

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*ÉVALUATION DE LA
LOI DE
PROGRAMME POUR
L'OUTRE-MER DU
21 JUILLET 2003*

2006
Avis présenté par
M. Alain Saubert

MANDATURE 2004-2009

Séance des 11 et 12 juillet 2006

**ÉVALUATION DE LA LOI DE
PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER DU
21 JUILLET 2003**

**Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Alain Saubert, rapporteur
au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement
du territoire**

(dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 2 mai 2006)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 12 juillet 2006	1
Première partie - Texte adopté le 12 juillet 2006	3
INTRODUCTION	7
I - RAPPEL DES MESURES DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER À ÉVALUER.....	8
A - ENCOURAGER LA CRÉATION D'EMPLOIS DANS LES DOM.....	8
1. Les objectifs	9
2. Les mesures : exonérations ou allégements de cotisations patronales de sécurité sociale	9
3. Le contrôle de l'efficacité de ce mécanisme sur la création d'emplois	11
B - FAVORISER LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ PAR UN DISPOSITIF FISCAL AMÉNAGÉ.....	11
1. Les objectifs	11
2. Les mesures : défiscalisation	12
3. L'évaluation des mesures	16
II - L'ÉVALUATION : UN BILAN DIFFICILE À RÉALISER AU BOUT DE 3 ANS	16
A - DES SITUATIONS TRÈS DIFFÉRENTES D'UNE COLLECTIVITÉ À L'AUTRE.....	16
1. Des handicaps et des atouts communs.....	16
2. De fortes disparités	17
3. Des situations différentes également en termes de statut.....	18
4. Des dispositifs en conséquence différents selon les territoires	18
B - D'AUTRES ÉLÉMENTS ENTRENT EN LIGNE DE COMPTE.....	19
1. Des facteurs conjoncturels	19
2. L'Outre-mer bénéficie aussi de crédits européens.....	19
3. D'autres mesures sont mises en œuvre par l'État et les collectivités	20
4. La défiscalisation ne constitue pas la seule mesure fiscale consentie par l'État	20

C - DES STATISTIQUES INSUFFISANTES FACE À DES MESURES TROP RÉCENTES	21
1. Les décrets d'application datent de 2004.....	21
2. L'information statistique est insuffisante et tardive	21
3. La loi n'a précisé ni les moyens ni les critères de l'évaluation	22
III - LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES	23
A - EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DANS LES DOM ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	23
1. Le coût du dispositif : la fluctuation des crédits budgétaires.....	23
2. Une évolution globale relativement positive	23
3. Des effets négatifs	27
B - DÉFISCALISATION.....	29
1. Les agréments donnent une idée des investissements défiscalisés mais de façon très approximative	29
2. Le coût des mesures et leur impact : des données trop globales.....	34
3. Une appréciation qualitative de la défiscalisation	35
IV - RECOMMANDATIONS.....	43
A - UNE APPRÉCIATION FAVORABLE SUR L'IMPACT DES DEUX DISPOSITIFS.....	44
1. La défiscalisation est nécessaire, mais ne permet pas à elle seule un véritable développement de l'Outre-mer.....	44
2. Mesure plus récente, l'exonération de charges est plutôt un facteur de compétitivité pour les entreprises des DOM.	45
B - TROIS PRÉALABLES À RESPECTER POUR TOUTE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF	46
1. Respecter l'engagement pluriannuel inscrit dans la loi de programme	46
2. Mieux adapter les mesures aux spécificités de l'Outre-mer et à la diversité de ses composantes.....	47
3. Définir des indicateurs également spécifiques.....	47
C - QUELLES AMÉLIORATIONS PRÉCONISER AUJOURD'HUI ?	48
1. En ce qui concerne les mesures	48
2. Sur le dispositif d'évaluation	53
CONCLUSION.....	56
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	59
ANNEXE A L'AVIS.....	83
SCRUTIN.....	83

DOCUMENTS ANNEXES.....	85
Document 1 : Rappel des préconisations faites par le Conseil économique et social en 2003	87
Document 2 : Principales données concernant l'Outre-mer	89
Document 3 : Financements européens et contrats de plan	93
Document 4 : Autres mesures concernant l'emploi ou le secteur du logement figurant dans la loi de programme de 2003.....	95
Document 5 : Les entreprises des DOM.....	97
Document 6 : Exonérations de cotisations patronales	99
Document 7 : La situation de l'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	101
Document 8 : Investissements défiscalisés, éléments de comparaison.....	105
Document 9 : Défiscalisation et dossiers d'agrément déposés au niveau central	107
Document 10 :Projets agréés par secteur d'activité.....	111
Document 11 :Liste des personnalités rencontrées par le rapporteur	115
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	119
TABLE DES SIGLES	121
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	123

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 12 juillet 2006**

Première partie
Texte adopté le 12 juillet 2006

Par lettre en date du 2 mai 2006, le Premier ministre a demandé au Conseil économique et social de participer par un avis à l'*« Évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 »*¹.

La préparation du projet d'avis a été confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire qui a désigné M. Alain Saubert comme rapporteur.

Afin de parfaire son information, la section a entendu :

- M. Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) ;
- M. Philippe Leyssene, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer au ministère de l'Outre-mer ;
- M. Jean-Raymond Mondon, président du Conseil économique et social régional (CESR) de La Réunion et représentant des CESR d'Outre-mer au sein de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France (ACESRF) ;
- M. Christian Vernaudon, président directeur général de Air Tahiti.

Un questionnaire sur l'application de la loi de programme a été adressé aux présidents des conseils économiques et sociaux ainsi qu'aux préfets de chaque département et collectivité d'Outre-mer.

Une délégation composée du rapporteur et du président de la section, M. Hubert Ghigonis, s'est rendue à la Guadeloupe et à la Martinique pour y recueillir les points de vue des responsables politiques et des acteurs locaux (liste des personnalités rencontrées en annexe).

Le président et le rapporteur ont également été reçus en audience par M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer.

Tout au long de l'élaboration de l'avis, les membres du groupe de l'Outre-mer du Conseil économique et social ont soutenu le rapporteur et apporté leur contribution aux travaux.

Le rapporteur remercie toutes ces personnalités pour leur aide précieuse. Ses remerciements vont aussi aux membres et à l'administration de la section pour leur appui constant.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 166 voix et 6 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

La loi de programme pour l'Outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 partait du constat d'une situation dégradée dans les départements d'Outre-mer (DOM), les collectivités d'Outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie qui composent, avec les Terres australes et antarctiques (TAAF), l'Outre-mer français.

« Riches dans un environnement pauvre, ils ont un niveau de développement inférieur à celui de la métropole ».

Du fait de la proximité de pays où les coûts de production sont très faibles et de la prépondérance du secteur public dans l'économie locale, les entreprises y rencontrent d'importantes difficultés et l'investissement privé a du mal à y trouver sa place.

Outre qu'elle visait à renforcer le lien entre l'Outre-mer et la métropole par la concrétisation du principe de continuité territoriale, la loi de programme se donnait pour objectif principal le développement économique de l'Outre-mer via la création d'emplois durables dans le secteur marchand et la relance de l'investissement privé grâce à un double dispositif d'exonérations de charges patronales et de défiscalisation rénové.

Elle s'appuyait largement sur des dispositions déjà inscrites dans des lois antérieures - la loi d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 dite aussi « *loi Paul* », la loi du 25 juillet 1994, dite « *loi Perben* » et la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 dite « *loi Pons* » - qu'elle adaptait et amplifiait.

Le Conseil économique et social avait été saisi par le gouvernement sur le projet de loi de programme et avait chargé la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire de préparer l'avis présenté en assemblée plénière le 12 février 2003.

Le Premier ministre demande aujourd'hui à notre assemblée de contribuer, par un avis, à l'évaluation de la mise en oeuvre depuis 2003 des mesures d'exonérations de charges patronales et de défiscalisation.

Cette évaluation, prévue par la loi elle-même au terme de trois ans, est d'autant plus nécessaire que :

- la Commission européenne a entrepris une réflexion sur les aides d'État, dont fait partie la défiscalisation ;
- deux articles du projet de loi de finances pour 2006 ont failli remettre en cause les dispositifs de défiscalisation et d'exonérations de charges plus favorables prévus pour l'Outre-mer.

L'évaluation devra permettre, s'il y a lieu, de vérifier le bien-fondé de ces mesures et d'améliorer le système en place afin de contribuer davantage à la croissance économique et à la création d'emplois Outre-mer.

Quelle place pour le Conseil économique et social dans le dispositif d'évaluation ?

Un audit a été commandé il y a quelques mois par le ministère de l'Outre-mer à un cabinet de consultants pour la partie charges sociales : après l'envoi d'un questionnaire à tous les chefs d'entreprises des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon, relayé par une relance auprès des chambres consulaires, les auteurs de réponses significatives ont été entendus individuellement.

Un autre questionnaire est en cours de traitement par le ministère pour la partie défiscalisation.

Une demande d'audit a été passée à une mission interministérielle composée d'inspecteurs généraux des affaires sociales, de l'administration et des finances, qui doit rendre ses travaux à la fin juin 2006.

Une commission d'évaluation est sur le point d'être mise en place.

Le Conseil économique et social estime que, compte tenu de la brièveté des délais qui lui sont impartis et de la conduite de ces autres travaux, il ne lui appartient pas de réaliser une évaluation proprement dite, mais plutôt, conformément à sa mission, de rendre un avis faisant apparaître le point de vue des partenaires économiques et sociaux. Sans négliger les enseignements des données statistiques disponibles, il s'appuiera essentiellement sur le « *ressenti* » des acteurs locaux.

Le Conseil économique et social regrette que les audits aient été conduits concomitamment et séparément, le privant ainsi de la possibilité de disposer de leurs résultats - ou d'adresser un questionnaire supplémentaire aux entreprises - pour étayer ses réflexions.

I - RAPPEL DES MESURES DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER À ÉVALUER

A - ENCOURAGER LA CRÉATION D'EMPLOIS DANS LES DOM

En matière d'emplois, la loi de programme pour l'Outre-mer complétait ou aménageait les dispositifs déjà mis en place, notamment par la « *loi Perben* » et la « *loi Paul* ».

Sans renoncer au traitement social du chômage (les dispositifs antérieurs étaient maintenus), elle faisait le pari de la création d'emplois. Elle privilégiait donc les mesures d'exonérations ou d'allégements de charges patronales, permettant d'abaisser le coût du travail des entreprises du secteur marchand, en confortant le système existant et en le renforçant dans les secteurs productifs à développer ou à soutenir particulièrement.

1. Les objectifs

- Abaisser le coût du travail pour accroître la compétitivité des entreprises et encourager la création d'emplois.
- Soutenir davantage les secteurs exposés à la concurrence ou en difficulté comme le tourisme ou le BTP.

2. Les mesures : exonérations ou allègements de cotisations patronales de sécurité sociale

Le système d'exonérations s'applique dans les quatre régions monodépartementales d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) soumises au droit commun et à Saint-Pierre-et-Miquelon par dérogation. Il ne concerne pas les autres collectivités d'Outre-mer où le code de la sécurité sociale ne s'applique pas et qui disposent de compétences importantes, voire complètes, en matière de droit social.

Contrairement à l'allègement de droit commun en vigueur sur tout le territoire national, qui exonère partiellement les bas salaires de toutes les entreprises, l'exonération spécifique aux DOM est accordée **pour toutes les rémunérations quel que soit leur niveau**. Elle fonctionne pour les entreprises comme une **franchise** et est **totale** sur la partie des salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC, 1,4 SMIC et 1,5 SMIC selon les secteurs.

Elle permet d'obtenir en moyenne une baisse de 29 % du coût du travail. L'aide maximale correspondant à 1,5 SMIC est de 6 640 € par an et par salarié alors que l'allègement de droit commun maximum dont bénéficient les entreprises métropolitaines et dominiennes est de 3 800 € par an et par salarié.

À noter cependant qu'en fait, seules les entreprises à jour de leurs cotisations au 1^{er} janvier 2002 ou ayant conclu un moratoire avec la sécurité sociale ont pu bénéficier de ces exonérations.

a) Cas général : entreprises de moins de onze salariés

- Les entreprises de dix salariés au plus, quel que soit leur secteur d'activité

Comme précédemment avec la « *loi Paul* », l'exonération de charges patronales correspond à 100 % du montant des cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite d'un montant de rémunération égale à 1,3 SMIC. *La nouveauté réside dans le fait que si l'effectif vient à dépasser 10 salariés, le bénéfice de l'exonération est maintenu dans la limite des dix salariés précédemment occupés.*

Cette disposition nouvelle avait pour objectif de ne pas pénaliser les entreprises qui se développent.

- Les exploitations agricoles

Dans le même esprit et pour éviter les effets de seuil, les exploitations agricoles dont *la surface d'exploitation vient à s'étendre au-delà de 40 hectares, dans le cadre d'une diversification de la production ou de la mise en valeur de terres incultes ou sous-exploitées, voient le bénéfice de l'exonération maintenu dans la limite de 40 hectares.*

b) Exonérations accrues : secteurs exposés et BTP

- Les entreprises des secteurs fragiles

Les secteurs exposés : l'exonération de charges patronales porte sur 100 % du montant des charges patronales *dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,4 SMIC* pour les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs exposés à la concurrence : industrie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, technologies de l'information et de la communication, pêches, cultures marines, aquaculture et agriculture (*précédemment avec la loi Paul le plafond était de 1,3 SMIC*).

Le secteur de l'hôtellerie et du tourisme : l'exonération de charges patronales porte sur 100 % du montant des cotisations patronales, *dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,5 SMIC* pour les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs de l'hôtellerie, du tourisme et de la restauration de tourisme classée (*précédemment avec la loi Paul le plafond était de 1,3 SMIC*).

L'objectif était de soutenir les secteurs les plus exposés à la concurrence et notamment le secteur du tourisme, vital pour l'Outre-mer et qui connaissait de graves difficultés.

- Les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics

Pour les entreprises comptant 50 salariés au plus, l'exonération de charges sociales patronales *est devenue totale* dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,3 SMIC (*elle n'était que de 50 % avec la loi Paul*).

L'objectif était de permettre le maintien d'un tissu d'entreprises suffisamment diversifié pour répondre aux besoins, notamment en matière de logement social, et de mettre fin au travail clandestin.

Pour les établissements comptant plus de 50 salariés, l'exonération demeure égale à 50 % du montant de cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,3 SMIC.

c) Nouveaux secteurs : entreprises de transports desservant l'Outre-mer et marins

- Les entreprises privées de transport aérien, maritime et fluvial desservant l'Outre-mer

L'exonération de charges patronales porte sur la totalité du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,3 SMIC. *C'est la première fois que ces entreprises bénéficient d'une telle exonération.*

Pour le transport aérien, l'exonération concerne les effectifs exclusivement employés à la desserte de l'Outre-mer et affectés dans des établissements situés dans des départements ou collectivités d'Outre-mer.

Il s'agissait d'alléger les charges d'exploitation des entreprises de transport pour qu'une offre adaptée en termes de capacité et de coût puisse se développer.

- Les marins

Autre nouveau domaine éligible aux exonérations de charges sociales, les marins qui créent une entreprise en devenant « propriétaires embarqués » bénéficient d'une exonération pendant 24 mois.

3. Le contrôle de l'efficacité de ce mécanisme sur la création d'emplois

L'article 5 de la loi de programme pour l'Outre-mer prévoit que les effets de ces dispositions feront l'objet, tous les trois ans, d'une évaluation, notamment en termes de créations d'emplois.

B - FAVORISER LA RELANCE DE L'INVESTISSEMENT PRIVÉ PAR UN DISPOSITIF FISCAL AMÉNAGÉ

La défiscalisation se définit comme un régime d'incitation fiscale à l'investissement, se traduisant par une déduction ou une réduction fiscale.

L'Outre-mer bénéficie depuis 1952 d'un système d'aide fiscale à l'investissement, qui a d'abord pris la forme d'exonération de bénéfices sous condition de réemploi sur place, puis à partir de 1980 d'un dispositif de défiscalisation proprement dit. Ce dispositif s'est amplifié et est devenu de plus en plus complexe avec en 1986 la « loi Pons » et en 2000 la LOOM, dite « loi Paul ».

La loi de programme modifiait le système en vigueur, dont les dispositions étaient jugées trop contraignantes aussi bien en termes d'activités éligibles qu'en termes de procédure.

1. Les objectifs

- **Renforcer le caractère attractif des investissements Outre-mer, en améliorant leur rentabilité par la diminution du coût et par un mode de financement plus facile et moins cher.**
- **Prendre davantage en compte leur promotion sur le long terme, en fixant une durée suffisante au nouveau dispositif.**
- **Introduire plus de transparence dans le traitement administratif des dossiers.**
- **S'appuyer sur une déconcentration accrue du processus d'octroi des agréments lorsqu'ils sont nécessaires.**

2. Les mesures : défiscalisation

Le dispositif de défiscalisation permet aux contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4B du code général des impôts de bénéficier de déductions ou de réductions fiscales pour les investissements qu'ils effectuent Outre-mer. Ne sont donc pas concernés les contribuables ayant leur domicile fiscal à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF.

a) La durée de validité du système de défiscalisation étendue à 15 ans

La durée de validité du dispositif de défiscalisation est portée de 5 à 15 ans soit jusqu'au 31 décembre 2017 afin d'offrir un cadre stabilisé aux acteurs économiques sur le long terme.

Ce dispositif, inclus dans une loi de programme et non dans une loi de finances, ne devait pas pouvoir être remis en cause à l'occasion de l'examen annuel du budget.

b) L'éligibilité devient la règle

Compte tenu de l'importance des retards de développement Outre-mer et des niveaux élevés de chômage, l'éligibilité des investissements à la défiscalisation devient la règle quasi-générale. La logique antérieure qui consistait à énumérer des services éligibles est abandonnée.

Toutes les entreprises exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale sont désormais concernées. Les investissements nécessaires à l'exploitation de concessions de service public local à caractère industriel et commercial (transports publics, production et distribution d'électricité, etc.) restent éligibles quelles que soient leur nature et leur affectation finale. Avec cette disposition nouvelle, les collectivités devraient pouvoir rattraper plus vite leur retard sur la métropole en matière d'équipements publics puisqu'elles auront la possibilité de concentrer leurs investissements sur les équipements administratifs.

Sont écartés, par exception, les secteurs pour lesquels cette forme d'aide serait difficile à justifier au regard des obligations communautaires ou présenterait un effet d'aubaine (commerce, restauration, conseils, recherche et développement, éducation, santé, banque, assurance, activités immobilières, navigation de croisière, services aux entreprises, activités de loisirs, sportives et culturelles, activités associatives, activités postales).

c) Les formes de la défiscalisation

- *Déduction ou réduction d'impôt*

- Il s'agit d'une *déduction du résultat imposable* pour les entreprises métropolitaines et domaciennes soumises à l'impôt sur les sociétés (article 217 undecies et duodecies) ;
- Il s'agit d'une *réduction fiscale pour les particuliers* (article 199 undecies A) et pour les entreprises métropolitaines et domaciennes soumises à l'impôt sur le revenu (article 199 undecies B) ;

Le taux normal de la réduction d'impôt reste de 50 % (ou de 60 % en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna). Ce taux est majoré pour certains secteurs et dans certaines régions. Le taux de 25 % est relevé pour le logement locatif et selon le type de logement.

La loi permet d'inclure dans l'assiette de l'investissement défiscalisable les dispositifs locaux d'aide fiscale aux investissements pourvu qu'il ne s'agisse pas de subventions. Cette mesure consacre la nécessité d'une « *double défiscalisation* » pour assurer l'essor des investissements privés dans les COM et la Nouvelle-Calédonie.

- *Investissement en direct ou externalisé*

L'investissement peut être réalisé *en direct* - l'entreprise exploitante déduit de sa cotisation d'impôt 50 % des investissements réalisés (ou plus selon la région ou le secteur) ou, si elle est imposée aux bénéfices, la totalité de l'investissement de ses résultats imposables. Cette technique est ouverte seulement dans les DOM. En effet les entreprises des COM et de Nouvelle-Calédonie n'acquittent au niveau national ni impôt sur le revenu, ni impôt sur les sociétés.

L'investissement peut être *externalisé* : l'investissement est réalisé par une structure type SNC puis loué à une structure exploitante Outre-mer. L'entreprise locale partage alors le bénéfice de la défiscalisation avec un monteur et des contribuables métropolitains et/ou domiens. Elle verse pendant cinq ans un loyer qui correspond à la couverture du remboursement de l'emprunt. Le contribuable métropolitain rétrocède à l'entreprise locale une part importante de l'avantage fiscal (60 % pour les montages impôt sur le revenu, 75 % en cas d'imposition sur les sociétés).

d) Quatre secteurs particulièrement encouragés : hôtellerie, logement, énergies renouvelables, très petites entreprises (TPE)

L'objectif est d'accorder à certains secteurs particuliers, dont le rôle est essentiel à l'économie de l'Outre-mer, et à certains territoires, le soutien dont ils ont besoin.

Il s'agit de :

- *L'hôtellerie*

Le secteur étant sinistré, notamment aux Antilles, **l'objectif est de restaurer sa marge de rentabilité par l'investissement externe et de rénover un parc hôtelier qui avait souvent été créé grâce à des mesures de défiscalisation mais non entretenu une fois l'aide obtenue.**

- le taux de défiscalisation est porté à 70 % pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation hôtelière dans les DOM ; le taux reste néanmoins de 50 ou 60 % pour les constructions neuves ;

- la possibilité d'imputer sur le revenu global des investisseurs les déficits provenant de l'exploitation des sociétés en nom collectif est rétablie (« *détunnelisation* »), au profit des opérations de rénovation ou de réhabilitation hôtelière dans les DOM, et pour une durée de 5 ans ;
- le plafonnement des amortissements est levé pour une durée de 5 ans, pour les mêmes opérations ;
- la possibilité est ouverte pour les conseils généraux des DOM de consentir, sur délibération, des exonérations de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité hôtelière, sous réserve de la destination de l'immeuble à cette activité pendant une durée minimale de 8 ans ;
- le taux est également porté à 70 % pour l'acquisition de bateaux de plaisance destinés à la location.

- *Le secteur du logement*

L'objectif est de relancer et sécuriser les investissements dans ce secteur et de permettre une diversification des logements Outre-mer.

- le taux de défiscalisation pour les logements locatifs « *libres* », c'est-à-dire non soumis à conditions de ressources et à plafonnement de loyers, est porté de 25 à 40 % ;
- le taux de défiscalisation pour les logements destinés à la location « *intermédiaire* » (soumis à conditions de loyers et de ressources des locataires) est porté de 40 à 50 % ;
- pour le propriétaire occupant, le taux de défiscalisation est maintenu à 25 %, mais l'avantage fiscal est étalé sur une période de 10 ans ;
- un avantage supplémentaire de 10 points est accordé aux logements locatifs situés en zone urbaine sensible dans les DOM ;
- pour préserver le patrimoine bâti ancien (cases créoles...), les travaux de réhabilitation des logements de plus de 40 ans deviennent éligibles ;
- le plafond du prix au m² pour les propriétaires désirant bénéficier de l'avantage fiscal pour leur résidence principale est réévalué ; il est indexé sur le coût de la construction et étendu aux autres types de logements, afin d'offrir une plus grande sécurité aux investisseurs du secteur locatif et de réduire la spéculation foncière ;
- une autorisation préalable reste nécessaire au-delà de 4,6 M€.

- *Les énergies renouvelables*

Deux mesures visent à encourager le secteur des énergies renouvelables :

- une majoration supplémentaire de 4 points de défiscalisation est accordée lorsque les logements sont équipés en énergie solaire, afin de favoriser le recours à ce type d'énergie ;
- les taux de défiscalisation sont majorés de 10 points lorsque les investissements concernent les projets de production d'énergies renouvelables (solaire, éolienne, etc.).

- *Les petites et très petites entreprises*

Afin de favoriser l'apport de l'épargne des particuliers au bénéfice des entreprises de l'Outre-mer, une réduction d'impôts de 50 % est accordée au titre des souscriptions au capital de sociétés spécialisées dans le financement d'entreprises *exerçant exclusivement leur activité outre-mer dans les secteurs éligibles - sociétés de financement de l'Outre-mer (SOFIOM)*.

Depuis la «*loi Paul*», l'investisseur doit rétrocéder une partie de l'avantage fiscal lié à la réduction d'impôt à l'exploitant local. Pour faciliter l'investissement dans les projets ne dépassant pas 300 000 €, *le taux minimum de rétrocession est abaissé de 60 à 50 %*. **Cette mesure était censée redonner aux petites opérations l'attractivité financière nécessaire pour intéresser les investisseurs.**

e) Des modalités aménagées

La loi a aussi aménagé les seuils d'agrément et les modalités.

- *L'agrément des investissements*

Pour accélérer la mise en œuvre des investissements et échapper à la lourdeur des procédures administratives, le seuil général d'agrément obligatoire est relevé de 760 000 € à 1 000 000 € (pour les secteurs non sensibles) ; le seuil applicable pour les investissements réalisés par des contribuables non exploitants est néanmoins maintenu à 300 000 € de façon à protéger l'investisseur externe.

En revanche, les secteurs soumis à *la réglementation communautaire* (transports, agriculture, pêche maritime et aquaculture) *font l'objet d'un agrément au premier euro*. Il en est de même pour les investissements relatifs à des concessions de service public local ainsi *qu'à des opérations de rénovation/réhabilitation hôtelière ou enfin à l'acquisition de bateaux de plaisance destinés à la location*.

Dans ces secteurs, la dispense d'agrément dont bénéficiaient les sociétés exerçant depuis plus de deux ans Outre-mer est maintenue, avec un plafond relevé à 300 000 €, et est étendue aux investissements externalisés, s'ils sont donnés en location à une entreprise exploitant Outre-mer depuis plus de 2 ans.

L'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois, ce délai étant ramené à 2 mois lorsque l'agrément est délivré. Une commission de conciliation locale ou centrale est créée pour donner son avis sur les dossiers pour lesquels il y a désaccord entre l'investisseur et l'administration.

Pour être agréés, les investissements doivent répondre à certaines conditions : ne pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation, *s'intégrer dans la politique de développement durable du territoire où ils sont réalisés, poursuivre comme but la création ou le maintien d'emploi, assurer la sécurité des investisseurs et des tiers...*

- *Les autres innovations*

La réduction d'impôt sur le revenu devient imputable sans plafonnement dès la première année. Le plafonnement à 50 % conduisait en effet à pénaliser les gros projets et était sélectif en obligeant à faire appel à de gros contribuables.

Un mécanisme de report identique à celui des investisseurs exploitants est désormais appliqué aux particuliers non exploitants (étalement de la réduction d'impôt sur 5 ans au lieu de 2 ans).

Par ailleurs, la possibilité est offerte aux particuliers exploitants de demander à l'État, à compter de la 3^{ème} année, le remboursement de la fraction non utilisée de leur crédit d'impôt dans la limite de 40 % de ce crédit.

En ce qui concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, l'abattement d'un tiers des résultats provenant de l'exploitation Outre-mer est étendu à tous les secteurs visés par le dispositif d'aide fiscale aux investissements.

3. L'évaluation des mesures

L'article 38 de la loi de programme pour l'Outre-mer prévoit qu'à compter de 2006, le gouvernement remet tous les trois ans au Parlement un rapport évaluant l'impact socio-économique des mesures de défiscalisation.

II - L'ÉVALUATION : UN BILAN DIFFICILE À RÉALISER AU BOUT DE 3 ANS

A - DES SITUATIONS TRÈS DIFFÉRENTES D'UNE COLLECTIVITÉ À L'AUTRE

1. Des handicaps et des atouts communs

Les départements, collectivités et pays d'Outre-mer sont confrontés à des handicaps communs, principalement liés à leur caractère insulaire et à leur éloignement géographique par rapport à la métropole :

- ils ont des conditions de transports souvent défavorables ;
- ils connaissent des retards considérables en équipements structurants et leurs infrastructures économiques sont insuffisantes ;
- ils enregistrent d'importants retards de développement, avec des entreprises peu compétitives et de petite taille et des marchés locaux étroits, interdisant les économies d'échelle ;

- ils n'ont pas ou peu de matières premières exploitables ; le coût des matériaux y est élevé ; ils sont obligés de constituer des stocks importants et diversifiés, ce qui accroît les coûts de façon conséquente ;
- leurs productions sont peu diversifiées et concurrencées par les marchés voisins où le salaire moyen est très inférieur (50 fois moindre à Madagascar qu'à La Réunion ; dans l'hôtellerie, un salaire de 1 300 €/mois en Guadeloupe équivaut à un salaire de 100 €/mois à Saint-Domingue) ;
- un déséquilibre important existe entre secteur public et secteur privé ;
- leur croissance démographique est particulièrement forte, leur taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes, et leur niveau de vie est inférieur à la moyenne communautaire ;
- ils sont soumis à des risques naturels élevés et réguliers (séismes, cyclones).

En revanche :

- leur niveau de formation s'est élevé pour devenir comparable à celui de métropole ;
- les conditions de financement de leurs investissements se sont rapprochées de celles de la métropole mais restent plus difficiles (taux d'intérêt plus élevés, frilosité des banques) ;
- ils disposent d'une capacité à intégrer les technologies récentes, que n'ont pas les pays qui les entourent.

2. De fortes disparités

Cependant, il existe entre eux de fortes disparités économiques et sociales et chacun présente des particularités qui rendent difficiles des mesures totalement homogènes :

- par exemple, à l'inverse des COM et de la Nouvelle-Calédonie, les départements français d'Amérique (DFA), peu intégrés dans leur environnement géographique, ont essentiellement des échanges avec la métropole ;
- les disparités en termes de niveau de vie et de population sont aussi importantes.

À Mayotte, le niveau des bas salaires se situe à la moitié de celui des DOM alors que les prix sont deux fois plus élevés. La densité de population varie de 2 habitants au km² en Guyane à 339 en Martinique. La forte croissance démographique de Mayotte (4,1 %) et de la Guyane (3,6 %) accroît les préoccupations liées au chômage, aux besoins en logements, en équipements scolaires... L'immigration clandestine en Guyane et à Mayotte déstabilise le marché de l'emploi local et l'économie.

- leur dispersion et leur situation géographique rendent difficiles les comparaisons.

3. Des situations différentes également en termes de statut

Pour la Constitution, les DOM relèvent de l'article 73 et donc du droit commun, les COM de l'article 74 qui leur offre une autonomie partielle (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) ou avancée (Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et la Nouvelle-Calédonie du titre XIII.

