

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 11

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri GÆTSCHY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthus, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gætschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 11), 2559 (tomes I et II), 2260 (tome II) et T. A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIERE PARTIE : LE BUDGET DES DOM-TOM POUR 1992 ...	11
A. Présentation des crédits	11
1. Présentation générale	11
<i>a) Le projet de budget pour 1992</i>	11
<i>b) Les dépenses des DOM-TOM en 1992</i>	14
2. Les mesures nouvelles dans le budget pour 1992	14
<i>a) Dépenses ordinaires</i>	14
<i>b) Dépenses en capital</i>	17
3. Répartition géographique des crédits	17
B. Observations sur l'évolution du budget pour 1992	19
1. Observations sur le volume des crédits	19
<i>a) Evolution globale</i>	19
<i>b) Evolution des dépenses en capital</i>	19
2. Observations sur l'évolution des crédits 1991/1992	20
<i>a) Les annulations de crédits</i>	20
<i>b) Les sous-consommations de crédits</i>	21

C. Observations sur la répartition des crédits	25
1. Les engagements contractuels nationaux	25
2. Les dépenses accidentelles	26
D. Les DOM-TOM et les engagements communautaires	28
1. Les DOM et la Communauté européenne	28
2. Les TOM et la Communauté européenne	29
DEUXIEME PARTIE : LA DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	33
A. Rappel du dispositif en vigueur	34
1. Présentation générale des incitations fiscales d'outre-mer ...	34
2. Le nouveau dispositif créé en 1986	34
a) <i>Le dispositif pour les particuliers</i>	35
b) <i>Le dispositif pour les entreprises</i>	37
3. "L'amendement Richard" de 1990	38
B. L'impact économique de la défiscalisation	39
1. Présentation générale	39
a) <i>Une impression d'ensemble très positive</i>	39
b) <i>Les difficultés d'évaluation</i>	40
2. Eléments d'évaluation de l'aide fiscale aux investissements ..	42
a) <i>L'hôtellerie et le tourisme</i>	42
b) <i>L'industrie</i>	44
c) <i>Les autres secteurs</i>	45
d) <i>Le logement</i>	46

C.Observations sur les prétendus effets pervers de la défiscalisation	47
1. Les prétendus "effets pervers" de nature économique	47
a) <i>Le prix du foncier</i>	47
b) <i>L'excès des capacités</i>	50
c) <i>L'effet sur l'environnement</i>	51
2. Les effets fiscaux de la défiscalisation	56
a) <i>Les effets globaux</i>	56
b) <i>Les effets particuliers</i>	61
D.Perspectives : les articles concernant la défiscalisation dans le projet de la loi de finances pour 1992	64
1.La reconduction, pour 5 ans, du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement	64
2. L'extension de la défiscalisation	65
3. L'instauration de limites et de conditions supplémentaires à l'octroi de la défiscalisation	65
4. Le rétablissement de l'agrément	66
CONCLUSION	67
LISTE DES ANNEXES	69

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La Commission constate que le budget 1992 marque une nette stabilisation des dépenses attribuées à l'outre-mer.

Cette inflexion est toutefois préférable à un budget voté sans signification, ni portée, compte tenu de l'importance des annulations de crédits survenues au cours des années précédentes.

2. La Commission considère que, après cette "opération vérité", toute nouvelle annulation de crédit en 1992 s'avèrerait extrêmement dommageable aux DOM-TOM et ôterait définitivement toute crédibilité aux pouvoirs publics.

3. La Commission rappelle l'importance majeure des relations financières entre les DOM -et, dans une moindre mesure, les TOM- et les Communautés européennes.

4. La Commission s'inquiète très vivement du projet de modification de régime d'incitation fiscale en faveur des investissements outre-mer.

5. Votre rapporteur* considère que le rétablissement de l'agrément serait en particulier une erreur dramatique pour les départements d'outre-mer.

6. Votre rapporteur* estime que la remise en cause du régime de défiscalisation constitue une sorte de rupture de contrat et que les populations d'outre-mer, particulièrement sensibles au respect de la parole donnée, se sentiront une fois de plus "lâchées".

** Nota : la Commission des Finances n'a pas encore examiné les nouveaux articles du projet de loi de finances introduits par l'Assemblée nationale. Les présents développements n'engagent par conséquent que votre rapporteur.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 29 octobre 1991 , sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des DOM-TOM pour 1992 :

La Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des DOM-TOM pour 1992.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

1992 pourrait être un tournant pour l'outre-mer. Le projet de budget est simplement reconduit en francs courants, ce qui traduit une réelle inflexion par rapport aux années antérieures. Encore convient-il d'observer que les annulations de crédits en cours d'année sont si importantes depuis deux ans que le budget voté par le Sénat était, en fait, purement factice et qu'un budget limité mais réaliste est certainement préférable à un budget artificiellement gonflé mais jamais appliqué.

Le projet de loi de finances pour 1992, tel qu'il arrive au Sénat après les modifications apportées par l'Assemblée nationale, contient des dispositions fondamentales qui modifient de façon substantielle le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement introduit en 1986.

Votre rapporteur a effectué une mission de contrôle sur pièces et sur place sur ce sujet en août dernier pour tenter d'apprécier les effets de la défiscalisation. Les conclusions qu'il retire de cette mission s'opposent à la plupart des modifications qui sont proposées par l'Assemblée nationale.

