre à l'outre-mer de disposer des atouts nécessaires à son développement économique.

### ***B. DES AJUSTEMENTS UTILES***

**Les autres ajustement proposés par le présent article n'ont pas de conséquences financières immédiates** pour l'Etat mais relèvent de la même logique de rationalisation de l'effort mis en œuvre par la défiscalisation.

Ainsi, **l'éligibilité des investissements en matière de recherche et développement** au dispositif de la défiscalisation **est une adaptation essentielle** pour favoriser le développement de ces activités porteuses de croissance et de développement dans les collectivités territoriales d'outre-mer. Si le coût de cette mesure sera nul dans un premier temps, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indiquant que ces investissements sont aujourd'hui quasi-inexistants, il convient de ne pas les exclure d'un dispositif fiscal qui doit avoir pour objectif le développement économique endogène de ces territoires.

La même logique de rectification des effets pervers du dispositif de la loi Girardin justifie les aménagements proposés au régime de défiscalisation des voitures de location, à l'assiette prise en compte pour la défiscalisation, à la défiscalisation des opérations de rénovation des hôtels et à la durée des montages de défiscalisation.

Votre commission des finances souligne, en particulier, la **nécessité de mettre en place, lorsqu'elles n'existent pas, des conventions fiscales entre les territoires d'outre-mer fiscalement autonomes et l'Etat, afin de permettre à la France de respecter les engagements internationaux qui sont les siens en matière de lutte contre la fraude fiscale** internationale. Il est notamment nécessaire que l'administration fiscale puisse recueillir, localement, l'ensemble des informations dont elle a besoin. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que, dans la plupart des cas, « *les conventions existantes sont satisfaisantes et permettent la défiscalisation* ». Des conventions contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale sont notamment en cours de négociation avec les collectivités récentes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Toutefois, **si la majorité des collectivités d'outre-mer sont déjà liées par des conventions fiscales contenant ce type de clause, deux ne le sont pas encore : Wallis-et-Futuna d'une part et, d'autre part, la Polynésie française, malgré les demandes répétées de l'administration fiscale** en ce sens. Votre commission des finances se félicite donc que cette

conditionnalité nouvelle puisse inciter ces deux collectivités à négocier et à signer rapidement de nouvelles conventions fiscales avec l'Etat permettant à la France de respecter ses engagements internationaux.

Dans la même logique de contrôle des effets de la défiscalisation, **vo**tre commission des finances vous propose d'appliquer au dispositif de la défiscalisation de l'article 199 *undecies* B la même procédure que celle prévue par l'article 20 du présent projet de loi : une **notification au ministre chargé du budget de l'ensemble des opérations de défiscalisation**, même celles qui ne nécessitent pas d'agrément du ministre. Les opérations pourront être mises en place en l'absence d'objection motivée dans un délai de deux mois suivant la notification.

### ***C. UNE INTERROGATION : LE PLAFONNEMENT SPÉCIFIQUE DES INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES***

Une disposition du présent article suscite des interrogations de la part de votre commission des finances : il s'agit de celle tenant au plafonnement, en euros par watt produit, du montant des investissements réalisés en matière de production d'énergie renouvelable éligibles au dispositif de défiscalisation. En effet, ce plafonnement spécifique, dont le niveau sera fixé par arrêté, est le seul de ce type proposé pour l'ensemble des investissements éligibles à la défiscalisation. Or, **la production d'énergie renouvelable est un secteur qu'il convient de soutenir non seulement pour ses qualités environnementales mais également parce qu'il est potentiellement particulièrement porteur pour les économies ultramarines.**

Votre commission des finances a donc adopté un texte qui prévoit de ne pas plafonner l'éligibilité à la défiscalisation des **investissements réalisés en matière d'énergies renouvelables** en fonction du montant de watts produits. Le gouvernement pourra utilement éclairer la représentation nationale sur les raisons du plafonnement qu'il envisageait.

Enfin, en raison des modifications apportées à ces articles depuis l'élaboration de la présente loi, et pour réparer certains oublis, votre commission des finances vous propose un **texte comportant également plusieurs améliorations rédactionnelles.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 5 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 6

### **Modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs**

**Commentaire : le présent article prévoit diverses mesures modifiant le régime de défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs en outre-mer.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 217 *undecies* du code général des impôts transpose aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés le régime de la défiscalisation des investissements productifs prévu, en matière d'impôt sur le revenu, par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. A la différence du régime prévu pour l'impôt sur le revenu, la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés n'implique pas une réduction de l'impôt payé d'un pourcentage de l'investissement réalisé mais une **déduction des résultats imposables de l'entreprise à hauteur de l'investissement réalisé**. Par ailleurs, l'article 217 *undecies* ne fait référence qu'aux investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer<sup>1</sup>.

Il est renvoyé, pour le détail du mécanisme de la défiscalisation, au commentaire de l'article 5 qui décrit le dispositif de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* B précité.

Le dispositif de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés est moins coûteux que celui applicable à l'impôt sur le revenu. En effet, **les services de la direction générale des finances publiques chiffrent**, selon un « *ordre de grandeur* », le coût du dispositif de l'article 217 *undecies* à **180 millions d'euros en 2008**, pour un coût de la défiscalisation à l'impôt sur le revenu évalué à 550 millions d'euros. Votre commission des finances relève toutefois que ces évaluations sont largement incertaines, celles-ci pouvant varier de 50 millions d'euros par rapport aux informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Par ailleurs, **le nombre de bénéficiaires du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en matière d'impôt sur les sociétés n'est pas connu des services fiscaux.**

---

<sup>1</sup> L'application de ce dispositif aux autres collectivités territoriales d'outre-mer fait l'objet de l'article 217 *duodecies* du code général des impôts, modifié par l'article 7 du présent projet de loi.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### **A. LE PARALLÈLE DES MODIFICATIONS OPÉRÉES À L'ARTICLE 199 UNDECIES B**

L'essentiel des modifications proposées par le présent article reprend les modifications apportées par l'article 5 au dispositif de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu.

Ainsi :

- le *a)* du 1° du A précise l'assiette des investissements prise en compte pour le calcul de la réduction d'impôt ;
- le *b)* du 1° du A prévoit le plafonnement de la défiscalisation concernant les installations de production d'énergie renouvelable ;
- le *c)* du 1° du A et le B du présent article opèrent l'unification des règles de naissance de l'avantage fiscal en cas de construction d'immeubles ;
- le 2° du A reprend, en faisant référence au *I ter* nouveau inséré à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts par l'article 5 du présent projet de loi, le dispositif d'éligibilité à la défiscalisation des opérations de pose de câbles sous-marins de communication ;
- le 4° du A prévoit l'allongement à 7 années de la durée des montages de défiscalisation dans certains cas.

### **B. LES MESURES DE COORDINATION**

Le *d)* du 1° du A et le 3° prévoient des mesures de coordination rédactionnelle rendues nécessaires par la suppression d'un alinéa et par l'insertion de phrases à l'article 217 *undecies*.

Le D du présent article remplace la référence à la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 par la référence à la présente loi.

Le C a pour objet de prévoir l'articulation entre le dispositif des zones franches d'activités instauré par l'article premier du présent projet de loi et la déduction d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 217 *undecies*. Il dispose ainsi que « *le montant de la déduction prévue par* » l'article 217 *undecies* « *n'est pas pris en compte pour le calcul des abattements* » applicables dans le cadre des zones franches d'activités. Il en résultera que ces deux dispositifs ne seront pas cumulables.

### **C. LA DURÉE DE MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF**

Les règles de mise en œuvre dans le temps prévues par le E du présent article sont identiques à celles prévues par l'article 5 du présent projet

de loi en matière d'impôt sur le revenu. Le dispositif s'applique aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2017.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances relève que le présent article ne reprend pas l'ensemble des ajustements proposés par l'article 5 du présent projet de loi. En effet, l'article 217 *undecies* faisant référence, de manière générale, au champ des investissements éligibles défini à l'article 199 *undecies* B, certaines modifications de l'article 199 *undecies* B sont directement applicables au dispositif de l'article 217 *undecies*, sans que cet article doive être modifié.

Concernant les modifications apportées par le présent article au régime de la défiscalisation des investissements productifs en matière d'impôt sur les sociétés qui sont le parallèle de celles apportées par l'article 5 du présent projet de loi en matière d'impôt sur le revenu, il est renvoyé au commentaire de cet article.

Dans le texte qu'elle a adopté, votre commission des finances vous propose, pour le mécanisme de défiscalisation prévu à l'article 217 *undecies* du code général des impôts, un dispositif prévoyant les **mêmes règles de notification au ministre en charge du budget que celles proposées à l'article 5** du présent projet de loi, relatif à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

Elle vous propose également, comme pour l'article 5 du présent projet de loi, de **ne pas prévoir de plafonnement spécifique pour les équipements en matière d'énergies renouvelables**.

Enfin, votre commission a **précisé la rédaction** du présent article.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 6 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 7

### **Conditionnement de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés à la conclusion d'une convention fiscale**

**Commentaire : le présent article prévoit que l'application aux collectivités territoriales d'outre-mer qui disposent d'une autonomie fiscale de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés sera conditionnée à la conclusion d'une convention fiscale avec l'Etat.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 217 *duodecies* du code général des impôts, que le présent article modifie, prévoit **l'application aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en matière d'impôt sur les sociétés** prévu par l'article 217 *undecies* pour les seuls départements d'outre-mer.

Il est renvoyé aux commentaires des articles 5 et 6 du présent projet de loi pour le détail du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

#### **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

Le 1<sup>o</sup> du présent article prévoit que la mise en œuvre, dans les collectivités territoriales d'outre-mer qui disposent d'une autonomie fiscale<sup>1</sup>, du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en matière d'impôt sur les sociétés, sera **subordonnée** à la conclusion, entre cette collectivité territoriale et l'Etat, d'une « **convention fiscale contenant un clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales** ».

Le 2<sup>o</sup> du présent article prévoit de supprimer la référence à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts dans la liste des articles du code général des impôts, figurant à l'article 217 *duodecies*, pour lesquels les mots « *restaurant de tourisme classé* » et « *hôtel classé* » s'apprécient au regard de la réglementation propre à chaque collectivité d'outre-mer. En effet, l'article 20 du présent projet de loi modifie les dispositions de l'article 199 *undecies* C, qui sont transposées au sein de l'article 199 *undecies* B. Il n'est donc plus nécessaire de faire référence à l'article 199 *undecies* C dans la liste susvisée.

---

<sup>1</sup> *Mayotte, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Nouvelle-Calédonie.*

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Cette mesure se contente de transposer à la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés une mesure prévue par le D de l'article 5 du présent projet de loi pour la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu. Elle vise en particulier **les collectivités de Wallis-et-Futuna et de Polynésie française.**

Il est donc renvoyé, sur ce point, au commentaire de l'article 5 du présent projet de loi.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 7 sans modification.**

## ARTICLE 8

### **Sanctions fiscales en cas de non-respect par l'entreprise locataire des engagements pris dans le cadre d'une opération de défiscalisation**

**Commentaire : le présent article prévoit des amendes pour les entreprises locataires d'investissements défiscalisés qui ne respecteraient pas les engagements pris dans le cadre d'une opération de défiscalisation impliquant la location du bien défiscalisé.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LES MONTAGES DE DÉFISCALISATION PAR LOCATION***

Les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts prévoient la possibilité de bénéficier des dispositifs de défiscalisation qu'ils mettent en place lorsque l'investissement productif qui fait bénéficier de la réduction d'impôt est mis à la disposition de l'entreprise exploitante, par une société, dans le cadre d'un contrat de location.

Pour le détail du fonctionnement de ces montages de défiscalisation, il est renvoyé au commentaire de l'article 5 du présent projet de loi.

##### ***B. LES CONDITIONS IMPOSÉES***

Dans ces montages de défiscalisation, les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts imposent le respect de conditions particulières pour bénéficier de la réduction d'impôt. Ces conditions sont énumérées aux quatorzième à dix-huitième alinéas du I de l'article 217 *undecies* du code général des impôts<sup>1</sup> :

« 1° *Le contrat de location est conclu pour **une durée au moins égale à cinq ans** ou pour la durée normale d'utilisation du bien loué si elle est inférieure ;*

« 2° *Le contrat de location revêt un caractère commercial ;*

« 3° *L'entreprise locataire aurait pu bénéficier de la déduction prévue au premier alinéa si, imposable en France, elle avait acquis directement le bien ;*

« 4° *L'entreprise propriétaire de l'investissement a son siège en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer ;*

---

<sup>1</sup> Le 26<sup>e</sup> alinéa de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts renvoie à ces alinéas.

« 5° Les trois quarts de l'avantage en impôt procuré par la déduction pratiquée au titre de l'investissement et par l'imputation du déficit provenant de la location du bien acquis et de la moins-value réalisée lors de la cession de ce bien ou des titres de la société bailleuse sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant ».

Il résulte du 3° de cet article que **l'entreprise locataire de l'investissement doit s'engager à conserver les biens défiscalisés et à en maintenir l'affectation à l'exploitation de l'entreprise pendant la durée du contrat de location**. Le contrat de location est passé pour une **durée minimale de cinq ans** ou égale à la durée normale d'utilisation du bien si elle est inférieure.

### **C. LES SANCTIONS ACTUELLEMENT APPLICABLES**

Les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts comportent déjà un dispositif de sanction en cas de non-respect de l'une des conditions d'ouverture de la réduction d'impôt. Toutefois, **les sanctions ne prévoient que la reprise de l'avantage fiscal procuré aux contribuables en ayant bénéficié**. Ainsi :

- si la défiscalisation a permis une réduction du montant de l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* B), la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle les conditions ont cessé d'être réunies ;

- si la défiscalisation a permis une déduction des résultats imposables à l'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies*), les sommes déduites sont rapportées au résultat imposable de l'entreprise propriétaire de l'investissement au titre de l'exercice au cours duquel les conditions ont cessé d'être réunies.

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

### **A. UN RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE SANCTION**

Le présent article prévoit l'insertion d'un article 1740-0 A dans le code général des impôts, visant à **sanctionner spécifiquement l'entreprise locataire du bien défiscalisé au cas où elle ne respecterait pas les engagements pris dans le cadre de l'opération de défiscalisation**.

Le dispositif s'applique aussi bien aux montages de défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu, prévus par l'article 199 *undecies* B, qu'en matière d'impôt sur les sociétés, prévus par l'article 217 *undecies*. Si l'entreprise locataire et exploitante du bien défiscalisé cesse de respecter les conditions auxquelles est lié l'avantage fiscal au cours des douze mois suivant

la période minimale de 5 ans de détention du bien, elle pourra acquitter une amende égale à **50 % du montant de la rétrocession** qu'elle a obtenue. Si le non-respect de l'engagement intervient à compter du 13<sup>e</sup> mois suivant la fin de la période de détention de 5 ans, l'amende est réduite à **30 % du montant de l'avantage fiscal rétrocédé**. A partir de la septième année, le présent article prévoit que le montant de l'amende, fixée à 30 % de l'avantage fiscal rétrocédé, est **linéairement dégressif et s'annule l'année où cesse l'engagement de conservation** et d'affectation pris par l'entreprise exploitante.

### ***B. DES EXCEPTIONS SONT PRÉVUES***

Le 2 du présent article prévoit trois cas de non application du dispositif de sanction qu'il met en place.

Le *a)* du 2 précise qu'aucune sanction n'est applicable lorsque l'entreprise locataire cède le bien ayant donné lieu à l'avantage fiscal à une exploitation qui s'engage à maintenir l'affectation initiale pendant la durée de l'engagement restant à courir. Il prévoit également qu'en cas de non-respect, par l'entreprise cessionnaire, de cet engagement, le dispositif de sanction prévu par le présent article lui sera applicable.

Le *b)* du 2 exclut l'application de ces sanctions dans les cas où le non-respect de l'engagement de conservation et d'affectation « *résulte du décès de l'entrepreneur individuel ou de la liquidation judiciaire de l'entreprise* ». Il dispose également qu'aucune sanction ne peut être appliquée lorsque l'avantage fiscal a fait l'objet d'une reprise par l'administration fiscale.

Le *c)* du 2 précise qu'aucune sanction ne sera applicable lorsque l'engagement de conservation et d'affectation du bien n'a pu être maintenu pour une raison de force majeure.

### ***C. LE DROIT DE RÉPONSE DE L'EXPLOITANT***

Enfin, le 3 du présent article prévoit que l'administration fiscale devra transmettre au redevable de l'amende un « *document* » expliquant les motifs de cette amende et précisant son montant. Le redevable disposera d'un délai de trente jours à compter de la réception de ce « *document* » pour présenter ses observations à l'administration.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UN RENFORCEMENT SOUHAITABLE DES SANCTIONS

Votre commission des finances ne peut qu'être **favorable à un dispositif qui prévoit une application plus stricte des conditions de mise en œuvre de la défiscalisation**. En effet, ce dispositif est un outil fiscal important et coûteux puisque, si l'on cumule le coût des dispositifs des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts, on obtient une **dépense fiscale de plus de 700 millions d'euros en faveur des investissements productifs en outre-mer**.

Il convient donc de s'assurer par les moyens les plus efficaces possibles que cette aide publique n'est pas détournée de son objectif et est bien utilisée à des fins utiles aux économies ultramarines. De ce point de vue, le respect des engagements de conservation et d'affectation des biens ayant fait l'objet de l'avantage fiscal est essentiel. Le dispositif proposé par le présent article est du même esprit que l'allongement à 7 ans de la durée de conservation du bien pour certains biens, prévu aux articles 5 et 6 du présent projet de loi, et s'articule avec cet allongement. L'objectif est, à partir du constat des effets pervers que risque de susciter le dispositif dans son état actuel, d'y apporter des améliorations qui garantiront une rationalisation de l'effort financier de l'Etat.

#### B. UNE INCERTITUDE QUANT AUX MODALITÉS D'APPLICATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Malgré son accord de principe sur le dispositif proposé par le présent article, votre commission des finances s'interroge sur les modalités d'application de ces sanctions.

En effet, le texte prévoit que le non-respect des engagements pris par l'entreprise « *peut entraîner* » l'application d'une amende à la charge de cette entreprise. Cette formulation laisse une place particulièrement grande à l'appréciation de l'administration fiscale. Votre commission des finances vous propose donc un **texte prévoyant que le non-respect des engagements pris par l'entreprise « *entraîne* » l'application d'une amende**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 8 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 9

### **Extension des sanctions pour déclaration frauduleuse aux cas où l'agrément n'a pas été sollicité**

**Commentaire : le présent article prévoit d'étendre aux cas où l'agrément du ministère du budget n'a pas été sollicité les sanctions pour déclaration mensongère ou frauduleuse aux services fiscaux, prévues par l'article 1740 du code général des impôts.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 1740 du code général des impôts prévoit les sanctions applicables aux personnes qui fournissent volontairement de fausses informations ou ne respectent pas les engagements pris envers l'administration en vue de l'obtention des avantages fiscaux correspondant à l'ensemble des dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer prévus aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts. Cette situation correspond aux cas où l'obtention de l'avantage fiscal nécessite un agrément du ministre en charge du budget.

Sans préjudice des sanctions de droit commun, l'article 1740 précité prévoit, pour les personnes susvisées, l'application d'une **amende égale au montant de l'avantage fiscal ainsi obtenu**.

Par ailleurs, l'article 1740 précité prévoit une sanction identique pour les personnes qui, dans le cas où un agrément n'est pas exigé, se livrent à « *des agissements, manœuvres ou dissimulations ayant conduit à la remise en cause* » de l'avantage fiscal pour autrui, ce qui vise essentiellement les cabinets de défiscalisation, qui mettent en œuvre des opérations de défiscalisation sans bénéficiaire directement de la réduction d'impôts ainsi obtenue.

#### **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

Le présent article vise à compléter l'article 1740 précité par une phrase précisant que l'amende « *est également applicable lorsque l'agrément n'a pas été sollicité* ».

Il vise donc à **étendre le dispositif de sanction prévu à l'article 1740 précité aux cas où aucun agrément fiscal n'a été demandé par le contrevenant** mais où des déclarations mensongères ou frauduleuses ont été effectuées dans le but d'obtenir un avantage fiscal lié à la défiscalisation.

Cet ajout a donc pour résultat d'**étendre le dispositif de sanctions aux cas où le bénéficiaire de la défiscalisation aurait dû demander un agrément mais ne l'a pas fait et a procédé à une défiscalisation de plein droit.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances est **favorable aux dispositifs qui permettent de mieux contrôler la juste application des dispositifs de défiscalisation.** Par conséquent, l'extension des sanctions fiscales spécifiques à la défiscalisation des investissements en outre-mer aux cas de déclaration mensongère ou frauduleuse alors même qu'aucun agrément du ministère en charge du budget n'a été demandé ne peut que recueillir son approbation.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 9 sans modification.**

## ARTICLE 10

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

**Commentaire : le présent article prévoit la création d'une aide visant à abaisser le coût du fret pour les produits soumis à un cycle de production dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. DES SURCOÛTS IMPORTANTS RÉSULTANT DE SPÉCIFICITÉS GÉOGRAPHIQUES***

Les territoires visés par le présent article – la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon – se trouvent dans une **situation géographique qui entraîne des surcoûts importants liés à l'acheminement des marchandises**. La distance entre les DOM et les marchés européens est importante : la Guadeloupe et la Martinique sont distantes de 6.800 kilomètres de Paris, la Guyane de 7.000 kilomètres et La Réunion de 9.300 kilomètres.

Du fait de leur insularité ou de leur environnement direct, le moyen de transport le plus utilisé, le plus pratique et le moins coûteux pour le commerce des marchandises est le transport maritime. Les quatre DOM français présentent la caractéristique d'avoir un transport extérieur de marchandises essentiellement axé sur le mode de transport maritime. Le fret aérien ne représente approximativement qu'entre 0,5 % et 0,7 % des échanges extérieurs des départements considérés. Les surcoûts associés aux échanges de marchandises par le biais des seuls échanges maritimes avec la métropole permettent donc d'appréhender l'essentiel des surcoûts supportés par les entreprises.

Les DOM présentent également la caractéristique d'avoir des **échanges extérieurs de marchandises fortement orientés vers l'Europe et essentiellement la France métropolitaine**. Cette dernière représente la première destination des productions locales et la première source d'approvisionnement. De manière générale, d'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **la métropole représente 50 % à 60 % des échanges extérieurs des DOM** et l'Europe, hors métropole, environ 10 % à 15 %.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer évalue **le surcoût du transport au regard du prix total des marchandises dans une fourchette variant entre 5 % et 15 % de ce prix, atteignant 25 % en Guyane**.

Il estime également que **le surcoût global du fret** avec la métropole pour les marchandises couvrant les intrants et les extrants ainsi que les produits minéraux est d'environ **70 millions d'euros par an** :

- 25 à 30 millions d'euros pour La Réunion ;
- 20 millions d'euros pour la Martinique ;
- 18 millions d'euros pour la Guadeloupe ;
- et 8 millions d'euros pour la Guyane.

En raison de la hausse des prix du pétrole jusqu'en 2008, le coût de l'acheminement des marchandises a pesé lourdement sur la situation financière des entreprises installées dans ces territoires.

Par ailleurs, les coûts du fret sont parfois liés aux réglementations qui imposent, comme par exemple pour les carburants, des normes européennes, et impliquent par conséquent que ces territoires se fournissent non dans leur environnement géographique direct mais en Europe.

## ***B. LES AIDES AUTORISÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE***

L'article 299 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que *« compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer [...], qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions »*.

### **1. Une aide spécifique à l'agriculture**

Sur le fondement de cet article 299, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) de l'Union européenne intègre une **mesure spécifique à l'approvisionnement pour les intrants destinés à l'élevage local et pour les produits destinés à l'alimentation humaine**. Doté d'une enveloppe financière de 20,7 millions d'euros par an, ce dispositif vise à compenser les surcoûts liés à l'éloignement des DOM des différentes sources d'approvisionnement et aux difficultés liées à leur insularité et à leur petite taille.

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

En 2007, les montants versés ont été, à La Réunion, 12,2 millions d'euros, 3,1 millions d'euros pour la Martinique, 3 millions d'euros pour la Guadeloupe et, enfin, 1,2 million d'euros pour la Guyane.

## **2. La possibilité de mettre en place une aide aux intrants et aux extrants**

C'est également sur le fondement de l'article 299 précité que l'article 11 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 a prévu la **possibilité d'accorder une aide spécifique**, au sein du Fonds européen de développement régional (FEDER), en faveur des DOM, **afin de compenser notamment les surcoûts en matière de transports de marchandises et liés à leur situation géographique.**

Cette aide est forfaitaire et calculée sur la base du moyen de transport le plus économique et de la voie la plus directe entre le lieu de départ et le lieu de destination. Son régime est applicable pour la période 2007-2013. Elle prend la forme d'une subvention directe, s'applique à tous les secteurs, sauf l'industrie automobile, les fibres synthétiques, la sidérurgie, l'industrie charbonnière, certains produits agricoles et le secteur de la pêche.

Au total, les montants d'aide autorisés par l'Union sur la période 2007-2013 sont indiqués dans le tableau ci-après.

### **Montant de l'aide pouvant être versée sur la période 2007-2013**

*(en millions d'euros)*

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

*Source : Commission européenne*

Cette aide n'est pour l'instant **financée qu'à hauteur de 50 % par l'Union européenne**, au travers de l'allocation européenne additionnelle de compensation des surcoûts. La couverture de l'autre moitié doit encore être définie.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### *A. LES PRINCIPES POSÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE*

#### **1. Les produits visés**

Le présent article prévoit de créer une aide spécifique aux exploitations situées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le but est de **réduire les coûts d'acheminement des matières premières et des produits.**

Deux cas sont visés par le présent article :

- celui où les produits sont importés dans ces territoires pour y entrer dans un cycle de production ;

- celui où ils sont exportés vers l'Union européenne après avoir subi dans ces territoires un cycle de production.

Le principe de cette aide est de **compléter le financement par l'Union européenne, à hauteur de 50 %, de l'aide déjà autorisée par elle.**

#### **2. L'éligibilité de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Le dispositif prévu par le présent article doit s'appliquer, outre les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon, archipel situé à 4.600 km de la métropole et dont les entreprises subissent, à l'instar des DOM, des surcoûts liés à leur éloignement et à leur caractère insulaire.

Si l'aide autorisée par l'Union européenne ne vise que les départements d'outre-mer, cela n'empêche toutefois pas l'inclusion de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le champ de la mesure puisque cette collectivité, étant un territoire associé à statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), n'est pas soumise aux dispositions du Traité de l'Union européenne relatives à la concurrence sur le marché intérieur communautaire. Toutefois, **l'aide apportée à Saint-Pierre-et-Miquelon sera par conséquent une aide financée intégralement par l'Etat, à laquelle ne viendra pas s'ajouter l'aide européenne.**

### *B. UN DISPOSITIF DÉJÀ FINANCÉ EN 2009*

Comme l'ensemble des dispositions de la présente loi, l'aide prévue par le présent article devait initialement être votée dans le courant de l'année 2008. Il en résulte que **la loi de finances pour l'année 2009<sup>1</sup> a déjà prévu, au sein de la mission « Outre-mer », les crédits correspondant à cette aide pour l'année 2009.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances relevaient dans leur rapport sur ce projet de loi 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* »<sup>1</sup>.

Le montant de l'aide pour l'année 2009 a donc été fixé à **27 millions d'euros**.

### **C. UN RECOURS TRÈS LARGE AU DÉCRET**

Outre la mention de la possibilité de cumuler cette aide avec celle apportée par l'Union européenne, le présent article se réfère largement au décret pour la mise en œuvre du dispositif prévu.

Il n'est notamment pas indiqué dans le présent article quels seront les critères sectoriels ou géographiques de versement de l'aide. Il n'est pas non plus précisé comment s'articulera cette aide avec celle de l'Union européenne.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **A. UNE AIDE COMPLÉMENTAIRE UTILE**

Si les financements fournis par l'Union européenne constituent un premier soutien aux entreprises ultramarines, ils sont plafonnés à 50 % de l'aide globale autorisée aux intrants et aux extrants. Par conséquent, l'aide supplémentaire prévue par l'Etat sera utile pour compléter l'aide européenne. Le montant de cette enveloppe, financée par l'Etat à hauteur de 27 millions d'euros en 2009, pourra être complété par des aides des régions d'outre-mer. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer estime, à partir d'un surcoût des transports évalué à 70 millions d'euros par an, que **les contributions de l'Etat, d'une part, et du FEDER, d'autre part, au sein de cette aide devraient permettre de couvrir environ 70 % des surcoûts considérés**.

Le gouvernement pourra utilement **éclairer la représentation nationale sur la programmation financière** de cette aide pour les années à venir **ainsi que sur les modalités d'attribution** de l'aide, qui doivent être déterminées par décret.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 99 – tome III – annexe 18 (2008-2009), MM. Marc Massion et Eric Doligé, commission des finances, loi de finances pour 2009, mission « Outre-mer ».

## ***B. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE***

Le ciblage de l'aide sur les produits entrants ou sortants d'un cycle de production **participe des efforts déployés par le présent projet de loi pour encourager spécifiquement le développement économique endogène de l'outre-mer**. En effet, il ne s'agit pas ici d'une subvention globale visant à diminuer le coût des importations mais d'un soutien spécifique aux entreprises qui prennent en charge de véritables opérations de transformation au sein des territoires visés par la mesure.

Par ailleurs, si votre commission des finances reconnaît les surcoûts liés à l'insularité et à l'éloignement de Saint-Pierre-et-Miquelon, elle estime que l'éligibilité de cette collectivité à la mesure proposée par le présent article résulte davantage du faible coût de cette extension que d'une situation spécifique particulièrement difficile. En effet, les collectivités de Mayotte ou de Wallis-et-Futuna, par exemple, sont également dans des situations d'éloignement préjudiciables et connaissent par ailleurs un développement économique et social moindre que celui de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le coût de l'extension à Saint-Pierre-et-Miquelon est faible puisque, d'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le nombre d'entreprises concernées ne devrait pas dépasser 25, relevant principalement du secteur de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que dans une moindre mesure du secteur du bâtiment et des travaux publics.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 10 sans modification.**

## ARTICLE 11

### **Modification du régime des exonérations de charges sociales**

**Commentaire : le présent article vise à modifier le régime des exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises situées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin.**

Cet article a pour objet de modifier le régime des exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises situées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin.

Toutefois, depuis le dépôt au Sénat du présent projet de loi, le 28 juillet 2008, **la réforme proposée par cet article a été discutée et adoptée par le Parlement. Elle figure à l'article 159 de la loi de finances pour l'année 2009<sup>1</sup>**. Par conséquent, votre commission des finances renvoie au commentaire de l'article 65<sup>2</sup> du projet de loi de finances pour 2009, qui figure en annexe au présent rapport, sur le fond de la réforme, et vous propose de **supprimer le dispositif prévu par l'article 11 du projet de loi dans sa rédaction initiale.**

Par ailleurs, le dispositif adopté en loi de finances pour l'année 2009 prévoit son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2009. Votre commission avait, lors de la discussion de cet article, déposé un amendement pour prévoir que l'entrée en vigueur de cette réforme serait concomitante à celle de la loi pour le développement économique de l'outre-mer. Le gouvernement s'y était opposé, jugeant qu'il était préférable de ne pas faire référence à un texte non encore examiné par le Parlement.

Maintenant que la présente loi est en discussion, **votre commission des finances reprend cette initiative et juge souhaitable que l'entrée en vigueur de la réforme des exonérations de charges sociales se fasse le premier jour du mois qui suit celui suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, et non le 1<sup>er</sup> avril 2009.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 11 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>2</sup> Rapport n° 99 – tome III – annexe 18 (2008-2009), projet de loi de finances pour 2009, mission « Outre-mer », Marc Massion et Eric Doligé, commission des finances.

*ARTICLE 12*

**Maintien à Saint-Pierre-et-Miquelon du régime d'exonérations de charges sociales actuellement en vigueur**

**Commentaire : le présent article vise à maintenir à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des exonérations de charges sociales mis en place par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003.**

Cet article a pour objet de maintenir, avec quelques adaptations, le régime des exonérations de charges sociales mis en place par la loi précitée de programme pour l'outre-mer de 2003.

Depuis le dépôt au Sénat du présent projet de loi, le 28 juillet 2008, **la réforme proposée par cet article a été discutée et adoptée par le Parlement. Elle figure à l'article 159 de la loi de finances pour l'année 2009<sup>1</sup>.**

Par conséquent, **votre commission des finances** renvoie au commentaire de l'article 65 du projet de loi de finances pour 2009, qui figure en annexe au présent rapport, sur le fond du dispositif, et **a supprimé cet article du projet de loi.**

**Décision de la commission : votre commission a supprimé l'article 12.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

## ARTICLE 13

### **Création d'une aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

**Commentaire : le présent article créé une subvention pour la rénovation des hôtels de moins de 100 chambres situés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LA VOLONTÉ DE FAIRE DU TOURISME UN AXE FORT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER***

##### **1. Un secteur qui connaît d'importantes difficultés**

Après avoir fortement progressé durant les années 90, le tourisme outre-mer connaît depuis 2000 des **difficultés** liées notamment à la baisse de la croissance mondiale, à la **concurrence des îles environnantes**, ainsi qu'à des **difficultés internes**, notamment le **vieillissement du parc hôtelier**, la **réurrence de tensions sociales**, la **qualité de services**.

Comme le souligne le rapport de Mme Cécile Felzines sur le tourisme en outre-mer<sup>1</sup>, « *la situation du secteur touristique dans l'Outre-mer est des plus préoccupantes : pertes de part de marché, fermeture d'établissements hôteliers accompagnés de licenciements sur certains territoires à l'économie déjà fragilisée* ».

De même les assises du tourisme outre-mer, qui se sont tenues le 21 novembre 2008, se sont ouvertes sur le constat d'un **recul important des destinations ultramarines**, en termes de part de marché, voire en nombre de touristes pour certains endroits.

Cette **situation est critique** dans la mesure où le **tourisme constitue la première recette d'exportation** dans la plupart des départements et collectivité d'outre-mer, et est **considéré comme un secteur privilégié du développement économique**. En effet, outre la valorisation des atouts naturels de ces territoires, le tourisme est un secteur de services générateur d'emplois.