- les DOM sont des départements au même titre que les départements métropolitains mais peuvent bénéficier d'adaptations de leur organisation et législation pour tenir compte de leur situation particulière ;
- la Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis*, disposant d'institutions spécifiques ;
- la Polynésie est une collectivité d'Outre-mer qui bénéficie d'un statut d'autonomie ; comme la Nouvelle-Calédonie, elle possède un gouvernement et édicte des lois de pays ;
- Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des collectivités d'Outre-mer tout comme Mayotte qui se trouve dans une situation intermédiaire (évolution vers le statut de département à l'horizon 2010).

Vis-à-vis de l'Union européenne, les DOM font partie intégrante de l'Europe, avec un statut de région ultra-périphérique (RUP) régi par l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam, les COM et la Nouvelle-Calédonie n'y sont qu'associés, et donc dans une situation ambiguë puisque leurs habitants sont européens mais que les territoires sur lesquels ils vivent ne le sont pas, alors même que certaines règles européennes leur sont imposées.

4. Des dispositifs en conséquence différents selon les territoires

Les dispositifs d'exonérations de charges prévus par la loi de programme concernent seulement les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, la défiscalisation concerne l'ensemble de l'Outre-mer et se cumule avec les dispositifs fiscaux locaux pour les COM et la Nouvelle-Calédonie.

Les COM et la Nouvelle-Calédonie ayant une autonomie fiscale, l'aide fiscale à l'investissement ne peut passer dans ces territoires que par des montages externalisés. Les gouvernements territoriaux ont donc complété le dispositif national par des dispositifs de défiscalisation locaux : la « *loi Flosse* », entrée en vigueur en 1995, en Polynésie française et le « *dispositif Frogier* », en vigueur au 1^{er} janvier 2002, en Nouvelle-Calédonie, accordent un crédit d'impôt pour des investissements réalisés dans certains secteurs d'activité.

Dans ces conditions, une évaluation globale en termes d'emplois et d'activités économiques n'aurait que peu de sens. D'une part, une mesure identique n'a pas le même impact selon le territoire où elle s'applique ; d'autre part, chaque territoire requiert des mesures adaptées.

L'impact ne peut être apprécié que par collectivité et par secteur. Là réside la principale difficulté car des statistiques suffisamment fines manquent.

B - D'AUTRES ÉLÉMENTS ENTRENT EN LIGNE DE COMPTE

1. Des facteurs conjoncturels

La conjoncture économique, des évènements climatiques (cyclones), des épidémies ou des accidents sanitaires peuvent influer sur les résultats.

À cet égard, **l'épidémie liée au chikungunya à La Réunion a été telle qu'elle a profondément aggravé la situation du tourisme dans l'île** ; comment alors y évaluer l'impact des mesures de défiscalisation et d'exonérations de charges sociales en faveur de cette activité ?

2. L'Outre-mer bénéficie aussi de crédits européens

a) Les quatre DOM sont intégrés à l'Union européenne

Éligibles à l'objectif 1 de la politique structurelle communautaire destiné à « *promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement* », les DOM reçoivent grâce à leur document unique de programmation (DOCUP) des aides des quatre fonds structurels : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEDEGA)-Orientation et Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP). Le FEDER finance aussi bien les opérations de transport, les échanges, l'environnement naturel et le cadre de vie, le transfert technologique, le tourisme que les équipements de santé.

Pour la période 2000-2006, les institutions européennes ont dégagé en faveur des départements et régions d'Outre-mer, plus de 3,4 milliards d'euros au titre des fonds structurels.

b) Les pays et territoires associés ne font pas partie de l'Union

Ne participant ni aux recettes ni aux dépenses du budget communautaire, ils bénéficient des concours du Fonds européen de développement (FED). **Pour le IX^{ème} FED concernant la période 2000-2005, les aides communautaires se montaient à 66,1 M€.**

Les relations entre les collectivités d'Outre-mer et l'Union européenne sont régies par la décision d'association du 27 novembre 2001, entrée en vigueur le 2 décembre de la même année et prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2011. Cette décision, qui succède à celle du 25 juillet 1991, prend en compte les grandes orientations mentionnées dans la déclaration n° 36 concernant les pays et territoires d'Outre-mer annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam.

Elles visent à « *promouvoir plus efficacement le développement économique et social des pays et territoires d'Outre-mer* », notamment en accentuant l'aide du Fonds européen de développement en faveur des territoires les moins avancés, à « *approfondir les relations économiques entre les pays et territoires d'Outre-mer et l'Union européenne* » et à « *mieux prendre en compte la diversité et la spécificité de chacun d'eux, y compris en ce qui concerne la liberté d'établissement* ».

Au-delà de ces déclarations d'intention, les collectivités concernées remarquent que le montant de l'aide européenne (de l'ordre de 1/10^{ème} par habitant de ce qu'elles sont pour les DOM) est loin de compenser les pertes de recettes résultant de l'exonération des droits de douane dont bénéficient les produits européens.

3. D'autres mesures sont mises en œuvre par l'État et les collectivités

a) Les contrats de plan

Les quatre DOM bénéficient aussi de financements à travers les contrats de plan État-région dont une grande partie des sommes est intégrée au DOCUP pour assurer la contrepartie nationale ; pour la période 2000-2006, **l'effort budgétaire a été significatif comparé à celui consenti en faveur des régions métropolitaines les plus soutenues**, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion recevant chacune de la part de l'État plus de 400 € par habitant et la Guyane plus de 1 000 €.

Avec les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, l'État a mis en œuvre une série de contrats ou conventions particuliers.

b) La loi de programme elle-même combine les dispositifs d'exonérations de charges et de défiscalisation à d'autres mesures.

Parmi ces mesures figurent les dispositifs en faveur de l'emploi et **plus particulièrement l'emploi des jeunes**, des mesures pour soutenir le logement, des mesures en faveur de la continuité territoriale...

4. La défiscalisation ne constitue pas la seule mesure fiscale consentie par l'État

Les contribuables résidents de l'Outre-mer bénéficient de régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu (abattement de 30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, 40 % en Guyane), d'impôt sur les sociétés (imposition pour les 2/3 des résultats), de TVA, de TIPP... Selon le sénateur Roland du Luart, auteur en 2002 d'un rapport sur « *Une défiscalisation efficace pour l'Outre-mer* », la défiscalisation représente environ 30 % de la dépense fiscale totale en faveur de l'outre-mer.

Le développement des territoires est toujours imputable à des actions multiples ; chacune est d'autant plus efficace qu'elle est coordonnée avec les autres et s'inscrit dans un projet d'ensemble.

Les interventions directes des pouvoirs publics n'ont pas le même objet que les mesures de la loi de programme qui ont essentiellement pour but de favoriser l'investissement et l'emploi privés. Mais comme dans toute évaluation, il est difficile de cerner avec précision ce qui est dû au dispositif évalué ou à d'autres facteurs.

À cet égard, il convient de souligner la difficulté d'évaluer dans les COM et en Nouvelle-Calédonie l'impact de la loi de programme en matière de défiscalisation du fait de l'impossibilité de distinguer, dans le développement économique global de ces territoires, ce qui est imputable au dispositif national et ce qui l'est aux dispositifs locaux (même si ce ne sont pas les mêmes contribuables qui sont concernés).

C - DES STATISTIQUES INSUFFISANTES FACE À DES MESURES TROP RÉCENTES

1. Les décrets d'application datent de 2004

Les décrets d'application des deux mesures à évaluer ont été publiés au premier semestre 2004 après que ces mesures aient recueilli les 11 novembre (défiscalisation) et 10 décembre 2003 (mesures relatives à l'emploi), soit 5 mois après la publication de la loi, l'aval de la Commission européenne.

En matière d'emploi, un décret du 19 mars 2004 met en application pour les départements d'Outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions du titre 1^{er} de la loi de programme pour l'Outre-mer.

Entre janvier et juin, plusieurs décrets ont été publiés relatifs aux secteurs éligibles au dispositif de défiscalisation. Les décrets des 5 janvier, 3 mars, 4 mai et 10 juin 2004 modifient les articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts, relatifs au régime d'aide fiscale aux investissements Outre-mer. Le décret du 10 juin 2004 porte sur l'application de l'article 199 *undecies* A.

2. L'information statistique est insuffisante et tardive

L'information statistique est inégale selon les collectivités ; elle est souvent dispersée. Au regard de l'évaluation, et pour l'ensemble de l'Outre-mer, les statistiques sont en général trop globales pour individualiser les mesures et insuffisamment homogènes pour effectuer des comparaisons (à titre d'exemple, les données concernant les agréments accusent des différences notables selon qu'elles sont établies par la Direction générale des impôts (DGI) ou par le ministère de l'Outre-mer, réalisées par les services fiscaux locaux ou communiquées par les préfectures).

L'information statistique accuse souvent du retard : la plupart des chiffres disponibles ne sont pas suffisamment récents pour évaluer des dispositifs opérationnels depuis seulement 2004. Les données fournies par les organes de statistiques officiels (Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM)...) ne dépassent pas 2004.

Certes, le CEROM (comptes économiques rapides pour l'Outre-mer) a été mis en place à la suite d'un accord signé en 2004 sous l'impulsion de l'Agence française de développement (AFD), l'IEDOM, l'IEOM et l'INSEE, avec pour objectif l'élaboration de comptes économiques rapides, la confection d'indicateurs synthétiques de conjoncture et la réalisation régulière d'études d'ensemble. Il est censé offrir un cadre statistique permettant d'analyser les évolutions récentes de la situation économique des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il publie notamment des bulletins trimestriels de conjoncture.

En matière d'emploi, les statistiques Unedic et Assedic permettent d'obtenir des données plus récentes mais elles ne concernent que les DOM et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (les statistiques équivalentes se trouvent dans les organisations sociales spécifiques aux autres collectivités ou dans les instituts de la statistique).

En outre, elles ne sont pas toujours comparables avec celles de la métropole. Ainsi les résultats statistiques relatifs à l'emploi des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon présentent des caractéristiques propres : d'une part, le champ statistique est plus large qu'en métropole car les Assedic des DOM gèrent, en général, directement les comptes relevant aussi de l'agriculture. L'agriculture pèse 4,3 % contre 0,1 % en métropole ; d'autre part, la structure du nombre des salariés par secteur d'activité économique des DOM est différente de celle de la métropole, les salariés des DOM étant beaucoup plus concentrés dans le tertiaire.

En ce qui concerne les mesures de défiscalisation, leur impact doit être apprécié avec prudence : d'une part parce que les investissements produisent des effets à long terme notamment en termes de créations d'emplois, d'autre part parce que les investissements ne sont décidés qu'après une étude préalable de rentabilité.

3. La loi n'a précisé ni les moyens ni les critères de l'évaluation

Dans son avis de 2003, le Conseil économique et social soulignait la nécessité de préciser dans la loi même la composition et les moyens de fonctionnement du dispositif d'évaluation. Il ajoutait « *il faudra aussi en choisir rapidement les critères* ».

Pour être objective, une évaluation réclame l'existence de critères définis *a priori*. Or la loi n'en a fixé aucun, pas plus qu'elle n'a prévu de système local de suivi des dispositifs d'exonérations de cotisations patronales et de défiscalisation permettant d'en mesurer les effets positifs ou les dérives.

Le Conseil économique et social se montre donc très réservé quant aux enseignements qui pourront être tirés des différentes évaluations en cours qui ont lieu seulement après deux années effectives d'application de la loi de programme alors que, dans leur grande majorité, les statistiques disponibles ne portent que sur la première année. Il souligne d'autant plus les limites de ces évaluations qu'aucun indicateur n'a été déterminé et aucun mécanisme mis en place dès l'origine pour vérifier la performance des deux mesures.

III - LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES

A - EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DANS LES DOM ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

En préambule, il convient de souligner que créer des emplois durables par la seule exonération de charges patronales est, comme le reconnaît Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM), une «*fiction*». «*Ce qui crée de l'emploi, c'est l'activité*». La mesure consistant à exonérer les entreprises dominiennes et de Saint-Pierre-et-Miquelon de charges patronales est surtout un moyen d'abaisser le coût du travail et d'améliorer leur productivité ainsi qu'un facteur de réduction du travail illégal.

1. Le coût du dispositif : la fluctuation des crédits budgétaires

En 2003, en présentant son projet de loi de programme, le gouvernement estimait que les nouvelles exonérations entraîneraient pour l'État un manque à gagner de 37,2 M€ en année pleine (ajouté aux 523 M€ prévus dans la loi de finances de 2003).

Le programme «*emploi Outre-mer*» de la loi de finances pour 2006 comporte un volet consacré à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social. Sur les 688 M€ qui lui étaient alloués dans le projet de loi, une dotation de 672 M€, soit la quasi-totalité du volet, devait financer les exonérations de charges sociales (exonérations prévues à l'article premier de la loi de programme pour l'Outre-mer, ainsi que celles afférentes aux contrats d'accès à l'emploi et aux contrats de retour à l'emploi). La suppression de l'article 73 du projet de la loi de finances pour 2006 - qui proposait de concentrer les exonérations sur les salaires les plus modestes - abonnera ce poste d'un montant de 195 M€.

2. Une évolution globale relativement positive

a) Une hausse des exonérations et des emplois exonérés après 2003

La mise en place du nouveau dispositif, dont le champ d'application est plus large qu'avec la législation antérieure, a effectivement conduit à une augmentation des exonérations spécifiques aux DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon à partir du deuxième semestre 2003.

Par rapport à 2002, pour le régime général, les cotisations exonérées ont augmenté en 2003 de 9,7 % et les effectifs de 4,9 %. En 2004, le nombre de salariés exonérés a encore augmenté de 9,1 % et le nombre d'établissements exonérés de 8 %.

Selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les effectifs exonérés de cotisations patronales au titre du régime général s'élevaient fin 2004 à 203 400 salariés pour 30 948 établissements exonérés.

En 2004, les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, régime général et régime des travailleurs indépendants confondus accordées dans la LOPOM et de la LOOM, ont atteint plus de 789 M€ contre 707 M€ en 2003 (soit une augmentation de 11,6 %).

En 2005, selon le ministère de l'Outre-mer (qui a repris à partir du 1^{er} janvier 2005 la charge de la compensation des cotisations patronales de sécurité sociale dans les DOM), **le montant des liquidations opérées par l'ACOSS au titre des exonérations** introduites par la LOOM et la LOPOM était de 622 M€ pour les trois premiers trimestres et d'un montant prévisionnel de 211 M€ pour le quatrième trimestre, soit un montant global provisoire arrêté au 3 janvier 2006 d'un peu **plus de 833 M€** (augmentation de 5,3 %).

Globalement, il semble qu'après une évolution forte en 2004, on assiste à un certain ralentissement en 2005. Les données concernant la Guadeloupe confirment cette évolution (+ 11,2 % en 2004 contre + 1,7 % en 2005). En revanche, pour la Martinique, la croissance des exonérations a été moins forte en 2004 (+ 6 %) qu'en 2005 (+ 6,4 %).

b) Des résultats encourageants par rapport à la métropole

L'évolution de l'emploi est un des indicateurs les plus pertinents de la situation économique et sociale Outre-mer. Celle-ci paraît globalement bien orientée en termes de créations d'emplois et d'entreprises. En revanche, le chômage reste une des préoccupations majeures du fait de la croissance de la population et de la population active.

- Des taux de chômage qui restent partout très élevés

Le taux de chômage, au sens du BIT, reste élevé dans les départements d'Outre-mer par rapport à la métropole : pour 2005, en moyenne 27,9 % contre 9,8 %.

D'une façon générale, malgré des taux de croissance deux ou trois fois plus élevés qu'en métropole, les créations d'emplois ne sont pas suffisantes pour résorber le chômage compte tenu de la démographie de ces territoires, notamment du taux élevé de la natalité et du nombre de jeunes arrivant chaque année sur le marché du travail, voire de l'importance de l'immigration clandestine et des économies parallèles que connaissent certains territoires (Mayotte, Guyane et Guadeloupe).

À La Réunion, 3 000 à 3 500 emplois sont créés annuellement alors qu'il en faudrait 8 000 à 10 000 pour résorber le chômage.

- Une diminution globale du taux de chômage plus importante qu'en métropole

Présentant son projet de budget pour 2006, le ministère de l'Outre-mer indiquait que les résultats de la politique d'aide à l'emploi étaient meilleurs Outre-mer qu'en métropole : **en juillet 2005, le taux de chômage avait diminué par rapport à l'année précédente de 3,2 % dans les DOM contre 0,8 % en métropole.**

Le chômage des jeunes avait fortement baissé (- 4,3 % contre + 0,1 % en métropole) et le chômage de longue durée enregistrait une progression moins forte qu'en métropole (+ 0,2 % contre + 2,6 %).

Sur une période plus longue, l'évolution globale montre une relative stagnation même si les situations varient cependant d'un territoire à l'autre.

Tableau 1 : Taux de chômage dans les quatre DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon

	2000	2001	2002	2003	2004	Variations 2004/2003
<i>INSEE (au sens du BIT - enquête emploi)</i>						
Guadeloupe	25,70%	27,60%	25,70%	26,90%	24,70%	- 2,2 pts
Guyane	25,80%	26,20%	23,40%	24,50%	26,30%	+ 1,8 pts
Martinique	26,30%	24,70%	22,30%	22,30%	22,40%	+ 0,1 pts
Réunion	36,50%	33,30%	31,00%	32,90%	33,50%	+ 0,6 pts
<i>DTEFP/ANPE (DEFM au 31 décembre)</i>						
Mayotte	30,20%	29,70%	31,40%	29,90%	29,40%	- 0,5 pts
Saint-Pierre-et-Miquelon	11,90%	10,20%	8,70%	7,90%	8,80%	+ 0,9 pts

Source : IEDOM

Selon l'enquête emploi de l'INSEE (variation de mai 2004 à mai 2005), le chômage a augmenté à nouveau en Guadeloupe (26 %), s'est stabilisé en Guyane (26,5 %), a baissé en Martinique (21,8 %) et à La Réunion (31,9 %)

- Des taux de création d'emplois dans le secteur marchand également plus favorables qu'en métropole

À partir des sources du ministère de l'Outre-mer, **la création d'emplois salariés a été très importante entre 2001 et 2004 : + 8,31 % en Outre-mer contre + 0,73 % en métropole.** De fin 2003 à fin 2004, l'emploi salarié a progressé de 2,4 % dans les DOM et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon alors qu'il ne progressait en métropole que de 0,3 % (champ statistique Unedic).

La masse salariale du secteur concurrentiel Outre-mer a cru de 4,3 % en 2004, passant de 5,37 M€ en 2002 à 5,6 M€ en 2003 et à 5,85 M€ en 2004. Le taux de croissance 2004/2003 en métropole n'a été que de 2 %. La masse salariale du secteur public Outre-mer dont le poids reste très important (35,3 % du total de la masse salariale en 2002 et 34,2 % en 2004) est en revanche restée stable (ACOSS).

- Des évolutions variables selon les territoires

Entre 2003 et 2004, selon les statistiques de l'Unedic, l'emploi salarié a progressé en Guadeloupe (2,1 %), à la Martinique (2,9 %) et à La Réunion (3,0 %). Mais il a régressé en Guyane (- 0,9 %) et surtout à Saint-Pierre-et-Miquelon (- 5,4 %).

Les secteurs du tourisme et des hôtels-restaurants ont connu une baisse de leurs effectifs en Guadeloupe et en Martinique alors que les activités porteuses y étaient notamment le bâtiment et les transports aériens. À La Réunion, la dynamique de la construction a caractérisé l'année 2004, ce secteur ayant entraîné avec lui des hausses d'emploi dans toutes les activités qui lui sont liées.

La Guyane a connu une baisse générale des effectifs salariés qui touche tous les secteurs. À Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a rencontré des difficultés économiques importantes, seul le secteur de la construction a maintenu ses emplois.

Tableau 2 : Progression des effectifs salariés par secteur

Effectifs salariés	Industrie		Construction		Tertiaire		Autres		Total		
	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	Evaluation 2004/2003
Guadeloupe	7 151	7 513	5 225	5 696	56 164	56 879	2 805	2 776	71 375	72 864	2,1%
Martinique	7 843	8 175	5 322	5 747	50 717	52 185	5 661	5 457	69 543	71 564	2,9%
Guyane	2 667	2 643	2 393	2 314	14 112	14 019	785	802	19 957	19 778	-0,9%
Réunion	14 669	14 983	12 300	13 201	86 044	88 282	2 927	3 030	115 970	119 496	3,0%
St-Pierre-et-Miquelon	90	47	149	149	1 181	1 150	128	119	1 548	1 465	-5,4%
TOTAL	32 420	33 361	25 389	27 107	208 218	212 515	12 306	12 184	278 393	285 167	2,4%
Métropole	3 660 007	3 569 804	1 266 257	1 289 934	10 884 956	11 000 306	10 091	10 009	15 821 311	15 870 053	0,3%

Source : Unedic - Sénat, avis de Mme Anne-Marie Payet, « *Loi de finances pour 2006* ».

- Un solde net de création d'entreprises

Chaque année dans les DOM, 10 000 à 12 000 entreprises sont créées alors que 7 000 à 8 500 disparaissent, laissant un solde net de 3 000 à 3 500. Comme l'a souligné le président de la FEDOM, ce solde positif a tendance à augmenter et les années 2004 et 2005 ont été des années de création d'entreprises très forte.

En Guadeloupe, par exemple, en 2002, 3 245 créations pures d'entreprises nouvelles ont été dénombrées ; en 2003, le nombre de créations est passé à 3 628 (+ 3,2 %) et en 2004, il s'élève à 3 628 (+ 8,3 %). À La Réunion, en 2004, près de 5 300 entreprises ont été créées (+ 8,8 % par rapport à 2003), dynamisme qui doit cependant être relativisé par le faible taux de survie des entreprises qui caractérise cette région (une sur deux survit au bout de trois ans contre deux sur trois dans les autres DOM et en métropole), ramenant l'évolution réelle à 6 %.

La loi de programme a donc aussi contribué à la création d'entreprises. Elle a également empêché des disparitions qui auraient été très préjudiciables à l'économie des DOM en permettant notamment aux entreprises en retard de cotisations de régulariser leur situation. Ainsi en Guadeloupe, selon la Caisse générale de sécurité sociale, 2 773 accords ont été conclus depuis 2003.

c) La baisse du travail illégal

Combinées à d'autres mesures comme par exemple le titre de travail simplifié et des contrôles accrues, **les exonérations ont contribué à une réduction notable du travail illégal.**

Cela est manifeste dans le secteur du BTP. À La Réunion, selon une étude de la Fédération du BTP, 3 600 personnes, qui travaillaient illégalement, sont aujourd’hui déclarées, générant des recettes qui, jusque là hors circuit, sont réinjectées dans l’économie ainsi que des non dépenses des organismes sociaux (les personnes concernées touchant souvent les Assedic ou le RMI). L’exonération de charges et le port devenu obligatoire sur les chantiers d’un badge portant les références de la déclaration ont conduit à la régularisation de travailleurs dans une proportion significative.

Une évolution analogue a été constatée dans le petit commerce ou dans le secteur des transports routiers où la hausse du nombre d’emplois est imputable en grande partie aux sorties du travail illégal et donc aux mesures d’exonérations de charges qui ont conduit les entreprises à régulariser la situation de leurs salariés.

3. Des effets négatifs

- a) Des mesures insuffisamment sélectives en faveur des secteurs très exposés

La loi de programme a distingué le cas général des entreprises de moins de 11 salariés (où l’exonération est plafonnée à 1,3 SMIC), celui des secteurs exposés (où l’exonération est plafonnée à 1,4 SMIC) et celui des secteurs très exposés (où l’exonération est plafonnée à 1,5 SMIC). **Cependant la loi n'est pas allée au bout de sa démarche : la distinction n'a pas été suffisamment marquée en faveur des secteurs les plus vulnérables.**

Il en est ainsi du tourisme, où les entreprises sont exposées à la concurrence des pays environnants et plus largement à une concurrence mondiale. Ce secteur connaissait de graves difficultés au moment de l’adoption de la loi de programme : volume des agréments en baisse avec dix fois moins d’investissements en 2002 qu’en 2000 pour le tourisme et la plaisance ; diminution importante du taux d’occupation des hôtels.

Comme l’a indiqué Guy Dupont, compte tenu du poids de ce secteur dans l’ensemble de l’économie (dans les DOM, le tourisme ne représente globalement que 5 %), le coût supplémentaire qu’aurait occasionné des mesures encore plus favorables à son égard n’aurait pas été très important comparé à l’impact qu’elles auraient pu avoir en termes de survie des entreprises. Il n’aurait pas été important non plus par rapport au coût de l’ensemble du dispositif pour les autres secteurs.

Ainsi à la Guadeloupe et à la Martinique, pour le tourisme et notamment l’hôtellerie, le taux majoré d’exonération (1,5 SMIC) ne semble pas avoir été suffisant pour enrayer le déclin du secteur, sinistré depuis de nombreuses années, et entraîner une hausse de l’emploi. Il y a même eu une régression en termes d’effectifs salariés.

Toutefois, il faut bien admettre que la seule baisse du coût du travail que permet le système d’exonérations (environ 30 %) sera toujours insuffisante pour permettre aux entreprises du secteur de faire face à la concurrence des pays voisins, notamment dans la Caraïbe, où le différentiel en termes de coût du travail est bien plus important. C’est en jouant sur

d'autres facteurs, souvent plus qualitatifs, comme la qualité de l'accueil, des hôtels rénovés, des produits touristiques plus performants, que les entreprises françaises du secteur du tourisme en Outre-mer pourront reconquérir un marché.

À La Réunion, le secteur du tourisme qui était en pleine phase de croissance s'est effondré avec l'épidémie de chikungunya et de nombreuses entreprises risquent de disparaître.

b) L'adaptation par les entreprises de leur structure juridique

La disposition de la loi permettant aux entreprises qui se développent au-delà de dix salariés de maintenir l'exonération de charges dont elles bénéficiaient dans la limite de dix salariés, devait en partie remédier à l'effet de seuil mais n'y est pas parvenue. Elle introduisait une discrimination entre les entreprises de plus de 10 salariés (les unes bénéficiant de l'exonération, les autres pas).

Les entreprises ont continué d'ajuster leurs structures juridiques afin de bénéficier au maximum des avantages liés aux exonérations de charges. **Quelquefois de « grosses entités » se sont divisées en structures spécialisées n'employant pas plus de 10 salariés, ce qui leur a permis en outre d'échapper aux obligations relatives aux institutions représentatives de personnel.**

Des effets de seuil se sont manifestés aussi dans l'agriculture (seuil de 40 hectares) et dans le BTP (seuil de 50 salariés).

c) Le secteur du BTP et la déstructuration des grosses entreprises

Ce secteur qui emploie 9 % de l'effectif salarié des DOM était particulièrement fragilisé alors qu'il revêt une importance particulière dans ces départements où le contexte démographique conduit à des besoins en logements et en infrastructures publiques importants.

La mesure plus favorable édictée par la loi (exonération totale en-dessous de 50 salariés) devait permettre de maintenir un tissu d'entreprises suffisamment diversifié pour répondre aux besoins, notamment en matière de logement social, et de mettre fin au travail clandestin.

Si le secteur a été créateur d'emplois en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (seule la Guyane enregistrant un déclin suite à la baisse de la commande publique dont le secteur est tributaire)) et si le résultat en termes de réduction du travail clandestin est positif, **un effet pervers a pu être constaté : nombre d'entreprises de bâtiment se sont scindées - ou ne se sont pas développées - pour que leur effectif se situe ou demeure en dessous du seuil des 50 salariés.**

Cela a conduit à une nouvelle organisation du secteur avec le remplacement de certaines grosses entreprises par de unités de taille plus petite qui sont conduites à sous-traiter pour demeurer en-dessous du seuil de 50 salariés. Elles peuvent alors se trouver dans l'incapacité de répondre seules aux appels d'offre concernant les grands chantiers qui les obligent à rechercher des associations avec des entreprises extérieures. À La Réunion, le nombre d'entreprises de plus de 50 salariés est passé de 26 en 2002 à 18 en 2005.

B - DÉFISCALISATION

Le coût de la défiscalisation peut paraître élevé comparé aux emplois directs créés. Il convient toutefois de souligner que le premier but de la défiscalisation est de relancer l'investissement.

Selon le président de la FEDOM, si la défiscalisation a pu permettre des créations d'emplois, c'est par l'activité supplémentaire qu'elle a suscitée, mais elle a surtout contribué à améliorer la compétitivité des entreprises de l'Outre-mer. Elle leur a permis de réduire les surcoûts de l'emploi et de disposer d'équipements plus sophistiqués, plus performants et plus sûrs que n'en possèdent les entreprises des pays qui les entourent. Elle leur a aussi permis de bénéficier de financements rapides et efficaces qu'elles n'auraient pas eus en utilisant d'autres procédures plus contraignantes comme par exemple les financements européens destinés aux investissements privés.

Pour ces territoires qui ont également un besoin vital en matière de logement, la défiscalisation a enfin contribué au développement de la construction même si les résultats en termes de diversification du parc peuvent être contestables.

1. Les agréments donnent une idée des investissements défiscalisés mais de façon très approximative

- a) Une partie seulement des investissements défiscalisés donnent lieu à un agrément*

Dans les DOM, l'agrément est accordé au niveau local, par le directeur des services fiscaux, pour les investissements inférieurs à 1,5 M€. L'agrément est délivré au niveau central, par le ministre du budget, pour les investissements dépassant 1,5 M€. Le tri s'opère aussi en fonction des secteurs et en fonction du mode de défiscalisation (directe ou indirecte).

L'agrément est également délivré par le ministre lorsque les investissements sont réalisés dans les collectivités d'Outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie (territoires qui ont leur propre législation fiscale et ne disposent pas de services fiscaux nationaux déconcentrés) ou lorsqu'ils concernent des sociétés concessionnaires d'un service public industriel et commercial ou lorsqu'ils portent sur des apports au capital de sociétés en difficulté.

Les données fournies par le ministère de l'Outre-mer portent sur les agréments délivrés au niveau central, celles fournies par la DGI portent sur l'ensemble des agréments. Les chiffres diffèrent, la DGI éclatant souvent les dossiers par société en nom collectif (SNC) sur un même projet. Ainsi en 2004, le ministère de l'Outre-mer recense 220 dossiers déposés au niveau central, la DGI en recense 314.

En moyenne, les agréments délivrés au niveau central sont en montant bien plus élevés que les agréments déconcentrés (947 M€ d'investissements agréés par le ministère contre 93 M€ par les directions des services fiscaux en 2004, 545 M€ agréés par le ministère contre 101 par les directions des services fiscaux (DSF) en 2003) alors que leur nombre est à peu près équivalent

(214 projets agréés par le ministère contre 208 déconcentrés en 2004, 206 projets agréés par le ministère contre 248 déconcentrés en 2003).

La Guyane constitue un cas particulier : les agréments déconcentrés y sont beaucoup plus nombreux que les agréments nationaux et d'un montant beaucoup plus important ; en 2004, les investissements agréés par les services fiscaux locaux y représentent 75 % du montant total des investissements agréés, alors que ce pourcentage n'est que 20 % pour l'ensemble des DOM et de 8,8 % pour tout l'Outre-mer.