Il n'est pas dans l'habitude des rapporteurs spéciaux de faire figurer les conclusions de leurs contrôles sur pièces dans les rapports budgétaires. Mais, compte tenu de l'importance de ce sujet pour les départements d'outre-mer, il paraît indispensable de faire cette année une exception.

Le Sénat doit être extrêmement vigilant à défendre des dispositions qui, sans être parfaites, ont donné aux départements un essor spectaculaire qu'ils n'avaient pas connu jusqu'à présent.

Votre rapporteur sera, lui, totalement opposé à toutes les mesures qui consisteraient à étouffer les initiatives individuelles.

PREMIERE PARTIE

LE BUDGET DES DOM-TOM POUR 1992

A. PRESENTATION DES CREDITS

1. Présentation générale

a) Le projet de budget pour 1992

Le projet de budget des DOM-TOM pour 1992 atteint 2 195,6 millions de francs, après majoration à l'Assemblée nationale, soit une augmentation de 0,5 % par rapport à 1991.

Encore faut-il rappeler qu'il ne représente qu'une faible partie de l'effort budgétaire et financier total de l'Etat en direction des DOM et des TOM (6 % au total en 1992).

Le projet de budget, soit 2.185,2 millions de francs, a été abondé de 10,4 millions de francs **en seconde délibération à l'Assemblée nationale**, ce qui porte le total à 2.195 millions de francs. La majoration porte sur les points suivants :

- 6,6 millions de francs sur le titre IV :

- . 3 millions de francs à Wallis et Futuma ;
- . 1 million de francs aux budgets locaux des DOM ;
- . 2 millions à l'agence pour les migrants d'outre-mer.

3,8 millions de francs sur le titre VI, pour majorer les crédits du FIDOM (fonds d'investissement des départements d'outre-mer).

Cette majoration est tout à fait habituelle pour le budget des DOM-TOM. L'année dernière, une seconde délibération à l'Assemblée nationale avait elle aussi rehaussé le budget initial de 9,5 MF. A noter également que le budget faisait jusqu'à présent systématiquement l'objet d'annulations de crédits extrêmement

importantes en cours d'année (voir ci-après), ce qui tempère quelque peu l'intérêt de ces majorations intervenues en fin de discussion budgétaire.

Il ne sera pas tenu compte de cette modification intervenue le 16 novembre, dans la présentation chiffrée ou la suite de ce rapport.

A titre indicatif, la répartition des crédits par grandes masses s'établit comme suit :

Budget des DOM-TOM 1992
Répartition des crédits

Par type de crédits	Par action	Géographique	Par nature de crédits
Fonctionnement T.III. :37,1% Interventions T.IV:18,6 % Investissements T.V et VI:44,3%	Pouvoirs publics : 20,6 % Collectivités locales DOM-TOM:9,5% Action sociale et culturelle DOM-TOM : 25,1 % Action économique DOM-TOM : 42,2 % Recherche : 2,7 %	DOM : 60,6 % TOM : 39,3 % Non répartie : 0,1 %	Crédits civils DOM : 45,9 % Crédits civils TOM : 37,3 % Crédits militaires DOM : 14,8 % Crédits militaires TOM : 2 %

Budget des DOM-TOM 1992
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant MF		Part dans le total 1992	Variation 1992/1991
	1991	1992		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	770,8	811,5	37,1 %	+ 5,3 %
. Interventions publiques (T.IV)	442,3	405,9	18,6 %	- 8,1 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.213,1	1.217,4	55,7 %	+ 0,3 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
(AP)	85	81,1	2,7 %	(- 4,5 %)
CP	66,2	58,4		- 11,8 %
. Subventions d'investissements				
(AP)	11.77,5	1.185,3)		(+ 0,7 %)
CP	905,6	909,5	41,6 %	+ 0,4 %
Sous-total dépenses en capital				
(AP)	1.262,5	12.664,4		(+ 0,3 %)
CP	971,8	967,9	44,3 %	- 0,4 %
TOTAL (DO + CP)	2.184,9	2.185,2	100 %	+ 0,01 %

Budget des DOM-TOM 1992
Tableau récapitulatif - Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Nature	Montant MF		Part dans le total 1992	Variation 1992/1991
	1991	1992		
. Administration centrale	85,1	84,6	3,9 %	- 0,6 %
. Services extérieurs DOM-TOM	332,5	365,8	16,7 %	+ 10,1 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	237,8	207	9,5 %	- 12,9 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	558,3	545,4	25 %	+ 2,4 %
. Action économique des DOM-TOM	924,5	923,3	42,2 %	+ 0,1 %
. Recherche dans les TOM	46,6	59	2,7 %	+ 26,6 %
TOTAL DOM-TOM	2.184,9	2.185,2	100 %	+ 0,01 %

b) Les dépenses des DOM-TOM en 1992

Le budget des DOM-TOM ne représente que 6 % du total des dépenses affectées à l'outre-mer. Tous budgets confondus, le total des dépenses d'outre-mer est de 36,17 milliards de francs (27,82 milliards pour les DOM, 8,35 milliards pour les TOM).

A noter également que si le projet de budget des DOM-TOM était en quasi stagnation en francs courants en 1992, en revanche, le total des crédits affectés aux DOM-TOM augmentent de 2,3 %.