---

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

## **2. Un secteur qui devrait être un axe fort du développement économique de l'outre mer**

Afin de dynamiser le tourisme outre-mer, M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a annoncé lors des assises du tourisme outre-mer en novembre 2008 **un plan d'action global** comprenant **8 mesures** :

- un engagement fort de l'État pour apporter aux professionnels l'expertise nécessaire à la définition et à la mise en place de nouvelles stratégies propres à chaque territoire ;

- **la création, dans chaque département d'un comité stratégique opérationnel** associant le Préfet de région, représentant l'État, les collectivités territoriales concernées et les professionnels, permettant de fédérer les acteurs et de coordonner leurs actions dans la mise en œuvre des orientations stratégiques ;

- **un effort financier de l'État à travers notamment le projet de loi de développement économique pour l'outre-mer**, qui prévoit d'une part que le tourisme est un secteur prioritaire des futures zones franches d'activités<sup>1</sup> et d'autre part, la création d'une aide à la rénovation hôtelière ;

- la création d'une nouvelle plate-forme de promotion et de commercialisation en ligne voyageoutremer.com ;

- l'alignement de l'outre-mer sur la métropole en termes de délivrance des visas. Cet alignement se traduira par une réduction des délais de visa (de 15 jours à 3 jours en moyenne) et par une simplification des procédures ;

- la mise en place d'une procédure dérogatoire pour le mariage des étrangers en Polynésie française, afin de relancer le tourisme nuptial ;

- la mise en place d'une nouvelle filière dédiée à la formation continue aux métiers du tourisme, au sein de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) ;

- la poursuite des actions visant à renforcer la concurrence entre compagnies aériennes et à favoriser la desserte aérienne.

### ***B. LA RÉNOVATION HOTELIÈRE, UN MOYEN DE DYNAMISER LE TOURISME***

Le vieillissement du parc hôtelier outre-mer a été identifié comme un facteur préjudiciable au dynamisme du secteur du tourisme. Dès 2003, un dispositif de défiscalisation a été mis en place afin d'encourager la rénovation et la réhabilitation des établissements hôteliers.

---

<sup>1</sup> Les entreprises concernées bénéficieront ainsi d'une réduction de 80 % de leur base imposable d'impôt sur les bénéfices, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

## **1. Le dispositif de rénovation et de réhabilitation hôtelière voté en 2003**

La loi précitée du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a adopté un dispositif transitoire permettant d'accélérer la rénovation et la réhabilitation des hôtels classés par le biais de deux mesures fiscales particulièrement avantageuses.

Elle a ainsi porté **le taux de défiscalisation à 70 % pour les travaux de réhabilitation des hôtels, des résidences, de tourisme et des villages de vacances classés**. En outre, cette défiscalisation a été **accompagnée par un retour de la « détunnelisation »<sup>1</sup> et un régime d'amortissement favorable<sup>2</sup>**.

## **2. Un bilan mitigé**

Selon les informations communiquées à votre commission, **le dispositif actuel est en particulier utilisé par les grands hôtels**. Ainsi, s'agissant des défiscalisations demandées en 2008, l'essentiel des projets concernent des hôtels Méridien et des hôtels du groupe Accor, c'est-à-dire de grands établissements.

Deux principales raisons expliquent la faible participation des petits exploitants au dispositif en vigueur :

- d'une part, **le coût de la rénovation restant à la charge de l'exploitant serait dissuasif**. En effet, la défiscalisation apporte à l'exploitant, grâce à la rétrocession de l'avantage fiscal, une subvention de l'ordre de 42 % du projet de rénovation, le solde devant être financé directement par l'exploitant. Le financement de ce solde représente souvent une difficulté importante pour les petits hôteliers qui ne disposent que de peu de fonds propres, et ne font pas l'objet d'une grande appétence de la part des banques.

- d'autre part, **la complexité des dossiers à monter pour bénéficier de la procédure de défiscalisation serait un frein important**, comme le souligne le rapport précité du conseil économique et social de 2007 relatif au tourisme outre-mer.

---

<sup>1</sup> Les déficits provenant de ces travaux peuvent être imputés sur le revenu global des déficits provenant des activités industrielles ou commerciales quand elles ne sont pas exercées directement par le contribuable. Avec cette disposition, un contribuable métropolitain peut déduire de l'ensemble de ses revenus imposables les déficits provenant de ses investissements outre-mer.

<sup>2</sup> Les investisseurs ont la possibilité de diminuer leur matière imposable en déduisant sans limite les amortissements de leurs investissements.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article propose de mettre en place une subvention pour la rénovation des petits hôtels situés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon

### ***A. UNE SUBVENTION CIRCONSCRITE GÉOGRAPHIQUEMENT ET PLAFONNÉE À 5.000 EUROS DANS LA LIMITE DE 60 CHAMBRES POUR LES HOTELS DE MOINS DE 100 CHAMBRES***

#### **1. Une subvention circonscrite géographiquement**

A la différence des dispositifs de défiscalisation, **la présente mesure n'aurait vocation à ne bénéficier qu'aux seuls départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

La restriction du champ d'application géographique serait justifiée par le fait que les autres collectivités ultramarines sont compétentes en matière de tourisme.

Cette raison est toutefois peu recevable puisqu'il est proposé d'inclure dans le dispositif Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité compétente en matière de tourisme, en raison de la faiblesse et de l'ancienneté de son parc hôtelier. Votre commission souligne que ces arguments pourraient être mobilisés pour d'autres collectivités, comme Mayotte ou Saint-Martin.

#### **2. Une subvention accordée aux exploitants de petits hôtels de plus de 15 ans pour des travaux de rénovation**

Le présent article propose de créer une aide qui serait accordée pour des **travaux de rénovation d'hôtels de moins de 100 chambres construits depuis plus de 15 ans**. Le seuil de 100 chambres a, selon les informations communiquées, été choisi en accord avec les professionnels du secteur.

**Ces travaux doivent être réalisés par l'exploitant, qu'il soit propriétaire ou non de l'établissement.**

#### **3. Un apport de trésorerie plafonné et subordonné à l'obtention de l'agrément à la procédure de défiscalisation de l'ensemble des travaux de rénovation**

Le présent article propose de **plafonner l'aide à hauteur de 5.000 euros par chambre**, dans la limite de **60 chambres par établissement**, soit une subvention maximale de **300.000 euros** par hôtel éligible.

Pour bénéficier de cette aide, l'exploitant **devra, au préalable, avoir obtenu l'agrément à la procédure de défiscalisation de l'ensemble de ses travaux de rénovation**, conformément aux prescriptions du III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts (CGI) qui prévoit cet agrément.

**L'agrément est prévu, non seulement dans le cadre de l'article 217 *undecies* du CGI** qui organise la déduction de certains investissements productifs de l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises situées dans les départements d'outre-mer, **mais également dans le cadre des articles suivants qui renvoient à l'article 217 *undecies* :**

- l'article 199 *undecies* du CGI relatif à la déduction de certains investissements productifs de **l'impôt sur le revenu** dû par les particuliers investissant dans les départements d'outre-mer

- l'article 217 *duodecies* du CGI qui étend aux **collectivités d'outre-mer** les dispositifs de défiscalisation.

**L'aide serait accordée par le préfet et ferait l'objet d'un seul versement.**

#### ***B. BÉNÉFICIAIRES ET COÛT DU DISPOSITIF***

Selon les informations communiquées à votre commission, le présent dispositif **concernerait potentiellement 3.600 chambres ainsi réparties** : 1.000 chambres en Guadeloupe, 1.500 chambres en Martinique, 800 chambres à La Réunion, 300 chambres en Guyane.

Votre commission regrette qu'aucune estimation ne soit disponible pour Saint-Pierre-et-Miquelon alors même que le dispositif est étendu de manière dérogatoire à cette collectivité.

L'appréhension du coût complet du dispositif nécessite de distinguer :

- **le coût budgétaire, qui s'élèverait selon le gouvernement à 16 millions d'euros, soit la rénovation de 3.200 chambres au tarif maximal.** Cette dépense serait lissée dans le temps à raison de 3,2 millions d'euros par an pendant cinq ans (ou une rénovation annuelle de 640 chambres au taux maximal) ;

- **le coût fiscal associé, qui atteindrait 50 millions d'euros ou 10 millions d'euros par an sur 5 ans.** La mise en place de cette subvention devrait améliorer l'attrait du dispositif de défiscalisation et par conséquent augmenter le nombre de bénéficiaires et la dépense fiscale.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Consciente des difficultés de trésorerie rencontrées par la petite hôtellerie, **vo**tre commission des finances approuve la création d'une aide qui permettra de compléter utilement le dispositif de défiscalisation des investissements productifs en allégeant le coût du solde restant à la charge des exploitants.

Toutefois, **vo**tre commission s'interroge sur plusieurs points :

- elle considère que la rénovation hôtelière est une problématique commune à l'ensemble des territoires ultramarins et qu'à cet égard le périmètre géographique de la mesure n'est pas suffisamment justifié ;

- elle remarque que la création d'une subvention ne répond que partiellement aux critiques formulées sur le dispositif de défiscalisation, l'aide proposée n'étant pas appuyée par des mesures de simplification de la procédure de défiscalisation ;

- elle estime que les modalités de l'aide créée devraient être précisées afin de garantir au mieux l'efficacité et l'équité de l'aide accordée ;

- elle considère, **au vu du contexte aigu de crise**, qu'il convient de prendre en compte les difficultés de conjoncture rencontrées par l'ensemble des professionnels du secteur, et **ne pas ainsi limiter l'aide à la petite hôtellerie**.

**Au regard de ces observations, et compte tenu des déclarations faites par M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, lors de son audition devant votre commission, le 17 février 2009, votre commission vous propose un texte intégrant les éléments suivants :**

- premièrement, il convient **d'encadrer le dispositif dans le temps** afin d'inciter les exploitants des hôtels éligibles à réaliser relativement rapidement leurs travaux de rénovation. Il est proposé d'accorder cette aide jusqu'au 31 décembre 2017, en accord avec la date retenue pour les dispositifs de défiscalisation ;

- deuxièmement, il convient de **prévoir une modulation du plafond de l'aide en fonction de la catégorie de l'établissement**, afin de mieux « calibrer » l'aide. En outre, il est proposé **d'accompagner cette modulation d'un relèvement du plafond de l'aide à hauteur de 7.500 euros** ;

- troisièmement, il convient **d'assurer un traitement équitable des exploitants**, en permettant, d'une part, que l'aide puisse être allouée à l'ensemble des exploitants d'hôtels, et d'autre part, **en limitant le bénéfice de la subvention aux cent premières chambres**. Le dispositif ne serait plus ainsi exclusivement réservé à la petite hôtellerie, mais cette dernière bénéficierait d'un traitement plus favorable dans la mesure où les hôtels de

moins de 100 chambres pourront se voir allouer une subvention de rénovation pour chacune de leurs chambres.

- quatrièmement, il convient de **s'assurer que l'aide ne bénéficie pas plusieurs fois au même établissement**. Votre commission remarque que **si le contrôle peut facilement s'effectuer pour les travaux de rénovation supérieurs à 300.000 euros** qui appellent un agrément préalable du ministre chargé du budget, **il n'en va pas de même pour les travaux d'un montant inférieur qui ne nécessitent pas d'agrément** conformément au 3 du III de l'article 217 *undecies* du CGI. Il appartiendra donc à l'administration d'être vigilante sur ce point.

Votre commission des finances précise que **les modifications apportées** à la rédaction de l'article 13 du projet de loi **respectent les règles de recevabilité financière** prévues à l'article 40 de la Constitution, dans la mesure où elles **reprennent les déclarations précises de M. Yves Jégo**, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, **lors de son audition devant votre commission le 17 février 2009**.

Il convient de rappeler que, suivant la doctrine dégagée par la commission des finances du Sénat, « *sous certaines conditions de forme très strictes, les intentions exprimées par le gouvernement peuvent être admises pour base de référence en vue d'apprécier la recevabilité financière d'amendements (ou de sous-amendements) d'initiative parlementaire, si cette base de référence leur est favorable. Pour constituer une base de référence valable, les intentions du gouvernement doivent avoir été exprimées, d'une part, de façon parfaitement claire et avec une précision suffisante pour éviter toute ambiguïté, et, d'autre part, dans le cadre formel des instances et procédures parlementaires. Ce dernier aspect se trouve appréhendé de façon restrictive* »<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : la commission a adopté l'article 13 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 401 (2007-2008) de M. Jean Arthuis, « Bilan de l'application de l'article 40 depuis le 1er juillet 2007 ».

## ARTICLE 14

### **Exonération de droits d'enregistrement pour les cessions de parts de copropriétés dans des résidences hôtelières défiscalisées sous l'empire de la loi « Pons »**

**Commentaire : le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales d'exonérer de droits d'enregistrement les rachats de parts de copropriétés hôtelières défiscalisées sous l'empire de la loi dite « loi Pons ».**

#### **I. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

L'article 14 du projet de loi propose d'insérer dans le code général des impôts **un nouvel article 1594 I *ter*** afin de **permettre aux conseils généraux des DOM d'exonérer de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement les cessions de parts de copropriété portant sur trois catégories d'établissements** : hôtels, résidences de tourisme ou villages de vacances classés.

Pour bénéficier de cette exonération, plusieurs conditions doivent être réunies :

- les établissements touristiques mentionnés ci-dessus **doivent avoir été acquis sous le régime de défiscalisation mis en place par l'article 22 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986, dite « loi Pons »** ;

- l'acquéreur **doit s'engager à maintenir l'immeuble à une affectation hôtelière pendant au moins cinq ans**. En cas de non respect de cette clause, les droits non perçus lors de l'acquisition sont exigibles à première réquisition ;

- le prix de cession au mètre carré doit être inférieur à un prix fixé par décret.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Les hôtels acquis sous le régime de défiscalisation prévu par la loi de finances rectificative pour 1986 **sont en situation de multipropriété, ce qui créé des conditions défavorables à la réhabilitation et à la rénovation de ces établissements**, celles-ci qui ne pouvant pas être réalisées sans l'accord de l'ensemble des copropriétaires.

**Afin de sortir de cette situation problématique posée par l'indivision**, il est proposé de faciliter le rachat, par un copropriétaire, de

l'ensemble des parts de copropriété en exonérant ce rachat de taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement.

**Votre commission approuve cette mesure qui pourra permettre d'engager la rénovation de certains établissements et maintenir leur affectation hôtelière.** En effet, comme le souligne le rapport du Conseil économique et social sur le présent projet de loi<sup>1</sup>, *« l'état de ces hôtels et la passivité de leurs propriétaires ont souvent conduit à la vente des établissements, à leur changement de destination (vers le parc privé), parfois à leur destruction et à des suppressions consécutives d'emplois ».*

Le champ d'application de cette exonération est relativement restreint puisque seuls une quinzaine d'hôtels seraient concernés dans les Antilles. **Compte tenu du faible nombre de bénéficiaires, le coût de la mesure devrait être négligeable.**

**Il convient de noter que seuls les DOM sont concernés par cette exonération** puisqu'il s'agit de droits et taxes perçues au profit des collectivités locales dans le cadre de la réglementation applicable en métropole et dans les DOM. Les collectivités territoriales à autonomie fiscale pourraient décider cette exonération, mais elles n'ont pas toutes créé des droits ou taxes équivalents.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 14 sans modification.**

---

<sup>1</sup> Avis de M. Alain Saubert sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, Conseil économique et social, 2008.

## ARTICLE 15

### **Réforme du régime de la taxe sur la valeur ajoutée dite « non perçue récupérable » (TVA NPR) applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion**

**Commentaire : le présent article vise, d'une part, à fournir une base juridique au dispositif de la TVA dite « non perçue récupérable » et, d'autre part, à limiter son champ d'application.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LES DOM BÉNÉFICIAIRE D'UNE LARGE EXONÉRATION DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE***

L'article 295 du code général des impôts prévoit une série d'exonérations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au profit des départements d'outre-mer.

En particulier, le 5° du 1 de l'article 295 précité exonère de TVA, dans les **départements de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion**<sup>1</sup> :

- les importations de matières premières et de produits dont la liste, fixée « *par arrêtés conjoints du ministre de l'économie et des finances et du ministre d'Etat chargé des départements d'outre-mer* » est établie au 1 de l'article 50 *undecies* et au I de l'article 50 *duodecies* de l'annexe IV du code général des impôts ;

- la vente et les livraisons à soi-même des produits similaires fabriqués localement.

Cette exonération procure aux entreprises qui réalisent des opérations soumises à la TVA un **avantage en trésorerie**, lié au fait de ne pas supporter de TVA à l'importation. Son extension aux produits similaires fabriqués localement participe de la volonté d'accorder les mêmes avantages aux acheteurs de biens sur le marché local et aux importateurs.

##### ***B. LES RÈGLES D'APPLICATION DE LA TVA DITE « NON PERÇUE RÉCUPÉRABLE » (TVA NPR)***

#### **1. Une base juridique fragile**

Afin de faire bénéficier le consommateur final de l'exonération attachée à l'importation de produits visés au 5° du 1 de l'article 295 du code

---

<sup>1</sup> La Guyane est exclue de ces exonérations, la TVA ne s'y appliquant pas.

général des impôts, il a été admis, **sur la base de la décision ministérielle du 2 novembre 1953**, que **les opérateurs établis dans les DOM peuvent déduire la TVA d'amont qui ne leur a pas été facturée, dès lors que les biens acquis en exonération de TVA sont utilisés pour les besoins de leurs opérations taxées.**

Comme l'indique le rapport de la mission d'audit de modernisation réalisée par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration en juillet 2007 sur la TVA non perçue récupérable, la TVA NPR est une création purement administrative, **sans base juridique stable**. Le dispositif ne repose aujourd'hui que sur une instruction et suscite par conséquent des difficultés d'interprétation et d'application croissantes. Par ailleurs, seule la loi est théoriquement compétente pour définir des règles en matière de TVA.

## **2. Un régime complexe**

Le périmètre d'application du dispositif de la TVA NPR est particulièrement complexe et fait l'objet de contestations fréquentes. Il n'est pas ouvert aux simples opérations d'« achats-reventes » et ne porte que sur des achats incorporés dans des processus de production ou sur des investissements productifs.

Par ailleurs, contrairement au principe initialement défini dans la décision ministérielle de 1953, le régime a été étendu aux achats exonérés que certains opérateurs réalisent alors même qu'ils effectuent des opérations exonérées. Il s'agit :

- des achats effectués par les fabricants locaux, dès lors que leurs ventes sont effectuées en exonération de taxe, en application du 5° du I de l'article 295 du code général des impôts ;

- des achats effectués par les revendeurs de produits dont l'importation est exonérée ;

- des achats faits par les exportateurs, dans la mesure où leurs livraisons sont exonérées en vertu du I de l'article 262 du code général des impôts.

Toutefois, dans ces trois situations, la déduction de la TVA d'amont qui n'a pas été supportée est limitée aux acquisitions de biens d'investissement. L'ensemble de ces éléments rend **l'application de ce régime particulièrement complexe.**

### 3. Une efficacité contestée

La TVA NPR a **vocation à bénéficier au consommateur final** en outre-mer, pour lequel la récupération, par l'entreprise, de la TVA non payée doit permettre, à due concurrence, la diminution du prix de vente.

Toutefois, il apparaît que la minoration par l'Etat des recettes de TVA constitue en fait une aide indirecte à l'entreprise, dans la mesure où le montant du remboursement de TVA n'est pas répercuté par celle-ci dans le prix facturé au client. La mission d'audit de modernisation précitée a ainsi conclu que **« l'objectif initial de la TVA NPR de répercussion de l'avantage sur le prix de vente final a été perdu de vue par les entreprises »** et celle-ci n'a pu conclure à une quelconque répercussion de la TVA NPR sur les prix facturés au consommateur final.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle, **la TVA NPR fonctionne comme une quasi-subsidation** et a le caractère d'une aide au fonctionnement des entreprises de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion.

### 4. Un dispositif mal contrôlé et particulièrement coûteux

Le rapport précité de la mission d'audit de modernisation a par ailleurs souligné :

- d'une part, le **risque d'infraction** directement lié au mécanisme de la TVA NPR, qui résulte notamment de l'absence d'identification de la TVA NPR dans les déclarations de TVA des entreprises et de la tentation qu'il peut y avoir à allonger la chaîne des intermédiaires pour grossir artificiellement le montant du droit à compensation ;

- d'autre part, que **« les exonérations de TVA et la TVA NPR étaient peu contrôlées, ces dispositifs ne constituant pas un enjeu ou un objectif prioritaire de contrôle pour les services des douanes ou des impôts ».**

Or, ces risques et ce manque de contrôle portent sur un dispositif dont le **coût s'avère particulièrement élevé.**

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 évalue, en « *ordre de grandeur* », le **montant de la dépense fiscale correspondant à la TVA NPR à 225 millions d'euros.** Les déclarations de TVA ne fournissant aucune précision sur la TVA NPR ne permettent en effet d'obtenir qu'un chiffre approximatif de la mesure.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### A. LA « LÉGALISATION » DU DISPOSITIF

Le présent article prévoit **d'inscrire le principe de la TVA NPR dans la loi**, en créant un article 295 A nouveau au sein du code général des impôts.

Le 1 de cet article dispose ainsi que « *les livraisons ou importations en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion de biens d'investissement neufs, exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée en application du 5° du 1 de l'article 295, donnent lieu à une déduction* ». **Il est ainsi fourni une base légale au dispositif de la TVA NPR.**

Le champ des entreprises pouvant exercer ce droit à déduction est celui des entreprises disposant du droit à déduction de droit commun, défini à l'article 271 du code général des impôts, ainsi qu'aux entreprises qui réalisent des activités exonérées d'exportation en dehors de la Communauté européenne ou d'importation et de livraison dans les départements d'outre-mer conformément aux *b) et c) du 5° du 1 de l'article 295 précité du code général des impôts.*

### B. LES LIMITATIONS APPORTÉES AU DISPOSITIF DE LA TVA NPR

Outre son inscription dans le code général des impôts, le présent article propose, sur plusieurs points, de **restreindre le champ d'application de la TVA NPR**. Ainsi,

- **le 1 de l'article 295 A** prévu par le présent article prévoit que **la déduction ne s'appliquera qu'aux « biens d'investissement neufs »** acquis ou importés ou faisant l'objet d'une livraison à soi même et inscrits sur la liste des articles 50 *undecies* et 50 *duodecies* de l'annexe IV du code général des impôts. Il en résulte l'exclusion du dispositif de la TVA NPR des produits inscrits dans les articles 50 *undecies* et 50 *duodecies* précités qui ne constituent pas des immobilisations (ceux-ci continuant à bénéficier de l'exonération de TVA à l'importation ou à l'acquisition mais la taxe exonérée ne pouvant donner lieu à déduction) ;

- **les 3 et 4 de l'article 295 A** précité prévoient par ailleurs que **la déduction de la TVA non acquittée ne pourra se faire qu'à « proportion de l'utilisation des biens d'investissement exonérés »** pour la réalisation des activités mentionnées. Si cette proportion évolue dans le courant de la période d'amortissement du bien, cette évolution devra être prise en compte dans le calcul du montant de la taxe déduite chaque année.

### ***C. L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DE LA PROCÉDURE***

**Les 6 et 7 de l'article 295 A** qu'il est proposé d'insérer dans le code général des impôts visent à garantir un meilleur contrôle et une meilleure application du dispositif de la TVA NPR.

Ainsi, **les assujettis préciseraient** sur leur déclaration de TVA **le montant** de la déduction correspondant à l'application du nouveau régime **de la TVA NPR**.

Par ailleurs, les fournisseurs des biens d'investissements neufs exonérés de TVA devraient indiquer sur leurs factures, le cas échéant, le montant de TVA donnant lieu à l'application du dispositif de la TVA NPR.

### ***D. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME***

Le II du présent article prévoit, dans le texte du projet de loi initial, que **ses dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009**.

Afin de garantir que l'application du nouveau régime de la TVA NPR, plus restrictif qu'actuellement, ne porte pas préjudice aux marchés en cours, le II précise toutefois que restent soumises au régime actuellement en vigueur trois types de livraisons ou d'importations :

- celles qui portent sur des biens se rattachant à des marchés publics dont la soumission de l'offre est antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

- celles qui portent sur des biens destinés à des travaux de construction immobilière pour lesquels les devis ont été acceptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

- celles qui portent sur des biens ayant fait l'objet de commandes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2009, sous réserve que l'assujetti soit en mesure d'en apporter la preuve.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### ***A. UNE APPLICATION CONCRÈTE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES***

La réforme de la TVA NPR proposée par cet article résulte directement et s'inspire du rapport de la mission d'audit de modernisation précitée réalisé par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, lui-même mis en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**Votre commission des finances se réjouit de constater que la RGPP produit des effets réels, sur des sujets sensibles qui font l'objet de critiques et de tentatives de réforme depuis plusieurs années.**

En particulier, il apparaissait urgent de mettre fin à l'absence de base légale d'un dispositif qui coûte à l'Etat 225 millions d'euros par an. L'inscription du dispositif de la TVA NPR dans le code général des impôts est, de ce point de vue, satisfaisante.

### ***B. UN RECENTRAGE PERTINENT SUR LES INVESTISSEMENTS***

**Le choix fait par le gouvernement de restreindre l'application du dispositif de la TVA NPR aux investissements des entreprises paraît opportun.** Cette modification confère en effet à la TVA NPR la fonction qui est, en pratique, la sienne : subventionner les investissements des entreprises ultramarines. Cette aide à l'investissement, qui s'ajoute au dispositif de la défiscalisation des investissements productifs, aurait ainsi pour objectif de compenser les surcoûts liés à l'activité économique dans les départements de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion.

Conformément aux **conclusions résultant des études menées** par la mission d'audit de modernisation précitée, votre commission des finances estime que **le resserrement du dispositif sur les investissements**, qui exclut par conséquent les produits et matières premières entrant dans un cycle de production, **ne devrait pas avoir d'effet inflationniste important**, *« l'étude de prix menée par la mission [tendant] à montrer que la marge de manœuvre sur les prix à la consommation est vraisemblablement supérieure à la perte de recettes découlant de la suppression du volet « Achat » de la TVA NPR. En l'occurrence, l'effort à réaliser par les entreprises les plus concernées par le dispositif ne dépasserait pas 3 % du chiffre d'affaires »*. Le rapport de la mission précitée indique également que *« les entreprises des DOM peuvent en particulier agir sur l'organisation de leurs circuits de distribution pour absorber la disparition de l'aide et pour répartir différemment les marges »*.

### ***C. UNE ÉCONOMIE DE L'ORDRE DE 124 MILLIONS D'EUROS***

D'après les estimations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la réforme proposée par cet article du dispositif de la TVA NPR devrait produire pour l'Etat une **plus-value fiscale d'environ 124 millions d'euros** par an.

La méconnaissance de l'application du dispositif de la TVA NPR invite toutefois à la prudence quant à l'évaluation de ce gain.

La réforme proposée par le présent article amène votre commission des finances à relever à nouveau le bien fondé d'un projet de loi qui crée des marges de manœuvre en réformant des dispositifs aux effets incertains afin de mettre en place de nouveaux outils plus pertinents pour susciter un développement endogène des économies ultramarines.

Dans cette perspective,  **votre commission des finances invite l'administration fiscale à poursuivre l'esprit de cette réforme en opérant un « toilettage » de la liste des équipements éligibles** au dispositif de la TVA NPR, fixée aux articles 50 *undecies* et 50 *duodecies* du code général des impôts, conformément aux préconisations de la mission d'audit de modernisation, en retranchant de cette liste l'ensemble des investissements qui ne sont pas réellement porteurs de croissance et de développement économique endogène pour l'outre-mer.

Votre commission des finances se réjouit par ailleurs de la mise en place par le présent article de dispositifs de déclaration des montants de la TVA NPR, qui permettront, dans un premier temps, d'en **évaluer le coût exact pour les finances publiques**. Il conviendra d'associer à cette procédure déclarative des procédures de contrôle plus poussées du dispositif. S'agissant d'une dépense fiscale qui devrait continuer à coûter aux finances publiques environ 100 millions d'euros par an, il est impératif que le gouvernement, le Parlement et les citoyens disposent d'éléments leur permettant de s'assurer que l'utilisation du dispositif est bien conforme aux souhaits du législateur.

#### ***D. LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR***

Comme pour de nombreux autres dispositifs contenus dans le présent projet de loi, **le présent article proposait que la réforme qu'il met en place entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009**.

Du fait des **difficultés juridiques et pratiques** qu'il pourrait y avoir à mettre en œuvre rétroactivement cette réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2009, votre commission des finances a souhaité, comme pour la réforme des exonérations de charges sociales, **retarder l'entrée en vigueur au premier jour du mois suivant celui au cours duquel la présente loi sera promulguée**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 15 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 16

### Création d'un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer

**Commentaire :** le présent article vise à créer un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer, abondé chaque année par la loi de finances, destiné à aider les collectivités territoriales d'outre-mer à financer des équipements publics participant à leur développement économique et social.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LES CONVENTIONS DE FINANCEMENT ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER*

L'Etat participe déjà au financement des investissements structurants des différentes collectivités territoriales d'outre-mer au travers des **diverses conventions de financement qui le lient à ces collectivités**. Le projet annuel de performances de la mission « Outre-mer », annexé à la loi de finances pour l'année 2009, indique que l'Etat affectera, en 2009, **175 millions d'euros en autorisations d'engagement et 143 millions d'euros en crédits de paiement** au financement des divers contrats et conventions le liant aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Les contrats de projet Etat/régions 2007-2013 lient l'Etat et les quatre régions d'outre mer. Pour 2009, la loi de finances a prévu les financements suivant pour ces contrats :

- 9,8 millions d'euros pour la Guadeloupe ;
- 7 millions d'euros pour la Guyane ;
- 7,8 millions d'euros pour la Martinique ;
- 13,7 millions d'euros pour La Réunion.

Les contrats de projet et de développement entre l'Etat et les autres collectivités territoriales d'outre-mer ont un caractère plus hétérogène, étant conclus au cas par cas. Ainsi, par exemple, l'Etat est lié par un contrat de projets signé le 27 mai 2008 avec la Polynésie française pour les années 2008-2013, qui implique 177 millions d'euros de financements de l'Etat au profit, notamment, de grands équipements structurants. A un autre niveau, l'Etat est lié avec l'agglomération de Papeete par un contrat urbain de cohésion sociale, conclu pour les années 2007-2009 et qui s'élève à 5,4 millions d'euros sur cette période.

D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, les conventions de financement signées par l'Etat

impliqueront en 2009, au titre de la mission « Outre-mer », les financements figurant dans le tableau ci-après.

### Financement des contrats de projet et de développement

(en millions d'euros)

Contrat de projet ou de développement	Période	Montant 2009 <sup>1</sup>
Saint-Pierre-et-Miquelon	2007-2013	0,96
Nouvelle-Calédonie, les trois provinces, agglomération du Grand Nouméa et autres communes calédoniennes	2006-2010	49,00
Wallis-et-Futuna	2007-2011	3,00
Agglomération de Papeete	2007-2009	1,50
Collectivité départementale de Mayotte	2008-2014	42,00 <sup>2</sup>
Polynésie française	2008-2013	
Participation globalisée, non fléchée vers une collectivité		30,00
<b>Total</b>		<b>126,50</b>

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

### **B. UN FONDS DÉJÀ CRÉÉ PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2009**

La loi de finances pour 2009 a déjà prévu, avant même sa création formelle, d'abonder de **40 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 16 millions d'euros en crédits de paiement (CP) un fonds exceptionnel d'investissement** qui fait l'objet d'une action dans le programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer ».

La décision a même été prise par le gouvernement, dès la fin du mois de novembre 2008, de **prélever, en 2009, sur ce fonds, une enveloppe de 10 millions d'euros afin de soutenir les collectivités territoriales guyanaises** qui contribueraient à l'objectif de réduction du prix des carburants en Guyane. Ce financement a été formalisé par le protocole d'accord signé à

<sup>1</sup> Montant inscrit au titre du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009. D'autres programmes participent également au financement de ces conventions.

<sup>2</sup> Le montant 2009 fourni par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer est globalisé pour les deux nouvelles conventions passées en 2008.

Cayenne le 4 décembre 2008. Un autre protocole d'accord, signé à Basse-Terre le 10 décembre 2008, prévoit également un prélèvement sur le fonds exceptionnel d'investissement, à hauteur de **3 millions d'euros, en faveur de la Guadeloupe.**

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de janvier 2009<sup>1</sup> a prévu, au titre du plan de relance, des ouvertures de crédits supplémentaires au sein de ce fonds. Ces ouvertures viendront porter le montant du fonds à **115 millions d'euros en AE, soit un quasi-triplement par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale, et à 41 millions d'euros en CP, soit une multiplication par 2,5.**

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article propose la création, au sein du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, d'une section 3 nouvelle intitulée : « Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer ». Il est proposé un article L. 1613-7 unique nouveau au sein de cette section.

L'article L. 1613-7 précité prévoit la création du fonds exceptionnel d'investissement outre-mer et précise que son montant est fixé, chaque année, par la loi de finances.

L'objet de ce fonds est d'apporter une **aide financière aux personnes publiques** d'outre-mer, dans la réalisation **d'opérations portant sur des « équipements publics collectifs, lorsque ces opérations participent de façon déterminante au développement économique et social local »**. L'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer et de leurs groupements sont visés par l'article et pourront donc potentiellement bénéficier du soutien financier du fonds.

Le présent article précise que l'aide financière apportée par le fonds sera **cumulable avec les autres aides** nationales, locales ou européennes dont bénéficieront les projets visés. Les seuls investissements exclus sont ceux faisant déjà l'objet d'une participation étatique au titre de conventions de financements conclues entre l'Etat et la collectivité.

Enfin, le présent article prévoit un **large recours au décret** puisque celui-ci devra fixer les modalités d'attribution des aides apportées par le fonds exceptionnel d'investissement. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique qu'il a volontairement été choisi de ne pas limiter *a priori* le champ d'intervention du fonds dans la loi afin d'englober le plus d'actions de soutien possible. D'après les informations fournies à votre commission des finances, le principe d'affectation des aides devrait être le suivant : « *Sur la base d'appels à projets lancés dans chaque collectivité par le représentant de l'Etat, une sélection*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

*sera réalisée par le ministère chargé de l'outre-mer, et les crédits seront mis à disposition des représentants de l'Etat. Ceux-ci seront chargés de signer des conventions avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la réalisation des équipements et de s'assurer de la bonne exécution des opérations ».*

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances relève que, dans son principe, le fonds exceptionnel d'investissement vise à apporter des financements de projets qui trouveraient leur place dans les conventions de financement pluriannuelles passées entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer. En effet, ces conventions ont pour objet même de porter, sur le long terme, des investissements publics structurants pour l'économie des collectivités territoriales qu'elles concernent.

