

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*PROJET DE LOI DE PROGRAMME
POUR LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE
ET LA PROMOTION
DE L'EXCELLENCE OUTRE-MER*

2008

Avis présenté par
M. Alain Saubert

MANDATURE 2004-2009

Séance des 25 et 26 mars 2008

**PROJET DE LOI DE PROGRAMME
POUR LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET LA PROMOTION
DE L'EXCELLENCE OUTRE-MER**

**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**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 11 février 2008)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 26 mars 2008.....	1
Première partie - Texte adopté le 26 mars 2008.....	3
I - LA SITUATION DE L'OUTRE-MER.....	7
A - UN ÉTAT DE FRAGILITÉ PERMANENT	7
1. Des handicaps communs nécessitant des mesures dérogatoires par rapport à la métropole	7
2. Des différences nécessitant toutefois des mesures adaptées aux spécificités de chaque territoire.....	8
B - UN BESOIN DE STABILITÉ.....	9
1. Une succession de lois qui a porté ses fruits.....	9
2. Un engagement pluriannuel à tenir.....	11
3. Les améliorations demandées par le CES.....	12
C - UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE TOUJOURS PRÉOCCUPANTE.....	13
1. Un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes	13
2. Un manque crucial de logements sociaux	13
3. Une agriculture fragilisée	14
4. L'Outre-mer est à la croisée des chemins.....	14
II - LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI.....	17
A - LES MESURES.....	17
1. Création de zones franches globales d'activités dans les quatre DOM (art 1)	17
2. Aménagement du dispositif de défiscalisation en matière d'investissements productifs neufs réalisés Outre-mer (art 2 à 6)	18
3. Refonte du régime des exonérations de cotisations patronales dans les DOM (art 8 et 9).....	20
4. Mise en place d'aides diverses de soutien à l'économie.....	21
5. Relance de la politique de logement social Outre-mer (art 14 à 23).....	22
6. Rationalisation des mesures en faveur de la continuité territoriale (art 24).....	22
7. Autres mesures	23
B - LE CHIFFRAGE.....	23

III - LES OBSERVATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	25
A - L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET LA PHILOSOPHIE DU PROJET.....	25
B - DES AVANCÉES.....	27
1. Un complément au dispositif de défiscalisation en faveur de la rénovation hôtelière	27
2. Une large prise en compte du secteur de la recherche	29
3. Des mesures nouvelles pour réduire la fracture numérique.....	29
4. L'amélioration de la continuité territoriale.....	30
5. L'officialisation de la commission nationale d'évaluation.....	31
C - DES INCERTITUDES, DES CONTRADICTIONS ET DES LACUNES	31
1. De nombreuses interrogations sur les zones franches globales d'activité	31
2. Le renforcement des mesures en faveur du logement social et la disparition de la défiscalisation du logement libre	34
3. Le recentrage des exonérations de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires et la structure de l'emploi Outre-mer.....	36
4. L'alimentation du fonds d'investissement exceptionnel.....	38
5. Le plafonnement de la défiscalisation des énergies renouvelables et le choix de l'énergie comme secteur structurant.....	38
6. La non prise en compte de l'agriculture	38
7. L'interprétation de la loi et le contrôle de sa mise en œuvre	38
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	41
ANNEXE À L'AVIS.....	69
SCRUTIN.....	69
DOCUMENT ANNEXE	71
Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer.....	73

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 26 mars 2008**

Première partie
Texte adopté le 26 mars 2008

Par lettre en date du 11 février 2008, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur le *Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer*¹.

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

Pour son information, la section a entendu M. Nicolas Desforges, directeur du cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-mer, accompagné de Mme Isabelle Richard, conseillère.

À Paris, le rapporteur a participé à une réunion des présidents et directeurs des chambres de commerce et d'industrie de l'Outre-mer organisée par l'ACFCI.

Il s'est entretenu avec M. Alexandre Jevakhoff, directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, et M. Marc-Etienne Pinauldt, conseiller pour l'Outre-mer. Il a également rencontré M. Yves Bellec, directeur interrégional de la Caisse des dépôts et consignations pour l'Outre-mer, M. Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM), M. Pascal Thiaw-Kine, président de la CGPME de La Réunion ainsi que Mme Colette Koury, présidente de la CCI de Pointe-à-Pitre.

Il s'est enfin rendu en Guadeloupe où il a pu recueillir le point de vue des membres du Conseil économique et social régional ainsi que de nombreux responsables socioprofessionnels des Antilles et de la Guyane (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, syndicats professionnels des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, du BTP...). À Marie-Galante, il a pu prendre la mesure de la question de la double insularité.

Le rapporteur remercie toutes ces personnalités pour l'aide qu'elles lui ont apportée. Ses remerciements vont aussi aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire ainsi qu'aux membres du groupe de l'Outre-mer pour leur appui constant tout au long des travaux.

*
* * *

Le Conseil économique et social s'est prononcé à plusieurs reprises sur les questions liées au développement de l'Outre-mer, et notamment sur :

- le projet de Loi de programme relative au développement des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte (Guy Jarnac) - 1986 ;
- la situation économique et les conditions du développement des DOM (Guy Jarnac) - 1987 ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 158 voix et 17 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

- les agricultures des départements d'Outre-mer (Chantal Berthelot) - 2003 ;
- le projet de Loi de programme pour l'Outre-mer (Marlène Mélisse) - 2003 ;
- le logement dans l'Outre-mer français (Marie-Claude Tjibaou) - 2004 ;
- le tourisme, perspective d'avenir de l'Outre-mer français (Cécile Felzines) - 2006 ;
- l'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 (Alain Saubert) - 2006 ;
- la pêche et l'aquaculture en Outre-mer (Gérard d'Aboville) en 2007.

L'Outre-mer offre à notre pays l'étendue de sa zone économique exclusive, une place sur tous les océans, une richesse en termes de biodiversité, une avance dans le domaine spatial... autant d'atouts qui commandent de faire de ces territoires les miroirs de la France dans le monde entier. Plusieurs lois se sont succédé depuis les années 1980 - pour certaines sous la forme de loi de programme - pour instaurer des mesures spécifiques en faveur de son développement économique et social : les lois Pons, la loi Perben, la loi Paul, la loi Girardin.

Si l'Outre-mer est encore confronté à des handicaps structurels et connaît toujours une situation économique et sociale préoccupante nécessitant des dispositions particulières, les progrès enregistrés en 20 ans permettent aujourd'hui de penser son développement autrement :

- en rompant avec l'assistanat et un système économique fondé davantage sur l'importation que sur la production locale ;
- en s'orientant vers un développement endogène, une plus grande sécurité alimentaire et énergétique, une intégration dans l'environnement régional et une ouverture sur le monde.

C'est dans ce cadre que se situe le projet de loi soumis au CES. Auditionné par la section, M. Nicolas Desforges, directeur du cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-mer, a indiqué que ce projet poursuit deux objectifs :

- d'une part, soutenir davantage les entreprises en créant dans les DOM un outil supplémentaire « *la zone franche globale d'activités, qui permette une large exonération fiscale des entreprises visant à accroître leur rentabilité et leurs capacités à l'exportation* » ;
- d'autre part, « *en tenant compte des diverses évaluations réalisées, réformer certains mécanismes dont l'efficacité n'est pas avérée* » ;

Ce tout en cherchant à répondre aux préoccupations quotidiennes des ultramarins et améliorer leurs conditions de vie.

M. Desforges a précisé que ce texte sera complété par un certain nombre de mesures, notamment réglementaires, et qu'il doit être considéré comme un nouvel outil au service d'une politique plus globale de développement de l'Outre-mer.

S'il apprécie que le nouveau texte s'inscrive dans la lignée de lois antérieures et tienne compte de plusieurs demandes d'amélioration faites lors de l'évaluation de la LOPOM, le CES regrette que depuis deux décennies les lois de programme se succèdent sans une évaluation des mesures permettant de garantir des dispositions spécifiques pérennes indispensables à un développement de l'Outre-mer sur le long terme.

I - LA SITUATION DE L'OUTRE-MER

A - UN ÉTAT DE FRAGILITÉ PERMANENT

1. Des handicaps communs nécessitant des mesures dérogatoires par rapport à la métropole

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 connaissent des retards importants en termes de formation, d'équipements structurants et de logements et leurs infrastructures économiques sont insuffisantes ; leur croissance démographique est particulièrement forte, leur taux de chômage est élevé principalement chez les jeunes et leur niveau de vie demeure inférieur à celui de la métropole et à la moyenne communautaire ;
- leur développement reste conditionné par l'importance des transferts publics, un déséquilibre important existe entre secteur public et secteur privé ; les départements, collectivités et pays d'Outre-mer 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 souffrent d'un manque de spécialisation sur des secteurs à forte valeur ajoutée ;
- 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, peu diversifiées, sont fortement concurrencées par les marchés voisins où le salaire moyen est très inférieur (50 fois moindre à Madagascar qu'à La Réunion) et qui bénéficient de mesures de protection (accords ACP) ;

- ils ont des conditions de transports souvent défavorables ; ils sont particulièrement vulnérables à la hausse des produits alimentaires et des carburants, leurs deux premiers postes d'importation ; ils sont soumis à des risques naturels élevés et réguliers (séismes, cyclones, éruptions volcaniques).

La persistance de ces handicaps structurels justifie pleinement la mise en place de dispositifs économiques spécifiques destinés à soutenir l'activité et l'emploi Outre-mer.

Le CES, qui a toujours tenu ce discours, le maintient ; néanmoins il souhaite que les aides ne consistent pas seulement en des transferts financiers passifs, mais aient réellement pour effet de dynamiser les investissements, la production et l'emploi et de soutenir l'initiative locale. Le CES réaffirme également que l'appartenance de l'Outre-mer à la collectivité nationale suppose que l'égalité sociale soit effective avec la métropole.

2. Des différences nécessitant toutefois des mesures adaptées aux spécificités de chaque territoire

Il existe en effet entre les différentes collectivités, outre des différences géographiques et climatiques, de fortes disparités économiques et sociales :

- d'une façon générale, la situation économique est très contrastée selon les collectivités en termes de PIB, de chômage, d'inflation ; les activités porteuses varient d'une collectivité à l'autre ; les Départements français d'Amérique (DFA), peu intégrés dans leur environnement géographique, ont essentiellement des échanges avec la métropole, à l'inverse des Collectivités d'Outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie ;
- les disparités en termes de niveau de vie sont 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 2,5 habitants au km² en Guyane à 351 en Martinique ; l'immigration clandestine en Guyane et à Mayotte déstabilise le marché de l'emploi local et l'économie.

L'Outre-mer présente des situations différentes également en termes de statut.

Au regard de la Constitution,

- 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), ce qui leur permet de bénéficier d'aides dérogatoires au droit commun communautaire ;
- 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.

S'il s'agit de créer une nouvelle dynamique de développement Outre-mer et de faire de toutes les collectivités des territoires d'excellence, la réalisation de cet objectif passe non seulement par la reconnaissance de leurs handicaps communs, mais aussi par la prise en compte de la diversité des situations et par la mise en œuvre de mesures adaptées à chaque territoire.

C'est une des recommandations formulée par le CES lors de l'évaluation qu'il a faite de la loi de programme de juillet 2003. Le texte qui lui est soumis a été élaboré en concertation avec une partie des responsables politiques et socioprofessionnels locaux. Il affiche clairement sa volonté de tenir compte de ces différences.

B - UN BESOIN DE STABILITÉ

1. Une succession de lois qui a porté ses fruits

Toutes les lois intervenues depuis les années 1980 ont mis en place un certain nombre de mesures destinées à stimuler l'activité dans les départements et territoires d'Outre-mer, parmi lesquelles un dispositif de défiscalisation et un dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale.

La défiscalisation a contribué à atténuer certains des handicaps structurels que connaissent ces territoires, à renforcer le secteur marchand par rapport au secteur public, à diversifier les activités, à structurer les économies ultramarines et à améliorer la situation de l'emploi. Elle y a favorisé l'émergence d'une économie plus moderne. Si des dérives et des effets d'aubaine ont pu se produire, le projet de loi en tire pour partie les conséquences.

Quant aux exonérations de cotisations patronales, combinées à d'autres éléments comme la qualification des hommes et des femmes, elles ont représenté un réel facteur de compétitivité pour les entreprises dominiennes, qu'il faut cependant relativiser compte tenu de la concurrence des pays voisins aux coûts de travail beaucoup plus bas. Elles ont en particulier entraîné une baisse du travail illégal. Les seuils liés à certains dispositifs ont en revanche conduit à l'éclatement de plusieurs grosses entreprises en petites structures de moins de 10 salariés, entraînant la disparition de la représentation syndicale dans ces petites entités et des entraves à l'application du droit du travail.

Les différentes évaluations qui en ont été faites, notamment celle réalisée par le CES en 2006, ont toutes considéré que ces dispositifs avaient été nécessaires. Elles ont en revanche toutes conclu que les progrès constatés Outre-mer ne pouvaient leur être imputés totalement.

Constituant un élément indéniable de rééquilibrage face aux handicaps des collectivités d'Outre-mer, ces dispositifs ont également eu des effets bénéfiques dans d'autres domaines : ils ont été générateurs, pour les collectivités ou l'Etat, de ressources indirectes du fait du développement économique, de la hausse de l'emploi et de la baisse du travail illégal qu'ils ont favorisée (TVA, taxe professionnelle, impôts fonciers, octroi de mer, cotisations sociales, baisse de certaines dépenses sociales - Assedic ou RMI...) ; la défiscalisation a profité à la métropole, à travers les échanges et l'investissement externalisé.

Malgré l'exonération des charges sociales, les cotisations n'ont pas cessé d'augmenter.

Tableau 1 : Évolution des cotisations sociales dans les DOM

CT DOM	2002	2003	2004	2005
Guadeloupe	702 275 348	739 448 441	727 781 658	709 334 524
Guyane	246 335 149	264 831 750	252 701 173	257 688 170
Martinique	702 602 153	776 680 535	870 267 894	958 020 601
Réunion	1 155 230 565	1 229 096 320	1 296 333 594	1 394 092 539
Total	2 806 443 215	3 010 057 046	3 147 084 319	3 319 135 834

Source : rapport de la mission d'audit et d'évaluation du dispositif d'exonération des charges sociales dans les DOM (ministère des Finances)

De même, la défiscalisation n'a pas entraîné de baisses de recettes fiscales pour l'État.

Tableau 2 : Évolution des recettes de l'État dans les DOM (en millions d'euros)

CT DOM	2002	2003	2004	2005
Guadeloupe	432,6	469,8	504,7	522,8
Guyane	85,9	1001,1	104	116
Martinique	501	534	576	X
Réunion	819	864	940	1017
Total	1838,5	1967,9	2124,7	+ 1655,8

Source : rapport annuel de l'IEDOM

À cet égard, il est indispensable de pouvoir disposer, en s'appuyant notamment sur les améliorations statistiques proposées par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), de chiffres sur l'évolution des bases imposables et des recettes fiscales dans chacune des collectivités d'Outre-mer pour mesurer l'ensemble des effets directs et indirects de la LOPOM.

2. Un engagement pluriannuel à tenir

Les différentes lois ont donné lieu à des allers et retours préjudiciables à la stabilité des mesures, à leur crédibilité et donc à leur efficacité. Dernière en date, la loi Girardin avait prévu que les mesures qu'elle mettait en place 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.

Le projet de loi de finances pour 2006 qui remettait en cause, brutalement et sans évaluation préalable, certains aspects de la loi de programme, a 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. Cependant la confiance qui avait été rétablie par la loi de programme a une nouvelle fois été ébranlée, handicapant à nouveau le développement des entreprises d'Outre-mer. Une remise en cause de cette nature a été coûteuse pour toute l'économie.

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. Le projet de loi est présenté comme un texte qui propose des aménagements mais ne remet pas en cause l'essentiel des acquis résultant des lois antérieures.

Il n'en demeure pas moins que certaines réformes vont au-delà du simple aménagement : aux zones franches globales d'activités qui représentent une innovation importante mais qu'il faudra évaluer pour vérifier si elles ont réellement un impact positif, s'ajoutent en effet la refonte du système d'exonération de cotisations patronales et la disparition de la défiscalisation en faveur du logement libre. Il s'agit de réorientations dont la brutalité peut avoir des effets dommageables sur les entreprises qu'elles concerteront (par exemple dans les secteurs du tourisme ou du BTP).

Elles expliquent les craintes et les réserves des acteurs locaux à leur égard, d'autant que si elles peuvent répondre à un souci de moralisation et de rationalisation dans un contexte de restrictions budgétaires, leur effets n'ont fait l'objet d'aucune simulation préalable.

Le CES met à nouveau en garde contre toute rupture abrupte que ce soit en matière économique, sociale, voire institutionnelle, estimant que si un dispositif doit naturellement pouvoir évoluer notamment au vu des évaluations qui en ont été faites, il est impératif que les adaptations soient dosées et coordonnées.

3. Les améliorations demandées par le CES

Un dispositif pérenne ne signifie pas pour autant un dispositif figé. Ainsi à l'occasion de l'évaluation qu'il a conduite, le CES recommandait certaines évolutions de nature à améliorer le système :

- une simplification des dispositifs pour une meilleure application des textes, la disparition de certaines niches à l'origine de dérives et davantage de transparence dans la mise en œuvre ;
- un ciblage des mesures pour une meilleure prise en compte des spécificités des zones ;
- un réaménagement de la défiscalisation en faveur de la rénovation hôtelière, petits hôtels ou hôtels issus de la loi Pons, l'intégration du secteur de la recherche dans la défiscalisation et l'instauration de dispositions complémentaires pour le secteur du tourisme ;
- une réorientation partielle de la défiscalisation du logement libre vers le logement social ;
- la suppression des effets de seuil dans le dispositif d'exonérations de cotisations patronales et une liaison claire entre exonérations et actions de formation.

Il souhaitait, d'une façon générale, que le développement de l'Outre-mer soit inscrit dans une vision globale et prospective. Ces recommandations faisaient suite à celles qu'il avait formulées lors de l'examen du projet de loi Girardin en termes d'amélioration du dispositif de continuité territoriale, de développement de l'offre de formation professionnelle, de renforcement des

moyens des collectivités locales et de mise en place d'un véritable dispositif d'évaluation.

Beaucoup de ces recommandations ont été suivies par le projet de loi.

C - UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE TOUJOURS PRÉOCCUPANTE

1. Un taux de chômage élevé, notamment chez les jeunes

L'évolution de l'emploi est un des indicateurs les plus pertinents de la situation économique et sociale Outre-mer. Si 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 active et de la structure démographique. S'y ajoute un déficit avéré en matière de formation professionnelle.

Si l'on constate une diminution globale du taux de chômage plus importante qu'en métropole, le taux de chômage dans les départements d'Outre-mer reste élevé, en moyenne pour l'année 2006 plus de 25 % contre 9,5 % en métropole.

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).

2. Un manque crucial de logements sociaux

Aujourd'hui, l'offre de logements reste insuffisante et inadaptée par rapport à la demande qui résulte de la croissance démographique, de la décohabitation et de la pression migratoire (80 % de la population Outre-mer est éligible aux logements sociaux). L'habitat insalubre est important et l'habitat spontané prolifère. Les risques sismiques et climatiques créent des difficultés supplémentaires. Les collectivités locales sont confrontées à des problématiques d'aménagement lourdes et coûteuses. Enfin la rareté et la cherté du foncier, dues autant à des contraintes physiques, à la pression qu'exercent l'augmentation de la population et les besoins en équipements publics qu'à des effets pervers de la défiscalisation, constituent des facteurs de retard important en matière de construction, notamment dans le secteur du logement social.

En effet, si la défiscalisation a contribué à accroître l'offre, les flux se sont orientés davantage dans les DOM vers le secteur libre qui a absorbé la majeure partie des constructions au détriment du secteur social. La défiscalisation a parfois favorisé la spéculation sur les terrains ; le foncier, de plus en plus rare et cher, a été de fait utilisé principalement pour les opérations défiscalisées, et les

entreprises du BTP, mobilisées par ces opérations, n'ont répondu que difficilement aux appels d'offre des opérateurs sociaux.

À noter toutefois que la situation est différente selon le type de collectivité.

Dans les DOM, les aides à la pierre sont regroupées dans la Ligne budgétaire unique (LBU) qui permet la fongibilité de toutes les aides (construction neuve de logements sociaux, amélioration et accession). La défiscalisation qui aurait dû s'y ajouter s'est orientée davantage vers le secteur libre et intermédiaire.

Dans les collectivités d'Outre-mer où la compétence habitat appartient à chaque collectivité, la LBU n'existe pas (hormis à Saint-Pierre-et-Miquelon) et, si l'État assure une part de financement du logement social à travers le FIDES en Nouvelle-Calédonie et contribue à financer la construction de logements sociaux en Polynésie, le recours à la défiscalisation en faveur du logement social a été plus important.

3. Une agriculture fragilisée

L'agriculture en Outre-mer, malgré son potentiel, présente des conditions d'exploitation souvent difficiles, car c'est une agriculture de montagne ou de zone défavorisée. Elle est soumise aux aléas climatiques (cyclones, ouragans...). Elle se heurte à une urbanisation croissante et mal contrôlée. Elle subit la concurrence de pays tiers de l'Union européenne, de pays voisins dont les normes et les coûts de production sont différents.

4. L'Outre-mer est à la croisée des chemins.

Ainsi, les départements et collectivités d'Outre-mer connaissent toujours des difficultés - taux de chômage très élevé, besoin crucial d'équipements structurants et de logements - dans un contexte où les collectivités locales manquent cruellement de moyens et sont surendettées.

En même temps, l'égalité sociale avec la métropole y a été instaurée progressivement, le chômage y a régressé, le dynamisme local s'est traduit par un taux de création d'entreprises (12 % environ l'an) et de création d'emplois (5 % en 2006) plus favorable qu'en métropole. La croissance des départements et collectivités d'Outre-mer se maintient à un taux également supérieur à celui de la métropole (3,5 % par an en moyenne) et les conditions de financement de leurs investissements se sont rapprochées de celles de la métropole. Ces territoires disposent en outre d'une capacité à intégrer les technologies récentes que n'ont pas les pays qui les entourent.

Les progrès réalisés permettent aujourd'hui de mettre en œuvre une politique où la recherche de l'excellence et du développement endogène doit prendre le pas sur l'assistanat.

Tableau 3 : Les principaux indicateurs des DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France métropolitaine
Population (2005)	444 000	396 000	198 000	774 600	60 825 000
Densité moyenne (hab/km ²)	260	351	2,5	310	112
PIB par habitant en € (2006)	17 400	19 050	13 800	16 320	28 721
Foyers fiscaux imposés (2006) en %	27,8	30,2	28,2	26,4	53,8
Emploi total estimé (2005)	135 426	125 491	51 026	212 875	24 870 400
Taux de chômage au sens du BIT (2 ^{ème} trimestre 2007)	22,7%	21,2%	20,6%	24,2%	8,1%

Tableau 4 : Nombre d'établissement du champ ICS* selon la taille en 2005

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France métropolitaine
Nombre total d'établissements	43 591	28 830	8 536	33 861	3 039 603
Selon la taille en %					
0 salariés	81,2	75,5	75,6	64,8	57,6
1 à 9 salariés	16,1	20,4	20,4	29,6	34,8
10 à 499 salariés	2,7	4,0	4,0	5,6	7,6
500 salariés et plus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Total	100	100	100	100	100

* champ ICS : ensemble des secteurs marchands de l'industrie, de la construction, du commerce et des services

Source : INSEE, répertoire SIRENE

Tableau 5 : Évolution du taux de chômage dans les DOM au sens du BIT

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Guadeloupe	24,1	24,1	24,6	23,3	24,3	25,1	22,7
Martinique	22,6	21,0	20,2	21,0	17,9	23,0	21,2
Guyane	24,2	21,6	23,1	24,7	23,7	27,6	20,6
Réunion	29,7	28,3	30,8	32,2	29,5	27,5	24,2
France métropolitaine	7,8	7,9	8,5	8,8	8,8	9,0	8,1

Source : INSEE - Enquête emploi DOM 2007

Tableau 6 : Salaire net horaire moyen selon la catégorie professionnelle dans les DOM (en euros) en 2005

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	France métropolitaine
Ensemble	11,7	11,8	13,2	11,1	12,0
Cadres	23,9	24,4	25,7	24,5	23,3
Professions intermédiaires	13,7	14,0	14,7	13,5	12,7
Employés	9,2	9,4	10,4	8,9	8,8
Ouvriers	8,8	8,8	9,2	8,5	9,1

Source : INSEE, DADS, Fichier poste au lieu de résidence

Encadré 1 : Le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)

Le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est le salaire horaire minimum légal en France métropolitaine ainsi que dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il a été institué par une loi du 2 janvier 1970 et il a pris, avec le minimum garanti, la succession du Salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), créé en 1950.

Smic horaire net au 1^{er} juillet 2005 : 6,31 € (6,63 € au 1^{er} juillet 2007)

Tableau 7 : Les principaux indicateurs des autres collectivités d'Outre-mer

	Mayotte	St-Pierre- et-Miquelon	Nouvelle Calédonie	Polynésie française
Population 2006		6 125	240 400	
Population 2007	187 000	25		259 600
Moins de 20 ans (en %)		18	37*	40**
Plus de 60 ans (en %)			9*	7,3
Densité moyenne	469	31	13	74
PIB par habitant (2003)	3960 €		2 297 000 Fcfp (1)	2 032 000 Fcfp (2)
Emploi				
Actifs occupés RP 2002	31 500			
Effectifs salariés 2006		1 450	73 500	
Effectifs salariés 2007				67 840
Taux de chômage				
DEFM au 31/12/05	25,4%	8,4%		
Au sens RP 2004			16,3% (3)	
Au sens RP 2002				11,7%

* Structure 2004

** Structure 2002

(1) soit 74 % du PIB/habitant de la France métropolitaine / la valeur provisoire 2006 est 2 713 000 Fcfp / 1 € vaut environ 119 Fcfp

(2) soit 65 % du PIB/habitant de la France métropolitaine / la valeur provisoire en 2 004 est 2 039 326 Fcfp

Pour mémoire : Guadeloupe : 59 % ; Guyane : 46 % ; Martinique : 63 % ; Réunion : 54 % (données 2003)

(3) Iles Loyauté : 38,9 % - Sud : 11,4 %

Source : IEDOM pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie, ISPF pour la Polynésie française

II - LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI

Le dispositif soumis au CES porte sur six principaux domaines :

- l'instauration dans les DOM de Zones franches globales d'activités (ZFGA) ;
- un aménagement des dispositifs de défiscalisation pour les investissements productifs neufs réalisés Outre-mer (art 199 undecies B et art 217 undecies et duodecies du Code général des impôts (CGI)) ;
- un recentrage et un plafonnement du système d'exonérations de cotisations patronales dans les DOM ;
- une relance de la politique de logement social (art 199 undecies A et C du CGI) ;
- des mesures nouvelles en faveur de la continuité territoriale ;
- la consolidation du dispositif d'évaluation.