Pour répondre à une observation formulée par M. Maurice Blin lors de l'examen du budget des DOM-TOM par la Commission des finances, il est proposé de rappeler les principaux ministères utilisateurs (Voir tableau ci-après et graphiques page suivante).

Principaux ministères participant aux dépenses dans les DOM-TOM
(En millions de francs)

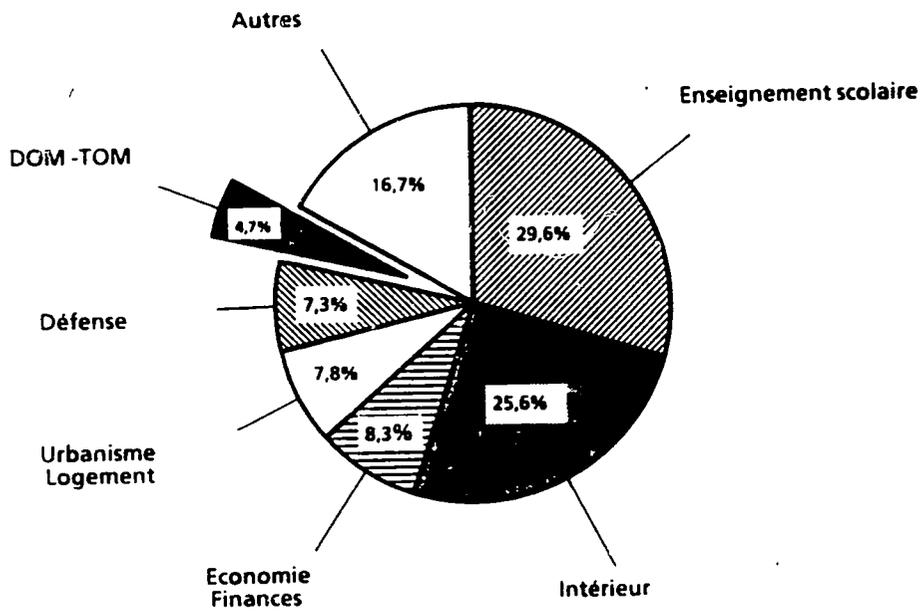
DOM		TOM	
1. Enseignement scolaire	8.229	1. Défense	2.548
2. Intérieur	7.114	2. Enseignement scolaire	2.256
3. Economies, finances	2.315	3. DOM-TOM	815
4. Urbanisme, logement	2.167	4. Intérieur	668
5. Défense	2.043	5. Economie, finances	640
6. DOM-TOM	1.001		
TOTAL DOM	27.819	TOTAL TOM	8.349

2. Les mesures nouvelles dans le budget pour 1992

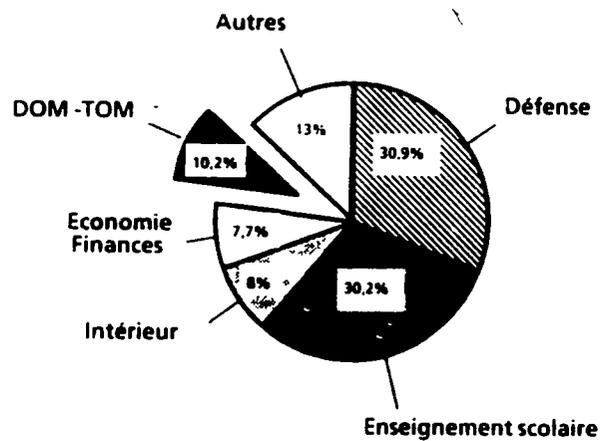
a) Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent 1.217,4 millions de francs, soit 4,4 % du total du budget. Elles évoluent peu, soit + 0,1 % par rapport à 1991. Le montant des mesures nouvelles est de 3,1 milliards de francs. Les évolutions des dépenses de fonctionnement (+ 5,3 %) et des subventions (- 8,2 %) sont toutefois divergentes.

REPARTITION DES DEPENSES BUDGETAIRES TOTALES DANS LES DOM



REPARTITION DES DEPENSES BUDGETAIRES TOTALES DANS LES TOM



. Moyens des services (titre III)

Avec 811 millions de francs, ils représentent 37 % du total. Ils augmentent de 5,3 %, soit 30,3 millions de francs. Cette augmentation est répartie en trois volets principaux :

- la poursuite des transferts de personnels (prise en charge par l'Etat de la rémunération des fonctionnaires des collectivités locales en application de la loi du 11 octobre 1985), (les transferts portent sur 187 fonctionnaires, soit + 25 millions de francs)
- une revalorisation significative des crédits courants du Service militaire adapté, une réorganisation du commandement, et la création d'une section à la Réunion (+ 2,4 millions de francs) (1)
- l'intégration dans la fonction publique des personnels contractuels travaillant pour les Terres Australes et Antarctiques françaises (T.A.A.F.) (23 emplois, soit + 4,9 millions de francs),

. Interventions publiques (titre IV)

Avec 405,9 millions de francs, elles représentent 18,6 % du total du budget. Elles diminuent de 8,2 % (37 millions de francs). Cette réduction affecte la plupart des postes, en particulier :

- l'extinction de la subvention compensatoire pour la "fiscalité du nickel" en Nouvelle-Calédonie (- 7,5 millions de francs),
- la diminution des crédits d'action sociale en Nouvelle-Calédonie (- 9,3 millions de francs).

