

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

OUTRE-MER

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°19) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 : UN BUDGET DU CHANGEMENT POUR LES OUTRE-MER	7
A. L' AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » ILLUSTRE LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DES OUTRE-MER.....	7
B. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » LIÉE ESSENTIELLEMENT À L' AUGMENTATION DES COMPENSATIONS D' EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES	11
1. <i>L' augmentation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales illustre le maintien de dispositifs efficaces, au service du développement économique des outre-mer.</i>	12
2. <i>L' aide au fret et l' aide à la rénovation hôtelière instituées par la LODEOM commencent enfin à être mobilisées par les opérateurs économiques.</i>	14
3. <i>La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) se poursuit, même si les arbitrages budgétaires ont conduit à un léger report de l' objectif de 6 000 volontaires</i>	17
4. <i>Une nouvelle action, conséquence de la consécration du ministère des outre-mer en ministère de plein exercice</i>	18
C. L' ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » EST MARQUÉE PAR LA REMISE À NIVEAU DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) ET PAR LE LANCEMENT D' UN PROGRAMME D' INVESTISSEMENTS PUBLICS	20
1. <i>La ligne budgétaire unique (LBU), instrument prioritaire du financement du logement social</i>	21
2. <i>L' amorce d' un plan de rattrapage des investissements publics</i>	25
II. LE MAINTIEN DE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER ET LE PROJET DE LOI RELATIF À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER, AUTRES EXEMPLES DE L' ATTENTION PORTÉE PAR LE GOUVERNEMENT AUX OUTRE-MER	27
A. DES « COUPS DE RABOT » SUCCESSIFS À LA SAUVEGARDE DE LA DÉFISCALISATION.....	27
B. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER, PREMIÈRE RÉPONSE AUX ATTENTES FORTES DE LA POPULATION ULTRAMARINE	32

Mesdames, Messieurs,

L'année dernière, votre rapporteur pour avis estimait que le projet de loi de finances pour 2012 constituait « *un budget sans ambition pour nos outre-mer* »¹.

Alors que les outre-mer ont marqué un large soutien au nouveau Président de la République et à la nouvelle majorité parlementaire, votre rapporteur pour avis attendait donc avec espoir le premier budget du quinquennat.

Après une analyse approfondie des crédits de la mission « Outre-mer », il ne peut que faire part de sa satisfaction : le projet de loi de finances pour 2013 constitue un véritable budget du changement pour les outre-mer.

Au-delà de l'augmentation très sensible des crédits de la mission « Outre-mer » (de plus de 3 % et, à périmètre constant, de près de 5 %), votre rapporteur pour avis se réjouit, entre autres, de la poursuite de la montée en puissance du service militaire adapté (SMA), de l'augmentation de la ligne budgétaire unique (LBU) — signe que cette dernière redevient l'instrument prioritaire de financement du logement social dans les outre-mer — ou encore de l'amorce d'un plan de rattrapage des investissements publics.

L'augmentation des crédits de la mission « Outre-mer », à l'heure de l'effort national de redressement des finances publiques, illustre l'attention portée par le Gouvernement à nos outre-mer et la reconnaissance par ce dernier de la nécessaire solidarité nationale à l'égard de ces territoires qui connaissent une situation économique et sociale dramatique.

¹ Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 5.

Votre rapporteur pour avis voit par ailleurs dans le maintien des règles applicables aux dispositifs de défiscalisation dans les outre-mer et dans la discussion rapide du projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, un signal fort attestant que les outre-mer constituent une véritable priorité pour le Gouvernement.

Lors de sa réunion du 6 novembre 2011, la commission des affaires économiques a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013.

*

*

*

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013 : UN BUDGET DU CHANGEMENT POUR LES OUTRE-MER

A. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » ILLUSTRE LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS DES OUTRE-MER

Les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » progressent très sensiblement en 2013, de 3,4 % en autorisations d'engagements (AE) et de 3,8 % en crédits de paiement (CP).

EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » (en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Programme 138 : Emploi outre-mer	1 312,9	1 405,6	+ 7,1 %	1 338,1	1 395,0	+ 4,3 %
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer	805,8	784,3	- 2,7 %	628,4	645,6	+ 2,7 %
Total de la mission	2 118,7	2 189,9	+ 3,4 %	1 966,4	2 040,6	+ 3,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

Il convient de noter que le **périmètre de la mission « Outre-mer » connaît deux évolutions** à l'occasion du projet de loi de finances pour 2013 :

– d'une part, **en conséquence de la consécration du ministère des outre-mer en tant que ministère de plein exercice, une nouvelle action a été créée au sein du programme 138 « Emploi outre-mer »**. Cette action, intitulée « Pilotage des politiques des outre-mer », regroupe certaines dépenses de fonctionnement du ministère des outre-mer, pour un montant de 2,9 millions d'euros en 2013 ;

– d'autre part, **le financement de l'agence de santé des îles Wallis et Futuna**, assuré jusqu'alors par l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », **est transféré sur le programme 204 « Prévention sanitaire et offres de soins »** et est doté

de 26 millions d'euros. L'objectif de ce transfert est d'assurer « *une plus grande cohérence entre le portage budgétaire et l'exercice de la tutelle technique et opérationnelle concernant des établissements de soins* »¹.

Ces modifications de périmètre conduisent à ce que, à **périmètre constant, les crédits de la mission augmentent plus fortement encore, de 4,5 % en AE et de 4,9 % en CP.**

Votre rapporteur pour avis salue cette forte augmentation des crédits de la mission « Outre-mer », qui constitue un signal fort adressé par le Gouvernement aux outre-mer.

Au-delà de l'évolution statistique des crédits de la mission, votre rapporteur pour avis souhaite formuler trois observations.

• **Tout d'abord, le projet de loi de finances pour 2013 constitue une véritable rupture pour nos outre-mer. L'augmentation globale des crédits de la mission marque un net changement de cap par rapport aux années passées, caractérisées par une diminution de l'effort de l'État en faveur des outre-mer.**

Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur pour avis soulignait ainsi que, après l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale des crédits de la mission, ces derniers étaient en diminution de 1,1 % en AE et en augmentation de 0,1 % en CP, ceci alors même que le projet de loi de finances avait été élaboré sur la base d'une prévision de l'inflation de 1,7 %.