A - LES MESURES

1. Création de zones franches globales d'activités dans les quatre DOM (art 1)

Des exonérations fiscales, partielles et plafonnées, concernant l'impôt sur les sociétés de l'IRPP (BIC), la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont mises en place dans les DOM pour une durée de 10 ans « *afin de rester en cohérence avec la LOPOM* ».

Peuvent en bénéficier les entreprises de moins de 250 salariés et de moins de 50 M€ de chiffre d'affaires qui interviennent dans les secteurs éligibles à la défiscalisation relevant de l'article 199 undecies B, auxquels sont ajoutés les services aux entreprises rendus dans le domaine de la gestion (comptabilité, gestion, ingénierie, et études techniques).

Le **taux d'exonération est de 50 %** pour toutes les entreprises répondant aux critères ci-dessus. Un **taux bonifié de 80 %** s'applique :

- Aux entreprises relevant d'un des **trois secteurs prioritaires** choisis par chaque DOM : tourisme, énergies renouvelables, Technologies de l'information et de la communication (TIC) pour La Réunion, tourisme, énergies renouvelables, environnement pour la Martinique et la Guadeloupe.
- À toutes les entreprises éligibles :
 - situées en **Guyane et dans les îles de Guadeloupe** ;
 - du secteur de la **recherche-développement** ou menant un programme de recherche avec une université ou un établissement de recherche ou réalisant une fraction de leur activité en régime de **transformation sous douane à partir de produits importés**.

Les taux de 50 et 80 % s'appliquent pendant les six premières années puis sont dégressifs les 4 suivantes.

Pour les trois types d'impôts concernés, le dispositif est le suivant :

- **impôt sur les sociétés** (nouvel article 44 terdecies CGI) : abattement de 50 % du bénéfice imposable, porté à 80 % dans les secteurs et les zones prioritaires ; cet abattement est plafonné à 150 000 € par an et par exploitation et cumulable avec l'abattement d'un tiers déjà existant (article 217 bis CGI) ;
- **taxe professionnelle** (nouvel article 1466 F CGI) : réduction de la base imposable de 50 %, ou 80 % dans les secteurs et les zones prioritaires, plafonnée à 50 000 € par an et par entreprise ;
- **taxe foncière sur les propriétés bâties** (nouvel article 1388 quinque CGI) : réduction de la base imposable de 50 %, ou 80 % dans les secteurs et les zones prioritaires.

S'agissant de l'IS, 15 % de la quote-part des bénéfices exonérée doivent être consacrés à des dépenses de formation professionnelle. L'État verse une compensation aux collectivités territoriales en contrepartie des exonérations de TP et de TFPB.

2. Aménagement du dispositif de défiscalisation en matière d'investissements productifs neufs réalisés Outre-mer (art 2 à 6)

➤ Article 199 undecies B du CGI (art 2)

Cet article prévoit une réduction d'impôt (de 50 % en règle générale, majorée pour certains territoires ou certains secteurs sensibles) en faveur des contribuables soumis à l'IRPP qui réalisent Outre-mer un investissement productif neuf dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale, à l'exception d'un certain nombre de secteurs expressément énumérés.

Il est modifié de la façon suivante :

- d'une façon générale, la base éligible des opérations est précisée ; à la déduction existante des taxes et subventions publiques, est ajoutée celle des **frais ou commission d'acquisition de toute nature**, à l'exception des frais de transport ;
- le secteur de la **recherche** est totalement intégré au dispositif, en raison de son impact sur la compétitivité des entreprises ;
- compte tenu du coût des liaisons, de la nécessité de relier les collectivités d'Outre-mer au reste du monde et d'assurer la sécurisation des communications dans ces zones isolées ou éloignées, le financement de projets de **câbles sous-marins** devient éligible ; deux niveaux de soutien sont prévus l'un de 50 % pour les premiers équipements, l'autre de 25 % pour les câbles de renforcement ;

- afin de permettre à **l'exploitant d'un hôtel** de réaliser des opérations de rénovation, et notamment d'obtenir plus facilement des crédits bancaires, l'avantage fiscal, alors réservé au propriétaire, lui est étendu et, si une créance fiscale est constatée, l'autorisation de la céder est désormais offerte ;
- le taux majoré applicable à la **navigation de plaisance** est ramené au taux de droit commun (50 %), la flotte ayant été reconstituée et s'avérant désormais suffisante ;
- la base éligible des projets portant sur les **énergies renouvelables** est plafonnée ;
- le champ de la défiscalisation pour **l'achat de véhicules destinés à la location** n'est maintenu que pour les véhicules de société au profit d'une clientèle touristique ;
- en cas de construction d'immeuble, le fait générateur de l'avantage fiscal est **l'achèvement des fondations** quelle que soit la forme de la défiscalisation, SCPI ou non ;
- la durée obligatoire de détention des biens sur laquelle doit s'engager l'exploitant est maintenue à 5 ans mais pour ceux dont la durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à 7 ans, **l'engagement de l'exploitant** doit porter sur 7 ans minimum ;
- l'obligation pour l'exploitant de respecter ses **obligations fiscales et sociales** sous peine de reprise est codifiée ;
- le bénéfice des dispositions de cet article dans les COM et en Nouvelle-Calédonie (dispositions qui s'appliquent sans tenir compte des dispositifs autonomes d'aide à l'investissement propres à ces collectivités) sera lié à partir de 2010 à la signature d'une **convention fiscale avec l'État** en vue de lutter contre la fraude.

➤ Article 217 undecies et duodecies du CGI (art 3 et 4)

Cet article permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui investissent Outre-mer de déduire de leur résultat imposable certains investissements réalisés dans les secteurs éligibles au titre de l'article 199 undecies B.

Il est modifié dans des conditions analogues à l'article 199 undecies B :

- application du I modifié de l'article 199 undecies B (avec en conséquence l'inclusion de la recherche dans les activités éligibles) ;
- précision quant à la définition de la base éligible et plafonnement de celle-ci pour les projets portant sur les énergies renouvelables, naissance de l'avantage fiscal en cas de construction d'immeuble ;
- défiscalisation du câble sous-marin ;
- respect par l'exploitant et l'investisseur de leurs obligations fiscales et sociales, dispositif de contrôle des obligations de l'exploitant ;

- liaison de l'avantage fiscal dans les COM à la signature d'une convention avec l'État.

➤ Sanctions (art 5 et 6)

Dans le cas d'un investissement externalisé par le biais d'un contrat de location à une entreprise exploitante, une partie (les 3/4 pour les déductions fiscales, la moitié pour les réductions) de l'avantage fiscal est rétrocédée à l'entreprise locataire. Le non-respect de l'engagement d'utiliser le bien défiscalisé dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne la durée, entraîne l'application à la charge de l'exploitant d'une amende égale à la moitié de la rétrocession.

En cas de déclaration frauduleuse en vue d'obtenir un agrément, une sanction est encourue que l'agrément ait été délivré ou non.

3. Refonte du régime des exonérations de cotisations patronales dans les DOM (art 8 et 9)

➤ Le système mis en place par la LOPOM

Il s'appliquait dans les quatre DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon mais ne concernait pas les autres collectivités d'Outre-mer.

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 à l'Outre-mer était accordée pour toutes les rémunérations quel que soit leur niveau.

Fonctionnant comme une franchise pour les entreprises, elle était **totale sur la partie des salaires allant selon les secteurs jusqu'à 1,3 SMIC** (pour les entreprises de dix salariés au plus quel que soit leur secteur ou de 50 salariés au plus dans le BTP), **1,4 SMIC** (pour les entreprises des secteurs exposés à la concurrence comme l'industrie, la pêche, les TIC...) et **1,5 SMIC** (pour les entreprises du tourisme et de l'hôtellerie).

➤ Ce dispositif est revu pour les DOM à deux égards :

- la réforme, « **par souci de simplification** », crée un **plafond unique** de 1,4 SMIC applicable à toutes les entreprises actuellement exonérées ;
- le plafond de 1,4 SMIC constitue le point de départ d'une exonération linéairement dégressive qui **s'annule totalement lorsque le salaire atteint 3,8 fois le SMIC**.

S'il diminue les avantages liés aux exonérations de cotisations patronales, le projet actuel souhaite néanmoins « *maintenir un dispositif différencié de celui applicable en métropole, compte tenu des handicaps structurels des DOM* ».

➤ La réforme ne s'applique pas à Saint-Pierre-et-Miquelon qui continue à être régi par les dispositions de la LOPOM.

4. Mise en place d'aides diverses de soutien à l'économie

➤ Aide aux intrants et aux extrants (art 7)

Compte tenu des coûts de fret qu'elles doivent supporter, du fait de leur éloignement de la métropole, **une aide sera accordée aux entreprises des DOM à l'exclusion de celles des secteurs de l'automobile, des fibres synthétiques, de la sidérurgie ou des industries charbonnières**. Cette aide viendra compléter l'aide européenne créée au bénéfice des RUP **pour compenser les surcoûts**.

50 % seront financés par l'aide européenne, l'État et les régions prenant en charge la part restante.

Le coût couvert est celui de l'acheminement des intrants et extrants en provenance du DOM ou de la métropole vers le DOM ou la métropole. Le coût pris en compte est un forfait calculé sur la base du moyen de transport le plus économique et de la voie la plus directe.

➤ Dispositions ponctuelles

- Création d'un mécanisme de **subvention à l'exploitant pour faciliter la rénovation des petits hôtels** situés dans les DOM (moins de 60 chambres) qui ont souvent plus de 20 ans, connaissent des difficultés de trésorerie, ont eu peu recours à la défiscalisation, celle-ci ne couvrant au demeurant qu'une partie des besoins (30 %) et les banques étant réticentes à prêter le complément (art 10).
- Exonération de droits d'enregistrement pour les rachats de parts concernant les **hôtels issus de la loi Pons**, en multipropriété, pour lesquels une réhabilitation ne peut être entreprise sans l'accord de l'ensemble des copropriétaires (art 11).
- **Réforme de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR)** pour lui donner une base légale et la pérenniser mais aussi la recentrer sur l'aide à l'investissement. La procédure sera réservée aux biens d'investissement neufs, acquis ou importés ou faisant l'objet d'une « livraison à soi-même ». Elle bénéficiera aux assujettis à la TVA qui disposent d'un établissement stable en Guadeloupe, Martinique ou à La Réunion. La taxe pourra être déduite alors que l'acquisition ou l'importation en a été exonérée. À défaut d'imputation, elle pourra être remboursée (art 12).
- Création d'un **fonds exceptionnel d'investissement** pour la réalisation d'équipements publics structurants non programmés dans le cadre des contrats de projets. Ce fonds doit être alimenté par les économies réalisées par les réformes structurelles mises en œuvre Outre-mer et son montant fixé à l'occasion de chaque loi de finances (art 13).

5. Relance de la politique de logement social Outre-mer (art 14 à 23)

Le projet de loi vise à développer le logement social (du fait de la pression démographique, 80 % de la population des DOM est éligible aux logements sociaux), l'objectif étant d'augmenter sensiblement les constructions (25 % au minimum). Le seul outil budgétaire, la LBU, étant insuffisante pour répondre à cette forte demande, le projet de loi complète l'aide à la pierre par un mécanisme de **défiscalisation du logement social**, inspiré du dispositif de défiscalisation à l'IR des investissements productifs (nouvel article 199 undecies C).

La réduction d'impôt sur le revenu pour l'investisseur est de 50 % dès la première année. L'opérateur bénéficiera d'une rétrocession de 60 % de cet avantage fiscal pour réaliser l'opération, mais la base éligible étant plafonnée à 1200 € le m², il devra toujours recevoir un apport en subvention de l'État.

Les sociétés HLM pourront bénéficier du nouveau dispositif (art 14). Les logements très sociaux continueront d'être financés par dotation budgétaire, compte tenu de la spécificité de leurs besoins.

La **défiscalisation de l'article 199 undecies A relative au secteur libre est supprimée** immédiatement en ce qui concerne l'acquisition ou la construction de la résidence principale de l'investisseur, elle s'étalera sur deux ans pour le secteur locatif libre et intermédiaire (art 17). En revanche, le projet de loi - qui maintient la défiscalisation à l'IS au titre de l'article 217 CGI pour le logement intermédiaire - ouvre également la défiscalisation à l'IS à la **location-accession**.

Il **réévalue l'allocation logement** (art 20) dans les DOM et à Saint-Martin de sorte que le montant restant à la charge du locataire soit identique dans ces collectivités et en métropole et aligne les barèmes de l'AL en foyer sur ceux de la métropole. À cette occasion, le CES constate que le montant de l'allocation logement est insuffisant à Mayotte et que cette aide n'existe pas à St Pierre et Miquelon.

Des mesures complémentaires visent à faciliter la remise sur le marché de logements vacants (art 14 à 16), à céder gratuitement aux communes et bailleurs sociaux des terrains non occupés en vue de la réalisation de logements sociaux ou d'équipements d'intérêt public (art 21) et à renforcer les moyens des agences des 50 pas chargées de régulariser les occupations foncières spontanées aux Antilles, notamment grâce à la revalorisation du plafond de la taxe spéciale d'équipement (art 22 et 23).

6. Rationalisation des mesures en faveur de la continuité territoriale (art 24)

Le projet de loi globalise dans un **fonds unique de continuité territoriale** les crédits jusqu'alors répartis entre le passeport mobilité spécifique aux étudiants et l'aide à la continuité territoriale en faveur des personnes résidant Outre-mer, tout en maintenant la distinction entre les deux dispositifs.

Le fonds est destiné à financer sur la base d'un forfait une partie du titre de transport. L'aide est soumise à une éligibilité sous plafond de ressources. L'État déléguera la gestion de l'aide à la continuité territoriale aux collectivités si elles en font la demande et abondent les crédits de l'État dans la proportion minimum de 50 %. Le projet de loi pose en outre les bases législatives permettant le recueil de données sur les tarifs réels auprès des transporteurs aériens desservant les DOM.

7. Autres mesures

La commission d'évaluation est officialisée. Des mesures juridiques sont prévues dans le projet de loi lui-même : la lutte contre les discriminations dont sont victimes les ultramarins en métropole, des sanctions renforcées contre l'orpaillage illégal en Guyane, la promotion de la France d'Outre-mer dans les programmes audiovisuels. Le projet autorise enfin le gouvernement à prendre des ordonnances pour actualiser le droit Outre-mer.

B - LE CHIFFRAGE

Selon les informations fournies par le secrétariat d'État à l'Outre-mer, la mise en œuvre du projet de loi coûterait environ 100 M€ par an. Ainsi en 2009, les coûts supplémentaires se monteraient à 359,2 M€ et proviendraient :

- d'une part, à hauteur de 257,7 M€ des mesures en faveur des entreprises dans le cadre des ZFGA (217,2 M€), de l'aide aux intrants (27 M€) et de la réforme de la rénovation hôtelière (13,5 M€),
- d'autre part, à hauteur de 92,5 M€ des mesures en faveur du logement résultant de la réforme de la défiscalisation « logement social » (55 M€) et de mesures réglementaires (22 M€) auxquelles s'ajoutent la réforme de l'allocation logement (14,5 M€) et les dispositions sur l'indivision (1 M€).
- enfin 9 M€iraient à la lutte contre la fracture numérique.

Les économies réalisées seraient de 260,9 M€ imputables à :

- la réforme des exonérations de cotisations patronales (150 M€) ;
- la réforme de la TVANPR (100 M€) ;
- la réforme de la navigation de plaisance (10 M€) ;
- la suppression de mesures emploi (0,9 M€) ;

Soit un solde de 98,4 M€ Pour les années suivantes, ce solde passerait à 115 M€en 2010 et 109 M€en 2011.

En ce qui concerne plus particulièrement le logement, la LBU devrait rester constante (autour de 200 M€), l'augmentation des coûts provenant essentiellement de la défiscalisation (de 55 M€ prévus en 2009 à 109 M€ en 2011).

Tableau 8 : Estimation du coût supplémentaire des mesures du projet de loi de programme

	2008 dépenses économies	2009 dépenses économies	2010 dépenses économies	2011 dépenses économies				
ENTREPRISES hors "sectoriel"	9,0 9,0	257,7 7,7	250,0 7,7	257,7 7,7				
balance	9,0 0,0	257,7 7,7	250,0 7,7	257,7 7,7				
ZFGA	0,0 0,0	217,7 100,0	0,0 0,0	217,7 100,0				
dont Exo IS	0,0 0,0	100,0 50,0	0,0 0,0	100,0 50,0				
dont Exo TP	0,0 0,0	50,0 67,2	0,0 67,2	50,0 67,2				
dont Exo TFB	0,0 0,0	67,2 27,0	0,0 27,0	67,2 27,0				
aide aux intrants	9,0 0,0	27,0 13,5	0,0 0,0	27,0 13,5				
réforme rénovation hôtelière réduite	0,0 0,0	13,5 0,0	0,0 150,0	0,0 150,0				
réforme des exonérations de charges	0,0 0,0	0,0 100,0	150,0 0,0	0,0 100,0				
réforme TVA NPR	0,0 0,0	100,0 0,0	0,0 100,0	0,0 100,0				
LOGEMENT	0,0 0,0	92,5 92,5	0,0 109,1	0,0 103,1				
balance	0,0 0,0	92,5 55,0	0,0 71,0	103,1 109,0				
réforme défiscalisation logement	0,0 0,0	55,0 22,0	0,0 22,0	44,0 22,0				
mesures réglementaires	0,0 0,0	22,0 14,0	0,0 14,0	0,0 14,0				
allocation logement forfait charges SEOM	0,0 0,0	14,0 0,5	0,0 1,1	0,0 1,1				
allocation logement foyer	0,0 0,0	0,5 1,0	1,1 1,0	0,0 1,0				
GIP indivision								
AUTRES REFORMES (sectoriel-emploi)	9,0 0,0	9,0 0,0	10,9 0,0	9,0 0,0				
Consolidation de la formation professionnelle	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0	0,0 0,0				
suppression de mesures emploi	0,0 0,0	0,0 0,9	0,0 0,9	0,0 0,9				
mesures fracture numérique	9,0 0,0	9,0 0,0	0,0 9,0	0,0 9,0				
réforme défiscalisation plaisance	0,0 0,0	0,0 10,0	0,0 10,0	0,0 10,0				
Total	18,0 18,0	359,2 98,4	260,9 260,9	375,8 115,0				
BILAN								
LBU 2008 cp		200,0	200,0	200,0				
financement logement au total en cp		277,0	293,0	331,0				
dont RHI, accession, rénovation... en CP		88,0	88,0	81,0				
	dépenses	économies	dépenses	économies	dépenses	économies	dépenses	économies
balance fiscale	9,0	0,0	281,2	110,0	297,2	110,0	335,2	154,0
	9		171,2		187,2		181,2	
balance budgétaire	9	0	77	150,9	77,6	150,9	77,6	150,9
	9		-73,9		-73,3		-73,3	

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Le CES a eu connaissance d'autres estimations réalisées par les professionnels locaux qui s'écartent, et de façon sensible, de l'estimation globale fournie par le Secrétariat d'État à l'Outre-mer.

C'est pourquoi le CES souhaite vivement qu'un chiffrage plus précis soit réalisé, indiquant notamment la méthode utilisée pour parvenir aux différents résultats tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses supplémentaires.

Il souligne néanmoins que le coût supplémentaire imputable au projet de loi est relatif quand on le compare aux dépenses totales consacrées à l'Outre-mer en 2008 : les dépenses fiscales s'élèvent à 2,8 milliards d'euros, les deux programmes « Emploi Outre-mer » et « Conditions de vie Outre-mer » du projet de loi de finances coûtent 1,9 milliard d'euros.

III - LES OBSERVATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A - L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET LA PHILOSOPHIE DU PROJET

Le projet de loi se situe dans le prolongement des mesures antérieures, notamment en tenant compte du souci de pérennité qu'avait exprimé la LOPOM. Ainsi l'innovation principale, les zones franches globales d'activités dans les DOM, pour rester en cohérence avec les dispositions de la LOPOM relatives à la défiscalisation et applicables jusqu'au 31 décembre 2017, sont mises en place pour 10 ans.

Les auteurs du projet estiment que les transferts financiers ont atteint leur limite sans permettre de traiter les problèmes de fond des économies ultramarines. Le projet est présenté comme un projet fondé sur un développement endogène dans lequel l'insertion régionale devient un objectif majeur. Il prend en compte la persistance de difficultés dans ces territoires tout en reconnaissant que la situation de chacun d'entre eux est différente.

Reposant sur la valorisation des atouts de chaque collectivité d'Outre-mer, sur la promotion des initiatives locales et sur le recentrage des politiques publiques, il est défini comme un projet d'équilibre entre l'incitation qui est renforcée dans des secteurs porteurs et la rationalisation par la refonte de certaines mesures. Son succès repose sur la responsabilité des acteurs.

Le projet cherche d'abord à améliorer la compétitivité des entreprises et à soutenir le développement des investissements à travers la création des zones franches globales d'activités et le maintien des mesures de défiscalisation. Il effectue un redéploiement au sein des mesures en faveur des entreprises pour des raisons d'efficacité et de « moralisation ».

Ainsi le projet de loi cherche à limiter les dérives en matière de défiscalisation et choisit d'opérer un rééquilibrage entre les exonérations fiscales et les exonérations de cotisations patronales dont le fonctionnement n'a pas toujours été optimal. En réorientant la défiscalisation en faveur du logement vers le logement social et en écartant les hauts salaires du bénéfice des exonérations de cotisations patronales, il accentue son caractère social.

Le projet de loi ne constitue pas seulement un projet économique mais se place aussi au cœur des réalités quotidiennes des populations. Il fait une place importante au logement social, essentiel compte tenu de l'importance de la population éligible à ce type de logement. Il améliore le dispositif de continuité territoriale et prend des dispositions de nature à lutter contre la fracture numérique. Il officialise le dispositif d'évaluation.

Il tient davantage compte des spécificités de chaque territoire puisqu'aux dispositions antérieures (taux de défiscalisation majoré pour la Guyane, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon ou Wallis-et-Futuna, allègement d'impôts sur le revenu plus important en Guyane que dans les trois autres DOM, absence de TVA en Guyane...), il ajoute dans les DOM des zones franches globales d'activités prévoyant des exonérations d'impôts différencierées selon les territoires.

Il a été élaboré dans le cadre d'une concertation en amont ; c'est avec les responsables locaux que devaient être déterminés les secteurs où le soutien de l'État méritait d'être renforcé.

Le Conseil économique approuve la philosophie générale du projet de loi qui ne se limite pas à des mesures de défiscalisation mais prend en compte les conditions de vie des habitants de l'Outre-mer.

Il estime toutefois :

- que les mesures fiscales et les exonérations de cotisations patronales, aussi utiles soient-elles, n'arriveront pas à elles seules à permettre une réelle attractivité économique au sein de leur zone géographique de nos collectivités d'Outre-mer, « *riches dans un environnement pauvre* » ;
- que le texte doit être **replacé dans une perspective plus vaste intégrant l'ensemble des questions du développement économique et social de l'Outre-mer** - cohésion et progrès social, formation, santé, équipements, structure des rémunérations, moyens des collectivités, etc. ;
- que ce texte marque une inflexion **dans certains domaines** et accroît la **complexité** du système : cela justifie la crainte des acteurs locaux, notamment celle des salariés, les organisations syndicales en tant que telles n'ayant pas été associées à la concertation menée en amont ;

- que si certaines de ses dispositions peuvent avoir des conséquences négatives sur les ressources des collectivités locales, le projet de loi n'en représente pas moins **un outil au service du développement de l'Outre-mer.**

Le CES rappelle qu'à maintes reprises, il avait souhaité que les efforts de l'État s'appuient davantage sur les démarches initiées localement et que soient mises en place de véritables stratégies territoriales. Pour lui, ces stratégies doivent être fondées sur des projets de territoire clairement définis, issus d'une réflexion approfondie et partagée par les acteurs locaux, et inscrits dans des schémas de développement.

Il souligne aussi la nécessité de renforcer les partenariats État/collectivités locales et les synergies entre les aides de l'État et celles émanant de l'Union européenne. D'une manière générale, puisque le texte est présenté comme un projet fondé sur la responsabilisation des acteurs locaux, il considère que toute aide devrait être assortie d'une obligation de résultats et d'engagements de la part de son bénéficiaire, dont le non respect pourrait donner lieu à des sanctions.

B - DES AVANCÉES

1. Un complément au dispositif de défiscalisation en faveur de la rénovation hôtelière

Seuls quelques grands hôtels ont utilisé le dispositif de défiscalisation. Le CES avait attiré l'attention sur la situation des petits hôtels qui ont souvent de graves difficultés de trésorerie, notamment ceux issus de la loi Pons dont la situation de multipropriété pose des problèmes de gestion, et pour lesquels l'avantage fiscal ne s'est pas révélé déterminant.

Considérant que, pour être rénové un hôtel devait d'abord être vendu à un investisseur puis racheté, le CES avait suggéré d'inclure le rachat de l'hôtel à rénover dans le champ de la défiscalisation.