Une part des opérations défiscalisées sont dispensées de l'agrément. Cette part est difficilement mesurable et concerne essentiellement le logement et les petits projets industriels. Certains acteurs locaux estiment que ces opérations représentent la moitié du total des investissements défiscalisés.

b) L'évolution des demandes d'agrément depuis 2003 n'est guère significative

Selon le ministère de l'Outre-mer, le nombre de dossiers déposés au niveau central en 2005 (207) est inférieur à celui des dossiers déposés en 2004 (228), lequel est légèrement supérieur à celui déposé en 2003 (220).

Le montant total des investissements correspondants est en revanche plus élevé en 2005 (2 708 M€) qu'en 2004 (1 470 M€) et en 2003 (1 935 M€). Mais le chiffre de 2005 incluait deux gros dossiers (Air Caraïbes et Air France) de respectivement 250 M€ et 784 M€ (qui au demeurant ont été refusés).

Si l'on s'en tient à des données globales, il est donc impossible d'identifier une corrélation entre la loi de programme et les demandes d'agrément.

- Dans les collectivités non départementales

En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie où tous les agréments transitent par le niveau central, le nombre de demandes d'agrément a culminé en 2002, 2003 et 2004 pour redescendre en 2005.

Toutefois, il convient de noter que de gros dossiers peuvent expliquer les écarts constatés d'une année à l'autre. S'il n'y a pas eu de projet particulièrement volumineux déposé en 2005, des projets importants avaient été déposés les années précédentes gonflant ainsi la demande d'agrément : des projets concernant Air Tahiti en Polynésie ; en Nouvelle-Calédonie, un projet déposé en 2004 concernant la centrale de Prony pour 277 M€ ; et sur les 1231 M€ d'investissements demandés pour 2003, un projet sur le nickel prenait à lui seul 1021 M€.

D'une manière générale, la loi Girardin ou les lois qui l'ont précédée étaient nécessaires, mais pas suffisantes. Les acteurs locaux estiment que la défiscalisation a vraiment commencé à produire des effets dans ces territoires, seulement lorsque les mesures locales sont venues compléter les dispositifs nationaux.

- Dans les départements d'Outre-mer

En 2005, le volume des investissements correspondant aux demandes d'agrément déposées au niveau central a augmenté, mais là aussi les écarts peuvent s'expliquer par le dépôt de gros dossiers.

En Martinique, si les dossiers déposés en 2005 étaient moins nombreux que les années précédentes, ils portaient sur un montant d'investissements bien supérieur : une vingtaine de dossiers pour près de 190 M€ (avec deux dossiers concernant l'hôtel Mariott pour 48 M€ et une turbine à combustion pour 42 M€), contre 31 dossiers pour 69 M€ en 2004 et 49 dossiers pour 133 M€ (avec un projet important Club Med de 50 M€) en 2003.

En Guadeloupe également, les dossiers déposés en 2005 étaient moins nombreux (une trentaine de dossiers) mais d'un montant très supérieur avec plusieurs gros dossiers dont Air Caraïbes (250 M€), un dossier hôtelier (87 M€) et un programme de logements intermédiaires (42 M€) : en 2004, 39 dossiers pour 91 M€ avaient été déposés et, en 2003, 38 dossiers pour 132 M€ (avec un projet important pour Air Caraïbes de 25 M€).

À La Réunion, le nombre de projets déposés a été plus important et d'un montant supérieur en 2005 (38 pour 321 M€) et 2004 (39 pour 268 M€) qu'en 2003 (22 pour 89 M€).

En Guyane, le nombre de dossiers déposés n'a pas augmenté, mais le volume des investissements a été lui aussi plus important en 2005 du fait notamment de deux gros projets déposés (Cambior pour 103 M€ et hôtel Pointe Balaté pour 37 M€).

Pour l'ensemble des territoires, il serait nécessaire d'étudier les raisons pour lesquelles les demandes de petits dossiers diminuent étant donné leur impact dans le développement économique local, notamment en ce qui concerne le tourisme.

- D'une manière générale

En fait, des évolutions contrastées s'observent surtout lorsqu'un nouveau dispositif va réduire les avantages en cours. C'est ce qui s'est passé en 1997 (avant la suppression de la possibilité d'imputer sur le revenu global les déficits provenant d'activités exercées à titre non professionnel) et en 2000 avant la loi Paul (introduction des taux de rétrocession à l'exploitant local et plafonnement de la réduction d'impôt).

En 2003, ce n'était pas le cas de la loi de programme pour l'Outre-mer qui, au contraire, améliorait les dispositions antérieures pour certains secteurs, pour certaines régions et pour certaines modalités, cela sur une longue période. Certes, les secteurs éligibles étaient plus nombreux, les conditions plus avantageuses pour certains d'entre eux, mais aucune urgence ne poussait à réaliser des investissements rapidement.

En outre, il faut tenir compte du fait que si certains investissements nouveaux réclament désormais un agrément au premier euro, d'une manière générale et pour les investissements réalisés dans des secteurs non sensibles, les seuils d'agrément ont été relevés.

En conséquence, les opérations dispensées ont pu être plus nombreuses sans qu'il soit possible d'en évaluer le nombre et le montant.

Cela conduit à poser la question du contrôle, d'une part de la bonne utilisation des fonds publics, d'autre part de l'intérêt de l'investissement défiscalisé pour le territoire où il est réalisé. À cet égard, **l'agrément est un élément de sécurité à la fois pour l'investisseur, pour l'entreprise locale exploitante et pour le territoire où elle exerce son activité.**

Depuis la loi de programme, une commission de conciliation peut être saisie pour avis par un investisseur qui, ayant sollicité un agrément, est en conflit avec l'administration. Quel a été l'impact de cette création ? Peu d'investisseurs y ont eu recours, soit parce qu'ils étaient mal informés, soit parce qu'ils n'osaient pas. Il semble en tous cas que les refus aient baissé en nombre. En 2004, ils représentaient 9,6 % des dossiers réglés, contre 10,3 % en 2003 et 22,4 % en 2002. **À souligner toutefois qu'au-delà, aucun contrôle *a posteriori* ne permet de vérifier la réalisation des investissements agréés ni leur impact.**

c) Les agréments révèlent des logiques d'investissement différentes selon les territoires

Tableau 3 : Nombre d'agréments et volume d'investissements agréés pour la période 2002-2005

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Polynésie	Nouvelle-Calédonie	Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte	Wallis-et-Futuna
2002	Nombre d'agrément délivrés									
	Ministère	23	7	21	32	35	18	1	3	1
	DSF	34	45	119	59	-	-	-	-	-
	Total	57	52	140	91	35	18	1	3	1
2002	Volume d'investissements agréés (en millions d'euros)									
	Ministère	87,1	19,29	91,34	123,19	252,28	161,44	3,28	9,02	0,35
	DSF	9,87	17,76	36,79	34,57	-	-	-	-	-
	Total	96,97	37,05	128,13	157,76	252,28	161,44	3,28	9,02	0,35
2003	Nombre d'agrément délivrés									
	Ministère	22	9	36	42	66	25	1	3	2
	DSF	40	44	101	63	-	-	-	-	-
	Total	62	53	137	105	66	25	1	3	2
2003	Volume d'investissements agréés (en millions d'euros)									
	Ministère	86,5	14,7	60,8	124,1	167,0	86,6	0,5	5,0	0,7
	DSF	14,8	15,5	35,4	35,4	-	-	-	-	-
	Total	101,3	30,2	96,2	159,5	167,0	86,6	0,5	5,0	0,7
2004	Nombre d'agrément délivrés									
	Ministère	35	9	41	38	50	31	1	5	4
	DSF	29	63	62	54	-	-	-	-	-
	Total	64	72	103	92	50	31	1	5	4
2004	Volume d'investissements agréés (en millions d'euros)									
	Ministère	75,6	6,9	103,3	184,9	241,1	308,8	6,6	8,5	11,3
	DSF	13,5	21,9	27,4	30,6	-	-	-	-	-
	Total	89,1	28,8	130,6	215,5	241,1	308,8	6,6	8,5	11,3
2005 [*]	Nombre d'agrément délivrés									
	Accords de principe	14	-	15	17	28	10	1	5	3
	DSF	8	3	12	13	14	18	1	3	-
	Total	22	3	27	30	42	28	2	8	3
2005 [*]	Volume d'investissements agréés (en millions d'euros)									
		32,9	5,1	50,1	105	234,3	85	7,3	8,5	2,6

^{*}Pour 2005 figurent uniquement les chiffres des agréments délivrés par le ministère de l'Outre-mer

Source : Conseil économique et social, ministère de l'Outre-mer, DGI.

- Le montant moyen de l'investissement diffère selon les territoires

Le montant moyen accordé par dossier a globalement augmenté de 2002 à 2004 : en 2004, il est de 1,4 M€ pour l'ensemble des DOM (1,24 M€ en 2002) et de 2,46 M€ pour tout l'Outre-mer (2,17 M€ en 2002).

Cependant, en Guyane, il a diminué et reste beaucoup plus faible que dans les autres DOM. En 2004, il est de 400 000 € (en baisse par rapport à 2002 où il était de 712 000 €) alors qu'il est de 1,4 M€ en Guadeloupe (1,7 M€ en 2002), de 1,26 M€ en Martinique (0,9 M€ en 2002), de 2,34 M€ à La Réunion (1,73 M€ en 2002).

Dans les COM, le montant moyen de l'investissement est supérieur à celui des DOM. En 2004, en Polynésie, il est de 4,82 M€ (7,2 M€ en 2002), en Nouvelle-Calédonie de 9,96 M€ (8,97 M€ en 2002), à Saint-Pierre-et-Miquelon de 6,6 M€ (3,28 M€ en 2002) et à Mayotte de 1,7 M€ (3 M€ en 2002).

- Les choix d'investissement diffèrent également selon les territoires

Globalement, les quatre principaux secteurs agréés sont les transports (en baisse depuis 2002 – 54 %), l'hôtellerie (en hausse + 133 %), les énergies nouvelles (+ 138 %) et l'industrie (+ 64 %).

Mais les choix d'investissement varient d'un département ou d'une collectivité à l'autre (chiffres DGI 2003 et 2004, ministère Outre-mer 2005).

En Guyane, les secteurs du **transport** (40,5 %), de l'**industrie** (18,8 %), des **télécommunications** (10,8 %), du **bâtiment** (11,4 %) et des **énergies nouvelles** (7,4 %) représentent plus de 80 % des investissements agréés en 2004. Les mêmes secteurs concentraient près de 90 % des investissements agréés en 2003 (28,2 %, 44,6 %, 0 %, 2,1 % et 16,5 %). En 2005, 70,5 % des investissements agréés au niveau central portent sur l'énergie.

En Guadeloupe, les **transports** (36 % en 2004, 21 % en 2003), les **énergies nouvelles** (23 % en 2004, 57,5 % en 2003), le **tourisme** et la **plaisance** (20,8 % en 2004, 7,7 % en 2003) figurent au rang des secteurs les plus défiscalisés. En 2005, les investissements agréés au niveau central étaient concentrés sur la **plaisance** (51 %), les **télécommunications** (26 %) et les **transports** (21,5 %).

En Martinique, les investissements ont été réalisés principalement dans les secteurs de l'**industrie** (33,1 % en 2004, 13,4 % en 2003), du **transport** (14,7 % en 2004, 29,6 % en 2003), du **tourisme** et de la **plaisance** (20,6 % en 2004, 28,7 % en 2003) et des **énergies nouvelles** (6,4 % en 2004, 20,9 % en 2003). En 2005, 37 % des investissements agréés au niveau central portent sur la **plaisance**, 36 % sur les **énergies nouvelles** et 13 % sur les **télécommunications**.

Hormis un pourcentage important pour le secteur des **transports** en 2004 (39,6 %), La Réunion a davantage diversifié les investissements (13,7 % pour l'**audiovisuel**, 9,8 % pour l'**industrie**, 7,9 % pour le **logement**, 7,5 % pour le **transport**...). En 2005, 50,2 % des investissements agréés au niveau central portent sur le secteur de l'**énergie**, 17 % sur le **logement**, 8 % sur l'**industrie** et les **télécommunications**, 5 % sur le **transport** et 4 % sur le **tourisme**.

En Polynésie, les principaux secteurs concernés par la défiscalisation sont l'**hôtellerie et les activités liées au tourisme** (41,7 % en 2004, 38 % en 2003), les **transports** (aériens, maritimes et terrestres) (24,9 % en 2004, 26,5 % en 2003), l'**industrie** (14,2 % en 2004, 10,1 % en 2003), le BTP et le logement intermédiaire. En 2005, les secteurs concernés sont le tourisme (20,9 %, le logement (17 %), l'industrie (10 %) et le transport (5,7 %)

En Nouvelle-Calédonie, en 2004, plus de 80 % des investissements agréés ont concerné le secteur de l'**énergie** (74,5 % pour les énergies avec la centrale de Prony et 6,9 % pour les énergies nouvelles) et 6,1 % le logement. En 2005, le **logement** a reçu 45 %, le tourisme 15,5 %, l'industrie 13 % et les énergies renouvelables 11,5 %.

À Mayotte, ce sont l'industrie, les transports et le bâtiment qui concentrent les investissements. En 2005, un seul secteur a été concerné, l'industrie. À Saint-Pierre-et-Miquelon, ce sont l'agriculture et les transports qui ont le plus bénéficié des mesures (achats de bateaux et d'avions).

Peut-on pour autant conclure de ces situations différenciées à l'existence d'une stratégie propre à chaque territoire dans la mesure où le choix des secteurs agréés et leur poids dans l'ensemble des agréments varient aussi, et de façon importante, d'une année à l'autre ?

2. Le coût des mesures et leur impact : des données trop globales

- a) Le coût budgétaire de l'aide porte exclusivement sur les investissements agréés

Le rapport annuel au Parlement établi par la DGI indique le coût budgétaire total de l'aide fiscale correspondant aux projets agréés : pour 2004, il était de 471 M€, pour 2003, de 282 M€ et pour 2002, de 360 M€.

Il convient toutefois de noter que, pour les opérations les plus importantes, l'impact fiscal des investissements est étalé sur plusieurs années.

Le coût budgétaire doit donc être pris avec précaution. Il ne peut donner qu'un ordre de grandeur d'autant qu'il concerne seulement les projets agréés et ne prend pas en compte, pour les DOM, l'accroissement des recettes fiscales induites par le développement ou le maintien des activités liées à la défiscalisation.

- b) La dépense fiscale porte sur l'ensemble des investissements défiscalisés

La dépense fiscale est mesurée à partir des déclarations des contribuables - qui sont épargnés sur l'ensemble du territoire métropolitain et domien en raison de la technique de la défiscalisation externalisée - en retranchant le coût associé à l'utilisation de chaque article du code général des impôts.

De ce fait, comme le souligne le sénateur du Luart dans son rapport « *Une défiscalisation efficace pour l'Outre-mer* » de 2002, **il n'est pas possible de distinguer le coût de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises de celui de l'aide au logement.**

Il est impossible également de connaître la répartition de la dépense fiscale entre investissements agrés et non, ou entre investissements défiscalisés en direct et investissements dont la défiscalisation a fait l'objet de montages externalisés.

Il n'est pas possible non plus de distinguer la répartition géographique de la dépense fiscale (en cas de montages externalisés, les contribuables résident généralement très loin de l'endroit où l'investissement est réalisé ni sa répartition par secteur.

La dépense fiscale engendrée par la défiscalisation en 2002 et 2003 (704 M€ et 650 M€) représentait un peu plus de 30 % de la dépense fiscale totale en faveur de l'Outre-mer. En 2004, la dépense liée à la défiscalisation était en diminution (535 M€ sur une dépense fiscale totale de 2 094 M€) mais reprenait son niveau antérieur en 2005 (755 M€ sur une dépense totale de 2 308 M€). Pour 2006, les prévisions sont de 865 M€ sur un total de 2 458 M€.

c) Les engagements de créations d'emplois n'engagent que les déclarants

Par ailleurs, les bénéficiaires d'agrément doivent indiquer le nombre d'emplois qu'ils s'engagent à créer en application de l'article 217 *undecies* du CGI (cet article toutefois ne précise pas s'il s'agit de maintien ou de création, s'il s'agit d'emplois directs ou indirects) ; le rapport annuel au Parlement établi par la DGI fait apparaître ces engagements : pour 2004, il s'agissait de 1 897 emplois directs, en 2003 de 1 742, en 2002 de 1 787, en 2001 de 2516, en 2000 de 1 051.

Il est toutefois difficile de distinguer parmi les dispositifs d'aides aux entreprises, le rôle joué par la défiscalisation dans les créations d'emplois. En outre, les retombées de la défiscalisation ne se limitent pas à la création d'emplois, elle produit aussi des effets positifs externes contribuant à générer de l'activité économique, elle-même source de richesse, d'emplois et de ressources fiscales.

Enfin, il est difficile de se fier aux chiffres donnés par les investisseurs compte tenu de la difficulté à contrôler leurs déclarations et de l'impossibilité de leur reprocher au bout de quelques années d'avoir surévalué la réussite de leur projet et donc les emplois espérés.

3. Une appréciation qualitative de la défiscalisation

a) Les investissements sont majoritairement externalisés

Il n'existe pas de statistiques relatives à la proportion d'entreprises de l'Outre-mer qui pratiquent la défiscalisation directe. Mais selon le bureau des agréments, **10 % seulement des agréments portent sur des investissements réalisés « en direct »**. Selon la FEDOM, ce pourcentage est plus élevé. À noter cependant que, pour les raisons déjà données, ce type de défiscalisation n'est

possible que dans les DOM et que les investissements des autres collectivités d'Outre-mer passent tous par des montages externalisés.

Il n'en reste pas moins que le faible succès de la défiscalisation directe s'explique par plusieurs facteurs :

- les entreprises Outre-mer sont pour la plupart des TPE qui ne paient pas suffisamment d'impôts pour absorber la totalité de l'avantage fiscal ;
- dans certains cas, même si elles paient suffisamment d'impôts, **les entreprises d'Outre-mer n'ont pas les fonds propres ou la trésorerie nécessaire** pour financer un investissement et percevoir l'avantage fiscal l'année suivante ;
- de plus, **elles ne disposent pas toujours d'accompagnements bancaires et financiers** pour assumer seules la charge de l'investissement sur une longue période.

C'est pourquoi elles préfèrent généralement un montage externalisé dans lequel elles bénéficient d'une aide plus faible mais immédiate.

Comme l'écrit le sénateur du Luart, « *la fraction de l'avantage fiscal rétrocédée à l'opérateur local pallie l'absence de fonds propres des entreprises ultramarines et leur permet dans le meilleur des cas d'emprunter moins qu'elles ne l'aurait dû et dans le pire des cas d'avoir accès au crédit* ».

La défiscalisation directe existe en fait pour les petits investissements (par exemple petits matériels inscrits au bilan). Dans le contexte actuel, le recours majoritaire aux investissements externalisés s'impose. La consultation systématique de la collectivité territoriale compétente sur les projets défiscalisés devrait néanmoins permettre de garantir l'intérêt qu'ils représentent pour l'économie locale.

b) La procédure d'agrément : une contrainte parfois excessive

- **Une interprétation stricte de la loi par la DGI**

Lors des demandes d'agrément, la DGI, soucieuse de la bonne gestion des deniers publics, interprète parfois la loi de façon trop restrictive. Elle ne prend pas suffisamment en compte la situation réelle du secteur concerné, l'intérêt du dossier pour le territoire et se trouve souvent en décalage avec l'esprit de la loi de programme. Par exemple, la loi a innové en élargissant les possibilités ouvertes en matière de **défiscalisation pour les investissements nécessaires à l'exploitation des concessions de services publics industriels et commerciaux**.

Or alors que les collectivités ont un besoin croissant dans ces domaines (assainissement, eau, électricité, déchets, transports...) pour faire face à leur retard de développement, à la démographie galopante et pour compenser une prévisible diminution des fonds européens, **la DGI se prononce en faveur des dossiers les moins coûteux, souvent au détriment du développement futur des territoires et de l'amélioration des conditions de vie des populations, qui constituent pourtant l'une des finalités de la loi de programme**.

Des dérives analogues se rencontrent dans le domaine du tourisme et de la rénovation hôtelière aux Antilles : interprétant trop strictement la notion d'exploitation, la DGI a rejeté certains dossiers qui portaient sur des hôtels dont l'exploitation était arrêtée depuis deux ans ou qui avaient déposé le bilan.

- Une procédure parfois peu compréhensible

Si les agréments refusés le sont principalement parce que l'investissement est inéligible ou n'est pas rentable ou viable (risque pour les investisseurs), ou n'a pas d'intérêt pour le développement, ou parce que les justificatifs sont insuffisants... **dans la pratique, notamment au niveau central, la mise en œuvre de la procédure manque parfois de clarté et de cohérence au détriment des projets et de la rapidité de leur réalisation.**

Des refus d'agrément peuvent intervenir sans être motivés ou pour des raisons contradictoires (trop ou insuffisamment de résultats pour l'entreprise). Sans que la loi l'y oblige, la DGI a tendance à réduire systématiquement la base éligible, voire à geler purement et simplement tout agrément pendant un certain temps. Parfois des agréments ne sont accordés que partiellement au détriment de la conduite d'un projet global d'investissement.

Les délais (au bout de trois mois, en l'absence de réponse de l'administration, l'agrément est réputé accordé) sont allongés parce que l'administration demande, peu de temps avant l'expiration des trois mois, des justificatifs complémentaires, et cela parfois plusieurs fois de suite, faisant courir un risque véritable non seulement pour les investisseurs (dans la mesure où des acomptes sont versés, un délai excessivement long renchérit encore le coût pour l'investisseur) mais aussi pour les opérations (comme cela a été le cas pour un projet concernant le logement social en Nouvelle-Calédonie).

Selon les acteurs locaux, si l'agrément demeure indispensable pour éviter des dérives, la procédure, beaucoup plus souple, est aussi plus efficace lorsqu'elle est déconcentrée.

- Le « *saucissonnage* » des dossiers

D'une manière générale, l'agrément étant une procédure lourde et longue, nombre de projets sont scindés pour y échapper.

Le Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie indique que certains cabinets de montage, pour obtenir un agrément de droit, scindent les programmes d'investissement en plusieurs parties en les regroupant au sein de plusieurs entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL), sociétés civiles immobilières (SCI) ou SNC, l'investissement réalisé par chaque société étant calculé pour éviter les seuils.

« Dans l'esprit de la loi, les seuils concernent l'investissement réalisé par la société exploitante située Outre-mer. Les cabinets qui pratiquent cette dérive estiment que les seuils évoqués dans le texte de loi se réfèrent à l'investissement réalisé par la société métropolitaine ».

« Dans le secteur immobilier où le seuil est de 4,6 M€, un promoteur qui souhaite réaliser un projet immobilier qui dépasse ce seuil, crée plusieurs SCI, chaque SCI portant un investissement lié au programme d'investissement inférieur au seuil. Cette pratique qui se généralise à l'ensemble des secteurs économiques est aujourd'hui employée ouvertement par certains cabinets. »

Ce procédé est préjudiciable car **il permet d'orienter l'aide sur des secteurs considérés comme non-prioritaires** (véhicules et logements haut de gamme) et pénalise les promoteurs respectueux des procédures.

- c) Le secteur du tourisme : le développement de la navigation de plaisance, mais des effets peu probants pour la rénovation hôtelière
- La navigation de plaisance : un développement favorable au tourisme

La navigation de plaisance est un secteur sensible mais important pour l'activité touristique. En 2003, les projets agréés concernent 75 bateaux de plaisance dont 56 en Martinique et 12 en Guadeloupe pour une valeur totale de 31,7 M€. En 2004, ce sont 109 bateaux dont 26 en Guadeloupe et 68 en Martinique, pour une valeur totale de 43,7 M€.

À partir de 2003, les demandes d'agrément déposées au niveau central ont fortement augmenté (53 dossiers pour 67 M€ en 2003, 37 dossiers pour 118 M€ en 2004 et 25 dossiers pour un montant d'environ 60 M€ en 2005). En 2002, 5 dossiers seulement avaient été déposés au niveau central pour 24 M€.

Faut-il lier cette évolution au fait que le taux de défiscalisation a été porté dans le secteur à 70 % ? Pas exclusivement mais en grande partie.

En Martinique, par exemple, ce secteur a contribué au développement économique et social de la commune du Marin. « *D'importantes infrastructures ont été réalisées dans la Marina, de nouvelles professions y ont vu le jour, permettant la création de nombreux emplois directs et indirects. L'aide fiscale a permis la remise à niveau du parc locatif des sociétés de location pour une flotte estimée à plus de 600 bateaux et plus de 6 000 nuitées au port du Marin en 2005. L'activité du port génère à elle seule quelque 600 emplois directs auxquels il faut ajouter l'ensemble des emplois induits* ».

Compte tenu du développement du tourisme nautique, de l'importance des investissements dans les ports de plaisance et des emplois induits qui en résultent, **la relance, sous contrôle accru, de la navigation de plaisance qui semble se dégager, représente un effet positif du dispositif de défiscalisation mis en place en 2003.**

Il convient d'ailleurs de noter que, selon certains acteurs locaux, les dérives qui avaient été dénoncées par le rapport de M. Migaud en 1998 (navires de plaisance restant à quai après avoir bénéficié d'avantages fiscaux) apparaissent moins.

- Des difficultés dans le domaine de la rénovation hôtelière

Il s'agit en revanche d'un secteur où l'impact de l'avantage fiscal n'est pas très significatif, notamment pour les petits hôtels.

Pour rénover, le ou les propriétaires doivent vendre l'hôtel à l'investisseur, puis le racheter. Psychologiquement, certains acceptent mal de se défaire de leur bien. En outre, la vente puis le rachat entraînent des frais supplémentaires (droits d'enregistrement). Enfin la défiscalisation ne constitue qu'une partie de l'opération de rénovation, il leur faut emprunter et les banques demeurent frileuses notamment dans le secteur du tourisme.

Souvent, il s'agit de biens qui ont été construits grâce à la défiscalisation de la « *loi Pons* » ou de la « *loi Paul* », qui comptent de nombreux propriétaires (achat de chambres) lesquels ne les ont pas entretenus et se désintéressent de leur réhabilitation, le taux supplémentaire de défiscalisation et les autres avantages liés notamment la « *détunnelisation* » n'étant pas suffisamment motivants.

L'état des hôtels et la passivité de leurs propriétaires conduisent souvent à la vente des établissements, à leur changement de destination (vers le parc privé), parfois à leur destruction et, en conséquence, à des suppressions d'emplois. À titre d'exemple, en Guadeloupe, 440 emplois à temps plein ont été supprimés dans le secteur de l'hôtellerie entre 2000 et 2005 (soit 25 % des effectifs).

À cela il faut ajouter l'attitude de la DGI déjà évoquée qui conduit à exclure systématiquement du bénéfice de la défiscalisation les hôtels qui ont déposé le bilan.

Si la loi Girardin a atténué les effets pervers des lois précédentes en matière de construction d'hôtels, le schéma qu'elle prévoit pour la rénovation est en revanche difficilement applicable.

Plus généralement et ainsi qu'il a été indiqué précédemment, dans ce secteur, le problème est moins un problème d'opérateurs que de produits. À noter qu'en Guyane, aucune défiscalisation n'a eu lieu en matière touristique.

d) Le logement : la diversification attendue du parc n'a pas eu lieu

- La défiscalisation a eu un impact positif

Elle a contribué à accroître l'offre de logements.

Selon l'évaluation réalisée par la préfecture de Martinique en octobre 2005, cet accroissement est de l'ordre de 20 à 30 %. « *La défiscalisation a permis à de nombreux foyers d'accéder à la propriété et a favorisé le renouvellement de l'offre locative en remplaçant des biens anciens par des logements de meilleure qualité. Indirectement, par effet « ricochet », elle a aussi permis de mettre sur le marché des logements d'occasion à des prix plus bas offrant à une couche sociale moins favorisée la possibilité d'accéder à la propriété ».* »

Selon une étude de l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), menée en novembre 2005 sur la production de logements réalisés par la promotion immobilière, donc très largement des logements collectifs destinés à la location, « *la défiscalisation représente un outil majeur de dynamisation de l'économie réunionnaise. Ce*

dispositif participe pleinement à la production de logements où les besoins restent considérables et ceci en contribuant à la densification des centres agglomérés participant ainsi à la maîtrise de l'étalement urbain ».

À La Réunion, la défiscalisation a contribué à la relance de l'activité économique et a favorisé les créations d'emplois ; en 2004, le logement privé représentait 5 200 emplois, les logements défiscalisés en généraient au moins 2 600 ; la défiscalisation a permis de dynamiser le marché locatif, d'offrir des logements dans le secteur intermédiaire et de répondre aux besoins d'une classe moyenne urbaine à la recherche d'appartements.

L'activité économique générée par la construction de logements a eu des retombées conséquentes sur les économies locales.

Ainsi non seulement la défiscalisation a permis de générer des emplois directs dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (à La Réunion, le BTP est en 2004 le secteur le plus dynamique avec des rémunérations plus élevées que dans les autres branches ; en Guyane, la défiscalisation dans la construction de logements privés a permis au secteur du BTP de se maintenir sur le marché en l'absence de commandes publiques, c'est le cas également en Polynésie).

Mais elle a eu aussi des répercussions annexes nombreuses (créations ou maintien d'emplois dans les industries liées au BTP, les bureaux d'études, chez les notaires, les services bancaires, les agences immobilières..., modernisation du secteur du BTP par l'acquisition de matériels modernes et sécurisés).

Enfin, la défiscalisation dans le secteur du logement s'est traduite par une **augmentation des recettes fiscales pour les collectivités (taxes d'habitation et foncière).**

- Cependant, des effets négatifs ont pu être constatés

Comme l'a souligné la mission d'audit réalisée par l'Inspection générale des Finances, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'administration sur « *la politique du logement social Outre-mer (DOM et Mayotte)* » (avril 2006), les besoins à satisfaire en logements aidés et intermédiaires restent importants.

Les dispositifs de défiscalisation ont engendré des effets négatifs pour le logement social. Si les efforts financiers consentis ont abouti à la fois à un accroissement du parc de 15 % depuis 1999 et à une sensible amélioration des éléments de confort, à l'exclusion de l'assainissement, la part des logements locatifs sociaux a régressé, passant de près de 30 % en 2000 à environ 15 % en 2005.

Selon la mission, « *le logement social n'est pas spécifiquement visé par la LOPOM. Les opérations entrant dans le cadre d'une réduction de l'IR permettent de financer tout type de logement. Mais en pratique, l'application en toute circonstance, d'un plafond unique d'aide au m² fixé par la loi, combiné à l'absence d'un régime spécifique pour le social, est une des causes de l'orientation des flux d'investissement vers les secteurs intermédiaire et libre* ».