En revanche, deux postes augmentent légèrement. C'est le cas des subventions aux compagnies de transport (+ 2 MF). Elles se répartissent comme suit :

- Air Saint-Pierre : 5,7 MF (- 0,3 MF)
desserte maritime Saint-Pierre : 11,53 MF (+ 2,55 MF)
- Air Maurice : 5 MF (- 0,250 MF)

C'est aussi le cas des crédits de recherche dans les T.A.F.F., qui s'établissent à 35 MF (+ 8,4 MF par rapport à 1991).

1. Cette action fait l'objet de développements dans le rapport de M. Trucy sur le budget de la Défense

b) Dépenses en capital (44,5 % du total)

Après plusieurs années de vive croissance, les dépenses en capital se stabilisent, tant en autorisations de programme (+ 0,3 %) qu'en crédits de paiement (- 0,4 %).

Les crédits permettront de mener à leur terme les engagements prévus par la loi de programme (dans les DOM), par les contrats de plan (dans les DOM et les TOM) ou les accords Matignon et Oudinot (en Nouvelle Calédonie). La seule hausse significative concerne les crédits de recherche dans les Terres Australes et antarctique françaises. Ces crédits sont destinés à poursuivre les travaux et à évacuer les matériels et engins ayant servi à la construction de la piste aérienne en Terre Adélie.

Budget des DOM-TOM 1992
Tableau récapitulatif des dépenses en capital
(Autorisations de programme)

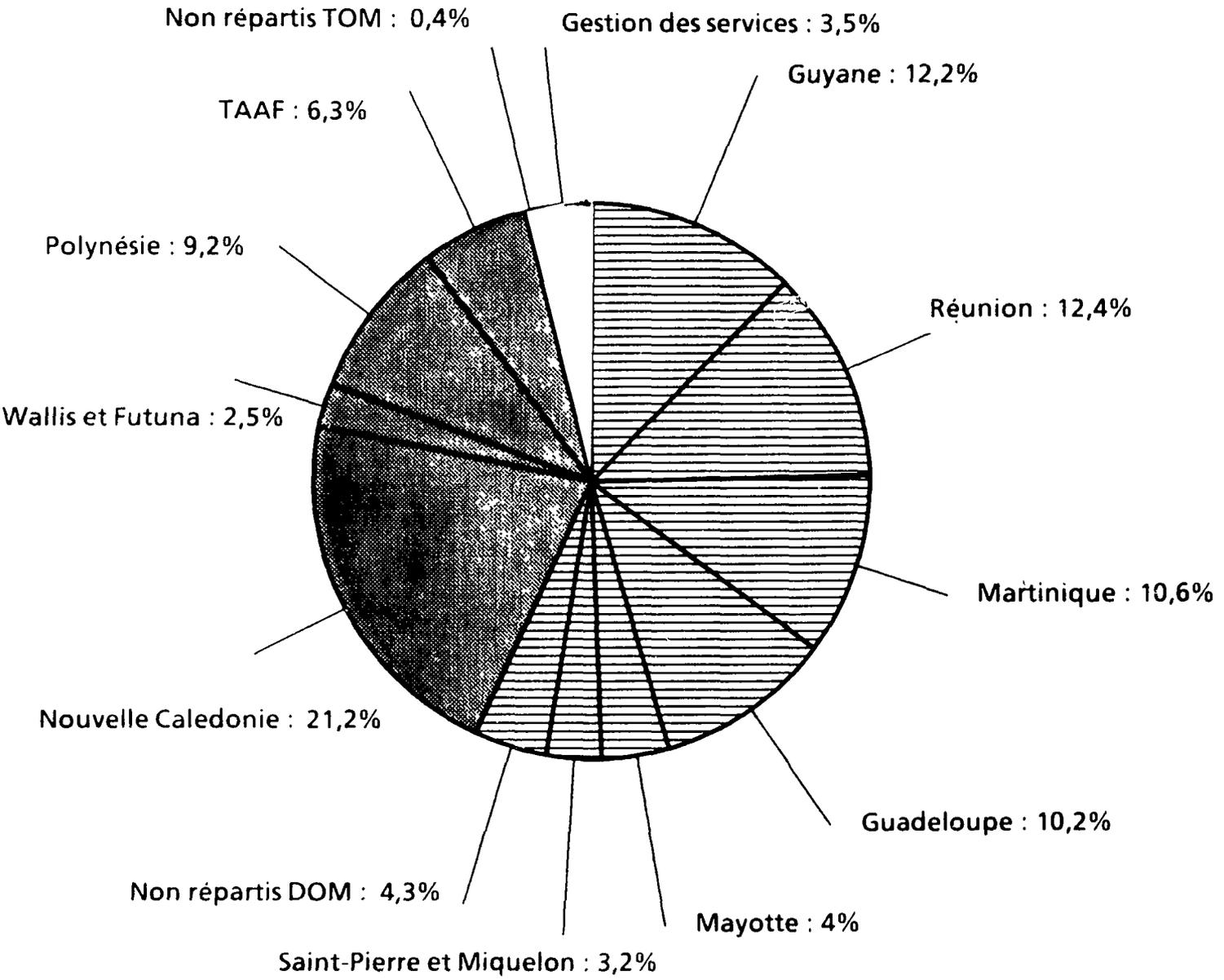
	Montant (MF)		Part dans le total en 1992	Variation 1992/1991
	1991	1992		
. Investissements directs de l'Etat	85	81,1	6,4 %	- 4,6 %
. Travaux divers d'intérêt local	10,6	8,6	0,7 %	- 18,7 %
. FIDOM (DOM)	631,9	631,9	49,9 %	- 1,5 %
. FIDES (TOM)	195	183,8	14,5 %	- 5,7 %
. Actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie	320	330	26,1 %	- 3,1 %
. Recherche	20	31	2,4 %	+ 55 %
TOTAL	1.262,5	1.266,4	100 %	+ 4,4 %