Ne retenant pas cette suggestion, le projet de loi a néanmoins mis en place une aide spécifique, plafonnée à 5 000 € par chambre, en faveur des exploitants qui réalisent directement des travaux de rénovation dans les hôtels de moins de 60 chambres qu'ils soient propriétaires ou non. Cette subvention permet un premier apport en trésorerie qui vient en amont de la défiscalisation. Par ailleurs pour les hôtels relevant de la loi Pons, une exonération des droits d'enregistrement allègera le coût du rachat des parts à la condition que l'acquéreur prenne l'engagement d'affecter l'immeuble à une exploitation hôtelière pendant au moins 5 ans.

Le CES approuve ces dispositions d'autant que l'état de ces hôtels et la passivité de leurs propriétaires ont souvent conduit à la vente des établissements, à leur changement de destination (vers le parc privé), parfois à leur destruction et à des suppressions consécutives d'emplois. Il approuve également l'innovation par laquelle l'aide est réservée à l'exploitant même s'il n'est pas propriétaire.

Le CES s'interroge néanmoins sur la nécessité de ne retenir que les hôtels de moins de 60 chambres dans la mesure où le nombre de chambres n'est pas significatif de la petite hôtellerie Outre-mer (il existe des hôtels de 30 chambres et de quatre étoiles qui ont un chiffre d'affaires supérieur à certains hôtels beaucoup plus grands). Le vrai problème souligné par les professionnels du secteur de l'hôtellerie ne serait pas le seuil mais le montage fiscal (pleine propriété à l'IS ou multi-propriété à l'IRPP). Pourquoi alors ne pas réserver la subvention aux hôtels en multipropriété soumis à l'IRPP qui n'ont pas la trésorerie nécessaire pour amorcer la rénovation ? Toutefois le CES estime que la vigilance doit être de règle afin que les propriétaires ne laissent pas leur bien se dégrader pour bénéficier des aides à la réhabilitation.

Le CES se félicite en outre que le tourisme, déjà bénéficiaire de la défiscalisation et du dispositif d'exonération de cotisations patronales, soit aussi l'un des domaines d'activité prioritaires choisis par la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion au titre des ZFGA, compte tenu des difficultés que connaît ce secteur.

Cependant selon nombre d'acteurs locaux, l'ampleur des avantages nouveaux offerts au secteur du tourisme doit être relativisée. Ainsi la disparition du taux bonifié d'exonération de cotisations patronales dont il bénéficiait (1,5 SMIC) va accroître les coûts de fonctionnement des entreprises. Dans le cadre des ZFGA, le plafonnement à 50 000 € de l'abattement relatif à l'exonération de TP est faible comparé aux bases taxables dans l'hôtellerie tout comme l'exonération d'IS est illusoire quand on sait que peu d'entreprises du secteur sont imposables à l'IS. S'y ajoute la baisse du taux de défiscalisation applicable à la navigation de plaisance qui va poser des problèmes non seulement au secteur du tourisme mais aussi aux chantiers navals métropolitains. Il existe un risque que ces mesures entraînent une délocalisation de l'exploitation de la navigation de plaisance vers les îles voisines non françaises.

Le CES rappelle en outre la nécessité, pour soutenir le tourisme Outre-mer, de prendre en compte des facteurs plus qualitatifs, tenant moins aux opérateurs qu'aux produits, et qui appellent des mesures autres que financières ou fiscales.

2. Une large prise en compte du secteur de la recherche

Ce secteur est désormais inclus dans le champ de la défiscalisation. Par ailleurs, l'ensemble des entreprises du secteur ainsi que celles qui mènent un programme de recherche avec une université ou un organisme de recherche sont éligibles aux exonérations fiscales mises en place dans les zones franches globales au taux bonifié de 80 %. **Ces innovations vont dans le sens des souhaits qu'avait formulés le CES qui suggérait l'abrogation du d/ du I de l'article 199 undecies B du CGI et l'instauration d'une aide spécifique en faveur de la recherche.**

Elles sont essentielles pour l'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. La R&D doit contribuer à créer Outre-mer des industries innovantes à forte valeur ajoutée et leur donner un avantage comparatif dans leur environnement régional. Le CES rappelle que dans l'avis qu'il vient de rendre sur l'enseignement supérieur et la recherche, il suggère que la recherche Outre-mer soit développée sur des créneaux porteurs (mer, biodiversité...), fondés sur les spécificités de chacun des territoires et en liaison avec les pays de leur environnement géographique.

Il regrette que, contrairement aux dispositions relatives aux ZFGA, la défiscalisation en faveur de la recherche ne fasse pas l'objet des précisions qui paraissaient nécessaires. Elle devrait notamment conduire à **faire bénéficier les campagnes expérimentales de pêche du dispositif de défiscalisation.**

3. Des mesures nouvelles pour réduire la fracture numérique

Ces mesures concernent, outre l'application aux entreprises œuvrant dans le secteur des TIC à La Réunion des exonérations fiscales liées aux zones franches globales d'activités, l'éligibilité du financement des câbles sous-marins à la procédure de défiscalisation. En effet si les collectivités locales ont fait progresser leurs réseaux internes, le déficit et le coût des liaisons haut débit avec le reste du monde demeurent un problème crucial pour l'Outre-mer. Plusieurs projets sont susceptibles d'être retenus comme Hawaï-Tahiti, SPIN (boucle Nouvelle-Calédonie-Wallis-et-Futuna-Polynésie française)...

Considérant que pour les territoires ultramarins, les liaisons par câble sont indispensables et constituent notamment un facteur favorable au développement d'une recherche d'excellence, le CES approuve ces dispositions qui permettront enfin aux collectivités d'accéder aux hauts débits. Néanmoins fort de l'expérience de la métropole, il attire l'attention sur la nécessité d'un encadrement strict des conditions d'octroi de l'avantage fiscal pour ne pas courir le risque de doublons coûteux et inutiles.

4. L'amélioration de la continuité territoriale

L'aide spécifique mise en place en 2002 en faveur des étudiants - le passeport mobilité - a rencontré un grand succès, mais les dotations budgétaires se sont révélées en retrait par rapport au coût réel et donc aux besoins. Quant à la dotation de continuité territoriale créée par la LOPOM, le dispositif a fonctionné en-deçà des ambitions initiales, notamment parce qu'il n'a pas été cofinancé comme prévu par les collectivités locales et l'Union européenne.

Le projet de loi rationalise, moralise et encadre l'aide à la continuité territoriale, ce dont on ne peut que se féliciter. Le CES espère qu'en favorisant une meilleure utilisation des fonds, ces dispositions permettront de dégager des crédits. Il émet toutefois des doutes sur l'intérêt que trouveront les collectivités à réclamer la gestion du dispositif à la condition de devoir abonder les crédits de l'État, et en conséquence sur l'importance de l'amélioration que le nouveau dispositif pourrait entraîner en matière de financement. Dans l'hypothèse où les collectivités ne demanderaient pas à prendre en charge cette gestion, l'État devra gérer lui-même le fonds. En même temps, les nouvelles dispositions permettront de clarifier la responsabilité de chacun dans la répartition des aides à la continuité territoriale.

Par ailleurs, aux termes du projet de loi, la continuité territoriale est prise en compte non seulement pour les liaisons de chaque collectivité avec la métropole, mais aussi pour les liaisons entre collectivités d'une même zone géographique ou à l'intérieur d'une même collectivité en raison des difficultés particulières d'accès à son territoire sans que soient précisées la nature des liaisons et le mode de transport considéré. **Cette extension de la notion constitue une avancée par rapport à la LOPOM qui visait uniquement les liaisons aériennes entre l'Outre-mer et la métropole. Elle correspond à la demande qu'avait formulée le CES en 2003 de voir le dispositif étendu aux liaisons inter-îles et aux liaisons intérieures dans les territoires étendus ou d'accès difficile.**

À noter que le dispositif sera complété par les mesures de défiscalisation et d'exonérations fiscales liées aux ZFGA dont bénéficieront les entreprises de transport et par le dispositif d'exonération de cotisations patronales puisqu'en seront bénéficiaires :

- les entreprises de transport aérien assurant la liaison entre la métropole et les DOM, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, ou la liaison entre ces départements ou collectivités ou encore assurant leur desserte intérieure ;
- les entreprises assurant la desserte maritime et fluviale de plusieurs ports de chacun des DOM, de Saint-Martin ou la liaison entre les ports de Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ou la liaison entre les ports de La Réunion et de Mayotte.

Enfin, si l'aide à la continuité territoriale constitue une **aide aux personnes**, en ce qui concerne les **marchandises**, l'aide sur le coût du fret des intrants et extrants devrait compenser les surcoûts supportés par les entreprises du fait de leur éloignement. **Il s'agit d'une excellente disposition** dont on peut toutefois regretter qu'elle soit trop imprécise et ne semble s'appliquer qu'aux DOM, seuls bénéficiaires du FEDER, et non à l'**ensemble des collectivités d'Outre-mer, comme cela serait pourtant souhaitable.**

5. L'officialisation de la commission nationale d'évaluation

Lors de l'évaluation qu'il avait conduite en 2006, le CES avait été interrogé parallèlement à d'autres missions d'audit et ne participait pas à la commission d'évaluation qui avait réalisé la synthèse de ces travaux.

Officialisant le dispositif, le projet de loi crée une commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'État Outre-mer qui sera assistée d'un comité d'experts et pourra consulter les organisations syndicales et professionnelles. **Le CES estime que la consultation des partenaires sociaux ne doit pas constituer une simple possibilité mais une obligation.**

Le CES estime en outre que, compte tenu de ses missions et de sa composition, lui-même doit aussi pouvoir se prononcer, tout comme d'ailleurs les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) des collectivités d'Outre-mer. **C'est pourquoi, sans prétendre à être représenté *es qualité* au sein de la commission d'évaluation ou du comité d'experts, il demande en revanche à être systématiquement saisi des évaluations à venir sur les lois de programme concernant l'Outre-mer, comme il l'a été pour la LOPOM.**

À cet égard, le CES souhaite pouvoir disposer, au même titre que la commission d'évaluation et le comité d'experts, de toutes les données et informations lui permettant de se prononcer. Il rappelle également son souhait que l'appareil statistique de l'Outre-mer soit modernisé de façon à parvenir à la production de données fiables, rapides et comparables et à la définition d'indicateurs spécifiques permettant d'évaluer l'ensemble des mesures de la loi de façon complète et objective. Un groupe de travail a d'ailleurs été mis en place au CNIS à cet effet et a défini les bases d'une amélioration de l'information statistique.

C - DES INCERTITUDES, DES CONTRADICTIONS ET DES LACUNES

1. De nombreuses interrogations sur les zones franches globales d'activité

Présentées comme la principale innovation du projet de loi, les zones franches globales d'activités ont pour but de créer un véritable « choc de croissance » dans les secteurs à forte valeur ajoutée (environnement, tourisme, énergies renouvelables pour les plus emblématiques). Elles devraient permettre d'améliorer la compétitivité des entreprises, faciliter les échanges commerciaux avec les pays de leur zone géographique et induire des effets positifs pour

l'emploi. Elles font une place appréciable à la recherche et à la transformation sur place des produits importés. Liées à des mesures pour la formation professionnelle, elles devraient favoriser le développement d'une offre de formation professionnelle adaptée aux besoins de chaque DOM.

Pour le CES, cette disposition présente l'avantage de permettre de mieux tenir compte des spécificités locales et de fonder le décollage des DOM sur les secteurs les plus porteurs pour chaque département.

Il observe néanmoins que :

- l'appellation « zones franches » n'est pas complètement justifiée puisque les abattements sont partiels et plafonnés et que seuls certains secteurs bénéficient des exonérations ; de ce fait, le dispositif est moins attractif pour les investisseurs que l'appellation pouvait le laisser penser ;
- le dispositif des ZFGA ne tient pas compte de certaines situations internes : ainsi la structuration de la Guadeloupe en archipel est génératrice de surcoûts pour l'ensemble des entreprises du département, problème auquel l'instauration pour les petites îles du taux bonifié n'apporte pas de solution réelle ;
- l'abattement est plafonné de la même façon quel que soit le taux, simple de 50 % ou bonifié de 80 % (150 000 € par an et par entreprise pour l'IS ou l'IRPP et 50 000 € par an et par exploitation pour la taxe professionnelle) ; cela réduit très sensiblement l'effet de majoration à 80 % de l'abattement fiscal pour les secteurs prioritaires ;
- seuls les secteurs concernés par la défiscalisation et visés à l'article 199 undecies B bénéficieront des ZFGA ; de ce fait, le commerce de proximité n'est pas pris en compte bien qu'il concerne pourtant une majorité des entreprises dans ces départements ; secteur créateur d'entreprises, mais fortement exposé à la concurrence de la grande distribution, il manque des moyens nécessaires pour jouer son rôle de proximité ; or ce rôle peut être essentiel dans la reconquête des centres villes et la restructuration des bourgs ;
- l'environnement est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics ; dans le cadre du développement durable, il se trouve très lié à l'énergie ; avec ses projets Réunion Verte et Réunion 2030, La Réunion est en pointe dans ce domaine ; malgré cela et contrairement aux Antilles, ce secteur n'a pas été retenu à La Réunion comme domaine d'activités prioritaire.

Le CES estime donc qu'il serait opportun que la loi opère un redéploiement à enveloppe constante au sein du dispositif des ZFGA afin de :

- **mieux prendre en compte les spécificités territoriales**, notamment la question de la double insularité en Guadeloupe ;
- **soutenir davantage les entreprises éligibles au taux bonifié** en relevant, voire en supprimant, les plafonds qui leur sont applicables ;
- **faire de l'environnement une priorité dans l'ensemble de DOM** : ainsi l'énergie pourrait être remplacée par un domaine d'activité stratégique plus large intitulé « Contribution au développement durable », comprenant à la fois l'énergie et l'environnement de telle sorte que dans les trois DOM - Martinique, Guadeloupe et Réunion, deux des trois secteurs éligibles au taux bonifié soient tourisme et contribution au développement durable.
- **considérer comme domaines d'activité prioritaires des secteurs stratégiques pour l'avenir de ces territoires : les TIC aux Antilles, ainsi que l'agronutrition à La Réunion.** Le secteur agro-industriel constitue en effet le premier secteur économique réunionnais. Cette priorité s'inscrirait ainsi en cohérence avec la réflexion concertée des acteurs locaux et avec la création du pôle de compétitivité Qualitrop basé sur l'innovation dans l'agronutrition ;
- **intégrer le commerce de proximité à certaines conditions** : à l'instar des activités de services aux entreprises, les commerces de moins de 11 salariés, notamment les petits commerces ruraux, pourraient être ajoutés dans le dispositif des ZFGA et bénéficier du taux de base, sous réserve de lier le bénéfice de l'aide aux sociétés qui investissent et qui maintiennent ou créent des emplois. Cela pourrait pallier la désertification commerciale des centres villes et des bourgs et contribuer au maintien de la cohésion sociale.

Le CES reconnaît toutefois que nombre de différenciations ont déjà été introduites au sein du dispositif (entre les secteurs et les zones, les taux, les conditions liées au nombre d'employés, au chiffre d'affaires) et qu'en ajouter risque d'entraîner des difficultés d'application pour les entreprises et les collectivités. À noter aussi que le gel des valeurs de la taxe professionnelle à celle atteinte en 2008 pour le calcul de la compensation versée par l'État aux collectivités locales affectées par les abattements de taxe risque de poser des problèmes de niveau de ressources aux collectivités.

Enfin, **s'il approuve l'obligation d'affecter une partie de l'avantage fiscal à des dépenses de formation professionnelle**, il soulève la question des **fonds qui pourraient être inutilisés dans certains programmes de formation**. Peut-être faudra-t-il envisager soit de les reverser à des organismes collecteurs agréés, soit de les mutualiser au sein d'un fonds régional, soit de les

réaffecter à d'autres territoires domiens. En tout état cause, il convient de prévoir qu'un contrôle de l'utilisation des fonds soit systématiquement réalisé.

2. Le renforcement des mesures en faveur du logement social et la disparition de la défiscalisation du logement libre

Ajoutée aux exonérations fiscales existantes (taux réduit de TVA pour les opérations de logements locatifs sociaux et très sociaux dans les DOM hors Guyane), la rénovation du dispositif de défiscalisation au profit du secteur social est un point important du projet de loi. Outre sa justification sociale, elle devrait permettre de mettre fin à des dérives qui avaient été dénoncées (logements inadaptés, souvent trop petits, renchérissement du coût du foncier, détournements de procédures...). Elle s'accompagne de la revalorisation du forfait de charges locatives dans les DOM qui devrait quant à elle conduire à une diminution de l'effort des ménages concernés par l'allocation logement qui ont souvent des ressources plus modestes que dans le parc social locatif de la métropole. Demandée par le CES en 2004, elle concernerait 171 000 personnes et serait de 30 % la première année.

Les mesures en faveur du logement social témoignent d'une volonté de mieux satisfaire les besoins en logements, essentiels pour la grande majorité des habitants de l'Outre-mer. Une réorientation partielle du dispositif de défiscalisation du secteur libre vers le secteur social faisait d'ailleurs partie des recommandations du CES lors de l'évaluation de 2006. C'est pourquoi, dans leur principe, il est très favorable à ces mesures.

Le CES souhaite cependant que des précisions soient apportées sur certains points comme la prise en compte ou non du foncier dans le prix plafond de 1 200€/m² ou l'articulation de la défiscalisation avec la LBU. Il souligne que le nouveau système impose des adaptations, y compris réglementaires, qu'il conviendra de mettre au point dans les meilleurs délais. **En tout état de cause, la défiscalisation en faveur du logement social ne doit pas être une occasion pour réduire la LBU.**

Lors de son audition, le directeur du cabinet du secrétaire d'État à l'Outre-mer a indiqué que la LBU resterait constante et que la défiscalisation s'y ajouterait pour attirer de nouveaux opérateurs. De son côté, la loi DALO (droit au logement opposable) du 5 mars 2007 avait annoncé pour les DOM un programme de construction de 5 400 logements par an pendant 3 ans (2007-2008-2009). Le bouclage financier de ce programme suppose que l'on assure un niveau suffisant de LBU et que sa programmation soit inscrite dans la loi pour 3 ans.

En revanche, le CES rappelle qu'il n'avait pas demandé la disparition totale de la défiscalisation en faveur du secteur libre et intermédiaire, mais, à enveloppe égale, un rééquilibrage avec le secteur social. Les conséquences des mesures du projet de loi à l'égard du secteur libre et intermédiaire risquent d'être importantes :

- pour les ménages, souvent issus des classes moyennes, désireux d'acquérir leur résidence principale ;
- pour le secteur du BTP dont on peut prévoir une chute d'activité notable après 2009 ; le problème sera crucial pour les TPE locales et les artisans qui construisent des résidences individuelles ; ces entreprises auront du mal à se repositionner sur de nouveaux marchés ; va s'y ajouter la disparition de la TVANPR pour les matériaux de construction qui renchérira les coûts ;
- pour les collectivités d'Outre-mer où ce secteur constitue un des principaux moteurs de l'économie comme c'est le cas par exemple à Mayotte.

Considérant que l'existence à côté des logements sociaux d'un parc de logements en secteur libre et intermédiaire permet de favoriser la rotation dans le secteur social et de fluidifier le parcours résidentiel, le CES propose :

- **de maintenir la défiscalisation sur le logement intermédiaire avec un encadrement strict des plafonds** (plafond des ressources assez bas pour éviter que les logements soient utilisés par des ménages aisés et plafond de loyer sensiblement identique à celui des loyers sociaux, avec en contrepartie, pour que le dispositif reste rentable pour l'investisseur, un certain déplafonnement du coût de la construction) ;
- **de maintenir la défiscalisation sur l'habitation principale en pleine propriété en l'assortissant de conditions** (plafonnement du prix au m² comme actuellement avec la LOPOM, mais aussi plafonnement des ressources de l'investisseur, de la superficie du logement et de la surface du terrain au regard de la taille du ménage) **ou en la réservant aux primo-accédants** ;
- **d'étaler un peu plus dans le temps et en fonction des territoires la disparition de la défiscalisation du locatif libre** afin de permettre une transition plus facile avec le secteur social.

De la même manière, pour ne pas pénaliser le secteur de l'artisanat, la suppression de la TVANPR sur les matériaux pourrait être étalée sur plusieurs années.

Enfin, compte tenu de sa rareté, **la maîtrise du coût du foncier mérite une action urgente**. Le CES l'avait souligné à plusieurs reprises notamment dans son avis sur *Le logement dans l'Outre-mer français* rendu en 2004 et dans son évaluation de la LOPOM de 2006. **Il estime que les collectivités doivent être invitées à accentuer leur politique de réserves foncières**. À cet égard, il prend acte de ce que, lors de son audition, le directeur du cabinet du secrétaire d'État a indiqué que des mesures réglementaires compléteraient la loi et que des conventions seraient signées avec les maires de façon à les inciter à délivrer davantage de foncier pour les logements sociaux. **Il suggère que soit mis en place dans les collectivités où il n'existe pas un établissement public foncier**.

3. Le recentrage des exonérations de cotisations patronales sur les bas et moyens salaires et la structure de l'emploi Outre-mer.

Ce recentrage est une **remise en cause partielle** du dispositif précédent.

Le CES considère que :

- d'un côté, la baisse du coût du travail due au système sera toujours insuffisante pour permettre aux entreprises de faire face à la concurrence des pays voisins où le différentiel en termes de coût du travail est bien plus important - ce qui est particulièrement vrai dans le secteur du tourisme ;
- de l'autre, les exonérations ont néanmoins l'avantage d'alléger les charges des entreprises et, liées aux autres mesures, elles sont un élément de leur compétitivité. En outre, en obligeant les employeurs à déclarer leurs salariés, elles ont contribué à faire baisser le travail illégal dans nombre de secteurs (BTP, petit commerce ou transports routiers).

Le CES approuve le maintien du dispositif d'exonération de cotisations patronales au moins pour les bas salaires d'autant que les effets de seuil concernant le BTP, dont le CES avait demandé la disparition, ont été supprimés. En ce qui concerne **les hauts salaires au-delà de 3,8 SMIC, leur exclusion du système peut se concevoir**.

La question se pose toutefois pour les salaires intermédiaires.

Il faut rappeler que la tentative d'alignement sur le dispositif métropolitain lors du projet de loi de finances pour 2006 (l'allègement devait alors devenir nul pour les rémunérations supérieures à 2,2 ou 2,4 SMIC) avait été écartée car cet alignement avait été jugé trop important et pénalisant. Il ne tenait en effet pas compte d'une spécificité des entreprises d'Outre-mer qui, contrairement à celles de la métropole, sont sous-encadrées : une de leurs difficultés concerne justement le recrutement des personnels de l'encadrement intermédiaire dont elles ont besoin pour se développer.

Reste à savoir si la solution proposée par le projet de loi permettra de tenir compte des besoins en personnels d'encadrement intermédiaire. Pour les entreprises actuellement à 1,3 SMIC, le passage au plafond unique de 1,4 SMIC compensera légèrement la dégressivité. Pour les autres, la dégressivité s'appliquera dès le premier €: pour les salaires entre 1,4 SMIC et 3,8 SMIC, l'allègement déclinera de façon linéaire (de 100 % pour les salaires équivalents à 1,4 SMIC, l'exonération diminuerait de moitié pour ceux équivalents à 2,6 SMIC et disparaîtrait à partir de 3,8 SMIC).

Le CES souligne également que :

- d'une part, la dégressivité risque d'impacter le dialogue social, de freiner les politiques d'augmentation salariale et d'entraver l'ascension sociale des salariés,
- d'autre part, l'instauration du plafond unique à 1,4 SMIC va de façon paradoxale pénaliser les secteurs qui actuellement bénéficient de taux de déduction plus élevés et qui vont subir une augmentation de leurs cotisations alors que ce sont eux qui *a priori* ont le plus besoin d'être aidés.

C'est pourquoi le CES, sans s'opposer au nouveau système d'exonération de cotisations patronales, souhaite vivement que ses effets en soient soigneusement étudiés. **Peut-être un redéploiement au sein du dispositif permettrait-il de régler la question de l'emploi des cadres sans accroître notamment les coûts de la mesure** : par exemple, le champ d'application du dispositif pourrait être restreint pour le réservé aux professions non réglementées et en contrepartie **les seuils modifiés** :

- le seuil à partir duquel s'applique la dégressivité pourrait être relevé au-dessus de 1,4 SMIC,
- ou bien le seuil à partir duquel l'exonération deviendra nulle pourrait être repoussé au-delà de 3,8 SMIC,
- ou bien les deux seuils pourraient être déplacés vers le haut,
- ou bien encore la dégressivité pourrait être supprimée de sorte qu'à partir de 1,4 SMIC l'exonération reste stable pour devenir nulle à 3,8 SMIC.

Par ailleurs, s'il se félicite qu'une partie des exonérations d'IS prévues dans les zones franches globales d'activités doive être consacrée à des dépenses de formation professionnelle, le CES réitère aussi une proposition qu'il avait faite à plusieurs reprises de **faire de la formation professionnelle une condition de l'éligibilité de tout plan d'exonération de cotisations patronales présenté par les employeurs**.

4. L'alimentation du fonds d'investissement exceptionnel

Le CES remarque que le fonds d'investissement, mesure qui pourrait être bonne en soi, ne fait l'objet d'aucun chiffrage à l'instar des autres mesures et sera alimenté par des réformes dont la teneur est inconnue. Or rien n'interdit à une loi de programme de fixer un montant pour la durée de sa réalisation. **Le recours aux lois de finances annuelles rend aléatoire la mise en œuvre de ce fonds, d'autant qu'une partie de la ressource viendrait des économies réalisées par ailleurs (indexation, indemnités temporaires...).**

5. Le plafonnement de la défiscalisation des énergies renouvelables et le choix de l'énergie comme secteur structurant

Le projet de loi plafonne la base de défiscalisation : les dépenses en matière d'énergies renouvelables font l'objet d'une limitation par watt produit fixée par arrêté, variable selon les modalités de production de l'énergie. La production n'étant effective que lorsque l'investissement est réalisé, faut-il comprendre qu'il s'agit de la puissance installée ? Toujours est-il que l'encouragement à développer les énergies nouvelles, objectif clairement affiché par les pouvoirs publics, est fortement atténué par de telles dispositions.

