

Nouvelle-Calédonie

-----

Conseil Economique et Social

-----

Nouméa, le 20 juin 2008

AVIS N°05/2008

concernant le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-Mer



Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

Vu la lettre en date du 22 mai 2008, portant saisine du président du congrès de la Nouvelle-Calédonie relative *au projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-Mer*.

Vu l'avis du Bureau en date du **18 juin 2008**,

A adopté lors de la séance plénière en date du **20 juin 2008**, les dispositions dont la teneur suit :

**Conformément à l'article 90 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, le président du congrès de la Nouvelle-Calédonie a saisi le conseil économique et social compte tenu de l'impact économique et social que représente ce projet de texte.**

**C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent projet de loi de programme.**

## *I – Présentation générale de la saisine*

Dans son exposé des motifs, la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales et le secrétaire d'État chargé de l'Outre-Mer indiquent que ce projet de loi s'inscrit dans une démarche qui vise à renforcer la capacité économique propre des territoires ultramarins dans une logique de développement durable et a aussi pour ambition de créer les conditions d'une compétitivité accrue de ces économies au sein de leur environnement régional. Ce projet propose une approche territoriale, permettant d'adapter les outils de développement aux spécificités de chaque territoire.

De plus, le texte comporte un dispositif d'accompagnement destiné à améliorer les conditions de vie de l'ensemble de la population. Il s'agit notamment de mesures :

- réorientant la défiscalisation de la création de logements du secteur libre vers le secteur du logement social outre-mer,
- favorisant les investissements pour le développement du numérique,
- rénovant le dispositif d'aide à la continuité territoriale,
- facilitant en Métropole, l'insertion des ultramarins ou la diffusion de leurs cultures.

Tel est l'objet du projet de texte soumis à l'avis du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie.

## *II – La situation actuelle*

### *A – La Loi dite « Girardin »<sup>1</sup>*

Afin d'appréhender l'étude du projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-Mer (LOPOM), dans sa version de mai 2008, la commission s'attache dans un premier temps à établir un constat de l'existant sur les bases de la Loi GIRARDIN, concernant le secteur du logement et le secteur productif, compte tenu des bouleversements que ce projet de loi entraînerait.

---

<sup>1</sup> Loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 (JORF du 22 juillet 2003)

## 1. Le logement : (article 18 de la LOPOM)

### a) les points favorables de la Loi GIRARDIN pour la Nouvelle-Calédonie.

- ✿ le plafond du coût de construction de la surface habitable pour la base éligible est actuellement de 2058 €/m<sup>2</sup> **(soit 246 960 F.CFP)**,
- ✿ le fait générateur du crédit d'impôt pour les investisseurs métropolitains est fixé à la date de l'augmentation de capital des sociétés porteuses,
- ✿ le seuil requis, au dessus duquel l'agrément de la direction générale des impôts (DGI) est nécessaire, s'établit à 4,6 millions d'euros **(soit 552 millions de F.CFP)**,
- ✿ le siège social des sociétés porteuses peut être établi en Nouvelle-Calédonie,
- ✿ le taux de rétrocession de l'avantage fiscal peut être supérieur à 60%,
- ✿ le dispositif d'encouragement des énergies renouvelables ouvre droit à un crédit d'impôt de 54%.

### b) l'environnement du logement en Nouvelle-Calédonie

Le logement aidé en Nouvelle-Calédonie est de compétence provinciale et le financement de la construction de logements aidés est structuré depuis plusieurs années comme suit :

- ✿ d'une part, les logements sociaux et très sociaux bénéficient de subventions publiques, de prêts de la caisse des dépôts et consignations (CDC) réglementés par l'Etat, des effets de la loi Girardin, et d'exonérations fiscales et douanières calédoniennes. Du fait de ces critères et de ces modes de financement, les logements sociaux sont exclusivement construits par les opérateurs institutionnels,
- ✿ d'autre part, les logements intermédiaires, qui bénéficient de la loi Girardin, des exonérations fiscales et douanières calédoniennes. Les programmes de logements intermédiaires peuvent être construits soit par des opérateurs institutionnels soit par des promoteurs privés.