Votre rapporteur pour avis dénonçait alors « *un budget sans ambition pour nos outre-mer* »² et estimait que « *les moyens [n'étaient] pas à la hauteur des défis auxquels [ces derniers] sont confrontés* »³. Il s'inquiétait également de l'« *écart entre les annonces faites après les États généraux de l'outre-mer et lors du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) et la réalité budgétaire* »⁴.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 5.

³ Ibid., p. 6.

⁴ Ibid., p. 5.

LE CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER (CIOM)

Suite à la grave crise sociale qui a paralysé, au début de l'année 2009, les départements d'outre-mer, et notamment les deux départements antillais, le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, l'organisation des États généraux de l'outre-mer (EGOM).

A l'occasion de ces États généraux, la population des outre-mer a été consultée sur huit thèmes :

- la formation des prix, le fonctionnement du marché et la concurrence ;
- les productions locales et le développement endogène ;
- les grands projets structurants ;
- le dialogue social ;
- la gouvernance ;
- l'insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l'espace communautaire ;
- l'insertion et l'égalité des chances des jeunes ;
- l'identité culturelle.

La synthèse des travaux des EGOM a été examinée, le 6 novembre 2009, par le premier Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) qui a annoncé 137 mesures en faveur des outre-mer, dont 71 transversales à l'ensemble des collectivités ultramarines.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, l'impact budgétaire du CIOM était ainsi limité à quelques mesures utiles mais relativement anecdotiques :

- le Fonds de développement endogène, destiné à financer les études demandées par les commissaires au développement endogène, était doté de 2 millions d'euros ;
- la dotation de constructions scolaires à Mayotte atteignait 10 millions d'euros, tout comme la dotation d'équipement scolaire en Guyane ;
- le Fonds de garantie agriculture-pêche était doté de 3 millions d'euros.

• Ensuite, votre rapporteur pour avis souligne que **cette augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » est pleinement cohérente avec les engagements pris par le Président de la République** vis-à-vis de territoires dont les besoins sont immenses, notamment en matière d'emploi, de logement ou d'investissements.

A l'heure de l'effort national de redressement des finances publiques, marqué par la diminution des crédits pour de nombreuses missions budgétaires, l'augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » est justifiée par la situation économique et sociale des outre-mer.

Quelques chiffres suffisent à rappeler la gravité de la situation de ces territoires :

– **en matière d’emploi, le taux de chômage est très supérieur dans les outre-mer** : au deuxième trimestre 2011, il atteignait ainsi 21 % en Guyane, 22,6 % en Guadeloupe, 20,8 % en Martinique et 29,5 % à La Réunion, contre 9,2 % dans l’Hexagone.¹ La situation est également dramatique pour la jeunesse ultramarine : le taux d’emploi des jeunes de 15 à 24 ans est particulièrement faible. Il n’atteint que de 9,7 % en Guadeloupe, 8,8 % en Martinique, 9,9 % en Guyane et 12,1 % à La Réunion, contre 27,7 % dans l’Hexagone² ;

– par ailleurs, comme le soulignent les Instituts d’émission, « *les départements et collectivités ultramarines connaissent depuis plusieurs années une crise du logement qui s’illustre à la fois par un déficit en logement, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d’une amélioration récente* »³. L’Union sociale pour l’habitat (USH) relève ainsi qu’il manque près de 100 000 logements sociaux sur l’ensemble de l’outre-mer, qu’un habitat indigne, touchant près de 65 000 personnes, persiste au cœur des centres-villes et des centres-bourgs ou encore que la sur-occupation des logements est particulièrement élevée, atteignant près du double du taux hexagonal⁴.

L’augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » n’est donc en rien un « privilège » pour nos outre-mer, mais la simple reconnaissance par le Gouvernement de la nécessaire solidarité nationale à l’égard de ces territoires en souffrance.

• Votre rapporteur pour avis relève enfin que, **malgré l’augmentation très sensible des crédits de la mission « Outre-mer », cette dernière ne reste pas à l’écart de l’effort national de redressement des finances publiques** :

– l’opérateur rattaché au ministère des outre-mer, à savoir l’Agence de l’outre-mer pour la mobilité (LADOM) participera aux efforts imposés par les normes gouvernementales d’évolution des dépenses et des emplois ;

– dans un contexte de montée en puissance du plan « SMA 6 000 », le service militaire adapté (SMA) accroîtra son effort de productivité, ce qui conduira à une stabilité de ses dépenses de fonctionnement.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 14.*

² *Ibid, p. 14.*

³ « L’habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Institut d’émission des départements d’outre-mer (IEDOM), Institut d’émission d’outre-mer (IEOM), « Les notes de l’institut d’émission », février 2010, p. 3.*

⁴ *Contribution écrite de l’Union sociale pour l’habitat (USH) transmise à votre rapporteur pour avis.*

B. UNE FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » LIÉE ESSENTIELLEMENT À L'AUGMENTATION DES COMPENSATIONS D'EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES

Les crédits affectés au programme 138 « Emploi outre-mer » augmentent, en 2013, de 7,1 % en AE et de 4,3 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Soutien aux entreprises	1 088,7	1 166,3	+ 7,1 %	1 089,2	1 166,3	+ 7,1 %
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	224,2	236,4	+ 5,4 %	248,9	225,8	- 9,3 %
Pilotage des politiques publiques des outre-mer (nouveau)	-	2,9	-	-	2,9	-
Programme 138 : Emploi outre-mer	1 312,9	1 405,6	+ 7,1 %	1 338,1	1 395,0	+ 4,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

À périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 6,8 % en AE et de 4,0 % en CP.

L'action « Soutien aux entreprises » concentre cette année encore une **très large majorité des crédits du programme** (près de 83 %). Elle comprend :

- les crédits destinés à la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques aux outre-mer ;

– les crédits destinés au financement de l'aide au fret et de l'aide à la rénovation hôtelière, deux dispositifs mis en place par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)¹.

L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » comprend quant à elle :

- les crédits destinés au service militaire adapté (SMA) ;
- la subvention pour charges de service public de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ainsi que les crédits du « passeport-mobilité formation professionnelle » géré par l'Agence ;
- les crédits destinés aux programmes « cadre avenir » en Nouvelle-Calédonie et « 40 cadres » à Wallis-et-Futuna, ainsi que d'autres mesures de soutien à l'emploi dans les collectivités d'outre-mer.

Votre rapporteur pour avis souhaite analyser plus spécifiquement trois aspects de l'évolution des crédits du programme 138.