Le CES estime qu'il n'y a pas lieu de traiter ce secteur différemment des autres et que c'est le montant de l'investissement effectif qu'il convient de prendre en considération. Si des bases devaient être déterminées, il conviendrait de fixer des bases défiscalisables stables et selon les types d'investissement (habitat, professionnel, collectivités...).

6. La non prise en compte de l'agriculture

L'agriculture participe à l'équilibre de l'Outre-mer et il est dommage qu'elle ne soit pas mieux valorisée dans le projet de loi. Le maintien et le développement des activités agricoles et agroalimentaires constituent de réels enjeux. Des mesures doivent être prises pour répondre aux besoins locaux, maîtriser l'offre foncière agricole et sauvegarder les cultures traditionnelles d'exportation.

7. L'interprétation de la loi et le contrôle de sa mise en œuvre

Le projet prévoit qu'en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et à Mayotte, le dispositif de défiscalisation national ne pourra continuer à s'appliquer que si une **convention fiscale « contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale »** est passée. Si une telle disposition se justifie, elle doit rester en rapport avec l'objectif du projet de loi qui est de stimuler les investissements. Aussi, une **clarification est-elle indispensable.**

Le CES avait constaté certaines lacunes dans la mise en œuvre de la défiscalisation. Notamment, la procédure d'agrément fait souvent l'objet d'une **interprétation très restrictive par la Direction générale des impôts (DGI)** qui, soucieuse de la bonne gestion des deniers publics, ne prend pas suffisamment en compte la situation réelle du secteur concerné. Ainsi en matière d'investissements nécessaires à l'exploitation des services publics industriels et commerciaux, elle retient les dossiers les moins coûteux au détriment du développement des territoires et des conditions de vie des populations.

Par ailleurs, procédure lourde et coûteuse, l'agrément incite les investisseurs à **scinder nombre de projets** pour y échapper, ce qui a souvent pour conséquence d'orienter l'aide vers des secteurs non prioritaires. Pour régler les litiges, la LOPOM avait mis en place une commission d'arbitrage à laquelle peu d'investisseurs ont eu recours. Pour ces raisons, le CES avait souhaité que la procédure d'agrément soit aménagée.

Le CES recommande à nouveau de clarifier la loi et de rendre les montages fiscaux plus faciles lorsque l'intérêt public est en jeu. Il demande également d'accroître la déconcentration des procédures et de donner plus de souplesse pour le financement des petits projets même lorsqu'ils sont réalisés dans un secteur sensible.

Il réitère aussi sa recommandation que **toute opération de défiscalisation, hors champ de l'agrément, fasse l'objet d'une déclaration, afin d'en améliorer la traçabilité**. Une telle déclaration, qui aurait un but essentiellement statistique, permettrait de mieux apprécier l'effet global de la défiscalisation et notamment de progresser dans la qualité de l'évaluation, et accessoirement dans l'exercice d'un contrôle de la régularité des investissements.

En ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre des mesures, le projet de loi prévoit la suppression des exonérations de cotisations patronales si les obligations déclaratives ne sont pas remplies ou si l'entreprise est condamnée pour fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre. Le projet, qui précise aussi les obligations fiscales et sociales des bénéficiaires de la défiscalisation sous peine de reprise, instaure également des sanctions. À cet égard, la répartition des responsabilités entre investisseurs et exploitants doit être clarifiée.

Le CES rappelle qu'en matière de défiscalisation, peu de reprises ont été prononcées sous la LOPOM, une des raisons en étant le manque de moyens d'une administration qui procède par sondages et a plus de mal à obtenir le respect des obligations déclaratives des bénéficiaires de l'aide Outre-mer qu'en métropole. Cela est vrai aussi en ce qui concerne les exonérations de cotisations patronales.

Il est donc d'autant plus urgent de donner aux administrations concernées des moyens de contrôle appropriés. Le CES estimait déjà en 2003 que « *la situation difficile de l'Outre-mer impose certainement un effort accru de la part de la métropole ; cet effort impose à l'Outre-mer une obligation de transparence* ».

*
* *

En conclusion, le CES rappelle qu'il a toujours approuvé un traitement particulier pour l'ensemble de l'Outre-mer, compte tenu de ses handicaps structurels, climatiques et d'un environnement social et économique fortement concurrentiel.

Le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer présente des avancées indéniables en termes de recherche, de TIC, de logement social, de continuité territoriale. Il met fin à des dérives imputables aux précédentes lois et procède à des ajustements justifiés et demandés lors de l'évaluation de la LOPOM. En même temps, certaines dispositions soulèvent des interrogations.

Le CES a formulé ses recommandations avec le souci à la fois d'écarter d'éventuelles conséquences négatives, de rendre les mesures plus efficaces et de mieux répondre aux besoins des habitants et des professionnels de l'Outre-mer. Il réitère son souhait à la fois d'un chiffrage précis des effets attendus de la loi et d'une évaluation régulière de l'impact de ses différents dispositifs sur le développement économique, l'emploi et le logement.

Il espère que les moyens en jeu suffiront à créer le choc de croissance annoncé : il considère ce projet de loi, enrichi par le CES, comme un levier économique qui devrait entraîner la mise en œuvre d'une politique dynamique et renouvelée.

Le CES réaffirme aussi la nécessité de placer l'Outre-mer au cœur d'une politique plus globale, tenant compte de l'ensemble des difficultés auxquelles il est confronté en termes de moyens des collectivités, de santé, de formation,

... mais aussi d'une politique plus diversifiée, faisant davantage place aux initiatives des acteurs, inscrite dans de véritables stratégies territoriales négociées,

... et surtout d'une politique suivie sur la durée et s'intégrant dans une perspective européenne. C'est à ce prix que nos collectivités d'Outre-mer pourront connaître un développement économique durable et devenir des territoires d'excellence, vitrine de la France dans le monde.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Les territoires qui composent l'Outre-mer présentent de réels atouts et pourtant, ils peinent à en tirer pleinement partie. Cette situation paradoxale justifie à elle seule, s'il en était besoin, tout l'intérêt du projet de loi de programme.

Cet intérêt est renforcé par la nouveauté des mesures proposées : le gouvernement a choisi de favoriser l'émergence d'un développement endogène de l'Outre-mer et d'inciter à la mise en place d'une dynamique qui soit véritablement locale.

Nous saluons cette initiative que nous pensons, pour notre part, pleine de bon sens et d'avenir. Et, pour autant, nous demeurons surpris ! Nous ne pouvons pas nous empêcher de nous interroger sur les raisons qui ont conduit le gouvernement à écarter l'agriculture d'un projet de loi auquel il souhaite donner une dimension globale.

L'agriculture représente un élément fort de l'économie en Outre-mer, souvent le 1^{er} ou le 2^{ème} secteur pour son dynamisme, l'emploi local, l'entretien de l'environnement, l'aménagement du territoire etc. L'agriculture participe également et de façon importante à la structure de la société locale.

Dans certaines îles, comme à La Réunion, les acteurs agricoles se sont rapprochés des industriels et des chercheurs pour créer un pôle agro-nutrition, reconnu pôle de compétitivité par l'État et les collectivités locales en 2005. Les effets de la valeur ajoutée qui est ainsi créée sur le tissu industriel local, sur l'économie du territoire et sur l'emploi sont étonnants.

Pourquoi, alors, n'avoir pas retenu l'agriculture parmi les priorités du projet de loi ? Car enfin, si le secteur agricole est à la base du développement économique et social de l'Outre-mer, son essor, à part quelques exemples comme celui de La Réunion, est largement handicapé par la persistance de contraintes fortes.

Certaines sont emblématiques des problèmes de l'Outre-mer. Il s'agit notamment de la question du foncier qui gêne les activités agricoles, par des constructions désordonnées ou une hausse spéculative des prix. Il s'agit aussi de l'insuffisance des infrastructures qui rend plus difficile encore l'agriculture dans des zones déjà défavorisées par la géographie ou le climat. Il s'agit encore de la concurrence - prix des pays tiers de l'Union européenne, pays voisins, qui ne respectent pas les mêmes clauses sociales ni les mêmes normes de production.

Il est impératif pour le devenir de l'économie de l'Outre-mer que des mesures spécifiques soient prises pour pallier les handicaps des différents secteurs et favoriser ainsi le développement de l'ensemble des structures locales.

Groupe de l'artisanat

Pour contribuer pleinement au développement économique et à la promotion de l'excellence en Outre-mer, les artisans apprécient globalement la place faite à leur secteur dans ce nouveau projet de loi de programme même si certaines activités sont moins bien loties que d'autres, voire oubliées ou remises en cause avec toutes leurs conséquences sur l'équilibre des territoires.

C'est le cas notamment du commerce de proximité, totalement exclu de ces mesures alors qu'il concerne un pan important de la dynamique économique et sociale Outre-mer. Implantées sur l'ensemble des territoires, ces entreprises de proximité sont essentielles à la préservation du lien social, tant dans les centres urbains que dans les bourgs. À ce titre, elles doivent pouvoir bénéficier du soutien public d'autant qu'elles sont aujourd'hui fortement menacées par la pression de la grande distribution et les exigences accrues en matière environnementale. La proposition de cet avis de les intégrer au dispositif de zones franches devrait ainsi leur permettre de bénéficier d'un taux d'imposition préférentiel, à condition bien sûr d'exiger en retour des investissements, voire le maintien ou la création d'emplois. Ces entreprises étant essentiellement familiales, l'évaluation de ce dispositif devra intégrer la dimension non salariée dans les critères de l'emploi. Quant aux investissements, il serait bon de vérifier leur affectation, de préférence, à la mise aux normes et à la modernisation de ces commerces sans lesquels les chefs d'entreprise ne pourront faire face à la concurrence.

Concernant plus spécifiquement le secteur de la construction, les commentaires des articles du projet de loi et les préconisations proprement dites du CES sont le reflet des préoccupations des professionnels locaux de ce secteur. Apparemment satisfaits d'être bénéficiaires des nouveaux dispositifs d'exonérations fiscales et sociales, un certain nombre d'entre eux s'interrogent néanmoins sur la mise en œuvre de l'aide aux intrants et aux extrants ainsi que sur la réforme de la procédure de défiscalisation. Avec le renchérissement des coûts de transport et d'énergie, cette aide paraît bienvenue à condition que la suppression du dispositif de TVA NPR sur le volet achat-revente qu'elle va compenser partiellement, se fasse de manière progressive pour ne pas pénaliser ces entreprises. Quant à la défiscalisation, il est vrai que les précédentes dispositions ont largement favorisé le logement en secteur libre au détriment des secteurs intermédiaire et social. Les raisons tiennent autant aux mesures incitatives qu'aux dysfonctionnements des financements publics trop souvent sujets à des retards de paiement mettant en difficulté les petites entreprises. Au moment où la filière artisanale du bâtiment commence à se structurer autour de ses 15 000 entreprises et ses 22 000 salariés, il est important de veiller à ne pas casser cette nouvelle dynamique génératrice d'activités et d'emplois. Il faut en outre offrir aux habitants de réelles perspectives de parcours résidentiel et rendre possible la rotation dans le secteur social. À ce titre, les artisans du bâtiment soutiennent l'ensemble des conditions liées à la défiscalisation du secteur libre

prévues dans cet avis auxquelles ils souhaiteraient ajouter des mesures d'envergure en faveur de la réhabilitation des logements anciens pour éradiquer l'habitat insalubre et tenir compte des contraintes environnementales et foncières de ces territoires.

Cet avis replaçant l'ensemble des dispositifs de soutien à l'activité dans une perspective plus globale autour de stratégies territoriales négociées, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Groupe des associations

Les territoires d'Outre-mer présentent une extrême hétérogénéité de situations économiques, sociales et culturelles. À la lumière des indicateurs, les conditions de vie des territoires ultramarins connaissent des retards de développement accumulés. Comme le souligne l'avis, il convient d'aborder la réalité de l'Outre-mer, en prenant en compte la spécificité de chaque territoire dans l'unité de la République, en se situant dans la continuité et dans le long terme, au-delà des alternances politiques.

Le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer comporte des mesures d'accompagnement, destinées à améliorer les conditions de vie de nos concitoyens d'Outre-mer. Il prévoit ainsi de réorienter la défiscalisation de la création de logements du secteur libre vers le logement social, de favoriser les investissements pour le développement du numérique, de réunir le dispositif d'aide à la continuité territoriale, et de faciliter l'insertion en métropole des ultramarins. Ce projet de loi semble faire l'objet de nombreuses critiques dans les milieux politiques et économiques. Les exonérations de charges, la TVA non perçue récupérable et la défiscalisation sur le logement semblent générer une part importante de ces questionnements.

Pourtant, 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. Mais ces mesures ne constituent pas une politique de développement viable dans la durée. Les correctifs proposés aux dispositifs d'exonérations de cotisations et de défiscalisation sont nécessaires pour éviter les effets d'aubaine. Le groupe des associations regrette toutefois que l'on privilégie une logique d'optimisation fiscale plutôt qu'une logique économique de développement. 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. Si le soutien à l'économie constitue le premier axe d'un soutien au développement, celui-ci passe nécessairement par le renforcement des échanges régionaux, l'accélération de la formation professionnelle, la nécessité de permettre aux PME de se spécialiser.

Dans ce sens, la principale mesure de création des « zones franches globales d'activités » au sein desquelles seront pratiqués des taux d'exonération fiscale pour certaines activités doit faire l'objet d'amélioration en ce qui concerne les niveaux de plafonds, les conditions de mise en œuvre des mesures et le choix des secteurs prioritaires. Si la politique de transferts financiers a eu des effets importants sur le niveau de vie, l'enseignement, le développement des services, il apparaît nécessaire de donner aux économies d'Outre-mer une capacité de développement plus autonome fondée sur la formation, la recherche et l'innovation. Il s'agit de prôner de nouveaux modes de création de richesse et de valeur ajoutée.

Dans le domaine de l'habitat, les mécanismes de défiscalisation ont contribué à renchérir le coût du foncier et à produire une baisse de la part du logement social dans les programmes de construction. La défiscalisation a apporté une réponse partielle aux immenses besoins en logements liés à la croissance démographique. Elle a contribué à renchérir les coûts du logement au détriment de la construction de logements pour les personnes qui en ont le plus besoin. La mesure de basculement de la défiscalisation dont bénéficie le logement en faveur du secteur social doit donc être accompagnée, pour combler notamment le déficit d'une véritable politique foncière. Il s'agit tout simplement de se mettre en conformité avec les objectifs fixés pour l'Outre-mer par la loi DALO.

Sur un autre plan, le fait que la notion de continuité territoriale soit élargie et que la dotation financière prenne en compte les déplacements à l'intérieur d'une même zone géographique, constitue une bonne avancée. Cette mesure va dans le sens d'un rééquilibrage de l'activité économique par les échanges internes à la zone géographique. Les associations y sont particulièrement sensibles pour renforcer les synergies régionales. Dans ce domaine, l'exposé des motifs du projet de loi devrait davantage exprimer la volonté politique d'inscrire ces territoires dans leurs réalités régionales.

La principale mission de l'État est bien de veiller à l'équilibre et à la cohésion territoriale. 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.

Les enjeux humains, sociaux et environnementaux pour le développement de ces territoires demeurent considérables. Il faut bâtir de véritables contrats de développement, impliquant les acteurs dans les territoires, au plus près des réalités de chaque espace géographique.

C'est pourquoi il est indispensable d'assurer aux acteurs locaux une formation 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 microcrédit, 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. De telles initiatives gagneraient à être prises en compte dans le projet de loi pour faire émerger les dynamiques d'un réel développement endogène et durable.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Le projet de loi qui nous est soumis pour avis est - provisoirement ? - le dernier d'une longue série débutée en 1986 avec la loi Pons.

La CFDT regrette une telle inflation législative qui nuit à l'efficacité des dispositifs en interdisant une véritable évaluation et la nécessaire stabilité dans le temps des règles adoptées. Certaines inflexions amenées par le nouveau projet (priorité au logement social, ciblage des allègements de charges sur les bas salaires...) sont positives. La CFDT comprend cependant qu'un brutal changement des règles du jeu perturbe les acteurs locaux. Des mesures transitoires sont sans doute nécessaires mais il ne s'agit en aucun cas d'aboutir à une superposition de dispositifs, coûteuse et inefficace.

Au-delà de quelques novations souhaitées par le CES mais parfois trop timides (incitations à la formation, prise en compte de la diversité des territoires...), ce dernier projet repose sur la même logique que les précédents : apporter une compensation aux difficultés socio économiques de l'Outre-mer par le biais d'allègements de charges sociales et fiscales.

La CFDT souligne le caractère insuffisant de telles mesures qui, si elles soutiennent l'économie résidentielle, sont structurellement inefficaces pour équilibrer les conditions de la concurrence face à des économies voisines qui bénéficient de coûts salariaux jusqu'à 50 fois inférieurs à ceux de nos DOM. La solution est dans la valeur ajoutée de mesures qualitatives. Elle consiste à privilégier des secteurs et des stratégies d'excellence fondées sur des choix en matière de recherche, de formation, d'innovation... Elle repose aussi sur l'aide à l'émergence de véritables projets transversaux et cohérents d'aménagement du territoire, que l'État peut accompagner par un apport accru en matière d'ingénierie et d'équipements structurants par exemple.

Une telle démarche suppose une concertation de qualité et la mobilisation de tous les acteurs. La CFDT constate que cette concertation, en amont de l'actuel projet, a été trop rapide et trop partielle. Les organisations syndicales ont, en particulier, été largement tenues à l'écart du processus. Une telle démarche suppose aussi une mobilisation cohérente, au service des projets, des différents moyens dont disposent les DOM (fonds européens, CPER...).

Ces analyses sont en partie reprises par l'avis. La CFDT l'a donc voté.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC ne peut que saluer la qualité de la réflexion et l'ampleur du travail fourni pour l'élaboration de l'avis sur *Le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer*.

Il existe encore des difficultés en Outre-mer. La situation économique et sociale des DOM ne s'améliore pas dans un environnement international où la mondialisation accroît la concurrence que leur livrent les pays alentours.

Le projet de loi de programme veut améliorer les dispositifs existants, en prenant en compte les recommandations du Conseil économique et social lors de son évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer en 2006. Il ambitionne d'accroître la compétitivité des entreprises et de faire du logement social une priorité. Ce que le groupe de la CFE-CGC retient aussi, au-delà du projet économique, c'est la prise en compte de la vie quotidienne des populations. Nous considérons que, pour dynamiser l'économie, une approche globale de la situation s'impose. Toute politique de développement doit s'inscrire dans le cadre de la spécificité de chaque DOM. Il faut tenir compte de la diversité des situations économiques, sociales et culturelles de chaque département.

Le groupe de la CFE-CGC approuve que le tourisme devienne un domaine prioritaire pour certains départements et que la recherche soit éligible aux exonérations fiscales afin de permettre l'émergence d'industries innovantes à forte valeur ajoutée. Les liaisons haut débit sont des moyens de communication déterminant pour les entreprises et les collectivités locales. Elles permettent de valoriser les espaces et de promouvoir une politique d'urbanisation et d'environnement. Elles facilitent la complémentarité entre la mobilité des hommes et des biens, font circuler l'information utile aux activités économiques et améliorent les services existants. Par ailleurs, le groupe de la CFE-CGC partage les orientations du projet de loi sur l'amélioration de la continuité territoriale.

L'avis évoque la politique du logement et notamment le logement intermédiaire. Ce secteur répond à un besoin croissant de l'encadrement. Celui-ci est le garant d'une plus grande mixité sociale et d'une meilleure fluidité du parcours résidentiel. Il doit être encouragé. Il répond à un besoin croissant de jeunes cadres et de cadres moyens qui s'en trouvent exclus pour cause de dépassement des plafonds de ressources. Les propositions de l'avis vont dans ce sens.

Sur les exonérations de cotisations patronales, tout comme en 2006, nous aurions préféré que l'octroi de ces exonérations soit conditionné à la mise en place d'une formation professionnelle et à la création d'emplois. Le groupe partage les observations de l'avis sur la défiscalisation des énergies renouvelables et regrette que la question agricole n'ait pas été abordée dans ce projet de loi de programme. La maîtrise de l'offre foncière agricole est bien l'un des enjeux des agricultures des DOM.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

L'avis qui est présenté témoigne d'une excellente connaissance des problèmes économiques de notre Outre-mer.

Il est souligné, à juste titre, la richesse qu'il apporte en termes de biodiversité et dans le domaine spatial.

Le groupe de la CFTC partage le souci du rapporteur de voir l'égalité sociale rendue effective avec la métropole.

Il est précisé que l'immigration clandestine en Guyane et à Mayotte déstabilise le marché de l'emploi local et l'économie. Il s'agit d'un problème qui, s'il ne vise pas l'objet de l'avis, pèsera sur les possibilités de réalisation d'un certain nombre d'objectifs.

Le groupe de la CFTC pense qu'il ne faut pas de rupture abrupte et c'est la raison pour laquelle il aurait souhaité que soient effectués, préalablement aux réformes préconisées par le projet de loi, un certain nombre de simulations.

Cet avis est particulièrement précieux, dans la mesure où il présente un résumé complet des dispositifs du projet de loi, permettant de s'y retrouver aisément.

La difficulté du projet d'avis, c'est de pouvoir concilier les dispositions d'un projet de loi avec les attentes exprimées par nos concitoyens d'Outre-mer.

Le rapporteur a raison de souligner qu'il n'y a pas un ultramarin mais un certain nombre de territoires d'Outre-mer.

C'est la raison pour laquelle il aurait été souhaitable de s'appuyer davantage sur des initiatives locales, tenant compte davantage de la spécificité de chaque territoire. De ce point de vue, les zones franches globales d'activité sont un premier pas dans cette direction.

En tout état de cause, le groupe de la CFTC estime, comme le préconise l'avis, que les aides soient assorties d'une obligation de résultat et de sanctions en cas de non-respect des engagements.

Le tourisme, atout essentiel de notre Outre-mer, doit être aidé financièrement, mais notre groupe pense que cela ne suffit pas, il faut aussi faire en sorte que ces destinations soient attractives.

Bien entendu le rôle de la recherche-développement est capital. Ceci devrait permettre de créer des industries innovantes et rendre nos territoires concurrentiels dans leur environnement régional.

Notre groupe approuve l'obligation dans le même ordre d'idée d'affecter une partie de l'avantage fiscal à des dépenses de formation professionnelle à condition d'envisager le versement à des organismes collecteurs agréés, ou encore de les mutualiser dans un fonds régional.

Il appuie la préconisation visant à associer le Conseil économique et social à la commission d'évaluation et au comité d'experts qui se penchera dans l'avenir sur les lois de programme concernant l'Outre-mer.

L’instauration du plafond d’exonération unique à 1,4 SMIC doit être revue pour régler le problème de l’emploi des cadres sans alourdir les coûts de la mesure. L’avis offre, d’ailleurs, à ce sujet des pistes intéressantes.

Le groupe de la CFTC, approuvant l’essentiel des propositions, a voté l’avis.

Groupe de la CGT

C’est la troisième fois en moins de cinq ans que notre assemblée en vient à examiner un projet de loi de programme proposé par le gouvernement concernant l’Outre-mer.

Dans son exposé des motifs au présent projet, le gouvernement fait état de la concertation organisée avec les différents acteurs de la vie politique et économique de l’Outre-mer. Or, il est pour le moins dommageable que cette concertation ait une nouvelle fois évité à la fois les organisations syndicales de ces territoires, voire un certain nombre de CESR directement concernés. Nous avions d’ailleurs alerté, lors des projets de loi précédents, sur l’absence de consultation des organisations syndicales, ce qui est préjudiciable à l’élaboration d’un projet partagé pour le développement de ces territoires.

En effet, s’il est une constante dans les avis du Conseil économique et social sur les projets de loi concernant l’Outre-mer, c’est l’affirmation que toute mesure d’aide publique ou d’exonération en direction des territoires ultramarins, si nécessaire soit-elle compte tenu des handicaps structurels qui marquent ces régions, n’a de véritable portée que si elle s’inscrit dans un projet de développement du territoire, élaboré et porté par l’ensemble des acteurs de ces territoires. Encore faut-il que ces acteurs soient véritablement reconnus et entendus pour construire véritablement un développement sur le long terme.

Les mesures du projet de loi visant à spécifier les aides ou les exonérations en fonction des territoires vont dans le bon sens, même si elles restent timides. Au-delà du terme générique de l’Outre-mer, chacun des territoires a sa spécificité qui ne saurait se dissoudre dans un conglomérat statistique.

La CGT reste dubitative sur la portée de mesures d’exonérations fiscales et d’abaissement des cotisations sociales sans engagement et sans contrepartie de la part des bénéficiaires, en Outre-mer comme sur le territoire métropolitain.

Nous le sommes d’autant plus quand la baisse des cotisations patronales sur le travail salarié est présentée comme une mesure compensatrice aux écarts de coûts entre les territoires ultramarins français et leur environnement régional. Mais quand l’écart des coûts salariaux est de 1 à 30, voire 1 à 50 dans certaines régions, on se rend bien compte que la recherche de compétitivité doit passer par d’autres critères que celui de la baisse du coût du travail !

L’avant-projet de loi propose de « recadrer » certaines mesures de défiscalisation, par exemple celles concernant la navigation de plaisance. Nous y voyons en creux un certain constat de la limite de ces mesures qui ont, à

plusieurs reprises, favorisé des effets d'aubaine, voire de pure spéculation au détriment d'un développement endogène de ces territoires. Il serait temps d'avoir un bilan sérieux de ces mesures de défiscalisation reconduites sans discontinuer depuis plus de vingt ans : quel est le ratio coût budgétaire/développement économique de ces mesures ? D'autres types d'aides publiques n'auraient-elles pas permis un développement économique plus efficace et plus pérenne ? La question mérite au moins d'être posée.