De plus, la commission observe qu'à ce jour plus de 7000 familles sont toujours en attente de logements sociaux alors que la production de logements n'atteint pas encore l'objectif de 1000/an.

## 2. Le secteur productif (articles 3 à 5 de la LOPOM)

Les frais et les taxes douanières relatifs aux investissements du secteur productif sont intégrés dans la base éligible et dans le prix de revient de l'investissement.

La Nouvelle-Calédonie fixe elle-même le prix d'achat des énergies renouvelables sans bénéficier de la péréquation nationale.

## B - La continuité territoriale (article 25 de la LOPOM)

Au titre de l'aide à la continuité territoriale, la Nouvelle-Calédonie a reçu en 2006, 471 millions de F.CFP soit un peu moins de 4 millions d'euros, qui sont attribués en fonction d'un critère de revenus des foyers fiscaux qui ont acquitté moins de 300 000 F.CFP au titre de l'impôt sur le revenu.

Cependant, **le conseil économique et social constate** que le montant de la taxe pour services terminaux de l'aviation civile (1,843 million d'euros **soit 221 millions de F.CFP**), et la taxe perçue sur les passagers (0,8 million d'euros **soit 96 millions de F.CFP**), au total 2,643 millions d'euros (**soit 317 millions de F.CFP**), sont à peine inférieures à la dotation reçue, si on y ajoute les taxes payées sur le fret. De fait, **le conseil économique et social remarque** que les taxes d'Etat égalent ou dépassent les crédits attribués à la Nouvelle-Calédonie.

### *III - Analyse et observations relatives au projet de loi de programme pour le développement économique et l'excellence Outre-Mer.*

**Le conseil économique et social a examiné** le projet de texte partie par partie et article par article.

**Il constate** que celui-ci manque de clarté et peut être la source d'interprétations préjudiciables aux Outre-Mers. De plus, pour certaines dispositions, **le conseil économique et social souligne** un amalgame des DOM et des TOM, ignorant les spécificités législatives des divers Outre-Mers.

**Le conseil économique et social met en exergue** les secteurs qui seront les plus touchés par ces nouvelles dispositions, en l'état actuel du texte :

#### 1. le secteur du logement : (article 18 de la LOPOM)

Ce projet est particulièrement préoccupant et cette réforme, si elle devait être adoptée en l'état, aurait des conséquences négatives majeures, à la fois sur notre production de logements et les emplois qui y sont liés alors même que les besoins de logements, sociaux en particulier, sont toujours notablement supérieurs au rythme de production actuel. Les principaux points techniques dont la modification est nécessaire sont les suivants :

- ✿ le plafond du coût de construction est prévu d'être ramené de 2 058 €/m<sup>2</sup>(**soit 246 960 F.CFP**) à 1200€/m<sup>2</sup> (**soit 144 000 F.CFP**) de surface habitable, **alors que le prix de revient moyen actuel des logements réalisés par les opérateurs sociaux est de 1850€/m<sup>2</sup> (soit 222 000 F.CFP)**,
- ✿ le fait générateur du crédit d'impôt accordé aux investisseurs métropolitains serait constitué par la date d'achèvement des fondations. **Une telle mesure aurait pour conséquence de différer dans le temps l'apport en trésorerie des investisseurs fiscaux métropolitains et donc de renchérir le coût de la construction. Le surcoût devra alors être assuré par des subventions des collectivités calédoniennes et une augmentation des emprunts à la caisse des dépôts et consignations entraînant de facto une hausse du loyer de sortie.**