Par conséquent, si l'essentiel des modalités de mise en œuvre des aides apportées par le fonds devront être définies par décret, votre commission des finances souligne que cette mise en œuvre devra répondre à des situations spécifiques, justifiant une aide nouvelle non prévue dans le cadre d'une convention de financement. **Le principal intérêt du fonds pourrait ainsi être de répondre à des situations urgentes grâce à des financements sanctuarisés chaque année dans le cadre de la loi de finances.**

A titre d'exemple, votre commission des finances relève la **pertinence de ce nouvel outil budgétaire** pour mettre en œuvre des dispositifs tels que le plan de relance de janvier 2009, qui vise précisément à financer, de manière rapide, des investissements nouveaux porteurs pour les économies des collectivités territoriales d'outre-mer dans un contexte d'urgence.

Dans le cadre de la prévision triennale du budget de la mission « Outre-mer », il était prévu de **doter le fonds exceptionnel d'investissement à hauteur de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2010 et 2011**, et à hauteur respectivement, pour ces deux années, de 17 millions d'euros et 18 millions d'euros en crédits de paiement. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique toutefois que, suite aux ouvertures de crédits prévues par le plan de relance, le volume des crédits de paiement pourra être réajusté. En 2010, un abondement supplémentaire de 50 millions d'euros en crédits de paiement devrait être effectué pour solder les opérations engagées en 2009 au titre du plan de relance.

Le gouvernement devra toutefois indiquer le sort qu'il compte réserver aux montants qui, le cas échéant, n'auront pas été affectés au financement de projets dans le courant de l'année. Viendront-ils diminuer le montant de l'abondement prévu par la prochaine loi de finances ou s'accumuleront-ils au sein du fonds ?

Enfin, votre commission des finances vous propose un texte présentant une **modification rédactionnelle**, due à l'ambiguïté de l'emploi, dans le projet de loi initial, de la notion de « collectivité d'outre-mer ».

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 16 ainsi rédigé.**

## **TITRE II :**

### **RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

#### *ARTICLE 17*

#### **Autorisation des sociétés anonymes d’habitation à loyer modéré des départements d’outre-mer à devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières**

**Commentaire : le présent article vise à autoriser les sociétés anonymes d’habitation à loyer modéré (SAHLM) à devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. LE CADRE POSÉ PAR L’ARTICLE 20 DU PRÉSENT PROJET DE LOI*

Le présent article s’inscrit dans le cadre de la réforme proposée par l’article 20 du présent projet de loi relatif à la défiscalisation en matière de logement social.

Il est donc renvoyé, pour le détail de cette réforme, au commentaire de cet article, qui dresse également un état des lieux du logement social dans les départements d’outre-mer.

##### *B. LES COMPÉTENCES RESTREINTES DES SOCIÉTÉS ANONYMES INTERVENANT DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL*

Si les sociétés anonymes d’habitation à loyer modéré (SAHLM) sont soumises à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales<sup>1</sup>, elles conservent toutefois des particularités importantes qui résultent de leur objet très strictement défini et délimité par l’article L. 411-1 du code de la construction et de l’habitation. **L’objet principal des SAHLM est la gestion et le développement du patrimoine locatif social.** A ce titre, elles peuvent réaliser des logements, des opérations d’aménagement, des prestations de services, conclure des mandats de gérance, intervenir pour pallier le besoin de logements d’urgence ou encore réaliser des opérations en dehors du champ du logement social (services sociaux ou médico-sociaux par exemple).

Les sociétés anonymes coopératives d’habitations à loyer modéré sont quant à elles régies par la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la

---

<sup>1</sup> Loi n° 66-537.

coopération<sup>1</sup>. La section III du chapitre II du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation définit strictement leur champ d'intervention, à l'instar de ce qui est prévu pour les SAHLM.

**Il en résulte que ces deux types de sociétés anonymes intervenant dans le domaine du logement social ne peuvent, dans l'état actuel du droit, acquérir des parts ou actions de sociétés civiles immobilières (SCI).**

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### *A. AUTORISER LES SAHLM À ACQUÉRIR DES PARTS DE SCI*

Le I du présent article prévoit de permettre aux sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés anonymes coopératives d'habitations à loyer modéré des départements d'outre-mer de devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières dont l'objet est de construire des logements sociaux ou intermédiaires.

Il crée, au sein du code de la construction et de l'habitation, un article L. 472-1-8 nouveau qui ouvre expressément cette possibilité.

L'utilité de ce dispositif est de **permettre aux SAHLM, par l'intermédiaire des sociétés civiles immobilières (SCI) dont elles seront actionnaires, de bénéficier, d'une part, du dispositif actuel de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts et, d'autre part, du nouveau dispositif de défiscalisation en matière de logement social mis en place par l'article 20 du présent projet de loi.**

En effet, en tant que détentrices de parts de SCI, auxquelles s'applique un régime de transparence fiscale, les sociétés d'HLM susvisées pourront bénéficier directement de la défiscalisation.

### *B. L'EXTENSION AUX DOM DES MESURES DE RÉQUISITION DES LOGEMENTS VACANTS*

Par ailleurs, le II du présent article modifie l'article L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation afin de **prévoir l'application aux départements d'outre-mer du titre IV du livre VI du même code, relatif à la mise en œuvre du droit au logement par la réquisition.**

Les dispositions applicables en métropole en matière de réquisition des logements résultent d'une ordonnance d'octobre 1945 non appliquée dans les DOM en raison du régime de la spécialité législative alors en vigueur. Le présent article propose d'unifier les régimes applicables dans les DOM et en métropole, c'est-à-dire d'étendre aux DOM l'ensemble du dispositif de réquisition applicable au titre du code de la construction et de l'habitation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 47-1775.

Les dispositions du code de la construction et de l'habitation permettent de prononcer, par arrêté préfectoral, la réquisition de logements « *dans les villes où existent une grave crise du logement* ». Ces dispositions, qui ont été adoptées au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans un contexte d'urgence présentant un caractère exceptionnel, ont perduré du fait de la crise persistante du logement. Ces réquisitions ne peuvent porter, à titre temporaire, que sur des logements vacants et ne peuvent bénéficier qu'à des personnes sans logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes.

En plus du régime de réquisitions issu de l'après-guerre, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions<sup>1</sup> a créé un nouveau régime de réquisition avec attributaire. Il prévoit que les locaux vacants depuis plus de 18 mois et appartenant à des personnes morales dans des communes où existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements pourront être réquisitionnés pour une durée comprise entre 1 et 6 ans, au profit d'un attributaire qui le rénove à ses frais et le loue à des personnes de revenu modeste.

**Ces deux régimes, applicables métropoles, seraient donc étendus aux quatre départements d'outre-mer.**

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. UN NOUVEL OUTIL QUI PEUT S'AVÉRER UTILE*

Votre commission des finances, qui a régulièrement souligné les besoins majeurs des départements d'outre-mer en matière de logement social<sup>2</sup>, est favorable au dispositif proposé par le I du présent article, qui donne aux organismes de logement social un outil supplémentaire de financement de leurs opérations.

Elle souligne toutefois les **difficultés que risquent de rencontrer les organismes de logement social dans la mise en œuvre du nouveau dispositif prévu par l'article 20 du présent projet de loi, pour lequel ils ne disposent pour le moment d'aucun savoir-faire**. Par ailleurs, de nombreux organismes de logement social sont dans des situations financières difficiles, ce qui pourrait constituer un obstacle à l'application du dispositif prévu par le présent article. Votre commission des finances incite donc vivement le gouvernement à mettre en place les mesures administratives d'application du présent article les plus souples possibles, afin qu'au-delà des intentions, il bénéficie réellement aux constructions de logement social en outre-mer.

---

<sup>1</sup> Loi n° 98-657.

<sup>2</sup> Voir notamment le rapport n° 355 (2007-2008), « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* », Henri Torre, commission des finances.

Sur le fond du dispositif de réorientation de la défiscalisation en matière de logement vers la défiscalisation du logement social, votre commission renvoie au commentaire de l'article 20 du présent projet de loi.

### ***B. L'UTILITÉ DES MESURES DE RÉQUISITION***

Votre commission des finances est également favorable à l'extension aux DOM des mesures législatives en vigueur en métropole en matière de réquisition des logements. Non seulement il ne paraît plus justifié, dans cette matière comme dans d'autres, de leur appliquer un régime juridique différent de celui de la métropole mais, en pratique, il n'est pas pertinent, en matière de logement dans les départements d'outre-mer, de se priver des outils disponibles en métropole.

Il convient toutefois de **relativiser l'impact de cette extension**. En effet, en métropole et d'après les derniers chiffres qu'ils ont eus à leur disposition, votre commission des finances estime à moins de 1.000 le nombre de logements appartenant à des personnes privées et faisant l'objet, chaque année, d'une réquisition au titre des dispositions du code de la construction et de l'habitation étendues aux DOM par le présent article.

Dans le texte qui vous est soumis, votre commission des finances a donc conservé la rédaction du projet de loi initial, sous réserve d'un **amendement de portée rédactionnelle**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 17 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 18

### **Remise sur le marché locatif de logements indivis vacants**

**Commentaire : le présent article vise à faciliter la remise sur le marché locatif des logements indivis vacants, même en l'absence d'accord des indivisionnaires.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

**Le logement en outre-mer fait, depuis plusieurs années, l'objet d'une politique publique volontariste** compte tenu des conditions de vie observées sur certains territoires, conditions qui ont été qualifiées « *d'indignes de la République* » par notre ancien collègue Henri Torre à l'occasion de son rapport<sup>1</sup> d'information consacré à ce sujet.

Au regard des particularités présentées par les DOM, **plusieurs mesures spécifiques ont été prises** afin d'accroître le parc immobilier, résorber l'habitat insalubre, promouvoir la rénovation et la restauration des logements. La défiscalisation est l'axe essentiel de l'action menée depuis plusieurs années. Toutefois, **le bilan est mitigé. Selon le rapport de suivi<sup>2</sup> également établi par Henri Torre, la situation du logement en outre-mer reste toujours critique.** La production de logement social s'est ainsi « *effondrée* » entre 2005 et 2007 alors même que les besoins sont croissants. De même, la résorption de l'habitat insalubre connaît d'importantes difficultés, les actions conduites permettant « *d'endiguer le phénomène, mais non de le résorber réellement* ».

**Cette situation a mis en évidence la nécessité de prendre d'autres mesures afin de renforcer l'impact de la politique du logement en outre-mer. Le traitement des difficultés de mobilisation du foncier relève de cette nouvelle approche.**

Comme le souligne rapport précité, **le foncier constitue aujourd'hui le principal obstacle au développement du logement outre-mer.** En effet, l'outre-mer se distingue sur deux questions foncières qui sont l'importance de l'indivision et l'absence de titres de propriété.

Ces deux éléments constituent des freins sérieux à la politique du logement outre-mer, dans la mesure où :

**- d'une part, les contraintes liées à la gestion d'un immeuble indivis conduisent bien souvent à laisser l'immeuble vacant et/ou se**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 88 (2006-2007), « *Logement outre-mer : passer du discours à la réalité* ».

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 355 (2007-2008), « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement outre-mer* ».

**dégrader.** Ainsi, l'INSEE évalue à 10 % la proportion de logements vacants dans les DOM. Si l'inoccupation liée à la situation d'indivision de l'immeuble n'est pas précisément connue, il existe un certain consensus sur le fait que l'indivision est un facteur explicatif majeur de la vacance des logements ;

- **d'autre part, l'absence de titres de propriétés, rendant impossible le règlement des successions passées,** engendre une grande difficulté à libérer les terrains pour les rendre propres à la construction de nouveaux équipements ou à la mise en place de logements sociaux.

**Afin de limiter les conséquences négatives de ces questions foncières sur la politique du logement, les articles 18 et 19 du projet de loi proposent :**

- d'une part, de **faciliter la remise sur le marché de logements indivis vacants** (article 18) ;

- d'autre part, **de créer un groupement d'intérêt public chargé de l'indivision** et dont la mission sera de reconstituer les titres de propriété pour les biens fonciers ou immobiliers qui en sont dépourvus (article 19).

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

Afin de prendre en compte les problèmes posés par l'indivision en outre-mer, **le présent article propose d'assouplir le régime légal de l'indivision dans les DOM en ajoutant un nouvel article 815-5-1** dans le chapitre VII du livre III du code civil.

**Cet article précise qu'un indivisaire peut, sans l'accord des autres indivisaires :**

- entreprendre des travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble indivis ;

- accomplir tous les actes d'administration et les formalités de publicité afférents à ces travaux.

Cette possibilité est ouverte lorsque les **cinq conditions** suivantes sont réunies :

- l'immeuble indivis doit être à **usage d'habitation** ;

- l'immeuble doit être **inoccupé depuis plus d'une année civile** ;

- le **consentement** de tous les co-indivisaires **ne peut être obtenu** ;

- les travaux, actes et formalités engagés doivent **avoir pour objet de mettre en location le logement à usage d'habitation principale** ;

- **l'indivisaire doit avoir été désigné mandataire successoral** dans les conditions prévues aux articles 813-1 et suivants du code civil.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre commission renvoie aux travaux de la commission des lois s'agissant du commentaire sur le fond du dispositif.**

S'agissant du principe de l'article, **vo**tre commission **approuve la création d'un régime spécifique de l'indivision dans les DOM** compte tenu de l'importance, dans ces territoires, du nombre de logements vacants liée à des problèmes de succession, et de la nécessité de mobiliser ces habitats dans le cadre d'une politique volontariste du logement.

Elle remarque que la création d'un régime spécifique de l'indivision en outre-mer est une volonté relativement ancienne, puisqu'un dispositif semblable avait d'ores et déjà été discuté à l'occasion de l'examen de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, et n'avait pas pu être adopté compte tenu de l'importance de son caractère dérogatoire.

Toutefois, la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a sensiblement assoupli les principes directeurs du régime de l'indivision, en mettant notamment fin à l'exigence d'obtenir l'unanimité des co-indivisaires pour certaines décisions. Au regard de ce nouveau régime, la dérogation proposée par le présent article apparaît moins délicate, et ce d'autant plus qu'elle est encadrée par une décision de justice.

**Néanmoins, votre commission s'interroge sur la durée d'inoccupation de l'immeuble (une année civile)** au terme duquel un indivisaire peut, sous réserve qu'il remplisse les autres conditions, engager la procédure proposée par le présent article. Compte tenu des délais de règlement des successions, ce délai de vacance peut paraître insuffisant et ne pas témoigner d'un réel blocage entre les indivisaires ou de problèmes de succession.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 18 sans modification.**

## ARTICLE 19

### **Création d'un groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus**

**Commentaire : le présent article prévoit la création, par décret en Conseil d'Etat d'un GIP visant à reconstituer les titres de propriétés pour les biens fonciers qui en sont dépourvus, afin notamment de sortir des situations d'indivision.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Votre commission renvoie au commentaire de l'article 18 du présent texte.

#### **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

##### ***A. LA CRÉATION D'UN GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC***

Aux termes du **I** de l'article 19 du projet de loi, il est proposé la création d'un groupement d'intérêt public « *chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus* ».

Selon le **II** de l'article 19 du projet de loi, le GIP est constitué de :

- l'Etat, titulaire de la majorité des voix au sein de l'Assemblée générale et du conseil d'administration ;
- des régions d'outre-mer concernées ;
- d'associations des élus locaux des régions concernées ;
- de représentants des officiers publics ministériels intéressés des régions concernées ;
- de personnes morales de droit public ou privé dans les conditions déterminées par la convention constitutive.

Le **III** de l'article 19 précise que le président du conseil d'administration est désigné après avis des présidents des conseils régionaux.

## **B. LE FONCTIONNEMENT DU GIP**

### **1. Les pouvoirs du GIP**

Afin de remplir sa mission, le GIP peut *« prendre toute mesure permettant de définir [les] biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet »*.

Le V de l'article 19 du projet de loi précise que *« le groupement d'intérêt public, ainsi que les personnes déléguées par lui peuvent se faire communiquer de toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la mission du groupement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel. »*

Le personnel du GIP est tenu au respect de la confidentialité des informations recueillies sous peine de sanction pénale. Toutefois, elles peuvent être communiquées aux officiers publics ministériels si elles concourent à l'exercice de leurs missions.

### **2. Le fonctionnement matériel**

Le IV de l'article 19 du projet de loi propose que le personnel du groupement soit constitué de personnes mises à disposition du groupement par ses membres. Il offre également la possibilité pour le GIP de recruter, en tant que de besoin, des agents contractuels de droit public ou privé.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre commission renvoie aux travaux de la commission des lois s'agissant du commentaire sur le fond du dispositif.**

**S'agissant du principe de l'article, votre commission soutient la création d'un organe chargé de faciliter l'établissement des titres de propriété et par voie de conséquence, la sortie de l'indivision.**

Le projet du présent GIP s'appuie sur le GIP pour la Reconstruction des Titres de Propriété en Corse créé par l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

Au regard de ce précédent, votre commission s'interroge sur deux points :

- d'une part, **l'organisation matérielle du groupement d'intérêt public nécessitera d'être adaptée à la dispersion géographique des**

**départements d'outre-mer, ce qui pose la question de la création éventuelle d'antennes régionales ;**

- d'autre part, contrairement au système mis en place en Corse, **le projet de loi n'offre pas la possibilité de créer un fichier de données à caractère personnel, ce qui surprend votre commission** car le GIP pour la reconstruction des titres de propriété en outre-mer sera appelé à traiter, à collationner et à conserver les informations dont il a communication.

En outre, il convient de remarquer que **le projet de loi n'exige pas d'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés alors même que le GIP pourra se faire communiquer des informations contenues dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel.**

**Votre commission souhaiterait connaître les raisons qui ont conduit le gouvernement à ne pas reprendre intégralement le dispositif corse et les garanties associées.**

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 19 sans modification.**

## ARTICLE 20

### **Modification du dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer**

**Commentaire : le présent article porte réforme du dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer et vise notamment à recentrer ce dispositif sur le logement social.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### ***A. LES PRINCIPES DE LA DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT EN OUTRE-MER***

###### **1. Le mécanisme de la défiscalisation dans le secteur du logement**

La défiscalisation en matière d'investissements dans le secteur du logement, prévue par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, s'applique dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, jusqu'au 31 décembre 2017.

La défiscalisation dans le secteur du logement permet au contribuable de **réduire le montant de son impôt sur le revenu d'un pourcentage du montant de l'investissement** qu'il réalise, égal à :

- **25 % de l'investissement en cas d'acquisition ou de construction d'un logement affecté, pendant une durée de 5 ans, à l'habitation principale du contribuable.** La réduction d'impôts est étalée sur 10 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 10 % du montant total de l'avantage fiscal ;

- **25 % de l'investissement en cas de travaux de réhabilitation sur des logements achevés depuis plus de 40 ans,** lorsque le propriétaire prend l'engagement d'affecter pour 5 ans le logement à son habitation principale ou de louer pour 5 ans ce logement à des personnes non membres de son foyer fiscal. La réduction d'impôts est étalée sur 5 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 20 % du montant total de l'avantage fiscal ;

- **40 % de l'investissement en cas d'acquisition ou de construction d'un logement,** si le propriétaire prend l'engagement de le louer pendant une durée minimale de 5 ans à une personne non membre de son foyer fiscal. Ce taux s'applique aussi aux prix de souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement la construction de logements neufs affectés

à la location dans les mêmes conditions. La réduction d'impôts est étalée sur 5 ans, le contribuable bénéficiant chaque année d'une réduction égale à 20 % du montant total de l'avantage fiscal.

Ce taux de 40 % est **porté à 50 %** à condition que le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas des plafonds fixés par décret et que la location dure au minimum 6 ans. Cette disposition spécifique vise à rendre plus favorable les investissements **dans le secteur du logement locatif intermédiaire**, dont les loyers sont réglementés, que dans le secteur du logement locatif libre, qui n'est soumis à aucun plafond de revenu et de loyer pour le locataire.

Ces trois taux sont par ailleurs majorés de 10 points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible des DOM ou de Mayotte. Ils sont également majorés de 4 points lorsque des dépenses d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement.

Enfin, pour le calcul de la réduction d'impôt, les sommes versées ne sont prises en compte que dans la **limite de 2.058 euros hors taxes par mètre carré de surface habitable**, cet indice évoluant en fonction du coût de la construction.

## 2. Un dispositif qui vise les logements libres et intermédiaires

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts n'impose, de manière générale, **aucun plafond de loyers** pour les logements locatifs construits grâce à la défiscalisation ni **aucun plafond de revenu** pour les locataires bénéficiant de ces logements. On l'a vu, il prévoit toutefois une majoration du taux de la défiscalisation lorsque les logements sont soumis à des plafonds de ressources et de loyers impliquant que le logement appartient à la catégorie des logements dits « intermédiaires ».

La notion de **logement « intermédiaire »** n'est pas homogène. On désigne par ce terme des **logements à loyers maîtrisés, mais supérieurs à la catégorie dite des logements locatifs sociaux**. Il n'existe pas un plafond unique de logement intermédiaire, mais plusieurs plafonds en fonction des dispositifs.

A titre indicatif, pour l'application du dispositif de la loi dite « Girardin », les plafonds de loyer sont, en 2009, de 150 euros par an et par mètre carré dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et à Mayotte ; de 189 euros par an et par mètre carré à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

Dans les départements d'outre-mer, les logements intermédiaires bénéficient par ailleurs de prêts locatifs sociaux (PLS), pour lesquels les plafonds de loyers correspondants par an et par mètre carré sont en 2009

de 109,56 euros aux Antilles, de 106,68 euros en Guyane et de 113,52 euros à la Réunion.

### ***B. LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE***

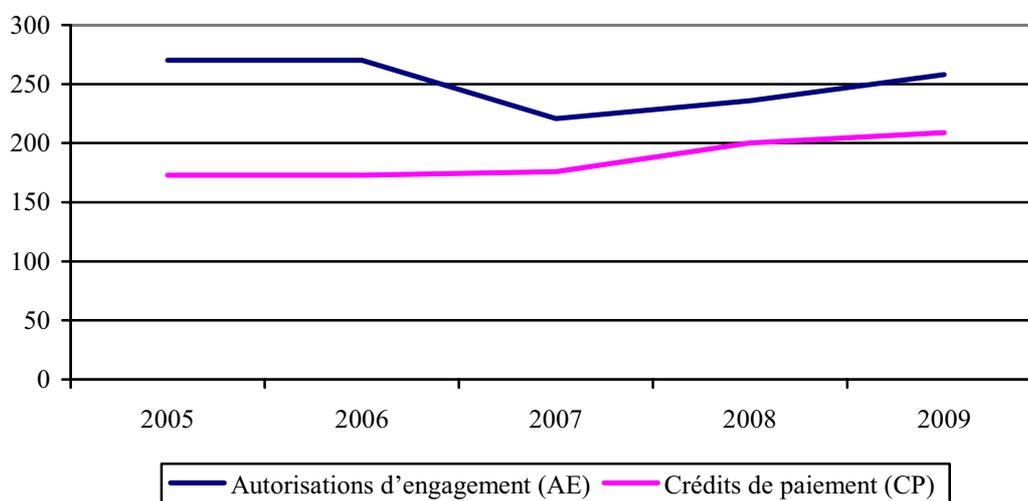
Identifié depuis 1987 dans le cadre d'une ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le ministère du logement, le budget de l'Etat consacré au logement outre-mer a été transféré en 1997 et 1998 au budget du ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une **visibilité accrue et une meilleure adaptation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

La LBU regroupe donc l'ensemble des crédits consacrés au logement en outre-mer par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. **A l'inverse de la défiscalisation, qui finance essentiellement les logements libres et intermédiaires, la LBU a pour fonction actuelle le financement du logement social en outre-mer.**

En 2009, ce sont **258 millions d'euros en autorisations d'engagement et 209 millions d'euros en crédits de paiement** qui ont été prévus par la loi de finances pour financer la LBU.

#### **L'évolution de la ligne budgétaire unique en loi de finances depuis 2005**

*(en millions d'euros)*



*Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances*

### **C. UN BILAN DÉCEVANT**

#### **1. Des besoins importants en matière de logement social**

La situation du logement social dans les départements d'outre-mer se caractérise par des besoins très importants du fait, d'une part, d'une croissance démographique quatre fois supérieure à celle des départements métropolitains et, d'autre part, d'une très forte proportion de ménages à faibles ressources. Ainsi, d'après les informations fournies à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, ce sont **80 % de la population des départements d'outre-mer qui peuvent prétendre à un logement social** contre 68 % de la population métropolitaine. Cette situation est accentuée par une forte décohabitation des ménages.

Lors de conférence nationale du logement social outre-mer, les besoins de logements sociaux ont été évalués dans une fourchette allant de 50.000 à 90.000 logements. D'après les chiffres fournis par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le nombre de demandeurs de logements sociaux se chifferrait à environ 64.000 demandes non satisfaites.

#### **Nombre de demandeurs de logements sociaux par département**

*(demandes non satisfaites)*

Guadeloupe	15 000
Martinique	10 000
Réunion	26 000
Guyane	13 000
<b>Total</b>	<b>64 000</b>

*Source : directions départementales de l'équipement*

**Or, le niveau de production de logements sociaux atteint au cours des huit dernières années n'est pas à la hauteur des besoins.**

**Production de logements sociaux par type de produits depuis 2003 (DOM hors Mayotte)**

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Logement social (LLS LLTS)</b>	4.432	3.226	4.711	4.279	3.676
<b>Accession sociale</b>	2.192	1.839	1.645	1.264	979
<b>Amélioration parc privé</b>	2.602	2.391	3.074	2.411	2.210
<b>Réhabilitation parc public</b>	741	642	1.873	417	848
<b>Total</b>	9.967	8.098	11.303	8.133	7.713

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

**Production par département en 2007**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte
Logement locatif social	1.528	595	258	1.221	0
Accession sociale	49	13	130	787	120
Amélioration parc privé	502	105	878	725	0
Réhabilitation parc public	848	0	0	0	0
Total	2.881	713	1.266	2.733	120

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

**2. Les effets mitigés de la défiscalisation**

*a) Un soutien à l'activité du BTP*

Les représentants socioprofessionnels rencontrés par vos rapporteurs ont insisté sur les **effets positifs du dispositif de défiscalisation en matière de logement sur l'activité du secteur du bâtiment travaux publics (BTP)** dans les territoires d'outre-mer et, par conséquent, sur l'activité ultramarine dans son ensemble.

Toutefois, **ni les services du ministère des finances ni ceux du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne sont en mesure de fournir des éléments précis sur le nombre de logements construits par an en défiscalisation.** Le tableau ci-après présente une estimation fondée sur une extrapolation à partir du nombre de logements autorisés.

**Estimation du nombre de logements construits en défiscalisation en outre-mer**

2005	2006	2007	2008
14 700	14 400	17 200	15 000

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

Dans son rapport d'information précité<sup>1</sup> sur le logement en outre-mer réalisé en 2008, la commission des finances concluait à **l'incapacité « d'évaluer à l'heure actuelle les conséquences des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer. Ce constat est partagé par la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, chargée de la mise en œuvre de l'article 38 de cette loi qui prévoit notamment une évaluation triennale de l'impact socio-économique des dispositifs de défiscalisation en matière de logement en outre-mer. Or, le dernier rapport d'étape de cette commission, rendu le 6 décembre 2006<sup>2</sup>, indique que le principal constat auquel a abouti la Commission est que l'ensemble des travaux qui ont été conduits ne permettaient pas d'évaluer, au sens de l'article 38 de la LPOM, le dispositif de défiscalisation, tous secteurs ou procédures confondus ».**

*b) Des effets pervers importants*

Non seulement les effets bénéfiques de la défiscalisation en faveur du logement en outre-mer sont incertains, mais ce dispositif produit des **effets pervers importants**, relevés dans le rapport précité de la commission des finances sur le logement en outre-mer.

Ainsi, ce rapport soulignait **l'inadaptation du dispositif aux besoins** des populations ultramarines. Les opérations réalisées grâce au dispositif de la défiscalisation concernent surtout le logement haut de gamme. Or, 80 % de la population des DOM remplit les conditions pour bénéficier d'un logement social. Il en résulte une surproduction de logements haut de gamme, alors que la demande pour ce type de logements est pourtant déjà largement satisfaite par le parc de logements disponible. Il n'est d'ailleurs plus rare que des

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

<sup>2</sup> Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, rapport d'étape « Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer : évaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales », 6 décembre 2006.

investisseurs ne parviennent plus à rentabiliser leurs investissements, faute de trouver des locataires pour les logements qu'ils ont financés.

Par ailleurs, de nombreux logements produits grâce à la défiscalisation sont, pour les commodités de réalisation de l'opération, des T1 ou T2, moins chers que des appartements de plus grande taille, mais également inadaptés à la demande actuelle en outre-mer.

Enfin, **la défiscalisation telle qu'elle est aujourd'hui applicable aux logements en outre-mer pénalise doublement la production de logement social**, qui représente pourtant le premier besoin. Elle a tout d'abord conduit les entreprises de construction à être moins disponibles pour les opérations de logements sociaux, moins rentables. Elle a par ailleurs largement contribué à renchérir le coût des terrains, l'achat du foncier dans les opérations de défiscalisation pouvant être rentabilisé par la construction de logements haut de gamme, alors que l'augmentation des prix du foncier pénalise fortement les bailleurs sociaux. Une mission d'audit de modernisation a ainsi rendu en mars 2006 un rapport sur la politique du logement social outre-mer qui confirme que « **les opérations de défiscalisation créent un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social** »<sup>1</sup>.

*c) Un coût non maîtrisé*

D'après les chiffres figurant dans le rapport remis par le gouvernement au Parlement en avril 2008 sur les niches fiscales non plafonnées<sup>2</sup>, le dispositif global de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts concernait un **nombre relativement réduit de foyers fiscaux : 29.000 en 2006**.

**Le coût du dispositif** pour les finances publiques est toutefois particulièrement élevé et paraît surtout non maîtrisé puisqu'il s'élève aujourd'hui à 250 millions d'euros et a plus que doublé depuis 2003, date de la mise en place de la loi de programme pour l'outre-mer, comme l'indique le graphique ci-après.

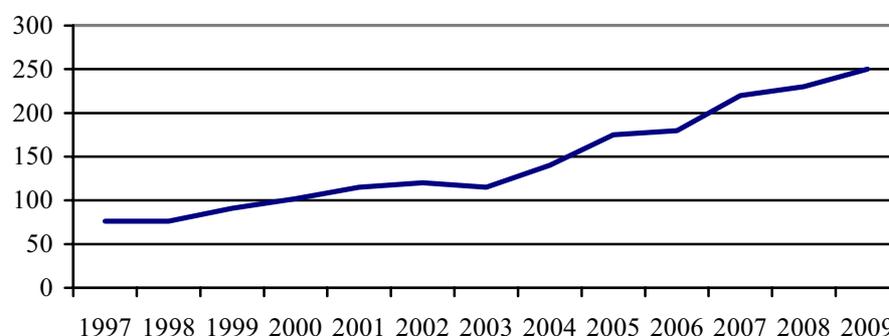
---

<sup>1</sup> *Mission d'audit de modernisation de l'inspection générale des finances, du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale de l'administration, rapport sur la politique du logement social en outre-mer (DOM et Mayotte), mars 2006.*

<sup>2</sup> « *Rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant* », ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

### Evolution de l'estimation de la dépense fiscale au titre de l'impôt sur le revenu consacrée au logement en outre-mer

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article propose une modification de grande ampleur du dispositif de défiscalisation actuellement applicable en matière de logement en outre-mer :

- d'une part, il met fin à la majeure partie du dispositif actuellement prévu par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts relatif aux investissements en matière de logement ;

- d'autre part, il étend le dispositif de défiscalisation des investissements productifs, prévu par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, au logement social.

### A. LA QUASI-DISPARITION DE L'ACTUEL DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Le I du présent article modifie sur plusieurs points l'article 199 *undecies* A du code général des impôts qui met en œuvre le dispositif de défiscalisation en matière de logement.

#### 1. La limitation du champ de la défiscalisation en matière d'accession à la propriété

Plusieurs limitations sont apportées au dispositif de défiscalisation en matière d'accession à la propriété, qui permet à son bénéficiaire de réduire son impôt en cas d'acquisition ou de construction d'un logement affecté pendant 5 ans à son habitation principale.

Ainsi, le 2° du I du présent article prévoit que la réduction d'impôt ne s'appliquera plus qu'au prix de revient de l'investissement **dans la limite de 100 mètres carrés** de surface habitable, alors qu'aucune limitation de surface n'est aujourd'hui applicable.

Par ailleurs, le 4° du I du présent article prévoit l'insertion d'un 3 *bis* à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts qui **limite le dispositif de défiscalisation aux primo-accédants**. L'objectif est ainsi de garantir que la défiscalisation aura pour fonction de faciliter l'accession à la propriété des ultramarins. Il est précisé, pour tenir compte des conditions parfois désastreuses de logement en outre-mer, que les propriétaires de logements insalubres ou dangereux, c'est-à-dire notamment de logements dans des bidonvilles, pourront bénéficier du dispositif de défiscalisation.

## **2. La suppression des autres dispositifs de défiscalisation actuellement applicables en matière de logement**

### *a) La suppression de la défiscalisation des travaux de réhabilitation*

Le 3° du I du présent article **supprime le dispositif de défiscalisation actuellement applicable en matière de travaux de réhabilitation** de logements achevés depuis plus de 40 ans, qui permet de réduire son impôt de 25 % du montant des travaux ainsi réalisés.

### *b) La disparition progressive des dispositifs de défiscalisation en matière de logement locatif*

Le quatrième alinéa du 5° du I propose de **limiter aux constructions achevées jusqu'au 31 décembre 2010 l'application du taux de défiscalisation de 40 %** actuellement applicable aux opérations de construction ou d'acquisition de **logements en vue de leur location**, pendant 5 ans, à des personnes qui en font leur habitation principale. Cette limitation vaut pour les opérations réalisées directement par le contribuable ainsi que pour les opérations réalisées par l'intermédiaire de sociétés, notamment de sociétés civiles autorisées à faire appel public à l'épargne. Elle vise les opérations en matière de **logement libre**.

Le cinquième alinéa du 5° du I propose de **limiter aux constructions achevées jusqu'au 31 décembre 2009 l'application du taux majoré de défiscalisation à 50 %** actuellement applicable pour **les logements intermédiaires**.

A partir de ces dates – 2011 pour le logement libre et 2010 pour le logement intermédiaire – les deux derniers alinéas du texte proposé par le présent article pour le 6 de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts organisent la **disparition progressive de la défiscalisation pour ces deux types de logement, la défiscalisation du logement libre disparaissant en février 2011 et celle du logement intermédiaire en janvier 2013**.