Nous approuvons la proposition du projet de loi de concentrer les mesures d'aide au logement sur le logement social, tant sont grands les besoins de la population, dont 80 % est éligible au logement social. Si des mesures de transition peuvent se concevoir pour éviter des ruptures brutales, elles doivent être limitées dans le temps et ne pas dévier de l'objectif initial : permettre au plus grand nombre, et connaissant le plus de difficultés, de pouvoir se loger dans des conditions dignes.

Cet avis a su tenir compte du bien public face aux diverses pressions qui se sont manifestées au long de son écriture. Toutefois, les conditions de l'exercice et le temps très contraint qui était le nôtre n'ont pas permis selon nous de pousser plus à fond un certain nombre de questions sur la meilleure façon de concourir à un véritable développement durable des territoires ultramarins, s'appuyant sur l'ensemble des forces en présence, et nous le regrettons. Pour ces raisons, le groupe de la CGT s'est abstenu.

Groupe de la CGT-FO

Pour le groupe Force ouvrière, il est important de rappeler que c'est dans l'alliance du social, de l'économique et du renforcement des services publics que se trouvent les principaux axes de développement des activités ultramarines.

On constate que la loi de programme de 2003 n'a ni accéléré, ni accompagné efficacement le développement de l'Outre-mer, du fait du faible investissement budgétaire consacré au regard des besoins recensés.

Elle a, au contraire, entraîné une dégradation du tissu social avec les exonérations de cotisations sociales incitant les entreprises, pour en bénéficier, à se réformer pour ne pas dépasser le seuil des 10 salariés. À ce titre, le groupe FO approuve le rapporteur lorsqu'il note que depuis deux décennies, aucune évaluation des mesures antérieures n'a permis d'en apprécier les effets sur le développement de l'Outre-mer.

Comment dans ces conditions pourrait-on affirmer que les dispositifs prévus doivent être pérennisés ?

Malgré des lois successives, l'ensemble des collectivités d'Outre-mer continue à connaître de graves handicaps structurels et une situation économique et sociale dégradée.

Aussi, la création d'une nouvelle forme de zones franches liées à l'activité se fera au détriment de la diversification des activités économiques dont a besoin l'Outre-mer pour assurer son autonomie.

Les zones franches urbaines qui privilégient l'implantation ou la création d'entreprises avaient pour corollaire l'embauche des résidents. Les zones franches globales d'activités auraient un faible impact sur l'emploi et sur le chômage de longue durée particulièrement problématique.

Le problème de l'adéquation entre les types d'emplois et les activités soutenues par rapport aux qualifications et formations de la population n'est pas appréhendé à sa juste mesure, tout comme la question de l'efficacité de la dépense publique.

De plus, les exonérations de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties risquent d'impacter négativement les budgets locaux et le financement des infrastructures nécessaires au développement territorial, si la compensation de l'État n'est pas effective.

Enfin, la possibilité de choisir entre le dispositif d'exonérations des zones franches globales d'activités et celui des zones franches urbaines peut entraîner une « délocalisation » des entreprises sur des sites géographiques locaux plus attractifs. Cela créera de nouveaux handicaps pour les zones urbaines sensibles, déjà fortement en difficulté. À cet égard, les problèmes rencontrés par les salariés pour suivre leurs entreprises pourraient conduire à une vague de licenciements dans certains DOM et remettre en cause la finalité du dispositif des zones franches urbaines.

En matière d'exonérations fiscales et de cotisations sociales, le groupe FO relève avec satisfaction que le rapporteur les conditionne à la mise en place effective d'actions de formation professionnelle. Il rappelle toutefois son opposition aux exonérations qui ne sont ni créatrices d'emplois pérennes, ni d'avancées sociales et mettent en péril les régimes de protection sociale.

Concernant le logement, le groupe FO se félicite que le projet d'avis incite à la création d'un établissement public foncier pour chaque collectivité d'Outre-mer suivant ainsi ses remarques sur les problèmes de gestion des indivisions et les effets spéculatifs produits par la défiscalisation.

Les préconisations concernant le développement du logement social sont de ce fait pertinentes.

Par ailleurs, pour FO, la continuité territoriale reste un principe fondamental de la République.

A ce titre, l'évaluation et la vérification de l'affectation des fonds publics alloués pour en garantir le respect est une priorité, notamment pour le transport des personnes et des marchandises. Dans ce domaine, il apparaît nécessaire d'avoir une seule autorité organisatrice et régulatrice.

De même, disposer des résultats des observatoires de prix semble le préalable indispensable pour endiguer le décrochage du pouvoir d'achat des populations.

Compte tenu du délai imparti, le groupe FO souligne la qualité du projet d'avis qui fait clairement ressortir les handicaps, difficultés et fragilités rencontrés dans les collectivités ultramarines. Pour l'essentiel, il partage les inquiétudes du rapporteur quant aux lacunes relevées dans le projet de loi pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer.

Développer une véritable économie locale en favorisant la recherche, la technologie, le logement social et des transports accessibles à tous est un impératif. Aussi, le groupe FO souhaite que le législateur tienne compte des observations et préconisations émises dans le projet d'avis du CES afin de renforcer la dynamique de ces territoires.

En conclusion, si le projet de loi-programme pour l'Outre-mer n'est pas acceptable en l'état, en revanche, le projet d'avis du CES reprend une grande partie des inquiétudes et des interrogations exprimées par FO. C'est pourquoi parce qu'aucun amendement n'en a dénaturé le sens, le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération a apprécié la qualité de l'avis dont il soutient l'ensemble des propositions. Il voudrait insister plus particulièrement sur quelques points.

L'avis souligne l'intérêt stratégique de positionner la production agricole, la pêche et l'industrie agroalimentaire dans l'Outre-mer. La sécurité alimentaire et énergétique constitue en effet l'un des défis majeurs pour le développement de ces territoires. L'alimentation et les carburants constituent l'un de leurs premiers postes d'importation, ce qui pèse bien sûr dans le contexte actuel de hausse des prix des matières premières agricoles et énergétiques.

Concernant le cas précis de La Réunion, le secteur agro-industriel est le premier secteur économique. L'agronutrition constitue notamment un domaine stratégique pour La Réunion du fait des enjeux en termes de santé publique et d'environnement, des retombées économiques pour les autres secteurs, et de la pérennisation d'une production locale de qualité. Le groupe de la coopération souhaite donc que la loi de programme, basée sur un dispositif phare qui est la Zone franche globale d'activité (ZFGA) retienne parmi les priorités pour La Réunion, l'agronutrition, afin d'encourager pleinement cette dynamique d'innovation et de croissance. Cette priorité s'inscrirait ainsi en cohérence avec

la volonté concertée des acteurs locaux et avec la création du pôle de compétitivité Qualitrop basé sur l'innovation dans ce secteur. Sur ces différents points, le groupe de la coopération avait déposé des amendements qui ont été intégrés.

Le groupe considère qu'en effet, l'État doit s'appuyer sur les démarches des acteurs locaux pour définir de véritables projets stratégiques de développement territorial, dans lesquels les coopératives sont pleinement impliquées. Ce développement « endogène » passe aussi par une meilleure intégration dans l'environnement régional.

La prise en compte de l'environnement en lien avec des actions dans le secteur de l'énergie notamment, assurerait également davantage de cohérence entre le projet de loi de Programme et les orientations définies aussi bien au niveau national (Grenelle de l'environnement) qu'au niveau local. Elle permettrait d'inscrire les projets de développement de l'Outre-mer dans une démarche du développement durable, en cherchant à concilier la dimension économique et environnementale.

Enfin, le groupe de la coopération soutient l'orientation qui vise dans le secteur du logement à concentrer les aides là où les besoins sont les plus urgents, à savoir dans le secteur du logement social et intermédiaire.

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

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à féliciter M. Saubert pour le travail efficace qu'il a réalisé compte tenu du calendrier particulièrement serré qui lui était imposé pour ce projet d'avis. Vous avez fait preuve de grande écoute et d'ouverture en allant sur le terrain entendre les experts locaux et nous tenions à vous en remercier.

Je souhaite féliciter le président de la section, Hubert Ghigonis, qui a su cadrer habilement les travaux de la section pour arriver en si peu de temps à un avis pertinent sur le sujet.

Se fondant sur la valorisation des atouts de chaque collectivité d'Outre-mer, le projet de loi qui se situe dans le prolongement des mesures antérieures (loi Pons, loi Girardin) cherche à améliorer la compétitivité des entreprises, le développement de ces territoires en compensant partiellement les surcoûts locaux et la taille de ces micro-marchés.

- Nous partageons l'idée que la création des zones franches globales d'activités permettra de créer « un choc de croissance » selon deux niveaux de défiscalisation - 50 % et 80 % - et selon des secteurs ou des zones caractérisées par des handicaps particuliers.

- Nous approuvons le choix effectué par la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion de retenir le tourisme au titre d'un domaine d'activité prioritaire, tout en regrettant l'absence de référence à l'excellent rapport fait par le CES en juin 2007 et intitulé : *Tourisme, perspective d'avenir de l'Outre-mer français*.
- Nous nous associons à ce projet de loi qui met fin à un certain nombre de dérives en matière de défiscalisation et choisit de privilégier les exonérations de charges fiscales plutôt que les exonérations de charges sociales dont le fonctionnement n'a pas été toujours optimal.
- Nous considérons que la formation est un élément essentiel pour ces territoires d'Outre-mer qui connaissent un taux de chômage quasiment trois fois plus élevé qu'en métropole. Aussi approuvons-nous l'idée d'affecter une partie de l'avantage fiscal à des dépenses de formation professionnelle.
- Nous affirmons que la recherche d'aujourd'hui prépare aux emplois de demain. En conséquence, nous nous associons pleinement à l'idée que ce secteur soit désormais inclus dans le champ de la défiscalisation. Cette recherche devra se développer sur des créneaux spécifiques et porteurs et compte tenu de l'environnement géographique de ces territoires.

Si ce projet de loi nous semble globalement positif, le groupe souhaite, comme je vous l'ai déjà dit, attirer votre attention et celle du législateur sur certains points.

Tout en approuvant la réorientation partielle de la défiscalisation du logement libre vers le logement social, nous pensons qu'une suppression brusque de la défiscalisation du logement libre pénaliserait le secteur du bâtiment notamment les PME et les artisans très présents dans la construction de logements individuels. Le groupe approuve donc l'idée que cette mesure soit étalée dans le temps.

L'intégration du « petit commerce » au secteur éligible de défiscalisation nous semble être une priorité car l'avenir de ces commerces qui ont peu de moyens et qui sont concurrencés par la grande distribution est un enjeu important en terme d'aménagement du territoire et de services de proximité. Le développement durable de ces territoires passe par le développement et le soutien de ces services de proximité qui, à certains égards, semblent défavorisés par rapport à d'autres professions, particulièrement celles réglementées. Les chambres de commerce et d'industrie y seront attentives via les CDEC.

Les départements et collectivités d'Outre-mer ont connu nombre de projets de lois au gré de ministres et de secrétaires d'État qui se sont succédé. Dès lors il devient difficile de travailler dans la durée, de mesurer les effets bénéfiques à moyen et long terme des lois proposées. Nous demandons qu'il y ait à terme une évaluation précise du présent programme avant qu'une nième loi ne survienne.

Nous estimons que les transferts financiers ont atteint leur limite sans apporter de réponses efficaces à ces territoires. En conséquence, il faudra veiller à travers cette nouvelle loi de programmation à un réel ancrage des investissements dans ces territoires afin qu'ils soient générateurs de croissance économique et qu'aucun prélèvement obligatoire supplémentaire ne vienne grever l'activité des entreprises.

Voilà M. le rapporteur les remarques que nous souhaitions formuler sur ce projet d'avis.

Parce que nous pensons que l'Outre-mer est un atout pour la France et que ce projet de loi de programmation concourt grandement à cette réalité, notre groupe a voté favorablement ce projet d'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques souhaite formuler quelques remarques pour mettre un accent particulier sur quelques observations ou propositions du projet d'avis.

En premier lieu, il est important de souligner que l'Outre-mer connaît des projets de loi à répétition, sans souvent qu'une évaluation dans le temps des effets des lois précédentes ait pu être faite.

L'évaluation de la loi Girardin en 2006 par notre assemblée sur le rapport d'Alain Saubert, a été faite après à peine une année et demie de mise en œuvre. Il est vrai cependant, et nous nous en félicitons, que l'actuel projet de loi tient compte de plusieurs de nos observations.

On a parfois le sentiment d'un rite législatif périodique en réponse aux pressions ponctuelles locales du moment, et non d'une stratégie dans la durée. Comme le dit fort justement le rapporteur, il faut sortir d'un système de mesures ponctuelles pour mettre en œuvre une stratégie de développement d'ensemble des collectivités d'Outre-mer dans leur diversité.

Mais ceci suppose une action sur la durée fondée sur une démarche cohérente : études préalables, décisions, évaluations. C'est à cette condition que l'objectif d'égalité sociale des DOM-COM dans la collectivité nationale, justement rappelé par le projet d'avis, sera atteint.

Ceci étant, le groupe des entreprises publiques estime que le projet de loi va dans le bon sens et insiste sur quelques points importants auxquels nous sommes particulièrement sensibles :

1°) Le recours à l'expression de « zones franches » paraît quelque peu abusif et pourrait se révéler source de troubles dans l'esprit des acteurs économiques qui ont à faire des choix d'implantations, alors même qu'ils connaissent de véritables zones franches dans des pays voisins.

2°) L'adaptation aux circonstances locales est soulignée à plusieurs reprises dans l'avis. Je pense au cas particulier de la rénovation des hôtels créés après la loi Pons. C'est une nécessité absolue.

3°) L'avis s'étonne de la diversité des chiffrages dont il a connaissance. Dans ce domaine, il est indispensable, comme notre groupe a déjà eu l'occasion de le dire, de renforcer la capacité d'expertise financière et budgétaire propre du CES.

4°) L'avis fait des propositions en soulignant qu'elles se situent à enveloppe financière constante, par rapport au projet de loi. Ce point est important. Quels que soient les impératifs de développement économique et social de l'Outre-mer auxquels notre groupe est très attaché, les contraintes budgétaires doivent être prises en compte et la dépense publique maîtrisée.

5°) Enfin, pour ce qui concerne le secteur du logement, notre groupe se félicite que l'avis du CES de 2006 ait été pris en compte et que les mesures de défiscalisation soient orientées vers le logement social. Il est conscient de la nécessité de mesures transitoires pour ne pas casser la dynamique du secteur du bâtiment. Mais il insiste sur la nécessité de les limiter dans le temps. L'argent public doit aller prioritairement vers le logement social, qui concerne plus de 80 % de la population, et le logement intermédiaire. Ne retardons pas à l'excès ce redéploiement que nous avons appelé de nos voeux.

Notre groupe insiste enfin sur la nécessité d'une politique foncière active, adaptée à la situation de chaque DOM-COM.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Clave : « L'Outre-mer, c'est autant de vitrines de la France aux quatre coins du monde. C'est une richesse inestimable pour notre pays et l'Outre-mer mérite toute notre attention.

Aujourd'hui, le total des crédits consacrés à l'Outre-mer a augmenté de 3,8 % par rapport à 2007 et dans le contexte que nous connaissons tous cela montre bien la détermination du gouvernement dans son engagement aux côtés des populations et des collectivités d'Outre-mer.

Cependant, depuis plus de 20 ans, de nombreuses lois se sont succédé, les lois Pons à partir de 1986, la loi Perben en 1994, la loi Paul en 2000 et enfin la loi Girardin en 2003, sans pour cela assurer une évaluation des mesures qui auraient permis de garantir des dispositions spécifiques pérennes indispensables à un développement de l'Outre-mer sur le long terme. Aujourd'hui nous nous réjouissons que ce nouveau projet de loi ait fait l'objet d'une concertation avec les responsables politiques et la plupart des représentants socioprofessionnels locaux. Cela a permis de mieux prendre en compte la diversité des situations de ces territoires, diversité globale face à la métropole et diversité entre eux.

Parmi les mesures visant à stimuler l'activité dans les collectivités d'Outre-mer, certaines ont atteint les objectifs recherchés, notamment les dispositifs de défiscalisation et d'exonérations des cotisations patronales.

La loi Girardin nous aurait permis de penser que ces dispositifs allaient provoquer une baisse simultanée des cotisations sociales et des recettes de l'État, or les chiffres portés, par le ministère des Finances à notre connaissance, nous démontrent le contraire.

Dans les deux cas, l'augmentation est supérieure à la moyenne de la France métropolitaine. C'est bien là le signe de la réactivité et du dynamisme de l'Outre-mer.

La loi qui nous est proposée pour avis reprend de nombreuses propositions que le CES avait formulées lors de l'évaluation de la Loi Girardin en 2006, nous nous en félicitons mais il est impératif que les aménagements proposés aujourd'hui soient appliqués avec souplesse et sans précipitation afin de ne pas provoquer une rupture trop brutale tant dans le domaine économique que social.

Dans le dispositif du projet de loi, la plupart des mesures rencontrent notre assentiment avec toutefois quelques réserves. En effet les mesures fiscales et les exonérations patronales ne permettent pas une réelle insertion des collectivités d'Outre-mer. Il faut donc voir plus large, élargir sa portée. Toutefois, si ce texte paraît complexe et suscite encore quelques inquiétudes, il sera une base solide pour l'ensemble des populations lorsqu'elles l'auront assimilé.

Il est important que l'État s'appuie davantage sur les initiatives locales, et afin de responsabiliser les différents acteurs, toute aide devra être accompagnée d'une obligation de résultat.

Cette loi programme présente de nombreuses avancées mais elle soulève aussi quelques interrogations.

- Les zones franches globales d'activités, qui sont au cœur de la nouvelle loi programme, ne risquent-elles pas de favoriser les zones développées au détriment des zones rurales déjà défavorisées ?
- Pour le foncier, la disparition annoncée de la défiscalisation du secteur du logement libre et intermédiaire ne va-t-elle pas provoquer une crise grave du BTP dès 2009 et œuvrer à l'encontre des efforts de lutte contre le chômage ?
- Dans le recentrage des exonérations de cotisations patronales, que va-t-il advenir des salaires intermédiaires, notamment ceux de l'encadrement ?
- Dans la refonte de la défiscalisation, ne va-t-on pas freiner l'investissement dans le secteur des énergies renouvelables et de l'environnement pourtant fortement encouragé par le gouvernement ?
- Et enfin, où se situe l'agriculture ?

La liste des interrogations n'est pas exhaustive et, quelques aménagements pourraient rendre cette loi de programme encore plus efficace et plus adaptée aux diverses situations locales à condition de procéder à une large consultation des acteurs de terrain qui sont les mieux à même d'apprécier les besoins réels et prioritaires pour chaque collectivité.

Connaissant l'attachement de Madame la ministre pour l'Outre-mer, vous ne serez pas insensible au fait que le projet d'avis que vous présente notre rapporteur n'a d'autre ambition que de contribuer à sa façon à la présentation d'une loi de programme qui servira de rampe de lancement au développement économique durable et à la promotion de l'excellence pour l'ensemble de nos collectivités ultramarines et de leurs populations.

Quant au groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement, nous félicitons le rapporteur pour son excellent travail et voterons, bien entendu, le projet d'avis ».

Groupe de la mutualité

Un nouveau projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer est soumis au CES. Depuis vingt ans, et malgré diverses lois de programme, la situation Outre-mer s'est certes améliorée, mais demeure néanmoins fragile économiquement et socialement : les chiffres du chômage, des bénéficiaires du RMI ou de la CMU l'attestent.

Le nouveau texte cherche désormais à mieux orienter les mesures de déductions fiscales et d'exonérations sociales, ce qui, *a priori*, semble aller dans le bon sens.

Comme le souligne l'avis, et que le groupe de la mutualité partage, la loi de programme doit s'inscrire dans la durée et dans une perspective d'évaluation. Cette question de l'évaluation est d'ailleurs inscrite dans le projet de loi à travers la création d'une commission nationale d'évaluation. Cette commission, outre la consultation des partenaires sociaux, qui devrait être obligatoire, devrait également s'appuyer sur l'expertise et la connaissance de terrain des acteurs de la société civile organisée.

Concernant la question du logement, le droit du logement est devenu, par la loi, un droit fondamental et opposable. Aussi, il est essentiel, compte tenu de la situation socio-économique de la population Outre-mer, d'établir une meilleure gouvernance de la politique du logement social et de mieux cibler les mesures de défiscalisation. Ce dernier point semble désormais pris en compte par le projet de loi. Cependant, le groupe de la mutualité insiste, tout comme l'avis, sur la question de la rareté et de la cherté du foncier, qui peut contrarier la politique de logement social.

Concernant la question des exonérations de cotisations patronales, le groupe de la mutualité rappelle, comme lors de sa précédente intervention sur le sujet, que c'est l'activité qui crée l'emploi. Aussi, sur ce point, il convient de considérer les éléments de conjoncture propres à chacune des régions Outre-mer, ce vers quoi semble tendre le nouveau texte. L'intégration des commerces de proximité à ces dispositifs pourrait répondre à une logique de cohésion sociale et permettre de lutter contre la désertification des centres villes, dans le cadre d'une politique globale de la ville.

Outre les transferts financiers, qui ne permettent pas, seuls, de régler les problèmes de fonds, le groupe de la mutualité insiste sur la nécessaire prise en compte d'éléments qualitatifs comprenant les conditions de vie des populations Outre-mer, de la pression démographique qui demeure importante et de ses conséquences sur les établissements de formation et sur l'organisation des soins.

Enfin, la concertation avec les acteurs locaux est essentielle pour l'évaluation de la loi mais également en amont, au moment de son élaboration, car aujourd'hui l'évaluation du projet de loi donne lieu à des batailles de chiffres.

En accord avec le rapporteur, le groupe de la mutualité souligne la « nécessité de placer l'Outre-mer au cœur d'une politique plus globale » et mieux suivie dans la durée. Il a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

S'agissant de l'Outre-mer, deux réalités s'imposent :

- L'une, est qu'aucune région de l'Hexagone ne cumule autant de difficultés, de handicaps et de retards de développement que les Collectivités d'Outre-mer.
- L'autre, est, qu'à l'heure de la mondialisation et de la mobilité touristique, la France ne peut pas, pour son rayonnement, se permettre de laisser aux 4 coins du monde une image autre que celle de l'excellence.

Vu les atouts géopolitiques de l'Outre-mer français et ses potentialités, le développement économique et social des territoires ultramarins est un enjeu national majeur.

La prise en compte de cette réalité a conduit les gouvernements successifs à faire voter des lois d'incitation fiscale à l'investissement Outre-mer.

Ces instruments d'incitation ont incontestablement fait la preuve de leur efficacité, même si on peut parfois regretter certaines dérives. Et s'il existe évidemment des limites budgétaires, dont nous avons bien conscience, il faut noter qu'entre 2002 et 2005, les recettes fiscales et les cotisations sociales dues ont évoluées dans les DOM à un rythme bien plus élevé qu'en métropole.

Le projet de loi programme modifie la loi Girardin qui avait été votée pour 15 ans.

L'important, c'est l'efficacité de ce projet de loi.

Plusieurs mesures sont positives, en particulier la prise en compte des dépenses de recherche et celle des liaisons Internet par câble.

Pourtant, comme les socioprofessionnels ultramarins, le groupe de l'Outre-mer s'interroge sur la portée et l'efficacité des principales mesures retenues. Cette contestation porte principalement sur 3 points essentiels : la zone franche globale (qui n'en est pas une), les exonérations de charges sociales et certains aspects de la défiscalisation pour le logement.

S'agissant de la ZFGA, pour les DOM. Les socioprofessionnels ultramarins manifestent ouvertement leur déception, comme ils l'ont indiqué au rapporteur. Le groupe, comme ces derniers, estime en effet les mesures d'exonérations très peu attractives, car les plafonnements maximisent à 10 000 € pour la TP et à 50 000 € pour l'IS l'avantage fiscal, dont 45 % doit être réaffecté en dépenses de formation. De plus, il regrette :

- d'une part, que seulement 3 secteurs prioritaires aient été retenus ;
- et d'autre part, que le commerce de proximité, facteur de cohésion sociale, ne soit pas éligible.

Quant aux exonérations de charges sociales, il reproche au projet l'introduction d'une dégressivité entre 1,4 et 3,8 SMIC, une mesure qui ira à l'encontre des objectifs de réduction des coûts salariaux et de l'encadrement des entreprises.

Enfin, outre la suppression partielle de la TVA NPR, le désaccord porte également sur la suppression de la défiscalisation :

- pour la construction ou l'acquisition d'une résidence principale, notamment pour les primo-accédants, alors même que le taux d'équipement de logement en Outre-mer est très inférieur à celui de la métropole ;
- et pour le logement locatif libre et intermédiaire.

Le CES avait demandé, dans son avis d'évaluation, une priorité pour le logement social, dont les programmes de construction ne répondent pas aux besoins. Le nouveau texte exclut, dans un délai très court, tout le reste, sans s'assurer que le dispositif nouveau est en état de s'appliquer immédiatement.

Le groupe pense que cette situation mettra en péril de nombreuses entreprises, à commencer par le BTP.

Il sait à quelles difficultés le rapporteur s'est heurté et le remercie particulièrement pour avoir su concilier les contraintes du gouvernement et les attentes, raisonnables, des ultramarins. Ce faisant, par ses propositions, il a ouvert la voie à un projet satisfaisant pour tous et de grande qualité.