3. Répartition géographique et crédits

La répartition géographique des crédits est stable. Encore convient-il de rappeler que cette répartition ne porte que sur les seuls crédits du budget des DOM-TOM, et non sur l'ensemble des dépenses. Elles s'établissent comme suit (2) :

2. Voir détails en annexe

BUDGET DOM TOM 1992
Répartition géographique



**B. OBSERVATIONS SUR L'EVOLUTION DU BUDGET POUR
1992**

1. Observations sur le volume des crédits : Après plusieurs années de croissance rapide, mais irrégulière, le budget des DOM-TOM confirme sa stabilisation.

a) Evolution globale :

Le budget 1992 est égal, en francs constants, au budget de 1989. Les deux hausses les plus importantes ont été en 1987 et 1989. Depuis cette année, le budget se maintient en francs constants.

**Evolution du budget des DOM-TOM
(LFI) - millions de francs**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Budget (francs courants)	1.365	1.717	1.773	1.993	2.052	2.185	2.185
n/n-1 (en %)	- 0,3	+ 25,8	+ 3,2	+ 12,4	+ 3,4	+ 6,5	+ 0,01
(1986 = 100)	100	125,8	129,9	146,1	150,3	160,1	160,1
Budget (francs constants 1992)	1.639	2.010	2.010	2.182	2.175	2.246	2.185
n/n-1 (en %)	- 2,9	+ 22	+ 0,5	+ 8,5	+ 0,2	+ 2,6	+ 2,6
(1986 = 100)	100	122,6	122,6	133,1	132,7	137	133,3

b) Evolution des dépenses en capital :

Le mouvement de hausse a surtout profité aux dépenses en capital qui représentent aujourd'hui près de 45 % du total.

Budget des DOM-TOM
Dépenses en capital
(LFI Millions de francs courants)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Autorisations de programme	613	916	962	1.165	1.218	1.262	1.265
Variation n/n - 1	+ 9,5 %	+ 49,5 %	+ 5 %	+ 21,1 %	+ 4,5 %	+ 3,6 %	+ 0,3 %
Evolution (1986 = 100)	100	149	157	190	198	205	206

2. Observations sur l'évolution des crédits 1991/1992 :

L'évolution du budget doit prendre en compte les annulations et sous consommation des crédits votés antérieurement.

a) Les annulations de crédits

La reconduction en valeur (francs courants), qui correspond à une régression en volume (francs constants) doit être appréciée en fonction des nombreuses annulations qui interviennent systématiquement en cours d'année et portant sur des montants importants : en 1990, 256 millions de francs ont été annulés sur un budget initial de 2.062 millions de francs, soit 12,4 % du total.

En 1991, les annulations se montent à 265 millions de francs sur un budget initial de 2.184 millions de francs, soit 12,1 % du total. Ces annulations, inégalement réparties, peuvent être considérables sur certains chapitres ôtant tout crédit au vote des lois de finances. C'est en particulier le cas des crédits FIDES qui sont amputés depuis deux ans de près des 2/3 de leur dotation initiale !

Annulations des crédits de budget des DOM-TOM 1990-1991

(en millions de francs - chiffres arrondis)

	Annulations en 1990	en % de la dotation initiale	Annulations en 1991	en % de la dotation initiale
TITRE III	8,5	41 %	8	1 %
TITRE IV	19	4 %	235	5 %
TITRES ET VI	229	26,2 %	235	24,2 %
(FIDOM)	(110)	(34,7 %)	(16)	(5 %)
(FIDES)	(80)	(63,5 %)	(93)	(68 %)
Nouvelle Calédonie	(28)	(12 %)	(113)	(42 %)
TOTAL	256	12,4 %	265	12,1 %

Le détail des mesures d'annulations est indiqué dans le tableau ci-après.

b) Les sous-consommations de crédits

Ces annulations critiquables sur le plan politique dans la mesure où elles sont systématiques, considérables, et ôtent toute crédibilité au vote des lois de finances, pourraient se justifier sur le plan technique par l'importance considérable des reports de crédits et de la sous consommation des crédits. Cette situation avait d'ailleurs été dénoncée l'année dernière par votre Commission des finances.