- ✿ Le seuil au-delà duquel l'agrément de la direction générale des impôts (DGI) serait obligatoire passerait de 4,6 millions d'euros (*soit 552 millions de F.CFP*) à un million d'euros (*soit 120 millions F.CFP*). **Une telle disposition aurait pour conséquence un allongement considérable des délais d'instruction des dossiers et donc un ralentissement du rythme de production de logements.**
- ✿ les sièges sociaux des sociétés « porteuses » sont prévus d'être obligatoirement localisés en métropole ou dans un DOM. **Il est incompréhensible que seuls pour l'Outre-Mer, les DOM puissent les accueillir.**
- ✿ le taux de rétrocession de l'avantage fiscal serait fixé à 60% **alors qu'à ce jour ce taux peut atteindre jusqu'à 70%.**
- ✿ Le dispositif d'encouragement pour les énergies renouvelables **tel qu'il est envisagé aboutit à une réduction du crédit d'impôt qui passerait de 54% à 50%. Une telle mesure entrainerait une augmentation des prix de revient.**

**Le conseil économique et social note** que les conséquences d'une adoption en l'état du texte proposé seraient, selon les diverses personnes auditionnées, de plusieurs ordres :

- ✿ **une forte diminution** (environ 50%) de la production du nombre de logements sociaux par les opérateurs en charge de cette production (SEM Agglo, SIC, FSH<sup>2</sup>) alors même que la production actuelle ne suffit pas à répondre à la demande,
- ✿ **un impact sur le secteur du BTP** estimé entre 12 milliards et 20 milliards de F.CFP de perte de chiffre d'affaires correspondant à la mise en péril d'environ 2 000 emplois (source : SP BTP<sup>3</sup>) si l'exclusion du secteur intermédiaire du système de défiscalisation devait être confirmée ou si cette production devait être assujettie à la réalisation de logements sociaux au sein d'un même programme.
- ✿ **des conséquences sociales fortes** tant du fait de la perte d'emploi que du maintien en habitat précaire, insalubre ou en situation de surpeuplement d'un nombre de familles croissant sans cesse.
- ✿ **une impossibilité** de poursuivre, pour des raisons de coût, la politique de mixité sociale des quartiers engagée par les bailleurs sociaux, politique visant à une meilleure intégration des diverses catégories de population. Et d'autre part une impossibilité de maintenir le montant des loyers au niveau souhaité par les pouvoirs publics et par les usagers.

---

<sup>2</sup> SEM Agglo : société d'économie mixte d'agglomération

SIC : société immobilière calédonienne

FSH : fonds social de l'habitat

<sup>3</sup> SP BTP : syndicat professionnel du bâtiment et des travaux publics

## 2. le secteur productif :

**Le conseil économique et social signale** d'une part que la réforme au niveau des énergies renouvelables a vocation à supprimer les effets d'aubaine qui existent dans les DOM du fait du cumul de la défiscalisation des outils de production et de la garantie d'un tarif majoré grâce aux aides de l'ADEME<sup>4</sup>. Cette réduction de l'aide fiscale qui passe de 54% à 50%, uniforme pour tout l'Outre-Mer, sans tenir compte des compétences statutaires des différentes collectivités, va pénaliser la Nouvelle-Calédonie qui fixe elle-même le prix d'achat des énergies renouvelables, sans bénéficier de la péréquation nationale.

Et d'autre part, **le conseil économique et social remarque** que, l'exclusion des taxes et frais va réduire d'autant la base éligible. Dans les DOM, on comprend que l'Etat ne souhaite pas accorder de crédits d'impôt sur la TVA, qui est immédiatement récupérable. Mais si cette taxe n'existe pas en Nouvelle-Calédonie, il faut cependant noter qu'il existe en Nouvelle-Calédonie des taxes, notamment à l'importation, qui sont importantes, et qui font bien partie du prix de revient de l'investissement. Le projet vise à les sortir de la base éligible.