**Taux de défiscalisation applicables en matière de logement libre**

Date d'achèvement de l'investissement	Jusqu'au 31 décembre 2010	En janvier 2011	A partir de février 2011
Taux de défiscalisation	40 %	30 %	0 %

**Taux de défiscalisation applicables en matière de logement intermédiaire**

Date d'achèvement de l'investissement	Jusqu'au 31 décembre 2009	En 2010	En 2011	En 2012	A partir de 2013
Taux de défiscalisation	50 %	45 %	35 %	25 %	0 %

En outre, le 1° du présent article ajoute au dispositif de défiscalisation en matière de logement, à l'instar de ce qui est proposé pour la défiscalisation des investissements productifs, une condition d'application relative à la signature, par les collectivités territoriales d'outre-mer qui disposent d'une autonomie fiscale, d'une **convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative**.

***B. L'OUVERTURE DE LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS AU LOGEMENT SOCIAL***

Le II du présent article modifie l'article 199 *undecies* C du code général des impôts. Le dispositif prévu par l'actuel article 199 *undecies* C a été transposé au sein de l'article 199 *undecies* B par l'article 5 du présent projet de loi.

Le présent article propose donc de remplacer ses dispositions par un dispositif prévoyant la mise en œuvre de la défiscalisation des investissements productifs en faveur des investissements dans le logement social.

**1. Les opérations éligibles**

Le texte proposé pour le I du nouvel article 199 *undecies* C permet d'appliquer le dispositif de défiscalisation des investissements productifs, prévu à l'article 199 *undecies* B, aux « *acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif* » situées dans un département ou une collectivité d'outre-mer, sous réserve du respect de plusieurs conditions cumulatives :

- les logements construits ou acquis doivent être **loués nus pendant une durée égale à 5 ans** et dans les 6 mois de leur achèvement ou acquisition, **à un organisme d’HLM**, qui peut revêtir des formes variées<sup>1</sup> ;
- **au terme de cette location**, le bien immobilier défiscalisé doit être **cédé à l’organisme locataire** ;
- les programmes immobiliers financés par ces opérations devront comprendre **exclusivement des logements locatifs dont les loyers sont plafonnés**. Par ailleurs, les locataires de ces immeubles devront en faire leur résidence principale et leurs ressources seront également plafonnées. Il résulte de ces dispositions que **les logements libres ne seront pas concernés par ce nouveau dispositif de défiscalisation** ;
- les logements devront comprendre des dépenses d’équipements de production d’énergie ou d’appareils utilisant une source d’énergie renouvelable ou de matériaux d’isolation, dont la nature sera fixée par arrêté ministériel ;
- enfin, **60 % du montant de la réduction d’impôt obtenue devra être rétrocédée à l’organisme d’HLM** locataire sous forme de diminution de loyers et de prix de vente. Cette disposition est identique à celle applicable pour l’ensemble des investissements réalisés sous le régime de défiscalisation des investissements productifs régi par l’article 199 *undecies* B du code général des impôts.

## **2. Les modalités d’application de la défiscalisation en matière de logement social**

**Le taux de défiscalisation prévu par le présent article est de 50 %**, c’est-à-dire que le contribuable pourra déduire du montant de son impôt sur le revenu 50 % du montant de l’investissement réalisé conformément au dispositif de l’article 199 *undecies* C du code général des impôts.

**L’investissement pouvant donner lieu à une réduction d’impôt est toutefois plafonné à 1.800 euros pas mètre carré**. Ce plafond évoluera chaque année *« dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l’indice nationale mesurant le coût de la construction publiée par l’Institut national de la statistique et des études économiques »*.

Par ailleurs, il est prévu que si les conditions relatives au plafond de loyers du programme immobilier ou au plafond de ressources des locataires posées par le présent article cessent d’être vérifiées dans le courant du délai de

---

<sup>1</sup> Sont visés par le texte les organismes mentionnés à l’article L. 411-2 du code de la construction et de l’habitation, à l’exclusion des sociétés anonymes coopératives d’intérêt collectif pour l’accession à la propriété, les sociétés d’économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer, les organismes « concourant aux objectifs de la politique d’aide au logement » visés à l’article L. 365-1 du code de la construction et de l’habitation ainsi que, dans les collectivités d’outre-mer, tout organisme de logement social agréé conformément à la réglementation locale.

5 ans de location, la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise par l'administration fiscale.

Le texte proposé pour le IV de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts prévoit également que **l'ensemble des investissements** qui donnent lieu à défiscalisation en matière de logement social devront, préalablement, **avoir été notifiés au ministre chargé du budget et n'avoir pas appelé d'objection**. Pour les investissements dont le montant par programme ou par année serait **supérieur à 1 million d'euros**, cette notification est remplacée par un **agrément préalable** du ministre en charge du budget.

Enfin, le dispositif de défiscalisation créé par le présent article a **vocation à s'appliquer entre la promulgation de la présente loi et le 31 décembre 2017**.

### **3. La transposition des dispositions de l'article 199 *undecies* B**

Les conditions et sanctions fixées au I de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts trouvent également à s'appliquer dans le cadre de la défiscalisation des logements sociaux mise en place par le présent article. Les possibilités de report et de remboursement de la réduction d'impôt prévues par l'article 199 *undecies* B sont transposées dans le dispositif du nouvel article 199 *undecies* C.

Par ailleurs, les subventions accordées par ces collectivités seront sans incidence sur les montants pris en compte pour l'application du dispositif de défiscalisation en matière de logement social.

Il est renvoyé, pour l'ensemble de ces dispositifs, au commentaire de l'article 5 du présent projet de loi.

#### ***C. L'OUVERTURE À LA DÉFISCALISATION DES CONTRATS DE LOCATION-ACCESSION***

Le III du présent article porte modification de l'article 217 *undecies* du code général des impôts, qui régit la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés.

Il prévoit, dans ce cadre, de **rendre éligibles à cette défiscalisation les opérations d'acquisition et de construction de logements neufs situés dans les départements d'outre-mer, sous réserve que l'entreprise signe avec une personne physique un contrat de location-accession**, tel que défini par la loi du 12 juillet 1994<sup>1</sup>. Est qualifié de location-accession un contrat par lequel le vendeur s'engage à transférer un bien immobilier à un acquéreur après une période de jouissance à titre onéreux du bien concerné, moyennant le paiement d'une redevance. Cette redevance est la contrepartie à la fois du

---

<sup>1</sup> Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession.

droit de l'accédant à la jouissance du bien et de son droit personnel au transfert ultérieur de la propriété du bien.

Le présent article dispose par ailleurs que l'acquisition ou la construction doit avoir été financée au moyen d'un prêt social de location-accession (PSLA), régi par l'article R. 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Le PSLA a pour vocation de financer la réalisation de logements neufs pour des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond du prêt à l'accession sociale. Un PSLA peut être accordé à tout opérateur personne morale signataire d'une convention avec l'Etat par laquelle il s'engage à respecter un ensemble d'obligations.

Enfin, pour bénéficier de la défiscalisation mise en place par le présent article, les opérations de location-accession concernées devront emporter **rétrocession à la personne physique signataire du contrat de location-accession des trois quarts de l'avantage fiscal procuré**, sous forme de diminution de la redevance précitée et du prix de cession du logement.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. UN RECENTRAGE DE LA DÉFISCALISATION PRÔNÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES*

##### **1. Une réforme allant dans le sens des préconisations de votre commission des finances**

Suite aux constats des effets pervers induits par la défiscalisation en matière de logement, notamment de logement libre, telle que mise en place par la loi dite « Girardin », votre commission des finances a, au travers des rapports d'information de son rapporteur spécial sur la mission « Outre-mer », prôné un recentrage de ce dispositif vers le logement social<sup>1</sup>.

**Votre commission des finances se réjouit donc de l'économie générale du dispositif proposé par le présent article qui, d'une part, met fin aux effets pervers de la défiscalisation telle qu'elle s'applique aujourd'hui dans le secteur du logement et, d'autre part, offre de nouveaux outils de défiscalisation visant spécifiquement à répondre aux besoins particulièrement importants de l'outre-mer en matière de logement social.**

Notamment, elle est favorable à la limitation aux contribuables accédant eux-mêmes à la propriété du dispositif de défiscalisation tel qu'il s'applique aujourd'hui au secteur du logement. En effet, cette défiscalisation à vocation patrimoniale est comparable à une aide aux ultramarins qui

---

<sup>1</sup> Voir les rapports précités 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 », Henri Torre, commission des finances.

souhaitent acquérir un logement. La limitation à 100 mètres carrés de la surface prise en compte pour l'application de la défiscalisation paraît toutefois particulièrement rigide. Votre commission des finances estime plus pertinent de **prévoir, par décret, des plafonds différents en fonction de la composition du foyer, dans une fourchette allant de 50 à 150 mètres carrés**. En effet, il ne paraît pas nécessaire de prévoir une défiscalisation à hauteur de 100 mètres carrés pour un célibataire. En revanche, cette surface peut paraître insuffisante pour un ménage avec de nombreux enfants.

Par ailleurs, si la défiscalisation des logements locatifs produisait des effets pervers, ce n'est pas le cas de celle applicable aux travaux de réhabilitation des logements de plus de 40 ans, qui visait uniquement à favoriser le maintien dans des conditions de salubrité et de sécurité convenables les logements ultramarins, soumis à des conditions climatiques particulièrement difficiles. Par conséquent, votre commission des finances s'interroge sur la pertinence de la suppression de ce dispositif et souhaite que le gouvernement précise les raisons qui ont présidé à ce choix.

Quant à la **suppression des dispositifs** de défiscalisation s'appliquant aux **logements locatifs libre et intermédiaire, votre commission des finances y est résolument favorable**, sur le principe, étant donné le bilan qui peut en être fait aujourd'hui.

## **2. Un nouveau dispositif qui devrait s'avérer efficace**

Le nouveau dispositif créé par le présent article, qui vise les logements sociaux et, dans une moindre mesure, intermédiaires, semble mieux prendre en compte la réalité des besoins des populations ultramarines que l'actuel dispositif de la loi dite « Girardin ».

Il est **très favorable aux organismes de logement social** puisqu'il prévoit un taux de rétrocession de 60 %, qui implique que 60 % de la réduction d'impôt procurée à l'investisseur sera reversée, par une réduction des loyers et du prix de vente, aux organismes de logement social. Par ailleurs, l'obligation qui est faite aux investisseurs de revendre, au terme d'une période de 5 ans, les logements à l'organisme de logement social devrait contribuer à renforcer le parc des logements sociaux gérés par ces organismes.

Un doute existe quant à la perte d'attractivité de la défiscalisation qui pourrait résulter du fait que les contribuables ne font plus un investissement patrimonial puisqu'ils s'engagent, à terme, à revendre les logements à l'organisme de logement social. L'unique avantage de l'investissement sera en effet la réduction d'impôt qu'il permet d'obtenir.

Toutefois, outre cette réduction d'impôt, **plusieurs éléments permettent de penser que ce dispositif sera attractif** et permettra de mobiliser les investisseurs sur les opérations de construction de logement social.

D'une part, le **taux de défiscalisation, de 50 %**, est **supérieur aux taux généralement applicables actuellement aux dispositifs de défiscalisation en matière de logement**.

D'autre part, le choix d'utiliser le dispositif de défiscalisation des investissements productifs, régi par l'article 199 *undecies* B, plutôt que de réorienter le dispositif de l'article 199 *undecies* A, actuellement applicable au logement, devrait rendre le dispositif plus attractif. En effet, sur le modèle de l'article 199 *undecies* B relatif aux investissements productifs, **la réduction d'impôt se fait en une seule fois, au moment de la réalisation de l'investissement**. A l'inverse, dans le cadre de l'article 199 *undecies* A, la réduction d'impôts est étalée sur une période de 5 ans. Compte tenu du fait qu'il est actuellement difficile pour un investisseur d'évaluer les impôts qu'il devra acquitter pendant 5 ans, et qu'un tel dispositif implique de disposer d'une trésorerie disponible importante ou d'une forte capacité d'emprunt, l'attractivité du modèle 199 *undecies* B paraît meilleure que celle du 199 *undecies* A.

**Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le nouveau dispositif de défiscalisation des investissements en matière de logement social en outre-mer devrait s'avérer efficace.**

### **3. Les implications financières du dispositif**

**Les conséquences budgétaires du dispositif mis en place par le présent article sont particulièrement difficiles à évaluer.**

L'objectif affiché par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer est que l'ensemble des investissements qui se portent actuellement sur les dispositifs de défiscalisation des logements libres et intermédiaires soient transférés sur le nouveau dispositif de défiscalisation du logement social. Il en résulterait un coût net pour l'Etat nul en termes de dépense fiscale. Les incertitudes pesant sur la mise en œuvre du nouveau dispositif de défiscalisation conduisent toutefois votre commission des finances à rester prudente sur cette affirmation.

Un des éléments satisfaisants du présent article est **l'abaissement du seuil déclenchant la nécessité d'un agrément du ministre en charge du budget pour les investissements défiscalisés dans le cadre de ce nouveau régime**. Ce seuil passe en effet de 4,6 millions d'euros à 1 million d'euros, ce qui permettra à l'administration, d'une part, de contrôler plus largement la qualité des opérations de défiscalisation et, d'autre part, d'avoir une meilleure connaissance de l'utilisation de ces dispositifs, aujourd'hui particulièrement lacunaire. L'obligation de déclarer l'ensemble des opérations de défiscalisation relevant de ce nouveau régime, même celles inférieures au seuil d'un million d'euros, participera également à cette meilleure connaissance.

Votre commission des finances vous propose, de manière similaire à ce qui est prévu par les articles 5 et 6 du présent projet de loi, **d'appliquer aux dispositions de l'ancien dispositif de défiscalisation en matière de**

**logement les mêmes conditions d'agrément et de notification que celles prévues par le présent article pour le nouveau dispositif de défiscalisation appliqué au logement social.**

***B. DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE QUI JOUERONT UN RÔLE MAJEUR DANS L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF***

**1. Aider les organismes de logement social dans la mise en œuvre du dispositif**

*a) Des modalités de mise en œuvre complexes*

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont fréquemment été alertés sur les **difficultés techniques qui pourraient surgir dans l'application du nouveau dispositif de défiscalisation**. En effet, en l'état actuel, les organismes sociaux obtiennent leurs financements essentiellement de la LBU et des prêts qu'ils peuvent souscrire par ailleurs, notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

**Or, le nouveau dispositif imposera des financements plus complexes, notamment par la défiscalisation, mais aussi des financements mixtes, provenant à la fois de la LBU et de la défiscalisation.**

Il en résultera pour les organismes de logement social la nécessité de se familiariser avec ces nouvelles procédures de financement par la défiscalisation, pour lesquelles elles ne disposent pas, aujourd'hui, du savoir-faire nécessaire. Votre commission des finances insiste donc pour que les services déconcentrés de l'Etat s'engagent fermement et durablement aux côtés des organismes de logement social pour s'assurer qu'ils s'approprient les nouvelles procédures de financement.

*b) Préserver la LBU*

Si votre commission des finances se félicite des nouvelles possibilités de financement qui résulteront notamment de la combinaison de la défiscalisation et de l'utilisation de la LBU, ils rappellent toutefois la **nécessité de préserver la LBU comme principal outil de financement du logement social**. En effet, les financements privés peuvent contribuer utilement, en appoint, à la politique de logement social mais ils ne doivent pas conduire à un tarissement des financements publics qui serait très préjudiciable.

Votre commission des finances veillera donc à ce que le niveau de la LBU soit préservé dans les prochaines lois de finances.

*c) La nécessité de veiller à la revalorisation des paramètres de financement*

Outre le maintien du niveau de la LBU, votre commission des finances préconise, dans la lignée de son rapport précité de 2008 sur le

logement social en outre-mer, une **meilleure adaptation des paramètres de financement aux opérations de logement social en outre-mer.**

En, effet, si les seuils d'utilisation des financements de la LBU par logement ne sont pas adaptés aux réalités économiques des coûts de construction en outre-mer, les opérations ne pourront se monter, quel que soit le montant global affecté à la LBU par la loi de finances.

De ce point de vue, votre commission des finances a souhaité adapter le plafond fixé pour l'application du dispositif de défiscalisation. De **1.800 euros hors taxes par mètre carré, elle l'a porté à 1.920 euros, afin notamment de prendre en compte l'augmentation du coût de la construction entre les années 2008 et 2009.** Par ailleurs, votre commission des finances estime que le dispositif qui prévoit d'indexer ce montant de 1.800 euros sur l'indice national du coût de la construction déterminé par l'Insee n'est pas pertinent parce qu'il ne prend pas en compte les spécificités géographiques de l'outre-mer qui se traduisent souvent par une évolution des coûts de construction différente de celle de la métropole. Ils vous proposent donc **d'indexer ce montant sur un indice déterminé, collectivité par collectivité, en fonction du coût réel de la construction dans chacune d'entre elles.**

Votre commission des finances se réjouit toutefois des initiatives prises par le gouvernement pour revaloriser de manière substantielle les aides à la pierre et préserver ainsi l'équilibre financier des opérations de logement social. Ainsi, d'après les informations recueillies auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, *« un décret et un arrêté en cours de publication prévoient des revalorisations très significatives des aides pour le logement locatif social (LLS) et très social (LLTS).*

*« Les paramètres de financement du logement social seront réévalués comme suit :*

*« Le montant de l'assiette de subvention est harmonisé sur celui de La Réunion puis augmenté de 10 % ;*

*« La majoration de subvention pour le logement locatif très social est revalorisée exceptionnellement de 1.402 euros, soit 7.500 euros par logement ;*

*« La subvention pour surcharge foncière est réformée, en lien avec la réforme des Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) : la clé de répartition des participations est modifiée : la contrepartie financière obligatoire des collectivités locales passe de 30 % à 20 %. Cette participation peut être réduite à 10 % lorsque les collectivités ont signé des conventions d'action foncière (CAFO). La part de l'Etat augmente de 30 % à 50 % et à 60 % en cas de CAFO.*

*« La majoration d'assiette pour chauffe-eau solaire est revalorisée : L'assiette est majorée du prix réel de l'équipement dans la limite de*

*2.300 euros par logement, ce qui correspond concrètement à une subvention autour de 690 euros par logement contre 169,80 euros précédemment.*

*« Une majoration pour installation d'ascenseur est créée.*

*« En outre, l'assiette de subvention, et l'ensemble des majorations particulières seront revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction en 2008, soit une augmentation de 6,58 %. Les textes prendront directement en compte cette augmentation.*

*« Pour ce qui est de la revalorisation du forfait charges, elle a fait l'objet de l'arrêté du 31 décembre 2008 relatif à la revalorisation de l'allocation logement, publié au JORF du 1<sup>er</sup> janvier 2009 »<sup>1</sup>.*

## **2. Garantir aux entreprises de BTP une transition souple entre les deux dispositifs**

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme proposée par le présent article, votre commission des finances insiste sur la **nécessité de préserver le secteur du BTP dans chaque collectivité d'outre-mer, qui constitue de manière générale un élément essentiel de l'activité et de l'emploi**. Or, la **réforme proposée**, qui vise à transférer l'activité actuellement existante en matière de logement libre et intermédiaire au logement social, **risque de mettre du temps à s'imposer**, pour l'ensemble des raisons évoquées ci-avant, auxquelles s'ajoute le contexte de crise économique.

Les objectifs de construction, fixés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, pour l'ensemble des départements d'outre-mer à « *1.300 logements sociaux en défiscalisation en 2009, puis 1.700 en 2010 et 2.600 en 2011* »<sup>2</sup> pourraient donc mettre davantage de temps à être atteints.

**La disparition de la défiscalisation dans les logements libre et intermédiaire ne doit pas entraîner pour les entreprises de BTP une période « creuse » en matière de marchés de construction**. Or, du fait des difficultés qui pourraient se faire jour dans l'application du nouveau dispositif de défiscalisation, les nouveaux marchés de construction de logements sociaux pourraient mettre un certain temps avant d'atteindre l'ampleur des marchés de logement libre et intermédiaire qui bénéficient actuellement de la défiscalisation.

C'est pourquoi votre commission des finances a souhaité **décaler la date de début de la dégressivité du dispositif actuel de défiscalisation pour le logement intermédiaire**, afin de laisser à ces organismes et aux entreprises de construction la visibilité nécessaire avant de mettre en place la transition entre les deux dispositifs. Il en résultera que la défiscalisation en matière de logement locatif intermédiaire disparaîtra au 1<sup>er</sup> janvier 2014, au lieu du

---

<sup>1</sup> Réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs.

<sup>2</sup> Réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs.

1<sup>er</sup> janvier 2013 dans le texte du projet de loi initial. En raison de l'importance de ses effets pervers, votre commission n'a toutefois pas souhaité revenir sur le calendrier de disparition de la défiscalisation en matière de logement locatif libre.

Enfin, des **aménagements rédactionnels** ont été apportés au dispositif initial du projet de loi.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 20 ainsi rédigé.**

*ARTICLE 20 BIS (nouveau)*

**Intégration du nouveau dispositif de défiscalisation dans les plafonnements des réductions d'impôt sur le revenu**

**Commentaire : le présent article vise à garantir que les plafonnements des niches fiscales votés en loi de finances pour 2009 s'appliqueront également au nouveau dispositif de défiscalisation mis en place par l'article 20 du présent projet de loi.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi de finances pour 2009<sup>1</sup> a mis en place **deux dispositifs de plafonnement des réductions d'impôts sur le revenu**, qui sont toutes deux applicables aux réductions résultant des dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer.

**A. LE PLAFONNEMENT GLOBAL DES NICHES FISCALES**

**L'article 91 de la loi de finances précitée a prévu un plafonnement global** qui a vocation à s'appliquer à un champ très large de réductions d'impôts sur le revenu. Il intègre notamment les réductions d'impôts résultant des articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B du code général des impôts, c'est-à-dire des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

Le dispositif adopté, codifié à l'article 200-0 A du code général des impôts, prévoit que **le total des avantages fiscaux ne peut procurer une réduction d'impôt sur le revenu « supérieure à la somme d'un montant de 25.000 euros et d'un montant égal à 10 % du revenu imposable ».**

Il est par ailleurs prévu une adaptation de ce plafonnement pour prendre en compte le dispositif spécifique de rétrocession, à l'exploitant, d'une partie de la réduction d'impôt obtenue par le contribuable dans le cadre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. En effet, cette rétrocession diminue d'autant l'avantage fiscal net procuré au contribuable. Il est donc logique que le dispositif de plafonnement s'applique sur le montant de la réduction d'impôt après rétrocession et non avant rétrocession.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

## ***B. LE PLAFONNEMENT DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT OBTENUES PAR LA DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER***

Par ailleurs, **l'article 87 du projet de loi de finances pour 2009 a mis en place un plafonnement spécifique qui s'applique aux réductions d'impôts au titre des investissements réalisés en outre-mer.** Ce plafonnement s'applique donc actuellement aux dispositifs de défiscalisation régis par les articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B du code général des impôts.

Tout comme le plafonnement global, il prend en compte la spécificité du mécanisme de la rétrocession de l'article 199 *undecies* B pour garantir que le plafonnement s'appliquera après et non avant rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal.

Inscrit à l'article 199 *undecies* D du code général des impôts, le **plafond de ces réductions d'impôts a été fixé à 40.000 euros.** Toutefois, sur option du contribuable, ce plafond **peut être porté à 15 % de son revenu** pour l'année considérée.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Comme l'indiquait votre rapporteur général dans son commentaire de l'article 43 du projet de loi de finances pour 2009, **le plafonnement des niches fiscales est souhaitable au regard de l'équité fiscale** et son objectif n'est « *pas de réduire la montant global des investissements en outre-mer mais de permettre à un plus grand nombre de contribuables de participer à ces opérations de financement* »<sup>1</sup>. Il vise uniquement à garantir que certains contribuables ne profitent pas de ces dispositifs incitatifs pour réduire excessivement le montant de l'impôt sur le revenu qu'ils acquittent.

Le champ le plus large possible de réductions d'impôts a donc vocation à être englobé dans le plafonnement des niches fiscales, notamment le dispositif créé à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts par l'article 20 du présent projet de loi. Ce plafonnement ne remet pas en cause l'utilité et la finalité des dispositifs de défiscalisation, notamment du dispositif de défiscalisation créé par l'article 20 du présent projet de loi, auquel votre commission des finances est favorable.

**Le I du présent article 20 bis, introduit dans le projet de loi par votre commission des finances, vise donc à englober le nouveau dispositif de défiscalisation en matière de logement social dans le plafonnement spécifique des réductions d'impôt au titre de la défiscalisation en outre-mer.** Ce nouveau dispositif de défiscalisation prévoyant également un

---

<sup>1</sup> Rapport n° 99 – tome III (2008-2009), Philippe Marini, commission des finances, projet de loi de finances pour 2009, page 54.

mécanisme de rétrocession, il est prévu d'adapter le plafonnement pour garantir qu'il s'appliquera après et non avant rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal.

**Le II du présent article 20 *bis* vise quant à lui à intégrer le nouveau dispositif de défiscalisation dans le plafonnement global des niches fiscales** mis en œuvre par l'article 200-0 A du code général des impôts, en tenant compte également du mécanisme de rétrocession.

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

**Décision de la commission : votre commission a inséré un article 20 *bis* (nouveau) ainsi rédigé.**

*ARTICLE 20 TER (nouveau)*

**Avis des collectivités territoriales d'outre-mer sur les opérations de défiscalisation mises en œuvre sur leur territoire**

**Commentaire : le présent article vise à prévoir que les collectivités territoriales d'outre-mer seront avisées des opérations de défiscalisation mises en œuvre sur leur territoire et pourront rendre un avis sur ces opérations.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts prévoient chacun un **dispositif d'agrément par le ministre chargé du budget de certaines opérations de défiscalisation**. Cet agrément n'est obligatoire pour l'ensemble des opérations. Dans certains cas, il faut que le montant global de l'opération dépasse le seuil de 4,6 millions d'euros pour qu'un agrément soit exigible<sup>1</sup>.

Les critères posés par l'article 217 *undecies* sont que l'agrément est délivré lorsque l'investissement :

« a) *Présente un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé ; il ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;*

« b) *Poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans ce département ;*

« c) *S'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;*

« d) *Garantit la protection des investisseurs et des tiers ».*

**En dehors des cas d'agrément, la loi ne prévoit aucun dispositif obligatoire de notification au ministre chargé du budget pour les opérations d'investissements.** Toutefois, le dispositif proposé pour la défiscalisation en matière de logement social par l'article 20 du présent projet de loi prévoit une notification de l'ensemble des opérations, même celles dont le montant est inférieur au seuil de défiscalisation. Votre commission a d'ailleurs étendu cette notification à l'ensemble des opérations de défiscalisation des investissements en outre-mer, au travers d'amendements aux articles 5, 6 et 20 du projet de loi initial.

---

<sup>1</sup> Les entrepreneurs qui investissent dans leur propre entreprise bénéficient toutefois de seuils préférentiels.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il ressort de cette procédure que **les collectivités territoriales d'outre-mer ne sont pas consultées sur les opérations de défiscalisation mises en œuvre sur leur territoire**. Seul l'Etat prend en charge l'étude des dossiers de défiscalisation et détermine si l'opération présente un intérêt économique et poursuit l'objectif de créations d'emplois.

Or, d'après les informations recueillies par votre commission des finances, certaines collectivités territoriales d'outre-mer souhaiteraient pouvoir intervenir dans les procédures d'agrément des opérations de défiscalisation.

Cette intervention paraît justifiée puisque les collectivités peuvent avoir, au niveau local, une vision claire de l'intérêt économique des investissements réalisés. Elle s'inscrit également dans les **principes mêmes de la décentralisation**, en accordant aux collectivités territoriales un droit de regard sur des opérations qui les concernent prioritairement.

Votre commission des finances vous propose donc l'adoption d'un article additionnel qui constitue un premier pas en ce sens, en prévoyant que, conjointement aux notifications qui sont envoyées aux services du ministère en charge du budget, **des notifications sont envoyées aux collectivités territoriales, préalablement à la réalisation de l'opération de défiscalisation**. Cette notification concernerait l'ensemble des dispositifs de défiscalisation en outre-mer, qu'ils relèvent des articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies* ou 217 *duodecies* du code général des impôts.

Suite à cette notification, **la collectivité territoriale pourra rendre un avis** et formuler ses observations sur chaque projet d'opération de défiscalisation. **Cet avis demeure un avis simple**, qui ne lie pas les services de l'Etat, notamment lorsqu'ils ont à se prononcer sur la délivrance d'un agrément. Votre commission estime que le gouvernement pourra utilement entamer une réflexion, au regard du bilan de ce premier dispositif, sur les modalités de mise en œuvre d'un avis des collectivités territoriales qui pourrait être contraignant.

**Décision de la commission : votre commission a inséré un article 20 *ter* (nouveau) ainsi rédigé.**

## ARTICLE 21

### **Extension du champ de compétence de l'agence nationale de l'habitat à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**

**Commentaire : le présent article vise à étendre le champ de compétence de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) aux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### *A. L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT*

L'agence nationale de l'habitat (ANAH) a été créée par la loi de finances rectificative du 31 décembre 1970<sup>1</sup> sous la forme d'un établissement public administratif. Sa mission, qui a été étendue par la loi du 13 décembre 2000<sup>2</sup> relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est **d'aider à la rénovation du parc privé de logements**, tant pour les bailleurs que pour les propriétaires occupants. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement<sup>3</sup> a une nouvelle fois étendu les pouvoirs de l'ANAH qui peut désormais recevoir des subventions non seulement de l'Etat mais également de personnes morales publiques ou privées.

Par ailleurs, l'ANAH perçoit le produit de la taxe sur les logements vacants instituée dans les agglomérations de plus de 200.000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

**En 2006, l'ANAH a financé la réhabilitation de 133.400 logements** : 60.400 par les propriétaires bailleurs, 53.700 par les propriétaires occupants et 19.300 par les syndicats de copropriétaires.

##### *B. LES COMPÉTENCES DE L'ANAH DANS LES DOM*

Actuellement, **les dispositions relatives à l'ANAH sont applicables dans les départements d'outre-mer, mais ni dans les collectivités d'outre-mer, ni en Nouvelle-Calédonie**. Certaines de ces collectivités, notamment la Polynésie française ou Wallis-et-Futuna, disposent de la compétence en matière de politique de l'habitat ; elles peuvent ainsi mener des politiques propres tout en étant accompagnées par l'Etat à travers les contrats de développement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 70-1283 de finances rectificative pour l'année 1970.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1208, dite « loi SRU ».

<sup>3</sup> Loi n° 2006-872.

Par ailleurs, le décret d'application qui précise les bénéficiaires des subventions de l'ANAH exclut expressément de leur liste les propriétaires occupants dans les départements d'outre-mer. L'ANAH n'y finance donc que les travaux de réhabilitation des propriétaires bailleurs. Le choix a été fait de faire financer les aides aux propriétaires occupants par la LBU plutôt que par des subventions de l'ANAH.

Si votre commission des finances reconnaît les contraintes spécifiques à l'outre-mer en ce domaine, notamment en matière de capacité de financement et de dégradation des habitations, elle s'interroge toutefois sur la pertinence de ce champ d'intervention. Il apparaît en effet que, soit l'ANAH est compétente pour l'ensemble des propriétaires, comme en métropole, soit elle ne l'est pour aucun, du fait des spécificités de la situation ultramarine. **Le gouvernement pourra donc utilement apporter les éclairages nécessaires sur cette situation.**

### ***C. LE BILAN DE L'ACTION DE L'ANAH DANS LES DOM***

D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **l'ANAH a permis, en 2008, la réhabilitation de 523 logements dans les DOM**, pour un montant total de subventions de 11,4 millions d'euros, soit environ 21.800 euros par logement réhabilité.

Le tableau ci-après présente un bilan de l'action de l'ANAH dans les DOM depuis 2006. Il fait notamment apparaître une forte augmentation du coût des réhabilitations et une stagnation globale du nombre de logements concernés.

**Activité de l'ANAH dans les DOM depuis 2006**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Nombre total de logements réhabilités</b>	502	567	523
- <b>dont Guyane</b>	95	136	120
- <b>dont Martinique</b>	308	309	288
- <b>dont La Réunion</b>	22	72	53
- <b>dont Guadeloupe</b>	77	50	62
<b>Montants annuels (en millions d'euros)</b>	7,1	10,5	11,4

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

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article prévoit l'insertion, dans le code de la construction et de l'habitation, d'un article L. 371-5 nouveau, qui dispose que **les articles du même code relatifs à l'agence nationale de l'habitat sont applicables, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

Ainsi, il **étend la compétence de l'ANAH aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.** L'exposé des motifs du présent article précise que le décret d'application prévu par l'article L. 371-5 susvisé conservera les modalités d'intervention de l'ANAH actuellement applicables dans les DOM, c'est-à-dire un champ restreint aux propriétaires bailleurs, tandis que l'Etat continuera d'intervenir directement au bénéfice des propriétaires occupants.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre commission des finances est favorable à l'extension de compétence proposée par le présent article.** En effet, la situation du logement à Mayotte, décrite notamment dans son rapport d'information sur l'immigration clandestine dans cette collectivité<sup>1</sup>, justifie pleinement que l'ANAH y intervienne pour remédier à la situation de délabrement d'une grande partie du parc d'habitation. Par ailleurs, dans la perspective de la départementalisation de l'île, l'intervention de l'ANAH n'en est que plus justifiée. Le rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » relevait ainsi, dans son rapport de suivi sur la politique du logement en outre-mer<sup>2</sup>, que *« le projet d'extension de la compétence de l'ANAH à Mayotte [...] se justifie par la perspective de la départementalisation de cette collectivité territoriale et par la situation particulièrement dramatique du logement à Mayotte ».*

L'extension de la compétence de l'ANAH à Saint-Pierre-et-Miquelon répond moins directement à une situation d'urgence sociale.

Si votre commission des finances salue l'élargissement du champ de compétence géographique de l'ANAH, elle souhaite toutefois que son action dans les nouveaux territoires où elle interviendra ne se fasse pas au détriment des DOM où elle est déjà présente actuellement. Les besoins de Mayotte en termes de réhabilitation de logements nécessitent en effet des financements supplémentaires et un effort qui s'ajoutera à celui déjà consacré aux DOM.

Enfin, **vosre commission a retardé d'un an l'entrée en vigueur du dispositif du présent article**, initialement prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ce délai

---

<sup>1</sup> Rapport n° 461 (2007-2008), « Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine », Henri Torre, rapporteur spécial, commission des finances.