Annulations portant sur le budget des DOM-TOM 1990-1991

(en milliers de francs)

Numéro du chapitre	Intitulé	LFI 90	Annulations 90	LFI 91	Annulations 91	LFI 92
Titre III						
34-42	SMA	44 827	2241	46 227		49 654
34-90	Déplacement	42 192	2 109	42 605	2 270	(Chap. 34-96)
34-92	Parc auto	16 226	1 750	17 576	880	(Chap. 34-96)
34-93	Remboursement administration	5 638		6 138	310	5 653
34-95	Informatique	1975		3 050	150	(Chap. 34-96)
34-96	Moyens de fonct. des services					137 689
34-98	Fonctionnement courant	84 643	2 400	87 598	4 380	(Chap. 34-96)
	Total Titre III	728 166	8 500	770 836	7 990	811 484
Titre IV						
41-31	Subventions dépenses incendie	349		349	20	280
41-51	Subventions obligatoires collectivités locales	55 633	1 500	55 633	2 780	45 268
41-52	Subventions facultatives DOM	9 352	2 468	9 352	470	7 550
41-91	Subventions budget TOM	184 844		169 969	8 500	161 208
44-01	Subvention électrification	1 145		1 097	60	0
44-02	Subv. compagnies de transport	21 100		20 000	1 000	22 000
46-94	Action sociale et culturelle	186 329	14 740	185 403	9 270	169 130
	Total Titre IV	459 252	18 708	442 304	22 100	405 861
Titres V et VI						
57-91	Equipement administratif*	9 803	372	9 170	720	34 170*
58-01	Infrastructures Guyane	40 400	-	32 000	1 200	32 000
67-51	Travaux et matériel local	12 000	1 830	7 650	770	5 350
68-01	FIDOM - section générale	317 000	110 330	311 000	15 600	345 100
68-03	FIDOM - section régionale	50 000	1 150	135 400	5 350	135 560
68-05	Recherche	19 000	-	20 000	2 000	24 000
68-10	SMA*	42 000	2 860	25 000	2 380	*
68-90	FIDES - section générale	126 000	80 000	137 000	93 100	131 480
68-92	FIDES - section territoire	26 000	1 700	26 000	1 250	22 150
68-93	Nouvelle-Calédonie	232 700	27 781	268 500	112 840	245 800
	Total Titres V et VI	874 903	228 883	971 720	235 210	967 800
	Total général	2 062 321	256 091	2 184 861	265 300	2 185 145

* Fusion dans le PLF 1992

Un réel effort a été entrepris pour mettre fin à un système absurde où le Parlement votait des crédits sur des titres alors que les chapitres correspondants bénéficiaient parfois de reports de crédits d'un montant équivalent au nouveau budget voté. Certaines actions étaient donc "doublées" inutilement. Un effort de rationalisation ainsi qu'un apurement des comptes paraissaient indispensables.

Dans l'ensemble, les taux de consommation se sont considérablement améliorés en 1990. C'est notamment le cas du FIDOM, pour lequel, les taux de consommation qui étaient en 1989 de 59 % en autorisation de programme et 47 % en crédits de paiement, compte tenu de l'importance des crédits disponibles sur les années antérieures, sont passés en 1990 à 84 % en autorisations de programme et 85 % en crédits de paiement.

La situation reste néanmoins critiquable sur quelques chapitres importants en 1991. C'est notamment le cas du FIDES, pour lequel les autorisations de programme ont bien été engagées, mais les taux de consommation de crédits de paiement au 1er octobre 1991 étaient de0 %. 100 millions de francs ont été votés en 1990, et, après 9 mois, pas un centime n'a été dépensé...

Encore faudrait-il savoir si ces retards ne proviennent pas de procédures trop lourdes, de lenteurs administratives ou de délégations tardives des crédits par le ministère. D'autant que ces délais ne sont pas mis à profit pour effectuer des études d'impact sur l'environnement qui, hélas, manquent trop souvent.

Une réforme de la gestion du FIDES par abandon de la gestion par la Caisse centrale de coopération économique, interviendra en 1992, et permettra une accélération des procédures et des paiements.

Cette réforme de procédure, attendue, paraît intéressante. Ce point est d'ailleurs finement développé dans le rapport pour avis de notre commission des lois.

Votre commission s'était interrogée l'année dernière"sur la nécessité de majorer systématiquement des dotations dès lors qu'il existe des marges importantes de crédits disponibles". Conformément à cette position, votre commission ne peut critiquer cette année l'évolution du budget des DOM-TOM pour 1992. Elle considère qu'il n'était pas satisfaisant de voter un budget en hausse mais "en trompe l'oeil", et qu'il est préférable de débattre d'un budget en stagnation mais un "budget vérité".

Naturellement, un tel budget, construit sur des bases nouvelles et assainies, ne saurait subir cette année des annulations comparables à celles des autres années sous peine de compromettre gravement l'action du Ministère dans les DOM-TOM.

C - OBSERVATIONS SUR LA REPARTITION DES CREDITS

1. Les engagements contractuels nationaux

Les nombreux engagements pluri-annuels passés entre l'Etat et les DOM-TOM laissent peu de place aux orientations nouvelles.

C'est notamment le cas de la dotation spécifique à la Nouvelle-Calédonie dont l'intégralité est consacrée au financement d'actions décidées antérieurement (loi référendaire du 9 novembre 1988, contrats de plan Etat/Provinces du 22 décembre 1989...).

La fin de l'application de la loi de programme n'a pas entraîné de réduction des crédits. Les moyens permettant de poursuivre de déroulement des contrats de plan et des programmes complémentaires spécifiques aux différents départements et territoires ont été engagés (ex. programme PHEDRE - Partenariat Hermès - Développement Régional en Guyane).