1. L'augmentation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales illustre le maintien de dispositifs efficaces, au service du développement économique des outre-mer.

Comme les années précédentes, **la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales dont les entreprises ultramarines bénéficient représente la quasi-totalité des crédits (plus de 99 %) de l'action « Soutien aux entreprises ».**

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER

Les entreprises du secteur marchand peuvent bénéficier, dans les départements d'outre-mer, de mesures d'abaissement du coût du travail correspondant à des allègements et des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Ces derniers concernent :

- les entreprises de moins de 11 salariés ;
- les entreprises de certains secteurs prioritaires : le bâtiment et les travaux publics (BTP), le transport aérien, maritime et fluvial pour les personnels assurant la desserte des DOM, l'industrie, la restauration, la presse, la production audiovisuelle, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la pêche, la culture marine, l'aquaculture, l'agriculture, les coopératives, les centres d'appel, le tourisme et l'hôtellerie ;
- les entreprises situées dans les zones franches d'activité (ZFA) instituées par la LODEOM.

Les modalités d'exonération sont fixées par l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale :

- l'ensemble des entreprises éligibles bénéficient d'une exonération de charges sociales pour les salariés les moins rémunérés. L'exonération est totale pour les salariés dont les rémunérations sont inférieures à 1,4 SMIC. Le taux d'exonération décroît ensuite de manière linéaire jusqu'à 3,8 SMIC ;
- un allègement supplémentaire est prévu pour les entreprises de moins de 11 salariés. Lorsque la rémunération est comprise entre 1,4 SMIC et 2,2 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération de 1,4 SMIC. Au-delà de 2,2 SMIC, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul à 3,8 SMIC ;
- une mesure d'exonération plus incitative est prévue pour les entreprises relevant de secteurs d'activité ou de zones géographiques prioritaires telles que définies par la LODEOM. Pour ces entreprises, les exonérations sont totales pour les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC ; de 1,6 à 2,5 SMIC, le montant des exonérations est égal à celui calculé pour une rémunération égale à 1,6 SMIC ; à partir de 2,5 SMIC, le montant des exonérations décroît de manière linéaire et devient nul à 4,5 SMIC.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 32-33.

Les crédits destinés à la compensation aux organismes de sécurité sociale de ces exonérations sont en forte augmentation par rapport à 2012, de l'ordre de 8 % d'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le Gouvernement.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de cette augmentation qui témoigne du maintien intégral des dispositifs d'exonération des charges sociales patronales. Ces derniers sont essentiels au soutien à l'emploi dans nos outre-mer.

L'utilité de ces dispositifs est illustrée par le fait que le rapport entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de l'Hexagone devrait être de 3 en 2013¹.

Votre rapporteur pour avis espère par ailleurs que cette augmentation des crédits permettra de réduire la dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale.

La sous-budgétisation chronique des crédits destinés à cette compensation est soulignée depuis plusieurs années par votre commission. Or, comme l'indique cette année encore le Gouvernement, « *les crédits destinés à la compensation de ces exonérations (...) ne permettent pas au ministère des outre-mer de compenser la totalité du coût de ces exonérations.* »²

A la fin de l'exercice 2011, la dette s'élevait ainsi à près de 50,5 millions d'euros, dont une large part relevant du régime des indépendants³.

2. L'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière instituées par la LODEOM commencent enfin à être mobilisées par les opérateurs économiques

Deux dispositifs institués par la LODEOM en vue de soutenir l'activité économique dans nos outre-mer sont par ailleurs financés par l'action « Soutien aux entreprises » :

– **l'aide au fret** (instituée par l'article 24 de la LODEOM) bénéficie, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, aux entreprises pour l'importation des produits entrant dans un cycle de production sur le territoire de la collectivité concernée et pour l'exportation des produits transformés ;

– **l'aide à la rénovation hôtelière** (instituée par l'article 26 de la LODEOM) est octroyée pour financer la rénovation des hôtels de plus de 15 ans situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur pour avis avait relevé que l'aide au fret n'était devenue effective qu'en 2011, en raison de la publication tardive du décret d'application, et que l'aide à la rénovation hôtelière n'avait commencée à être mobilisée par les opérateurs qu'après une clarification opérée par la loi de finances pour 2011⁴.

Il est aujourd'hui possible de faire un bilan de ces deux dispositifs.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 16.*

² *Réponse au questionnaire budgétaire.*

³ *Ibid.*

⁴ *Cf. article 171 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.*

S'agissant de l'aide au fret, près de 7 millions d'euros ont été engagés et 3,8 millions d'euros seulement payés en 2011, alors que 23 millions d'euros étaient prévus dans la loi de finances.

Cette sous-consommation s'explique par le fait que **le « dispositif [a] nécessité un apprentissage de la part de l'ensemble des acteurs, services territoriaux de l'État et entreprises »**¹. Près de 82 entreprises ont cependant pu bénéficier du dispositif, essentiellement pour le financement d'intrants.

BILAN DE L'AIDE AU FRET EN 2011

	AE (en milliers d'€)	CP (en milliers d'€)	Nombre de dossiers		Nombre total de dossiers	Nombre d'entreprises subventionnées
			Intrants	Extrants		
Guadeloupe	1 986,2	367,6	4	3	7	5
Guyane	478,3	-	28	4	32	28
La Réunion	4 458,7	3 344,0	43	0	43	43
Mayotte	52,3	52,3	5	1	6	6
Total	6 975,4	3 763,9	80	8	88	82

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Votre rapporteur pour avis note les **écarts importants existant entre les différentes collectivités ultramarines**, tant sur le nombre de dossiers déposés que sur le montant des subventions accordées. Il s'étonne ainsi qu'aucune entreprise martiniquaise n'ait déposé de dossier et n'ait ainsi pu bénéficier de cette aide. Cette réalité illustre à ses yeux les difficultés de mobilisation de ce dispositif par les opérateurs économiques.

L'aide à la rénovation hôtelière est aujourd'hui pleinement effective.

En 2011, 22 établissements hôteliers ont bénéficié de cette aide pour un coût de 6,2 millions d'euros (permettant la rénovation de 1 178 chambres). En 2012, 17 hôtels ont bénéficié de cette aide pour un coût total de 6,8 millions d'euros (pour 986 chambres).