<sup>2</sup> Rapport n° 355 (2007-2008), « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Henri Torre, rapporteur spécial, commission des finances.

supplémentaire permettra notamment la parution du décret qui doit définir, d'après les dispositions du présent article, les conditions d'application de l'extension du champ de compétence de l'ANAH. Il paraît également préférable de ne pas prévoir une extension rétroactive du champ de compétence de l'ANAH.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 21 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 22

### **Possibilité de cession à titre onéreux des parcelles libres de la zone dite des cinquante pas géométriques à toute personne physique ou morale**

**Commentaire : le présent article vise, en Martinique et en Guadeloupe, à rendre possibles les cessions à titre onéreux de terrains libres, situés dans la zone dite des cinquante pas géométriques, à toute personne physique ou morale.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### **A. LA ZONE DITE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES**

La zone dite des cinquante pas géométriques résulte d'une création de Colbert. Elle se définissait alors, dans les rivages français des Antilles, comme une bande littorale, d'une largeur correspondant à « 50 pas du roi », comptés à partir du rivage de la mer, relevant du domaine public de l'État inaliénable et imprescriptible et utilisée sous l'Ancien Régime à des fins militaires, dans un souci de protection des habitants. Puis, en raison d'une accumulation de plusieurs textes contradictoires, **des incertitudes juridiques relatives au statut des propriétés appartenant à cette zone sont apparues.**

En pratique, la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain déjà délimitée réglementairement, d'une largeur approximative de 81,2 mètres, dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,2 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer.

**La « loi littoral » de 1986<sup>1</sup> a reclassé cette zone dans le domaine public maritime de l'État, inaliénable et imprescriptible.** Il en résulte qu'aucune cession, même à titre onéreux, ni aucune appropriation par prescription n'est possible. Ainsi, l'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que « *la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques [...] fait partie du domaine public maritime de l'Etat* ». Toutefois, en raison des incertitudes juridiques antérieures, l'ensemble de la zone n'est pas classée dans le domaine public maritime de l'Etat. Ces exceptions concernent les personnes privées ou publiques qui peuvent justifier de leur titre, les terrains domaniaux gérés par l'Office national des forêts et les

---

<sup>1</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

immeubles qui dépendent soit du domaine public autre que maritime, soit du domaine privé de l'État affecté aux services publics.

La loi « littoral » précitée avait pour objectif, d'une part, de protéger les espaces naturels littoraux compris dans la zone des cinquante pas et, d'autre part, de **faciliter la cession aux communes et aux occupants de bonne foi des terrains situés dans cette zone** avant la publication de ladite loi. **Toutefois, elle n'a pu atteindre ces objectifs**, du fait notamment de la poursuite du mouvement d'occupation illégale de la zone. La conséquence en a été, comme l'indique le rapport de la commission des affaires économiques du Sénat sur la loi de 1996 relative à la zone des cinquante pas géométriques<sup>1</sup>, *« une situation inextricable [qui] résulte de la succession des strates législatives, pour plusieurs catégories d'occupants »* ainsi que des *« problèmes d'aménagement, du fait notamment de l'existence de parcelles non occupées ou « dents creuses » et de parcelles récemment « squattées » ou encore de la nécessité de résorber l'habitat insalubre »*.

La loi de 1996<sup>2</sup> précitée s'est donc fixé pour objectif :

- d'une part, **la délimitation des zones urbaines et des espaces naturels au sein de la zone dite des cinquante pas géométriques ;**

- d'autre part, **la possibilité de cession, soit à titre gratuit, aux communes ou aux organismes d'habitat social soit, à titre onéreux, aux particuliers, des seuls terrains situés dans des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse au sein de cette zone.**

Conformément à l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, les cessions aux communes ou aux organismes de d'habitat social doivent *« avoir pour but la réalisation par la commune d'opérations d'aménagement social ou la réalisation par les organismes compétents d'opérations d'habitat social »*. Il en résulte que **les communes ne peuvent disposer librement des terrains appartenant à la zone des cinquante pas géométriques qui leur sont cédés.**

Par ailleurs, **la cession à titre onéreux à des particuliers est strictement encadrée** puisqu'elle est limitée, par application des articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, aux occupants qui y ont édifié ou fait édifier, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995, des constructions à usage d'habitation ou affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel.

Ces dispositions sont spécifiques aux départements de Guadeloupe et de Martinique. En effet, comme l'indique le rapport précité sur la loi de 1996, *« à la Réunion, la situation des occupants sans titres fut résolue notamment*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 113 (1995-1996) fait au nom de la commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

<sup>2</sup> Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

par la publication d'un décret du 13 janvier 1922 » et, « en Guyane, le problème de l'occupation sans titre ne se posa pas ». Il en résulte que la question de l'occupation, de la gestion et de la mise en valeur des zones des cinquante pas géométriques ne se pose aujourd'hui qu'en Guadeloupe et en Martinique.

## **B. LES AGENCES DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE**

### **1. Les deux missions des agences**

Aux fins de mise en œuvre des objectifs ainsi fixés, l'article 4 de la loi précitée de 1996 a **créé dans chacun des deux départements de la Guadeloupe et de la Martinique, un établissement public appelé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques »**. Les terrains qui relèvent de la compétence de ces deux agences correspondent uniquement aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse dans la zone dite des cinquante pas géométriques. Ainsi, à titre d'exemple, la zone de compétence de l'agence de Guadeloupe représente 18 % de la bande des cinquante pas géométriques, soit environ 800 hectares.

La mission de ces agences est d'établir, après consultation de chacune des communes concernées, un **programme d'équipement des terrains situés dans leur champ de compétence**, ces terrains étant mis gratuitement à disposition de chaque agence par l'État.

Elles sont par ailleurs **consultées par les services préfectoraux sur la compatibilité entre les projets de cessions** à titre gratuit ou à titre onéreux envisagés par le préfet **et le programme d'équipement** des terrains en voirie et réseaux divers établi par elles.

Pour exercer ces missions, chaque agence est administrée par un conseil d'administration qui comprend sept représentants de l'Etat, six représentants élus des collectivités territoriales (quatre représentants des communes, un du conseil général et un du conseil régional), deux représentants de l'agence d'urbanisme et d'aménagement et deux personnalités qualifiées, « choisies en raison de leur compétence dans le domaine de l'urbanisme et de leur connaissance du littoral »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 pris pour l'application des articles 4 à 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

## 2. Le financement des agences

L'article 7 de la loi précitée de 1996 prévoit quatre types de ressources pour les agences de Guadeloupe et de Martinique :

« 1° Des **subventions** de la Communauté européenne, de l'Etat et des collectivités territoriales ;

2° Des **redevances d'occupation du domaine public de l'Etat dues au titre des parcelles des espaces urbains ou des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités selon les modalités de l'article L. 89-1 du code du domaine de l'Etat ;**

3° Des **produits des cessions intervenues** [...] ;

4° Des **produits respectifs de la taxe spéciale d'équipement prévue par les articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts** ».

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'a pas été en mesure de fournir à votre commission des finances le détail des ressources procurées aux agences par chacune de ces sources de financement. Il indique toutefois que « *les ressources des agences sont de l'ordre de 2 millions d'euros annuellement, en moyenne, pour chacune d'elles. Elles sont essentiellement constituées de la taxe spéciale d'équipement* ».

## 3. Le bilan des agences

D'après les informations fournies à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, **le bilan des agences est mitigé**. En effet, l'acquisition effective de titres de propriétés par les particuliers est faible comparativement au nombre de demandes d'acquisition de parcelles de terrain déposées.

Une centaine d'actes de cession ont été publiés, tant en Guadeloupe qu'en Martinique, pour environ 2.000 dossiers déposés dans chacune des préfectures. Les difficultés qui expliquent le faible succès de cette procédure tiennent en partie au prix de cession et, pour une autre partie, à la procédure de cession elle-même.

Par ailleurs, les terrains libres situés dans des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse sur lesquels aucune construction n'a été édiflée avant 1995 ne peuvent être cédés aux communes qu'en vue de la réalisation des équipements d'intérêt public définis à l'article L. 156-3 du code de l'urbanisme cité ci-avant. Or, certaines parcelles ne sont pas d'une taille suffisante pour accueillir de tels équipements. Il en résulte que certaines d'entre elles ne peuvent être cédées aux communes dans le cadre défini par la loi précitée de 1996.

Enfin, d'après les informations recueillies par votre commission des finances, **un projet de réforme législative et réglementaire serait en cours**

**de préparation pour répondre aux difficultés rencontrées tant en matière de transfert de terrains aux communes et opérateurs d'habitat social que de lutte contre les constructions illicites ou encore d'équipement et d'aménagement des espaces urbains.**

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

### ***A. DES POSSIBILITÉS DE CESSION ÉLARGIES***

Le présent article propose d'**ouvrir la possibilité de déclasser aux fins de cession à titre onéreux, à des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, les terrains libres de toute occupation, délimités dans la zone des cinquante pas et se situant dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse.**

Ainsi, par rapport au droit actuel, le dispositif proposé permettra de céder, à titre onéreux, à des personnes privées, des terrains libres de toute occupation qui, pour être cédés, doivent, en l'état actuel du droit, comprendre un immeuble édifié avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

Cette mesure fait l'objet de l'insertion d'un article L. 5112-4-1 nouveau au chapitre II du titre premier du livre premier de la cinquième partie du code général de la propriété des personnes publiques. Ce chapitre étant relatif aux « *dispositions particulières à la Guadeloupe et à la Martinique* », la possibilité ouverte par le présent article ne s'appliquerait que dans ces deux départements d'outre-mer.

### ***B. UN DISPOSITIF SOUMIS À PLUSIEURS CONDITIONS***

Cette possibilité de cession est soumise à **plusieurs conditions cumulatives** :

- d'une part, les cessions doivent respecter les dispositions « *du neuvième alinéa de l'article L. 156-2 et de l'article L. 156-3 du code de l'urbanisme* », c'est-à-dire **ne pas contrevenir à l'aménagement d'espaces naturels ouverts présentant le caractère de coupures d'urbanisation** entre les zones urbanisables, ne pas concerner des plages, espaces boisés, parcs ou jardins publics et respecter la délimitation prévue par le plan local d'urbanisme ;

- d'autre part, les cessions ne pourront concerner que les terrains délimités selon les modalités prévues aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques. Il en résulte que la possibilité de cession n'est ouverte **que pour les terrains libres et délimités comme tels par les agences des cinquante pas géométriques** ;

- enfin, cette possibilité de cession ne sera ouverte que « *dès lors que les acquéreurs potentiels visés à l'article L. 5112-4 ont décidé de ne pas en*

*demander la cession* ». Cette disposition vise à garantir que la cession à titre onéreux à des personnes privées ne sera possible **que si aucune commune ni aucun organisme d’habitat social n’a souhaité se porter acquéreur**, à titre gratuit, de la parcelle libre, conformément aux dispositions actuellement applicables.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. RÉPONDRE AUX BLOCAGES ACTUELS

La situation juridique actuelle des parcelles libres de toute occupation et délimitées dans des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, au sein de la zone des cinquante pas géométriques, pose problème. En effet, **les possibilités de cession actuellement ouvertes**, que ce soit à titre gratuit ou à titre onéreux, **ne permettent apparemment pas de régler le sort de l’ensemble des parcelles concernées**.

Ainsi, certaines parcelles ne peuvent ni être cédées à des personnes privées, puisqu’elles sont libres de toute occupation, ni être cédées à des personnes publiques, parce que leur structure et leur taille ne conviennent pas à la réalisation des opérations d’aménagement à des fins d’utilité publique ou des opérations d’habitat social.

De ce point de vue, la modification proposée par le présent article doit être saluée car elle vise à prendre acte de la situation réelle des zones des cinquante pas et à **y apporter une réponse concrète**.

#### B. UN DISPOSITIF BIEN ENCADRÉ ET FAVORABLE AUX AGENCES

Par ailleurs, les conditions qui doivent être respectées pour permettre l’application du dispositif prévu par le présent article paraissent suffisantes pour **garantir qu’il n’y aura pas d’abus de la nouvelle possibilité de cession ouverte**.

Ainsi, il est prévu que les cessions ne pourront pas concerner des terrains présentant le caractère d’une coupure d’urbanisation entre des zones urbanisables. Il en résulte que **seule la densification des quartiers urbanisés existants sera rendue possible**.

Par ailleurs, il est expressément indiqué que les terrains visés ne pourront faire l’objet de cessions à titre onéreux à des personnes privées qu’à la condition que les communes et les organismes d’habitat social qui le peuvent n’aient pas souhaité les acquérir à titre gratuit. Le dispositif **ne remet donc pas en cause la primauté des communes et des organismes d’habitat social sur ces parcelles**.

Enfin, l’exposé des motifs de l’article indique que *« le produit des cessions sera reversé aux agences »*. Cet élément n’est pas inscrit dans le texte

du présent article mais, d'après les informations recueillies par votre commission des finances, il a été jugé préférable, lors de l'examen du présent texte par le Conseil d'État, de prévoir, s'agissant d'une mesure de nature budgétaire, que cette disposition ferait l'objet d'une inscription dans le prochain projet de loi de finances. Votre commission souhaite que le gouvernement s'engage effectivement dans cette voie ce qui permettra aux agences de disposer de ressources supplémentaires résultant de la cession de ces parcelles.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 22 sans modification.**

## ARTICLE 23

### **Prolongation de la durée de vie des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques**

**Commentaire : le présent article prévoit la possibilité d'étendre pour une durée de cinq ans, renouvelable deux fois, la durée de vie des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Pour le détail des missions et du fonctionnement des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, votre commission des finances renvoie au commentaire de l'article 22 du présent projet de loi.

Ces agences ont été créées par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996<sup>1</sup> pour une **durée initiale de dix ans**, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997. Cette durée a été **étendue à quinze ans** par l'article 52 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003<sup>2</sup>. A l'époque, cette extension de cinq années avait été justifiée par les délais de nomination de leurs directeurs, intervenus le 16 février 2001, qui avaient retardé d'autant l'entrée en fonctionnement de ces agences.

Ainsi, les deux agences de la zone dite des cinquante pas géométriques (Martinique et Guadeloupe) **doivent, selon le droit en vigueur, disparaître au 1<sup>er</sup> janvier 2012.**

#### **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

Le présent article propose de modifier l'article 4 de la loi précitée de 1996, pour prévoir qu'un décret pourra prolonger, pour une durée de cinq ans renouvelable deux fois, la durée de vie des agences des cinquante pas.

**Il en résulte que ces agences pourront être maintenues jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2027.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 96-1421 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations recueillies par votre commission des finances auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, et comme rappelé dans le commentaire de l'article 22 du présent projet de loi, le bilan des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques est mitigé.

De nombreux secteurs urbanisés manquent encore d'équipements, l'ensemble des dossiers de cessions n'a pas été traité et le sort de l'ensemble des parcelles de la zone dite des cinquante pas géométriques n'a pas été réglé. **Il paraît donc justifié de prolonger la durée de vie des agences susvisées, afin qu'elles mènent à leur terme leur mission**, en utilisant notamment la nouvelle possibilité de cession ouverte par l'article 22 du présent projet de loi.

Pour ces raisons, votre commission des finances est favorable à la prolongation de la durée de vie des agences. Elle relève toutefois que prévoir une prolongation de 5 ans, renouvelable deux fois, soit une prolongation potentielle de 15 ans, qui s'ajoute à l'extension de 10 à 15 ans de leur durée de vie initiale, masque en réalité la volonté de prolonger leur durée de vie tant que leurs missions ne seront pas achevées, sans que l'on ait une idée précise du temps que cela pourra prendre.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 23 sans modification.**

## ARTICLE 24

### **Indexation et augmentation du plafond des taxes spéciales d'équipement au profit des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques**

**Commentaire : le présent article prévoit l'augmentation à 1.700.000 euros du plafond des taxes spéciales d'équipement au profit des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques et leur indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les sources de financement des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques ont été détaillées dans le commentaire de l'article 22 du présent projet de loi. Il est renvoyé à ce commentaire.

D'après les informations lacunaires transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, *« les ressources des agences sont de l'ordre de 2 millions d'euros annuellement, en moyenne, pour chacune d'elles. Elles sont essentiellement constituées de la taxe spéciale d'équipement »*.

En effet, les articles 1609 C et 1609 D du code général des impôts, mettent en place, respectivement pour la Guadeloupe et la Martinique, des **taxes spéciales d'équipement destinées à financer les agences des cinquante pas dans la réalisation de leurs missions.**

Le montant de la taxe est fixé, chaque année, par le conseil d'administration de l'agence après consultation des communes concernées. Les articles 1609 C et 1609 D précités disposent que le montant de la taxe est ensuite réparti *« entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle dans les communes dont une partie du territoire est comprise dans la zone de compétence de l'agence »*. L'assiette des taxes est déterminée de manière analogue à celles de chacune des quatre principales taxes directes locales, auxquelles elles s'ajoutent. Comme l'ensemble des taxes spéciales d'équipement, notamment celles perçues au profit des établissements publics fonciers, ces taxes sont ainsi **dues par tous les contribuables passibles des impôts directs locaux dans la limite de la zone de compétence des établissements publics.**

Le deuxième alinéa des articles 1609 C et 1609 D précités prévoit le **plafonnement du montant de chaque taxe spéciale d'équipement à 1,525 million d'euros.**

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article propose de modifier le deuxième alinéa des articles 1609 C et 1609 D précités pour y apporter deux changements :

- d'une part, **l'augmentation du plafond** des taxes spéciales d'équipement, qui passerait de 1,525 million d'euros par an à **1,7 million d'euros** par an, soit une hausse de 11,5 % ;

- d'autre part, **l'indexation de ce montant sur « la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ».**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre commission des finances est favorable au principe de l'actualisation et de l'indexation du plafond des taxes spéciales d'équipement.** En effet, les agences ont besoins de ressources financières croissantes, du fait notamment de l'augmentation des coûts de l'aménagement et de la construction en outre-mer.

Cela est d'autant plus vrai que les ressources procurées par les taxes spéciales d'équipement sont les ressources essentielles des agences et que les objectifs qui leur ont été fixés initialement ne sont pas encore atteints, ce qui explique notamment la prolongation de leur durée de vie par l'article 23 du présent projet de loi.

D'après les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le plafond actuel, de 1,525 million d'euros, a été fixé en 2002. Son augmentation à 1,7 million d'euros poursuit ainsi l'objectif d'une actualisation, depuis cette date, sur la base de l'indice annuel des prix à la consommation hors tabac.

L'indexation de ce plafond sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu transpose au plafond de ces taxes spéciales d'équipement une indexation déjà prévue pour d'autres plafonds tels que, par exemple, celui de la déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires ou celui de la déduction de 10 % sur les pensions. Il résulte d'une pratique courante en loi de finances initiale que **les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu soient actualisés en fonction de l'évolution des prix hors tabac** pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus. Par exemple, l'article 2 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> a prévu une indexation à 2,9 % du barème de l'impôt sur le revenu, correspondant à l'évolution des prix hors tabac entre 2007 et 2008. De fait, l'indexation du plafond des taxes spéciales d'équipement au profit des agences des cinquante pas géométriques sur la limite supérieure de la première tranche du

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

barème de l'impôt sur le revenu **entraîne son indexation sur l'inflation hors tabac.**

Si votre commission des finances soutient l'indexation proposée par le présent article, elle regrette toutefois que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer n'ait pas été en mesure de lui fournir le détail des ressources dont bénéficient chacune des deux agences des cinquante pas et, notamment, des taxes spéciales d'équipement. Il ressort du dispositif proposé que ces montants doivent être proches ou égaux au plafond actuel, ce qui justifie le relèvement de ce plafond.

**Votre commission des finances a prévu que l'indexation du plafond des taxes débute en 2010 et non en 2009**, comme le prévoyait le texte du projet de loi déposé en juillet 2008 au Sénat.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 24 ainsi rédigé.**

*ARTICLE 25*

**Extension à l'ensemble des collectivités territoriales de Guyane et à leurs groupements des concessions et cessions d'immeubles domaniaux en vue de la constitution de réserves foncières**

**Commentaire : le présent article prévoit l'extension à l'ensemble des collectivités territoriales de Guyane et à leurs groupements de la possibilité de concessions et de cessions d'immeubles domaniaux, en vue de la constitution de réserves foncières.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit, en Guyane, certaines dispositions spécifiques relatives aux concessions et aux cessions des immeubles appartenant au domaine privé de l'Etat. L'objectif de ces dispositions, qui prévoient la possibilité de concessions et de cessions à titre gratuit des immeubles du domaine privé de l'Etat, est de faciliter les opérations d'aménagement mises en œuvre par les collectivités territoriales guyanaises et par l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG).

L'article L. 5142-1 précité dispose ainsi que **les immeubles du domaine privé de l'Etat** peuvent faire l'objet :

- de **concessions gratuites aux collectivités territoriales lorsque celles-ci les affectent à l'aménagement d'équipement collectifs, à la construction de logements à vocation très sociale ou à des services et usages publics ;**

- de cessions gratuites aux titulaires des concessions mentionnées ci-dessus ;

- de **cessions gratuites aux communes ou à un établissement public foncier en vue de la constitution de réserves foncières.** Dans le cas d'une cession à un établissement public foncier, la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble cédé doit donner son accord préalablement à cette cession.

Enfin, cet article prévoit également la **possibilité de cession gratuite aux collectivités territoriales des immeubles dépendants du domaine privé** de l'Etat dont l'expropriation a été déclarée d'utilité publique en vue de les affecter à l'aménagement d'équipement collectifs, à la construction de logements à vocation très sociale ou à des services et usages publics.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le présent article propose **d'étendre les possibilités susvisées** de concessions et de cessions à titre gratuit actuellement ouvertes par l'article L. 5142-1 précité **à l'ensemble des collectivités territoriales guyanaises et à leurs groupements**.

La possibilité de bénéficier de la cession gratuite de foncier en vue de constituer des réserves foncières ne sera donc plus limitée aux communes et aux établissements publics fonciers mais **étendue à la région, au département et aux groupements de communes**. Ces collectivités devront en ce cas recueillir l'accord préalable de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble cédé.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a souligné, en 2008, dans son rapport d'information sur le logement en outre-mer<sup>1</sup>, les difficultés particulières résultant, en outre-mer, des faibles ressources foncières disponibles pour la construction de nouveaux logements, notamment de logements sociaux.

**Le dispositif proposé par le présent article va dans le sens préconisé par votre commission des finances** en proposant de nouveaux outils ayant pour objectif de faciliter la constitution de réserves foncières en Guyane, en étendant à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de prétendre à la cession gratuite, à leur profit, des immeubles domaniaux de l'Etat.

Votre commission des finances est donc favorable au dispositif proposé par le présent article du projet de loi, dont elle a cependant **clarifié la rédaction**.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 25 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 355 (2007-2008) précité, « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Henri Torre, rapporteur spécial, commission des finances.

## **TITRE III :**

### **LA CONTINUITÉ TERRITORIALE**

#### *ARTICLE 26*

#### **Création d'un fonds de continuité territoriale**

**Commentaire :** le présent article prévoit la création d'un fonds de continuité territoriale regroupant le dispositif du passeport-mobilité étudiant et la dotation de continuité territoriale.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Deux principaux outils ont été mis en place pour contribuer à la politique de continuité territoriale de l'outre-mer français : **la dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité.**

##### *A. LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE*

#### **1. Les principes posés par la loi de programme de 2003**

La dotation de continuité territoriale, qui résulte de l'article 60 de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer<sup>1</sup>, est une enveloppe budgétaire attribuée aux régions d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Elle évolue au même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Son objectif est de **contribuer à faciliter les déplacements de personnes, essentiellement des résidents de ces collectivités, entre leur collectivité d'origine et la métropole.** Elle constitue ainsi une aide au transport aérien, qui prend la forme d'un bon accordé au passager et permettant une diminution du prix du billet d'avion, utilisé dans des conditions que doit déterminer la collectivité bénéficiaire de la dotation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-660.

Le montant de la dotation de continuité territoriale, inscrit en loi de finances **pour l'année 2008, est de 33,3 millions d'euros**<sup>1</sup>. Son dispositif a connu un relatif succès, comme en témoigne le nombre de bons émis figurant dans le tableau ci-après.

**Utilisation globale de la dotation de continuité territoriale depuis 2005<sup>2</sup>**

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Montant de la dotation</b>	28.990.173	29.883.199	30.602.933
<b>Dotation consommée</b>	24.495.212	26.852.232	47.729.917
<b>Nombre de bons émis</b>	58.151	71.698	121.553

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

---

<sup>1</sup> Le chiffre pour l'année 2009 n'est pas disponible, la loi de finances initiale pour 2009 ayant déjà mis en œuvre la globalisation des crédits de la dotation de continuité territoriale et du passeport-mobilité, comme le prévoit le présent article.

<sup>2</sup> Le secrétariat à l'outre-mer indique que « la remontée des informations [concernant la dotation de continuité territoriale] a toujours été difficile, rendant délicats le suivi de la mesure et la précision pour les années à venir ». Les chiffres fournis sont donc à prendre avec précaution.

**Détail par collectivité de l'utilisation de la dotation de continuité territoriale en 2007**

*(en millions d'euros)*

	Année 2007		
	Dotation	Consommation	Nombre de bons émis
Guadeloupe	6.223.869	4.876.800	28.788
Martinique	5.172.848	11.442.502	35.121
La Réunion	8.602.244	20.007.307	38.730
Saint-Pierre-et-Miquelon	120.468	174.860	703
Mayotte	1.739.772	2.377.359	3.609
Wallis-et-Futuna	299.332	291.134	1.271
Polynésie française	4.332.068	3.722.684	3.530
Nouvelle Calédonie	4.112.332	4.837.271	9.801
<b>Total</b>	<b>30.602.933</b>	<b>47.729.917</b>	<b>121.553</b>

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

**2. Les difficultés d'application de la dotation de continuité territoriale**

Plusieurs obstacles sont apparus dans la mise en œuvre du dispositif prévu par la loi de programme pour l'outre-mer précitée de 2003.

D'une part, les collectivités territoriales d'outre-mer ont mis du temps à s'approprier le **dispositif, qui a donc été retardé dans sa mise en œuvre**. Le montant de la dotation consommée, largement supérieur à la dotation versée, en 2007, témoigne ainsi de la récupération des montants des années antérieures non consommés. Par ailleurs, la Guyane n'a jamais mis en place le dispositif prévu.

D'autre part, **l'Union européenne et les collectivités territoriales concernées n'ont jamais contribué à financer les actions de continuité territoriale** mises en œuvre grâce à la dotation de continuité territoriale, alors que tel était l'objectif du dispositif lors de sa création.

Enfin, **les conditions d'application du dispositif**, sous la responsabilité des collectivités concernées, et d'octroi des aides **sont**

**particulièrement disparates.** D'après les informations recueillies par votre commission des finances auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, certaines attributions s'avèrent non conformes à la finalité du dispositif tel que prévu par la loi et les crédits ont été très inégalement consommés par les régions.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes en 2008<sup>1</sup> concluait ainsi, au sujet de la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer, que *« la masse critique d'un financement associant l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer et l'Europe est loin d'avoir été atteinte, si bien que la seule dotation de l'Etat n'a pas permis de servir à toute la population concernée une aide significative. Laissant aux collectivités bénéficiaires de la dotation le soin de fixer elles-mêmes les critères d'attribution, il est résulté du dispositif une situation confuse, des disparités selon les territoires et des effets d'aubaine, propices à un usage détourné de ces concours financiers publics. Enfin l'Etat n'a pas mis en place un système d'évaluation fiable et cohérent des effets de cette politique, se bornant à recevoir des collectivités d'outre-mer des bilans eux-mêmes lacunaires et tardifs ».*

## **B. LE PASSEPORT-MOBILITÉ**

### **1. Les principes du passeport-mobilité**

Mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002, le dispositif du passeport-mobilité est aujourd'hui régi par un décret du 18 février 2004<sup>2</sup>. **Il est destiné à financer les déplacements des étudiants ou des personnes en formation professionnelle vers la métropole.** Ainsi, l'aide de l'Etat consiste en **la prise en charge d'un voyage aller-retour par année universitaire ou scolaire** entre la collectivité territoriale d'outre-mer et la métropole ou une autre collectivité d'outre-mer. Elle prend la forme d'un billet d'avion ou d'un remboursement du voyage sur la base d'un billet dans la classe la plus économique.

Le passeport-mobilité présente deux volets, correspondant à deux types de bénéficiaires :

- **d'une part, les étudiants** de moins de 26 ans, qui résident habituellement ou dont la famille réside dans un département ou une collectivité d'outre-mer, et qui suivent une formation d'enseignement supérieur en métropole ou dans une autre collectivité territoriale d'outre-mer, sous réserve qu'ils n'aient pas subi deux échecs successifs aux examens ou concours en fin d'année scolaire ou universitaire ;

- **d'autre part, les personnes** de 18 à 30 ans, qui résident habituellement ou dont la famille réside dans un département ou une

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, rapport public annuel 2008, « La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer », page 333.

<sup>2</sup> Décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée « passeport-mobilité ».

collectivité d'outre-mer, dont **la formation ou le projet d'insertion professionnelle** se réalise en métropole ou dans une autre collectivité territoriale d'outre-mer.

## 2. Un dispositif victime de son succès

L'évolution du nombre de dossiers et du montant des dépenses relatives au dispositif du passeport-mobilité témoigne d'une montée en puissance du dispositif. Ainsi, son coût est passé de **8,3 millions d'euros en 2003 à plus de 22 millions d'euros en 2007**, soit une multiplication par près de 3 en 4 ans. Depuis 2002, le coût total cumulé du dispositif est évalué à 90 millions d'euros.

Bilan du passeport-mobilité depuis 2005

	2005	2006	2007
<b>Nombre de dossiers</b>	21.516	22.108	24.177
<b>Montant du dispositif</b> <i>(en euros)</i>	20.566.814	22.658.602	22.147.338

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

Or, cette montée en puissance ne résulte pas uniquement de l'utilité du dispositif mais également des **lacunes existantes dans ses principes et ses modalités de gestion**. Ainsi, d'après les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'aide du passeport-mobilité étudiant, **théoriquement conditionnée à l'absence ou à la saturation de la filière d'enseignement choisie dans la collectivité territoriale d'outre-mer, est souvent accordée sans que cette condition soit respectée**.

Par ailleurs, le choix de rembourser intégralement le coût du voyage a pu donner lieu à des abus, **aucun contrôle n'étant opéré sur les dates choisies**, qui sont souvent celles où les tarifs sont les plus élevés, **aucune contrainte n'empêchant d'acheter séparément son billet aller et son billet retour**, ce qui produit des surcoûts importants.

**L'absence de conditions de ressources** pour bénéficier du dispositif a par ailleurs contribué à accroître de manière sensible sa charge budgétaire.

Ces problèmes concernent essentiellement le volet étudiant du passeport-mobilité, géré par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ultramarins et par les vice-rectorats. Le volet formation et insertion professionnelle du passeport-mobilité, géré par l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), le comité national d'accueil et d'actions pour les réunionnais en mobilité (CNARM) et

les services de l'Etat, ne pose en effet, pour sa part, pas de problème particulier.

**Répartition du nombre et du coût du passeport-mobilité en 2007**

		<b>Nombre de dossiers</b>	<b>Montant des dépenses (en euros)</b>
<b>Passeport mobilité étudiants</b>	Guadeloupe	3.340	NC
	Guyane	830	NC
	Martinique	3.370	NC
	Réunion	4.340	NC
	Total DOM	11.880	9.866.514
	Saint-Pierre-et-Miquelon	103	149.120
	Mayotte	2.873	2.866.609
	Nouvelle-Calédonie	1.348	2.135.504
	Wallis-et-Futuna	219	351.292
	Polynésie Française	1.111	1.711.489
	<b>Total</b>	<b>17.534</b>	<b>17.080.528</b>
<b>Passeport mobilité formation</b>	Guadeloupe	1.075	775.525
	Guyane	622	410.295
	Martinique	1.456	829.738
	Réunion	2.792	2.116.678
	Saint-Pierre-et-Miquelon	11	15.641
	Mayotte	289	258.160
	Nouvelle-Calédonie	229	357.125
	Wallis-et-Futuna	69	148.737
	Polynésie Française	100	154.911
		<b>Total</b>	<b>6.643</b>
	<b>Total général</b>	<b>24.177</b>	<b>22.147.338</b>

NC : non communiqué

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

Parallèlement à ce succès du passeport-mobilité, **les crédits qui lui ont été consacrés par les récentes lois de finances n'ont pas été à la hauteur du coût du dispositif.** Ainsi, votre commission des finances

s'étonnait, dans son rapport<sup>1</sup> budgétaire sur la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, du « *faible montant des crédits par rapport à ceux réellement engagés au cours de l'exercice 2006* ». Elle relevait que « *le projet de loi de finances pour 2008 faisait apparaître des crédits inférieurs de 4 millions d'euros* » pour 2008 au coût de la mesure en 2006.

Cette sous-budgétisation a provoqué des retards importants de remboursements aux étudiants de leurs billets d'avions par les CROUS. Le sujet est donc devenu particulièrement sensible.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### A. UNE GLOBALISATION DES DISPOSITIFS

Le I du présent article propose **la création d'un « fonds de continuité territoriale »** en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle dans les départements ou les collectivités d'outre-mer, ou en Nouvelle-Calédonie. Ce fonds a vocation à **englober les deux dispositifs actuellement existants de la dotation de continuité territoriale et du passeport-mobilité, uniquement pour son volet étudiant**, le volet formation et insertion professionnelle du passeport-mobilité restant hors du champ du fonds.

Le deuxième alinéa du I du présent article pose le principe que **seuls les résidents dont les « ressources ou celles du foyer auquel ils sont rattachés n'excèdent pas un plafond fixé par arrêté » peuvent bénéficier du fonds.**

Les deux aides susvisées, actuellement existantes, sont intégrées au fonds de continuité territoriale :

- d'une part, le volet étudiant du passeport-mobilité ;

- d'autre part, l'aide à la continuité territoriale, qui fait actuellement l'objet de la dotation de continuité territoriale. Le bénéfice de cette aide est étendu aux transports « *entre collectivités à l'intérieur d'une même zone géographique* » et aux transports « *à l'intérieur d'une même collectivité* ». La mise en application de ces dispositions fera l'objet d'un décret.

L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 précitée, qui portait création de la dotation de continuité territoriale, est donc abrogé par le IV du présent article.