### *IV – Propositions.*

**Le conseil économique et social recommande que :**

- ✿ le seuil de base éligible soit porté au moins à 1 800 €/m<sup>2</sup> (**soit 216 000 F.CFP**), montant correspondant globalement au prix de revient moyen actuel des constructions réalisées par les opérateurs sociaux,
- ✿ le seuil nécessaire à la procédure d'agrément soit maintenu à 4,6 millions d'euros (**soit 552 millions de F.CFP**) afin d'éviter un allongement des procédures d'instruction et donc des coûts de réalisation des opérations,
- ✿ les sociétés porteuses regroupant les investisseurs métropolitains conservent la possibilité d'avoir leur siège en Nouvelle-Calédonie,
- ✿ le taux de rétrocession fiscale soit « au moins » de 60% et non pas « de » 60%,
- ✿ le fait générateur de la déduction fiscale métropolitaine reste lié à l'augmentation de capital des sociétés porteuses et non pas à l'achèvement des fondations,
- ✿ le crédit d'impôt lié aux énergies renouvelables reste fixé à 54% et non pas réduit à 50%,
- ✿ la mise en application du texte soit repoussée d'un an par rapport à l'objectif fixé afin de laisser le temps nécessaire aux entreprises de s'adapter aux nouvelles dispositions,
- ✿ le texte soit rédigé et organisé de telle manière que les Outre-Mers, dont les statuts sont différents, soient individualisés et clairement identifiés.
- ✿ pour favoriser la continuité territoriale, l'Etat exonère de taxes les aéroports d'Outre-Mer de manière à rendre l'escale moins onéreuse, ce qui inciterait les compagnies aériennes à les desservir et qui reviendrait à diminuer le prix des billets d'avion, facteurs de désenclavement et de développement important du tourisme.

---

<sup>4</sup> ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

## V - Conclusion

En conséquence, des observations et des propositions sus mentionnées, **le conseil économique et social émet :**

- ✿ **un avis défavorable** pour la réforme de la défiscalisation des investissements dans le secteur du logement,
- ✿ **un avis favorable** pour les dispositions relatives à la défiscalisation des investissements dans le secteur productif, sous réserve des quelques observations formulées,
- ✿ **un avis favorable** sur le reste du projet.

**Le secrétaire**

**Le 1<sup>er</sup> vice-président**

**Paulo SAUME**

**Octave TOGNA**

# ANNEXE

ARTICLE	OBSERVATIONS
<p><b>L'article 3</b> modifie l'article 199 undecies B du CGI qui concerne la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur productif, par des personnes physiques.</p> <p><b>L'article 4</b> modifie l'article 217 undecies du CGI qui concerne la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur productif, par des sociétés, dans les DOM.</p> <p><b>L'article 5</b> modifie l'article 217 duodecies du CGI qui concerne la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur productif, par des sociétés, dans les autres collectivités</p>	<p>Ces trois articles apportent les modifications suivantes au dispositif de défiscalisation dans le secteur productif :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La location de véhicules automobiles lorsqu'elle n'est pas au profit d'une clientèle touristique, et la réparation automobile, sont exclues des secteurs éligibles.</li> <li>- La recherche et le développement deviennent un secteur éligible.</li> <li>- Les câbles sous-marins sont expressément mentionnés comme éligibles sous réserve de certains critères, et avec un niveau d'aide différencié selon qu'il s'agit d'une nouvelle liaison ou d'une liaison de secours.</li> <li>- Pour les énergies renouvelables, la base éligible est soumise à un barème par watt produit.</li> <li>- Pour les navires de plaisance, le niveau d'aide majoré de 70% est supprimé.</li> <li>- Pour tous les secteurs, les taxes, frais et commissions sont exclus de la base éligible.</li> <li>- Les investisseurs comme les promoteurs doivent être à jour de leurs obligations fiscales et sociales, au moment de l'agrément et pendant les 5 ans qui suivent.</li> <li>- Le bien défiscalisé doit rester affecté pendant au moins 7 ans à l'activité prévue initialement et pour laquelle il a été construit.</li> <li>- S'il s'agit d'un immeuble, le crédit d'impôt est imputable sur l'exercice au cours duquel les fondations sont achevées, à condition que l'immeuble soit lui même achevé dans les deux ans qui suivent. A défaut l'imputation est reportée au terme de ce délai de deux ans.</li> <li>- A compter de 2010, la défiscalisation des investissements ne pourra être accordée que si la collectivité a conclu avec l'Etat une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude fiscale.</li> </ul>
<p><b>L'article 14</b> crée un fonds exceptionnel d'investissement.</p>	<p>L'intervention de ce fonds s'ajouterait aux contrats de développement, destinée à toutes les collectivités locales, pour financer des équipements structurants</p>