PRINCIPAUX ENGAGEMENTS CONTRACTUALISES - 1992			
	FIDOM	FIDES	NOUVELLE CALEDONIE
Montant	230,5	76	330
Part dans le total du chapitre	67 %	58 %	100 %
Contrat de plan	114,8	8,9	168,9
Autres	Etablissements scolaires : 30 Prog. Phèdre : 30 Economie sucrière : Réunion 12	Piste Adélie : 4,65 Logement Polynésie : 40 Terres Nouvelle-Calédonie : 18	Conventions Etat/Territoire : 23,3 Loi de 1988 : prise en charge enseignement primaire et assurance médicale gratuite : 48,8 Bourses versées en métropole : 2 opération 400 cadres : 25 jeunesstagiaires de développement : 21,5 Institut calédonien de participation : 15 Action en tribus : 16 Travaux communaux . 9millions de francs

L'exécution des différents contrats de plan est donnée dans le tableau ci-après.

CONTRATS DE PLAN 1989-1993						
Département	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Polynésie	Wallis et Futuna
Date de signature	8 mars 1990	7 juillet 1990	24 juin 1989	2 mars 1989	11 janvier 1990	28 décembre 1990
Montant financier mobilisé	2 114 MF	1.743 MF	958 MF	1.788 MF	948 MF	96 MF
Répartition	Etat 29 % Région 20 % Département 20 % Autres	Etat 23 % Région 32 % FIR : 9 % Autres / 36 %	Etat 40 % Région 37 % Autres 23 %	Etat : 40 % Autres : 60 %	Etat : 48,7 % Territoire : 49,9 Autres : 1,4	Etat : 55 % Collectivité 45 %
Contribution de l'Etat	618,4 MF	397 MF	377,5 MF	722 MF	462 MF	53,3 MF
Exécution après 3ans	55,1	56 %	55,2	58,7		

2. Les dépenses accidentelles

L'importance des engagements contractuels n'empêche naturellement pas les inflexions des dépenses budgétaires quand celles-ci sont imposées par les événements. C'est le cas des crédits délégués à la suite du cyclone Firinga, à la Réunion en janvier 1989 et du cyclone Hugo en Guadeloupe en septembre 1989.

Les crédits liés aux réparations du cyclone Firinga à la Réunion se montent à 490 millions de francs, dont 268 millions imputés sur le budget du MEDETOM.

Les crédits liés aux réparations du cyclone Hugo en Guadeloupe se montent à 2,08 milliards de francs dont 136 millions imputés sur le budget de MEDETOM. Ainsi, les dépenses du cyclone Hugo représentent, tous crédits confondus, une somme équivalente au budget annuel des DOM-TOM.

Les dépenses s'établissent comme suit :

(Millions de francs)

	Budget	Cyclone Firanga Total 1989-1990	Cyclone Hugo Total 1989-1991
Envoi des secours	Medetom	0,8	15,2
	Intérieur	-	10
Secours d'extrême urgence	Medetom	14,5	16,8
	Intérieur	0,8	0,8
Atténuation des charges de prêts du CLF		37	-
Subvention aux collectivités locales	Medetom		300
Actions de reconstruction	Medetom		94
Aides diverses	Finances	173	853
Logements sociaux (LBU)	Equipement- Logement	35	787
Total		491	2 076,8

A la suite de cette double expérience, le Ministère a décidé de doter le chapitre directement intéressé (chapitre 46-93 : secours d'extrême urgence) de façon significative, puisque 425 000 francs sont inscrits en 1992. Ce crédit est destiné à permettre de déléguer au Préfet ou au Haut-Commissaire d'un département ou territoire d'outre-mer victime d'une catastrophe naturelle, une première enveloppes d'aides d'urgence, dès la survenance de l'évènement.

Il doit également être noté que l'administration a déployé -avec succès- une grande énergie afin que le département de la Guadeloupe puisse guérir ses plaies au plus vite, en détachant auprès des maires des équipes pluridisciplinaires chargées d'instruire les demandes de permis de construire dans la journée. Ce travail a été remarquable.

D. LES DOM-TOM ET LES ENGAGEMENTS COMMUNAUTAIRES

Dans la ligne du rapport de notre collègue Jacques Chaumont sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes, l'analyse budgétaire nationale doit désormais être complétée par l'examen des flux financiers entre les départements d'Outre-Mer, les Territoires d'Outre-Mer, et les Communautés européennes, compte tenu des masses financières en jeu.

Les deux situations sont totalement distinctes. Les départements perçoivent les dépenses communautaires au même titre que les autres départements français et régions d'autres Etats membres, tandis que les territoires sont éligibles au Fonds européen de développement financé par les douze Etats, mais distinct du budget communautaire.

1. Les DOM et la Communauté européenne

Pour les DOM, le bilan de l'action communautaire est extrêmement positif. Il s'est conclu récemment par l'adoption le 22 décembre 1989 par le Conseil des Communautés Européennes du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements d'Outre-Mer (P.O.S.E.I.D.O.M.).

Les départements sont éligibles aux objectifs : 1 (régions en retard de développement), 3 et 4 (chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes), 5 (adaptation des structures agricoles) définis par la Commission dans le cadre de la réforme des fonds structurels.