Le groupe a déposé des amendements relatifs à l'extension des mesures en faveur de la petite hôtellerie à l'ensemble de l'Outre-mer et à l'allocation logement pour Mayotte et St Pierre et Miquelon. Il a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Aurelli : « Il convient de féliciter notre rapporteur, Alain Saubert, déjà expert en la matière, d'avoir pu remplir la mission confiée à la section par le gouvernement dans un délai aussi bref, pour un travail de grande qualité. Si ce nouveau projet s'inscrit dans la lignée des lois antérieures et tient compte des demandes formulées notamment par le CES, lors du précédent travail d'évaluation de la LOPOM par Alain Saubert, nous ne pouvons que regretter la succession de textes, sans véritable évaluation des mesures, permettant la garantie de dispositions pérennes sur le long terme.

Les handicaps nécessitant des mesures dérogatoires par rapport à la métropole, nous en connaissons l'état : les retards importants en termes de formation, d'équipements structurants et de logements ; les infrastructures économiques insuffisantes, alors même que la croissance démographique est forte, le taux de chômage élevé notamment chez les jeunes, avec un niveau de vie bien inférieur à celui de la métropole. Il convient donc de mettre en place des dispositifs économiques spécifiques pour favoriser et soutenir l'activité et l'emploi Outre-mer. Notre assemblée en est parfaitement convaincue, toutefois, il ne faut pas que ces aides consistent en des transferts financiers passifs, mais elles doivent avoir réellement un effet de dynamisation des investissements, d'accélération de la production, de création et de maintien de l'emploi, de soutien des initiatives locales. Comme le dit clairement l'avis, l'appartenance de l'Outre-mer à la collectivité nationale suppose que l'égalité sociale soit effective avec la métropole, ce n'est pas peu de le dire.

Les évaluations faites des dispositifs précédents, notamment celle de notre assemblée en 2006, nous permettent de considérer que s'ils ont été nécessaires, on ne peut leur imputer totalement les progrès constatés Outre-mer... Des effets bénéfiques ont été relevés dans d'autres domaines, ressources indirectes pour les collectivités ou l'État (TVA, taxe professionnelle, impôts fonciers, cotisations sociales...), et ont même profité à la métropole, par la défiscalisation, à travers les échanges et l'investissement externalisé. Je partage donc, totalement, l'avis du rapporteur sur sa mise en garde contre toute rupture abrupte, si l'évolution est normale au regard des évaluations menées, il est absolument impératif que les adaptations en soient dosées et coordonnées.

J'apprécie particulièrement l'indispensable relance du logement social Outre-mer, prévue dans le projet de loi, si l'on considère que 80 % de la population des DOM est éligible à ce type de logements.

J'apprécie également la philosophie générale du projet de loi, qui entend ne pas se limiter à des mesures de défiscalisation, mais veut prendre en compte les conditions de vie des habitants.

Qu'il s'agisse du secteur du tourisme, de celui de la recherche, de la réduction nécessaire de la fracture numérique, de l'amélioration de la continuité territoriale, autant de points précis qui méritent des efforts particuliers pour nos territoires spécifiques.

C'est notre assemblée qui a souvent souhaité que les efforts de l'État s'appuient sur les démarches initiées localement et que soient mises en place de véritables stratégies territoriales.

En conclusion, je souhaite que, selon notre projet d'avis, un chiffrage précis soit réalisé, tant en ce qui concerne les recettes que les dépenses supplémentaires. Et, comme le propose notre rapporteur, en réaffirmant la nécessité de placer l'Outre-mer au cœur d'une politique globale, tenant compte de l'ensemble des difficultés auxquelles il est confronté ; et surtout par le suivi sur la durée, en intégrant la perspective européenne, donner aux collectivités d'Outre-mer de la République, un développement économique durable pour leur permettre de devenir des territoires d'excellence. Je voterai ce projet d'avis à titre personnel ».

Mme Tjibaou : « Je tiens tout d'abord à vous féliciter, Monsieur le rapporteur, d'avoir réussi, avec la section, à réaliser cet avis dans des délais aussi brefs. Je ne reviendrai ni sur le constat que je partage ni sur la nécessité d'inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et prospective, vous l'avez bien analysé et je vous en remercie. Le CES s'est ainsi prononcé à plusieurs reprises sur les questions liées au développement de l'Outre-mer, et vous comprendrez qu'en tant que rapporteur d'un avis rendu en 2004 par notre assemblée sur *Le logement dans l'Outre-mer français*, je limiterai mon intervention à la question du logement social, et plus particulièrement, vous le comprendrez aussi, en Nouvelle-Calédonie qui aurait mérité une attention particulière. En effet, un certain nombre de dispositions de ce projet, si elles devaient être maintenues, porteraient un grave préjudice à la production de logements aidés sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Or cette question est fondamentale, surtout que les populations à loger sont souvent modestes, voire très modestes et que l'on manque cruellement de logement social.

Je regrette que la Nouvelle-Calédonie n'ait pas fait l'objet de dispositions particulières et je me contenterai ici de reprendre quelques points particuliers, parfois techniques, mais ô combien importants.

Le projet de loi complète l'aide à la pierre par un mécanisme de défiscalisation du logement social (nouvel article 199 undecies C du CGI). La réduction d'impôt sur le revenu pour l'investisseur est de 50 % dès la première année. L'opérateur bénéficiera d'une rétrocession de 60 % de cet avantage fiscal pour réaliser l'opération, mais la base éligible est plafonnée à 1 200 € le m².

Ce plafond de l'investissement, après subvention, à 1.200 euros par m² n'est pas réaliste (à comparer à 2 058 euros dans le régime actuel...). Le plafond qui permettrait aux opérateurs sociaux de Nouvelle-Calédonie la poursuite de leurs productions devrait être arrêté à 1 800 euros par m². À titre d'exemple, l'application de ce nouveau plafond aux opérations du programme 2007 de la SEMAGGLO, aurait entraîné la multiplication par 1,8 de la subvention localement apportée par le contrat de développement. Autrement dit, à budget constant, le nombre de logements produits serait pratiquement divisé par 2.

Seconde observation : La baisse du taux de l'avantage fiscal de 54 % à 50 % pénalisera significativement l'économie des projets, d'autant plus que le fait génératrice du droit à crédit d'impôt serait repoussé à l'achèvement des fondations (ce qui entraîne une perte de 1 an de taux de rendement interne par rapport au régime actuel - dans lequel le fait génératrice est la souscription en capital - sauf à anticiper les travaux. Cela est un exercice périlleux dans l'hypothèse d'une non obtention de l'agrément qui oblige à la mise en place d'un autre plan de financement. Par ailleurs, les dispositifs recourant aux énergies renouvelables sont désormais obligatoires mais reste encore à préciser lesquels ! Comme l'amélioration de l'avantage fiscal attaché à ces dispositifs disparaît cela correspond à une perte de 2,5 à 3%.

Les bailleurs sociaux de Nouvelle-Calédonie (FSH/FCH, SEM AGGLO, SIC) doivent être nommément désignés en tant qu'OLS éligibles au dispositif, or le projet de loi actuel les exclut. Le taux de rétrocession de 60 % doit être considéré comme un minimum. Les partenaires pourraient être tentés de s'en tenir à 60 %, quand aujourd'hui ils font plus. Le siège de la SCI doit pouvoir être localisé en Nouvelle-Calédonie, pas seulement dans un DOM. Sans cette précision, les opérateurs calédoniens sont exclus du champ d'éligibilité de la défiscalisation.

Dans la période intermédiaire qui s'ouvre, il est impératif de préciser, pour ne pas désorganiser la programmation 2008 des opérateurs de Nouvelle-Calédonie, que la date d'application du nouveau régime n'est pas l'augmentation de capital du véhicule fiscal, mais celle de l'obtention du permis de construire du programme immobilier. Ainsi les dossiers étudiés sur les trois premiers trimestres 2008 (alors que les décrets d'application du nouveau régime ne sont pas connus) doivent-ils pouvoir être recevables et instruits dans le cadre du régime actuellement en vigueur dès lors qu'ils ont bénéficié d'un permis de construire avant la promulgation des décrets d'application de la loi. Faute de cette précision, il ne sera pas possible aux opérateurs de constituer de dossiers en 2008.

Autre point : le locatif aidé de transition de Nouvelle-Calédonie qui doit être considéré comme "social". Son exclusion du bénéfice de la défiscalisation obligerait les opérateurs calédoniens à créer dans un même programme des structures juridiques différentes selon la catégorie de logement produite, ce qui a un effet destructeur de la mixité sociale exigée des collectivités.

Ainsi le projet de loi doit clairement inclure dans son champ d'application les logements « très aidés », « aidés », « aidés de transition » pour permettre aux opérateurs de Nouvelle-Calédonie d'assurer la mixité indispensable de leurs opérations. Ces trois catégories de logements sont réglementées en Nouvelle-Calédonie en termes de plafonds de ressources et de loyers et bénéficient à ce titre de la reconnaissance du caractère social.

Autre point, la procédure d'agrément, et vous en avez souligné le coût et la lourdeur, et les dérives parfois : le seuil d'agrément passe de 4,8 millions d'euros à 1 million d'euros, avec obligation de soumettre à la DGI l'intégralité des programmes montés en défiscalisation (l'accord étant réputé tacite sous 2 mois si le montant de l'investissement est inférieur à 1 million d'euros). Cette mesure va considérablement alourdir le temps passé à l'ingénierie des petits projets, et rendre encore plus complexe la gestion par les opérateurs ultramarins de toutes les structures qu'ils devront créer pour produire et gérer leurs parcs locatifs.

Je tenais à vous faire part de mes réserves et de mes inquiétudes concernant certaines dispositions. Le projet de loi de Programme, pour la partie qui concerne la réforme du régime de défiscalisation applicable au logement social (articles 14 à 23), semble avoir été rédigé pour les départements d'Outre-mer. Il n'est absolument pas adapté aux collectivités d'Outre-mer et notamment pas à la Nouvelle-Calédonie dont les opérateurs sont exclus du champ d'éligibilité au nouveau dispositif. Ce constat pourrait conduire à préférer le maintien, pour la Nouvelle-Calédonie, des dispositions de la loi Girardin actuellement en vigueur. Pour toutes ces raisons, je m'abstiendrai sur ce projet d'avis ».

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie et félicite le rapporteur, M. Alain Saubert, pour la rapidité et la qualité de son travail, qui fait suite à son premier rapport sur l'évaluation de la LOPOM en 2006. L'avis qui nous est présenté aujourd'hui porte sur le *Projet de loi programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer*.

Au-delà des aspects purement formels de cet avis, il convient de souligner quelques apports de nos communautés d'Outre-mer, mais aussi leurs principaux handicaps. C'est ainsi que non seulement elles permettent à la France et à l'Europe d'être présentes sur l'ensemble de la planète, mais aussi nous accordent une place enviée dans le domaine spatial comme dans celui des biodiversités. Malheureusement, les clichés véhiculés sur l'Outre-mer ne peuvent faire oublier que nos communautés ultramarines ont trop longtemps été négligées. L'éloignement de la métropole, le prix élevé des transports, le manque criant de matières premières, des logements rares et chers, un niveau de vie très inférieur, (comme par exemple celui de la Guyane qui atteint à peine 60 % de celui de la métropole), une croissance démographique forte, des collectivités locales surendettées, démontrent la réalité des difficultés économiques des familles, conduisant ces dernières à une forte frustration sociale.

Il y a donc une nécessité impérieuse de poursuivre et même d'accroître ce qui a été fait en matière de politique en Outre mer. À ce titre, les mesures prises devraient être mieux équilibrées, en tenant compte notamment de la diversité de ces communautés. Ne changeons pas constamment « la règle du jeu » et adoptons des règles de défiscalisation adaptées et rigoureuses. On peut d'ailleurs

se féliciter que le projet de loi de programme énonce clairement non seulement la nécessité de l'évaluation des mesures prises, mais aussi la moralisation de ces mêmes mesures, principalement fiscales. Les efforts de la métropole, tout en restant pragmatiques sur les réalités quotidiennes et les diversités observées, doivent ainsi permettre d'améliorer les infrastructures, la santé et la cohésion sociale.

Le projet de loi programme qui nous est soumis, grâce à un plan tout à la fois ambitieux, stratégique et technique, nous promet de transformer nos collectivités d'Outre-mer en « territoires d'excellence ». En effet, un projet structuré, basé sur un développement endogène, permettra de renforcer leur attractivité et leur compétitivité, tout en moralisant certaines pratiques issues de la défiscalisation, et en améliorant fortement la vie quotidienne de leurs habitants. Ces perspectives appellent de notre part quelques remarques sur certains points évoqués dans l'avis.

Le groupe de l'UNAF appuie les recommandations concernant l'importance du logement social en Outre mer, où 80 % de la population y sont éligibles, en fonction des seuils d'accessibilité. La loi Girardin ne concernait que 20 % de la population, et l'on ne peut que se réjouir que le projet de loi de programme prenne enfin en considération le logement social. Cependant, il semble nécessaire de maintenir les aides pour l'accession à la résidence principale, ceci sans conditions de ressources, afin de permettre à l'ensemble de la population, y compris la classe moyenne, de pouvoir acquérir son logement. L'UNAF ne peut, par ailleurs, que se féliciter de l'harmonisation des aides au logement par rapport aux règles en usage dans la métropole. L'affirmation dans le projet de loi de la continuité territoriale, comme du développement de la recherche, vont dans le bon sens.

Le développement du tourisme et de l'hôtellerie est un point fort pour l'excellence des territoires d'Outre-mer, en particulier par l'activité économique et l'emploi que ce secteur génère. Le groupe de l'UNAF partage les propositions de l'avis sur cette question.

En revanche, l'UNAF regrette, comme le fait l'avis, que le texte de loi n'inclue pas l'agriculture qui fait vivre de nombreuses familles de ces collectivités ultramarines. En effet, cette agriculture, certes difficile, car soumise plus encore qu'en métropole aux aléas climatiques, a su prouver son dynamisme, et pourrait être utilement aidée car elle représente un réel potentiel de développement.

Quant au cœur du projet de loi, relatif aux zones franches globales d'activité, l'UNAF ne peut que regretter la complexité de sa législation fiscale, et surtout la limitation en valeur absolue des abattements prévus, comme le choix des activités concernées, qui limitent considérablement le volet économique de cette mesure.

En dépit de ces réserves, le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

En préalable, l'UNSA dénonce avec force le fait que les organisations syndicales n'aient pas été consultées par le secrétariat d'État à l'Outre-mer alors que la part belle a été faite au « monde dit économique ». Elle regrette aussi que, pour la préparation de cet avis, des représentants des organisations syndicales de l'Outre-mer, en tant que tels, n'aient pu être auditionnés.

Globalement, l'UNSA partage nombre d'analyses et de propositions faites par l'avis.

La difficulté de l'exercice était de donner un avis sur un projet de loi qui veut s'appuyer sur la diversité ultramarine, mais ne le fait que très partiellement. L'Outre-mer y est décrit de façon uniforme alors que des différences importantes existent selon les territoires : taille et/ou compétitivité des entreprises, paiement des impôts et taxes, relations avec l'environnement, organisation des relations sociales, endettement des collectivités... Bien que cela puisse paraître de prime abord difficile, il aurait été souhaitable que le CES s'attache à une présentation différenciée des Outre-mer, selon la formule du Président Dermagne.

L'UNSA regrette l'utilisation de certains lieux communs depuis des années, voire des décennies, en particulier ceux concernant l'assistanat, le poids de la fonction publique ou encore l'importance des transferts publics. Sur ce point, il aurait été pertinent que le CES fasse d'utiles comparaisons avec certains départements ou régions de l'hexagone... ce d'autant plus que l'appartenance à la collectivité nationale doit entraîner une analyse avec des outils identiques, quelle que soit la partie du territoire concernée.

L'UNSA regrette fortement que le gouvernement se soit lancé dans une réforme de mesures applicables Outre-mer alors qu'une véritable évaluation n'a toujours pas été faite des précédents dispositifs. Elle constate également que le véritable chiffrage des mesures du projet de loi n'a pas été transmis au CES. Elle craint que les habitants ultramarins n'en soient les financeurs. En conséquence, elle déplore que l'avis fasse état de « redéploiement à enveloppe constante au sein du dispositif ZFGA » alors que ce chiffrage n'est pas connu précisément.

L'UNSA approuve la « conditionnalité » d'une obligation de résultats face à toute aide. Plus particulièrement, en ce qui concerne la formation professionnelle, elle aurait souhaité, au-delà du problème financier posé et compte tenu des demandes précédentes du CES, qu'une réelle obligation de permettre aux personnels d'accéder à la formation soit instituée. Cette demande aurait « permis une liaison claire entre exonérations et actions de formation ». De ce fait la compétitivité des entreprises et l'excellence auraient été encore plus visibles.

Enfin, l'UNSA s'inquiète des intentions du gouvernement en ce qui concerne les mesures dites réglementaires. Comme l'évoque très bien l'avis : « *une partie des ressources viendrait des économies réalisées par ailleurs (indexation, indemnités temporaires...)* ». Ces mesures concernent en premier lieu une catégorie de travailleurs Outre-mer, souvent désignés comme boucs émissaires. De précédentes tentatives ont donné lieu à des problèmes sociaux importants. L'UNSA est donc plus que réservée sur cette orientation, bien qu'elle soit ouverte à la discussion.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>175</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>158</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>17</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour :

Groupe de l'agriculture - MM. Bailhache, Barrau, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Lemétayer, Lucas, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Rougier, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Almérás, Dréano, Duplat, Lardin, Martin, Paillasson, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Béral, Mme Collinet, MM. Heyman, Jamme, Le Clézio, Legrain, Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier.

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

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Mazuir, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - M. Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veyssel, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Gadonneix.

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

Groupe de la mutualité - M. Caniard.

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Douvin, MM. Duhamel, Ferry, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Roulleau, Slama, Steg, Vigier.

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

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry.

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

Se sont abstenus : 17

Groupe de l'agriculture - M. Lépine.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Geng, Hacquemard, MM. Mansouri-Guilani, Michel, Rozet, Mme Vagner.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac, Mme Dieulangard, M. Obadia, Mme Rolland du Roscoät, M. Sylla, Mme Tjibaou.

DOCUMENT ANNEXE

Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer

TITRE 1
CREATION DES ZONES FRANCHES GLOBALES D'ACTIVITES
ET AUTRES MESURES DE SOUTIEN A L'ECONOMIE ET AUX ENTREPRISES

Article 1^{er}

I. – Après l'article 44 duodecies du code général des impôts, il est inséré un article 44 terdecies ainsi rédigé :

« Art. 44 terdecies. – I. Les bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer peuvent faire l'objet d'un abattement dans les conditions prévues au II ou au III lorsque ces entreprises respectent les conditions suivantes :

« 1^o elles emploient moins de 250 salariés et ont réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 M€ ;

« 2^o elles exercent une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale relevant de l'article 34 et leur activité principale relève de l'un des secteurs d'activité éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B ou correspond à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises ;

« 3^o elles sont soumises à un régime réel d'imposition.

« Les conditions prévues aux 1^o et 3^o s'apprécient à la clôture de chaque exercice au titre duquel l'abattement prévu au premier alinéa est pratiqué, celle prévue au 2^o s'apprécie de manière continue au cours des même exercices.

« II. Les bénéfices mentionnés au I, réalisés et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A par les entreprises répondant aux conditions mentionnées au I, à l'exception des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actifs, font l'objet d'un abattement de 50 % au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2008 dans la limite de 150 000 €.

« Cet abattement est fixé à 40 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014, 35 % pour les exercices ouverts à compter 1^{er} janvier 2015, 30 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016 et 25 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017. Il cesse de s'appliquer aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018.

« III. Le taux de l'abattement mentionné aux I et II est porté à 80 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2008 pour les bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante, à la Désirade ou qui exercent leur activité principale dans l'un des secteurs suivants :

« 1^o recherche et développement ;

« 2° tourisme, environnement ou énergies renouvelables pour les exploitations situées en Martinique et en Guadeloupe ;

« 3° tourisme, technologies de l'information et de la communication ou énergies renouvelables pour les exploitations situées à la Réunion.

« L'abattement au taux de 80 % s'applique également aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans des départements d'outre-mer pour les entreprises qui :

« a. signent avec un organisme public de recherche ou une université une convention, agréée par le ministre chargé de la recherche, portant sur un programme de recherche dans le cadre d'un projet de développement local si les dépenses de recherche, définies aux a à g du II de l'article 244 quater B, engagées dans le cadre de cette convention représentent au moins 5 % des charges totales engagées par l'entreprise au titre de l'exercice au cours duquel l'abattement est pratiqué ;

« b. ou réalisent des opérations sous le bénéfice du régime de transformation sous douane défini aux articles 130 à 136 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire si le chiffre d'affaires provenant de ces opérations représente au moins un tiers du chiffre d'affaires global de l'entreprise au titre de l'exercice au cours duquel l'abattement est pratiqué.

« Le taux de l'abattement mentionné au premier alinéa est fixé à 70 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014, 60 % pour les exercices ouverts à compter 1^{er} janvier 2015, 50 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, 40 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017. Il cesse de s'appliquer aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018.

« IV. Le bénéfice des abattements mentionnés aux II et III est subordonné à la réalisation de dépenses de formation professionnelle en faveur du personnel de l'entreprise au titre de l'exercice qui suit celui au cours duquel les bénéfices ont fait l'objet d'un abattement. Ces dépenses doivent être exposées en faveur des salariés ou des dirigeants en activité dans l'entreprise à la date de clôture de l'exercice de leur engagement. Pour les entreprises soumises aux obligations prévues aux articles 235 ter D et 235 ter KA, les dépenses retenues sont celles exposées en sus de ces obligations.

« Les entreprises peuvent s'acquitter de l'obligation mentionnée au premier alinéa en réalisant les dépenses mentionnées aux sixième à neuvième alinéas de l'article L. 951-1 du code du travail [PM : article L.6331-19 dans le nouveau code du travail].

« Les dépenses de formation professionnelle définies au présent IV doivent représenter au moins 15 % de la quote-part des bénéfices exonérée en application des abattements mentionnés aux II et III ou un montant de 1 000 €, par période de douze mois, multiplié par le nombre de personnes en activité dans l'entreprise au cours de l'exercice de réalisation de ces dépenses. A défaut, cette quote-part exonérée doit être réintégrée au résultat imposable de l'exercice au cours duquel les dépenses auraient dû être exposées. Ces dépenses ne sont pas prises en compte pour l'application des articles 244 quater M et 244 quater P.

« Les dispositions du présent IV ne sont pas applicables lorsque la quote-part des bénéfices exonérée est inférieure à 500 €.

« V. Lorsqu'elle répond aux conditions requises pour bénéficier des dispositions du régime prévu aux articles 44 sexies, 44 septies, 44 octies, 44 octies A, 44 nonies ou 73 B et du régime prévu au présent article, l'entreprise peut opter pour ce dernier régime dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi n°2008-xxxx de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer, si elle exerce déjà son activité ou, dans

le cas contraire, dans les six mois suivant celui du début d'activité. L'option est irrévocable et emporte renonciation définitive aux autres régimes. Lorsque l'entreprise n'exerce pas cette option, elle peut bénéficier du régime prévu au présent article au terme de la période d'application des autres régimes.

« VI. Un décret précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et notamment les obligations déclaratives. »

II. Au 2 de l'article 72 D ter du code général des impôts, les mots « de l'abattement prévu à l'article 73 B » sont remplacés par les mots : « des abattements prévus aux articles 44 terdecies et 73 B ».

III. Au II de l'article 154 bis du code général des impôts, au II de l'article 163 quatercicies du même code, au I de l'article 200 sexies du même code et au I de l'article 220 quinquies du même code, après la référence : « 44 undecies », est insérée la référence : «, 44 terdecies ».

IV. Au I de l'article 154 bis-0 A du code général des impôts, les mots : « l'abattement prévu à l'article 73 B » sont remplacés par les mots : « les abattements prévus aux articles 44 terdecies et 73 B ».

V. Au 1 de l'article 170 du code général des impôts, au V de l'article 220 decies du même code, au I de l'article 244 quater B du même code, au I de l'article 244 quater K du même code, au I de l'article 244 quater N du même code, au I de l'article 244 quater O du même code, au I de l'article 244 quater P du même code et au IV de l'article 1417 du même code, les mots : « et 44 undecies » sont remplacés par les mots : «, 44 undecies et 44 terdecies ».

VI. Au I de l'article 244 quater G du code général des impôts, au I de l'article 244 quater H du même code et au I de l'article 244 quater M du même code, les mots : « et 44 decies » sont remplacés par les mots : «, 44 decies et 44 terdecies ».

VII. Au I de l'article 244 quater Q du code général des impôts, les mots : « ou 44 decies » sont remplacés par les mots : «, 44 decies ou 44 terdecies ».

VIII. A l'article 302 nonies du code général des impôts, après la référence : « 44 decies, », est insérée la référence : « 44 terdecies, ».

IX. Au deuxième alinéa de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale et au troisième alinéa de l'article L. 136-4 du même code, après la référence : « 44 undecies, », est insérée la référence : « 44 terdecies, ».

X. - Après l'article 1466 E du code général des impôts, il est inséré un article 1466 F ainsi rédigé :

« Art. 1466 F. – I. Sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de

l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre, prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, la base nette imposable à la taxe professionnelle des établissements existant au 1^{er} janvier 2009 dans les départements d'outre-mer ou faisant l'objet d'une création ou d'une extension à compter du 1^{er} janvier 2009 dans ces départements et exploités par des entreprises répondant, au cours de la période de référence mentionnée à l'article 1467 A, aux conditions fixées au I de l'article 44 terdecies fait l'objet d'un abattement, dans la limite d'un montant de 50 000 € par année d'imposition.

« II. Le montant de l'abattement mentionné au I est égal à 50 % de la base nette imposable pour la taxe professionnelle due au titre des années 2009 à 2014 et respectivement à 40 %, 35 %, 30 % et 25 % de la base nette imposable pour les années d'imposition 2015, 2016, 2017 et 2018.

« III. Pour les établissements situés en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante, à la Désirade ou qui exercent leur activité principale dans l'un des secteurs mentionnés au III de l'article 44 terdecies ou pour les établissements relevant d'entreprises mentionnées au a ou b du III de l'article 44 terdecies, le montant de l'abattement mentionné au I est égal à 80 % de la base nette imposable pour la taxe professionnelle due au titre des années 2009 à 2014 et respectivement à 70 %, 60 %, 50 % et 40 % de la base nette imposable pour les années d'imposition 2015, 2016, 2017 et 2018.