Outre le plafond de ressources mis en place par le présent article, la principale différence entre ces deux dispositifs, fondus dans le fonds de

---

<sup>1</sup> Rapport n° 91 – tome III – annexe 18 (2007-2008), loi de finances pour 2008, mission « Outre-mer », Henri Torre, commission des finances.

continuité territoriale, et les dispositifs actuellement existants, résulte de la mention, au dernier alinéa du II du présent article, qu'ils ont vocation à financer « *forfaitairement une partie des titres de transports* », et non intégralement.

### **B. DES MODALITÉS DE GESTION DIFFÉRENTES**

Le III du présent article prévoit de modifier les modalités de gestion de la dotation de continuité territoriale et du volet étudiant du passeport-mobilité.

Il est prévu que l'Etat ne délèguera la gestion des aides du nouveau fonds de continuité territoriale qu'aux collectivités qui, d'une part, en font la demande et, d'autre part, « *consacrent aux mêmes fins des crédits d'un montant au moins égal à la moitié de la part qui leur est affectée par l'Etat* ».

Par ailleurs, le présent article prévoit en détail l'ensemble des modalités de fonctionnement des aides qui devront faire l'objet d'un encadrement par décret. Celui-ci devra prévoir non seulement la répartition des aides en fonction des conditions du transport aérien et de la démographie des collectivités mais aussi les conditions de versement à la collectivité et les liaisons de transport éligibles. L'objectif de ces mesures est de **mieux encadrer le versement des aides**.

Il est également prévu que le décret susvisé déterminera « *les modalités d'établissement et de transmission des bilans de ces actions au représentant de l'Etat* ». Cette dernière mention vise à **améliorer la connaissance et le pilotage des mesures d'aides à la continuité territoriale** en faveur de l'outre-mer, qui sont actuellement particulièrement déficientes.

Poursuivant le même objectif d'amélioration du contrôle des dispositifs existants, le V du présent article prévoit l'insertion d'un article L. 330-3-1 nouveau dans le code de l'aviation civile, qui dispose que les transporteurs aériens effectuant des liaisons aériennes soumises à obligation de service public entre la métropole et les DOM devront fournir à l'administration des données sur la structure de leurs coûts et sur les prix pratiqués sur ces liaisons.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **A. L'ENCADREMENT DU DISPOSITIF**

**En premier lieu, votre commission des finances salue les éléments d'encadrement apportés par le présent article et qui devraient limiter l'augmentation incontrôlée du coût du dispositif du passeport-mobilité.**

Ainsi, la **fixation d'un plafond de ressources** pour bénéficier des aides est souhaitable. Elle devrait permettre au dispositif de fonctionner

suivant les mêmes principes que les bourses d'études, pour les élèves qui rencontrent des difficultés financières. D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, le plafond de ressources devrait être fixé collectivité par collectivité, ce qui paraît souhaitable au regard des disparités en termes de coûts de transport et de revenus des ménages entre les collectivités territoriales d'outre-mer.

Par ailleurs, le **dispositif forfaitaire** qui sera mis en place devrait permettre d'éviter l'essentiel des dérives actuelles du dispositif du passeport-mobilité. Il n'est en effet pas acceptable que l'Etat subventionne sans contrôle et sans limitation de montant l'achat de billets d'avion.

D'après les informations recueillies par votre commission des finances, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer souhaite mettre en place un dispositif de réservation de billets d'avion par l'Etat à des prix fixes, par destination et par saison, par voie d'appel d'offre ou par convention, auprès des compagnies aériennes. Cette réservation directe par l'Etat permettrait la négociation de tarifs globaux avantageux et faciliterait enfin le respect de l'enveloppe budgétaire globale prévue pour le dispositif, contrairement à ce qui a pu être constaté ces dernières années.

## ***B. UN COÛT STABILISÉ***

La création du fonds de continuité territoriale avait été anticipée dans le cadre de la loi de finances pour 2009, le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer devant initialement être discuté au Sénat avant la fin de l'année 2008. Ainsi, le projet annuel de performances pour la mission « Outre-mer », annexé au projet de loi de finances pour 2009, fait apparaître un **montant global de 49,1 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiements, pour 2009.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique que la croissance de ce fonds devrait être limitée. Son montant passerait ainsi à 49,9 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 1,6 % puis à 50,8 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 1,8 %.

Votre commission des finances se félicite des dispositions du présent article qui devraient permettre de **respecter cet engagement d'évolution et de rompre le rythme incontrôlé d'augmentation des dépenses en matière de continuité territoriale.**

La réforme de la dotation de continuité territoriale devrait permettre d'associer les collectivités territoriales au financement du dispositif et de mieux encadrer sa mise en œuvre pratique, afin d'éviter les disparités trop grandes entre les modes de gestion actuels.

Enfin, la mesure prévue par le V du présent article pour évaluer les tarifs réellement pratiqués par les transporteurs aériens est nécessaire pour améliorer la connaissance des conditions de formation des prix des billets d'avion et devrait permettre de mieux ajuster le dispositif d'aide prévu en fonction de la réalité de la situation de chaque collectivité territoriale d'outre-mer.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 26 sans modification.**

## TITRE IV : DISPOSITIONS DIVERSES

### ARTICLE 27

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

**Commentaire : le présent article vise à supprimer le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés applicable dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LE DISPOSITIF DU SOUTIEN À L'EMPLOI DES JEUNES DIPLÔMÉS*

L'article 12 de la loi de programme pour l'outre-mer précitée de 2003 a mis en place un dispositif de **soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD)**, qui fait l'objet de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre V de la cinquième partie du code du travail.

A l'origine, comme le relevait le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat, le dispositif du SEJD visait à « *compléter les mesures en faveur de l'embauche des jeunes peu qualifiés par des mesures en faveur des jeunes qualifiés spécifiques aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon* »<sup>1</sup>. Le principe du SEJD est d'**étendre aux jeunes diplômés l'application des contrats-jeunes en entreprise**, issus de la loi du 29 août 2002<sup>2</sup>.

Ainsi, toute entreprise des collectivités territoriales visées peut bénéficier d'une aide forfaitaire, équivalent à une exonération de charges sociales patronales quasi-intégrale pendant deux années consécutives, puis d'un abattement de 50 % au titre de la troisième année du contrat, si elle embauche, en contrat à durée indéterminée, un salarié respectant l'ensemble de ces conditions :

- être âgé de **18 à 30 ans** ;

---

<sup>1</sup> Avis n° 299 (2002-2003), Valérie Létard, commission des affaires sociales, projet de loi de programme pour l'outre-mer.

<sup>2</sup> Loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise.

- être titulaire d'un **diplôme** sanctionnant deux ans au moins de formation post secondaire ;
- être inscrit comme **demandeur d'emploi** depuis plus de six mois dans une agence pour l'emploi locale.

## ***B. UN DISPOSITIF PEU EFFICACE, QUI N'A PAS ATTEINT SES OBJECTIFS***

### **1. Des objectifs chiffrés loin d'être atteints**

Les objectifs fixés par le gouvernement lors de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer précitée de 2003 étaient de financer :

- 500 dispositifs de SEJD en 2003 ;
- 750 en 2004 ;
- 1.000 en 2005.

Or, d'après l'exposé des motifs du présent projet de loi, **seuls 146 SEJD ont été signés entre janvier 2004, date effective d'entrée en vigueur du dispositif, et décembre 2006**. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel pour l'année 2009, évoquait pour sa part un nombre de 111 bénéficiaires de SEJD à la fin de l'année 2006.

Force est donc de constater que **ce dispositif**, censé être incitatif pour les entreprises et les jeunes diplômés, **s'est avéré un échec**.

### **2. Les critiques formulées par la Cour des comptes**

Au-delà de l'échec relatif aux objectifs chiffrés du dispositif, **le SEJD a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes, au même titre que le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE), qui est l'équivalent du SEJD en métropole**.

Suivant les préconisations formulées par la Cour des comptes dans un référé de mars 2007<sup>1</sup>, le SEJE a d'ailleurs été supprimé par l'article 127 de la loi de finances pour 2008<sup>2</sup>. A cette occasion, votre commission des finances rappelait dans son rapport<sup>3</sup> les critiques de la Cour des comptes sur ce dispositif, qui peuvent largement être transposées au dispositif du SEJD :

*« - la mesure a eu une très faible influence sur la création nette d'emploi - à peine 7 créations nettes pour 100 emplois aidés - et un impact limité sur la stabilisation de l'emploi de ses bénéficiaires du fait des nombreuses ruptures « précoces » de contrats ;*

---

<sup>1</sup> Référé n° 47703 du 13 mars 2007 de la Cour des comptes, 5<sup>ème</sup> chambre.

<sup>2</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>3</sup> Rapport n° 91 – tome III – annexe n° 33 (2007-2008), mission « Travail et emploi », Serge Dassault, rapporteur spécial, commission des finances.

*« - la mise en oeuvre de ce dispositif a vraisemblablement été assortie d'importants « effets d'aubaine » dans près de 50 % des cas, l'aide étant dans ce cas versée à des employeurs qui, sans elle, auraient pris les mêmes décisions d'embauche ;*

*« - les objectifs d'orientation prioritaire du dispositif vers les jeunes sans qualification et, dans les départements d'outre-mer, de soutien aux jeunes diplômés ne sont ni atteints, ni susceptibles de l'être ».*

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

**Le présent article prévoit l'abrogation** de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre V de la cinquième partie du code du travail, qui régit le **dispositif du SEJD**.

Il prévoit toutefois le maintien des dispositions actuellement en vigueur pour les contrats conclus antérieurement à la publication de la présente loi.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre commission des finances**, au vu des maigres performances du SEJD et des critiques dont le dispositif fait l'objet, **ne peut qu'être favorable à sa suppression**, tout comme elle avait soutenu la suppression du SEJE en métropole.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 27 sans modification.**

## ARTICLE 28

### **Suppression de l'exigence d'une domiciliation de la caution dans le ressort de la cour d'appel du contrat**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer l'exigence, posée par l'article 2295 du code civil, de domiciliation de la caution à un contrat dans le ressort de la cour d'appel du contrat.**

#### **I. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

Le présent article vise à supprimer l'obligation faite aux étudiants originaires d'outre-mer de disposer, dans certains cas, d'une caution qui réside sur le territoire métropolitain.

Pour ce faire, le **I** du présent article **modifie l'article 2295 du code civil :**

**- en supprimant la mention selon laquelle la caution doit avoir son domicile dans le ressort de la cour d'appel dans lequel elle est demandé ;**

**- en précisant, par l'introduction d'un nouvel alinéa, que le créancier ne peut pas refuser la caution d'un débiteur au motif que cette caution ne réside pas dans le ressort de la cour d'appel dans lequel elle est demandé.**

Le **II** du présent article prévoit que la nouvelle rédaction de l'article 2295 du code civil s'applique dans les îles Wallis et Futuna, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Les dispositions nouvelles n'ont été étendues expressément qu'en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. En effet, en ce qui concerne Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, le principe d'identité législative ne rend pas nécessaire une mention d'applicabilité. Par ailleurs, la Polynésie française étant compétente en matière de droit des contrats, une telle mention n'est pas requise.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Votre commission renvoie aux travaux de la commission des lois s'agissant du commentaire sur le fond du dispositif.**

Elle **approuve** le principe de cet article dont le but est de **faciliter l'installation des étudiants ultramarins** venus effectuer leurs études en métropole.

Elle remarque toutefois que le champ de l'article 2295 du code civil n'étant pas spécifique aux étudiants ultramarins, **la modification proposée par le présent article aura un impact général sur le système de cautionnement.**

Elle indique également que l'introduction d'un nouvel alinéa au sein de l'article 2295, précisant la signification de la suppression de la mention de la domiciliation de la caution, a pour conséquence de prévenir toute discrimination à l'encontre des étudiants originaires d'outre-mer. **La domiciliation n'est non seulement plus une condition d'octroi de la caution, mais elle est également un argument irrecevable en cas de refus de la caution.**

**Décision de la commission : la commission a adopté l'article 28 sans modification.**

## ARTICLE 29

### Lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane

**Commentaire : le présent article propose de renforcer les dispositifs juridiques visant à lutter contre l'orpaillage clandestin en Guyane.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### *A. LE PROBLÈME DE L'ORPAILLAGE CLANDESTIN EN GUYANE*

L'orpaillage clandestin, activité qui consiste à extraire illégalement de l'or dans les rivières, est très largement pratiqué en Guyane, bien qu'en raison de son caractère clandestin, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne dispose d'aucun chiffre précis sur cette activité. L'orpaillage clandestin pose plusieurs problèmes.

Etant donnée la situation géographique de la Guyane, notamment ses 520 kilomètres de frontière avec le Surinam et ses 580 kilomètres de frontière avec le Brésil, **l'orpaillage clandestin conduit à une immigration massive de travailleurs transfrontaliers illégaux**, en premier lieu brésiliens. La situation des sites d'orpaillage, en plein cœur de la forêt amazonienne, permet une installation durable des clandestins et des regroupements estimés parfois à plusieurs centaines d'habitants. Le nombre total de travailleurs clandestins serait compris entre 3.000 et 15.000.

Cette activité porte par ailleurs **dramatiquement atteinte à l'environnement guyanais**. En effet, les orpailleurs clandestins ont communément recours au mercure<sup>1</sup>, qui pollue les sols et les eaux. L'office national des forêts estime à 1.333 kilomètres la longueur des cours d'eau pollués et à 12.000 hectares la surface de forêt concernée. Par ailleurs, il indique que les surfaces touchées ont été multipliées par trois entre 2000 et 2006.

Cette atteinte à l'environnement a des **conséquences néfastes sur la santé** des populations locales. Ainsi, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) évalue à 70 % la part des enfants amérindiens du Haut Maroni qui présentent des concentrations de métal supérieures aux normes de l'Organisation mondiale de la santé.

Enfin, l'orpaillage clandestin **porte préjudice à l'activité officielle d'extraction d'or en Guyane**. A titre indicatif, la production d'or officielle était de 2,7 tonnes d'or en 2006, mais le chiffre effectif d'exportation de

---

<sup>1</sup> L'utilisation commune du mercure pour amalgamer les paillettes d'or a été interdite par l'arrêté préfectoral 1232/SG du 8 juin 2004.

5 tonnes. Ce décalage provient notamment de l'orpaillage clandestin. D'après les informations transmises à votre commission des finances par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, des ateliers de fonte de l'or destinés à produire des bijoux grossiers, qui échappent plus facilement aux contrôles, ont même été identifiés.

## **B. LE BILAN DE LA LUTTE CONTRE L'ORPAILLAGE CLANDESTIN**

**Un effort réel a été fait pour lutter contre l'activité d'orpaillage clandestin.** Ainsi, un protocole signé par le préfet et le commandant supérieur des forces armées en Guyane, le 29 juin 2006, a permis d'accroître l'emploi des 2.000 militaires présents en Guyane, notamment pour la lutte contre l'orpaillage et l'immigration clandestine.

Par ailleurs, le nombre d'opérations de contrôle en forêt profonde, pour lutter contre l'orpaillage clandestin, dites opérations « Anaconda » a fortement augmenté, passant de 37 en 2003 à 113 en 2007. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer indique qu'en 2007 les opérations « Anaconda » ont permis la saisie ou la destruction de matériels estimés à 23 millions d'euros et qu'à la suite de ces opérations, 691 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits à la frontière.

Enfin, des opérations dites « Harpie », qui bénéficient de renforts militaires, ont été effectuées du 14 février au 26 juin 2008. Elles ont conduit, d'après les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à un résultat très satisfaisant, « *en asséchant les flux logistiques des orpailleurs et en démantelant les chantiers clandestins. Les 201 missions réalisées ont permis l'interpellation de 779 étrangers en situation irrégulière, la saisie de 19 kilos d'or et de 193 kilos de mercure. Le montant des saisies et des destructions est estimé à plus de 26 millions d'euros. 32 personnes ont été mises en examen, dont 20 sont incarcérées. Cette opération est un succès incontestable* »<sup>1</sup>.

## **C. L'ADAPTATION DE CERTAINS DISPOSITIFS JURIDIQUES**

Le 1° de l'article 141 du code minier prévoit le dispositif répressif à l'encontre de l'activité d'orpaillage clandestin. Il dispose ainsi qu'est « *puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30.000 euros le fait d'exploiter une mine ou de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation* ».

Outre cette peine, **certains dispositifs juridiques ont été renforcés afin d'accentuer l'efficacité de la lutte contre l'orpaillage clandestin.**

---

<sup>1</sup> Réponse aux questionnaires transmis par vos rapporteurs.

Ainsi, l'article 69 de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice<sup>1</sup> a modifié l'article 140 du code minier pour permettre, sur directive du procureur de la République, de **détruire les matériels saisis** utilisés par les orpailleurs irréguliers et les aménagements illégalement installés sur le domaine de l'État. Cette pratique est désormais systématique et permet de neutraliser entièrement un site illicite.

Par ailleurs, les articles 141 et 142 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure<sup>2</sup> ont prorogé pour le département de la Guyane les **mesures dérogatoires permettant une reconduite à la frontière rapide** des étrangers en situation irrégulière, en ne donnant pas un caractère suspensif aux recours exercés contre les arrêtés du préfet. Enfin, l'article 143 de la même loi a modifié l'article 78-2 du code de procédure pénale pour **étendre la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité** dans la zone de passage des clandestins.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### *A. UN DISPOSITIF DE RÉPRESSION RENFORCÉ EN CAS D'ATTEINTE À L'ENVIRONNEMENT*

Le 1<sup>o</sup> du I du présent article propose l'insertion de trois nouveaux articles au sein du code minier, qui mettent en place un **dispositif répressif renforcé visant les exploitations minières clandestines portant atteinte à l'environnement**.

L'article 141-1 nouveau qu'il est proposé d'insérer dans le code précité prévoit ainsi, au cas où l'infraction prévue au 1<sup>o</sup> de l'article 141 « *s'accompagne d'atteintes graves à l'environnement* », le renforcement des peines encourues, **la peine d'emprisonnement étant portée de deux à cinq ans et l'amende de 30.000 à 75.000 euros**. Il est précisé certains éléments pouvant caractériser ces atteintes, en particulier :

- le fait de déverser dans les cours d'eaux des substances nuisibles pour la santé ;
- le fait de produire une pollution atmosphérique ;
- le fait de détruire des bois et forêts ;
- le fait de produire des déchets à même de porter atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement.

Il ressort de ces éléments que les activités illicites d'orpaillage clandestin seront nécessairement soumises à ce nouveau dispositif répressif. Le 2<sup>o</sup> du I du présent article, en prévoyant l'insertion d'une référence à l'article 141-1 nouveau du code minier dans l'article 143 du même code, **permet que les personnes morales soient déclarées pénalement**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1138.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-239.

**responsables des peines prévues par cet article.** Par ailleurs, lorsque l'infraction est commise en bande organisée, la peine peut être portée à 10 ans d'emprisonnement et à 150.000 euros d'amendes. Enfin, le tribunal peut imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique.

Par ailleurs, le 1° du I du présent article propose l'insertion d'un article 141-2 nouveau dans le code minier, prévoyant des sanctions spécifiques lorsque les infractions susvisées sont commises par des personnes physiques :

- l'interdiction d'exercer l'activité d'extraction ;
- l'interdiction de détenir une arme soumise à autorisation ;
- l'interdiction des droits civiques, civils et de la famille ;
- l'interdiction d'exercer une fonction publique ;
- et l'interdiction de séjour.

Enfin, le 1° du I du présent article prévoit un article 141-3 nouveau inséré dans le code minier, dont le I impose, en cas d'infraction prévue à l'article 141-1 précité, *« la confiscation des installations, matériels et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction, ainsi que de tout produit provenant de celle-ci, à quelque personne qu'ils appartiennent et en quelque lieu qu'ils se trouvent, dès lors que leurs propriétaires ne pouvaient en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse ».*

#### **B. L'ASSOUPLISSEMENT DES RÈGLES DE GARDE À VUE**

Le II de l'article 141-3 nouveau inséré dans le code minier permet de **retarder le départ de la garde à vue à l'heure d'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler.** Cette possibilité ne serait ouverte qu'en Guyane, que sur autorisation du procureur de la République ou de la juridiction d'instruction et uniquement *« si le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables ».*

Par ailleurs, les autres règles de droit commun applicables aux gardes à vues et définies par les articles 63 et suivants du code de procédure pénale resteront applicables.

#### **C. LA CRÉATION D'UN DÉLIT DOUANIER**

Enfin, le II du présent article prévoit d'**ériger en délit douanier de première classe** :

- d'une part, le fait d'**exporter de Guyane de l'or natif sans déclaration**, sous couvert d'une fausse déclaration ou encore en soustrayant les marchandises à la visite du service des douanes ;

- d'autre part, le fait de **détenir ou de transporter de l'or natif dans le rayon des douanes de Guyane sans être en mesure de présenter les titres justificatifs obligatoires.**

Il résultera de cette classification en délit, et non en contravention, la possibilité d'une condamnation à trois ans d'emprisonnement, d'une confiscation de l'objet de la fraude et des moyens de transport ainsi que d'une amende comprise entre une à deux fois la valeur de l'objet de fraude pour les éventuels contrevenants. La peine d'emprisonnement pourra être portée à une durée maximale de 10 ans et l'amende à cinq fois la valeur de l'objet de la fraude en cas de délit commis en bande organisée.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### ***A. LE RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS RÉPRESSIFS***

Face aux multiples périls que constitue l'orpaillage clandestin en Guyane, votre commission des finances ne peut que soutenir les initiatives prises pour renforcer les peines encourues par les contrevenants qui participeraient à la dégradation de l'environnement et, par conséquent, créeraient des risques pour la santé des habitants. On peut toutefois penser que le renforcement des peines encourues, portées de 2 à 5 ans d'emprisonnement et de 30.000 euros à 75.000 euros d'amendes, ne sera pas suffisamment dissuasif pour mettre un terme à l'orpaillage clandestin.

En revanche, la **possibilité de confiscation de l'ensemble des installations**, matériels et produits ayant été utilisés dans les opérations d'orpaillage clandestin **peut s'avérer une mesure particulièrement utile** pour renchérir le coût des opérations d'orpaillage clandestin et retarder la constitution de nouveaux pôles d'orpaillage clandestin lorsque des sites d'exploitation sont démantelés.

#### ***B. DES ADAPTATIONS SOUHAITABLES À LA RÉALITÉ DE LA SITUATION***

D'après les informations recueillies par votre commission des finances auprès du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, les dispositions du II du présent article, qui visent à aménager le régime de la garde à vue, ont été proposées par la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, afin de **prendre en considération les contraintes très fortes liées à la localisation en pleine forêt amazonienne des activités d'orpaillage**. Il apparaît en effet que les enquêteurs se heurtent à d'importantes difficultés dues au transfert, par rotation d'hélicoptères ou de pirogues, des individus interpellés vers les locaux de garde à vue.

**Le présent article paraît donc de bon sens puisqu'il adapte à l'activité d'orpaillage des règles de garde à vue qui s'avèreraient inapplicables en l'espèce**, tout en apportant des garanties de droit suffisantes. L'adaptation proposée s'inspire d'une jurisprudence<sup>1</sup> de la chambre criminelle de la Cour de cassation consacrée au trafic de stupéfiants à bord des navires en haute mer. La Cour avait alors admis que l'on « *déroge nécessairement aux règles de procédure pénale de droit commun pour tenir compte de la spécificité de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants à bord des navires en haute mer conformément aux règles du droit international et de l'impossibilité matérielle, compte tenu des délais de navigation pour rejoindre le port de déroutement, d'appliquer les règles ordinaires de la garde à vue et de la présentation à un magistrat ; que, dès lors, les éventuelles restrictions apportées à la liberté d'aller et venir de l'équipage d'un navire arraisonné autorisées en cette matière par la Convention des Nations Unies, signée à Vienne le 20 décembre 1988, ne sont pas contraires à l'article 5 paragraphe 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et ne constituent pas une rétention illégale* ».

Votre commission a apporté une **amélioration rédactionnelle** au présent article.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 29 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 15 janvier 2003, Bulletin criminel 2003 n° 12, p. 39.

*ARTICLE 30*

**Prorogation des autorisations délivrées par le conseil supérieur de l'audiovisuel aux services radios diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie**

**Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2011 les autorisations délivrées aux services de radio diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et actuellement en vigueur.**

**I. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

***A. UNE MESURE DÉJÀ VOTÉE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI RELATIF À LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET AU NOUVEAU SERVICE PUBLIC DE LA TÉLÉVISION***

Le présent article a pour objet de proroger les autorisations d'émettre pour les radios en Nouvelle-Calédonie jusqu'au 31 décembre 2011.

Toutefois, depuis le dépôt au Sénat du présent projet de loi, le 28 juillet 2008, **la mesure proposée par cet article a été discutée et adoptée par le Parlement.** Elle figure à l'article 24 de la loi, **non promulguée, relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision**, adoptée par le Sénat le 3 février 2009 et l'Assemblée nationale le 4 février 2009.

Il convient toutefois de noter, qu'à l'issue de la commission mixte paritaire tenue sur ce projet de loi, **la durée de la prorogation a été écourtée de deux ans et ramenée au 31 décembre 2009.**

***B. UNE PROROGATION NÉCESSAIRE AU REGARD DES NOUVELLES COMPÉTENCES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE EXERCÉES PAR LE CONGRÈS DE NOUVELLE-CALÉDONIE DÈS 2009***

En application des accords du 26 juin 1988, dits accords de Matignon-Oudinot, et des accords du 5 mai 1998, dit accords de Nouméa, **les compétences en matière de communication audiovisuelle pourraient être exercées, s'il le souhaite, par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie qui sera élu en juin 2009.**

Dès lors que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie est susceptible, dans les mois à venir, d'exercer les compétences en matière de communication audiovisuelle, **le Parlement a estimé qu'il était opportun de proroger les**

**autorisations délivrées aux radios diffusées par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie.** Plusieurs d'entre elles arrivaient en effet à échéance en janvier 2009, alors qu'elles avaient déjà été reconduites par deux fois.

Or l'article 28-1 de la loi du 30 septembre 1986 limite à deux le nombre de reconductions auquel le CSA peut procéder sans lancer de nouvel appel à candidatures.

En conséquence, **sauf disposition législative contraire**, le CSA aurait été contraint de mettre en oeuvre la procédure d'autorisation prévue à l'article 29 de la loi du 30 septembre 1986 pour quatre services de radio diffusés en Nouvelle-Calédonie. **Les autorisations ainsi délivrées pour cinq ans auraient figé une large part du paysage radiophonique de la Nouvelle-Calédonie jusqu'en 2014.**

Afin d'éviter cette situation, **le Parlement a prorogé de manière dérogatoire la validité des autorisations en question jusqu'au 31 décembre 2009, permettant ainsi au Congrès de la Nouvelle-Calédonie de procéder lui-même, s'il souhaite exercer les compétences actuellement dévolues à l'État en matière de communication audiovisuelle, à l'appel à candidatures.**

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Compte tenu du texte adopté par le Parlement sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, **votre commission a décidé, par souci de cohérence législative, de supprimer cet article.**

**Décision de la commission : votre commission a supprimé l'article 30.**

## ARTICLE 31

### **Ratification de dix ordonnances et modification de l'organisation judiciaire à Mayotte**

**Commentaire : le présent article a pour objet la ratification de dix ordonnances et modifie l'organisation judiciaire en vigueur à Mayotte.**

#### **I. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

##### *A. PRÉSENTATION DES RATIFICATIONS PROPOSÉES*

#### **1. Dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales en Nouvelle-Calédonie**

Il s'agit de l'ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales, dont la ratification est proposée au 1° du I du présent article. **Cette proposition de ratification est aujourd'hui caduque** : l'ordonnance, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution et publiée au Journal Officiel le 27 juillet 2007, aurait en effet dû être ratifiée avant le 27 janvier 2009.

#### **2. Lutte contre le dopage en Nouvelle-Calédonie**

L'ordonnance n° 2007-1389 du 27 septembre 2007 relative aux contrôles, au constat des infractions et aux sanctions en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs en Nouvelle-Calédonie, dont la ratification est proposée au 2° du I du présent article, vise à mettre en œuvre dans cette collectivité **des mesures de lutte contre le dopage similaires aux dispositifs nationaux**.

Cette ordonnance, prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, intervient en particulier dans les domaines du contrôle antidopage et du constat des infractions, ainsi que dans celui des sanctions pénales afférentes.

#### **3. Extension du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française**

Le 3° du I du présent article propose la ratification de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes

de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. **Cette proposition de ratification n'est pas nécessaire**, la ratification de cette ordonnance, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, étant déjà prévue à l'article 123 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion définitivement adoptée par le Parlement et en cours de promulgation.

#### **4. Diverses dispositions spécifiques à Mayotte**

L'ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives, dont la ratification est proposée<sup>1</sup> au 4° du I du présent article, a été prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Elle possède **un champ très large**, dans le contexte de l'organisation particulière de Mayotte et du régime spécifique d'applicabilité des lois et règlements auquel est soumise cette collectivité.

Bien que généralement soumise au régime de l'identité législative, Mayotte connaît de nombreuses exceptions qui continuent à être régies par le principe de spécialité législative. Cette ordonnance a donc pour objet d'adapter aux spécificités locales le code de l'organisation judiciaire, le code de l'environnement, le code monétaire et financier, le code des assurances, le code de la recherche, le code de l'éducation, le code des ports maritimes, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de l'aviation civile, le code de la santé publique et le code rural.

#### **5. Adaptation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités**

Le 5° du I du présent article propose la ratification de l'ordonnance n° 2008-97 du 31 janvier 2008, portant adaptation de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités aux universités implantées dans une ou plusieurs régions et départements d'outre-mer. Prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, elle vise en particulier à répondre aux difficultés liées aux **spécificités de l'université des Antilles et de la Guyane implantée dans trois collectivités éloignées les unes des autres de plusieurs centaines voire milliers de kilomètres**.

Il s'agit par exemple d'adapter la composition des instances de cet établissement à ces contraintes géographiques et à l'éclatement des implantations sur de nombreux sites.

---

<sup>1</sup> A l'exception de son article 3 et sous réserve des dispositions des II et III du présent article.

## **6. Composition du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak**

Prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, l'ordonnance n° 2008-156 du 22 février 2008 relative à la représentation de la Nouvelle-Calédonie au sein du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak, dont la ratification est proposée au 6° du I du présent article, précise certaines **modalités de fonctionnement de l'Agence de développement de la culture kanak**, établissement public d'Etat.

L'agence est ainsi gérée, en vertu de cette ordonnance, par un conseil d'administration composé, en nombre égal, de représentants de l'Etat désignés par le Haut-commissaire de la République, de représentants désignés par le Sénat coutumier, de représentants de la Nouvelle-Calédonie désignés par le gouvernement de celle-ci et de représentants désignés par chacune des assemblées de province.

## **7. Le droit du travail à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin**

L'ordonnance n° 2008-205 du 27 février 2008 relative au droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, dont la ratification est proposée au 7° du I du présent article, a été prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Elle fait suite au retrait de ces deux territoires de la catégorie des départements d'outre-mer (DOM).

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 a en effet créé deux nouvelles collectivités d'outre-mer, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui étaient, jusqu'à cette date, des communes de la Guadeloupe. Or il n'avait pas été tenu compte jusqu'ici de la création de ces deux collectivités dans le code du travail, ce qui a eu pour effet de créer une incertitude juridique sur l'applicabilité aux deux îles concernées des dispositions du code propres aux départements d'outre-mer.

Le gouvernement a souhaité lever cette ambiguïté en prenant cette ordonnance, qui a donc pour objet de **maintenir l'application à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, au-delà du 1<sup>er</sup> mai 2008<sup>1</sup>, de l'ensemble des dispositions spécifiques aux DOM présentes dans le code du travail.**

## **8. Application en Polynésie et à Wallis et Futuna de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction**

Il s'agit de l'ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 relative à la mise en oeuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la

---

<sup>1</sup> Date d'entrée en vigueur de la partie législative du nouveau code du travail.

convention, dite « CITES », sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.

Cette ordonnance, dont la ratification est proposée au 8° du I du présent article, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, vient **combler le vide juridique qui demeure sur la question de l'application de la convention à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna**, en en fixant les modalités d'application dans ces deux collectivités ainsi que le dispositif de sanction en cas de violation de ses stipulations.

### **9. Application de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises à Saint-Pierre-et-Miquelon et réforme de la chambre interprofessionnelle de cette collectivité<sup>1</sup>**

L'ordonnance n° 2008-697 du 11 juillet 2008, dont la ratification est proposée au 10° du I du présent article, a été prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Le premier volet de ce texte étend à Saint-Pierre-et-Miquelon, avec les adaptations<sup>2</sup> rendues nécessaires par l'organisation particulière de la collectivité, certaines dispositions de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Le second volet de l'ordonnance a pour objet de réformer l'organisation et les compétences de la chambre interprofessionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que de lui donner le nom de « chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat de Saint-Pierre-et-Miquelon » (CACIMA).

### **10. Application du code monétaire et financier et du code des assurances à Saint-Barthélemy et Saint-Martin**

L'ordonnance n° 2008-698 du 11 juillet 2008 relative à l'application du code monétaire et financier et du code des assurances à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, dont la ratification est proposée au 9° du I du présent article, fait suite au retrait de ces deux territoires de la catégorie des départements d'outre-mer (Cf Supra : 7). Prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, elle vise à **introduire des dispositions de coordination dans le code monétaire et financier ainsi que dans le code des assurances, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin.**

Bien que n'étant plus des DOM mais des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution depuis la loi n° 2007-224 du 21 février 2007, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont soumis par cette

---

<sup>1</sup> Le projet de loi initial a interverti le libellé des deux dernières ordonnances. Le présent commentaire suit l'ordre de présentation du texte adopté par la commission.

<sup>2</sup> Dix-neuf articles ou parties d'articles de la loi de 2005 sont ainsi exclus par l'ordonnance.

ordonnance à une logique d'assimilation législative pour plusieurs dispositions du code monétaire et financier et du code des assurances, ce qui les ramène à un régime équivalent à celui des DOM.

### ***B. L'ORGANISATION JUDICIAIRE À MAYOTTE***

Dans le cadre du processus de départementalisation de la collectivité de Mayotte, **le II du présent article modifie certaines dispositions du code de l'organisation judiciaire**, notamment le régime dérogatoire issu de l'ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007.

De même, le III du présent article **abroge l'article 898 du code de procédure pénale** qui prévoyait, pour Mayotte, **la délégation des compétences du tribunal de première instance à une commission spéciale**.