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

**BILAN DE L'AIDE À LA RÉNOVATION HÔTELIÈRE
(2011 ET 2012)**

	2011		2012	
	Nombre d'hôtels ayant bénéficié de l'aide	Coût (en millions d'€)	Nombre d'hôtels ayant bénéficié de l'aide	Coût (en millions d'€)
Guadeloupe	2	0,54	7	2,56
Guyane	1	0,27	1	0,26
Martinique	6	1,45	3	1,30
La Réunion	5	1,35	0	0
Mayotte	0	0	2	0,29
Saint-Martin	7	2,55	3	2,00
Saint-Pierre-et- Miquelon	1	0,07	1	0,33
Total	22	6,2	17	6,8

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

Aux yeux de votre rapporteur budgétaire, **cette aide pourrait jouer un rôle important pour la relance du tourisme dans nos outre-mer**, notamment dans les Antilles. En effet, comme l'indiquait notre collègue Michel Magras dans son rapport sur le tourisme antillais, « *la priorité n'est pas aujourd'hui de construire de nouveaux établissements mais d'assurer une mise à niveau du parc hôtelier* »¹.

Pour autant, certains opérateurs économiques ont indiqué à votre rapporteur pour avis que les modalités de mise en œuvre de cette aide pourraient utilement être modifiées afin d'en optimiser l'efficacité.

Votre rapporteur pour avis relève, pour le regretter, que, pour ces deux aides, seuls 9 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2013, soit une somme inférieure à leur coût cumulé en 2011. D'après les informations transmises par le Gouvernement, cette baisse est liée aux faibles consommations enregistrées au cours des deux années précédentes, qui s'expliquent par la complexité de mise en œuvre de ces dispositifs en lien avec les fonds européens.

¹ « Guadeloupe et Martinique : d'un tourisme subi à un tourisme intégré », *Rapport d'information n° 547 (2010-2011)*, M. Michel Magras, p. 31.

3. La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) se poursuit, même si les arbitrages budgétaires ont conduit à un léger report de l'objectif de 6 000 volontaires

En réponse à la grave crise qui a secoué les départements d'outre-mer au début de l'année 2009, **le Président de la République a annoncé le lancement du plan « SMA 6 000 » le 19 février 2009**, destiné à faire passer le dispositif du service militaire adapté (SMA) à 6 000 volontaires formés en 2013, contre moins de 3 000 en 2009.

Votre rapporteur pour avis a salué cette décision, jugeant que le SMA constitue « *une réussite incontestable* »¹. Il **se réjouit donc que le projet de loi de finances pour 2013 ne remette pas en cause le principe du plan « SMA 6000 » et confirme la progression des moyens destinés au SMA.**

L'objectif des 6 000 volontaires a été cependant légèrement décalé dans le temps. Comme l'indique le Gouvernement, « *la pleine capacité opérationnelle du SMA 6 000 devrait « glisser » de 2013 à l'horizon 2015-2016* »². Autrement dit, « *les contraintes budgétaires 2012 et les arbitrages rendus dans le cadre de la construction budgétaire triennale 2013-2015 obligent le SMA à décaler l'atteinte de la cible des 6 000 à 2016* »³.

LE NOUVEAU CALENDRIER DE MONTÉE EN PUISSANCE DU SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	3 988	4 180	4 400	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 800	5 000	5 250	6 000	6 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Malgré le report à 2015-2016 de l'objectif des 6 000 volontaires, le SMA pourrait « conquérir » des ressources financières complémentaires, à savoir les subventions européennes et les aides régionales par le biais de la procédure des fonds de concours.

Cependant, comme le relève le Gouvernement, « *si ces [fonds de concours] permettent de diminuer d'autant la ressource [budgétaire] nécessaire, ils font peser en revanche un risque majeur chaque année sur le*

¹ Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 13.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

fonctionnement du SMA. En effet, comme il s'agit d'une ressource aléatoire dont les versements ne sont jamais garantis, le risque chaque année est d'avoir surestimé ces ressources et de ne plus avoir ainsi en fin d'année une capacité d'engagement suffisante »¹.

Enfin, **votre rapporteur pour avis s'inquiète de l'impact de la morosité de la situation économique et sociale sur l'efficacité du plan « SMA 6 000 »**. Le taux d'insertion² des volontaires du SMA ne cesse de décliner : il est passé de 75,2 % en 2010 à 74,8 % en 2011, cette diminution étant *« le fruit (...) d'une situation de l'emploi toujours extrêmement tendue »³*.

L'objectif de 79 % fixé pour 2012 et de 80 % fixé pour 2013 apparaît dans ces conditions, de l'aveu même du Gouvernement, comme *« un défi particulièrement ambitieux au regard du nombre de stagiaires à former »⁴*.

4. Une nouvelle action, conséquence de la consécration du ministère des outre-mer en ministère de plein exercice

Depuis mai 2012, le Gouvernement comprend donc un ministre des outre-mer.

La création du ministère des outre-mer, ministère de plein exercice, a conduit à la création d'une action « Pilotage des politiques des outre-mer » au sein du programme 138 « Emploi outre-mer ». Cette action comprend une partie des crédits de fonctionnement du ministère, jusqu'alors portée par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » du ministère de l'intérieur. D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, les 2,9 millions d'euros inscrits pour 2013 permettront de financer le fonctionnement du cabinet du ministre des outre-mer, de la délégation interministérielle à l'égalité des chances des français de l'outre-mer et de la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM).

Votre rapporteur pour avis souhaite profiter de cette occasion pour saluer la création d'un ministère des outre-mer :

– d'une part, **le changement de dénomination du ministère n'est pas anecdotique**. Cette nouvelle dénomination illustre le fait que l'outre-mer se conjugue au pluriel : si les différentes collectivités ultramarines ont des problématiques communes, chacune a ses spécificités propres qui doivent être prises en compte ;

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Ce taux mesure l'accès à l'emploi ou l'entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle à la sortie du SMA. Il est calculé 6 mois après la fin du contrat.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

⁴ Ibid.

– d’autre part, **votre rapporteur pour avis se réjouit que le ministère des outre-mer soit désormais un ministère de plein exercice** et ne soit plus rattaché au ministère de l’intérieur. Il s’agit d’une évolution importante. Votre rapporteur pour avis y voit la prise en compte des préoccupations exprimées notamment par le rapport de la mission sénatoriale sur la situation des départements d’outre-mer, qu’il a eu l’honneur de présider¹.