Les flux se sont d'ailleurs orientés davantage vers le secteur libre - qui a absorbé la majeure partie des constructions - que vers le secteur intermédiaire - notamment parce qu'il est plus contraignant (autorisation préalable pour les opérations supérieures à 4,6 M€, limitation de ressources des locataires, obligation de louer dans les 6 mois...) et que les promoteurs ne veulent pas courir le risque d'une requalification de leur investissement.

À noter que des montages sont souvent réalisés en SCI et permettent à des particuliers de construire leur résidence principale (en restant sous le seuil des 4,6 M€ pour échapper à l'agrément) tout en bénéficiant des avantages liés à la défiscalisation dans le secteur du logement locatif libre.

Ces particuliers louent leur résidence principale à la SCI en sachant qu'ils la récupéreront au bout de cinq ans et bénéficient d'un taux de défiscalisation de 40 % sur 5 ans (au lieu de 25 % sur 10 ans s'ils avaient construit leur villa directement en tant que propriétaire occupant). Cela est coûteux pour l'État et très préjudiciable au développement du logement pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, la défiscalisation a contribué à renchérir les coûts dans le secteur de l'habitat et a favorisé la spéculation sur les terrains ; le foncier devient de plus en plus rare et cher, ce qui le réserve de fait aux opérations défiscalisées, d'autre part, les entreprises du BTP, entièrement mobilisées par ces opérations, ne répondent plus que difficilement aux appels d'offre des opérateurs sociaux.

La défiscalisation est un des facteurs d'augmentation du coût des opérations. Il semble toutefois que l'augmentation du parc de logement permise par la défiscalisation, au moins à La Réunion, entraîne une stabilisation voire un début de diminution du montant des loyers.

L'augmentation du coût du foncier ne doit pas cependant être imputée à titre principal à la défiscalisation. Ce serait faire peu de cas de la rareté générale des terres disponibles en Outre-mer (à noter en particulier que les plans de prévention des risques naturels rendent une bonne part des terres inconstructibles) et de la pression considérable qu'exercent sur le foncier l'augmentation de la population et les besoins en équipements publics et privés. Si le foncier s'est raréfié, c'est également parce les banques sont devenues moins frileuses, les taux de crédit moins élevés, favorisant la croissance des investissements en logements. Mais la hausse du coût du foncier est due aussi et surtout à l'insuffisance, voire à l'absence, de politique de réserves foncières de la part des collectivités locales.

Selon les informations transmises par les services déconcentrés, il semblerait que les logements défiscalisés soient plutôt des T1 et des T2 (90 % à La Réunion), le dispositif favorisant les petites surfaces. **Or, les besoins de la population ultramarine portent sur des logements plus grands.** De la même manière, compte tenu des modes de calcul des surfaces habitables, les logements sont construits avec des terrasses trop petites et non adaptées aux modes de vie.

Ainsi dans les DOM, la défiscalisation des investissements en logement relève davantage d'un comportement patrimonial, porté par des investisseurs métropolitains ou domiens, que d'un objectif de développement d'un parc de logements adapté aux besoins de ces départements.

À noter que la question de la défiscalisation et du logement social ne se pose pas de la même manière en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'Outre-mer autres que les DOM : d'une part, la ligne budgétaire unique (LBU) qui, dans les DOM est utilisée prioritairement pour financer le logement social, n'y existe pas ; le recours à la défiscalisation en faveur du logement social et intermédiaire y est donc plus important ; d'autre part, des mécanismes de reprise y ont été institués, permettant la sortie du dispositif au bout de cinq ans, alors que dans les DOM, les investisseurs sont plus réticents en raison des difficultés qu'ils risquent de rencontrer, faute de mécanisme spécifique, pour revendre leur bien.

À titre d'exemple, en Nouvelle-Calédonie, le développement du logement social a été significatif depuis la mise en œuvre de la LOPOM (7 dossiers de plus de 600 logements présentés entre juillet 2003 et fin 2005 ; aucun dossier de 2000 à juillet 2003). Selon le Haut Commissariat de la République en Polynésie française, sans la défiscalisation, il n'y aurait pratiquement pas de programmes privés dans le secteur intermédiaire.

e) La production énergétique : un plus pour l'environnement

La défiscalisation du secteur de l'énergie, notamment dans le secteur des énergies renouvelables, a permis d'accroître l'indépendance énergétique de ces territoires et de soutenir leur développement économique. En favorisant le développement des énergies renouvelables, la défiscalisation a aussi contribué à la réduction des émissions de CO₂ et à la préservation de l'environnement.

À La Réunion, le secteur des énergies renouvelables crée de plus en plus d'emplois (en matière d'énergie solaire, pour le photovoltaïque, de 40 emplois en 2005 à 80 en 2006 et 140 prévus en 2007, et pour le solaire thermique, de 600 en 2005 à 650 en 2006 et 720 prévus en 2007). Aux Antilles-Guyane, l'énergie solaire se développe ; le dispositif fiscal augmentant la rentabilité des projets photovoltaïques et thermiques, les schémas qui en résultent permettent de proposer des formules d'abonnement accessibles au plus grand nombre.

f) Investissements « mobiles »

La loi prévoit que pour bénéficier de la défiscalisation, un investissement doit être exploité pendant cinq ans. Mais au bout de ce laps de temps, la situation peut se révéler très différente selon la nature de l'investissement. Si un hôtel, bien immobilier, demeure nécessairement *in situ*, en revanche, **certains biens** - par exemple des bateaux de pêche ou des machine outils - ayant été financés grâce à la défiscalisation **peuvent être revendus facilement car leur prix reste attractif et quitter le territoire où ils avaient été réalisés sans qu'ils soient renouvelés.**

Il y a alors préjudice pour les salariés qui perdent leur emploi et plus généralement pour l'activité de la collectivité. Cela conduit à poser la question : les délais de rétention doivent-ils être les mêmes dans tous les cas ?

g) Petits projets

L'efficacité du dispositif provient du fait que ce sont majoritairement des sociétés métropolitaines qui investissent et qu'elles maîtrisent parfaitement les procédures. En revanche, elles ne se mobilisent pas ou peu pour les petits investissements. **Les très petites entreprises ont eu du mal à tirer profit de la défiscalisation, faute de l'existence de structures relais opérationnelles.**

Ainsi à Saint-Pierre-et-Miquelon, « *les cabinets spécialisés ne souhaitent pas avoir à traiter des projets inférieurs à un million d'euros. Or la petitesse de l'archipel et sa faible population entraînent de fait des investissements modestes* ». La défiscalisation y reste un outil méconnu et les craintes suscitées par le montage de dossiers découragent les investisseurs. Dans les plus grandes collectivités cependant, il y a place pour des cabinets conseil spécialisés dans les petites opérations.

h) Les difficultés de fonctionnement des SOFIOM

Les SOFIOM, qui devaient faciliter la collecte des ressources pour le financement d'opérations moyennes principalement, ont rencontré des difficultés provenant :

- de la complexité de ces structures, notamment en matière de montage (qui doit monter la SOFIOM et quel est le rôle des banques ?) ;
- de la procédure d'agrément préalable de chaque SOFIOM qui exige de présenter dès ce stade les projets industriels prévus, sans dispenser par la suite de la procédure d'agrément classique, les projets soumis à agrément devant représenter au minimum 70 % du volume des investissements de la SOFIOM ;
- de la moindre rentabilité pour l'apporteur de bases fiscales par rapport au schéma classique de SNC ;
- de la faiblesse des frais de gestion en regard de la lourdeur de traitement.

IV - RECOMMANDATIONS

La défiscalisation et les exonérations de charges sociales (pour les DOM) constituent un élément de rééquilibrage face aux handicaps des collectivités d'Outre-mer.

Mais la défiscalisation profite également à la métropole, à travers les échanges et l'investissement externalisé. En outre, ces dispositifs sont aussi générateurs, pour les collectivités ou l'État, de ressources indirectes du fait du développement économique, de la hausse de l'emploi et de la baisse du travail illégal qu'ils favorisent (TVA, taxe professionnelle, impôts fonciers, octroi de mer, cotisations sociales, baisse de certaines dépenses sociales - Assedic ou RMI...)

A - UNE APPRÉCIATION FAVORABLE SUR L'IMPACT DES DEUX DISPOSITIFS

1. La défiscalisation est nécessaire, mais ne permet pas à elle seule un véritable développement de l'Outre-mer

De nombreux rapports parlementaires et administratifs ont été consacrés à la défiscalisation Outre-mer.

Selon le rapport de Bertrand Fragonard « *Les départements d'Outre-mer : un pacte pour l'emploi* » de 1999, la défiscalisation a permis une forte augmentation des capacités d'accueil hôtelières, de la navigation de plaisance, la modernisation de l'appareil productif dans le secteur industriel et le BTP. Elle aurait aussi eu des conséquences négatives sur l'augmentation du coût du foncier et sur certaines décisions d'investissements aboutissant à des surcapacités.

Selon le rapport du sénateur du Luart de 2002, la défiscalisation a accéléré l'essor de certains secteurs (tourisme et hôtellerie), a bénéficié au secteur du logement tout en contribuant à l'inflation des loyers et, dans le cas des services publics industriels et commerciaux, a servi de substitut aux subventions publiques. Elle a permis d'abaisser le seuil de rentabilité des investissements mais a conduit parfois les entreprises à prendre des décisions erronées.

D'une manière générale, un consensus semble se dégager des diverses études conduites sur ce sujet, confirmé par le sentiment des acteurs locaux.

Les mesures de défiscalisation mises en œuvre depuis plus de 20 ans ont été, sinon suffisantes pour assurer un véritable développement de l'Outre-mer, du moins indispensables pour éviter une dégradation de la compétitivité de ces économies.

Elles ont permis d'atténuer certains handicaps structurels que connaissent ces territoires, de renforcer le secteur marchand par rapport au secteur public, de diversifier les activités, de structurer les économies ultramarines et d'améliorer la situation de l'emploi. Elles y ont favorisé l'émergence d'une économie plus moderne.

La loi de programme a amplifié cette tendance.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, « *la défiscalisation a permis d'améliorer localement les conditions de vie puisqu'elle est intervenue en faveur du désenclavement de l'archipel et de la desserte inter-îles. Elle a contribué à maintenir une activité économique en accompagnant certains projets de diversification* ».

En Polynésie française, c'est la conjonction des dispositifs locaux et des dispositifs nationaux qui a permis d'obtenir des résultats. Depuis les premières lois de défiscalisation, cette collectivité a été une faible utilisatrice des dispositions existantes. « *Ses handicaps paraissent avoir été si lourds qu'il a fallu que soit créée la défiscalisation locale pour que la loi métropolitaine trouve à financer des investissements réalisés par des chefs d'entreprises polynésiens* ».

Les effets sur l'emploi dans les activités productives ont alors été visibles et pour la première fois la croissance des emplois dans le secteur privé a été plus rapide que dans le secteur public tant dans l'industrie où en 10 ans les emplois ont augmenté de 34,2 % (de 3 919 à 5 258) que dans le tourisme où, sur la même période, le nombre de nuitées touristiques a cru de 66,2 % (de 1 141 000 en 1995 à 1 896 700 en 2005). Selon le Haut Commissariat, sans défiscalisation, l'hôtellerie de luxe n'existerait pas en Polynésie.

2. Mesure plus récente, l'exonération de charges est plutôt un facteur de compétitivité pour les entreprises des DOM.

Si comme le souligne le CESR de La Réunion, « *on ne peut répondre à une ambition de développement économique uniquement à coups d'exonérations qui ont plus tendance à maintenir l'emploi qu'à en créer ; que de telles mesures ne peuvent résoudre les difficultés de pérennité des entreprises et ne sont pas à elles seules de nature à rendre les entreprises compétitives* », il n'en reste pas moins que l'ombre de leur plafonnement a suscité une grande inquiétude chez les acteurs locaux.

Compte tenu de la concurrence des pays voisins aux coûts de travail beaucoup plus bas, l'exonération de charges patronales combinée à d'autres éléments comme la qualification des hommes est un facteur de compétitivité pour les entreprises.

Un consensus quasi général s'établit pour affirmer là aussi qu'une suppression du dispositif ou une diminution sensible de ses avantages conduirait à la disparition de nombreuses entreprises, en grande majorité de petite taille, à une baisse de l'emploi et donc au déclin des économies ultramarines.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité dont « *il ne faut pas oublier l'isolement géographique et les conditions climatiques rigoureuses* », ce dispositif représente 70 % des aides à l'emploi et à l'insertion. Les habitants considèrent que « *le dispositif fait partie du paysage et que l'on ne pourrait plus s'en passer. Il a permis de stabiliser l'emploi au moment où l'archipel a été confronté à une grave crise en raison de l'arrêt de la pêche industrielle... particulièrement dans le BTP et les secteurs du commerce... Il a accompagné les entreprises qui se sont lancées dans la diversification économique* » (pêche, nouvelles espèces, aquaculture).

Globalement, pour reprendre les commentaires du SGAR de Guyane, les deux dispositifs n'ont pas permis de créer autant d'emplois que prévu, mais ils ont eu le mérite de renforcer le capital des entreprises et de maintenir les emplois actuels. Selon la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) du département, « *ils ont permis le maintien en vie de bon nombre d'entreprises dans les secteurs d'activité soumis à un marché parallèle ou confronté à la concurrence des pays tiers* ».

B - TROIS PRÉALABLES À RESPECTER POUR TOUTE ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

1. Respecter l'engagement pluriannuel inscrit dans la loi de programme

La loi de programme pour l'Outre-mer a prévu que ces mesures s'appliquent pendant 15 ans. Il s'agissait lors de son adoption de restaurer la confiance des investisseurs et de permettre aux acteurs économiques publics et privés de connaître clairement le cadre dans lequel ils auraient à prendre des décisions.

Or le projet de loi de finances pour 2006 remettait en cause, sans en avoir mesurer les conséquences, certains aspects de la loi de programme :

- les réductions d'impôt sur le revenu afférentes aux investissements dans les DOM étaient intégrées au dispositif général de plafonnement des avantages fiscaux ; même en les faisant bénéficier d'un régime spécifique, le projet de loi revenait sur le dispositif de défiscalisation institué en 2003 ;
- les exonérations de charges patronales devaient quant à elles faire l'objet d'une réforme de manière à les plafonner alors que selon la loi de programme elles s'appliquaient quelle que soit la rémunération concernée.

« La remise en cause de la loi de programme sur ces deux points essentiels en dehors des mécanismes d'évaluation qu'elle a mis en place porterait nécessairement atteinte à la stabilité juridique dont ont besoin les porteurs de projets économiques. Par voie de conséquence, elle susciterait la baisse de compétitivité des entreprises locales, fragiliserait les plus vulnérables, mettrait en péril l'emploi le plus qualifié, renchéri par la suppression des exonérations de charges » écrivait le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Anne-Marie Payet.

Ces dispositions ont fait l'objet d'amendements de la part du gouvernement alerté par les parlementaires de l'Outre-mer et l'ensemble des milieux socio-économiques. En ce qui concerne la défiscalisation, il a été prévu la mise en place d'une commission pour assister le gouvernement au cours du processus d'évaluation.

Cependant la confiance qui avait été rétablie par la loi de programme a une nouvelle fois été ébranlée, handicapant à nouveau et pour longtemps encore le développement des entreprises d'Outre-mer. Une remise en cause de cette nature a été coûteuse pour toute l'économie. Dans la semaine qui a suivi l'annonce de cette disposition, des projets pratiquement finalisés ont été annulés (non seulement de la part d'investisseurs extérieurs, mais aussi d'opérateurs des DOM).

Le Conseil économique et social met en garde contre toute rupture brutale que ce soit en matière économique, sociale, institutionnelle... Si tout dispositif doit naturellement pouvoir évoluer, il est impératif que les adaptations soient dosées et coordonnées.

2. Mieux adapter les mesures aux spécificités de l'Outre-mer et à la diversité de ses composantes

L'objectif devrait être de hisser tous les départements, territoires et pays d'Outre-mer à un niveau économique et social équivalent à celui de la métropole.

Or, les logiques économiques sont différentes. Compte tenu de leurs caractéristiques, le développement de ces territoires ne peut être envisagé de la même manière qu'en métropole. Par ailleurs, la loi concerne des territoires aux problématiques particulières qui ne peuvent trouver leur solution dans un texte traitant l'Outre-mer de façon globale et indifférenciée sans tenir compte des écarts de taille et de développement.

La recherche de l'égalité économique de l'Outre-mer avec la métropole passe donc par la reconnaissance de ses handicaps, par la prise en compte de la diversité des situations et par la mise en œuvre de mesures adaptées à chaque territoire.

À titre d'exemple, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, l'article 73 plafonnait les exonérations de cotisations patronales dans les DOM. L'allègement devait devenir nul pour les rémunérations supérieures à 2,2 SMIC (transport aérien, desserte maritime...), supérieures à 2,3 SMIC (industrie, restauration) ou supérieures à 2,4 SMIC (tourisme classé...). Dans les entreprises où l'exonération est appliquée en fonction de l'effectif occupé, le montant de l'allègement devait devenir nul pour une rémunération égale à 2,2 SMIC.

Cette disposition qui, en métropole, aurait pu paraître juste car elle était plus favorable aux bas et moyens salaires et excluait du dispositif les salaires de l'encadrement, *a fortiori* ceux des dirigeants, outre qu'elle remettait en cause un dispositif devant rassurer les chefs d'entreprise sur le long terme, ignorait totalement la spécificité des entreprises d'Outre-mer ; ces entreprises sont sous-encadrées par rapport à celles de la métropole et une de leurs difficultés concerne justement le recrutement des personnels de l'encadrement intermédiaire dont elles ont besoin pour se développer.

Il paraît donc souhaitable de ne pas chercher à aligner les mesures sur la métropole et de mieux les adapter aux spécificités des territoires.

3. Définir des indicateurs également spécifiques

Un certain nombre d'indicateurs classiques applicables à la métropole ne sont pas utilisables tels quels. Par exemple en matière d'emploi, il est nécessaire de prendre en compte que :

- la majorité des entreprises sont des TPE ; 74 % n'ont aucun salarié. En métropole, la proportion est de 55 % ;
- l'artisanat représente une forte proportion de l'ensemble des entreprises, de 35 à plus de 40 % selon les départements ;
- en raison de la forte croissance démographique, de nombreux jeunes sont arrivés sur le marché du travail ;
- même s'il a diminué, le taux de chômage reste plus élevé qu'en métropole (27,9 % dans les DOM, 9,8 % en métropole).

Définir une série d'indicateurs adaptés est donc indispensable. Ces indicateurs n'existant pas aujourd'hui ou n'étant pas encore mesurables, il importe de les définir rapidement, ne serait-ce que pour pouvoir réaliser une évaluation au sens strict dans trois ans.

C - QUELLES AMÉLIORATIONS PRÉCONISER AUJOURD'HUI ?

Le Conseil économique et social tient à redire qu'en un mois et après à peine deux ans d'application effective de la loi, il est difficile, faute d'un recul suffisant, de porter un regard critique et réellement constructif.

1. En ce qui concerne les mesures

1.1. Exonérations de cotisations patronales

a) Éviter les effets de seuil

Les DOM sont caractérisés par la prépondérance des TPE. Il convient d'être très attentif aux effets de seuil qui risquent de maintenir ou d'accentuer cette économie de « *micro-entreprises* ».

Sous réserve d'une évaluation financière, une solution pourrait être de faire bénéficier des exonérations de charges toutes les entreprises qu'elles emploient plus ou moins de 10 salariés, mais le montant de l'exonération resterait calculé sur les 10 premiers salariés. Des aménagements analogues concerneraient le secteur du BTP (les exonérations de charges à 100 % devraient s'appliquer aux 50 premiers salariés de toutes les entreprises quel que soit leur effectif) ou le secteur de l'agriculture (seuil de 40 hectares).

b) Accorder des exonérations de cotisations patronales plus favorables

- aux secteurs très exposés

La notion d'« *exposition* » est évolutive en fonction du marché et varie d'un DOM à l'autre. Il serait souhaitable d'identifier les secteurs très exposés spécifiques à chaque DOM et de leur accorder, dans le DOM concerné, le bénéfice de l'exonération à 1,5 SMIC.

Par exemple pour le tourisme aux Antilles et à La Réunion, des exonérations supérieures à celles en vigueur (qui sont plafonnées à 1,5 SMIC) pourraient être envisagées, quitte à relativiser les exonérations dans d'autres secteurs moins exposés à la concurrence internationale.

- aux TPE et aux entreprises artisanales

Des taux majorés (1,5 SMIC) pourraient être accordés à ces entreprises lorsqu'elles s'organisent en groupement comme le demandait le CES en 2003.

1.2. Défiscalisation

a) Clarifier l'interprétation de la loi

D'une manière générale, en supposant que l'enveloppe globale destinée à financer la défiscalisation n'augmentera pas, il est d'autant plus indispensable de mieux définir les objectifs de la politique en faveur de l'Outre-mer et, compte tenu de ces objectifs, de déterminer des priorités et d'effectuer des choix sans pour autant les figer.

Des mécanismes doivent être mis en place de façon à mieux faire apparaître la volonté du législateur pour chaque secteur ou chaque mesure et amener la DGI à mieux prendre en compte, dans ses décisions, l'esprit de la loi et l'intérêt de chaque collectivité d'Outre-mer. À cet égard, le rôle du ministère de l'Outre-mer devrait être accru dans le processus décisionnel (agrément, appartenance d'un projet à un secteur d'activité, commission de conciliation...).

Les montages fiscaux doivent être plus faciles lorsque l'intérêt public est en jeu : notamment en matière de délégation de service public, il conviendrait de préciser et clarifier la nature des projets et des montages pouvant être réalisés. Cela permettrait aux collectivités locales une meilleure utilisation de la défiscalisation pour conduire leurs politiques d'équipements publics.

Afin d'éviter les dérives liées aux effets de seuil, une clarification de la loi sur la notion de « *programme d'investissement* » s'impose également.

b) Aménager la procédure d'agrément

La loi de programme a relevé les seuils d'agrément et rapproché le cas des investissements externalisés de ceux réalisés par les sociétés exploitant Outre-mer. Mais elle a étendu la liste des secteurs fragiles devant faire l'objet d'un agrément au premier euro. Comme le demandait déjà le Conseil économique et social, il serait souhaitable de donner plus de souplesse aux financements des petits projets même lorsqu'ils sont réalisés dans un secteur sensible.

Si les acteurs locaux demeurent favorables à la procédure d'agrément qui permet d'éviter des dérives, en revanche ils souhaitent plus de rapidité dans les décisions et une plus grande transparence dans leur relation avec l'administration fiscale. À cet effet, la déconcentration devrait être accrue et des règles plus claires en matière de refus et de délais devraient être établies.

L'avantage fiscal peut être repris en cas de non respect des conditions prévues par la loi mais aucun suivi ne permet de vérifier la réalisation même des investissements, hormis à l'occasion de contrôles fiscaux. Compte tenu de l'objectif poursuivi par la défiscalisation, il conviendrait de développer les modalités de contrôle *a posteriori*, plus particulièrement dans les secteurs sensibles.

Par ailleurs, le principal motif de reprise est la défaillance de l'entreprise ultramarine exploitante ; or en cas d'investissement externalisé, ce sont les investisseurs qui doivent acquitter l'impôt dont ils avaient été dispensés. La perspective d'une éventuelle reprise décourage le financement des petits projets

ou des projets à risque. Il conviendrait de prévoir des dispositions permettant de faciliter l'intervention d'un repreneur de l'entreprise locale défaillante et éventuellement de rendre les monteurs financièrement responsables.

Enfin en ce qui concerne les opérations réalisées sans agrément, il serait souhaitable d'en améliorer la traçabilité. Tout gérant de SCI ou de SNC devrait être tenu d'adresser, chaque fin d'année au bureau des agréments, un formulaire spécifique précisant le montant des investissements défiscalisés qu'il a réalisés, leur nature et leur lieu de réalisation. Mais la déclaration ne devrait en aucune manière changer le droit d'investir sans agrément, car elle n'a qu'un but statistique.

c) Dans le secteur du tourisme

Pour la rénovation hôtelière, afin de tenir compte de la globalité des opérations, il serait souhaitable d'inclure le rachat de l'hôtel à rénover dans le champ de la défiscalisation. Le taux de 70 % pourrait être étendu à la rénovation du patrimoine architectural, les vieilles maisons créoles étant actuellement laissées à l'abandon en raison des surcoûts qu'entraînerait leur remise en état : l'objectif pourrait être de développer une « *hôtellerie de charme* ».

Dans certaines collectivités où le parc hôtelier n'est pas développé (Mayotte, Guyane), il conviendrait d'accorder à la construction neuve le même traitement qu'à la rénovation hôtelière dans les DOM ainsi que l'avait demandé le CES en 2003.

D'une manière générale, le secteur appelle d'autres types de mesures que la seule défiscalisation, même soutenue par les exonérations de cotisations patronales. Par exemple, la séparation du financement de l'infrastructure et de l'exploitation pourrait être envisagée, avec l'obligation de maintenir la destination du sol et du bâti : des sociétés foncières seraient constituées pour porter les investissements lourds (les hôtels) et la défiscalisation serait réservée à l'exploitation (location des hôtels à des chaînes et renouvellement des formules hôtelières pour les adapter à une clientèle internationale exigeante).

d) Dans le secteur du logement

Compte tenu de la situation dégradée du logement Outre-mer, l'aide fiscale devrait être davantage orientée vers les secteurs social et intermédiaire.

Pour favoriser le développement du secteur intermédiaire, l'allégement des contraintes qui pèsent sur les promoteurs (conditions de ressources du locataire, location dans les 6 mois...) devrait être recherché. Le délai pour mettre le bien en location devrait au moins être aligné sur celui exigé en métropole (location dans l'année).

Dans certains cas, l'achèvement de la période de défiscalisation peut se traduire par une difficulté de transmission des logements à leurs occupants. Un mécanisme de reprise pourrait utilement être envisagé en tenant compte des avantages fiscaux attribués au projet.

De manière générale, le développement des systèmes d'accession-location devrait être facilité.

Dans le secteur libre, il conviendrait de favoriser la défiscalisation au profit des logements et des maisons individuelles occupés par leur propriétaire comme résidence principale (actuellement 25 % sur 10 ans) au détriment de la défiscalisation par le biais de SCI.

Le prix de revient du foncier devrait être inclus dans le coût de l'acquisition ou de l'investissement. Au-delà et plus généralement, la maîtrise du coût du foncier mérite une action urgente : à cet effet, l'État et les collectivités locales doivent être invités à accentuer leur politique de réserves foncières.

e) Intégrer la recherche-développement dans la défiscalisation

Fondamentale en matière de développement du tissu économique, la recherche-développement devrait être incluse dans les secteurs défiscalisables.

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts stipule que les investissements réalisés dans la recherche et développement n'ouvrent pas droit à une réduction d'impôt sur le revenu et l'article 217 *undecies* que les entreprises domviennes soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent déduire de leur résultats seulement les investissements réalisés dans le cadre d'une activité éligible en application de l'article 199 *undecies* B.

Une lecture littérale du texte conduit à conclure que les entreprises domviennes ne peuvent défiscaliser leur recherche et développement. L'expérience montre d'ailleurs que nombre d'entre elles pensent ne pas pouvoir bénéficier du dispositif d'aides fiscales pour leur recherche et développement.

Or, selon l'interprétation retenue par le ministère de l'Outre-mer (reprise par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie), dès lors qu'une entreprise exerce une activité en secteur éligible, tous ses investissements ouvrent droit à une réduction d'impôt. Les dépenses de R&D, si elles sont accessoires à une activité éligible, le deviennent aussi « *par contagion* ».

L'article 199 *undecies* B dont la rédaction prête à équivoque devrait en conséquence être reformulé.

De surcroît, si l'on suit cette interprétation, seules les entreprises exerçant exclusivement une activité de R&D sont exclues. Or il faut encourager ce type d'activité Outre-mer où le développement ne peut passer que par la qualité de la recherche qui y est menée et donc par le soutien aux entreprises qui, par leur R&D, en permettent l'application concrète. Peut-être faudrait-il alors purement et simplement abroger l'article 199 *undecies* B 1 d) et mettre en place une aide spécifique à la recherche Outre-mer.

f) Mieux cibler la défiscalisation en fonction des collectivités

Si bon nombre de secteurs à soutenir sont communs à l'ensemble de l'Outre-mer, certains sont particuliers à une collectivité. Les degrés de handicap diffèrent d'une collectivité à l'autre et d'un secteur à l'autre.

À titre d'exemple, la rénovation hôtelière concerne peu la Guyane alors que le développement de l'intérieur du département en termes de commerces, industries, services, transports relève d'une problématique spécifique.

Il serait donc souhaitable qu'en fonction des résultats obtenus par la loi de programme, une adaptation plus fine aux problèmes spécifiques de chaque collectivité soit réalisée.

g) Adapter les délais à la nature des biens défiscalisés

Pour éviter qu'au bout de 5 ans, un équipement défiscalisé soit vendu hors du territoire où il était utilisé sans être renouvelé, avec toutes les conséquences économiques et sociales qui en résultent pour le territoire concerné, des délais de rétention plus longs selon les cas (par exemple lorsqu'il s'agit d'un outil de travail) devraient être prévus ou des conditions de renouvellement imposées.

Dans le même ordre d'idées, il convient d'adapter la défiscalisation à la durée de vie du bien. Dans certains secteurs (minier par exemple en Guyane), l'amortissement économique et comptable des matériels n'est pas compatible avec la période minimale de défiscalisation. Ainsi une pelle mécanique a une durée de vie de 3 ans, alors que la défiscalisation est prévue sur 5 années minimum.

h) Conforter les fonds propres des entreprises

Le bénéfice du droit à la défiscalisation, du montant souscrit au capital d'une société éligible à la défiscalisation ou d'une TPE, est conditionné à l'affectation de 100 % du montant de cette souscription à l'acquisition d'immobilisations corporelles par la société.

Une diminution de ce taux, qui serait ramené à 70 % de l'affectation du montant souscrit, permettrait de conserver 30 % du montant de la souscription au financement des capitaux propres de l'entreprise.

Le taux de défiscalisation resterait identique en fonction des secteurs et des affectations géographiques de l'entreprise.

1.3. Reprendre et actualiser les préconisations générales du Conseil économique et social émises en 2003

Le Conseil économique et social ne peut que reprendre en les actualisant ses suggestions, notamment sur la nécessité :

- de lier les exonérations de charges à des actions de formation ;
- de promouvoir l'initiative locale : dans le cadre du dispositif national, les collectivités locales pourraient proposer un aménagement des mesures au sein de leur territoire et en assumer la charge (mesures différentes selon les zones par exemple entre les villes et l'intérieur de la Guyane...) ;
- d'accélérer le désenclavement de l'Outre-mer, notamment de faire le bilan, pour chaque collectivité ultramarine, de l'application des mesures en faveur de la continuité territoriale ;

- et surtout d'inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et prospective.