« IV. La délibération porte sur la part revenant à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale.

« V. Pour bénéficier de l'abattement, les contribuables déclarent, chaque année, dans les conditions prévues à l'article 1477, les éléments entrant dans le champ d'application de l'abattement. Cette demande doit être adressée, pour chaque établissement exonéré, au service des impôts dont relève l'établissement.

« VI. Lorsqu'un établissement satisfait les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations prévues aux articles 1464 A, 1464 B, 1464 D, 1464 I, 1465, 1465 A, 1465 B, 1466 A, 1466 D, 1466 E et de l'abattement prévu au présent article, le contribuable doit opter pour l'un ou l'autre de ces régimes. L'option, qui est irrévocable, vaut pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements de coopération intercommunale, et doit être exercée dans le délai prévu pour le dépôt, selon le cas, de la déclaration annuelle ou de la déclaration provisoire de taxe professionnelle visées à l'article 1477.

« Lorsqu'un établissement bénéficie au 1^{er} janvier 2009 de l'une des exonérations prévues aux articles 1464 A, 1464 B, 1464 D, 1464 I, 1465, 1465 A, 1465 B, 1466 A, 1466 D, 1466 E, et satisfait à cette date les conditions pour bénéficier de l'abattement prévu au présent article, le contribuable peut opter pour ce dernier régime avant le 1^{er} mai 2009. L'option, qui est irrévocable, vaut pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements de coopération intercommunale.

« Lorsque le contribuable n'exerce pas cette option, l'établissement peut bénéficier du présent abattement au terme de la période d'application des autres régimes, sous réserve d'en satisfaire les conditions d'éligibilité.

« VII. L'abattement ne s'applique pas aux bases d'imposition afférentes aux biens d'équipements mobiliers transférés par une entreprise à partir d'un établissement qui, au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant le transfert :

« a. a donné lieu au versement de la prime d'aménagement du territoire ;

« b. ou a bénéficié, pour l'imposition des bases afférentes aux biens transférés, de l'exonération prévue, selon le cas, aux articles 1465, 1465 A, 1465 B, 1466 A ou de

l'abattement prévu au présent article.»

XI. – Les entreprises souhaitant bénéficier des dispositions de l'article 1466 F du même code au titre de l'année 2009 doivent en faire la demande pour chacun de leurs établissements avant le 1^{er} mai 2009.

XII. – L'Etat compense, chaque année, les pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre de l'abattement de taxe professionnelle accordé en application de l'article 1466 F du code général des impôts.

1^o La compensation est égale au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant, chaque année et pour chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, de l'abattement par le taux de la taxe professionnelle appliquée en 2008 dans la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale ;

2^o Pour les communes qui, au 1^{er} janvier 2008, étaient membres d'un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, le taux voté par la commune au titre de cette année est majoré du taux appliqué au profit de l'établissement public de coopération intercommunale pour 2008 ;

3^o Pour les établissements publics de coopération intercommunale qui perçoivent pour la première fois à compter de 2009 la taxe professionnelle en lieu et place des communes membres en application des dispositions de l'article 1609 nonies C ou du II de l'article 1609 quinques C du code général des impôts, la compensation est égale au produit du montant des bases faisant l'objet de l'abattement prévu à l'article 1466 F du code général des impôts par le taux moyen pondéré des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale constaté pour 2008, éventuellement majoré dans les conditions fixées au 2^o.

XIII. – L'article 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est ainsi modifié :

Dans le premier alinéa du 2^o du A du II, les mots : «ainsi que le IV de l'article 26 quater de la loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007» sont remplacés par les mots « , le IV de l'article 26 quater de la loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 ainsi que le XII [version actuelle : à modifier avec le texte consolidé] et le B du XX [à compléter du paragraphe sur la compensation TF] de l'article [à compléter des références au présent article] de la loi n° X-2008 du XX XXXXX 2008 de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer».

Dans le premier alinéa du B du II, les mots : « ainsi que le IV de l'article 26 quater de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007» par les mots « le IV de l'article 26 quater de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 ainsi que le XII [version actuelle : à modifier avec le texte consolidé] de l'article [à compléter des références au présent article] de la loi n° X-2008 du XX XXXXX 2008 de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer».

XIV. – Au I quater de l'article 1466 A du code général des impôts, le onzième alinéa est complété par les mots « ou de l'abattement prévu à l'article 1466 F ».

XV. – Le b du I quinques A de l'article 1466 A du code général des impôts est complété par les mots « ou de l'abattement prévu à l'article 1466 F ».

XVI. – Dans le 2 du IV de l'article 1639 A ter du code général des impôts, les mots « et 1466 C » sont remplacés par les mots «, 1466 C et 1466 F ».

XVII. – Au deuxième alinéa du II de l'article 1647 C quinques, les mots : « 1466 E » sont remplacés par les mots : « 1466 F ».

XVIII. - A. Les dispositions des I à IX s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2008.

B. Les dispositions des X à XVII s'appliquent à compter des impositions de taxe professionnelle établies au titre de 2009.

XIX. - Pour l'application des dispositions de l'article 1466 F du même code aux impositions établies au titre de l'année 2009, les délibérations contraires des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre doivent intervenir au plus tard dans un délai de soixante jours à compter de la publication de la présente loi.

XX. A. – Après l'article 1388 quater du code général des impôts, il est inséré un article 1388 quinques ainsi rédigé :

« Art. 1388 quinques. – I. Sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis, la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles ou parties d'immeubles rattachés entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2018 à un établissement satisfaisant les conditions requises pour bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1466 F fait l'objet d'un abattement dégressif lorsqu'ils sont situés dans les départements d'outre-mer.

« La délibération porte sur la part revenant à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale.

« Cet abattement s'applique pour les impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2009 ou à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle où est intervenu le rattachement à un établissement satisfaisant les conditions requises, si elle est postérieure.

« Cet abattement cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle où les immeubles ou parties d'immeubles ne sont plus affectés à un établissement satisfaisant les conditions requises pour bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1466 F et au plus tard à compter des impositions établies au titre de 2019.

« II. Le montant de l'abattement est égal à 50% de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties due au titre des années 2009 à 2014. Cet abattement est ramené à 40% pour les impositions établies au titre de 2015, à 35% pour les impositions établies au titre de

2016, 30% pour les impositions établies au titre de 2017 et 25% pour les impositions établies au titre de 2018.

« III. En cas de changement d'exploitant au cours de la période durant laquelle l'abattement s'applique, il est maintenu pour la période restant à courir et dans les conditions prévues pour le prédécesseur.

« IV. Le montant de l'abattement est porté à 80% de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties due au titre des années 2009 à 2014 :

« 1° pour les immeubles ou parties d'immeubles situés en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante et à la Désirade, rattachés à un établissement satisfaisant les conditions requises pour bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1466 F ;

« 2° pour ceux situés en Martinique ou en Guadeloupe rattachés à un établissement d'une entreprise qui exerce, à titre principal, une activité relevant d'un des secteurs visés au 1° ou 2° du III de l'article 44 terdecies ;

« 3° pour ceux situés à la Réunion rattachés à un établissement d'une entreprise qui exerce, à titre principal, une activité relevant d'un des secteurs visés au 1° ou 3° du III de l'article 44 terdecies ;

« 4° pour les immeubles situés dans les départements d'outre-mer rattachés à un établissement d'une entreprise visée au sixième ou septième alinéas du III de l'article 44 terdecies ;

« L'abattement est ramené à 70% pour les impositions établies au titre de 2015, à 60% pour les impositions établies au titre de 2016, à 50% pour les impositions établies au titre de 2017 et à 40% pour les impositions établies au titre de 2018.

« V. Pour bénéficier de cet abattement, le redevable de la taxe doit adresser avant le 1^{er} janvier de chaque année au titre de laquelle l'abattement est applicable une déclaration au service des impôts du lieu de situation des biens comportant tous les éléments d'identification. Cette déclaration doit être accompagnée de tous les éléments justifiant de l'affectation de l'immeuble ou de la partie d'immeuble à un établissement satisfaisant les conditions requises pour bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1466 F. Lorsque la déclaration est soussignée hors délai, l'abattement s'applique à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle la déclaration est déposée.

« VI. Lorsque les conditions requises pour bénéficier de l'une des exonérations prévues aux articles 1383 A, 1383 B, 1383 C, 1383 C bis, 1383 D, 1383 E bis, 1383 F et de l'abattement prévu au présent article sont satisfaites, le contribuable doit opter pour l'un ou l'autre de ces régimes avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle ce régime prend effet. L'option est irrévocable et vaut pour l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

« Lorsque les immeubles ou parties d'immeubles cessent de bénéficier des exonérations prévues aux articles 1383 A, 1383 B, 1383 C, 1383 C bis, 1383 D, 1383 E bis, 1383 F, ils peuvent faire l'objet de l'abattement prévu au présent article sous réserve d'en satisfaire les conditions d'éligibilité. »

B. – L'Etat compense, chaque année, les pertes de recettes résultant, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, de l'abattement sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties accordé en application de l'article 1388 quinque du code général des impôts.

1° La compensation versée à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale est égale, chaque année, au produit du montant de l'abattement mentionné au A par le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté par la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale au titre de l'année précédant celle de l'imposition ;

2° pour les communes qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale sans fiscalité propre, le taux voté par la commune au titre de l'année précédente est majoré du taux appliqué la même année au profit de l'établissement public de coopération intercommunale ;

3° pour les communes qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions de l'article 1609nonies C du code général des impôts, et pour la première année d'application de ces dispositions par cet établissement public de coopération intercommunale, le taux voté par la commune au titre de l'année précédente est majoré du taux voté au titre de la même année par l'établissement public de coopération intercommunale précité.

Article 2

I. L'article 199 undecies B du code général des impôts est ainsi modifié :

A. - Le I est ainsi modifié :

1° le sixième alinéa est abrogé ;

2° le dixième alinéa est ainsi rédigé :

« h. la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe au profit d'une clientèle touristique de véhicules automobiles mentionnés au premier alinéa de l'article 1010 ou de navires de plaisance ; ».

3° le dix-septième alinéa est ainsi modifié :

a. les mots : «hors taxes» sont remplacés par les mots : «, hors taxes et hors frais ou commission d'acquisition de toute nature, à l'exception des frais de transport, »

b. après la première phrase, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« Les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, sont pris en compte dans la limite d'un montant par watt produit fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'industrie pour chaque type d'équipement. »

c. les mots : « Dans les départements d'outre-mer, ce taux est porté à 70% pour les investissements réalisés dans le secteur de la navigation de plaisance. » sont supprimés.

4° le dix-huitième alinéa est ainsi complété : « L'avantage fiscal visé au paragraphe précédent peut être accordé à l'exploitant, propriétaire ou non de l'établissement concerné. »

5° le vingtième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Toutefois, en cas d'acquisition d'un immeuble à construire ou de construction d'immeuble, la réduction d'impôt prévue au premier alinéa est pratiquée au titre de l'année au cours de laquelle les fondations sont achevées. Si l'immeuble n'est pas achevé dans les deux ans suivant la date à laquelle les fondations ont été achevées, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle intervient le terme de ce délai. ».

6° le vingt-deuxième alinéa est ainsi complété : « Les dispositions du dix-huitième alinéa lorsqu'elles conduisent à la constatation d'une créance fiscale permettent la cession de cette créance conformément aux dispositions des articles L.313-23 à L.313-35 du code monétaire et financier. »

7° il est ajouté un vingt-septième alinéa ainsi rédigé :

« Pour les investissements dont la durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à sept ans, et qui sont loués dans les conditions prévues à l'alinéa précédent la réduction d'impôt prévue au présent I est applicable lorsque l'entreprise locataire prend l'engagement de maintenir pendant sept ans au moins l'affectation de ces investissements à l'activité pour laquelle ils ont été acquis ou créés. ».

B. - Après le I bis, il est inséré un I ter et un I quater ainsi rédigés :

« I ter. L'application des dispositions du présent article est subordonnée au respect par les bénéficiaires de la réduction d'impôt ou, le cas échéant, de la rétrocession mentionnées aux I et I bis de leurs obligations fiscales et sociales. Si, dans le délai de cinq ans suivant l'acquisition ou la création de l'investissement ayant ouvert droit à réduction d'impôt, ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, l'un de ces bénéficiaires cesse de respecter ces obligations, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle cet événement est intervenu.

« Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables en cas de premier manquement commis au cours de l'année civile en cours, lorsque l'intéressé a réparé le manquement spontanément ou dans les trente jours suivant une demande de l'administration.

« I quater. Les dispositions du I s'appliquent aux équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication desservant pour la première fois les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna ou les Terres australes et antarctiques françaises dans les conditions ci-après.

« La réduction d'impôt porte sur 50% du coût de revient hors taxe justifié de ces opérations.

« Pour les opérations de pose du câble de secours, le taux de la réduction d'impôt est de 25%.

« a. les investissements mentionnés au premier alinéa doivent avoir reçu l'agrément préalable du ministre chargé du budget et répondent aux conditions prévues aux troisième à sixième alinéas du III de l'article 217 undecies ;

« b. le choix des câbles sous-marins correspond aux meilleures conditions techniques disponibles pour développer les systèmes de communication outre-mer ;

« c. les fournisseurs des investissements éligibles ont été choisis au terme d'une procédure de mise en concurrence ouverte ayant fait l'objet d'une large publicité et préalable au dépôt de la demande d'agrément ;

« d. le montant de l'aide fiscale est déterminé au regard de la situation financière de la société exploitante, du montant des subventions publiques et de l'impact de l'aide sur les tarifs. »

C. - Le III est ainsi rédigé :

« III. Les aides octroyées par la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélemy et Mayotte dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application du I et du I quater.

« Pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2010 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint Martin, à Saint Barthélemy et à Mayotte, les dispositions du présent article s'appliquent si une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale a été conclue entre la collectivité concernée et l'Etat. »

D. - Le IV est ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et notamment les obligations déclaratives. »

E. - Le régime issu du présent article est applicable aux investissements réalisés entre la date de promulgation de la loi n° 2008-xxx du xx xxxxxx 2008 pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer et le 31 décembre 2017, à l'exception des dispositions du I bis de l'article 199 undecies B du code général des impôts et des investissements pour l'agrément desquels une demande est parvenue à l'administration avant la date de promulgation de la loi n° 2008-xxx du xx xxxxxx 2008 programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer précitée.

Article 3

L'article 217undecies du code général des impôts est ainsi modifié :

A. - Le I est ainsi modifié :

1^o le premier alinéa est ainsi modifié :

a. après les mots : « du montant » sont insérés les mots : «, hors taxes et hors frais ou commission d'acquisition de toute nature, à l'exception des frais de transport, » ;

b. après la première phrase, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« Pour les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, ce montant est pris en compte dans la limite d'un montant par watt produit fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'industrie pour chaque type d'équipement. »

c. après la deuxième phrase, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« Toutefois, en cas d'acquisition d'un immeuble à construire ou de construction d'immeuble, la déduction est opérée sur le résultat de l'exercice au cours duquel les fondations sont achevées. Si l'immeuble n'est pas achevé dans les deux ans suivant la date à laquelle les fondations ont été achevées, la somme déduite est rapportée au résultat imposable au titre de l'exercice au cours de laquelle intervient le terme de ce délai. »

d. dans la troisième phrase, le mot : « Elle » est remplacé par les mots : « La déduction » ;

2^o Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La déduction prévue au premier alinéa s'applique aux investissements mentionnés au I quater de l'article 199 undecies B lorsque les conditions prévues à ce même I quater sont remplies. »

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les investissements dont la durée normale d'utilisation des investissements est au moins égale à sept ans, les dispositions prévues aux quatorzième à dix-neuvième alinéas sont applicables, lorsque l'entreprise locataire prend l'engagement d'affecter les investissements à l'activité pour laquelle ils ont été acquis ou créés pour une durée au moins égale à sept ans. ».

B. - Après la deuxième phrase du premier alinéa du II, il est inséré deux phrases ainsi rédigées :

« Dans ce cas, la déduction est opérée sur le résultat de l'exercice au cours duquel les fondations sont achevées. Si l'immeuble n'est pas achevé dans les deux ans suivant la date à laquelle les fondations ont été achevées, la somme déduite est rapportée au résultat imposable au titre de l'exercice au cours duquel intervient le terme de ce délai. »

C. - Le septième alinéa du 1 du III est ainsi rédigé :

« L'octroi de l'agrément est subordonné à l'engagement écrit des bénéficiaires directs et indirects de l'aide que puissent être vérifiées sur place les modalités de réalisation et d'exploitation de l'investissement aidé. »

D. - Le premier alinéa du IV bis est ainsi rédigé :

« Le montant de la déduction prévue par le présent article n'est pas pris en compte pour le calcul des abattements prévus aux articles 44 terdecies et 217 bis. »

E. - Après le IV bis, il est inséré un IV ter ainsi rédigé :

« IV ter. L'application des dispositions du présent article est subordonnée au respect par les bénéficiaires de la déduction ou, le cas échéant, de la rétrocession mentionnées aux I, II, II bis et II ter de leurs obligations fiscales et sociales. Si, dans le délai de cinq ans de l'acquisition ou de la création de l'investissement ayant ouvert droit à déduction, ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, l'un de ces bénéficiaires cesse de respecter ces obligations, les sommes déduites en application des I, II, II bis et II ter sont rapportées au résultat imposable de l'entreprise ayant opéré la déduction au titre de l'exercice au cours duquel cet événement se réalise.

« Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables en cas de premier manquement commis lors de l'exercice en cours, lorsque l'intéressé a réparé le manquement spontanément ou dans les trente jours suivant une demande de l'administration. »

F. - Au V, les mots « de la loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer » sont remplacés par les mots : « de la loi n°2008-xxx du xx xxxxxxx 2008 de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer ». »

Article 4

L'article 217duodecies du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2010 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint Martin, à Saint Barthélemy et à Mayotte, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent si une convention fiscale contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale a été conclue entre la collectivité concernée et l'Etat. »

2^o Dans le troisième alinéa, la référence : « 199 undecies C, » est supprimée.

Article 5

Avant l'article 1740 A du code général des impôts, il est inséré un article 1740-0 A ainsi rédigé :

« Art. 1740-0 A. – 1. Le non respect de l'engagement prévu au vingt-septième alinéa du I de l'article 199 undecies B ou au dix-neuvième alinéa du I de l'article 217 undecies entraîne l'application, à la charge de l'entreprise locataire, d'une amende égale à 50 % du montant de la rétrocession obtenue par l'entreprise locataire en application du vingt-sixième alinéa du I de l'article 199 undecies B ou du dix-neuvième alinéa du I de l'article 217 undecies. Le montant de l'amende est diminué d'un abattement égal au produit de ce montant par le rapport entre le nombre d'années échues d'exploitation du bien au delà de cinq ans et la durée d'engagement d'utilisation de ce bien excédant cinq ans.

« 2. Les dispositions du 1 ne sont pas applicables lorsque les investissements exploités par l'entreprise locataire sont cédés si le cessionnaire s'engage à maintenir leur affectation initiale pendant la fraction du délai normale d'utilisation restant à courir. L'engagement est pris dans l'acte constatant la transmission ou, à défaut, dans un acte sous seing privé ayant date certaine, établi à cette occasion. En cas de non-respect de cet engagement, le cessionnaire est redevable de l'amende dans les conditions prévues au 1.

« 3. Les dispositions du 1 ne sont pas applicables lorsque le non respect de l'engagement résulte du décès de l'entrepreneur individuel ou de la liquidation judiciaire de l'entreprise ou lorsque la réduction d'impôt, ou déduction du résultat imposable, afférente aux investissements exploités par l'entreprise locataire a fait l'objet d'une reprise dans les conditions prévues à l'article 199 undecies B ou à l'article 217 undecies. »

Article 6

A l'article 1740 du code général des impôts, les mots : « dans le cas où un agrément n'est pas exigé » sont remplacés par les mots : « lorsqu'un agrément n'a pas été délivré ».

Article 7

Il est créé une aide aux entreprises sur le coût du fret des intrants et des extrants. Cette aide est destinée à compenser les surcoûts supportés par les entreprises en application des dispositions prévues dans le règlement CEE n° 10/80/2006 du 5 juillet 2006 relatif au FEDER. Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette aide sont définies par décret.

Article 8

Il est inséré dans le code de la sécurité sociale un article L752-3-2 rédigé comme suit :

I - Dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1 et à Saint-Martin, les employeurs, y compris les employeurs du secteur artisanal, à l'exclusion des entreprises publiques et établissements publics mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail [à l'article L. 2233-1 du code du travail], sont exonérés du paiement des cotisations à leur charge au titre de la législation de sécurité sociale à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, dans les conditions suivantes :

II. – L'exonération s'applique :

1^o) aux entreprises, employeurs et organismes mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail [au premier alinéa de l'article L. 2212-1 du code du travail], occupant dix salariés au plus. Si l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu dans la limite des dix salariés précédemment occupés ou, en cas de départ, remplacés. Un décret fixe les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération est acquis dans le cas où l'effectif d'une entreprise passe au-dessous de onze salariés ;

2^o) aux entreprises, quel que soit leur effectif, du secteur du bâtiment et des travaux publics, de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'équaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, les coopératives maritimes et leurs unions, du tourisme, de la restauration de tourisme et de l'hôtellerie ;

3^o) aux entreprises de transport aérien assurant la liaison entre la métropole et les départements d'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, ou assurant la liaison entre ces départements ou collectivités, ou assurant la desserte intérieure de chacun de ces départements ou collectivités; seuls sont pris en compte les personnels de ces entreprises concourant exclusivement à ces dessertes et affectés dans des établissements situés dans l'un de ces départements ou collectivités ;

4^o) aux entreprises assurant la desserte maritime ou fluviale de plusieurs points de chacun des départements d'outre-mer, de Saint-Martin, ou la liaison entre les ports de Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ou la liaison entre les ports de La Réunion et de Mayotte.

III.-Le montant de l'exonération est calculé chaque mois civil, pour chaque salarié, en fonction de sa rémunération telle que définie à l'article L.242-1. Lorsque la rémunération horaire est inférieure à un seuil égal au salaire minimum de croissance majoré de 40 %, le montant de l'exonération est égal au montant des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales. A partir de ce seuil, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 fois le salaire minimum de croissance.

IV.- Pour l'application des dispositions du présent article, l'effectif pris en compte est celui qui est employé par l'entreprise dans chacune des collectivités concernées, tous établissements confondus dans le cas où l'entreprise compte plusieurs établissements dans la même collectivité. L'effectif est apprécié dans les conditions prévues par les articles L. 620-10 et L.620-11 du code du travail [les articles L. 1111-2 et L. 3322-4 du code du travail].

Lorsque dans une même entreprise ou un même établissement sont exercées plusieurs activités, l'exonération est applicable au titre de l'activité exercée par chacun des salariés employés.

V. Le bénéfice de l'exonération prévue au présent article est suspendu lorsque l'employeur n'est pas à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement. Cette condition de paiement est considérée comme remplie dès lors que l'employeur a acquitté ses cotisations ou souscrit et respecté un plan d'apurement progressif des cotisations non exonérées restant dues.

Les exonérations prévues par le présent article ne peuvent être cumulées avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale, à l'exception de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18.

VI. Toute condamnation pénale de l'entreprise ou du chef d'entreprise pour fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre, en application des articles L. 152-3, L. 152-3-1, L. 362-3, L. 362-4, L. 362-5 et L. 362-6 du code du travail [L. 8224-1, L. 5224-2, L. 8224-3, L. 8224-4, L. 8224-5, L. 8224-6, L. 8234-1 et L. 8234-2 du code du travail], entraîne la suppression des allégements et exonérations prévus au présent article et de tous autres allégements et exonérations de cotisations patronales prévus par le présent code.

Lorsqu'un procès-verbal établi par un des agents de contrôle mentionnés à l'article L.325-1 du code du travail [L. 8271-1 du code du travail] constate une des infractions définies à l'alinéa précédent, l'organisme chargé du recouvrement en est avisé. Le droit aux exonérations prévues par le présent article est alors suspendu jusqu'au terme de la procédure judiciaire.

VII. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article.

VIII – Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2009.

Article 9

I- L'article L752-3-1 du code de la sécurité sociale est modifié comme suit :

1° – Au premier alinéa, les mots « Dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, » sont remplacés par « A Saint-Pierre et Miquelon, »
 2° - Au deuxième alinéa du 3^o du I, les mots «et affectés dans des établissements situés dans l'un de ces départements ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon » sont remplacés par « et affectés dans des établissements situés dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon » ;
 III - Au troisième alinéa du 3^o du I, les mots « « - les entreprises assurant la desserte maritime ou fluviale de plusieurs points de chacun des départements d'outre-mer ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou la liaison entre les ports de Guadeloupe, Martinique et Guyane, ou la liaison entre les ports de La Réunion et de Mayotte » sont remplacés par les mots « - les

entreprises de Saint-Pierre et Miquelon assurant la desserte maritime ou fluviale de plusieurs points de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ».

II – Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2009.

Article 10

Il est créé une aide pour la rénovation des hôtels situés dans les DOM.

Cette aide est réservée aux hôtels de moins de soixante chambres et construits depuis plus de 15 ans dont les travaux de rénovation sont réalisés directement par l'exploitant et ont fait l'objet d'un agrément du ministre chargé du budget dans les conditions prévues au III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts. Les exploitants non propriétaires sont éligibles à ce dispositif.

L'aide est plafonnée à 5000€ par chambre à rénover.

Les modalités pratiques d'applications du présent article sont définies par décret.