*

*

*

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l’avenir », *Rapport d’information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d’information sur la situation des départements d’outre-mer, M. Éric Doligé.*

C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » EST MARQUÉE PAR LA REMISE À NIVEAU DE LA LIGNE BUDÉTAIRE UNIQUE (LBU) ET PAR LE LANCEMENT D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

En 2013, les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » diminuent de 2,7 % en AE et augmentent de 2,7 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2012	PLF 2013	Évolution	LFI 2012	PLF 2013	Évolution
Logement	273,0	272,8	-0,0 %	214,4	227,0	+ 5,9 %
Aménagement du territoire	208,9	184,9	- 11,5 %	144,4	164,9	+ 14,2 %
Continuité territoriale	51,5	51,5	0	51,5	51,5	0
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	32,2	5,4	- 83,2 %	32,2	5,4	- 83,2 %
Collectivités territoriales	188,4	187,9	- 0,3 %	158,3	161,4	+ 2,0 %
Insertion économique et coopération régionales	1,8	2,0	+ 11,1 %	1,8	2,0	+ 11,1 %
Fonds exceptionnels d'investissement	17,0	50,0	+ 194,1 %	19,0	25,9	+ 36,3 %
Appui à l'accès aux financements bancaires	33,0	30,0	- 9,1 %	7,0	7,5	+ 7,1 %
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer	805,8	784,3	- 2,7 %	628,4	645,6	+ 2,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.

A périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 0,6 % en AE et de 6,9 % en CP.

Seule une partie des actions de ce programme relève du champ de compétence de votre commission des affaires économiques.

Votre rapporteur pour avis souhaite analyser plus spécifiquement l'évolution en 2013 de deux actions de ce programme :

- l'action « Logement », autrement dit la ligne budgétaire unique (LBU) ;
- l'action « Fonds exceptionnel d'investissement ».

1. La ligne budgétaire unique (LBU), instrument prioritaire du financement du logement social

Les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) sont stables en AE en 2013 et progressent fortement, de près de 6 %, en CP.

Aux yeux de votre rapporteur, **cette remise à niveau de la LBU** qui, d'après l'USH, « *permettra d'apporter une première réponse à quelques retards de paiements que les organismes d'Hlm ont signalés* »¹, **constitue un signal très positif :**

– d'une part, elle **illustre la volonté du Gouvernement d'apporter des réponses à la grave crise du logement** que connaissent nos outre-mer. Votre rapporteur pour avis, qui soulignait l'année dernière que « *le logement doit constituer une véritable priorité pour l'État dans les outre-mer* »², ne peut que s'en réjouir ;

– d'autre part, elle symbolise le fait que **la LBU redevient l'instrument prioritaire de financement du logement social**, ceci en pleine cohérence avec l'article 33 de la LODEOM qui dispose que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social, dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

Outre le logement social, la LBU finance d'autres volets de la politique de l'État en matière de logement dans les outre-mer, comme la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI), les Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) qui financent la production de foncier aménagé, ou encore l'accession à la propriété.

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur pour avis.

² Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid.*, p. 19.

VENTILATION DES CRÉDITS DE LA LBU EN 2012
(en millions d'euros)

	AE	CP
GIP Indivision	1	1
Accession à la propriété	25	28
Amélioration de l'habitat privé	27	32,5
Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques	0,5	0,5
Logement locatif social et logements locatifs spécifiques dans les DOM et à Mayotte	141,3	103,5
Amélioration du parc locatif social	13,5	6,0
Fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané	28	25
Résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	36	30
Autres interventions ¹	0,5	0,5

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 67-70.

Plusieurs éléments attirent l'attention de votre rapporteur pour avis.

- S'agissant du groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler les éléments permettant de reconstituer les titres de propriété outre-mer, dénommé « **GIP Indivision** », dont la création était prévue par l'article 35 de la LODEOM, votre rapporteur pour avis relève que, **plus de**

¹ Il s'agit du financement de la réalisation d'études ou d'actions pilotées par le ministère des outre-mer.

trois ans après le vote de la loi, ce GIP n'a toujours pas vu le jour, le décret d'application n'ayant pas été publié.

Votre rapporteur pour avis souligne pourtant que **l'indivision constitue incontestablement un facteur de blocage**. Il s'agit, comme le soulignait notre collègue Georges Patient dans son rapport sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, d'« *une des explications de la permanence de certaines situations d'occupation sans titre* »¹. **La reconstitution des titres de propriété est donc un enjeu important dans les outre-mer.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le Gouvernement, une mission de préfiguration du « GIP Indivision » s'est achevée en mai 2011. Consulté sur le projet de décret, le Conseil d'État a estimé qu'il n'était pas conforme à l'article 35 de la LODEOM qui prévoit la constitution d'un seul GIP pour l'ensemble des collectivités concernées.

Le Gouvernement souhaite donc modifier l'article 35 de la LODEOM afin de prévoir la constitution d'un GIP par collectivité concernée et d'étendre le dispositif à Mayotte. Compte-tenu des spécificités des territoires concernés et de situations préexistantes très différentes, il paraît en effet préférable de retenir l'option de créer un GIP par territoire.

Votre rapporteur pour avis regrette que plus de trois années aient été perdues. Il espère que le Gouvernement pourra proposer le plus rapidement possible au Parlement une modification de l'article 35.

• S'agissant ensuite de la production de logement social, votre rapporteur pour avis relève que **le Gouvernement a fixé un objectif pour 2013 de production de 6 260 logements sociaux** par la LBU, soit un niveau stable par rapport aux objectifs fixés en 2012.

Votre rapporteur pour avis se réjouit par ailleurs que le montant de la subvention unitaire soit, en 2013, maintenu à son niveau de 2012, c'est-à-dire 34 000 € par logement locatif social (LLS) et 43 000 € par logement locatif très social (LLTS).

¹ *Rapport n° 424 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, M. Georges Patient, p. 43.*

OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR LA LBU EN 2013

	Logements	Subvention unitaire (en €)	Subvention (en millions d'€)
Logements locatifs sociaux (LLS)	1 400	34 000	47,6
Logements locatifs très sociaux (LLTS)	1 600	43 000	68,8
Logements locatifs sociaux défiscalisés (subvention complémentaire)	3 000	6 633	19,9
Logements spécifiques ¹	260	19 230	5
Total	6 260	-	141,3

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 68-69.