Cela implique de la part de l'État une réflexion d'ensemble sur le long terme et de la part de chacune des collectivités d'Outre-mer l'élaboration et la mise en œuvre de schémas de développement (comme en ont déjà la Polynésie française - Pacte de progrès - ou La Réunion). Notamment en matière de défiscalisation, ces réflexions pourraient déboucher sur une contractualisation État/collectivités portant sur les secteurs bénéficiaires.

2. Sur le dispositif d'évaluation

- a) Établir les bases pérennes d'une statistique permettant les évaluations

Les collectivités d'Outre-mer disposent de systèmes d'information économique et de systèmes statistiques développés si on les compare aux collectivités métropolitaines correspondantes. Néanmoins, comme il a été indiqué, ces informations restent largement insuffisantes face à la situation spécifique de ces régions et aux enjeux de l'évaluation qui appellent des besoins particuliers d'information.

Il est donc indispensable de pouvoir mettre en place un système capable de produire des statistiques plus homogènes permettant, quel que soit l'organisme, de réaliser des comparaisons et plus fines, sans lesquelles aucune évaluation sérieuse n'est possible.

Une collaboration inter-institutionnelle devrait permettre de rapprocher les différentes sources statistiques, d'en expliquer les écarts et d'améliorer, ainsi, la qualité des statistiques disponibles.

La collaboration qui s'est instaurée entre l'INSEE, l'IEDOM, l'IEOM et l'AFD autour du CEROM constitue un premier pas. La multiplication des partenariats inter-institutionnels est une piste qui doit être encore plus largement développée tant au niveau local qu'au niveau national. Il convient, en particulier, d'associer la DGI pour tout ce qui concerne le domaine de la défiscalisation.

Dans ce domaine, il n'y a pas, en effet, de véritable système statistique pérenne analogue à celui mis en place avec la Comptabilité publique. Le CEROM a inscrit « *en attente et sous réserve* » un projet d'étude en ce sens. Il conviendrait que l'étude de faisabilité soit lancée le plus rapidement possible.

Par ailleurs, le manque de possibilités de comparer les différentes régions a été largement dénoncé. Aussi convient-il d'appuyer le projet d'étude du CEROM « *Analyse économique comparative des régions ultra-périphériques* » qui permettra de comparer la situation de toutes les RUP au sein de l'Union européenne.

À court terme, certaines actions peuvent être menées.

En matière de défiscalisation, les opérations relevant de l'agrément sont comptabilisées, ce que les contribuables déclarent aussi, mais aucune consolidation de tous les résultats n'est réalisée. Cette consolidation doit être réalisée. Il serait souhaitable en outre de pouvoir distinguer le coût des différentes formes de défiscalisation, d'avoir davantage de données par secteur et par territoire, d'améliorer la connaissance sur les investissements non agréés.

En matière immobilière et pour les logements défiscalisés, peut-être serait-il possible de rapprocher les sources de nature fiscale, juridique, commerciale (promoteurs, agences, DGI, ordre des notaires, conservation des hypothèques, banques, etc.)

b) Définir quelques indicateurs spécifiques et pertinents

L'évaluation doit certes, avant tout, se référer aux objectifs assignés par la politique. Il convient, dès lors, de s'assurer de la clarté des objectifs et de leur déclinaison en fonction des contextes locaux. À chaque objectif ou sous-objectif, doit être associé un ou plusieurs indicateurs.

Mais, s'il faut définir des indicateurs relatifs aux objectifs, il est également indispensable d'avoir des indicateurs de contexte et des indicateurs de moyens. Ces indicateurs permettront d'analyser comment les objectifs ont été atteints ou pourquoi ils ne l'ont pas été.

Tous ces indicateurs doivent être déterminés en tenant compte des spécificités de chaque collectivité d'Outre-mer et en associant pour chacune d'elles les responsables politiques, les administrations, les socioprofessionnels et les statisticiens.

La commission d'évaluation en cours de mise en place sera vraisemblablement conduite à définir avec précision de tels indicateurs : il est souhaitable que les socioprofessionnels en fassent partie au travers d'une représentation du Conseil économique et social.

Mais d'ores et déjà, des pistes peuvent être tracées.

- En matière de défiscalisation

Au-delà du seul PIB, il serait souhaitable de définir :

- des indicateurs de niveau de vie : non seulement PIB par habitant, mais aussi des indicateurs de dispersion des revenus ou des indicateurs sur les revenus des plus pauvres. Il serait aussi indispensable d'avoir des indicateurs sur le niveau de vie exprimé non en termes monétaires, mais en termes matériels, qualité et équipement du logement en particulier (nombre de personnes et nombre de pièces par logement) ;

- des indicateurs de développement économique : outre le développement de l'emploi, et en particulier de l'emploi privé, il serait intéressant de disposer d'indicateurs relatifs à la diversification des activités économiques et aux ressources propres des entreprises ainsi qu'à l'évolution de la balance commerciale et des services ;
- des indicateurs relatifs au problème spécifique du logement, en particulier en ce qui concerne le rééquilibrage entre secteur social, intermédiaire et libre.

- En matière d'exonérations de charges sociales

Les indicateurs pourraient permettre de mesurer :

- le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales comparé au taux de croissance de l'emploi salarié total Outre-mer (indicateur instauré par la loi de finances pour 2006) ;
- l'évolution de l'emploi et du travail illégal (en corrélant les chiffres des Assedic, l'évolution du RMI et de l'emploi salarié) ;
- le chômage des jeunes ;
- l'évolution de la taille des entreprises.

- En matière de formation professionnelle

De façon générale, compte tenu d'une part du déficit constaté Outre-mer en ce domaine et d'autre part de la nécessité d'une bonne adéquation entre les mesures de la loi et la qualification des hommes, il serait souhaitable de mesurer la progression des dépenses et du placement des personnes en formation.

Enfin, il conviendrait de privilégier les indicateurs par habitant en raison des fortes disparités démographiques existant entre les différentes collectivités d'Outre-mer.

*
* * *

CONCLUSION

Au terme de cet avis, le Conseil économique et social reconnaît que les mesures de défiscalisation et d'exonérations de cotisations patronales mises en place en 2003 ont contribué à atténuer les handicaps structurels de l'Outre-mer.

Dans chacun des territoires, elles ont aidé à diversifier les activités, à accroître la compétitivité et la productivité des entreprises et à améliorer la situation de l'emploi. Les entreprises ont pu y disposer d'équipements plus performants et plus sûrs, de financements plus rapides. Le travail illégal y a diminué. Des emplois y ont été maintenus, voire créés. L'offre de logements y a augmenté. Le développement des énergies renouvelables a contribué à renforcer l'indépendance énergétique de l'Outre-mer et à en préserver l'environnement.

Mais, comme l'indiquait déjà le Conseil économique et social en 2003, si la loi de programme a pu apporter des solutions aux problèmes urgents rencontrés par l'Outre-mer, la question des perspectives et des moyens de son développement futur reste posée.

Pour autant, une diminution substantielle des avantages liés aux deux dispositifs conduirait à la disparition de nombreuses entreprises, en majorité de petite taille, à une baisse de l'emploi et au déclin des économies ultramarines. La loi de programme avait d'ailleurs expressément prévu que les mesures qu'elle instaurait s'appliqueraient pendant quinze ans. Le Conseil économique et social considère qu'il s'agit d'un engagement pluriannuel à tenir.

Il regrette qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, et en l'absence de toute réflexion sur leurs conséquences, deux articles aient tenté de revenir sur les dispositifs de défiscalisation et d'exonérations de cotisations patronales, ébranlant à nouveau la confiance qui avait été rétablie en 2003. Le Conseil économique et social met en garde contre toute réforme qui ne s'appuierait pas sur une évaluation préalable, notamment financière.

L'analyse qualitative à laquelle il s'est livré l'a aussi conduit à relever certaines imperfections de la loi de programme du 21 juillet 2003 : maintien des effets de seuil, lourdeur et manque de transparence de certaines procédures, dispositif inadapté à la rénovation hôtelière, logement social insuffisamment aidé, renchérissement des coûts du foncier... Pour y remédier, il propose en particulier :

- de fonder les exonérations de charges sur les premiers emplois, quelle que soit la taille des entreprises ;
- d'alléger la procédure d'agrément, notamment par un recours accru à la déconcentration ;
- d'orienter davantage l'aide fiscale vers le logement social et le logement intermédiaire ;
- d'intégrer la recherche-développement dans les secteurs défiscalisables ;

- d'utiliser la défiscalisation pour conforter les fonds propres des entreprises.

D'une manière générale et pour les deux mesures, il suggère de les adapter davantage aux spécificités des différentes collectivités d'Outre-mer, notamment d'aider de façon plus sélective les secteurs identifiés comme les plus exposés.

Défiscalisation et allègement de charges pour les entreprises sont deux mesures indispensables aux économies ultramarines, elles ont démontré leur efficacité, mais ne sont pas suffisantes. Assurer aux acteurs locaux, et notamment aux jeunes, une formation qui corresponde aux besoins et aux projets de ces territoires, mieux insérer l'Outre-mer dans son environnement international, renforcer les moyens des collectivités locales... sont autant de mesures tout aussi nécessaires pour contribuer de manière durable au développement de l'Outre-mer.

C'est pourquoi le Conseil économique et social insiste à nouveau sur la nécessité d'inscrire ce développement dans une vision globale et prospective. Cela implique de la part de l'État une réflexion d'ensemble sur le long terme et de la part de chacune des collectivités d'Outre-mer à la fois l'élaboration de véritables schémas de développement et une volonté forte de les mettre en oeuvre.

Il reste encore à faire pour éléver l'Outre-mer au niveau de développement de la métropole. Le Conseil économique et social a formulé quelques suggestions. Il demeure toutefois persuadé qu'au-delà de la responsabilité que conserve la collectivité nationale à cet égard, la réalisation de cet objectif est d'abord l'affaire de chacun « *des* » Outre-mer, avec sa spécificité, économique, sociale, culturelle, géographique... et de l'ensemble des hommes et des femmes qui y vivent, y entreprennent et y travaillent.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La France a la chance d'être présente sur trois océans grâce à ses régions ultramarines. Ces régions éloignées de la métropole méritent une attention particulière. Leur situation géographique, climatique et sociale crée des particularités qui empêchent d'appliquer à l'identique une politique métropolitaine. Pour dynamiser l'emploi et l'économie, il faut des dispositifs adaptés au contexte spécifique de chaque région d'Outre-mer.

Le travail d'évaluation de l'application de la loi de programme pour l'Outre-mer était difficile. En effet, un texte trop récent, l'insuffisance des données statistiques ou encore l'existence d'autres dispositifs ont compliqué votre travail. Toutefois, les enjeux des mesures engagées apparaissent clairement ainsi que la nécessité de mettre en place d'autres mesures pour l'Outre-mer. Un seul dispositif ne suffira pas.

Pour le groupe de l'agriculture, il faut effectivement aller plus loin et inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et prospective. Dans le domaine agricole, il nous semble important de mettre l'accent sur deux problèmes qui handicapent tout particulièrement notre secteur.

En premier lieu, et vous en parlez d'ailleurs dans l'avis, la concurrence des pays à faible coût de main-d'œuvre est très dommageable pour les économies d'Outre-mer. Les productions agricoles, banane ou ylang-ylang pour ne citer que celles-là, sont très touchées par le phénomène. Nos agriculteurs ne se battent pas à armes égales avec les producteurs des pays proches où les charges sont bien moins élevées. De plus, dans ces pays, le pouvoir d'achat est faible ce qui est un frein aux échanges.

Les mesures fiscales et sociales ou encore les aides européennes sont indispensables pour maintenir des exploitations mais elles ne sont pas suffisantes. Il faut une politique forte pour soutenir et mettre en avant la qualité environnementale et sociale de l'élaboration de nos produits.

L'enjeu n'est pas celui d'une lutte égoïste pour quelques places sur les marchés mondiaux. L'enjeu, c'est l'emploi d'une région et sa dynamique économique. L'enjeu c'est l'avenir d'hommes et de femmes qui vivent et qui entreprennent pour leur territoire.

En second lieu, le foncier est, dans la plupart des régions ultramarines, un problème de premier plan. Les fonctions productives, résidentielles, touristiques, artisanales ou industrielles sont difficiles à concilier sur des surfaces réduites et la tension foncière est très forte. Mais là aussi, sacrifier les terres agricoles, cela signifie sacrifier des emplois, une dynamique et une part d'autonomie alimentaire. Il faut protéger le sol agricole tout en essayant de concilier les différents intérêts économiques et sociaux en jeu.

Il serait également souhaitable de développer d'autres productions, comme les productions non alimentaires, énergétiques en particulier. La valorisation de la biomasse est une piste à explorer et permet d'envisager de nouvelles perspectives pour l'agriculture. Des encouragements aux investissements dans ces nouvelles filières seraient certainement les bienvenus.

Enfin, n'oublions pas les potentiels que représente, dans ces régions, le secteur de la pêche qui doit également être soutenu.

Groupe de l'artisanat

L'artisanat très présent dans l'Outre-mer français en nombre d'entreprises mais surtout en diversité d'activités est particulièrement sensible à l'objet de cette saisine et surtout à l'élargissement du champ à une réflexion plus globale sur les conditions d'un développement durable de ces territoires.

Même si le manque de recul ne permet pas d'apprécier l'efficacité des mesures d'exonérations de charges patronales, les premiers résultats de l'enquête confirment l'intérêt vital de ce dispositif pour la pérennisation des entreprises artisanales dans la mesure où les économies réalisées sont investies en productivité par l'amélioration de la formation et de la qualification des chefs d'entreprise et de leurs salariés.

Par contre l'effet sur la création d'entreprise serait moins probant du fait du cumul sur la même période d'autres dispositifs apparemment plus incitatifs.

S'agissant des mesures de défiscalisation, leur antériorité permet d'identifier davantage les effets bénéfiques sur l'activité et l'emploi. En encourageant les ménages à investir dans le logement, la loi a engendré un véritable « *boom* » de la construction privée de la maison individuelle favorisant ainsi les entreprises artisanales du bâtiment.

Par ailleurs, l'économie substantielle des coûts d'investissement qui en découle a eu un impact positif sur la modernisation des outils de production mais également a permis de compenser en partie les nouvelles charges liées au surcoût de l'énergie et des transports ainsi que celles dues aux aléas conjoncturels.

Quand à cela s'ajoutent pour l'État, les retombées financières en matière de versement de cotisations sociales obligatoires liées aux créations nettes d'emplois et celles liées au supplément de recettes fiscales consécutives au surcroît d'activités, tout plaide pour le maintien voire même l'amélioration de ces deux dispositifs. Sur ce point, le groupe de l'artisanat tient à rappeler que l'ensemble des préconisations formulées par le Conseil économique et social en 2003 demeurent toujours d'actualité.

En dehors d'un traitement différencié suivant les besoins et situations des différents territoires, les entreprises du secteur artisanal insistent sur la nécessité de supprimer les effets de seuil, source de distorsions de concurrence, de clarifier et simplifier les procédures et surtout d'inscrire le développement dans une vision globale et prospective.

Comme le souligne à juste titre l'avis, c'est surtout l'activité qui crée l'emploi. C'est la raison pour laquelle les actions en faveur de la formation et de la qualification professionnelle sont prioritaires au même titre que l'accompagnement des entreprises tout au long de leur vie.

Compte tenu de la fragilité structurelle et conjoncturelle de ces territoires, il faut rapidement mettre au point des systèmes de mutualisation des risques et surtout développer des formules adaptées aux spécificités locales en matière de projets d'aménagement comme de modes de financement.

En inscrivant comme pistes de réflexion pour la prochaine évaluation, la diversification des activités et les ressources propres des entreprises, cet avis s'inscrit parfaitement dans la dynamique souhaitée par l'artisanat pour ces territoires.

L'ensemble des éléments structurant l'avenir étant réuni, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Sur une logique d'activité et de responsabilités, la loi de programme pour l'Outre-mer poursuit des objectifs ambitieux, visant à promouvoir le développement économique. Il s'agit bien de promouvoir l'égalité entre la métropole et l'Outre-mer, car la France a laissé s'accumuler d'importants retards de développement.

Il convient d'aborder la réalité de l'Outre-mer en prenant en compte la spécificité de chaque territoire. Toutefois comme le souligne l'avis, une question centrale demeure : celle de la politique de l'État vis-à-vis des territoires périphériques et ultrapériphériques. Cette politique doit se fonder sur la reconnaissance spécifique de ces territoires et l'unité de la République.

Défiscalisation et exonération de charges sociales font, depuis un certain nombre d'années, partie de l'environnement économique et social de l'Outre-mer. Les effets pervers et d'aubaine ne peuvent pas toujours être évités. Un des objectifs de la loi de programme est de fixer un cadre durable à ces dispositifs. C'est pourquoi cette première évaluation doit permettre d'affiner des critères et de préciser les outils à mettre en œuvre.

L'évaluation de la loi de programme doit tenir compte du fait que l'impact des mesures de défiscalisation et d'exonération des charges sociales est difficile à appréhender seul. En effet, d'autres dispositifs de cette loi et des actions menées au niveau européen, national ou régional produisent aussi des effets.

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures portant sur les exonérations de charges patronales, la législation n'a pas prévu les critères de cette évaluation. De fait, créer des emplois par la seule exonération des charges patronales reste une vue de l'esprit si l'activité économique n'est pas au rendez-vous. C'est bien l'activité économique qui est source de richesse, d'emploi et de ressources fiscales. Ce dispositif a été surtout un moyen d'améliorer la productivité des entreprises et de lutter contre le travail illégal.

Par rapport à la métropole, les taux de chômage ont diminué de façon plus importante, et le taux de création d'emplois y a été plus favorable. Il y a cependant des effets négatifs. On peut souligner par exemple que le taux majoré des secteurs très exposés (tourisme, hôtellerie) n'a pas été suffisant pour enrayer le déclin.

Si la défiscalisation a permis d'améliorer les investissements productifs, de développer le parc de logements, ou de soutenir les énergies renouvelables, elle a apporté une réponse partielle aux immenses besoins en logement liés à la croissance démographique. D'une manière générale, le parc de logements sociaux demeure insuffisant. La défiscalisation a contribué à renchérir les coûts du logement au détriment du développement du logement pour les personnes qui en ont le plus besoin.

Parmi les mesures que préconise l'avis, nous relevons tout particulièrement la nécessité d'orienter davantage l'aide fiscale vers le logement social et intermédiaire, le besoin de clarifier l'interprétation de la loi, de tenir compte de la situation de certains secteurs (tourisme, logement), d'intégrer la recherche développement dans la défiscalisation.

Nous rejoignons également le rapporteur lorsqu'il propose d'améliorer le dispositif statistique d'évaluation, et de définir des indicateurs spécifiques et pertinents. En effet, une culture de l'évaluation implique une plus grande attention portée à la demande de performance, à la nécessité absolue de moderniser les systèmes d'information de l'État et aux liens entre les politiques publiques et les citoyens.

De même, il demeure indispensable de soutenir également des projets porteurs d'ambitions pour un développement futur des territoires. De tels projets contribueront à améliorer les conditions de vie des populations et doivent constituer une des finalités de la loi de programme.

En effet, le développement ne se décrète pas, il s'appuie sur une mobilisation de chaque territoire. Il nécessite l'apprentissage d'une culture en faveur de chaque espace géographique fondé sur la première richesse, constituée des hommes et des femmes qui y vivent. C'est pourquoi il est indispensable d'assurer aux acteurs locaux une formation adaptée à la réalité de ces territoires et visant à les rendre acteurs de leur propre développement. Enfin, c'est bien à partir d'un diagnostic partagé par la population avec les acteurs économiques et sociaux que l'on s'oriente vers la création d'activités qui enclenchent des processus vertueux de développement. Sur ce plan, des projets de micro-crédit, d'insertion, de service à la personne... permettent d'entrer dans une culture de création économique et de développement de milieux porteurs pour l'avenir des territoires dans le cadre notamment de structures de l'économie sociale. De telles initiatives gagneraient à être davantage soutenues pour faire émerger de nouvelles dynamiques de développement.

Groupe de la CFDT

La loi du 21 juillet 2003 prévoit le principe d'une évaluation régulière au cours des 15 ans de sa mise en œuvre. La CFDT, qui avait insisté pour que cette nécessité d'évaluation fasse partie de l'avis du Conseil économique et social de février 2003, ne peut que s'en réjouir.

Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que cette loi, comme beaucoup d'autres, intègre une série de mesures d'exonérations de charges et de défiscalisation. Dans le contexte actuel de la dette publique, il est urgent de s'interroger sur la pertinence et l'efficacité de chacune de ces dispositions.

Cependant, le souci louable de suivi que démontre cette saisine révèle aussi les limites de l'exercice. En effet, les conditions d'une véritable évaluation ne sont pas réunies. Le caractère récent de la mise en œuvre des mesures ne permet pas d'en évaluer les effets réels. Plus grave encore, l'absence de définition d'indicateurs et de référentiels dans la loi elle-même interdit tout travail sérieux. Cet exemple confirme que notre pays souffre toujours d'une absence de culture et de structures d'évaluation. En l'absence de données objectives suffisantes, la CFDT ne peut que reprendre l'analyse qu'elle avait formulée en 2003 et qui reste d'actualité :

- dans le contexte particulier de l'Outre-mer plus encore qu'en métropole, la recherche de la réduction du coût du travail et des investissements ne peut constituer une solution satisfaisante. Nos économies ultramarines ne concurrenceront jamais sur ce terrain celles de leurs voisins où les salaires sont parfois de dix fois inférieurs aux nôtres ;
- il est urgent de promouvoir, dans ces territoires, une véritable démarche de projets locaux susceptibles de définir pour chacun des voies d'excellence spécifiques ;
- les projets doivent pouvoir s'appuyer sur un effort et une aide particulière en matière de formation, de nouvelles technologies, de dialogue social et de continuité territoriale.

L'avis, qui constitue un travail de qualité compte tenu du contexte de l'évaluation demandée et qui propose un meilleur ciblage des aides, reprend largement ces analyses. La CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC ne peut que saluer la qualité et l'ampleur du travail fourni, dans des délais très courts, pour l'élaboration de l'avis sur l'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003.

La loi de programme pour l'Outre-mer d'une durée de 15 ans consiste à promouvoir l'égalité économique avec la métropole. Elle a pour objectif de rendre possible un développement économique, fondé sur une logique d'activité, de responsabilité et non plus d'assistanat et fait le pari de la fiscalité comme outil essentiel. Pour juger des effets de l'ensemble des dispositifs sur l'activité économique et sur les créations d'emplois, la loi renvoie à une évaluation périodique, tous les trois ans. À ce propos, le groupe de la CFE-CGC regrette l'insuffisance des données statistiques disponibles.

Concernant l'exonération de charges sociales, les mesures ont aidé à une réduction du travail illégal et à une meilleure évolution de l'emploi qu'en métropole.

La relance de l'investissement privé grâce à un dispositif de défiscalisation est importante. Cette défiscalisation n'a pas eu que des effets positifs. Il reste que des aménagements sont à apporter.

Le groupe de la CFE-CGC partage les recommandations de l'avis.

Ainsi, notre groupe regrette que le Conseil économique et social n'ait pas été associé à la commission d'évaluation mise en place par le gouvernement.

Par ailleurs, les exonérations de charges sociales et la défiscalisation sont indispensables pour résorber les handicaps structurels des économies de l'Outre-mer. En effet, la situation économique et sociale des DOM se situe dans un environnement international où la mondialisation accroît la concurrence que leur livrent les pays alentours et qui se traduit par un taux de chômage élevé. De ce fait, ce dispositif d'exonérations et de défiscalisation doit s'inscrire dans la durée et la continuité.

Le groupe de la CFE-CGC recommande d'exonérer des charges sociales toutes les entreprises, quel que soit leur effectif pour les 10 premiers salariés, d'orienter davantage l'aide fiscale vers le logement social et intermédiaire, de simplifier et de déconcentrer les procédures ou de renforcer les actions de formation initiale.

Nous considérons que, pour dynamiser l'économie, toute politique de développement doit s'inscrire dans le cadre de la spécificité de chaque DOM-TOM. Il faut tenir compte de la diversité des situations économiques, sociales et culturelles de chaque département et territoire. La mise en place de contrats de développement, engageant tous les acteurs économiques et notamment les salariés s'avère nécessaire.

L'avis propose un grand nombre de solutions pertinentes à mettre en oeuvre pour améliorer la situation économique et sociale pour l'Outre-mer. Aussi, le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

Compte tenu de la brièveté des délais impartis, il n'était pas question, pour le Conseil économique et social, de procéder à une évaluation, mais, plutôt, de faire un certain nombre de préconisations.

Néanmoins, la mise en place, dès maintenant, d'une série d'indicateurs adaptés et rapidement opérationnels apparaît indispensable.

De façon à prendre en compte les spécificités des territoires d'Outre-mer, il n'est pas souhaitable de vouloir aligner systématiquement les mesures prises sur celles existant dans la métropole.

Le groupe de la CFTC pense qu'il y a donc nécessité de définir un projet pour chaque territoire et une stratégie adaptée.

Les territoires et département d'Outre-mer, qui ont désormais leur part d'autonomie, ont pour responsabilité de s'impliquer et de faire des propositions. On pourrait parler de la nécessité d'un développement auto-centré. Il n'y a pas d'avenir avec seulement des mesures fiscales, même si celles-ci sont nécessaires. La défiscalisation constitue, de toute évidence, un moyen de rééquilibrer la

situation des collectivités d'Outre-mer, qui souffrent d'un certain nombre d'handicaps. Mais, elle peut, aussi, entraîner des effets pervers. Citons, à ce propos, l'augmentation du coût du foncier, qui rend parfois difficile le logement des populations, en particulier des plus démunies. Il existe, également des sur-capacités en terme d'investissement.

Le groupe de la CFTC est conscient du fait que l'Outre-mer est confronté à la concurrence de pays ayant des coûts de travail beaucoup plus bas. De ce fait, un dispositif spécifique d'exonérations de charges sociales est indispensable. Ceci, néanmoins, doit être couplé avec une formation de qualité, source d'amélioration des compétences et de compétitivité des entreprises.

Il importe d'ailleurs de bien évaluer les incidences de toutes ces mesures, de manière à aider, en priorité, celles des entreprises qui sont particulièrement exposées à la concurrence.

La recherche-développement doit être intégrée dans la défiscalisation et il apparaît dès plus souhaitable de supprimer les ambiguïtés des textes fiscaux. Peut-être, conviendrait-il de mettre en place un système particulier pour l'Outre-mer.

La collectivité nationale doit créer les conditions pour que l'Outre-mer puisse éléver son niveau de développement par des activités porteuses d'avenir et créatrices d'emplois.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le défi à relever sur cette saisine gouvernementale n'était pas mince : les dispositifs proposés dans la loi de programme de 2003 n'ont donné leur pleine mesure qu'en 2005 ; le manque de recul et l'imperfection des dispositifs d'évaluation rendent très délicate l'appréciation à apporter sur la mise en œuvre et les effets de cette loi de programme. Et ce d'autant plus qu'il est difficile de distinguer dans l'évolution économique et sociale de ces régions, ce qui relève de la conjoncture, des autres mécanismes locaux ou nationaux d'aide au développement, de l'apport des crédits européens de ce qui relève en propre des mécanismes de la loi de programme.

Si, dans la dernière période, la croissance économique a été légèrement plus soutenue dans les territoires ultramarins qu'en métropole, les enjeux humains, sociaux et environnementaux pour le développement de ces territoires demeurent considérables.

Les taux de chômage et de Rmistes des DOM sont les plus élevés du territoire français. L'espérance de vie des hommes n'est que de 71 ans à La Réunion et en Guyane, contre plus de 75 ans en métropole. La mortalité infantile, qui est de 4,2 % en métropole, est comprise entre 6 et 7 % dans les trois DOM les plus peuplés et atteint 10,4 % en Guyane ce qui révèle l'insuffisance des moyens sanitaires dans des régions particulièrement exposées. La crise du logement est aiguë : en Guadeloupe, plus de 20 000 personnes sont en attente d'un logement social. L'avis souligne à juste titre à ce propos que les mécanismes de défiscalisation dans le secteur de l'habitat ont contribué au

renchérissement du coût du foncier et à une baisse de la part du logement social dans les programmes de construction.

Les correctifs proposés par le projet d'avis aux dispositifs d'exonérations de cotisations et de défiscalisation sont nécessaires pour éviter les effets d'aubaine et les abus qui ont été repérés, soit par les services fiscaux, soit par les acteurs locaux. Cela pose en outre la question de la mise en place de mécanismes de contrôle des fonds publics tant dans les régions ultramarines qu'en métropole.

Mais au-delà nous voulons insister sur les limites et les effets pervers de ce type de mesure pour assurer véritablement un développement pérenne et plus autocentré de ces territoires. L'avis le souligne en indiquant que « *si la loi de programme a pu apporter des solutions aux problèmes urgents rencontrés par l'Outre-mer, la question des perspectives et des moyens de son développement futur reste posée* ». Cette question déjà bien présente dans l'avis du conseil en 2003, demeure pertinente en 2006.

Nous savons tous que derrière l'appellation commune de « *territoires d'Outre-mer* » se présente une extrême hétérogénéité de situations économiques, sociales et culturelles. Dès lors, pourquoi persister à viser par une loi unique et unilatérale les secteurs et les activités qui seront aidés dans les régions ultramarines par les budgets publics ?

Nous pensons en effet qu'il serait bien plus efficace pour le développement durable de l'Outre-mer et plus responsabilisant pour tous les acteurs de subordonner les aides de toute nature à de véritables contrats de développement impliquant les acteurs, dont les salariés, dans les territoires au plus près des réalités spécifiques de chacune des régions.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Les premières remarques que le groupe Force ouvrière souhaite faire et qui sont d'ailleurs reprises dans le projet d'avis concernent la brièveté des délais impartis pour mener les travaux et le constat que les audits commandés notamment par le ministère de l'Outre-mer n'ont pu être exploités efficacement par le Conseil économique et social, faute d'évaluation par la commission prévue à cet effet.

Sans rappeler ici les mesures de la loi de programme et leurs objectifs bien explicités dans le projet d'avis, son évaluation après moins de trois ans d'application est un exercice difficile et compliqué mais nécessaire.