ARTICLE	OBSERVATIONS
<p><b>L'article 18</b> modifie les articles 199 undecies A et 199 undecies C du CGI. Ces modifications concernent la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement, par des personnes physiques. Les dispositions sur le logement figuraient dans l'article 199 undecies A, la réforme propose de les transférer dans l'article 199 undecies C.</p> <p><b>Cet article 18</b> modifie également l'article 217 undecies du CGI qui concerne la défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement, par des sociétés. Il s'agit des alinéas 5 à 8 du I et du nouveau ter 2 du II de cet article 217 undecies.</p>	<p>Les modifications proposées sont les suivantes.  <u>Sur les critères des investissements défiscalisés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- logements neufs à usage locatif réalisés par une entreprise qui a son siège en métropole ou dans un DOM ;</li> <li>- logements donnés en location nue pour au moins 5 ans, dans les 6 mois de leur achèvement, à un organisme HLM mentionnés au L 411-2 du code de la construction et de l'habitat ou à une SEM visée au même code ou un organisme agréé localement ;</li> <li>- les organismes mentionnés ci-dessus, locataires doivent bénéficier d'une promesse de vente au terme des 5 ans ;</li> <li>- le programme doit comprendre uniquement des logements dont la moyenne et les maxima de loyers seront fixés par décret, à l'exclusion des logements mentionnés au 2<sup>ème</sup> alinéa du L301-2 du code de l'habitat et de la construction, c'est-à-dire à l'exclusion des logements très sociaux ;</li> <li>- les organismes mentionnés ci-dessus doivent louer les logements à des personnes dont les ressources maximum seront fixées par décret, qui en font leur résidence principale, et qui payent un loyer dont le maximum sera fixé par décret ;</li> <li>- les logements doivent soit utiliser une énergie renouvelable soit être conçu pour économiser la consommation d'énergie ;</li> <li>- 60% de l'avantage fiscal accordé par l'Etat doit être rétrocédé à l'organisme HLM aussi bien dans le loyer pendant 5 ans, que dans le prix de vente au terme des 5 ans.</li> </ul> <p><u>Sur le montant de l'aide :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le crédit d'impôt est de 50% du montant de l'investissement, hors taxes, frais et commissions de toute nature.</li> <li>- Les subventions publiques sont exclues la base éligible.</li> <li>- La base éligible est au maximum de 1 200 euros/ m2 hors taxe de surface habitable, indexée sur le coût de la construction.</li> </ul> <p>Les autres dispositions de la loi qui concernent le secteur productif, exposées ci-dessus à l'occasion de l'examen des articles 3, 4 et 5 s'appliquent également au secteur locatif.</p> <p>Tous les dossiers doivent être déposés à la Direction générale des finances publiques. Si l'investissement est supérieur à 1 million d'euros, il doit être expressément agréé ; s'il est inférieur, l'avantage fiscal est accordé à défaut d'objections de la DGFI pendant un délai de 2 mois.</p> <p><b>Cet article 18</b> modifie également l'article 217 undecies du CGI, les dispositions proposées sont les suivantes.</p> <p><u>Sur les critères des investissements :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- logements neufs à usage locatif ;</li> <li>- les logements doivent être loués dans un délai de 6 mois après leur achèvement et pendant au moins 6 ans ;</li> <li>- logements loués nus directement à des personnes dont les ressources maximum sont fixées par décret, qui en font leur résidence principale, et qui payent un loyer dont le maximum est fixé par décret ;</li> <li>- le logement fait l'objet d'un contrat de location-accession au bénéfice d'une personne physique dans les conditions prévues par la loi du 12 juillet 1984 (<i>cette loi ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie</i>) ;</li> <li>- le logement a été financé par un prêt mentionné au I de l'article R 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitat, c'est-à-dire un prêt à une personne morale, qui après agrément du préfet, construit ou achète des logements en vue de la location-accession (<i>cet article ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie</i>) ;</li> <li>- les ¾ de l'avantage fiscal doivent être rétrocédés à la personne bénéficiaire du contrat de location-accession sous forme de diminution de la redevance et du prix de cession.</li> </ul> <p><u>Sur le montant de l'aide</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'investissement est déduit des résultats imposables, le montant de l'aide dépend donc du taux réel d'imposition ;</li> <li>- l'investissement déduit est net, hors taxes, frais et commissions de toute nature ;</li> </ul> <p>- les subventions publiques sont déduites de la base éligible.</p> <p>L'avantage fiscal est accordé au titre de l'exercice au cours duquel les fondations de l'immeuble sont achevées, à condition que l'immeuble soit achevé dans les deux ans qui suivent. A défaut d'achèvement au terme de ce délai, l'avantage fiscal est rapporté au terme de ce délai de 2 ans. Les autres dispositions de la loi qui concernent le secteur productif exposées précédemment s'appliquent.</p>