• Enfin, en matière de **résorption de l'habitat insalubre (RHI)**, 36 millions d'euros sont inscrits en AE pour 2013 et 30 millions d'euros en CP, soit un montant équivalent à 2012.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'en **septembre 2009**, notre collègue député **Serge Letchimy** avait remis au Gouvernement un excellent rapport sur la lutte contre l'habitat indigne dans les outre-mer². Sur la base des conclusions de ce rapport, le CIOM a annoncé le lancement d'un plan global de lutte contre l'habitat indigne. Enfin, le Parlement a adopté en juin 2011, à l'unanimité, une proposition de loi visant à mettre en œuvre plusieurs propositions du rapport de Serge Letchimy.

La loi du 23 juin 2011³ a adapté les outils de lutte contre l'habitat indigne existant dans l'Hexagone aux réalités ultramarines et notamment à l'existence d'un habitat informel massif. Une de ses principales avancées est qu'elle autorise le versement d'une aide financière aux occupants sans titre dans le cadre d'opérations d'aménagement ou pour des raisons de sécurité liées aux risques naturels, ceci afin de débloquer des opérations de RHI.

¹ Il s'agit des logements étudiants, de l'hébergement d'urgence et des établissements d'hébergement des personnes âgées en difficulté (EHPAD).

² « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », M. Serge Letchimy, septembre 2009.

³ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Votre rapporteur pour avis, qui a eu l'honneur d'être rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales sur cette loi, considère que **cette loi est très importante pour nos outre-mer.**

Il note cependant avec regret que **l'arrêté prévu par la loi afin de fixer le barème des aides financières versées aux occupants sans titre, qui devait être publié au mois de novembre 2011, n'a toujours pas été publié, près de dix-huit mois après le vote de la loi.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur pour avis par le Gouvernement, un projet d'arrêté, une circulaire d'application et une instruction technique pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ont été préparés et doivent désormais donner lieu à un arbitrage interministériel.

2. L'amorce d'un plan de rattrapage des investissements publics

L'action « Fonds exceptionnel d'investissement » voit ses crédits augmenter très fortement en 2013, de près de 200 % en AE et de presque 40 % en CP.

Cette augmentation des crédits est **la traduction budgétaire d'un engagement fort du Président de la République¹ qui a annoncé, au cours de la campagne électorale, la mise en œuvre d'un programme d'investissements publics destiné à rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants.**

Comme l'indique le projet annuel de performances, *« l'isolement, l'éloignement et la dimension réduite des territoires ultramarins, associés parfois à une croissance démographique forte, génèrent à la fois un besoin élevé d'équipements publics et d'infrastructures pour assurer l'autonomie indispensable à un fonctionnement régulier de la société, et le constat d'un niveau insuffisant d'équipements collectifs comparé à celui dont bénéficient les populations de l'hexagone »².*

50 millions d'euros sont ainsi inscrits pour 2013. Il s'agit de la première concrétisation de l'engagement du Président de la République qui portait sur 500 millions d'euros sur l'ensemble du quinquennat.

Votre rapporteur pour avis se réjouit du lancement de ce programme d'investissements publics : le rattrapage du retard des outre-mer en matière d'équipements structurants est indispensable pour améliorer les conditions de vie de nos concitoyens ultramarins. Il espère par ailleurs que ce programme pourra monter en puissance à partir de 2014.

¹ Cf. engagement n° 1 pour les outre-mer : « Je dégagerai 500 M€ pour l'investissement outre-mer. Après l'établissement d'un état des retards, je lancerai un programme d'investissements publics pour rattraper le retard des outre-mer en matière d'équipements structurants ».

² *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 87.*

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, le plan de rattrapage reposera sur l'identification de domaines d'intervention prioritaires en matière d'infrastructures de base, ceci en concertation avec les élus locaux. Un appel à projet devrait ainsi être lancé afin de sélectionner certaines opérations menées par les personnes publiques et « *contribuant de manière déterminante au développement économique, social et énergétique des territoires ultramarins* »¹.

Les investissements devraient notamment être ciblés sur les domaines suivants :

- l'adduction d'eau potable et l'assainissement ;
- la gestion des déchets ;
- le désenclavement ;
- la prévention des risques naturels ;
- les équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social ;
- les énergies renouvelables et le développement durable.

*

*

*

¹ *Ibid*, p. 87.

II. LE MAINTIEN DE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER ET LE PROJET DE LOI RELATIF À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER, AUTRES EXEMPLES DE L'ATTENTION PORTÉE PAR LE GOUVERNEMENT AUX OUTRE-MER

A. DES « COUPS DE RABOT » SUCCESSIFS À LA SAUVEGARDE DE LA DÉFISCALISATION

• Au cours des dernières années, **les outre-mer ont largement contribué à la politique de réduction des « niches fiscales »**. Les dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer ont ainsi été « amputées » à plusieurs reprises.

La **LODEOM** a ainsi été marquée par¹ :

– la **suppression progressive de la dépense fiscale liée au logement libre et intermédiaire**, qui devrait conduire à une économie annuelle de 251 millions d'euros en 2018 ;

– la **réforme des exonérations de charges sociales**, qui a permis une économie de 64 millions d'euros ;

– la **réforme de la « TVA non perçue récupérable »**, dite « TVA-NPR », qui a permis une économie de 124 millions d'euros.

La **loi de finances pour 2011**² a ensuite conduit aux évolutions suivantes :

– le « **rabot** » **des avantages fiscaux accordés dans le cadre des dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer**, hormis celui concernant le logement social, ce qui devait permettre une économie pour l'État de près de 100 millions d'euros ;

– la **suppression de l'avantage fiscal** relatif aux investissements réalisés outre-mer **dans le domaine de la production d'énergie photovoltaïque** et la réduction de moitié du taux du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergies et du développement durable pour les équipements de production d'énergie photovoltaïque, qui visait à permettre une économie de 250 millions d'euros.

Enfin, la **loi de finances pour 2012**³ a été marquée par :

– la **suppression de l'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les DOM**, qui devait conduire à une économie de 100 millions d'euros par an ;

¹ Cf. Avis n° 111 (2011-2012), *Ibid*, p. 17.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

– un **nouveau « rabet »** des avantages fiscaux dans le cadre des dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer, sauf celui concernant le logement social ;

– la **suppression du « Scellier outre-mer »** à compter du 31 décembre 2012, qui devrait permettre une économie de 7 millions d'euros.

Les outre-mer n'ont donc pas été tenus à l'écart de la politique de réduction des niches fiscales, bien au contraire.