L'éloignement, le manque d'infrastructures, le retard de compétitivité, le poids des petites entreprises sont des handicaps largement identifiés, auxquels s'ajoutent ceux conjoncturels comme les événements climatiques ou accidents sanitaires. Malgré ces difficultés, on doit mettre à l'actif des départements et collectivités d'Outre-mer l'amélioration du niveau de formation professionnelle quasi comparable à celui de la métropole. Il en est de même des conditions de financement des investissements, qui, si elles se rapprochent de celles de la métropole, restent cependant plus instables, compte tenu des taux d'intérêt plus élevés et de la frilosité des banques. De plus, l'Outre-mer semble disposer d'une

capacité à intégrer les technologies récentes, ce qui est un atout par rapport aux pays environnants.

Ces améliorations ne masquent pas cependant les fortes disparités économiques et sociales en matière de salaires, de niveau de vie et d'échanges économiques avec la métropole.

Il faut aussi souligner les différences importantes de ces collectivités entre elles, en terme de statut.

Il importe donc de procéder à cette évaluation en tenant compte de leurs disparités au regard des mesures législatives et réglementaires qui leur sont applicables.

Dans cet esprit, il est important d'affiner les outils d'analyse des données recueillies afin d'ajuster, si nécessaire, les mesures à prendre pour l'amélioration des dispositifs engagés pour l'Outre-mer concernant plus particulièrement le tourisme, le logement et naturellement la recherche-développement. Les améliorations nécessaires au-delà des résultats évalués doivent aussi tenir compte de paramètres aux facteurs incontournables comme notamment la situation des collectivités d'Outre-mer vis-à-vis de l'Union européenne que ce soit en termes de statut ou d'aides directes.

Les mesures de défiscalisation et d'exonérations de cotisations patronales qui devaient participer à atténuer les handicaps structurels de l'Outre-mer, n'ont eu aucune incidence sur le taux de chômage massif.

Cela confirme que l'avenir de ces collectivités reste fragile en termes économique et social.

Le groupe Force ouvrière affirme l'impérieuse nécessité d'une politique de l'emploi en insistant sur l'adaptation aux spécificités reconnues et constatées dans les différentes collectivités d'Outre-mer.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération partage les grandes lignes de l'avis et formule des observations générales de deux ordres.

- Sur la forme :

Cette saisine gouvernementale sur la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 s'inscrit dans une volonté d'évaluation générale des politiques publiques. La France est particulièrement en retard dans ce domaine, alors que l'évaluation est la condition indispensable à une gestion saine et efficace de l'action publique.

Concernant cette loi de programme, le gouvernement a mis en place différentes instances d'évaluation. Pourtant, le Conseil économique et social remplit une fonction spécifique : il incarne en effet le « *ressenti* » et le vécu des gens de terrain. Comme le groupe de la coopération a eu l'occasion de l'exprimer dans un communiqué récent, le Conseil économique et social n'est pas une assemblée d'experts, mais l'expression de la diversité de la société civile dans son ensemble.

Pour trouver toute sa place, encore faut-il que le Conseil économique et social ait à sa disposition les données statistiques, ainsi que les études techniques et administratives en temps utile ; l'avis insiste justement sur cette nécessité de clarification méthodologique.

- Sur le fond :

La loi de programme faisait le pari de la fiscalité, au moyen des exonérations de charges et de mesures de défiscalisation, comme levier essentiel de développement. L'avis fait ressortir que le bilan est aujourd'hui contrasté. Des résultats globalement favorables sont constatés en termes de diminution du taux de chômage, de création d'entreprises et de diminution du travail illégal. La logique de la loi de programme visant à stimuler l'investissement privé et à favoriser la création d'emploi dans le secteur marchand semble donc enclenchée.

Reste que la situation économique et sociale dans l'Outre-mer demeure bien plus difficile qu'en métropole. D'une part, malgré la baisse amorcée, un chômage élevé y persiste ; d'autre part, la diminution du coût du travail générée par les mesures fiscales de la loi de 2003, reste insuffisante pour faire face à la concurrence des pays voisins à faible coût de main-d'œuvre. De plus, exonérations de charges et défiscalisation peuvent générer des effets d'aubaine ou des effets pervers, comme dans le secteur du logement social ; le groupe de la coopération soutient donc la proposition d'orienter davantage l'aide fiscale vers ce secteur.

Le développement ne se décrète pas. Il ne peut se réduire à une politique fiscale, même efficace. Il suppose une stratégie plus globale reposant sur :

- la mobilisation des compétences humaines : une solide politique de qualification et l'adaptation de la formation aux besoins des entreprises sont essentiels ; comme l'avait souligné l'avis sur la loi de programme 2003, un volet formation fait notamment défaut ;
- la prise en compte de la spécificité des territoires d'Outre-mer : cela suppose une meilleure insertion dans leur environnement régional et un projet sur la spécialisation de leur tissu productif. La proposition d'intégrer la recherche et développement dans les dispositifs de défiscalisation va dans ce sens.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Procéder à une évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 est aujourd'hui un exercice difficile, compte tenu à la fois des délais et des sources d'information disponibles.

À cet égard, nous pouvons regretter que le CEROM, malgré des moyens nouveaux mis à sa disposition depuis 2004, ne soit pas à ce jour en mesure d'offrir le cadre statistique annoncé, permettant d'analyser les évolutions récentes de la situation économique en Outre-mer.

Par ailleurs, l'application de la loi ayant été retardée par des décrets d'application tardifs (1^{er} semestre 2004), la mise en œuvre des mesures prévues a donc pris du retard et l'impact de ces dernières ne peut être appréhendé que de manière partielle.

Aussi, dans ce contexte, il convient de saluer la performance de notre rapporteur qui a réalisé une évaluation d'ordre qualitatif, s'appuyant de manière importante sur les acteurs locaux représentant notamment les entreprises.

Ces dernières considèrent, comme le rapporteur, que les mesures de défiscalisation et d'allégement de cotisations sociales, si elles sont de nature à contribuer à atténuer les handicaps structurels de chacun des territoires, ne sauraient être exclusives, comme par exemple le conseil, la formation, le cautionnement...

En effet, elles doivent, comme cela est bien souligné par l'avis, s'inscrire dans les perspectives ou projets de développement des territoires, dans le double souci de répondre aux besoins et aux priorités locales et d'être plus efficaces, grâce à une plus grande responsabilisation des acteurs locaux.

À cet égard, il convient d'accorder une attention particulière aux petites et moyennes entreprises qui constituent l'essentiel du tissu économique de ces territoires. Leurs spécificités doivent être prises en compte.

Il serait notamment intéressant d'obtenir une meilleure connaissance de l'enveloppe globale et des mesures de défiscalisation accordées, notamment en fonction des niveaux de décision national ou local.

Enfin, bien que l'avis n'ait pas pour objet de traiter du tourisme, la dimension de ce secteur d'activité dans l'économie de ces territoires ne peut être éludée. C'est pourquoi, il conviendrait à notre sens, de procéder à une réflexion globale sur son avenir en impliquant toutes les entreprises, sans laisser les plus petites structures sur le bord de la route. Une telle démarche permettrait de mieux évaluer la mise en place des dispositifs de soutien, d'apprécier les difficultés rencontrées et de proposer les adaptations nécessaires.

Il ne fait pas de doute, pour le groupe, que la prochaine saisine sur « *le tourisme, perspective d'avenir de l'Outre-mer français* » prenne en compte cette préoccupation.

Ces observations faites, le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques, dont nombre sont fortement impliquées dans le développement de l'Outre-mer, partage la première des conclusions de l'avis. Alors même que notre assemblée avait, dans son avis de 2003 sur la loi de programme pour l'Outre-mer, demandé que soit précisé dans la loi le dispositif d'évaluation et qu'en soient définis rapidement les critères, il nous est demandé de procéder à une première évaluation après deux années seulement d'application effective de la loi.

Les statistiques disponibles ne portent même que sur la première année.

Il est aujourd'hui indispensable que soient déterminés très vite les indicateurs et les mécanismes d'évaluation de la loi de programme. Il conviendra ensuite de mobiliser l'appareil statistique des collectivités d'Outre-mer qui n'est pas si faible que le suggère l'avis.

Le groupe des entreprises publiques partage très largement les recommandations : la défiscalisation et les exonérations des charges sociales sont nécessaires pour atténuer les handicaps structurels que connaissent les économies de ces territoires dans un environnement très concurrentiel. Il est non moins évident qu'elles ne sont pas le tout d'une politique de développement de l'Outre-mer.

Il convient en particulier que tous les acteurs locaux se mobilisent, c'est tout particulièrement vrai en ce qui concerne la lutte contre le travail illégal et pour l'amélioration des prestations touristiques.

En 2003 notre assemblée souhaitait inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et de long terme devant déboucher sur une contractualisation État-collectivités locales. Cette suggestion a gardé toute son actualité.

Parmi les propositions formulées, notre groupe tient tout particulièrement à souligner la nécessité de situer le dispositif d'aides fiscales et sociales dans la continuité. Tout retour en arrière sans évaluation préalable, que nous commençons à peine à faire, ébranlerait la confiance envers l'ensemble du système et ferait peser un doute sur les dépenses faites antérieurement.

Il est également indispensable d'articuler le dispositif avec les priorités de la politique nationale, tout particulièrement au renforcement des actions de formation initiale et professionnelle, à la simplification et à la déconcentration des procédures, à l'accent à mettre sur le logement social et sur le logement intermédiaire, au renforcement des fonds propres des entreprises.

Ceci n'est pas incompatible avec la proposition d'avoir des dispositifs adaptés davantage aux spécificités de chacune des différentes collectivités d'Outre-mer.

L'avis suggère enfin d'accorder des exonérations de charges patronales à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, pour les dix premiers salariés.

Tout en comprenant la nécessité de lutter contre les effets de seuil, mais en faisant l'hypothèse, comme le rapporteur, que le cadre budgétaire de la loi de programme demeurera constraint, il nous apparaît indispensable qu'une telle mesure ne soit prise qu'après une évaluation financière très précise.

La loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, en renforçant les dispositifs proposés par les gouvernements précédents, a permis d'exprimer la solidarité de l'ensemble de la nation avec les populations des différentes collectivités d'Outre-mer. C'est une question de justice.

L'avis a permis de constater des résultats favorables et propose des mesures justes et équilibrées, mais nous insistons à nouveau sur la nécessité de poursuivre le travail d'évaluation qui n'en est aujourd'hui qu'à une première étape.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Trois ans après avoir rendu un avis sur le projet de la loi de programme pour l'Outre-mer, le Conseil économique et social est aujourd'hui interrogé sur son évaluation.

Les éléments objectifs pour procéder à cette évaluation sont insuffisants, à la fois à cause du manque de recul - deux ans seulement se sont écoulés depuis la publication des décrets d'application - mais aussi du fait de la pauvreté des données statistiques, de l'hétérogénéité des situations et parfois de la mise en place de dispositifs locaux plus favorables que la loi.

Il est donc logique que l'avis qui nous est proposé précise qu'il « *s'appuiera essentiellement sur le « ressenti » des acteurs locaux* » qui auront été auditionnés.

En outre, la loi de programme pour l'Outre-mer ne peut être dissociée des lois qui l'ont précédée, notamment la LOOM de 2000 qui avait privilégié l'exonération des cotisations patronales pour favoriser l'emploi et la défiscalisation pour relancer l'investissement.

Au-delà de ces remarques d'ensemble le groupe de la mutualité entend insister sur quatre points :

- il importe d'éviter la vision réductrice qui établirait une relation mécanique entre création d'emplois et baisse des cotisations sociales. Le facteur « *demande* » demeure essentiel et l'avis remarque avec raison que « *ce qui crée l'emploi, c'est l'activité* ». Il convient donc de considérer les éléments de conjoncture propres à chacune des régions, qu'il s'agisse de la relance de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon liée à une augmentation des ressources disponibles ou des difficultés rencontrées à La Réunion du fait de l'épidémie du Chikungunya ;

- la situation démographique Outre-mer nécessitait une attention particulière pour l'emploi des jeunes, préoccupation prise en compte par la loi de programme pour l'Outre-mer puisque plusieurs dispositions avaient pour but de favoriser « *la création d'emplois durables pour les jeunes* ». Il est regrettable de ne disposer d'aucun élément d'appréciation de ces dispositifs essentiels puisque la pression démographique demeure importante (+3,4 % en métropole entre 1990 et 1999, + 14,3 % dans les DOM dans le même temps) ;
- la plupart des mesures s'applique au secteur marchand productif ; une récente étude de la DARES montre que « *80 % des entrées en contrats aidés dans les DOM en 2004 concernaient le secteur non marchand contre 38 % en métropole* » et cela malgré la baisse des crédits alloués à la création d'emplois dans le secteur non marchand depuis 2002. Une telle situation, en l'absence d'éléments disponibles pour évaluer le dispositif mis en place, suscite des interrogations sur l'efficacité des mesures actuelles ;
- enfin, en ce qui concerne le logement, la mutualité regrette que les aides fiscales ne soient pas davantage ciblées sur le logement social. Les données disponibles laissent en effet penser que le logement social a peu profité des aides fiscales alors que les besoins sont criants (en Guyane 1 ménage sur 10 n'a pas accès à l'eau ou à l'électricité, contre 6 sur 10 000 en métropole).

L'avis proposé exprime les mêmes attentes que celui présenté en 2003 par Mme Marlène Mélisse : si les mesures mises en place sont nécessaires, la « *vision globale et prospective* » nécessaire à la mise en place du développement durable de l'Outre-mer reste absente.

Le groupe de la mutualité partage ces préoccupations et a voté le présent avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer remercie et félicite le rapporteur pour la qualité de l'avis. Il remercie également les membres de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour l'intérêt qu'ils ont porté à l'Outre-mer.

Le rapporteur a, en effet, dans un temps très court, mis l'accent sur les principaux effets des mesures d'exonération et de défiscalisation de la loi programme pour l'Outre-mer et su préconiser, pour les territoires ultramarins, un ensemble de propositions auquel le groupe de l'Outre-mer adhère.

Néanmoins, il souhaite faire quelques observations et apporter certaines précisions.

Du point de vue général, il convient de souligner qu'il est naturel que toute politique publique soit évaluée en fonction de ses objectifs et en termes de coût-éfficacité. Faut-il encore qu'au préalable soient mis en place un dispositif opérationnel de suivi et les indicateurs nécessaires.

Le groupe tient à rappeler que la principale mission de l'État est de veiller à l'équilibre et à la cohésion territoriale. D'offrir des conditions de vie justes et équitables, partout et pour tous.

La France ne se réduit pas à l'Hexagone. Elle est également, avec l'Outre-mer, géographiquement présente dans trois océans et un continent.

Or, quand on compare, à l'aune des indicateurs économiques et sociaux, les conditions de vie des territoires ultramarins avec celles de l'Hexagone, il n'est pas tolérable que puissent, encore, exister des écarts aussi importants entre territoires d'une même République.

Les causes de ces écarts sont bien connues : des retards de développement accumulés.

Il est donc juste et équitable, qu'aujourd'hui, des dispositifs spécifiques tentent de combler ces handicaps, par des efforts particuliers de solidarité nationale.

Les mesures d'exonération et de défiscalisation de la loi Girardin, comme celles qui l'ont précédée, n'ont pas d'autre objectif que d'établir en Outre-mer l'égalité économique.

Concernant l'évaluation de ces dispositifs, il est difficile de mesurer leur impact sur un délai d'application aussi court, d'autant que l'on ne dispose pas de données suffisantes.

a) S'agissant des exonérations

Les exonérations constituent une baisse du coût du travail. Et, en choisissant de ne pas les cibler sur les bas salaires, on évite des comportements opportunistes de substitution par une offre d'emplois orientés vers les bas salaires,

Du point de vue **microéconomique**, la baisse du coût du travail a eu un impact sur l'emploi. Elle a permis d'augmenter la demande et le niveau d'activité, de sorte qu'elle a encouragé l'utilisation de tous les facteurs locaux et nationaux. L'Hexagone étant le principal fournisseur de l'Outre-mer, ces exonérations créent aussi des emplois en métropole.

Si la réduction de 30 % du coût du travail ne permet pas de rivaliser avec les entreprises des pays voisins, particulièrement dans le secteur du tourisme, elle réduit par contre les différentiels avec la métropole, et par suite contribue au rééquilibrage et à la cohésion des territoires de la nation.

Le montant des charges exonérées, qui se traduit par de nouveaux revenus et des recettes fiscales supplémentaires, constitue une faible part des exonérations nationales .

Sur la période 2002-2005, parallèlement à l'augmentation des charges exonérées, les cotisations dues ont, elles aussi, globalement augmentées.

Il est donc clair que la prise en compte des recettes induites et des économies réalisées par l'État ne sont pas négligeables.

Aussi, l'évaluation de ce dispositif ne peut pas se contenter du montant des exonérations accordées et du nombre d'emplois directs créés. Le manque à gagner pour l'État, doit s'inscrire dans une analyse économique et sociale globale et complète, de ce que l'on perd et de ce que l'on gagne.

b) S'agissant de la défiscalisation

Le groupe tient à insister sur quelques points.

Vu les besoins en capitaux, il s'agit d'orienter l'épargne vers l'ensemble des territoires ultramarins, à des fins d'investissement productif neuf et de construction de logements. Et, l'objectif est atteint. Ce que le groupe regrette néanmoins, c'est que l'on soit davantage dans une logique d'optimisation fiscale et budgétaire que dans une logique économique de développement.

Toutes les informations collectées auprès des milieux socioprofessionnels, montrent que les relations avec les services chargés de la défiscalisation sont complexes. La durée de délivrances des agréments est considérée comme longue, les délais imposés par la loi étant prolongés par des demandes successives d'information ou de justificatifs. Outre le manque de transparence, les promoteurs ont l'impression que les services fiscaux sont plus préoccupés par les limites budgétaires et les aspects fiscaux de l'agrément, que du rôle de l'investissement pour le développement.

Or, la dépense fiscale n'a d'autre justification, comme cela est clairement indiqué dans la loi, que de développer les collectivités ultramarines qui souffrent de retards multiples, et d'assurer ainsi la « *convergence économique et sociale avec la métropole* », selon la lettre de saisine du Premier ministre.

Il paraît donc indispensable que l'État détermine avec chaque collectivité les priorités économiques et sociales auxquelles la défiscalisation doit contribuer, en laissant ensuite jouer l'initiative, soit des entreprises privées soit des collectivités dans le cadre de l'aide aux services publics industriels et commerciaux.

Cela permettrait d'optimiser les résultats macro-économiques attendus de la loi en faveur de l'Outre-mer.

Il paraît également essentiel que les comptes-rendus des investissements réalisés soient faits et soient disponibles pour que l'évaluation prévue dans la loi, soit réellement possible. Cette évaluation devrait tenir compte des « *effets retour* » des investissements, qui induisent des exportations depuis la métropole et génèrent, à leur tour, des revenus taxables.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Baggioni : « Élaborer un tel projet d'avis dans le bref laps de temps imparti relevait de la gageure, au regard de l'importance du sujet et de la complexité des textes à examiner. En fait, la loi de juillet 2003 n'ayant été effectivement appliquée qu'en 2004, le Conseil économique et social est appelé à évaluer un dispositif dérogatoire de défiscalisation et d'exonérations des charges patronales Outre-mer au terme d'une seule année d'application.

Je voterai le projet d'avis et je souhaite interroger le ministre sur un point précis. En effet, les gouvernements sachant depuis toujours que l'Outre-mer, par sa seule situation géographique et ses spécificités, mérite un regard, une écoute, des moyens et des dispositifs particuliers, on ne peut que s'étonner d'être régulièrement confronté à des tâtonnements, des expériences, des dérogations ou des initiatives à caractère exceptionnel. Ainsi, la « *loi Pons* » de juillet 1986, la loi d'orientation pour l'Outre-mer de décembre 2000 et cette loi de programme du 21 juillet 2003 montrent bien que l'on est dans la perpétuelle recherche de dispositifs législatifs possibles, réalistes et opportuns. On ne saurait pourtant ignorer ce principe fort, exprimé dans l'arrêt Wagner de la Cour européenne de justice du 23 janvier 1983 : « *une discrimination consiste à traiter de façon différente des situations qui sont identiques, ou à traiter de façon identique des situations qui sont différentes* ».

Le Conseil économique et social s'est déjà prononcé en faveur de la reconnaissance d'une politique de cohésion territoriale qui prenne en compte toute la diversité des territoires et il a souhaité que l'on garantisse la pérennité des aides aux DOM-TOM. Aujourd'hui, il lui est demandé de contribuer à l'évaluation de l'ensemble du dispositif de défiscalisation et d'exonérations de charges patronales qui doit permettre d'améliorer le système en vigueur afin de contribuer davantage à la croissance économique et à la création d'emplois Outre-mer. Cela suppose sans doute de remettre en question les politiques antérieures. Mais le développement économique n'exige-t-il pas des mesures fiscales appropriées et stables ? Dans ces conditions, l'Outre-mer, qui bénéficie de statuts particuliers, ne peut entrevoir son avenir économique avec l'assurance d'un développement durable, générateur de croissance et d'emplois, que s'il bénéficie aussi d'un statut fiscal spécifique, en lieu et place de mesures ponctuelles évolutives et aléatoires.

Les retombées des lois de programme, des zones franches, des mesures dérogatoires ou des aides exceptionnelles ne peuvent remplacer un dispositif pérenne et bien adapté aux réalités géographiques, économiques et sociales. Il faudrait donc un peu plus d'audace et l'Outre-mer attend certainement de l'État une détermination qui aille au-delà de la mise en œuvre d'une loi de programme, une solution d'une autre nature, pérenne et réaliste qui apporte la sécurité dans la durée. C'est de cela aussi qu'il convient de parler aujourd'hui ».

Groupe des professions libérales

Le Conseil économique et social doit évaluer de façon objective les premiers effets de l'application de la loi de programme pour l'Outre-mer. Le gouvernement attend le point de vue de la société civile, nous nous en félicitons !

Les objectifs de cette loi s'inscrivent dans le terme de 15 ans. Ils visent à promouvoir un développement économique et social durable, fondé sur une logique d'activité, de responsabilité et non d'assistanat. Le groupe des professions libérales en approuve le principe.

Pour contrer certains handicaps (éloignement de la métropole, absence de matières premières, étroitesse des marchés, concurrence inégale des pays voisins ou d'autres facteurs spécifiques à l'Outre-mer), la loi est bâtie sur deux piliers : encourager la création d'emplois par l'exonération ou l'allègement des charges sur les salaires et favoriser la relance de l'investissement par des dispositifs fiscaux aménagés. Deux remarques.

Premièrement, avant toute évaluation, il est important de relativiser de telles mesures. Car ce ne sont pas les exonérations qui créent l'emploi mais l'activité économique. Et si les défiscalisations portent sur le logement, l'équipement, les fonds propres d'entreprises, elles ne portent pas sur la recherche et le développement. C'est à notre avis une lacune grave voire une erreur politique.

Deuxièmement, l'évaluation d'une loi de programme trois ans après son application, n'a pas grande signification, surtout lorsqu'elle est basée sur des statistiques insuffisantes, un manque d'instruments de mesures et une absence de critères qui devraient être définis *a priori* dans les textes. À cet égard, nous saluons l'efficacité du rapporteur, qui, avec l'aide de nos collègues de l'Outre-mer, a su compenser cette carence par une recherche personnelle, une documentation abondante, et de nombreuses auditions franches et transparentes.

Sans cette pugnacité, la mission était impossible : comment asseoir un avis objectif sur des constats épars et partiels ? Cette première étape a cependant le mérite de pointer certaines dérives :

- effets de seuil qui peuvent conduire des entreprises importantes à scinder leurs activités en sociétés de moins de 50 salariés ;
- absence d'aide à l'emploi des cadres dont l'Outre-mer manque réellement ;
- morcellement des projets pour rester en dessous de l'obligation de procédures d'agrément, et quelques lacunes encore...

L'atomisation des entreprises et de leurs projets réduit leur compétitivité et risque de faire monter les exigences des financeurs en matière de garantie pour ne s'engager qu'auprès des « *grands groupes* ».

Ces premières analyses auront également mis en évidence la nécessité d'un pacte de confiance réciproque entre la métropole et l'Outre-mer et d'impliquer davantage les acteurs économiques ultramarins.

Le Conseil économique et social rappelle sa demande de disposer d'outils quantitatifs et qualitatifs d'évaluation et ceux qui permettraient leur ajustement en fonction d'un rapport coût-efficacité.

Nous soulignons également qu'un contrôle continu des effets de ces mesures doit s'appuyer sur les forces vives des territoires. Ce sont les organismes socioprofessionnels, syndicats, chambres de commerce et de métiers, et bien sûr les professions libérales du conseil d'entreprises et du chiffre qui peuvent mieux que d'autres, encadrer l'installation, accompagner les jeunes créateurs de micro-entreprises dans leur demande d'agrément ou d'aides diverses, et en assurer le suivi.

Le groupe des professions libérales reproche aussi à la loi de programme pour l'Outre-mer, d'apporter des réponses trop ponctuelles et seulement économiques à des problèmes structurels et sociaux. Il aurait souhaité une démarche volontariste de réorganisation du travail et regrette que ses mesures d'accompagnement ne corrigent pas suffisamment les effets négatifs des handicaps déjà mentionnés.

Certes il ne faut pas tout attendre de l'État. Il faut fonder le développement sur une logique d'activité s'appuyant essentiellement sur l'initiative privée. Mais il est nécessaire de mettre l'accent sur le dossier majeur des formations, initiale professionnalisaante et continue. Il faut diriger les efforts du pays vers le combat contre l'illettrisme et organiser une formation professionnelle adaptée, renforcée par un partenariat public-privé. Tout retard à cet égard serait un frein au développement social, au dynamisme économique, et l'absence d'une politique de formation amoindrirait les effets des dispositifs dont on a pu, dans l'ensemble, mesurer une certaine efficacité.

Rendez-vous est donc pris dans trois ans pour les réajuster si nécessaire. Mais d'ici là il ne faut rien céder ; la réforme est dans la durée. La réflexion du rapporteur s'est inscrite dans un esprit de continuité territoriale, dans une démarche de projet, de recherche et de développement. Le groupe des professions libérales partageant ses perspectives, a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

La loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 avait pour objet de répondre aux contraintes et handicaps structurels liés à la position géographique et à la situation économique et sociale dégradée des départements et territoires d'Outre-mer. Aujourd'hui, saisi par le Premier ministre, le Conseil économique et social, a pour mission de contribuer à l'évaluation de la mise en œuvre des deux mesures principales de la loi : la défiscalisation et les exonérations de charges patronales ; cette évaluation devra, selon la loi de programme, être réalisée tous les trois ans.

Le groupe de l'UNAF tient à souligner l'hétérogénéité des situations géographiques et économiques des territoires concernés, qui rend plus difficiles les évaluations en cours. La défiscalisation a contribué à diminuer certains handicaps structurels de l'Outre-mer et les exonérations de charges ont constitué un facteur de compétitivité pour les entreprises soumises à la forte concurrence des pays voisins. Ces deux mesures ont pris toute leur signification pour lancer des initiatives et soutenir les entreprises. Le groupe de l'UNAF partage donc la réserve de notre assemblée quant à la remise en cause de ces deux mesures par la loi de finances pour 2006.

Les associations familiales établies dans les territoires ultramarins sont favorables à ces deux mesures, en soulignant toutefois qu'elles ne doivent pas être déconnectées des besoins et aspirations des familles en matière sociale et éducative.

Elles insistent sur la nécessité d'accorder des exonérations de charges aux entreprises artisanales et aux TPE qui constituent un vivier de création d'emplois. Par ailleurs, une attention particulière doit être portée au secteur du BTP ; le logement demeure une préoccupation majeure, notamment par l'insuffisance des logements sociaux. L'aide fiscale devrait porter sur une réorientation vers le secteur social.

Il conviendrait d'intégrer le secteur de la recherche-développement dans la défiscalisation, ainsi que celui des transports qui constitue un obstacle au déplacement des personnes et au rapprochement familial ; des dispositions facilitant le tourisme devraient être prévues, comme la rénovation du patrimoine et la construction hôtelière, sujets actuellement à l'étude au sein de notre assemblée.

Enfin, les associations familiales ont mis l'accent sur les attentes des familles concernant en particulier les jeunes qui devraient bénéficier de formations, aussi bien initiale que continue. Les entreprises qui développeraient ces actions en direction des jeunes devraient être exonérées de charges.

L'avis a le mérite d'inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et prospective impliquant l'État et les collectivités ultramarines. Il recueille l'assentiment du groupe de l'UNAF.

Groupe de l'UNSA

Globalement, l'UNSA reste très réservée sur l'utilité de l'exercice d'évaluation qui a été demandé au Conseil économique et social, d'autant plus que d'autres études sont en cours et que, faute d'informations fiables et d'outils d'investigation suffisants, le Conseil économique et social ne saurait parvenir à des conclusions incontestables. Ainsi, sans mésestimer l'éventuelle portée des dispositifs concernés, l'UNSA considère que l'investissement public reste un des leviers importants d'intervention, plus soucieux de l'intérêt général.

L'indispensable exercice d'évaluation, pour être réellement utile, aurait dû bénéficier de temps, à la fois en ce qui concerne le déroulement de l'investigation par la section, mais surtout pour pouvoir mesurer le plein impact des mesures de tous ordres lancées depuis plusieurs années. L'UNSA pense que le contexte socio-économique d'ensemble, mais aussi la donne environnementale doit faire l'objet d'une analyse préalable approfondie, territoire par territoire.

Elle regrette donc *l'a priori* qui semble poindre des premières lignes de conclusion de l'avis et aurait préféré que les réserves méthodologiques dont le rapporteur se fait l'écho sans ambiguïté soient rappelées d'emblée.

Ces réserves étant formulées, l'UNSA prend acte de cet avis qui reprend en grande partie ses propositions.

Mais, sur un plan plus général, elle regrette :

- que, pour ce qui est de l'évaluation :
 - il ne soit fait nullement mention de la nécessité d'une évaluation globale de l'ensemble des politiques publiques (Europe, État, collectivités régionales et départementales) menées Outre-mer. C'est

pourtant la seule manière d'y voir clair et de prendre ensuite des orientations stratégiques et des déclinaisons permettant de mieux harmoniser les interventions qu'elles soient en matière d'aides, de défiscalisation, d'exonération ou autres... ;

- il ne soit nullement fait mention d'une évaluation au plus près des territoires avec les interventions des forces économiques et sociales des différents territoires (donc des CESR...), cette mention ayant été adoptée lors du récent rapport du Conseil économique et social sur la « *deuxième chance* » pour les jeunes (amendement proposé par le groupe Outre-mer, d'ailleurs).
- que la notion de défiscalisation pour les travaux de rénovation de l'habitat reste en l'état (logements de plus de 40 ans !) ce qui ne prend en considération ni la situation de leur dégradation compte tenu du contexte climatique (fortes chaleurs, tempêtes tropicales, fortes pluies,...), ni l'impact sur les très petites entreprises de second oeuvre qui existent dans les DOM et qui ont des difficultés suite à « *l'assèchement* » du marché avec la défiscalisation profitant aux grosses opérations immobilières ;
- que des propositions ne soient faites ni en matière de logement social, ni en ce qui concerne une véritable prise en considération du foncier.