Ces modifications proposées au II et au III du présent article, tout en adaptant diverses dispositions législatives, traduisent principalement la **préoccupation de rapprocher Mayotte du droit commun**.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Compte tenu de la nature de certaines dispositions du présent article, **votre commission des finances s'en remet à l'avis de la commission des lois, s'agissant des ordonnances dont la ratification vous est proposée aux 4° et 6° du I du présent article<sup>1</sup>, ainsi que pour les modifications du code de l'organisation judiciaire et du code de procédure pénale applicables à Mayotte** proposées aux II et au III du présent article.

S'agissant de **l'ordonnance sur le droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin**, dont la ratification est proposée au 7° du I du présent article, **votre commission des finances s'en remet à l'avis de la commission des affaires sociales**.

### ***A. LES ORDONNANCES DONT LA RATIFICATION N'EST PLUS NÉCESSAIRE***

Deux propositions de ratification d'ordonnances n'appellent pas de prises de position sur le fond en raison de leur caducité ou de leur ratification expresse dans un autre texte. **Votre commission des finances vous propose donc de supprimer le 1° et le 3° du I du présent article**.

**L'ordonnance** portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales, **visée au 1° du I, a ainsi dépassé son délai limite**

---

<sup>1</sup> Elles concernent l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives et la composition du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak.

**de ratification** : elle devait être ratifiée avant le 27 janvier 2009 ; ce délai étant dépassé, cette proposition de ratification est désormais caduque.

**La ratification proposée au 3° du I, quant à elle, est déjà présente dans l'article 123 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>1</sup> et n'est donc plus pertinente.**

***B. LES ORDONNANCES PROPOSÉES AUX 2°, 5°, 8°, 9° ET 10° DU I DU PRÉSENT ARTICLE***

**Votre commission des finances est favorable à la ratification des autres ordonnances.**

En particulier :

- elle se félicite de l'application en Polynésie et à Wallis et Futuna de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) à laquelle la France a adhéré le 11 mai 1978 et qui est entrée en vigueur sur le territoire métropolitain dès le 9 août 1978.

L'ordonnance fait suite aux injonctions répétées du Secrétariat Général de la CITES<sup>2</sup> concernant l'application de la convention en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. A défaut, la France encourait un risque de sanction ;

- en ce qui concerne l'application du code monétaire et financier et du code des assurances à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, votre commission observe que malgré leur retrait de la catégorie des départements d'outre-mer (DOM), ces deux collectivités ne sont pas pour autant soustraites du champ d'application du traité instituant la Communauté européenne (TCE) et demeurent donc régies par le droit communautaire. Elles ne sont pas en effet inscrites sur la liste limitative des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) figurant à l'annexe IV du traité, autorisés à déroger aux dispositions du TCE.

**Cette situation nécessite, dans une logique d'assimilation législative, l'introduction de dispositions de coordination dans le code monétaire et financier et dans le code des assurances.**

**Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont ainsi soumis par l'ordonnance du 11 juillet 2008 à un régime équivalent à celui des DOM pour plusieurs dispositions de ces codes.**

Le fait pour un prestataire de services d'investissement d'y établir une succursale permet ainsi d'être membre d'un marché réglementé, tout comme s'il s'établissait en métropole ou dans les DOM. De même, les mesures d'assainissement et de liquidation des banques prises par les autorités

---

<sup>1</sup> *Projet de loi en cours de promulgation.*

<sup>2</sup> *Le Secrétariat Général de la CITES, qui est administré par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), veille à l'exécution de la convention.*

compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne y produisent leurs effets de manière équivalente.

**L'ordonnance précise également que les deux collectivités restent dans le champ de compétence de la Commission bancaire et de l'Autorité des marchés financiers (AMF).** Elle oblige aussi cette dernière à communiquer des informations, en particulier les comptes rendus de transactions d'une succursale, à l'autorité compétente de l'Etat d'origine de la succursale.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 31 ainsi rédigé.**

## ARTICLE 32

### **Habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances des mesures nécessaires à l'extension, à l'adaptation ou à l'actualisation de dispositions législatives**

**Commentaire :** dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le présent article a pour objet d'habiliter le gouvernement à prendre par ordonnances diverses mesures d'extension, d'adaptation ou d'actualisation de dispositions législatives à l'outre-mer.

#### **I. LE CHOIX DE LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES**

##### **A. LES DEUX PROCÉDURES CONSTITUTIONNELLES**

La Constitution prévoit **deux procédures distinctes d'habilitation à prendre des ordonnances.**

Tout d'abord **celle de l'article 38**, selon lequel « *le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». A la demande du gouvernement, le Parlement se dessaisit donc momentanément, et sous certaines limites, de ses prérogatives. Le gouvernement doit en particulier préciser « *la finalité des mesures qu'il propose de prendre* »<sup>1</sup>, c'est-à-dire exposer *a minima* le domaine d'intervention de l'habilitation. Les ordonnances ne peuvent être adoptées que pendant une durée limitée fixée par la loi d'habilitation, laquelle détermine également le délai de dépôt du projet de loi de ratification. Les mesures adoptées par l'ordonnance acquièrent pleine valeur législative après le vote de la loi de ratification.

Il existe également une **procédure d'habilitation spécifique aux collectivités d'outre-mer**, introduite par l'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 et inscrite à l'article 74-1 de la Constitution. Aux termes de cet article : « *dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure* ».

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.*

A l'initiative du Sénat, l'article 74-1 dispose que les ordonnances « *deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant [leur] publication* ». Le Parlement a donc ici l'assurance d'examiner les projets de loi de ratification dans les dix-huit mois de la publication des ordonnances.

Cette procédure, on le voit, ne concerne que les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, soumises au principe de la spécialité législative, ainsi que la Nouvelle-Calédonie. Les départements et régions d'outre-mer, soumis en application de l'article 73 de la Constitution au régime de l'assimilation législative, ne sont pas concernés.

Son usage est, en outre, limité : extension ou adaptation de dispositions en vigueur en métropole, et uniquement dans les matières demeurant de la compétence de l'Etat.

## ***B. LE RECOURS À LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 38***

**Trois motifs justifient le recours à la procédure de l'article 38 de la Constitution par le présent article.**

D'une part, plusieurs ordonnances concernent des départements et régions d'outre-mer ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises, exclus du champ de l'article 74-1.

D'autre part, la procédure du 74-1 ne permet pas d'étendre à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution des dispositions en vigueur dans les seuls départements ou régions d'outre-mer ou seulement dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Enfin, le champ d'application de l'article 74-1 est limité aux ordonnances relevant du domaine de compétence de l'Etat. Or certaines ordonnances, à l'image de celle relative à Mayotte et adaptant, notamment, son organisation juridictionnelle<sup>1</sup>, devraient comporter des dispositions ne relevant pas exclusivement du domaine de compétence de l'Etat.

## **II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

### ***A. LES DOMAINES D'INTERVENTION DES HABILITATIONS***

**Les habilitations demandées par le présent article concernent de nombreux domaines**, qui n'entrent pas toutes dans le champ direct des attributions de la commission des finances. En application du II du présent article, les ordonnances devront avoir été prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant celui de la promulgation de la loi et les projets de

---

<sup>1</sup> Cf. le a) du 4° du I du présent article.

loi de ratification devront avoir été déposés devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant celui de leur publication. Ces délais sont ceux généralement fixés pour ce type de demandes d'habilitation.

Le caractère général de la rédaction des habilitations peut être noté, certaines d'entre elles couvrant parfois même l'ensemble du droit localement applicable. L'ordre de présentation ci-après suit celui du I du présent article.

### **1. Amélioration de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit en vigueur outre-mer**

Dans le contexte de la recherche d'une plus grande intelligibilité et accessibilité de la loi, objectifs à valeur constitutionnelle selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, le gouvernement souhaite prendre diverses mesures tendant à abroger des dispositions devenues sans objet, à corriger des erreurs de rédaction, à mettre à jour des références, à regrouper des dispositions connexes et à mieux respecter la hiérarchie des normes.

### **2. Extension des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre (TNT)**

Cette habilitation, qui vise à étendre et à adapter aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie les dispositions relatives à la télévision numérique terrestre, à la télévision mobile personnelle et à la télévision en haute définition, n'est plus opportune puisque le gouvernement a déjà été **autorisé par l'article 23 de la loi, non encore promulguée<sup>2</sup>, relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, à prendre par ordonnance les mesures permettant l'extension de la TNT aux collectivités d'outre-mer.**

Il s'agit ainsi de pouvoir assurer le lancement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie d'une offre de services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique incluant notamment des services locaux, des services nationaux ainsi que des services en haute définition. La télévision mobile personnelle ne constituant qu'une forme particulière de service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, l'habilitation déjà votée n'empêchera pas, le cas échéant, d'offrir à terme ce service spécifique<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des objectifs de valeur constitutionnelle », décision du Conseil constitutionnel n° 421-DC du 16 décembre 1999.

<sup>2</sup> Déférée au Conseil constitutionnel les 6 et 9 février 2009.

<sup>3</sup> Cf. *infra* les explications plus approfondies apportées dans le 1° du B du III du présent commentaire.

### **3. Extension de dispositions de droit civil aux collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 74**

L'habilitation demandée vise à étendre aux collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, certaines dispositions de droit civil en vigueur en métropole et à prendre les mesures d'adaptation rendues nécessaires par leur organisation particulière.

**Selon les informations transmises par le gouvernement, il devrait notamment s'agir d'étendre le régime juridique de la protection des majeurs.**

### **4. Diverses dispositions spécifiques à Mayotte**

Dans la perspective de la départementalisation de Mayotte, **cette habilitation au champ très large poursuit plusieurs objectifs**. Elle doit tout d'abord permettre **d'adapter l'organisation juridictionnelle locale** ainsi que le statut civil personnel de droit local. De plus, elle concerne les dispositions législatives relatives à **l'expropriation** pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public. Enfin, elle doit conduire à modifier et à adapter la législation en vigueur en matière de **protection sociale**.

Sur ces trois matières, les informations suivantes ont été précisées par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer :

#### *a) Adapter l'organisation juridictionnelle locale ainsi que le statut civil personnel de droit local*

L'objectif est de réformer la justice locale et le statut civil de droit local. Sur le premier axe, le gouvernement souhaite abroger le statut des cadis<sup>1</sup> et modifier les règles d'organisation judiciaire devant les juridictions de droit commun. L'ordonnance devrait par exemple étendre à la juridiction de première instance, pour les litiges entre les personnes de droit local, les règles de composition du tribunal supérieur d'appel, c'est-à-dire prévoir une formation de juges professionnels complétée par des assesseurs coutumiers.

En ce qui concerne le statut civil de droit local, le droit des personnes doit évoluer de manière à le rendre compatible avec les principes et droits constitutionnellement protégés. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a procédé à un examen comparatif entre le droit commun et le droit local en s'interrogeant sur la compatibilité entre certaines dispositions du droit local en vigueur à Mayotte et les principes républicains, voire les conventions internationales. Au terme de cet examen, il apparaît ainsi que le droit local doit évoluer,

---

<sup>1</sup> *Le cadi est un juge de droit local.*

notamment en matière de droit des femmes, d'autorité parentale ou d'incapacités.

*b) Étendre et adapter le régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique et les règles relatives au domaine public*

L'objet de cette habilitation est, dans le but de faciliter les expulsions assorties de démolition, d'étendre et d'adapter à Mayotte les dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public. Cette question juridique est à rapprocher du 7° ci-dessous, qui traite du même sujet pour les collectivités des Antilles.

*c) Adapter la législation en vigueur en matière de protection sociale*

Cette habilitation vise à étendre et à adapter à Mayotte différentes dispositions relatives à la protection sociale. En effet, Mayotte dispose aujourd'hui d'un niveau de prestations sociales et familiales très inférieur à celui de la métropole. Dans le cadre du processus de départementalisation, il s'agit donc de prévoir les mesures nécessaires en vue d'un alignement progressif sur le droit commun.

## **5. Adaptation du code des postes et des communications électroniques à Wallis et Futuna**

Cette habilitation vise à étendre et à adapter le code des postes et des communications électroniques aux îles Wallis et Futuna. Il s'agit en particulier, selon les informations transmises par le gouvernement, **de moderniser le dispositif local en vigueur** en mettant fin au monopole d'Etat dans ce secteur, en étendant la législation nationale sur les télécommunications, et en conduisant un projet de câblage permettant une couverture téléphonique satisfaisante du territoire.

## **6. Exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon**

Cette habilitation vise à actualiser et adapter les dispositions relatives à l'exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon. Celle-ci présente des spécificités liées au faible nombre des professionnels de santé libéraux et au rôle central de l'hôpital Dunan. Or, il n'existe pas dans le code de la santé publique d'articles concernant l'exercice de la médecine dans l'archipel, à l'exception de ceux relatifs à l'organisation locale des ordres professionnels de santé (articles L. 4123-15, L. 4123-16, L. 4123-17 et L. 4124-14 du code de la santé publique). Il apparaît donc opportun d'adapter diverses dispositions relatives à l'exercice de la médecine en tenant compte de cet environnement particulier, que ce soit en termes de population, de démographie médicale, ou encore d'éloignement de la métropole.

## **7. Régime des expulsions aux Antilles**

Cette habilitation concerne les **modalités d'expulsion**, sous le contrôle du juge administratif, **des personnes occupant irrégulièrement des terrains relevant du domaine de l'Etat**. Le présent article s'applique à la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et Saint-Barthélemy, et propose que l'ordonnance prenne, pour ces collectivités, des mesures de même nature que celles déjà prévues par le 7° du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer pour Mayotte, Saint-Martin et la Guyane<sup>1</sup>.

La question des expulsions assorties de démolition de constructions irrégulières dans la zone des cinquante pas géométriques est posée en particulier par le développement des habitations précaires bâties par les clandestins qui affluent dans ces îles.

L'ordonnance devra notamment, selon les informations transmises par le gouvernement, contribuer à faciliter les procédures d'expulsion et de démolition simultanée des habitations en cause, qu'elles soient terminées ou en construction.

## **8. Adaptation du droit applicable dans les Terres australes et antarctiques françaises**

Le gouvernement souhaite étendre aux Terres australes et antarctiques françaises des dispositions issues de nombreux codes : code des marchés publics, code du patrimoine, code forestier, code de l'environnement, notamment pour les conditions d'exercice de la chasse, code de la route, code minier, code du travail, en particulier pour le régime d'assurance chômage, la durée légale du travail et les congés, et, enfin, code de la santé publique, en matière surtout de lutte contre les maladies mentales et de lutte contre l'alcoolisme.

### ***B. LA MODIFICATION D'UNE HABILITATION PLUS ANCIENNE AUX III ET IV DU PRÉSENT ARTICLE***

Les III et IV du présent article tendent, d'une part, à **offrir au gouvernement un nouveau délai pour prendre une série d'ordonnances pour lesquelles il avait été habilité à le faire par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 et, d'autre part, à élargir le champ de cette habilitation.**

---

<sup>1</sup> Le 7° du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 autorise le gouvernement à prendre une ordonnance applicable à Mayotte, Saint-Martin et la Guyane pour l'adoption de « dispositions relatives aux modalités d'expulsion, sous le contrôle du juge administratif, des personnes occupant irrégulièrement des terrains relevant du domaine public ou privé de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et de destruction des constructions illégales réalisées à l'occasion de cette occupation ».

### 1. Le III du présent article

Le III vise à autoriser le gouvernement, jusqu'à une date fixée au dernier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi<sup>1</sup>, à prendre les ordonnances prévues aux 1°, 5°, 7°, 8°, 10° (a et b), 12° (a), 13° (a et b), 14° (a, d, e, f) et 15° (b) du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007<sup>2</sup>.

### 2. Le IV du présent article

Le IV du présent article a pour objet de remplacer dans le I de l'article 19 de la loi du 21 février 2007 précitée les mots : « *contrats et marchés de l'État* » par les mots : « *contrats et marchés de l'État et de ses établissements publics* ». Il s'agit donc d'étendre l'habilitation autorisant le gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives aux contrats passés par l'Etat à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française en **intégrant dans le champ de cette habilitation les contrats passés par les établissements publics de l'État.**

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Certains domaines d'habilitation relevant directement de l'expertise d'autres commissions permanentes du Sénat, **votre commission des finances s'en remet :**

- pour les demandes d'habilitation visées aux 1° (intelligibilité et accessibilité du droit en vigueur outre-mer), 3° (droit civil), 4° (Mayotte), 7° (expulsion des clandestins aux Antilles) et 8° (Terres australes et antarctiques françaises) du I du présent article, à l'avis de la **commission des lois**;

- en ce qui concerne le 6° du I, qui porte sur l'exercice de la médecine à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'avis de la **commission des affaires sociales.**

Sous réserve des observations qui suivent, ainsi que des positions des commissions saisies pour avis, **votre commission estime que les habilitations demandées constituent un moyen efficace pour parvenir à**

---

<sup>1</sup> Cette nouvelle date remplacerait la date d'expiration du 31 août 2008, délai prévu par le premier alinéa du III de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007. La rédaction de cet article était la suivante : « les ordonnances doivent être prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant la promulgation de la présente loi ».

<sup>2</sup> Ces ordonnances concernent des domaines très variés : la simplification du droit ; l'exercice de la liberté d'association ; la procédure pénale à Saint-Martin ; le régime des expulsions à Mayotte, Saint-Martin et en Guyane ; les conséquences à tirer des statuts de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ; l'extension de diverses dispositions à Wallis et Futuna, à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

**adapter diverses dispositions législatives aux collectivités territoriales d'outre-mer et est donc globalement favorable à leur adoption.**

*A. LE CARACTÈRE TRÈS GÉNÉRAL DE CERTAINES HABILITATIONS*

**Votre commission des finances regrette cependant la rédaction de certaines demandes d'habilitation, qui se caractérisent par des contours imprécis et des champs très larges.**

Elle souligne en particulier les difficultés liées aux demandes visées aux 1°, 3° et 8° du I du présent article, qu'il s'agisse de rendre le droit en vigueur outre-mer plus intelligible, d'étendre aux collectivités d'outre-mer certaines dispositions de droit civil en vigueur en métropole, ou, encore, d'adapter les règles de droit applicables pour les Terres australes et antarctiques françaises.

**En sus d'un manque de précision préjudiciable dans la rédaction de ces paragraphes, le gouvernement n'a communiqué que très peu d'informations à vos rapporteurs sur les objectifs poursuivis.**

*B. L'EXTENSION DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES A WALLIS-ET-FUTUNA : UNE HABILITATION NÉCESSAIRE*

**Votre commission des finances est favorable à cette habilitation qui doit permettre de rendre applicable le code des postes et des communications électroniques à Wallis et Futuna.**

Aujourd'hui, la législation applicable dans ces îles en matière de télécommunications présente en effet des caractéristiques obsolètes au regard des évolutions techniques, administratives et juridiques.

Leur situation est en effet marquée par l'existence d'un monopole d'État ancien puisque la compétence de l'État, en matière de communications extérieures tout comme de communications intérieures, se fonde sur le maintien en vigueur de textes antérieurs à 1961 en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961<sup>1</sup>. Ainsi, l'exploitation des communications intérieures est-elle assurée par le service local des postes et télécommunications sur la base d'une organisation particulière antérieure au statut de la collectivité et maintenu en vigueur.

---

<sup>1</sup> Loi n°61-814 du 29 juillet 1961 sur l'organisation des pouvoirs publics dans les îles Wallis et Futuna.

Éclairée sur les intentions du gouvernement, votre commission des finances estime opportun d'étendre la législation nationale sur les télécommunications, de mettre fin notamment à ce monopole d'État et de conduire un projet de câblage permettant une couverture téléphonique satisfaisante du territoire.

***C. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES ÉVOLUTIONS INTERVENUES DEPUIS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI***

Dans le texte qu'elle vous propose, la commission des finances a été conduite à supprimer le 2° du I, ainsi que les III et IV, afin de tenir compte des évolutions intervenues dans le droit applicable depuis le dépôt du projet de loi.

**1. L'habilitation concernant la télévision numérique terrestre (2° du I)**

**Votre commission des finances a supprimé le 2° du I du présent article.** Cette demande d'habilitation concerne, on l'a vu, l'extension et l'adaptation aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre, à la télévision mobile personnelle et à la télévision en haute définition.

Or, cette demande d'habilitation apparaît aujourd'hui sans objet. En effet, le gouvernement a déjà été autorisé par l'article 23 de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision à prendre par ordonnance les mesures permettant l'extension de la TNT aux collectivités d'outre-mer.

Votre commission souligne que les travaux parlementaires ont permis de préciser le champ de cette habilitation qui est ainsi strictement identique à celui couvert par le 2° du I du présent article.

Ce champ mieux circonscrit inclut, en particulier, la télévision mobile personnelle (TMP). Celle-ci n'est certes pas mentionnée explicitement dans l'habilitation accordée par la loi audiovisuelle, à la différence de l'habilitation demandée dans le 2° du I du présent article, mais il convient de rappeler que la TMP ne constitue qu'une forme particulière de service de télévision par voie

hertzienne terrestre en mode numérique, laquelle est expressément visée à l'article 23 de la loi audiovisuelle<sup>1</sup>.

L'habilitation déjà votée n'empêchera donc pas, le cas échéant, d'offrir à terme ce service spécifique de la télévision mobile personnelle aux collectivités territoriales d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie.

## **2. Le III et le IV du présent article**

**Votre commission des finances a également supprimé le III et le IV du présent article.**

Le gouvernement souhaite modifier le terme du délai de l'habilitation accordée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 à prendre une série d'ordonnances<sup>2</sup>. Or, ce délai ayant expiré à la date du 31 août 2008, un peu plus de dix-huit mois après la promulgation de la loi<sup>3</sup>, et le gouvernement étant désormais forclos, il n'apparaît pas possible d'étendre la durée de cette habilitation en fixant aujourd'hui une nouvelle date d'expiration.

En ce qui concerne le IV du présent article, qui porte sur la modification du champ de l'habilitation, étendu aux contrats et marchés des établissements publics de l'Etat passés à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, votre commission estime que les délais d'habilitation étant désormais caducs, il n'est également plus possible de modifier le domaine de l'autorisation accordée au gouvernement.

---

<sup>1</sup> En effet, la TMP n'est qu'une catégorie de service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique, comme le montre l'article 30-1 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, modifié par la loi n°2007-309 du 5 mars 2007, qui dispose que : « (...) l'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique est autorisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel dans les conditions prévues au présent article.

« I. - Le Conseil supérieur de l'audiovisuel définit des catégories de services et lance un appel aux candidatures dont la zone géographique équivaut à l'ensemble du territoire métropolitain pour les services à vocation nationale. Pour les services à vocation locale, les zones géographiques sont préalablement déterminées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Celui-ci fixe le délai dans lequel les candidatures doivent être déposées et publie la liste de fréquences pouvant être attribuées dans la zone considérée, accompagnée des indications concernant les zones dans lesquelles peuvent être implantées des stations d'émission et la puissance apparente rayonnée. Celle-ci doit tendre, dans la limite des contraintes techniques et économiques, à la prise en compte des différents modes de réception de la télévision numérique terrestre, et notamment à favoriser le développement de la télévision mobile personnelle, mode de diffusion des services de télévision destinés à être reçus en mobilité par voie hertzienne utilisant des ressources radioélectriques principalement dédiées à cet effet et de la télévision en haute définition.

Pour l'application de l'alinéa précédent, les services de télévision en haute définition et les services de télévision mobile personnelle constituent des catégories de service (...) ».

<sup>2</sup> En portant le terme de ce délai au dernier jour du douzième mois suivant celui de la promulgation de la loi pour le développement économique de l'outre-mer.

<sup>3</sup> Le premier alinéa du III de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 fixait le délai suivant : « les ordonnances doivent être prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant la promulgation de la présente loi », soit un délai identique à celui d'ailleurs prévu dans le présent projet de loi.

Il incombera donc à celui-ci de solliciter à nouveau le Parlement, de manière à lui demander expressément **une nouvelle habilitation** à prendre certaines des ordonnances pour lesquelles il avait été une première fois habilité par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007. Le Parlement lui-même ne saurait procéder à cette demande d'habilitation, puisque comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel « *seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre [des] ordonnances* » en application de l'article 38 de la Constitution<sup>1</sup>.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 32 ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Cf. la décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, qui censure une mesure d'habilitation figurant dans le texte initial de la proposition de loi à l'origine de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

*ARTICLE 33*

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

**Commentaire : le présent article a pour objet de créer une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. UN PRÉCÉDENT : LA COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DE LA LOI DE PROGRAMME***

Dans la foulée de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, qui prévoyait une évaluation de certains dispositifs<sup>1</sup>, une **Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM) a été installée le 5 juillet 2006** sans avoir été expressément créée par le législateur. Elle a commencé ses travaux en septembre de la même année et procédé à deux séries d'auditions.

Dans un premier temps, la commission a pris connaissance et a discuté des bilans et études diverses lancés par le gouvernement pour satisfaire aux exigences de la loi. Il s'agit essentiellement de rapports d'inspection ainsi que des rapports d'enquêtes et des études réalisés à l'initiative du ministère de l'outre-mer, auxquels s'ajoutent un rapport et un avis spécifiques du Conseil économique et social.

Ensuite, une seconde série d'auditions a permis d'entendre les points de vue des bénéficiaires et des acteurs des dispositifs issus de la loi de programme pour l'outre-mer, au travers d'auditions de représentants des entreprises, des cabinets de défiscalisation et des opérateurs du logement social. Ce panorama a également été complété par l'audition d'un représentant de l'INSEE et des responsables de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

***B. UNE COMMISSION AU BILAN NUANCÉ***

Le bilan de la CNELPOM, à laquelle avaient pourtant été confiées des missions ambitieuses d'évaluation des politiques publiques conduites outre-mer, apparaît nuancé.

---

<sup>1</sup> Les articles 5 et 38 de cette loi exigeaient une évaluation tous les trois ans des conséquences de certaines mesures en matière de création d'emplois ou d'incitation pour l'investissement, assortie d'une information du Parlement.

Cette structure a surtout été conduite à constater les difficultés à dresser une évaluation d'ensemble des dispositifs en faveur de l'outre-mer, mais également à dégager un bilan spécifique du secteur du logement social.

Selon certaines auditions, la défiscalisation aurait favorisé le financement de nouveaux équipements, l'amélioration de la productivité, l'augmentation de la capacité de production, voire la création de nouvelles activités ou entreprises. Le dispositif d'exonérations de charges sociales aurait contribué à la réduction du travail informel et au développement de l'activité tant pour la préservation que pour la création d'emplois.

Mais des critiques se sont également exprimées lors des auditions, concentrées sur l'inadéquation de la réponse proposée par le dispositif de défiscalisation aux besoins de logement des populations locales. Il a été reproché aux programmes de construction défiscalisés d'être en concurrence avec les projets des opérateurs du logement social, à l'exception du contre-exemple positif de la Nouvelle-Calédonie.

Selon le gouvernement lui-même, le manque de recul de l'application des mesures de la loi de programme ainsi que le caractère lacunaire des données statistiques disponibles n'ont pas rendu possible une évaluation plus approfondie de l'impact de la loi « Girardin ».

Votre commission des finances remarque que les travaux de la commission n'ont d'ailleurs principalement permis de ne conduire qu'à deux avancées juridiques.

Suite à la production de données par la CNELPOM, une obligation de déclaration de recours au dispositif de défiscalisation de plein droit a été mise en place pour les personnes morales réalisant des dossiers de défiscalisation des investissements selon la procédure d'externalisation<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'instauration d'un dispositif de défiscalisation du logement social par le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité des recommandations formulées par la CNELPOM.

**La création d'une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer (CNEPEOM), prévue par le présent article, s'inscrit dans une certaine continuité à l'égard de la CNELPOM :** la première, aux missions plus larges, succèdera à la seconde et consolidera les activités de cette dernière en matière d'évaluation des politiques publiques conduites outre-mer.

---

<sup>1</sup> Cf. la révision du code général des impôts par le décret n°2007-1661 du 23 novembre 2007.

## II. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

### *A. UNE STRUCTURE COMPOSÉE MAJORITAIREMENT DE PARLEMENTAIRES*

La Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer (CNEPEOM) que vise à créer le présent article, en donnant un fondement légal à la précédente CNELPOM, serait **composée en majorité de membres des assemblées parlementaires**, à parité des deux assemblées.

Selon les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer à vos rapporteurs, cette commission rendra compte de ses activités au travers d'un **rapport annuel** qu'elle transmettra aux commissions compétentes du Parlement et au gouvernement avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année. Ce délai doit permettre au Parlement de disposer d'informations en temps utile, avant le dépôt du projet de loi de finances. La CNEPEOM établira également tous les trois ans un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique de l'application des titres I à III de la présente loi.

### *B. DES OBJECTIFS AMBITIEUX*

Requise par un objectif de transparence dans l'action publique, mais aussi par la préoccupation d'une gestion rigoureuse des finances publiques, l'évaluation des politiques publiques est devenue une exigence centrale dans une démocratie moderne. La mise en place de la CNELPOM en juillet 2006 attestait déjà de la pertinence d'un outil d'évaluation dédié aux politiques publiques conduites outre-mer. Le présent article consolide au plan légal les activités de cette commission et élargit le champ de ses missions en vue d'en faire un outil efficace d'aide à la décision pour les politiques publiques conduites outre-mer, d'où la création de la CNEPEOM.

En raison de cet enrichissement, le dernier alinéa du présent article abroge les articles 5 et 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, qui prévoyaient l'évaluation des conséquences de certaines mesures en matière de création d'emplois ou d'incitation pour l'investissement.

La CNEPEOM devra suivre la mise en oeuvre de l'ensemble des mesures d'aide au développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, tant celles prévues par le présent projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer que celles correspondant à des dispositifs déjà en vigueur.

D'après les informations transmises par le gouvernement, son programme de travail serait arrêté par son président sur la base des propositions de ses membres et du gouvernement.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Votre commission des finances approuve la création de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer.** Outre le besoin général d'évaluation des politiques publiques, le coût important des mesures spécifiques consacrées aux collectivités d'outre-mer justifie la mise en place d'une telle structure.

**Toutefois, au vu du bilan nuancé de la CNELPOM, votre commission fera preuve de vigilance sur les activités et les résultats de la CNEPEOM.**

Votre commission des finances a ainsi modifié sur trois points le présent article.

**Il convient tout d'abord d'exiger que les travaux de cette commission portent leur attention sur les mécanismes de formation des prix, en veillant notamment à évaluer l'impact de certains facteurs.**

En effet, la question de la formation des prix, qui est au cœur des préoccupations des habitants des collectivités d'outre-mer, doit faire l'objet d'un examen particulier dans l'évaluation des politiques qui sont conduites outre-mer. **Parmi les facteurs inflationnistes, celui de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et celui du niveau de rémunération des fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions outre-mer doivent être en particulier analysés.** La commission a donc complété dans ce sens le troisième alinéa du présent article concernant la remise d'un rapport sur l'impact socio-économique de l'application des mesures prévues aux titres I à III de la présente loi en demandant qu'il rende compte en particulier de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

En matière de formation professionnelle outre-mer, il convient également d'exiger la transmission par le gouvernement à la CNEPEOM d'un rapport annuel sur le montant et l'utilisation des dépenses de formation professionnelle résultant de la mise en œuvre du IV de l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts. En effet, alors que le bénéfice des zones franches d'activités mises en œuvre par le présent projet de loi est conditionné à l'augmentation des dépenses de formation professionnelle, l'utilisation des fonds alloués à la formation professionnelle reste trop souvent opaque et ses conséquences mal évaluées.

Enfin, s'agissant du fonctionnement de la CNEPEOM, **votre commission des finances juge qu'il n'est pas souhaitable que la loi prévoit l'intervention d'un décret pour déterminer les modalités de fonctionnement d'une commission composée majoritairement de parlementaires.**

Elle a donc supprimé le quatrième alinéa du présent article, qui prévoyait de fixer par décret, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

**Décision de la commission : votre commission a adopté l'article 33 ainsi rédigé.**

## **AVIS DE M. MARC MASSION, CO-RAPPORTEUR**

Le présent rapport a été effectué au nom de votre commission des finances.

Néanmoins, votre co-rapporteur tient à préciser un certain nombre de points relatifs au projet de loi pour le développement de l'outre-mer.

Ce projet de loi, sans cesse repoussé, lui semble aujourd'hui obsolète et insuffisant, ne serait-ce, par exemple, qu'en ce qui concerne l'aide aux collectivités territoriales, qui effectuent pourtant 85 % de l'investissement public.

Elaboré fin 2007 - début 2008, déposé devant le Comité économique et social en février 2008, ayant fait l'objet d'un rapport dudit Conseil en mars 2008, déposé au Sénat au mois de juillet 2008, il est prévu qu'il soit examiné en séance publique au Sénat, après plusieurs reports, à partir du 10 mars 2009. En grande partie rédigé il y a bien plus d'un an maintenant, soit avant la crise financière et économique mondiale, et avant la crise dans les départements d'outre-mer, il ne recueille pas, en outre, l'assentiment des socioprofessionnels, même après des modifications apportées à la version du printemps 2008.

Force est donc de constater que les sénateurs sont invités à travailler sur un texte qui ne tient compte ni d'une crise économique d'ampleur considérable, ni de ses conséquences pour des collectivités territoriales pour lesquelles le projet de loi est censé avoir été élaboré, et qui connaissent, depuis plusieurs semaines, de nombreuses manifestations faisant écho aux craintes et aux inquiétudes légitimes de nos compatriotes ultramarins et à leurs revendications en matière d'emploi, de pouvoir d'achat, de logement, etc.

Sur la forme, votre co-rapporteur tient à souligner les incohérences et les incertitudes pesant sur ce projet de loi. L'adoption anticipée de certaines mesures du projet de loi dans le cadre de la loi de finances pour 2009, les déclarations récentes du gouvernement tendant à une modification très prochaine de ce texte, et l'annonce, le 13 février 2009, par le Président de la République, de la constitution prochaine (mais dans un délai incertain) d'un Conseil interministériel de l'Outre-mer ayant vocation à « *faire des propositions sur la rénovation de la politique menée par l'Etat en Outre-mer* » constituent, à n'en pas douter, une succession d'événements qui ne peuvent

que nuire à un examen serein, cohérent et global de ce projet de loi et des questions qu'il aborde.