Votre rapporteur relève d'ailleurs que **le coût total des dépenses fiscales sur les impôts d'État rattachées à la mission « Outre-mer » est en baisse sensible depuis plusieurs années** : il est ainsi passé de 3,4 milliards d'euros en 2011 à 3,25 milliards d'euros en 2012 et ne devrait pas dépasser 3,1 milliards d'euros en 2012.

• Le projet de loi de finances pour 2013 ne comprend pas de mesures de diminution du coût des dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer.

L'article 56 du projet de loi de finances prévoit l'abaissement de 18 000 à 10 000 euros du plafonnement global des réductions et crédits d'impôt à caractère incitatif ou liés à un investissement.

Cependant, *« afin de préserver l'attractivité des investissements ultramarins, qui nécessitent la mobilisation de montants importants au service des économies ultramarines »*¹, cet abaissement ne concerne pas les dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements outre-mer, qui restent soumis au plafond antérieur, à savoir 18 000 euros et une part proportionnelle au revenu imposable.

Votre rapporteur pour avis se réjouit que, conformément à un engagement fort pris par le Président de la République², des plafonds spécifiques soient maintenus pour les dispositifs de défiscalisation outre-mer.

Votre rapporteur pour avis n'est pas un défenseur acharné de la philosophie de la défiscalisation. Il avait estimé l'année dernière que *« le débat sur le choix entre défiscalisation et subvention est central »*³. Pour autant, il estime que **le maintien d'un dispositif de défiscalisation attractif en faveur des économies ultramarines est essentiel** :

– tout d'abord, **la défiscalisation permet la création – ou le maintien – d'emplois dans les outre-mer.**

¹ *Projet de loi de finances pour 2013, p. 144.*

² *Cf. Engagement n° 4 pour les outre-mer : « Je maintiendrai le montant de la défiscalisation et des plafonds spécifiques pour l'outre-mer afin de préserver l'attractivité de ce dispositif essentiel pour le financement des économies ultramarines ».*

³ *Avis n° 111 (2011-2012), Ibid., p. 18.*

D'après les informations figurant dans le rapport du bureau des agréments et des rescrits de la Direction générale des finances publiques, les promoteurs de projets en défiscalisation se sont ainsi engagés à créer 943 emplois directs pour les projets agréés en 2008 et 858 emplois directs pour les projets agréés en 2009.

– ensuite, **le coût des différents dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer reste relativement modéré par rapport à d'autres dépenses fiscales.**

Le coût des dispositifs prévus par les articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 199 *undecies* D du code général des impôts (CGI) **devrait atteindre en 2012 ainsi un peu plus d'un milliard d'euros**, bien loin du coût d'autres dépenses fiscales telles que le taux réduit de TVA dans la restauration qui devrait coûter en 2013 près de 3,1 milliard d'euros¹.

LE COÛT DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER

	Article du code général des impôts (CGI)	Coût en 2012 (en millions d'€)	Prévision de dépense fiscale pour 2013 (en millions d'€)
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	Article 199 <i>undecies</i> B	480	410
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements	Articles 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D	355	265
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social	Article 199 <i>undecies</i> C	210	nc

Source : *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013.*

¹ *Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2013, Tome II : Dépenses fiscales, p. 20.*

– loin des clichés relayés par les médias, **le dispositif de défiscalisation contribue au développement économique des outre-mer et à l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens ultramarins.**

Ainsi cette dépense fiscale assure la construction de logements sociaux – comme votre rapporteur pour avis le soulignera dans la suite du présent rapport –, ou la réalisation d'opérations structurantes, comme l'installation de câbles de communications électroniques sous-marins en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ou encore l'exploitation de dessertes aériennes régionales ou de liaisons maritimes inter-îles.

– enfin, **le maintien des règles applicables aux différents dispositifs de défiscalisation pour 2013 ne doit pas empêcher un débat de fond sur l'avenir de cette dernière.** Votre rapporteur pour avis est ainsi ouvert à des améliorations qui permettraient d'améliorer l'efficacité de ces dispositifs et, si cela s'avère nécessaire, leur transparence.

• Aux yeux de votre rapporteur pour avis, **la défiscalisation dans le domaine du logement social est l'illustration des apports potentiels de la défiscalisation.**

Nos collègues Éric Doligé et Georges Patient viennent ainsi de publier, au nom de la commission des finances, un excellent rapport sur ce dispositif¹.

Le bilan de nos collègues est clair : le dispositif mis en place dans le cadre de la LODEOM constitue *« un dispositif attractif pour les contribuables, favorable au logement social et qui commence à atteindre ses objectifs »*².

Les données des trois dernières années montrent une **relance de la construction de logements sociaux dans les DOM.** Ainsi, *« en 2011, le nombre de logements sociaux « financés » dépasse de près de 70 % la moyenne des années 2006 à 2009 »*³. On constate, entre 2007 et 2011, un quasi doublement des logements financés.

¹ « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », Rapport d'information n° 48 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, MM. Georges Patient et Éric Doligé.

² Ibid., p. 20.

³ Ibid., p. 25.

LA RELANCE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DOM

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2006-2011
Logements locatifs sociaux (LLS)	3 137	2 710	2 461	2 621	3 606	3 664	3 033
Logements locatifs très sociaux (LLTS)	949	858	1 215	1 285	1 622	2 487	1 403
Prêts locatifs sociaux (PLS)	534	261	698	908	1 148	1 267	803
Total	4 620	3 829	4 374	4 814	6 376	7 418	5 239

Source : « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Ibid.*, p. 26.

Nos collègues soulignent que **cette augmentation de la production de logements sociaux s'explique par la défiscalisation, puisque près de 90 % des logements financés ont eu recours, au moins partiellement, à l'aide fiscale, et un tiers à la défiscalisation nette.**

ENGAGEMENTS PAR TYPE DE DÉPENSES (2011)

	LLS	LLTS	PLS	Total
LBU seule (ou PLS hors défiscalisation)	390	179	82	651
Défiscalisation seule	574	558	1 185	2 317
Mixte LBU/défiscalisation	2 700	1 750	0	4 450
Total	3 664	2 487	1 267	7 418

Source : *Ibid.*, p. 26.