Article 11

Il est inséré un article 1594 I ter dans le code général des impôts ainsi rédigé :

« Art. 1594 I ter. – I. Les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent, sur délibération, exonérer de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement les cessions de parts de copropriété relatives à des hôtels, résidences de tourisme ou village de vacances classés acquis sous le régime de défiscalisation prévu par les articles 238 bis HA et 238 bis HD dans leur rédaction issue de l'article 22 de la loi n° 86-824 de finances rectificative du 11 juillet 1986.

« Cette exonération s'applique à condition que l'acquéreur prenne l'engagement dans l'acte d'affacter l'immeuble à une exploitation hôtelière pendant au moins 5 ans et que le prix de cession soit inférieur à un prix moyen au mètre carré fixé par décret.

« La délibération prend effet dans les délais prévus à l'article 1594 E.»

Article 12

I.- Le code général des impôts est ainsi modifié :

A.- Après le b du 5^o du 1 de l'article 295, il est ajouté un c ainsi rédigé :

« c. La livraison en l'état de biens importés en exonération de la taxe conformément aux dispositions du a ; » ;

B.- Après l'article 295, il est ajouté un article 295 A ainsi rédigé :

« Art. 295 A. – 1. Les livraisons ou importations dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion de biens d'investissement neufs exonérés de la taxe conformément au 5° du 1 de l'article 295, donnent lieu à une déduction calculée selon le cas, sur le prix d'achat ou de revient, ou sur la valeur en douane des biens, lorsque le destinataire de la livraison ou l'importateur est un assujetti qui dispose dans ces départements d'un établissement stable et y réalise une activité ouvrant droit à déduction mentionnée à l'article 271.

« 2. Les mêmes dispositions s'appliquent aux assujettis qui disposent d'un établissement stable dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique ou de la Réunion et y réalisent une activité exonérée en application du I de l'article 262 et des b et c du 5° du 1 de l'article 295.

« 3. La déduction visée aux 1 et 2 s'opère à proportion de l'utilisation des biens concernés pour la réalisation des activités qui y sont mentionnées. Cette proportion est déterminée dans les mêmes conditions que celles régissant l'exercice du droit à déduction mentionné à l'article 271.

« 4. Lorsque la proportion d'utilisation mentionnée au 3 évolue avant la fin de la période d'amortissement du bien d'investissement visé au 1, une régularisation de la taxe déduite en application des 1 et 2 est opérée chaque année en fonction du nombre d'années restant à courir jusqu'à la fin de cette période.

« 5. Lorsque les biens d'investissement visés au 1 sont cédés avant la fin de leur période d'amortissement, la taxe déductible déterminée conformément au 1 fait l'objet d'une régularisation au prorata de la durée écoulée entre le moment où les biens ont cessé d'être affectés à l'activité de l'assujetti et la fin de la période d'amortissement.

« 6. Les assujettis mentionnés aux 1 et 2 sont tenus de joindre à la déclaration mentionnée à l'article 287, pour la période couverte par ladite déclaration, une annexe récapitulant le montant de la taxe déterminée conformément au 1 dont ils ont effectué l'imputation, le versement ou dont ils demandent le remboursement.

« 7. Les fournisseurs des biens d'investissement neufs exonérés de la taxe doivent indiquer sur leurs factures le montant de la taxe déterminée conformément au 1 et y porter la mention « TVA au taux de non perçue ».

« 8. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.»

II. - Les dispositions du I entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux livraisons ou importations de biens pour lesquelles l'assujetti autorisé à exercer la déduction de la taxe peut apporter la preuve que les biens en question ont fait l'objet d'une commande antérieure à la présentation en Conseil des ministres de la loi n° x-2008 du xx xxxx 2008 de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer.

Article 13

I – Il est créé un fonds exceptionnel d'investissement au profit des départements et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Le montant de ses ressources est fixé chaque année par la loi de finances.

II - Les ressources du fonds exceptionnel d'investissement sont réparties entre les départements ou les collectivités d'outre-mer bénéficiaires, y compris la Nouvelle-Calédonie, selon des modalités fixées par décret.

Elles sont affectées à la réalisation d'opérations portant sur des équipements publics collectifs structurants, qui ne sont pas programmées dans le cadre des contrats de projet et contrats de développement signés entre l'État et les collectivités.

Elles se traduisent par des aides financières accordées aux personnes publiques qui réalisent ces opérations.

Dans les départements d'outre-mer, ces aides peuvent être accordées aux régions, aux départements, aux communes ou aux organismes de coopération intercommunale lorsqu'ils ont la responsabilité de tels équipements.

Dans les collectivités d'outre-mer, ces aides peuvent être attribuées aux collectivités elles-mêmes ou aux communes et, le cas échéant aux organismes de coopération intercommunale. En Nouvelle-Calédonie, elles peuvent être attribuées au Territoire, aux Provinces et aux communes.

Pour chacune des personnes publiques concernées, ces aides sont cumulables avec celles dont elles peuvent bénéficier de la part de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, ou au titre des fonds structurels ou du Fonds européen de développement.

III - Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

TITRE II RELANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Article 14

I. Au chapitre II du titre VII du livre IV du code de la construction et de l'habitation, il est créé un article ainsi rédigé :

« article L472.1.8 : dans les départements d'outre-mer, les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré et les sociétés anonymes coopératives d'habitations à loyer modéré peuvent acquérir des parts ou actions de sociétés civiles immobilières dont l'objet est de construire ou d'acquérir des logements sociaux destinés à la résidence principale des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative.

II. L'article L.661-1 du code de l'habitation et de la construction est ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent livre ne s'appliquent pas aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, à l'exception du titre Ier, chapitres III et IV, du titre II, chapitre II et du titre IV, nonobstant pour ce dernier l'inexistence d'un service municipal du logement. Les dispositions des articles L. 631-7 à L. 631-9, L. 651-1, L. 651-2 et L. 651-4 sont toutefois applicables dans ces départements. Elles ont un caractère d'ordre public.

Elles ne s'appliquent pas au département de Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception de l'article L. 613-3. »

Article 15

A la section I du chapitre VII du Livre III du Code civil, il est créé un article 815-3-1 ainsi rédigé :

« Toutefois, dans les départements d'outre-mer, lorsqu'un immeuble indivis à usage d'habitation est inoccupé depuis plus d'une année civile, et que le consentement de tous les co-indivisiaires ne peut être obtenu, tout indivisiaire diligent, peut exécuter seul les travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble indivis, et accomplir tous les actes d'administration et les formalités de publicité y afférents à l'exclusion de tous autres actes de disposition, si ces travaux, actes et formalités ont pour objet la location de l'immeuble à une ou plusieurs personnes physiques, pour en faire leur résidence principale, et s'il y a été préalablement autorisé dans les conditions prévues à l'article 813-1».

Article 16

I. Est autorisée la création d'un groupement d'intérêt public, chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus, dans les conditions prévues aux articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche. A cet effet, il peut prendre toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet.

II. Le groupement d'intérêt public est constitué :

- 1° De l'Etat, titulaire de la majorité des voix au sein du conseil d'administration ;
- 2° D'un représentant de chacune des régions d'outre-mer ;
- 3° Des associations des maires des départements d'outre-mer ;
- 4° D'un représentant de chacun des conseils régionaux des notaires des départements d'outre-mer.

Toute autre personne morale de droit public ou privé peut être admise comme membre du groupement dans les conditions fixées par la convention constitutive.

La représentation de chacun de ces membres au conseil d'administration du groupement est déterminée par la même convention.

III. Le président du conseil d'administration est désigné au sein des corps des magistrats ou magistrats honoraires de l'ordre judiciaire, des magistrats ou magistrats honoraires de l'ordre administratif, des inspecteurs des finances, des préfets ou des administrateurs civils, par le ministre de l'intérieur, le ministre chargé des finances et le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis des présidents des conseils régionaux de l'outre-mer.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 341-3 du code de la recherche, le président du conseil d'administration dirige les services.

IV. - Le personnel du groupement est constitué de personnes mises à disposition du groupement par ses membres par application de l'article L. 341-4 du même code.

Le groupement peut par ailleurs recruter, en tant que de besoin, des agents contractuels de droit public ou de droit privé.

V. - Le groupement d'intérêt public, ainsi que les personnes missionnées par lui peuvent se faire communiquer de toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la mission du groupement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel.

Les agents du groupement et les personnes missionnées par lui sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues aux articles 226-13, 226-31 et 226-32 du code pénal.

Toutefois, ces informations peuvent être communiquées aux officiers publics ministériels quand elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions.

VI. - Pour l'accomplissement de sa mission, le groupement peut créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

VII. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en ce qui concerne les dispositions d'application des V et VI.

Article 17

I. - Les dispositions prévues au a du 2 de l'article 199 undecies A du code général des impôts sont supprimées pour les investissements réalisés à compter de la date de promulgation de la présente loi.

II. - Les b, c ,d et e du 2 de l'article 199 undecies A du code général des impôts sont supprimés à compter de l'imposition des revenus de l'année 2010.

III. - L'article 199 undecies C du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Art. 199 undecies C. - I. La réduction d'impôt prévue au I de l'article 199 undecies B s'applique aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés dans les départements d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint Martin, à Saint Barthélemy, à Wallis et Futuna et à Mayotte, réalisées par une entreprise qui a son siège en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer, si les conditions suivantes sont réunies :

« 1° les logements visés au premier alinéa sont donnés en location nue, pour une durée égale à cinq ans et dans les six mois de leur achèvement, ou de leur acquisition si elle est postérieure, à un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception des sociétés anonymes de crédit immobilier, à une société d'économie mixte visée à l'article L. 481-1-1 du même code ou à un organisme mentionné à l'article L. 365-1 du même code. L'entreprise propriétaire des logements doit s'engager à les céder au terme du délai de cinq ans à la société ou organisme locataire ;

« 2° le programme immobilier, au sens de l'article L. 213-2 du code de la construction et de l'habitation, comprend uniquement des logements locatifs sociaux, à l'exclusion des logements mentionnés au deuxième alinéa de l'article R. 372-7 du code de la construction et de l'habitation. Un décret précise les conditions d'application du présent alinéa ;

« 3° les logements sont donnés en location à des personnes qui en font leur résidence principale. Le loyer et les ressources de ces personnes n'excèdent pas des plafonds fixés par décret ;

« 4° des dépenses d'équipements de production d'énergie ou d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation sont réalisées dans les logements. Un arrêté du ministre chargé du budget fixe la nature des dépenses d'équipements concernés ;

« 5° 60% de la réduction d'impôt est rétrocédée à l'organisme ou la société locataire, mentionné au deuxième alinéa, sous forme de diminution du loyer et du prix de cession à cet organisme ou société.

« La réduction d'impôt est de 50% du montant hors taxes, hors frais d'acquisition, des immeubles mentionnés au premier alinéa, diminuée de la fraction de leur prix de revient financée par une subvention publique. Ce montant est pris en compte dans la limite de 1 200€ hors taxes par mètre carré de surface habitable. Cette limite est relevée chaque année, au 1er janvier, dans la même proportion que la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice national mesurant le coût de la construction publiée par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

« Cette réduction d'impôt s'applique sous les conditions et sanctions prévues au I de l'article 199 undecies B. Si les conditions posées aux troisième ou quatrième alinéas cessent d'être respectées dans le délai de cinq ans mentionné au deuxième alinéa, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle l'une de ces conditions cesse d'être respectée.

« Les dispositions des dix-neuvième à vingt et unième alinéas du I de l'article 199 undecies B sont applicables.

« Le délai de cinq ans prévu aux vingt-troisième et vingt-cinquième alinéas du I de l'article 199 undecies B et au deuxième alinéa s'apprécie à compter de la date du fait générateur de la réduction d'impôt.

« Les dispositions du III de l'article 199 undecies B sont applicables.

« II. Les investissements mentionnés au I doivent avoir été portés, préalablement à leur réalisation, à la connaissance du ministre chargé du budget, et n'avoir pas appelé d'objection motivée de sa part dans un délai de deux mois. Toutefois, les investissements mentionnés au I et dont le montant par programme ou par exercice est supérieur à 1 000 000 € ne peuvent ouvrir droit à réduction que s'ils ont reçu un agrément préalable du ministre chargé du budget dans les conditions prévues au III de l'article 217 undecies.

« III. Les dispositions du présent article sont applicables aux acquisitions ou constructions de logements réalisées entre la date de promulgation de la loi n° 2008-xxx du xx xxxxxxx 2008 de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer et le 31 décembre 2017. »

IV. - Le II ter de l'article 217 undecies du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Les dispositions actuelles deviennent un 1.

2° Il est ajouté un 2 ainsi rédigé :

« 2. La déduction prévue au premier alinéa du I s'applique aux acquisitions ou constructions de logements neufs situés dans les départements d'outre-mer si les conditions suivantes sont réunies :

« 1° l'entreprise signe avec une personne physique, dans les six mois de l'achèvement de l'immeuble, ou de son acquisition si elle est postérieure, un contrat de location-accession dans les conditions prévues par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession a la propriété ;

« 2° l'acquisition ou la construction de l'immeuble a été financée au moyen d'un prêt mentionné au I de l'article R.331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation ;

« 3° les trois quarts de l'avantage en impôt procuré par la déduction pratiquée au titre de l'acquisition ou la construction de l'immeuble est rétrocédé à la personne physique signataire du contrat mentionné au deuxième alinéa sous forme de diminution de la redevance prévue à l'article 5 de la loi n°84-595 du 12 juillet 1984 précitée et du prix de cession de l'immeuble. »

Article 18

A partir du 1^{er} janvier 2009, l'agence nationale de l'habitat peut intervenir à Mayotte dans les conditions qui sont définies par décret.

Article 19

Dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, les nouveaux logements foyers ou ceux ayant fait l'objet d'une réhabilitation ouvrent droit pour leurs occupants à l'allocation de logement applicable dans ces départements aux locataires de logements indépendants, dans des conditions définies par décret.

Article 20

Dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, les valeurs de la majoration forfaitaire au titre des charges applicables aux allocations de logement mentionnées aux articles L755-21 et L831-1 du code de la sécurité sociale font l'objet d'une revalorisation définie par décret applicable au 1er janvier 2009.

Article 21

I - Il est inséré au chapitre II du titre 1er du livre 1er de la cinquième partie du code général de la propriété des personnes publiques un article L.5112-4-1, ainsi rédigé :

« Article L.5112-4-1

« sous réserve des dispositions des articles L. 156-2 alinéa 9 et L. 156-3 du code de l'urbanisme, les terrains libres de toute occupation situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités selon les modalités prévues aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2, peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux à des personnes physiques ou morales dès lors que les acquéreurs potentiels visés à l'article L. 5112-4 ont décidé de ne pas en demander la cession. Le prix de cession est alors fixé selon les règles applicables à l'aliénation des immeubles du domaine privé. Le produit de ces cessions est reversé aux agences des cinquante pas ».

II - Il est inséré à l'article 7 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 un alinéa ainsi rédigé :

« 5° Des produits de cessions intervenues en application de l'article L.5112-4-1 du code général de la propriété des personnes publiques ».

Article 22

Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 96-1241 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, est ainsi complété : « Cette durée peut être prolongée par décret pour une durée de cinq ans renouvelable. »

Article 23

Le deuxième alinéa des articles L.1609C et L.1609D du Code général des impôts est ainsi modifié :

« Le montant de cette taxe est arrêté avant le 31 décembre de chaque année, pour l'année suivante, dans la limite d'un plafond de 1.700.000 EUR, par le conseil d'administration de l'établissement public et notifié aux services fiscaux. Ce plafond évoluera chaque année, à compter de l'année 2009, conformément au barème fixé au I de l'article 197 du Code général des impôts, tel qu'il est fixé au projet de loi de finances établi pour l'année ».

TITRE III LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

Article 24

I - Il est créé un fonds de continuité territoriale en faveur des personnes ayant leur résidence habituelle dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie Française, de la Réunion, de Saint-Barthélémy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Wallis-et-Futuna.

Le fonds est destiné à financer, sur la base d'un forfait, une partie du titre de transport.

Les résidents des collectivités mentionnées au premier alinéa du présent article peuvent bénéficier de l'aide à la continuité territoriale si leurs ressources ou celles du foyer fiscal auquel ils sont rattachés n'excèdent pas un plafond fixé par décret.

II - Le fonds de continuité territoriale outre mer comprend deux dispositifs distincts et non cumulables :

- une aide spécifique destinée aux étudiants et intitulée passeport-mobilité dont les modalités d'application sont fixées par décret ;
- une aide à la continuité territoriale destinée à financer sur la base d'un forfait une partie du titre de transport des voyageurs de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain et entre collectivités à l'intérieur d'une même zone géographique, définie par décret. Elle peut aussi contribuer à réduire le prix, payé par

les voyageurs, des transports à l'intérieur d'une même collectivité, en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire.

Concernant l'aide spécifique aux étudiants, lorsqu'il s'agit de résidents inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé hors de leur collectivité d'origine, seuls ceux inscrits dans cet établissement, du fait de la saturation ou de l'inexistence, dans cette collectivité, de la filière qu'ils ont choisie, peuvent bénéficier de cette aide

Concernant l'aide à la continuité territoriale, l'Etat délègue la gestion de l'aide aux régions et collectivités mentionnées à l'alinéa 1^{er} du présent article, dès lors que ces dernières en font la demande et qu'elles abondent les crédits consacrés par l'Etat au financement de l'aide à la continuité territoriale, dans la proportion de 50% au moins de ces crédits.

Un décret fixe la répartition entre collectivités de l'aide à la continuité territoriale en fonction des conditions du transport aérien de voyageurs entre la collectivité et la métropole et en fonction de la démographie étudiante, les conditions de versement à la collectivité, les liaisons de transport éligibles ainsi que les modalités d'établissement et de transmission des bilans au représentant de l'Etat.

L'article 60 de la loi du 21 juillet 2003 est abrogé à compter du 1er janvier 2009.

III Après l'article 330-3 du code de l'aviation civile, est introduit un article 330-3-1 ainsi rédigé :

« Les transporteurs aériens exploitant des services réguliers sur les liaisons aériennes soumises à obligations de service public entre la métropole et les départements d'outre-mer fournissent à l'autorité administrative des données statistiques sur les prix pratiqués sur ces liaisons, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

TITRE IV EVALUATION DES DISPOSITIFS

Article 25

Il est créé une commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer pour le suivi de la présente loi et l'évaluation des dispositifs spécifiques d'aide au développement économique et social des régions, collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle Calédonie. Cette commission est composée d'une majorité de représentants du Parlement.

Elle est assistée d'un comité d'experts composé de personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine des comptes économiques et sociaux de l'outre-mer. Elle peut recueillir l'avis des organisations syndicales et professionnelles.

La commission établit tous les 3 ans à partir de 2009 un rapport d'évaluation de l'impact socioéconomique de la mise en oeuvre des dispositions de la présente loi. Un décret définit les modalités d'application du présent article.

Les articles 5 et 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 sont abrogés.

TITRE V
DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACTUALISATION DU DROIT OUTRE-MER

Article 26

L'article L. 832-7-1 du code du travail est abrogé. [La sous-section 3 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre V de la cinquième partie du code du travail est abrogée.]

Article 27

I.- L'article 2295 du code civil est ainsi modifié :

1° Les mots : « , qui ait un bien suffisant pour répondre de l'objet de l'obligation, et dont le domicile soit dans le ressort de la cour d'appel où elle doit être donnée. », sont remplacés par les mots : « et qui ait un bien suffisant pour répondre de l'objet de l'obligation. ».

2° Il est inséré, après l'alinéa unique, un second alinéa ainsi rédigé :

« Le créancier ne peut refuser la caution présentée par un débiteur au motif qu'elle ne réside pas dans le ressort de la cour d'appel dans lequel elle est demandée. ».

II.- Les dispositions du présent article sont applicables dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 28

I.- Le code des mines est ainsi modifié :

1° Après l'article 141 du code des mines, il est inséré les dispositions suivantes :

« Art. 141-1. – L'infraction définie au 1^o de l'article 141 est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle s'accompagne d'atteintes graves à l'environnement caractérisées :

« 1^o par le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles ou souterraines, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ;

« 2^o par l'émission de substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique, telle que définie à l'article L. 220-2 du code de l'environnement ;

« 3^o par la coupe de toute nature des bois et forêts ;

« 4^o par la production ou la détention de déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

« Les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 1 500 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

« Le tribunal peut également imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 216-9 du code de l'environnement.

« Art. 141-2. – Les personnes physiques coupables de l'infraction prévue à l'article 141-1 encourgent également les peines complémentaires suivantes :

« 1° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;

« 2° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

« 3° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal, des droits civiques, civils et de la famille ;

« 4° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une fonction publique ;

« 5° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31 du code pénal.

« Art. 141-3. – I.- Dans les cas prévus à l'article 141-1, doit être prononcée la confiscation des installations, matériels et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction, ainsi que de tout produit provenant de celle-ci, à quelque personne qu'ils appartiennent et en quelque lieu qu'ils se trouvent, des lors que leurs propriétaires ne pouvaient en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse. »

« II.- Sans préjudice de l'application des dispositions des articles 63 et suivants et 154 du code de procédure pénale, le procureur de la République ou la juridiction d'instruction peut, si le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables, autoriser exceptionnellement l'officier de police judiciaire à retarder le point de départ de la garde à vue à l'arrivée dans les locaux du siège ou cette mesure doit se dérouler.

« Mention de ces circonstances particulières est portée au procès-verbal.

« En toute hypothèse, ce report ne peut excéder la durée de vingt heures. »

2° Au premier alinéa de l'article 143, les mots : « les articles 141 et 142 » sont remplacés par les mots : « les articles 141, 141-1 et 142 ».

3° A l'article 144-1, les mots : « des articles 141 et 142 » sont remplacés par les mots : « des articles 141, 141-1 et 142 ».

II.- Après l'article 414 du code des douanes, il est inséré un article 414-1 ainsi rédigé :

« Art. 414-1. – En Guyane, est passible des peines prévues au premier alinéa de l'article 414 : « 1° le fait d'exporter de l'or natif, soit sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées, soit en soustrayant la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation dans des cachettes spécialement aménagées ou dans des cavités ou espaces vides qui ne sont pas normalement destinés au logement des marchandises.

« 2° la détention ou le transport d'or natif dans le rayon des douanes sans présentation d'un des justificatifs prévus à l'article 198 ».

Article 29

Au quatrième alinéa de l'article 3-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, après les mots : « diversité de la société française. », sont insérés les mots : « Il contribue à la connaissance, à la valorisation et à la promotion de la France d'outre-mer dans tous ses aspects historiques, géographiques, culturels, économiques et sociaux. »

Article 30

En Nouvelle-Calédonie, par dérogation au I de l'article 28-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication, les autorisations d'usage de la ressource radioélectrique, en vigueur à la date de la publication de la présente loi, pour l'exploitation des services de radio diffusés par voie hertzienne terrestre, sont prorogées jusqu'au 31 décembre 2011.

TITRE VI
DISPOSITIONS FINALES

Article 31

Sont ratifiées les ordonnances suivantes :

- 1° Ordonnance n° 2007-235 du 22 février 2007 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales et le dispositif de retraite anticipée des assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière ;
- 2° Ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007 portant extension et adaptation en Polynésie française de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et extension et adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie ;
- 3° Ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales ;
- 4° Ordonnance n° 2007-1389 du 27 septembre 2007 relative aux contrôles, au constat des infractions et aux sanctions en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs en Nouvelle-Calédonie ;
- 5° Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics ;
- 6° Ordonnance n° 2007-1490 du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;
- 7° Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.

Article 32

I.- Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance des mesures, en tant qu'elles concernent les compétences de l'Etat, dans les domaines suivants :

1^o extension et adaptation à l'outre-mer des dispositions applicables à la télévision numérique terrestre, à la télévision mobile personnelle et à la télévision en haute définition ;

2^o actualisation et adaptation du droit civil dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie ;

3^o pour Mayotte :

- a) modernisation de l'organisation juridictionnelle et du statut civil personnel de droit local à Mayotte ;
- b) extension, avec les adaptations nécessaires, des dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public ;
- c) extension et adaptation de la législation en matière de protection sociale à Mayotte pour tirer les conséquences des nouvelles dispositions statutaires applicables et de la modification des règles relatives au régime d'applicabilité de plein droit des lois et règlements

4^o pour les îles Wallis et Futuna, extension, avec les adaptations nécessaires, de l'application du code des postes et communications électroniques ;

5^o pour Saint-Pierre et Miquelon, adaptation des dispositions relatives à l'exercice de la médecine ;

6^o pour la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et Saint-Barthélemy, extension des dispositions prise sur le fondement du 7^o du I de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

7^o pour les Terres australes et antarctiques françaises, actualisation et adaptation à l'organisation particulière de cette collectivité du droit qui y est applicable ;

8^o dispositions tendant à harmoniser l'état du droit et à assurer le respect de la hiérarchie des normes, par l'abrogation de dispositions obsolètes ou inappliquées, par la correction d'erreurs de codification, par l'actualisation de références et par le regroupement ou la codification de dispositions éparses.

II. – Le délai mentionné au premier alinéa du III de l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 précitée est porté au dernier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la présente loi pour les ordonnances étendant en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions législatives relatives aux contrats et marchés de l'Etat et les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

Dans le I de l'article 19 de la même loi, les mots : « contrats et marchés de l'Etat » sont remplacés par les mots : « contrats et marchés de l'Etat et de ses établissements publics ».

III. - Les ordonnances doivent être prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant la promulgation de la présente loi.

Les projets de loi portant ratification de ces ordonnances doivent être déposés devant le Parlement au plus tard six mois à compter de leur publication.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le projet de loi de programme, tout en s'inscrivant dans la lignée des lois antérieures, tient compte des progrès enregistrés depuis 20 ans. Ses dispositions doivent permettre à l'Outre-mer de s'orienter désormais vers un développement endogène et une plus grande ouverture sur le monde.

Le CES approuve la philosophie générale de ce texte. Il formule ses recommandations avec le souci de rendre les mesures plus efficaces, d'écarter d'éventuels effets négatifs et ainsi de mieux répondre aux besoins des habitants et des professionnels d'Outre-mer.