L'UNSA se prononce nettement pour que :

- les aides à la défiscalisation ou à l'exonération des charges sociales soient conditionnelles à des créations d'emplois ou à des augmentations d'activité (des restrictions étaient prévues dans la loi Perben) ;
- les contrôles en matière de droits sociaux dans les entreprises soient garantis grâce à un renforcement des services de la DDTEFP ;
- des obligations soient strictement définies en matière d'application des droits sociaux des personnels dans les entreprises concernées.

L'UNSA prend acte de l'avis comme une piste objective de travail à reprendre dans les mois prochains et rend hommage au sérieux apporté à sa confection dans des conditions difficiles.

Malgré les réserves fortes formulées dans l'avis, l'UNSA estime, compte tenu des conditions de la saisine, qu'il ne peut être considéré que comme une étape et une incitation à perfectionner l'évaluation, quantitative et qualitative, des aides apportées Outre-mer.

Elle s'est donc abstenu.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>172</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>166</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>6</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 166

Groupe de l'agriculture - MM. Barrau, Baucherel, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Grosmaire, Guyau, Layre, Lemétayer, Lucas, Marteau, Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Almérás, Dréano, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - MM. Da Costa, Leclercq, Pascal.

Groupe de la CFDT - Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, M. Quintreau, Mmes Rived, Tsao, MM. Vandeweghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - Mmes Chay, Crosemarie, M. Decisier, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Houp, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Fosseperez, Gautier, Grave, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées - Mmes Bel, Clément, M. Creyssel, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Chertier, Duport, Mme Duthilleul.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mme André, MM. Kanimoa, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Dechartre, Mme Douvin, MM. Duhamel, Duquesne, Figeac, Gentilini, de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Massoni, Mme Morin, MM. Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Fresse, Guimet, Laune, Mme Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 6

Groupe de l'agriculture - M. Szydlowski.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Cannac, Masanet.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

DOCUMENTS ANNEXES

Document 1 : Rappel des préconisations faites par le Conseil économique et social en 2003

Si certaines ont été retenues dans la loi de programme - compte tenu de son impact sur le développement du tourisme, le secteur de la navigation de plaisance a bénéficié d'un taux de défiscalisation analogue à la rénovation hôtelière ; pour les petits projets, le taux de rétrocession a été abaissé - en revanche, d'autres propositions n'ont pas été prises en compte.

Mesures d'amélioration ponctuelles du dispositif

• Défiscalisation

- aligner le traitement des constructions neuves sur celui de la rénovation hôtelière dans certains territoires.

Les constructions neuves ne sont pas traitées de la même manière que la rénovation hôtelière. Si ce traitement correspond à une problématique bien identifiée dans les îles de la Caraïbe (où les préoccupations de densification et d'environnement sont fortement exprimées), il ne répond pas aux besoins de la Guyane ou de Mayotte où le parc hôtelier doit pouvoir se développer.

- favoriser les initiatives respectueuses de l'environnement.

Ces initiatives devraient être éligibles à la défiscalisation à un taux majoré de la même manière que les investissements faisant appel aux énergies renouvelables.

- écarter certains secteurs de la procédure d'agrément au premier euro.

La loi fait une interprétation restrictive des contraintes européennes, les transports intérieurs ou l'agriculture étant des secteurs sur lesquels Bruxelles n'a jamais demandé de contrôle par le passé. Ces contraintes risquent de pénaliser les projets de petite taille en alourdisant les procédures pour les petites exploitations qui se modernisent (achat d'un tracteur soumis à agrément).

• Exonérations de cotisations patronales

- faire bénéficier les TPE de taux d'exonérations de charges majorés.

Les entreprises, notamment du secteur artisanal, qui sont des vecteurs essentiels de l'emploi, connaissent de graves difficultés d'organisation et devraient pouvoir bénéficier d'un taux porté à 1,4 SMIC et, lorsqu'elles sont organisées en groupement, à 1,5 SMIC.

Mesures complémentaires

• Lier exonérations de charges et formation professionnelle

Il existe Outre-mer une difficulté réelle à formuler des offres de formation adaptées. Un effort important doit être consenti pour assurer aux populations d'Outre-mer, en particulier les jeunes, les formations nécessaires, en phase avec les besoins du marché, débouchant sur l'emploi effectif et sur un savoir-faire utilisable dans leur environnement régional et au niveau national.

Par ailleurs, si beaucoup de mesures de la loi ont trait à l'embauche dans le secteur productif, le volet formation professionnelle manque. Le Conseil économique et social demandait en conséquence de faire de la formation professionnelle une condition de l'éligibilité de tout plan d'exonérations de charges présenté par les employeurs.

- Accélérer le désenclavement des territoires

Pour le Conseil économique et social, ce désenclavement devait passer, au-delà des exonérations de charges patronales, par des actions destinées à abaisser le coût des transports dans une logique de continuité territoriale et par un développement des TIC, liaisons essentielles pour le développement, la formation et l'emploi et pour lesquelles les régions ultramarines présentent d'importants retards.

Mesures plus globales en faveur du développement de l'Outre-mer

Le Conseil économique et social recommandait d'inscrire le développement de l'Outre-mer dans une réflexion globale et prospective et suggérait de compléter la loi par des mesures qui pourraient contribuer de manière durable à ce développement : mesures pour mieux insérer l'Outre-mer dans son environnement international, mise en place de schémas de développement, mesures pour assurer aux acteurs locaux une formation professionnelle et aux jeunes une formation initiale adaptée, aujourd'hui défaillante, révision des structures de rémunération, renforcement des moyens des collectivités...

Le Conseil économique et social insistait sur la nécessité de créer des instruments d'analyse des besoins et d'évaluation des dispositifs d'aides. Il soulignait l'intérêt de prendre en compte les identités géographiques, économiques, sociales, mais aussi culturelles des territoires.

Document 2 : Principales données concernant l'Outre-mer

Tableau 4 : Principales données concernant la Martinique

2004	
Statut	Département français d'Outre-mer région monodépartementale (loi du 31/12/1982)
Localisation géographique	Caraïbes
Préfecture	Fort-de-France
Superficie	1 100 km ²
Population (dernier recensement : mars 1999)	381 427 habitants Estimation : 393 000 habitants au 1 ^{er} janvier 2004
PIB régional	5,9 milliards d'euros en 2001
Taux de chômage	22,4%
Taux d'inflation	2,8%

Source : IEOM

Tableau 5 : Principales données concernant la Guadeloupe

2004	
Statut	Département français d'Outre-mer région monodépartementale (loi du 31/12/1982)
Localisation géographique	Caraïbes
Préfecture	Basse-Terre
Superficie	1 702 km ²
Population (dernier recensement : mars 1999)	422 222 habitants Estimation : 442 405 habitants au 1 ^{er} janvier 2004
PIB régional	5,94 milliards d'euros en 2001
Taux de chômage	24,7%
Taux d'inflation	2,9%

Source : IEOM

Tableau 6 : Principales données concernant la Guyane

2004	
Statut	Département français d'Outre-mer région monodépartementale (loi du 31/12/1982)
Localisation géographique	Caraïbes, au nord-est de l'Amérique latine
Préfecture	Cayenne
Superficie	83 534 km ²
Population (dernier recensement : mars 1999)	Estimation : 185 000 habitants au 1 ^{er} janvier 2004
PIB régional	2 045 millions d'euros en 2001
Taux de chômage	26,3%
Taux d'inflation	1,5%

Source : IEOM

Tableau 7 : Principales données concernant La Réunion

2004	
Statut	Département français d'Outre-mer région monodépartementale (loi du 31/12/1982)
Localisation géographique	Océan Indien
Préfecture	Saint-Denis
Superficie	2 520 km ²
Population (dernier recensement : mars 1999)	Estimation au 1er janvier 2005 : 774 711 habitants
PIB régional	9,317 millions d'euros
Taux de chômage	33,5%
Taux d'inflation	2,7%

Source : IEOM

Tableau 8 : Principales données concernant la Nouvelle-Calédonie

2004	
Statut	Statut évolutif. Transfert progressif de certaines compétences de l'Etat à la collectivité. Régi par la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999
Localisation géographique	Océan Pacifique
Préfecture	Nouméa
Superficie	18 575 km ²
Population (dernier recensement : 1996)	196 836 habitants Estimation : 221 958 habitants au 1 ^{er} janvier 2004
PIB régional	407,5 milliards de francs CFP en 1999 soit 3,415 milliards d'euros
Taux de chômage	17,1%
Taux d'inflation	0,9%

Source : IEOM

Tableau 9 : Principales données concernant la Polynésie française

2004	
Statut	Pays d'Outre-mer au sein de la République (loi organique n°2004-193 complétée par la loi ordinaire n°2004-193)
Localisation géographique	Pacifique Sud
Préfecture	Papeete
Superficie	3 600 km ²
Population (dernier recensement : 2002)	Estimation : 249 200 habitants en 2004
PIB régional	458,85 milliards de francs CFP en 2002 soit 3,845 milliards d'euros
Taux de chômage	11,7% en 2002 (environ 13% en 2004)
Taux d'inflation	0,8%

Source : IEOM

Tableau 10 : Principales données concernant Mayotte

2004	
Statut	Collectivité départementale depuis la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001
Localisation géographique	Océan Indien
Préfecture	Dzaoudzi
Superficie	374 km ²
Population (dernier recensement : juillet 2002)	160 265 habitants
PIB régional	non déterminé
Taux de chômage	29,4% en 2000
Taux d'inflation	0,6% en 2004

Source : IEOM

Tableau 11 : Principales données concernant Saint-Pierre-et-Miquelon

2004	
Statut	Collectivité territoriale depuis la loi du 11 juin 1985
Localisation géographique	Océan Atlantique au Nord-Est du Canada
Préfecture	Saint-Pierre
Superficie	242 km ²
Population (dernier recensement : mars 1999)	6 316 habitants
PIB régional	Non déterminé
Taux de chômage	Non déterminé
Taux d'inflation	2,1%

Source : IEOM

Tableau 12 : Principales données concernant Wallis-et-Futuna

2004	
Statut	Collectivité d'Outre-mer (COM)
Localisation géographique	Pacifique Sud
Préfecture	Mata Utu
Superficie	274 km ²
Population (dernier recensement : juillet 2003)	14 944 habitants
PIB régional	Non déterminé
Taux de chômage	Non déterminé
Taux d'inflation	1,8%

Source : IEOM

Document 3 : Financements européens et contrats de plan

Tableau 13 : Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en milliers d'euros)
situation au 29 mai 2006

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
Guadeloupe										
Dotation	522 254		140 175		166 855		4 397		833 683	
Programmation	430 523	82,4%	109 634	78,2%	147 553	88,4%	4 303	97,9%	692 014	83,0%
Consommation	241 352	46,2%	68 176	48,6%	99 093	59,4%	1 997	45,4%	410 620	49,3%
Guyane										
Dotation	238 160		66 089		79 889		5 422		389 562	
Programmation	221 799	93,1%	60 148	91,0%	74 493	93,2%	5 118	94,4%	361 561	92,8%
Consommation	123 985	52,1%	37 514	56,8%	27 466	34,4%	4 198	77,4%	193 165	49,6%
Martinique										
Dotation	473 783		101 792		121 019		7 196		703 791	
Programmation	400 479	82,3%	88 630	87,1%	108 772	89,9%	6 902	95,9%	604 784	85,9%
Consommation	185 426	42,2%	56 310	55,3%	52 841	43,7%	3 353	46,6%	297 932	42,3%
La Réunion										
Dotation	823 386		290 611		459 735		14 369		1 588 103	
Programmation	677 438	91,7%	256 363	88,2%	482 618	105,0%	12 102	84,2%	1 428 523	90,0%
Consommation	347 815	49,1%	159 748	55,0%	267 392	58,2%	5 469	38,1%	780 426	49,1%
Total DOM										
Dotation									4 109 140	
Programmation									3 601 313	87,6%
Consommation									1 991 130	48,5%

Source : CNASEA

Tableau 14 : Répartition des crédits des VIII^{ème} et IX^{ème} FED

	(en millions d'euros)	
	VIII^{ème} FED	IX^{ème} FED
Nouvelle-Calédonie	15,8	13,75
Polynésie française	14,1	13,25
Wallis-et-Futuna	6,4	11,5

Source : ministère de l'Outre-mer - rapport Assemblée nationale, Alain Rodet, 2005

Tableau 15 : Part de l'État dans le financement des contrats de plan État-région 2000-2006 (en euros par habitant)

Guadeloupe	463,3
Guyane	1184
Martinique	447,2
Réunion	435,1
Auvergne	311,5
Corse	971,3
Limousin	461,5

Source : Conseil économique et social - avis présenté par Marlène Mélisse, 2003

Tableau 16 : Financement au titre des DOCUP pour 2000-2006

Régions	Dotation globale du DOCUP (en millions d'euros)	<i>dont dotation au titre des fonds structurels</i> (en millions d'euros)	Dotation globale DOCUP (en €/habitant)
Guadeloupe	1 986,38	808,54	4704
Guyane	730,45	370,58	3948
Martinique	1 681,22	673,78	4408
La Réunion	2 878,20	1 516,00	3714
Total	7 276,26	3 368,91	

Source : ministère de l'Outre-mer - rapport Assemblée nationale, Alain Rodet, 2005

Document 4 : Autres mesures concernant l'emploi ou le secteur du logement figurant dans la loi de programme de 2003

- Des mesures spécifiques en faveur de l'emploi

Un effort particulier est consenti en faveur de l'emploi des jeunes compte tenu de la structure démographique Outre-mer :

- soit par des aides aux entreprises (dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, aide de l'État pour les entreprises de moins de 20 salariés qui recrutent sous contrat à durée indéterminée des jeunes diplômés, âgés de 18 à 30 ans ; pour les jeunes Mahorais et Wallisiens et Futuniens, prime accordée aux entreprises qui embauchent des jeunes de moins de 26 ans en contrat à durée indéterminée (CDI) ; possibilité de recruter des jeunes issus de contrat « *emplois-jeunes* » sur des contrats d'accès à l'emploi (CAE) jusqu'à fin 2007 ; élargissement du « *congé-solidarité* » aux jeunes issus des contrats « *emplois-jeunes* ») ;
- soit par des actions de formation professionnelle (service militaire adapté (SMA), encouragement des dispositifs permettant d'offrir aux jeunes en rupture avec le système scolaire des voies de formation alternative.

Les mesures de traitement social du chômage prévues dans l'ancien système sont maintenues. Celles destinées notamment à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) sont renforcées dans la loi de programme. Ainsi par exemple désormais des exonérations de charges sociales dans la limite de 1,3 SMIC seront accordées pendant 30 mois à tout employeur qui propose à un Rmiste un contrat d'accès à l'emploi.

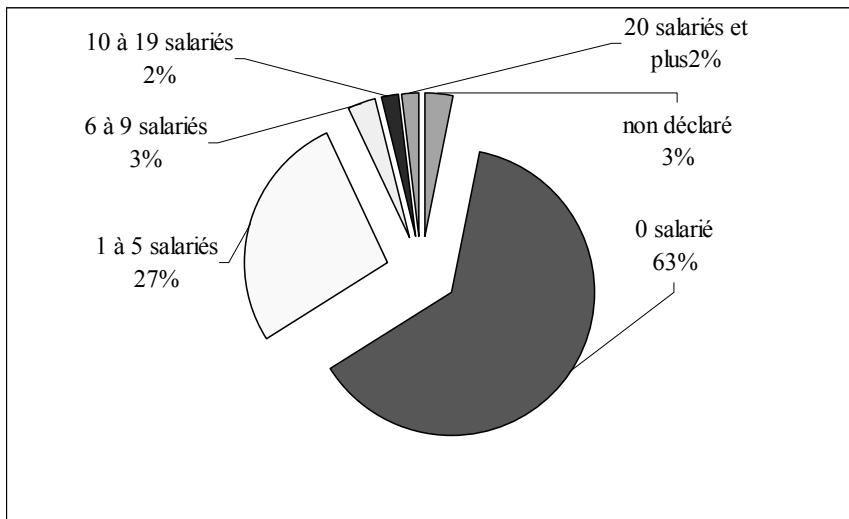
Afin de favoriser la transparence des emplois temporaires ou occasionnels, précaires et clandestins (« *jobeurs* »), dans les DOM, le titre de travail simplifié (TTS) se substitue pour les entreprises de moins de 11 salariés aux formalités liées au recrutement et à la gestion de la rémunération des salariés travaillant au plus 100 jours par an. Il est étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'à Mayotte (art. 9 et 14).

- Des mesures en faveur du logement

À côté des mesures de défiscalisation, s'ajoute un certain nombre de dispositions destinées elles aussi à favoriser le développement du logement (taux de TVA réduit à 2,1 % étendu aux logements évolutifs sociaux (LES), secteur le plus social au sein du logement aidé dans les DOM, abattement de 30 % de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant 5 ans pour les logements locatifs faisant l'objet d'une réhabilitation pour conforter les bâtiments vis-à-vis des risques naturels, régime des loyers des logements sociaux des DOM aligné sur celui de la métropole).

Document 5 : Les entreprises des DOM

Graphique 1 : Répartition par nombre de salariés des entreprises de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Nouvelle-Calédonie en 2000



Source : rapport Sénat, Roland du Luart, 2002

Tableau 17 : Nombre d'établissements du champ ICS(1) selon la taille dans les DOM

	2004				
	0 salarié	1 à 9 salariés	10 à 499 salariés	500 salariés et +	total
France métropolitaine	1 579 161	1 052 734	228 090	1617	2 861 602
Guadeloupe	35 056	6894	1 198	0	43 148
Guyane	6 230	1667	354	0	8 251
Martinique	20 709	5 746	1 150	2	27 607
Réunion	20 321	10 019	1 849	1	32 190
France entière	1 661 477	1 077 060	1 232 641	1 620	2 972 798

(1) Champs ICS : ensemble des secteurs marchands de l'industrie, de la construction, du commerce et des services

Source : INSEE, répertoire Sirene

Document 6 : Exonérations de cotisations patronales

Tableau 18 : Nombre d'entreprises et de salariés concernés par les exonérations

	Nb ETS exonérés	Nb salariés exonérés
FIN 2001	25 364	139 721
FIN 2002	29 182	177 763
FIN 2003	28 656	186 524
FIN 2004	30 948	203 412
3ème trimestre 2005 *	29 133	165 700

* données provisoires

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 19 : Nombre de comptes exonérés dans les DOM en 2004 (régime général)

	Nombre de comptes			% des comptes exonérés	
	Déclarant ¹	Econérés ²	Exonérés LOPOM ³	Toutes mesures	LOPOM
Guadeloupe	14 270	11 819	10 208	82,8	71,5
Martinique	9 809	9 396	8 125	95,8	83,4
Guyane	3 830	3 510	2 893	91,7	75,5
Réunion	20 257	18 500	15 550	91,3	76,8
Total DOM	48 166	43 225	38 836	89,7	76,5
Métropole	1 975 198	1 668 160		84,5	

1 : Nombre de comptes ayant un montant de cotisations dues au cours de l'année 2004>0

2 : Nombre de comptes ayant un montant d'exonération de cotisations au cours de l'année 2004 >0

3 : Nombre de comptes ayant un montant d'exonération de cotisations au titre de la LOPOM au cours de l'année 2004>0

Source : Acoss, CGSS, Urssaf.

Tableau 20 : Montant des exonérations (en euros) LOOM et LOPOM entre 2001 et 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
MARTINIQUE					
LOOM	138 963 745	160 461 384	85 245 908	0	0
LOPOM	0	0	91 945 756	187 814 978	199 752 649
TOTAL	138 963 745	160 461 384	177 191 664	187 814 978	199 752 649
VARIATION		15,5%	10,4%	6,0%	6,4%
GUADELOUPE					
LOOM	149 018 878	170 008 906	95 346 487	21 426	23 297
LOPOM	0	0	91 223 879	207 355 868	210 920 059
TOTAL	149 018 878	170 008 906	186 570 366	207 377 294	210 943 356
VARIATION		14%	9,7%	11,2%	1,7%
LA REUNION					
LOOM	188 105 000	213 569 000	117 654 000	0	0
LOPOM	0	0	130 702 000	283 761 000	324 235 000
TOTAL	188 105 000	213 569 000	248 356 000	283 761 000	324 235 000
VARIATION		13,5%	16,3%	14,3%	14,3%

Source : Conseil économique et social, Urssaf, Caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe

Tableau 21 : Ventilation des exonérations LOPOM par type d'exonérations en Martinique et Guadeloupe entre 2003 et 2005

	2003		2004		2005	
	Martinique	Guadeloupe	Martinique	Guadeloupe	Martinique	Guadeloupe
Ets de moins de 11 salariés - toutes activités confondues - seuil 130% du SMIC	41 358 869	45 174 633	78 995 559	101 409 850	83 924 291	103 932 793
Ets du BTP de 50 salariés au plus - seuil 130% du SMIC	9 734 988	10 716 063	20 888 706	19 828 054	21 636 234	26 162 260
Ets du BTP + 50 salariés - exo 50% charges patronales - seuil 130% du SMIC	2 575 356	1 892 483	4 921 759	3 659 267	5 126 649	3 401 047
Ets secteurs aérien et maritime seuil 130% du SMIC	306 612	844 265	2 178 089	2 776 366	3 167 029	3 475 172
Ets secteurs exposés seuil 140% du SMIC	29 686 918	22 579 406	62 695 687	53 479 880	66 775 601	53 177 117
Ets secteurs tourisme, hôtellerie et pêche seuil 150% du SMIC	8 275 281	10 012 286	18 110 000	26 189 664	19 098 779	26 756 355
Cas particuliers	7 732	4 743	25 178	12 787	24 066	15 315
TOTAL	91 945 756	91 223 879	187 814 978	207 355 868	199 752 649	216 920 059

Source : Urssaf

Document 7 : La situation de l'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon

- L'évolution du chômage dans les DOM (2003-2004-2005)

Selon l'INSEE, le taux de chômage en 2004 par rapport à 2003 a baissé à la Guadeloupe (- 2,2 points), mais augmenté en Guyane (+ 1,8 point), à la Martinique (+ 0,1 point) et à La Réunion (+ 0,6 point). D'après les statistiques de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), le taux de chômage sur la même période a augmenté à Saint-Pierre-et-Miquelon (+ 0,9 point) et a diminué de 0,5 point à Mayotte.

Dans ses notes de conjoncture, l'IEDOM constate qu'au deuxième trimestre 2005, la situation de l'emploi dans la plupart des DOM reste préoccupante, La Réunion étant le seul département à connaître une embellie. Au quatrième trimestre 2005, alors que le marché de l'emploi reste dynamique à La Réunion et dans une moindre mesure à la Martinique - reflétant la bonne tenue des créations d'emplois sur l'ensemble de l'année - il stagne en Guyane et s'est quelque peu amélioré à la Guadeloupe.

En effet, le nombre de demandeurs d'emploi en glissement annuel au mois de décembre est quasiment stable en Guyane (+ 0,1 %), diminue légèrement à la Guadeloupe (- 2,5 %) et de façon plus marquée à La Réunion (- 5,3 %). Il progresse en revanche légèrement à la Guadeloupe (+ 0,6 %). Parallèlement les bénéficiaires du RMI augmentent de 2,3 % en Guyane et de près de 11 % à la Guadeloupe. Ils restent à peu près stables à la Martinique (+ 0,6 %) et sont en nette régression à La Réunion (- 1,1 %).

Ces évolutions se situent dans le prolongement des tendances enregistrées dans l'enquête emploi de l'INSEE qui porte sur l'évolution du chômage entre les mois de mai 2004 et 2005. Selon cette enquête, le taux de chômage reste stable en Guyane (26,5 % en 2005 contre 26,3 % en 2004), s'inscrit en très légère baisse à la Martinique (21,8 % contre 22,4 %) et régresse de plus d'un point à La Réunion (31,9 % contre 33,5 %). La détérioration du marché de l'emploi à la Guadeloupe se traduit, quant à elle, par une hausse du taux de chômage qui passe de 24,7 % en 2004 à 26 % en 2005.

Tableau 22 : Demandeurs d'emploi dans les DOM

	au 31/12/2003	au 31/12/2004	au 31/12/2005
Guadeloupe	53 977	55 147	54 934
Guyane	14 439	15 765	15 790
Martinique	45 110	46 465	45 787
Réunion	113 872	111 851	107 382

Source : ANPE – DEFM toutes catégories

- L'évolution de l'emploi dans les DOM (2003-2004) - source : « *évolution du nombre de salariés entre le 31-12-2003 et le 31-12-2004* » - Unedic

- **Guadeloupe**

L'effectif salarié y a augmenté de 2,1 % (+ 1 489 salariés) entre 2003 et 2004, ce qui porte le nombre de salariés, au 31 décembre 2004, à 72 684 individus pour 9 525 établissements. Cette hausse est moins importante que celle de 2003 qui était de + 5,5 %.

La plupart des grands secteurs ont connu une hausse excepté l'agriculture. Les secteurs de l'industrie avec + 5,1% (soit + 362 postes) et de la construction avec + 8,4% (soit + 441 postes) sont en forte expansion, alors que le secteur tertiaire connaît une faible augmentation avec + 1,3% (soit + 715 postes). Le secteur tertiaire emploie 78,1 % de l'ensemble des salariés du département.

Les principales activités porteuses en 2004 sont le bâtiment (+ 8,6 %, soit + 371 emplois), l'action sociale (+ 9,6 %, soit + 317 salariés), le commerce et la réparation automobile (+ 7,5 %, soit + 222 postes), les transports aériens (+ 61,7 %, soit + 209 emplois) et enfin les industries alimentaires diverses (+ 12,4 %, soit + 186 salariés).

À l'inverse, les activités en déclin sont la sécurité, nettoyage et services divers aux entreprises (- 9,4 %, soit - 331 emplois), **les hôtels et restaurants** (- 2,2 %, soit - 158 salariés), la sélection et fourniture de personnel (- 9,5 %, soit - 128 emplois) les autres activités récréatives, culturelles et sportives (- 10,3 %, soit - 121 emplois) et enfin la publicité et études de marché (- 18,9 %, soit - 77 emplois).

- **Martinique**

Après une baisse en 2003, les effectifs salariés de la région Martinique connaissent en 2004 **une augmentation de 2,9 % (+ 2 021 salariés)** répartie dans tous les secteurs d'activité, à l'exception du secteur agricole (- 3,6 % en 2004). On observe ainsi une croissance de l'emploi de 4,2 % dans l'industrie, 8 % dans la construction et 2,9 % dans le tertiaire. Les effectifs salariés en 2004 s'élèvent à 71 564 contre 69 543 en 2003.

Le secteur tertiaire reste, de loin, le plus important pourvoyeur d'emplois, représentant 72,9 % de la population salariée totale et 74,2 % du nombre d'établissements total.

Les principaux secteurs d'activité créateurs d'emplois en 2004 relèvent des services aux entreprises, des transports et de la construction. En particulier, **le bâtiment affiche une hausse de + 6,9 % soit + 292 postes et les transports aériens de 104,5 % soit 207 postes.**

Deux secteurs importants pour l'activité économique de la Martinique, l'agriculture et le tourisme, subissent une baisse significative de leurs effectifs. Le secteur des hôtels-restaurants affiche une baisse de 2 % (soit - 90 emplois).

- Guyane

Le département de la Guyane a connu **une baisse de ses effectifs salariés de 0,9 % (- 179 salariés)** entre 2003 et 2004. Les effectifs salariés en 2004 s'élèvent à 19 778.

La diminution de 0,9 % provient de la quasi-totalité des secteurs : la construction (- 3,3 %), l'industrie (- 0,9 %) et le tertiaire (- 0,7 %) suite au ralentissement de la commande publique. A l'inverse, le secteur de l'agriculture connaît une hausse des effectifs salariés.

Les activités génératrices d'emplois en 2004 sont la sélection et fourniture de personnel (+ 103 salariés, soit + 12,3 %), l'action sociale (+ 46, soit + 8,5 %), le transport routier de voyageurs (+ 40, soit + 19,1 %), les travaux publics (+ 35, soit + 8,2%) et les activités relatives à la santé (+ 34, soit + 4,5 %).

Parmi les activités en déclin, on trouve le bâtiment (- 114 salariés, soit - 5,8 %), les activités associatives (- 70, soit - 8 %), l'éducation (- 69, soit - 11,4 %), l'extraction de minerais métalliques (- 63, soit - 14,9 %) et l'administration publique (- 41, soit - 7,4 %).

- La Réunion

En 2004, La Réunion est la région la plus dynamique en termes de création d'emplois. Elle enregistre **une hausse de 3 % (+ 3 526 salariés)** en 2004, dépassant le cap de 119 000 emplois.

La dynamique de la construction avec une hausse de 7,3 % du nombre de salariés caractérise l'année 2004. Ce secteur a entraîné avec lui des hausses d'emplois dans toutes activités qui lui sont liées : dans l'industrie *via* les établissements fournisseurs des entreprises liées à la construction et dans le tertiaire principalement dans les bureaux d'études. Outre les commandes publiques (investissements routiers, construction de logements sociaux, de lycées, ...), ce secteur bénéficie depuis 2003 d'une demande relativement forte des particuliers pour la construction de logements privatifs.

Le tertiaire connaît une augmentation de 2,6 %. Les secteurs les plus dynamiques sont le transport (+ 5,9 %) et les services aux entreprises qui dynamisent ce secteur (+ 5,5 %), notamment dans le conseil et l'assistance.

Avec le bâtiment (+ 8,4 %, soit 888 salariés), le secteur des hôtels-restaurants connaît une hausse de + 4,9 %.

- Saint-Pierre-et-Miquelon

En 2004, Saint-Pierre-et-Miquelon a rencontré des difficultés économiques importantes. Ces difficultés sont à l'origine d'une baisse de 47,8 % de l'emploi dans l'industrie (- 40 postes), de 2,6 % dans le tertiaire (- 30 postes) et de 7,8 % dans le secteur primaire (-10 postes).

Seul le secteur de la construction est resté stable, maintenant ses 150 emplois.