ARTICLE	OBSERVATIONS
<p><b><u>L'article 25</u></b> crée un fonds de continuité territorial</p>	<p><b>L'article</b> réécrit l'article 60 de la loi 21 juillet 2003, c'est-à-dire le dispositif d'aide à la continuité territoriale. Cette aide à la continuité territoriale ainsi que le passeport mobilité seront financés par le même fonds. Les critères d'attribution de l'aide seront fixés par l'Etat. La gestion pourrait être déléguée à la Nouvelle-Calédonie, si et seulement si la Nouvelle-Calédonie abonde le fonds d'au moins 50% des crédits de l'Etat. Ce même article 25 crée un article 330-3-1 du code de l'aviation civile pour soumettre à certaines obligations les compagnies aériennes qui transportent des passagers entre les DOM et la métropole.</p>
<p><b><u>L'article 26</u></b> consolide la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-Mer</p>	<p>L'article 26 remplace les articles 5 et 8 de la loi du 21 juillet 2003 pour pérenniser la commission nationale d'évaluation de la défiscalisation outre-mer.</p>
<p><b><u>L'article 28</u></b> vise des dispositions concernant la lutte contre les discriminations</p>	<p><b>L'article 28</b> modifie l'article 2295 du code civil en ce qu'il concerne la localisation d'un bien donné en caution. Cette modification serait applicable à Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.</p>
<p><b><u>Les articles 30 et 31</u></b> précisent des dispositions relatives à la communication audiovisuelle et plus particulièrement pour la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><b>L'article 30</b> modifie l'article 3-1 de la loi 86-1067 du 30 septembre 2006 sur la communication audiovisuelle pour indiquer que le CSA est chargé de promouvoir la France d'outre-mer.</p> <p><b>L'article 31</b> modifie le I de l'article 28-1 de la même loi 86-1067 du 30 septembre 1986 pour prolonger jusqu'à fin 2011 les dérogations qui existent déjà pour la Nouvelle-Calédonie. Ces dérogations concernent la durée des autorisations d'exploitation des services radio par voie hertzienne</p>
<p><b><u>Les articles 32 à 33</u></b> précisent les dispositions finales de mise en œuvre de la loi.</p>	<p><b>L'article 32</b> ratifie un certain nombre d'ordonnances adoptées en 2007.</p> <p><b>L'article 33</b> autorise le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures dans un certains nombre de secteurs</p>