Les chiffres figurant dans le rapport de nos collègues Patient et Doligé **illustrent l'intérêt potentiel de la défiscalisation.**

Comme le concluent nos collègues, le dispositif de défiscalisation en matière de logement social constitue un « *dispositif légitime qui nécessite certaines améliorations* »¹. A leurs yeux, « *la remise en cause du dispositif porterait un coup très dur au logement social outre-mer, priorité politique maintes fois confirmée, sans garantir un réel gain pour les finances publiques* »².

B. LE PROJET DE LOI RELATIF À LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE OUTRE-MER, PREMIÈRE RÉPONSE AUX ATTENTES FORTES DE LA POPULATION ULTRAMARINE

Comme le soulignait la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, dont votre rapporteur a eu l'honneur d'être le président, « *la question du niveau des prix et de leur formation constitue un sujet de préoccupation majeure dans les départements d'outre-mer* »³.

• **Depuis 2009, les outre-mer ont été secoués par de nombreux mouvements sociaux** centrés autour de la problématique de la cherté de la vie :

– le début de l'année 2009 a été ainsi marqué par une grave crise sociale qui a touché les départements d'outre-mer et a notamment paralysé, pendant plusieurs semaines, les deux départements antillais ;

– la vie chère a été au cœur des préoccupations des organisations syndicales et des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie en 2011 ;

– une mobilisation sociale importante a eu lieu à Wallis-et-Futuna autour de la cherté de la vie à l'automne 2011, le coût de l'énergie ayant constitué un élément central de la mobilisation ;

– Mayotte a été également secoué par une longue mobilisation contre la vie chère à l'automne 2011, marquée notamment par une grève de près de cinquante jours, centrée sur la problématique du prix des produits alimentaires et de première nécessité ;

– La Réunion a enfin connu un conflit social autour de la problématique du prix des carburants au début de l'année 2012.

La multiplication de ces conflits s'explique par le fait que, **loin d'être un simple ressenti, la cherté de la vie dans les outre-mer est une réalité statistique.**

¹ *Ibid.*, p. 29.

² *Ibid.*, p. 34.

³ « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir* », *Ibid.*, p. 15.

S'agissant des départements d'outre-mer (DOM), l'INSEE a ainsi relevé en 2010 que :

– les revenus sont en moyenne 38 % inférieurs à ceux des ménages de l'Hexagone¹ ;

– le niveau général moyen des prix est supérieur de 6 à 13 % selon le territoire au niveau des prix dans l'Hexagone. Les écarts de prix sont encore plus marqués pour ce qui concerne les produits alimentaires : le prix du panier de produits alimentaires métropolitain est supérieur de 33,8 % en Guadeloupe, de 36,6 % à La Réunion, de 44,6 % en Martinique et de 49 % en Guyane².

Par ailleurs, la succession de conflits sociaux centrés autour de la cherté de la vie illustrent le très maigre bilan du Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM). Près de trois ans après la crise de 2009, bien peu de choses ont changé et peu de réponses ont été apportées aux attentes de nos concitoyens ultramarins.

• Dans ces conditions, **votre rapporteur pour avis se réjouit du dépôt rapide par le Gouvernement d'un projet de loi visant à apporter des premières réponses aux problématiques de la vie chère**, conformément aux engagements pris par le Président de la République³.

Votre rapporteur pour avis, rapporteur de ce texte au nom de votre commission, rappelle que celui-ci constitue une « **boîte à outils** » à **disposition des pouvoirs publics**, ayant pour objectif de remettre en cause certaines positions acquises qui contribuent au phénomène de la vie chère.

Plusieurs mesures paraissent particulièrement importantes aux yeux de votre rapporteur pour avis :

– l'interdiction des clauses accordant des droits d'importation exclusifs ;

– le pouvoir d'injonction structurelle accordé à l'Autorité de la concurrence ;

– l'institution d'un « bouclier qualité prix », introduit dans le projet de loi par le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, permet la négociation annuelle d'un accord de modération du prix global d'une liste de produits de

¹ Cf. « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », *INSEE Première*, n° 1279, février 2010.

² Cf. « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 », *INSEE Première*, p. 1304, juillet 2010.

³ Cf. engagement n° 5 pour les outre-mer : « Je lutterai sans concession contre les monopoles et les marges abusives, en renforçant les instances de contrôle et les observatoires des prix et des revenus. Je favoriserai la concurrence notamment en luttant contre les exclusivités accordées aux agents de marque et en créant en accord avec les régions les plateformes logistiques mutualisées pour la distribution alimentaire et artisanale. Je mettrai en place un « bouclier qualité-prix » grâce à des chartes entre la grande distribution et les producteurs locaux et, si nécessaire, en encadrant les prix des produits de première nécessité ».

grande consommation. En cas d'échec de la négociation, les pouvoirs publics arrêteront les modalités d'encadrement du prix de ces produits.

Votre rapporteur pour avis se réjouit que ce projet de loi, qui devrait être adopté définitivement par le Parlement très prochainement, **ait donné lieu à des débats sereins et constructifs devant les deux Assemblées** qui ont permis de compléter utilement le projet de loi initial.

• Pour autant, **votre rapporteur pour avis souligne que ce texte ne constitue qu'une première étape**. Il ne suffira pas à résoudre seul la problématique de la vie chère.

D'autres réponses devront être apportées au cours des prochains mois et des prochaines années, visant l'ensemble de la chaîne de la formation des prix ainsi que l'ensemble des secteurs économiques concernés (carburants, logement, énergie, communications électroniques...).

Un travail de réflexion et d'expertise demeure nécessaire. C'est dans cet esprit que la délégation sénatoriale à l'outre-mer, que votre rapporteur pour avis a l'honneur de présider, a lancé dès le début de l'année 2012 des travaux sur la problématique de la vie chère.

Par ailleurs, **le projet de loi, même s'il comporte un volet comprenant diverses dispositions relatives aux outre-mer, n'apporte pas de réponse à l'ensemble des problématiques** de ces territoires. **Votre rapporteur pour avis espère donc que le Parlement pourra discuter au cours des prochains mois d'autres textes concernant les outre-mer**, à l'exemple d'une loi d'orientation et de modernisation agricole, qui constitue un engagement du Président de la République¹.

¹ Cf. engagement n° 8 pour les outre-mer : « J'engagerai, dans la concertation, l'élaboration d'une loi d'orientation et de modernisation agricole spécifique aux outre-mer pour accompagner leur modernisation en préservant les mécanismes européens de soutien, défendre les productions agricoles traditionnelles, et développer les cultures vivrières ».