Tableau 23 : Évolution de la masse salariale par secteur

	Masse salariale en 2004 Montant (en M€)	Evol. en moyenne annuelle de la masse salariale (en %)	Effectifs moyens en 2004 En milliers	Evol. en moyenne annuelle de l'emploi (en %)				SMTP moyen en 2004 En euros	Evol.					
				2001	2002	2003	2004							
Ind. agricoles et aliment.	215	3,7	5,4	2,5	3,1	5,0	10,3	3,7	3,1	-0,4	-1,2	1,4	1 745	3,5
Ind. des biens et de consos	93	1,6	8,5	3,2	3,4	4,5	4,4	1,6	4,8	-1,0	-0,8	0,8	1 747	3,7
Industrie automobile	3	0,0	-6,1	1,1	1,8	3,6	0,2	0,1	-5,1	-1,5	1,8	0,5	1 491	3,1
Ind. des biens d'équipement	131	2,2	26,5	2,1	5,8	4,6	5,8	2,1	16,1	0,4	5,3	1,6	1 873	3,0
Ind. des biens intermédiaires	192	3,3	8,8	1,8	1,7	5,1	8,4	3,0	6,8	-1,8	-3,6	2,1	1 915	2,9
Énergie	140	2,4	2,4	5,6	0,4	5,5	4,5	1,6	3,1	-0,3	-0,1	1,0	2 617	4,4
Construction	418	7,1	21,3	-2,3	4,6	7,0	23,6	8,5	15,7	-2,5	0,7	3,7	1 475	3,2
Commerce	1 208	20,6	9,7	5,8	4,9	5,1	60,1	21,6	6,1	2,8	1,9	1,5	1 675	3,5
Transports	393	6,7	7,8	2,8	4,9	5,8	16,0	5,8	3,9	1,8	2,3	-0,9	2 042	6,8
Activités financières	333	5,7	5,0	4,8	1,1	2,5	9,6	3,5	4,0	1,9	-0,6	-0,5	2 874	3,0
Activités immobilières	116	2,0	8,2	2,9	7,8	6,9	4,9	1,8	3,5	-2,2	4,1	1,7	1 982	5,2
Services aux entreprises	997	17,0	7,6	6,6	8,1	6,6	48,1	17,3	5,3	4,7	5,0	4,3	1 729	2,2
Services aux particuliers	444	7,6	8,0	2,9	0,7	0,5	25,3	9,1	4,6	0,2	-2,2	-2,0	1 462	2,5
Education, santé, action	549	9,4	9,7	8,6	7,4	3,9	27,4	9,9	6,9	5,5	5,0	0,6	1 670	3,3
Administration, activités assoc.	442	7,5	4,8	8,0	6,4	0,9	17,8	6,4	3,0	2,9	3,9	3,9	2 071	-2,9
Agriculture, sylviculture	179	3,1	8,9	2,6	-1,9	-1,6	11,5	4,1	5,6	-0,6	-4,1	-5,6	1 298	4,1
Total DOM	5 851	100,0	9,0	4,7	4,7	4,4	277,8	100,0	6,2	1,8	1,7	1,4	1 755	2,5

Source : ACOSS, ministère de l'Outre-mer

Tableau 24 : Évolution de la masse salariale par DOM

		2002		2003		2004		Evolution 2003/2002	Evolution 2004/2003
		Montant (en M€)	%	Montant (en M€)	%	Montant (en M€)	%		
Guadeloupe	Secteur concurrentiel	1 386	63,6	1 430	63,5	1 481	65,4	3,2%	3,5%
	Secteur public	795	36,4	822	36,5	782	34,6	3,3%	-4,8%
Total		2 181	100	2 252	100	2 263	100	3,2%	0,5%
Martinique	Secteur concurrentiel	1 368	73,1	1 421	73,4	1 458	73,3	3,8%	2,6%
	Secteur public	503	26,9	515	26,6	531	26,7	2,4%	3,1%
Total		1 871	100	1 935	100	1 989	100	3,4%	2,8%
Guyane	Secteur concurrentiel	491	73,6	502	70,3	519	70,5	2,3%	3,4%
	Secteur public	176	26,4	212	29,7	217	29,5	20,5%	2,3%
Total		667	100	714	100	736	100	7,1%	3,1%
Réunion	Secteur concurrentiel	2 126	59,4	2 254	59,9	2 393	61,2	6,0%	6,1%
	Secteur public	1 453	40,6	1 507	40,1	1 516	38,8	3,8%	0,6%
Total		3 579	100	3 761	100	3 909	100	5,1%	3,9%
Total DOM	Secteur concurrentiel	5 371	64,7	5 608	64,7	5 852	65,8	4,3%	4,3%
	Secteur public	2 926	35,3	3 056	35,3	3 046	34,2	4,4%	-0,3%
Total		8 297	100	8 663	100	8 897	100	4,4%	2,7%
Secteur concurrentiel	DOM	5 371	1,4	5 608	1,4	5 852	1,4	4,3%	4,3%
Secteur concurrentiel	Métropole	390 447	98,6	397 849	98,6	409 167	98,6	1,9%	2,8%

Source : ACOSS, ministère de l'Outre-mer

Document 8 : Investissements défiscalisés, éléments de comparaison

Tableau 25 : coûts de la défiscalisation et engagements de créations d'emplois

	2002	2003	2004
Coût "budgétaire" des projets agréés (en millions d'euros)	360	282	471
Montant des investissements agréés (en millions d'euros)	846	647	1040
Dépense fiscale constatée (en millions d'euros)	704	650	535
Part du "coût budgétaire" des projets agréés dans la dépense fiscale	51,1	43,4	88,0
Rapport montant agréé/coût budgétaire	2,4	2,3	2,2
Rapport montant agréé/dépense fiscale	1,2	1,0	1,9
Engagement de création d'emplois	1787	1742	1897

Source : Conseil économique et social - rapports projets de loi de finances 2003, 2004, 2005, 2006 ; rapports de la DGI sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément 2003, 2004, 2005.

Document 9 : Défiscalisation et dossiers d'agrément déposés au niveau central

Pour 2005 chiffres provisoires

Tableau 26 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Guadeloupe

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Navigation de plaisance	2	7	20	32	16	18	9	35
Energie	12	67	6	8	5	18	3	6
Transport	1	2	8	78	7	16	2	250
				<i>dt Air Caraïbe 25</i>			<i>Air Caraïbes</i>	
Hôtellerie	2	16	1	10	4	27	1	87
TIC			1	2	2	2,2	2	36
Industrie	1	0,5	2	2	4	8,8	5	16
BTP					1	1	0	0
Audiovisuel							0	0
Total	18	92	38	132	39	91	22	430

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 27 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Guyane

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Energie	4	5	2	3	4	11,2	2	2
Industrie	1	5	1	2	1	2	3	106
							<i>donc Cambior</i>	
Transport	1	2	1	3	2	9,5		
BTP	1	4						
Logement					1	11		
TIC	1	1	1	1	2	4,2		
Pêche Agriculture							1	1
Divers								
Total	8	17	5	9	10	37,9	6	109

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 28 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Martinique

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Navigation de plaisance	3	17	31	34	18	29	10	27
Energie	10	48	5	15	5	19	5	61
Transport	3	25	3	8	2	11	0	0
	<i>dt Air Caraïbe 20</i>							
Hôtellerie/tourisme	1	4	2	53	1	2	2	54
	<i>dt Club Med 50</i>							
TIC			1	1	1	1	1	7
Industrie	4	94	6	12	4	7	3	31
	<i>dt Sara 61</i>							14
Agriculture pêche								
Logement	1	10	1	10				
divers								
Total	22	198	49	133	31	69	21	194

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 29 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à La Réunion

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Energie	10	112	4	23	6	127,2	6	37
		dt 81 centrale Bois Rouge			dt 100 centrale bagasse			
Transport	8	16	5	14	5	18	5	72
Hôtellerie	1	10	3	18	8	33	5	22
BTP	4	13	2	6	2	3	1	10
Industrie	10	40	5	15	10	40	10	47
Pêche/agri	1	2					0	0
Logement	1	7	1	2	5	29	7	35
TIC	4	35	1	2	2	1,2	2	60
Audiovisuel			1	9	1	17	1	32
Total	39	235	22	89	39	268,4	37	315

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 30 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Nouvelle-Calédonie

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Industrie	8	404	13	1 089	8	9	16	99
y/c métallurgie		dt Inco 395			dt nickel 1 021			
Energie	6	106	3	15	5	344	2	13
						dt Prony 277		
Pêche-aquaculture	5	8	2	7	4	30	3	27
Concession SP			1	1				
Plaisance			2	1	1	0,4	1	1
Agriculture	2	6	4	10	1	1	5	16
Hôtellerie	2	43	8	72	5	143	6	70
Transport	3	62	6	21	12	17	15	54
		dt Air Calin 61						
Logement	1	7	1	11	5	49	5	68
BTP	2	4	5	4	6	5	1	1
Divers							1	8
Total	29	640	45	1 231	47	598,4	55	357

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 31 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Polynésie française

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Transport	12	161	14	77	12	201	1	2
		dt Air Tahiti 137			dt Air Tahiti 123			
Agriculture	2	4			1	2		
Industrie	6	8	17	46	13	16	14	27
Energie	6	38	4	3	4	25	1	2
Hôtellerie	3	168	7	141	5	50	5	75
Pêche-aquaculture	2	11	5	42			3	9
Concession SP			1	2			1	1
BTP	3	4	7	8	11	13	1	1
Plaisance					2	71	3	4
TIC					1	1	2	25
Logements							3	46
Divers							1	1
Total	34	394	55	319	49	379	35	193

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 32 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Mayotte

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)						
BTP					1	3	3	3
Industrie	1	2	2	8			2	9
NTIC					1	2	2	21
Energie			1	1			1	4
Transport	1	1,5			1	0,1		
Agriculture							2	1
Hôtellerie							1	4
Total	2	3,5	3	9,0	3	5,1	11	42

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 33 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Saint-Pierre-et-Miquelon

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)						
Transport					1	7		
Agro-			1	0,5				
Pêche							1	2
Télécom							1	1
Total			1	0,5	1	7	2	3

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 34 : Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Wallis-et-Futuna

Principaux secteurs	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)						
Transport			1	12	3	8	1	3
Energie					1	0,5		
Hotellerie			1	0,5	2	3	1	1
Services					1	0,5		
BTP					2	2		
Total	0	0	2	12,5	9	14	2	4

Source : ministère de l'Outre-mer

Tableau 35 : Demandes d'agrément déposées au niveau central dans l'ensemble des DOM-TOM

	2002		2003		2004		2005		total	
	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)	Nombre de dossiers	Montant (M€)
Guadeloupe	18	92	38	132	39	91	22	430	117	745
Guyane	8	17	5	9	10	37,9	6	109	29	172,9
Martinique	22	198	49	133	31	69	21	194	123	594
La Réunion	39	235	22	89	39	268,4	37	315	137	907,4
Nouvelle-Calédonie	29	640	45	1231	47	598,4	55	357	176	2826,4
Polynésie française	34	394	55	319	49	379	35	193	173	1285
Mayotte	2	3,5	3	9	3	5,1	11	42	19	59,6
Saint-Pierre- et-Miquelon	0	0	1	0,5	1	7	2	3	4	10,5
Wallis-et-Futuna	0	0	2	12,5	9	14	2	4	13	30,5
Ensemble	152	1579,5	220	1 935	228	1469,8	191	1647	791	6 631

Source : ministère de l'Outre-mer

Document 10 : Projets agréés par secteur d'activité

Tableau 36 : Projets agréés par secteur d'activité à la Guadeloupe

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Hôtellerie Construction			5,16		0,69			
Hôtellerie rénovation	1,05				1,45			
Tourisme Plaisance	9,89	10,20	7,84	7,73	18,52	20,80		51,00
Transport	57,84	59,64	21,27	20,99	32,01	36,00		21,50
Audiovisuel								
Industrie	7,08	7,30	4,79	4,73	5,22			
Agriculture	0,23							
Energies Nouvelles	19,56	20,17	58,29	57,54	20,47	22,97		
Télécom								26,00
Bâtiment	1,32		0,74		4,36			
Artisanat								
Manutention Portuaire			0,30		0,27			
Services Informatiques			0,54		6,14			
Autres*			2,38					
Sous-total (1)	52,40		99,41		79,55			
(2)	44,57		1,89		9,58			
Total Général	96,97		101,30		89,13			32,90

Tableau 37 : Projets agréés par secteur d'activité en Guyane

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%						
Tourisme Plaisance			1,56					
Transport	24,03	64,86	8,51	28,17	11,66	40,44		
Industrie	5,70	15,38	13,48	44,62	5,42	18,8		
Pêche	1,20				0,81			
Agriculture			0,68		0,39			
Energies Nouvelles	2,11	5,70	4,97	16,45	2,14	7,42		70,50
Télécom					3,10	10,75		
Bâtiment	2,50	6,70	0,64	2,12	3,28	11,37		
Artisanat					0,34			
Manutention Portuaire	1,51							
Services Informatiques			0,37		0,76			
Autres*					0,92			
Sous-total (1)	26,13		24,83		26,94			
(2)	10,92		5,38		1,88			
Total Général	37,05		30,21		28,83			5,10

Tableau 38 : Projets agréés par secteur d'activité à la Martinique

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Hôtellerie Construction	1,31				4,07			
Hôtellerie rénovation	0,22				21,98			
Tourisme Plaisance	15,62	12,19	27,6	28,7	26,87	20,56		37,00
Transport	79,5	62,05	28,5	29,63	19,17	14,67		
Audiovisuel	0,11							
Industrie	13,94	10,88	12,93	13,44	43,27	33,12		
Pêche	0,79				1,5			
Agriculture			2,63		1,52			
Energies Nouvelles	12,52	10,87	20,1	20,9	8,34	6,38		36,00
Télécom								13,00
Bâtiment	4,12		2,38		1,68			
Services Informatiques			2,05		2,27			
Sous-total (1)	96,07		78,06		82,92			
(2)	32,06		18,11		47,72			
Total Général	128,13		96,17		130,65			50,10

Tableau 39 : Projets agréés par secteur d'activité à La Réunion

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Hôtellerie Construction	8,26	5,24	10,17	6,38	9,46	4,39		
Hôtellerie rénovation	1,27		1,31		6,62			
Tourisme Plaisance	1,67		1,55		1,50			4,00
Transport	66,4	42,09	31,15	19,54	16,24	7,54		5,00
Audiovisuel	0,25		0,38		29,52	13,7		
Industrie	37,26	23,62	57,91	36,32	21,2	9,84		
Pêche	1,77		0,32		1,74			
Agriculture			1,14		0,73			
Energies								50,20
Energies Nouvelles	13,60	8,62	36,25	19,14	84,13	39,03		
Télécom					9,86			8,00
Logement	9,44	5,98	14,83	9,30	17,17	7,97		17,00
Bâtiment	2,84		3,27		5,97			
Manutention Portuaire					9,60			
Services Informatiques	15,00	9,51	0,84		1,79			
Autres*			0,31					
Sous-total (1)	71,44		87,56		109,16			
(2)	86,32		71,87		106,34			
Total Général	157,76		159,43		215,5			105

Tableau 40 : Projets agréés par secteur d'activité en Nouvelle-Calédonie

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Hôtellerie Construction			36,33	41,95	5,02			
Hôtellerie rénovaton	0,79		1,17		0,36			
Tourisme Plaisance	0,70		0,62		0,28		15,50	
Transport	65,21	40,39	4,34	5,01	5,25			
Industrie	83,77	51,89	10,80	12,46	8,12		13,00	
Pêche	4,29							
Agriculture			4,86		13,55			
Energies					230,00	74,49		
Energies Nouvelles	5,42	3,36	9,98	11,52	21,37	6,92		11,50
Concessions SPIC			14,19					
Logement					18,81	6,09		45,00
Bâtiment	1,26		1,31		3,04			
Manutention Portuaire			0,50		2,97			
Autres*			2,50					
Sous-total (1)	17,55		72,42		78,77			
(2)	143,89		14,19		230,00			
Total Général	161,44		86,61		308,77		85,00	

Tableau 41 : Projets agréés par secteur d'activité en Polynésie française

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%						
Hôtellerie Construction	47,85	18,97	63,54	38,05	100,48	41,68		
Hôtellerie rénovaton	4,39		1,36		1,79			
Tourisme Plaisance	4,03		11,22		4,47			20,90
Transport	173,41	68,74	44,3	26,53	60,11	24,94		5,70
Industrie	3,37	1,34	16,8	10,06	34,12	14,15		10,00
Pêche			13,15	7,88	18,03			
Agriculture	0,52		0,86		1,26			
Energies			8,49					
Energies Nouvelles	6,23				4,68			
Concessions SPIC	8,30							
Logement			6,41					17,00
Bâtiment	4,18	1,66			6,86	2,85		
Artisanat			0,84					
Manutention Portuaire					9,27			
Sous-total (1)	82,45		134,98		142,87			
(2)	169,83		31,99		98,19			
Total Général	252,28		166,97		241,05		234,30	

Tableau 42 : Projets agréés par secteur d'activité à Mayotte

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%						
Transport			1,34	26,96				
Industrie	1,06	11,75	3,63	73,04	2,88	33,84	8,20	100,00
Concessions SPIC	7,96	88,25						
Télécom					2,56			
Bâtiment					3,07	36,08		
Sous-total (1)	1,06		4,97		5,95			
(2)	7,96				2,56			
Total Général	9,02		4,97		8,51		8,20	

Tableau 43 : Projets agréés par secteur d'activité à Saint-Pierre-et-Miquelon

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Transport	3,28	100,00			6,64	100	7,30	100,00
Agriculture			0,50	100,00				
Sous-total (1)	3,28		0,50		6,64			
(2)								
Total Général	3,28		0,50		6,64		7,30	

Tableau 44 : Projets agréés par secteur d'activité à Wallis-et-Futuna

	2002		2003		2004		2005	
	en M€	%	en M€	%	en M€	%	en M€	%
Hôtellerie rénovaton			0,57	85,07				
Transport					9,01	80,00		
Audiovisuel							2,60	100,00
Pêche	0,35	100,00	0,10					
Bâtiment					2,05	18,00		
Autres*					0,20			
Sous-total (1)	0,35		0,67		11,26			
(2)								
Total Général	0,35		0,67		11,26		2,60	

(1) agréments 199 undecies B

(2) agréments 217 undecies

* activités de maintenance et coiffure

les pourcentages en italiques et gras font apparaître les secteurs les plus bénéficiaires

Source : Conseil économique et social - pour 2002, 2003, 2004, rapports sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et territoires d'Outre-mer, ministère des Finances, 2003, 2004, 2005 - pour 2005, ministère de l'Outre-mer (agréments accordés au niveau central exclusivement)

Document 11 : Liste des personnalités rencontrées par le rapporteur

À Paris :

- M. Yves Dorner, gérant associé de la société Ingénierie financière et fiscale (I2F) ;
- M. Xavier Cohen, président directeur général de la société Fipromer ;
- M. Philippe Gendre, directeur Outre-mer de la Caisse d'épargne, responsable des montages fiscaux en personnes physiques.

En Guadeloupe :

Membres du Conseil économique et social régional de la Guadeloupe :

- M. Jocelyn Jalton, président du CESR (personnalités qualifiées) ;
- M. Louis Collomb ; 1^{er} vice-président du CESR (MEDEF) ;
- M. Jean-Marie Brissac, 2^{ème} vice-président du CESR (CGT) ;
- M. Henri Berthelot, 6^{ème} vice-président du CESR (CFDT) ;
- Mme Bernadette Pierrot-Cassin ; 7^{ème} vice-président (CODERPAG) ;
- M. Gérard Alidor, 9^{ème} vice-président du CESR (UNSA) ;
- M. Eric Koury, 3^{ème} secrétaire du CESR (CCI de Pointe-à-Pitre) ;
- M. Jean-Charles Ancette, 4^{ème} secrétaire du CESR (CAF de la Guadeloupe) ;
- M. Jean-Marc Titeca-Beaudort, 6^{ème} secrétaire du CESR (jeune chambre économique) ;
- M. Nabajoth Eric, président de la commission des politiques publiques (UAG) ;
- M. Didier Payen, président de la commission économique du CESR.

Syndicat de l'hôtellerie de Guadeloupe :

- M. Nicolas Vion, président de la Fédération des associations des professionnels de l'hébergement et du tourisme de Guadeloupe ;
- M. Philippe Chevallier, directeur de la marina de Bas-du-fort, propriétaire de la société Antilles-Sail ;
- M. Philippe Godoc, président de l'Union des professionnels de l'animation touristique (UPAT) ;
- M. Patrick Vial-Collet, président du groupe des hôtels et des îles du Comité du tourisme des îles de Guadeloupe (MEDEF).

Services de l'État en Guadeloupe :

- M. Stéphane Grauvogel, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la Guadeloupe ;
- Mme Joëlle Le Corre, directeur administratif du secrétariat général pour les affaires régionales de la Guadeloupe ;

- M. Jean-Jacques Ambroise, directeur départemental de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes ;
- M. Henri Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux de la Guadeloupe ;
- M. Paul Girona, trésorerie générale de la Guadeloupe ;
- M. Jean-Louis Caze, directeur régional de l'Agence nationale pour l'emploi de la Guadeloupe ;
- M. Claude Leblanc, directeur du bureau action économique de l'État au SGAR ;
- M. Eddy Broussillon, directeur du recouvrement à la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe ;
- M. Vincent Lemaire, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Guadeloupe ;
- Eric Dorsan, directeur des ASSEDIC de la Guadeloupe ;
- M. Jean-Louis Faure, délégué régional au tourisme, au commerce et à l'artisanat.

Comité de liaison interconsulaire :

- M. Eric Nelson, président de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Daniel-Jean Dollin, directeur de la politique agricole et rurale et de la communication de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Philippe Kalil, 2^{ème} vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ;
- M. Joseph Dracon, directeur du département appui aux entreprises et aux territoire à la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ;
- M. Louis-Guy Faro, secrétaire général de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Matthias Bini, chef de département DAET-Observation économique à la CCI de Pointe-à-Pitre ;
- M. Christophe Louis, président de la CGPME Guadeloupe, 5^{ème} vice-président de la CCI de Pointe-à-Pitre.

En Martinique :

- M. Pierre Suedile, conseiller général de la Martinique ;
- M. Claude Pompière, président de la CCI de la Martinique ;
- M. Patrick Lecurieux-Durival, président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Martinique ;
- M. Frédéric de Reynal de Saint-Michel, président de l'Union des producteurs de banane de la Martinique ;
- M. Jean-Pierre Leoncedis, gérant de la société *AGCO + immo* ;

- M. Patrice Fabre, président directeur général de la société *Karibea hotels* ;
- M. Franck Chaudoye, directeur général de la société *Solar electric*.

Membres du CESR de la Martinique :

- Michel Crispin, président du CESR (UNSA) ;
- M. Louis-Daniel Bertome, 7^{ème} vice-président du CESR (FDSEA) ;
- M. Gilles Marthe, 8^{ème} vice-président du CESR (CFE-CGC).

Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie :

- M. Pierre Marie-Joseph, président ;
- M. Alain Marraud des Grottes, vice-président ;
- M. Denis de Gentile, vice-président ;
- M. Henri Roche, trésorier ;
- M. Richard Crestor, secrétaire général.

Services de l'État en Martinique :

- M. Yves Dassonville, préfet de la Martinique ;
- M. Maurice Tubul, SGAR de la Martinique ;
- M. Alain Thébault, trésorier payeur général de la Martinique ;
- M. Antoine Dinkel, directeur des services fiscaux de la Martinique ;
- Mme Maryvonne Vidal, directeur subdivisionnaire.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Projet de loi de programme pour l'Outre-mer*
 Marlène Melisse, avis du Conseil économique et social, 12 février 2003
- Projet de loi de programme pour l'Outre-mer*
 Avis du Conseil économique et social régional de La Réunion, 25 février 2003
- 1993-2003, 10 ans de mutations économiques*
 Rapport du Conseil économique et social régional de La Réunion, INSEE, décembre 2005
- L'emploi en Outre-mer*
 Revue Statis n°178, quatrième trimestre 2005
- L'impact de la loi Pons*
 Économie de La Réunion, 2^{ème} trimestre 1999
- L'effet Perben, un coup de pouce à l'emploi*
 Économie de La Réunion, 4^{ème} trimestre 2000
- L'artisanat et la défiscalisation, éléments de réflexion*
 Rapport de la Chambre des métiers et de l'artisanat de La Réunion, mai 2006
- Les DOM : fausses idées et vrais problèmes*
 La lettre des économistes de l'AFD, n° 12, mars 2006
- 50 ans de progrès économique et social en Martinique*
 Rapport de la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique, août 2004
- Évaluation des effets économiques de la loi de programme pour l'Outre-mer en Guadeloupe*
 Rapport de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre, mai 2006
- Rapports sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et des territoires d'Outre-mer*
 Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, juillet 2003, septembre 2004, septembre 2005
- Une défiscalisation efficace pour l'Outre-mer*
 Roland du Luart, rapport de la commission des finances du Sénat,
 Les rapports du Sénat n° 51

Loi de finances pour 2006 - première lecture - Outre-mer
Claude Lise, avis de la commission des affaires économiques du Sénat,
n° 101 - tome IV

Loi de finances pour 2006 - première lecture - Outre-mer
Henri Torre, rapport spécial de la commission des finances du Sénat,
n° 99 - tome III - annexe 17

Loi de finances pour 2006 - première lecture - Outre-mer
Anne-Marie Payet, avis de la commission des affaires sociales du Sénat,
n° 103 - tome II

Loi de finances pour 2006 - première lecture - Outre-mer
Christian Cointat, avis de la commission des lois du Sénat,
n° 104 - tome VI

Projet de loi de finances pour 2006 - Outre-mer
Joël Beaugendre, avis de la commission des affaires économiques de
l'Assemblée nationale
n° 2570 – tome 4

Projet de loi de finances pour 2006 - Outre-mer
Alain Rodet, rapport spécial de la commission des finances de l'Assemblée
nationale
n° 2568 - annexe 20

Les départements d'Outre-mer : un pacte pour l'emploi
Bertrand Fragonard, rapport à monsieur le secrétaire d'État à l'Outre-mer, juillet
1999

Rapport sur la politique du logement social Outre-mer (DOM et Mayotte)
Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées,
Inspection générale de l'administration, Anne Bolliet, Bernard Fontaine, Bernard
de Korsak, Pierre Dubois, Claude Hossard, Philippe Cannard, avril 2006

TABLE DES SIGLES

ACESRF	Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFD	Agence française de développement
AGORAH	Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
CEROM	Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer
CESR	Conseil économique et social régional
CGPME	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
COM	Collectivité d'Outre-mer
DFA	Départements français d'Amérique
DGI	Direction générale des impôts
DOCUP	Document unique de programmation
DOM	Départements d'Outre-mer
DSF	Direction des services fiscaux
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEDOM	Fédération des entreprises d'Outre-mer
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FSE	Fonds social européen
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'Outre-mer
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LBU	Ligne budgétaire unique
LES	Logement évolutif social
LOOM	Loi d'orientation pour l'Outre-mer
LOPOM	Loi de programme pour l'Outre-mer
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
RUP	Région ultra-péphérique
SCI	Société civile immobilière
SNC	Société en nom collectif
SOFIOM	Société de financement de l'Outre-mer
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TPE	Très petite entreprise

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Taux de chômage dans les quatre DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	25
Tableau 2 :	Progression des effectifs salariés par secteur	26
Tableau 3 :	Nombre d'agrément et volume d'investissements agréés pour la période 2002-2005	32
Tableau 4 :	Principales données concernant la Martinique	89
Tableau 5 :	Principales données concernant la Guadeloupe	89
Tableau 6 :	Principales données concernant la Guyane	89
Tableau 7 :	Principales données concernant La Réunion	90
Tableau 8 :	Principales données concernant la Nouvelle-Calédonie.....	90
Tableau 9 :	Principales données concernant la Polynésie française	90
Tableau 10 :	Principales données concernant Mayotte	91
Tableau 11 :	Principales données concernant Saint-Pierre-et-Miquelon.....	91
Tableau 12 :	Principales données concernant Wallis-et-Futuna.....	91
Tableau 13 :	Répartition des fonds structurels 2000-2006 (en milliers d'euros) situation au 29 mai 2006	93
Tableau 14 :	Répartition des crédits des VIII ^{ème} et IX ^{ème} FED.....	93
Tableau 15 :	Part de l'État dans le financement des contrats de plan État-région 2000-2006 (en euros par habitant)	94
Tableau 16 :	Financement au titre des DOCUP pour 2000-2006.....	94
Tableau 17 :	Nombre d'établissements du champ ICS(1) selon la taille dans les DOM.....	97
Tableau 18 :	Nombre d'entreprises et de salariés concernés par les exonérations	99
Tableau 19 :	Nombre de comptes exonérés dans les DOM en 2004 (régime général)	99
Tableau 20 :	Montant des exonérations (en euros) LOOM et LOPOM entre 2001 et 2005.....	99
Tableau 21 :	Ventilation des exonérations LOPOM par type d'exonérations en Martinique et Guadeloupe entre 2003 et 2005.....	100
Tableau 22 :	Demandeurs d'emploi dans les DOM	101
Tableau 23 :	Évolution de la masse salariale par secteur	104
Tableau 24 :	Évolution de la masse salariale par DOM	104
Tableau 25 :	coûts de la défiscalisation et engagements de créations d'emplois.....	105
Tableau 26 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Guadeloupe	107
Tableau 27 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Guyane	107

Tableau 28 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Martinique	107
Tableau 29 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à La Réunion	108
Tableau 30 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Nouvelle-Calédonie	108
Tableau 31 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central en Polynésie française	108
Tableau 32 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Mayotte	109
Tableau 33 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Saint-Pierre-et-Miquelon	109
Tableau 34 :	Demandes d'agrément fiscal déposées au niveau central à Wallis-et-Futuna	109
Tableau 35 :	Demandes d'agrément déposées au niveau central dans l'ensemble des DOM-TOM	109
Tableau 36 :	Projets agréés par secteur d'activité à la Guadeloupe	111
Tableau 37 :	Projets agréés par secteur d'activité en Guyane	111
Tableau 38 :	Projets agréés par secteur d'activité à la Martinique	112
Tableau 39 :	Projets agréés par secteur d'activité à La Réunion	112
Tableau 40 :	Projets agréés par secteur d'activité en Nouvelle-Calédonie	113
Tableau 41 :	Projets agréés par secteur d'activité en Polynésie française	113
Tableau 42 :	Projets agréés par secteur d'activité à Mayotte	114
Tableau 43 :	Projets agréés par secteur d'activité à Saint-Pierre-et-Miquelon	114
Tableau 44 :	Projets agréés par secteur d'activité à Wallis-et-Futuna	114
Graphique 1 :	Répartition par nombre de salariés des entreprises de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Nouvelle-Calédonie en 2000	97

La loi de programme pour l'Outre-mer a mis en place un dispositif de défiscalisation et d'exonération de charges patronales qu'elle prévoit d'évaluer tous les trois ans.

L'année 2006 est celle de la première évaluation. Fondant son appréciation sur le « *ressenti* » des acteurs locaux, le CES constate les apports de la loi mais relève aussi des effets négatifs.

Il suggère des améliorations au texte pour mieux répondre aux spécificités de ces territoires ainsi que la définition d'indicateurs adaptés en vue des prochaines évaluations.