Pour toutes ces raisons, votre co-rapporteur demande que soit reporté l'examen de ce projet de loi :

- afin que celui-ci prenne vraiment en considération les conséquences de la crise économique et sociale en outre-mer, et que de véritables négociations soient engagées avec les professionnels, les partenaires sociaux et les élus ultramarins ; qu'ainsi, selon les propos mêmes du Président de la République, il soit répondu à « *l'angoisse, l'inquiétude, et une certaine forme de désespérance de nos compatriotes des territoires d'outre-mer* » ;
- afin que les sénateurs, particulièrement nos collègues ultramarins, puissent se consacrer à un examen attentif et constructif du texte ;
- afin que la commission des finances du Sénat puisse se prononcer sereinement sur un texte modifié, voire réécrit, par le gouvernement : la présentation du projet de loi initial par le ministre responsable, 48 heures avant la réunion de la commission des finances examinant un texte qui doit être modifié à une date ultérieure et incertaine par le gouvernement, relève de l'improvisation et de l'incohérence ! A l'heure où, à la suite de la dernière révision constitutionnelle, qui était censée renforcer les pouvoirs d'élaboration, de débat et de contrôle législatifs, le Sénat débat des évolutions du travail législatif devant en découler, il n'est pas indifférent que notre assemblée ait l'occasion de montrer qu'elle sait, à des moments opportuns, accorder le dire et le faire !

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITION DE M. YVES JÉGO, SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ DE L'OUTRE-MER

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission des finances, en commun avec les commissions des lois, des affaires économiques et des affaires sociales, a procédé à l'**audition de M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, sur le projet de loi n° 496 (2007-2008) pour le **développement économique de l'outre-mer**.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, s'est félicité de la tenue de cette audition qui, en conséquence du contexte aigu de crise que traversent les territoires ultramarins, a été reportée à deux reprises. Après avoir rappelé que le projet de loi relatif au développement économique de l'outre-mer a été déposé au Sénat le 28 juillet 2008, il a souligné la nécessité de prendre en compte, lors de l'examen du texte, les préoccupations actuellement exprimées par nos concitoyens des collectivités d'outre-mer.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il a indiqué enfin que l'examen tardif du projet de loi par le Parlement, soit sept mois après son dépôt, nécessite de revoir l'entrée en vigueur des dispositifs prévus tout en gardant une démarche pragmatique afin

de ne pas porter préjudice aux opérations économiques en cours, telles que les programmes immobiliers.

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

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

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

- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terres agricoles ;
- le soutien à l'investissement dans le cadre du plan de relance ;
- l'aide au fret via une évolution de la TVA, dite « non perçue récupérable » (TVA NPR) ;
- la modernisation du secteur du tourisme ;
- la mise en œuvre, avant fin 2009, du RSA « chapeau », c'est-à-dire en faveur des personnes, qui même étant employées, ont un niveau de revenu très faible, situation plus fréquente en outre-mer qu'en métropole. Environ 100.000 personnes pourraient être concernées ;
- l'augmentation de la prestation de restauration scolaire, afin de privilégier un approvisionnement, au moins à hauteur de 50 %, en produits locaux ;
- la revalorisation de l'aide au logement.

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

**M. Marc Massion, co-rapporteur au nom de la commission des finances**, s'est interrogé sur la négociation menée par le Gouvernement, au

regard de l'insatisfaction exprimée par les différentes parties. Il s'est demandé également dans quelle mesure le texte n'est pas devenu caduc compte tenu du contexte de crise et des modifications qui sont en cours de discussion. Il a estimé que les conditions d'examen du présent projet de loi contredisent la volonté de revaloriser le Parlement et souhaité que le calendrier soit revu.

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

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

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

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

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

**M. Yves Jégo** a répondu que le Gouvernement s'est engagé, lors du débat sur le projet de loi de finances, à ce que le nouveau dispositif relatif à l'exonération de charges patronales ne rentre pas en vigueur avant la promulgation de la loi pour le développement économique de l'outre-mer. Par

ailleurs, le petit commerce bénéficie d'ores et déjà de mesures d'aide jusqu'à 1,3 Smic. Le Gouvernement accueillera avec bienveillance un amendement qui concernerait l'intégration des Hauts de la Réunion dans la liste des zones particulièrement défavorisées, comme la Guyane et les îles de la Guadeloupe. Le Gouvernement envisage également une période de transition entre l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs et la sortie des anciens ; cette période pourra peut-être être prolongée pour que les chantiers lancés puissent se terminer : l'idée est que tout ce qui est déjà en cours de réalisation doit pouvoir être achevé.

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

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

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

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

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

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

Il a indiqué qu'il est ouvert aux propositions d'amendements s'agissant des îles du Sud de la Guadeloupe. Pour ce qui est de l'hôtellerie, il a

annoncé une amélioration du dispositif, le Gouvernement souhaitant faire passer le plafond de la subvention de 5 000 à 7 500 euros par chambre, dans la limite des cent premières chambres, quelle que soit la taille de l'hôtel.

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

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

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

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

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

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

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

Abordant la question du logement outre-mer, **M. Jean-Paul Virapoullé, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de loi ne prend pas suffisamment en compte la réalité des besoins de financement. Il a indiqué

que le financement du logement social outre-mer par le biais d'un financement croisé faisant intervenir à la fois les crédits de la ligne budgétaire unique et les dispositifs de défiscalisation recèle une complexité qui pourra empêcher le montage d'opérations d'envergure.

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

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

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

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

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

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

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

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, a souligné les effets économiques négatifs induits par la réglementation actuelle de l'octroi de mer qui, s'il constitue une taxe à l'importation participant au

financement des collectivités territoriales d'outre-mer, a pour effet de renchérir le prix payé par les consommateurs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ensuite, **M. Thierry Repentin** a jugé que l'ouverture de la défiscalisation au logement social ne doit pas remettre en cause, même à long terme, la ligne budgétaire unique (LBU), qui doit rester le socle du financement du logement social outre-mer. Mais la question va se poser de la manière de mobiliser les investisseurs métropolitains sur ce type de produit, dans la mesure où en métropole, ce genre de dispositif n'a jamais rencontré le succès escompté. **M. Yves Jégo** a alors rappelé l'engagement clair du Gouvernement d'augmenter la LBU dans les prochaines années ; elle passera de 209 millions en 2009 à 229 millions en 2011.

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

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

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

**Mme Odette Terrade** a souligné la nécessité de prendre des mesures exceptionnelles afin de répondre à la crise actuelle. Elle a estimé que cette

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- la commission des finances se réunira pour examiner le rapport de MM. Doligé et Massion et les amendements des commissaires le jeudi 19 février après-midi ;

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

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

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

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

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



## **EXAMEN DU PROJET DE LOI ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION**

Réunie le jeudi 19 février 2009, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de MM. Eric Doligé et Marc Massion** et a établi le texte proposé par la commission pour le **projet de loi n° 496 (2007-2008) pour le développement économique de l'outre-mer**.

**M. Jean Arthuis, président**, a noté que la commission applique pour la première fois la nouvelle procédure prévue par l'article 42 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celle-ci modifie en profondeur les règles d'examen des textes, en prévoyant que la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie au fond. Ces dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

Il a indiqué que, à l'issue de cette réunion, la commission adopterait un texte sur lequel se prononceraient les commissions pour avis, lors de leurs réunions du mercredi 4 mars 2009. La commission des finances examinera ensuite jeudi 5 mars et, éventuellement, lundi 9 mars 2009, les amendements extérieurs au présent projet de loi, et invitera les rapporteurs pour avis qui le souhaitent à venir présenter leurs amendements lors de cette réunion. **M. Jean Arthuis, président**, a observé qu'à cette occasion seront également examinés les amendements du Gouvernement, dont celui-ci a annoncé le dépôt et qui devraient traduire les annonces du Président de la République pour répondre à la situation de crise qui frappe notamment les Antilles. La discussion générale en séance publique pourrait débuter mardi 10 mars.

Il a rappelé que la réforme de la procédure parlementaire se traduit par le découpage de la séance publique en quatre temps : deux semaines par mois seront désormais consacrées au débat parlementaire à l'initiative prioritaire du Gouvernement, une semaine sera dédiée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques, et enfin, une semaine sera réservée aux initiatives législatives sénatoriales. Dans ce contexte, il a jugé opportun que le nombre d'amendements déposés permette de cerner les enjeux essentiels du projet de loi, sans entraîner un accroissement déraisonnable de la durée de la séance publique.

**M. Jean Arthuis, président**, a ensuite donné la parole aux co-rapporteurs.

**M. Marc Massion, co-rapporteur**, a indiqué que le Sénat a été saisi du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer le 28 juillet dernier.

Il a souligné le contexte particulier dans lequel s'inscrit l'examen de ce texte marqué d'une part par la situation économique difficile de l'outre-mer, et d'autre part par une crise de grande ampleur. Les mouvements sociaux qui ont commencé en Guadeloupe, ont atteint la Martinique et semblent gagner désormais La Réunion et la Guyane. De cette situation découlent un certain « décalage » des dispositifs proposés par le projet de loi, qui n'ont pas été prévus pour répondre à la situation actuelle, et la certitude que le Gouvernement amendera très largement les dispositions soumises au Sénat.

**M. Marc Massion** a rappelé qu'il s'est prononcé, à titre personnel, en faveur du report de l'examen du projet de loi. Il a demandé que la possibilité lui soit donnée d'exprimer, au sein du rapport, son opinion propre sur le projet de loi.

Il a ensuite précisé que la principale mesure du texte est la création, dans les départements d'outre-mer, de « zones franches d'activités » offrant des avantages fiscaux aux entreprises, conformément à un engagement pris par le Président de la République lors de la campagne pour les élections présidentielles. Ces zones franches s'appliqueront à la très grande majorité des PME des départements ultramarins et consistent en des abattements de 50 % des bases d'impôt sur les bénéficiaires, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties, dans la limite d'un plafond annuel de 150.000 euros. Certaines zones géographiques et certains secteurs bénéficieront d'un abattement préférentiel égal à 80 % des bases d'imposition.

**M. Marc Massion** a précisé que le projet de loi prévoit également l'ajustement de dispositifs fiscaux déjà en place dont l'efficacité s'est révélée incertaine. Ainsi, le taux de la réduction d'impôt consentie au titre des navires de plaisance dans les DOM est-il abaissé de 70 % à 50 %. Dans la même perspective, les collectivités d'outre-mer devront avoir signé une convention fiscale avec l'Etat pour bénéficier de la défiscalisation. De même, la TVA dite « non perçue récupérable » (TVA NPR), dispositif permettant aux entreprises d'outre-mer de récupérer la TVA, y compris sur des importations de biens qui en étaient exonérés, est-elle réformée et encadrée par le projet de loi.

**M. Marc Massion** a expliqué que l'action en faveur du logement est l'un des axes du texte soumis au Sénat. Il a rappelé que les territoires d'outre-mer connaissent une situation tendue en la matière. Pour y remédier, le dispositif de défiscalisation est recentré sur le logement social. Le dispositif actuel favorise, en effet, le logement à loyer libre, pour lequel la demande est faible, entraîne un renchérissement du coût du foncier et monopolise les entreprises de construction, créant ainsi un effet d'éviction au détriment des structures de type HLM.

**M. Eric Doligé, co-rapporteur**, a indiqué que, d'après les chiffrages fournis par le Gouvernement, la dépense totale nette supplémentaire prévue par le présent projet de loi en faveur de l'outre-mer est relativement modeste, soit 22 millions d'euros. Cette somme est le résultat de la compensation entre

le coût des zones franches d'activités, soit 224 millions d'euros, et les gains résultant de la réforme de la TVA NPR et des exonérations de charges sociales, soit respectivement 124 millions d'euros et 138 millions d'euros. Cet équilibre financier est complété par l'aide aux intrants et aux extrants, compensant partiellement pour les entreprises le coût d'acheminement des produits, estimée à 27 millions d'euros, et la création d'un fonds exceptionnel d'investissement. Ce dernier devrait être doté de 40 millions d'euros par an afin d'aider les collectivités d'outre-mer à financer de grands projets structurants. **M. Eric Doligé** a remarqué que l'équilibre global du projet de loi risque cependant d'être largement modifié par des mesures supplémentaires qui pourraient être annoncées par le Président de la République.

Il a estimé que le texte proposé par le Gouvernement opère essentiellement un déplacement budgétaire entre des niches fiscales, sous réserve que les nouvelles dépenses fiscales prévues soient évaluées à leur juste niveau, ce qui n'est pas certain. Il a donc recommandé de surveiller en particulier l'évolution du coût des zones franches d'activités, qui pourrait être supérieur aux évaluations initiales. Il a constaté que le projet de loi porte sur environ 250 millions d'euros, à comparer au montant global de la dépense fiscale en faveur de l'outre-mer, soit 3,3 milliards d'euros en 2009.

**M. Eric Doligé** s'est félicité que les recommandations de la commission des finances aient été entendues et trouvent leur traduction dans le texte soumis au Sénat. Sont ainsi réformés des dispositifs dont l'efficacité est limitée afin de réorienter les financements publics vers des mesures plus favorables à l'activité économique endogène des collectivités territoriales d'outre-mer, comme le préconise la commission. De même, la réforme du dispositif de la TVA NPR et la réorientation de la défiscalisation en matière de logement, au profit du logement social, correspondent à des orientations soutenues par la commission depuis plusieurs années. **M. Eric Doligé** a relevé que les réformes engagées reflètent également les conclusions de la révision générale des politiques publiques, ce qui doit être salué.

Il a indiqué que les amendements soumis à la commission peuvent être regroupés en trois ensembles :

- d'une part, l'encadrement du dispositif de défiscalisation, afin notamment que le nouveau dispositif prévu par le projet de loi soit intégré au plafonnement des niches fiscales voté en loi de finances pour 2009 ;

- d'autre part, l'ajustement des plafonds et des seuils d'éligibilité prévus par les différents dispositifs du projet de loi à la situation réelle des collectivités d'outre-mer ;

- enfin, le report de l'entrée en vigueur de la majorité des dispositifs du projet de loi afin de tenir compte du délai écoulé depuis son dépôt.

Par ailleurs, le texte proposé par les rapporteurs comporte un certain nombre de rectifications de portée strictement rédactionnelle, qui ne font pas

l'objet d'amendements mais qui seront insérées dans le projet de loi soumis à l'examen du Sénat en séance publique.

**M. Jean Arthuis, président**, a noté la forte attente suscitée par les prochaines annonces du Président de la République pour répondre à la situation des territoires d'outre-mer. Il a observé que le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer doit être adopté dans les meilleurs délais, contrairement à ce que préconisent certains sénateurs, afin de permettre la nécessaire évolution de l'économie ultramarine. Il y a urgence en la matière, c'est toute une organisation qu'il faut repenser, à commencer par la fiscalité, totalement inadéquate. A titre d'exemple, l'octroi de mer garantit, certes, des ressources aux collectivités territoriales, mais c'est pour leur permettre d'aligner la rémunération de leurs fonctionnaires sur celle des fonctionnaires venus de métropole ; dans le même temps, il renchérit le coût des produits, de façon insupportable pour ceux qui ne bénéficient pas d'un statut privilégié. **M. Jean Arthuis, président**, a estimé que l'économie des territoires d'outre-mer n'est favorable ni à leur développement économique ni à leur cohésion sociale. Il a indiqué que le Sénat a décidé, dans ce contexte, de constituer une mission commune d'information chargée d'évaluer la situation outre-mer et de faire toutes propositions utiles pour trouver des solutions à moyen et long termes.

**M. Jean-Claude Frécon** a estimé que le projet de loi n'est pas examiné dans des conditions optimales : plus de six mois se sont écoulés depuis son examen en Conseil des ministres et l'urgence n'a été déclarée que récemment sur ce texte, alors qu'il est devenu en grande partie « obsolète », en raison du contexte économique et social nouveau des territoires ultramarins. Il a relevé que l'application de la nouvelle procédure législative à un texte aussi sensible ne facilite pas son expérimentation. Il n'a pas ainsi été possible au groupe socialiste de déposer des amendements devant la commission dans le délai limite fixé.

**M. François Trucy** a admis que le contexte économique et social des territoires d'outre-mer a évolué depuis le dépôt du projet de loi. Il en a conclu que la nécessité d'apporter des réponses à ces situations de crise dans les meilleurs délais n'en est que plus impérieuse. Par ailleurs, il a observé que la possibilité d'entendre les rapporteurs pour avis qui souhaiteraient venir présenter leurs amendements devant la commission améliorera la procédure législative.

**M. Charles Guené** a jugé que les sénateurs sont capables de « légiférer en ligne », c'est-à-dire de s'adapter à l'actualité de sujets sensibles.

**Mme Nicole Bricq** a souhaité que les propositions d'amendements du Gouvernement permettent de répondre aux attentes des populations et des élus ultramarins. Elle a expliqué que le report de ce texte aurait été d'autant plus légitime qu'il avait été préparé alors que la crise financière n'avait pas encore éclaté. Par ailleurs, le projet de loi ne remplit pas ses promesses : les zones franches d'activités qu'il prévoit de créer constituent en effet une position de repli par rapport aux zones franches globales initialement annoncées.

**Mme Nicole Bricq** s'est étonnée que la constitution de zones franches dans les territoires d'outre-mer soit liée à l'impératif de mise en œuvre d'un développement économique endogène, alors que l'on n'a pas le même type d'exigence lorsqu'un département métropolitain bénéficie d'un dispositif similaire.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé qu'à l'automne la session parlementaire a été consacrée au projet de loi de financement de la sécurité sociale, au projet de loi de finances, puis à deux projets de lois de finances rectificatives, et que l'inscription du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer à l'ordre du jour du Sénat en début d'année témoigne de l'importance qui est donnée à ce sujet. Il a observé que l'insularité des collectivités territoriales ultramarines justifie un développement économique endogène de leurs économies. Enfin, il a souhaité que le Gouvernement dépose dans les meilleurs délais ses amendements sur le présent projet de loi, afin que les co-rapporteurs puissent les examiner dans de bonnes conditions.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi.

**M. Jean Arthuis, président**, a présenté un amendement insérant un titre additionnel et un article additionnel avant l'article premier afin de prévoir la fixation, par décret en Conseil d'Etat, des prix de cent produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer. Il a précisé que cette modification du projet de loi vise à ouvrir un dialogue sur ce sujet avec le Gouvernement.

**Mme Nicole Bricq** a souhaité savoir s'il est possible de réglementer les prix de produits sur une partie seulement du territoire français. Elle a estimé que le titre additionnel « Soutien au pouvoir d'achat » inséré par l'amendement du président ne correspond pas pleinement aux objectifs de l'article additionnel qui porte sur la fixation du niveau de prix et non sur l'augmentation des salaires. Elle a regretté cette inadéquation qui explique qu'elle s'abstiendra sur cet amendement.

**M. Jean-Claude Frécon** a défendu une position identique à celle de Mme Nicole Bricq.

**M. Adrien Gouteyron** s'est également demandé si des mesures spécifiques d'encadrement des prix peuvent être prévues pour les seuls territoires ultramarins, et a apporté néanmoins son soutien au titre et à l'article additionnels proposés par l'amendement de M. Jean Arthuis, président.

**M. François Trucy** a noté que cet amendement est particulièrement opportun car il permet d'ouvrir un débat sur les modalités de fixation des prix dans les territoires ultramarins, question régulièrement soulevée par la commission.

**M. Charles Guené** a estimé que cet amendement présente un intérêt certain, mais qu'il inscrit dans la loi des principes très contraignants. En

Martinique, des négociations ont permis d'aboutir à l'encadrement des prix des produits de première nécessité. Favorable à ce type de procédure négociée, **M. Charles Guené** a déclaré qu'il s'abstiendrait donc sur la proposition du président de la commission.

**M. Eric Doligé** a souligné que les élus ultramarins, et le Gouvernement, paraissent susceptibles d'approuver le présent amendement. Il a rappelé que le Gouvernement s'est déjà rallié à des positions défendues par les membres de la commission des finances, en matière notamment d'application du revenu de solidarité active (RSA) aux territoires d'outre-mer. Par ailleurs, il a observé que la réglementation des prix, permettant leur encadrement à des niveaux inférieurs à ceux imposés par l'existence de monopoles de distribution en outre-mer, serait incontestablement une mesure favorable au pouvoir d'achat.

En réponse aux intervenants, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que l'article L. 410-2 (deuxième alinéa) du code de commerce prévoit que dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence. Il a rappelé que celle-ci a d'ores et déjà été saisie par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer de deux demandes d'avis concernant les conditions de la concurrence dans les départements d'outre-mer : l'une relative au prix des carburants, l'autre aux produits de consommation courante. Il a estimé que la limitation des prix est une mesure de soutien du pouvoir d'achat, au même titre qu'une augmentation des revenus.

La commission a adopté cet amendement.

A l'article 1<sup>er</sup> relatif à l'abattement sur les bénéfices de certains établissements situés dans les départements d'outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté, outre trois amendements rédactionnels, deux amendements :

- l'un repoussant l'entrée en vigueur des zones franches d'activités aux exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;
- l'autre supprimant la condition alternative selon laquelle une entreprise qui souhaite être éligible aux zones franches d'activités doit consacrer, en dépenses de formation professionnelle, un montant de 500 euros par salarié.

La commission a adopté ces cinq amendements.

A l'article 2 relatif à l'abattement de taxe professionnelle pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement rédactionnel, que la commission a adopté.

A l'article 3 relatif à l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour certains établissements situés dans les départements d'outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté deux amendements rédactionnels que la commission a adoptés.

Elle a adopté sans modification l'article 4 relatif à la durée d'application des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

A l'article 5 relatif à la modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté, outre trois amendements de coordination et de précision, deux amendements tendant :

- pour le premier, à supprimer le plafonnement de l'éligibilité des équipements de production d'énergies renouvelables à la défiscalisation ;
- pour le second, à prévoir une notification systématique au ministre du budget pour les opérations de défiscalisation mentionnées à l'article 217 undecies du code général des impôts.

Après l'intervention de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a adopté ces cinq amendements.

A l'article 6 relatif à la modification du régime de la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés pour les investissements productifs, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté, outre un amendement de précision, deux amendements :

- l'un supprimant le plafonnement de l'éligibilité des équipements de production d'énergies renouvelables à la défiscalisation ;
- l'autre prévoyant une notification systématique au ministre du budget pour les opérations de défiscalisation mentionnées à l'article 199 undecies B du code général des impôts.

La commission a adopté ces trois amendements.

Elle a adopté sans modification l'article 7 conditionnant la défiscalisation en matière d'impôt sur les sociétés à la conclusion d'une convention fiscale.

A l'article 8 relatif aux sanctions fiscales en cas de non-respect par l'entreprise locataire des engagements pris dans le cadre d'une opération de défiscalisation, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement garantissant l'effectivité du dispositif de sanction, que la commission a adopté.

Elle a adopté sans modification l'article 9 étendant les sanctions pour déclaration frauduleuse aux cas où l'agrément n'a pas été sollicité et l'article 10 créant une aide abaissant le coût du fret pour les intrants et les extrants dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

A l'article 11 relatif à la modification du régime des exonérations de charges sociales, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement tendant, d'une part, à supprimer les dispositions de la réforme des exonérations de charges sociales, dans la mesure où ces dispositions ont déjà été adoptées dans le cadre de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et, d'autre part, à repousser la date d'entrée en vigueur de cette réforme à la date de promulgation de la loi pour le développement économique de l'outre-mer.

La commission a adopté cet amendement.

**MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de suppression de l'article 12 relatif au maintien à Saint-Pierre-et-Miquelon du régime d'exonérations de charges sociales actuellement en vigueur, dans la mesure où cette réforme a déjà été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2009.

La commission a adopté cet amendement.

A l'article 13 relatif à la création d'une aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement précisant les modalités de l'aide à la rénovation des hôtels afin de prendre en compte le contexte actuel de crise et de garantir au mieux l'efficacité du dispositif.

La commission a adopté cet amendement.

Elle a adopté sans modification l'article 14 exonérant de droits d'enregistrement les cessions de parts de copropriétés dans des résidences hôtelières défiscalisées sous l'empire de la loi « Pons ».

A l'article 15 relatif à la réforme du régime de la taxe sur la valeur ajoutée dite « non perçue récupérable » (TVA NPR) applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement tendant à reporter l'entrée en vigueur de cette réforme.

La commission a adopté cet amendement.

A l'article 16 relatif à la création d'un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement rédactionnel.

Après l'intervention de **M. Jean-Claude Frécon**, la commission a adopté cet amendement.

A l'article 17 relatif à l'autorisation des sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré des DOM à devenir actionnaires de sociétés civiles immobilières, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de précision, que la commission a adopté.

Elle a adopté sans modification l'article 18 relatif à la remise sur le marché locatif de logements indivis vacants, et l'article 19 créant un

groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus.

A l'article 20 relatif à la modification du dispositif de défiscalisation en matière de logement en outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté, outre deux amendements rédactionnels, quatre amendements tendant :

- le premier, à modifier le plafond de surface habitable en dessous duquel les investissements sont éligibles à la défiscalisation ;

- le deuxième, à prévoir une notification systématique au ministre du budget pour les opérations de défiscalisation mentionnées à l'article 199 undecies A du code général des impôts, y compris celles qui ne nécessitent pas d'agrément ;

- le troisième, à repousser d'un an le calendrier de disparition de la défiscalisation « Girardin » en matière de logement intermédiaire ;

- le dernier, à augmenter le plafond de l'investissement défiscalisé et à garantir que son évolution prendra en compte la situation spécifique de chaque collectivité territoriale d'outre-mer en matière de coûts de la construction.

La commission a adopté ces six amendements.

Après l'article 20, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté deux amendements insérant deux articles additionnels :

- le premier soumet l'avantage fiscal résultant du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social créé par l'article 20 du projet de loi aux plafonnements des niches fiscales prévus par la loi de finances pour 2009 ;

- le second prévoit, préalablement à la réalisation de la défiscalisation, l'envoi d'une notification aux collectivités territoriales concernées et la possibilité pour celles-ci de rendre un avis simple sur l'opération concernée.

La commission a adopté ces deux amendements.

A l'article 21 relatif à l'extension du champ de compétence de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de coordination, que la commission a adopté.

Elle a adopté sans modification l'article 22 prévoyant la possibilité de cession à titre onéreux des parcelles libres de la zone dite des cinquante pas géométriques à toute personne physique ou morale, et l'article 23 prolongeant la durée de vie des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques.

A l'article 24 relatif à l'indexation et à l'augmentation du plafond des taxes spéciales d'équipement au profit des agences de la zone dite des cinquante pas géométriques, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de coordination, que la commission a adopté.

A l'article 25 relatif à l'extension à l'ensemble des collectivités territoriales de Guyane et à leurs groupements des possibilités de concessions et cessions d'immeubles domaniaux en vue de la constitution de réserves foncières, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de clarification.

La commission a adopté cet amendement.

Elle a adopté sans modification l'article 26 créant un fonds de continuité territoriale, l'article 27 supprimant le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés, et l'article 28 supprimant l'exigence d'une domiciliation de la caution dans le ressort de la cour d'appel du contrat.

A l'article 29 relatif à la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement de clarification, que la commission a adopté.

**MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté un amendement tendant à supprimer l'article 30 prorogeant des autorisations délivrées par le conseil supérieur de l'audiovisuel aux services radios diffusés par voie hertzienne terrestre en Nouvelle-Calédonie, la mesure proposée ayant déjà été adoptée dans le cadre de l'article 24 de la loi, non encore promulguée, relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

La commission a adopté cet amendement.

A l'article 31 relatif à la ratification de dix ordonnances et à la modification de l'organisation judiciaire à Mayotte, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté deux amendements tendant à supprimer la ratification devenue sans objet des deux ordonnances.

La commission a adopté ces deux amendements.

A l'article 32 relatif à l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures nécessaires à l'extension, à l'adaptation ou à l'actualisation de dispositions législatives applicables à l'outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion**, ont présenté deux amendements :

- l'un supprimant l'habilitation à prendre par ordonnance les mesures permettant l'extension de la télévision numérique terrestre aux collectivités d'outre-mer, compte tenu de l'adoption de cette mesure dans le cadre du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ;

- l'autre supprimant les dispositions permettant de proroger un délai d'habilitation désormais forclos.

La commission a adopté ces deux amendements, après l'intervention de **M. Jean-Claude Frécon**.

A l'article 33 relatif à la création d'une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer, **MM. Eric Doligé et Marc Massion** ont présenté trois amendements tendant à :

- préciser que les missions de la commission comprennent l'étude des mécanismes de formation des prix et notamment l'impact de l'organisation des circuits de distribution et de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur ces prix ;

- garantir que la commission disposera des informations nécessaires à l'évaluation des conséquences du projet de loi sur la formation professionnelle en outre-mer ;

- supprimer la disposition selon laquelle il reviendrait à un décret d'organiser une commission composée majoritairement de parlementaires.

La commission a adopté ces trois amendements.

Puis, elle a **adopté le texte du projet de loi ainsi rédigé.**



**ANNEXE 1**  
**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**  
**PAR LES CO-RAPPORTEURS**

Mardi 27 janvier 2009 :

- **M. Laurent Prevost**, directeur de cabinet de M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer ;
- **Mme Isabelle Richard**, conseillère technique en charge de l'économie et du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer ;
- **M. Xavier Brunetière**, conseiller technique en charge de la politique sociale ;
- **M. Matey Karassimeonov**, conseiller parlementaire.

Mardi 3 février 2009 :

- **M. Guy Dupont**, Président de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer (FEDOM) ;
- **M. Alain Vienney**, délégué général de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer (FEDOM) ;
- **M. Jean-Pierre Helbert**, Directeur adjoint relations institutionnelles du Mouvement des entreprises de France (MEDEF).
  
- **M. Thierry Repentin**, Président de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- **M. Mahieddine Hedli**, Directeur à l'outre-mer de l'Union sociale pour l'habitat (USH).
  
- **M. Alain Griset**, Président de l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCM) ;
- **Mme Séverine Dupagny**, chargée de mission relations institutionnelles à l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCM) ;
- **M. Judex Gopal**, Secrétaire adjoint de la Chambre de métiers et de l'artisanat de La Réunion.

Mardi 10 février 2009 :

- **M. Patrice Laussucq**, Chef du bureau des agréments et rescrits, Direction générale des finances publiques ;
  - **M. Francis Ponton**, chef de section au bureau des agréments et rescrits, Direction générale des finances publiques ;
  - **M. Etienne Duvivier**, Chef du bureau B2, Direction de la législation fiscale ;
  - **M. Martin Klam**, adjoint au Chef du bureau A, Direction de la législation fiscale ;
  - **Mme Marie-Christine Brun**, adjointe au Chef du bureau B1, Direction de la législation fiscale ;
  - **M. Jean-Christophe Durand**, chef de section au bureau B1, Direction de la législation fiscale ;
  - **Mlle Paola Verrechia**, Bureau C2, Direction de la législation fiscale.
- 
- **M. Alain Saubert**, rapporteur du Conseil économique, social et environnemental sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer.

Mardi 17 février 2009 :

- **M. Yves Jégo**, secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

**ANNEXE 2**  
**COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 65**  
**DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009**  
**RATTACHÉ À LA MISSION « OUTRE-MER »**

*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 Mayotte<sup>1</sup>, ce dispositif a été modifié par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000<sup>2</sup> puis par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>3</sup>. 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**

---

<sup>1</sup> Loi n° 94-638.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1207.

<sup>3</sup> Loi n° 2003-660.

**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. 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 2008<sup>1</sup>, 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 »*.

---

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

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux relèvent que les entreprises non éligibles au dispositif spécifique prévu par l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale peuvent bénéficier du dispositif de droit commun prévu par la loi dite « Fillon » de janvier 2003<sup>1</sup>.

## 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<sup>er</sup> janvier 2009, le III de cet article prévoit son **entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> 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 %.

---

<sup>1</sup> 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 vise 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.

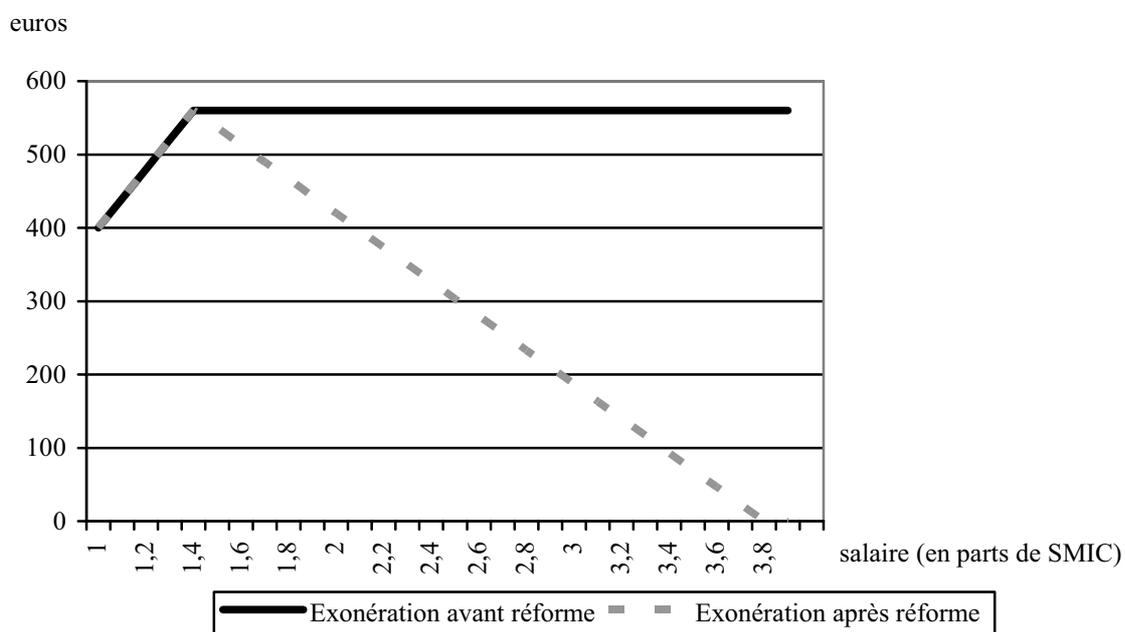
Par ailleurs, le présent article prévoit la **disparition du seuil de 50 salariés pour les entreprises du secteur BTP**. Au lieu de n'être exonérées, pour les salariés excédant ce seuil de 50 salariés, qu'à hauteur de 50 % des cotisations acquittées, les entreprises seront intégralement exonérées.

#### **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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 impôts<sup>1</sup> 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 au titre de l'exercice au cours duquel l'abattement est pratiqué* » ;

---

<sup>1</sup> 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.

- réalisé des opérations sous le bénéfice du régime de la transformation sous douane<sup>1</sup> « *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<sup>er</sup> 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.

---

<sup>1</sup> *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 formulées<sup>1</sup> 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 en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-*

---

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

*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 gagnants.

**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.**