Les crédits communautaires s'établissent comme ci-après :

Répartition dans les DOM-TOM des crédits communautaires des fonds structurels

(Millions d'écus)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	TOTAL	TOTAL (Millions de francs)
Objectif 1	117,9	59,6	137,2	286,8	601,5	4.210
Objectif 3 & 4	42,2	8,9	22,8	47,2	121,1	848
Objectif 5	5,9	4,9	4,5	12,6	27,9	195
TOTAL	166,0	73,4	164,5	346,6	750,5	5.253
<i>Total (Millions de francs)</i>	<i>1.162</i>	<i>514</i>	<i>1.151</i>	<i>2.427</i>	<i>5.253</i>	<i>5.253</i>

Ces dépenses prévisionnelles ont été complétées par une dotation supplémentaire résultant d'un Programme d'Initiative Communautaire en faveur des îles éloignées (programme REGIS pour compléter les financements communautaires déjà acquis au niveau des cadres communautaires d'appui).

Concernant les seules dépenses programmées dans le cadre des fonds structurels, les dotations prévues par la Commission, soit 750 millions d'écus, soit 5,25 milliards de francs en cinq ans, soit un rythme annuel de 1,05 milliard de francs, comparable à l'ensemble des dépenses du ministère des DOM TOM dans les départements.

2. Les TOM et les Communautés européennes

Les collectivités territoriales et territoires d'outre-mer sont associés à la CEE mais n'en font pas partie. Aussi, ils ne participent ni aux recettes, ni aux dépenses du budget communautaire mais bénéficient des concours du Fonds européen de développement (FED, qui n'est pas intégré au budget communautaire mais est alimenté par des contributions spécifiques des Etats membres.

Le FED est l'instrument de la coopération financière dans le cadre de chaque décision d'association et couvre une période de 5 ans.

Les TOM ont un régime voisin de celui des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), liés à la Communauté par la convention des zones. Les années 1990 et 1991 ont été consacrées à la mise en place de la IV^e Convention de Lomé signée le 15 décembre 1989 et à la négociation consécutive d'une nouvelle décision d'association des PTOM à la CEE. Cette négociation qui s'est achevée fin juin a abouti à l'adoption par le Conseil des Ministres de la CEE de la nouvelle décision d'association le 25 juillet 1991.

Les TOM recevront une enveloppe de 40,2 millions d'écus sur 5 ans soit 24 % de la répartition des crédits attribués aux pays et territoires d'Outre-Mer et donnée dans le tableau ci-après. Les territoires français recevront 24,3 % du total de l'enveloppe du VII^e FED associée aux pays et Territoires d'Outre-Mer dépendant des Etats membres de la Communauté, contre 22 % du total du VI^e FED.

Répartition des crédits des VI^{ème} et VII^{ème} FED entre les pays et territoires d'Outre-Mer (en millions d'écus)

Date décision	Décision d'association 30/06/1986	Décision d'association adoptée le 25/07/1991
Répartition	VI ^e FED	VII ^e FED
Projets PTOM France	26,5	40,2
Pays-Bas	26,5	30,3
Royaume-Uni	10,5	15,5
TOTAL	63,5	86,0
Coopération régionale	10,0	11,5
Total projets et programmes	73,5	97,5
Bonif. d'intérêt éventuelles	2,5	6,0
Aide + Accueil réfugiés	(3+1) 4,5	(3+1) 4,0
Capitaux à risques	15,0	25,0
STABEX	5,0	6,0
YSMIN	1,0	2,5
TOTAL FED	100,0	140,0
PRETS BEI	20,0	25,0
TOTAL PTOM	120,0	165,0

d'urgence

Sans atteindre les niveaux reçus par les Départements, les Territoires reçoivent de la Communauté des fonds significatifs. Ces crédits se composent de deux parties distinctes :

Les "aides programmables" qui financent par des prêts et dons des programmes d'action. Le premier volet représente 26,5 Mécus, 132 millions de francs sur la période 1986-1990 et 40,2 Mécus sur la période 1991-1995 auxquels devraient s'ajouter 5,4 millions d'écus au titre de l'enveloppe consacrée à la coopération régionale.

Ainsi les TOM recevraient de la Communauté 320 millions de francs sur cinq ans (1991-1996), soit, en moyenne annuelle, 64 millions de francs.

La répartition des crédits du VIème FED, couvrant la période 1986-1990, s'établit comme suit :

Répartition des crédits du VIème FED dans les DOM

(Millions d'écus)

PTOM Français	TOTAL	(Subventions)	(Prêts spéciaux)	Engagements au 31.12.1990
Nouvelle-Calédonie	7.850	(5.550)	(2.300)	6.650
Polynésie française	8.250	(5.500)	(2.700)	4.600
St-Pierre & Miquelon	2.600	(1.600)	(1.000)	-
Mayotte	4.250	(2.250)	(2.000)	4.205
Wallis et Futuma	3.250	(2.250)	(1.000)	3.250
Terres australes et antarctiques	300	(300)	-	-
TOTAL Mécus	26.500	(17.500)	(9.000)	18.705
Total millions de francs	185,5	122,5	63	131

Les aides "non programmables"

Au titre des aides d'urgence, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié de 85.000 Ecus en 1988 à la suite du cyclone "ANNE", tandis que certains P.T.O.M. néerlandais et britanniques des Caraïbes recevaient 500.000 Ecus en 1989 à cause du cyclone "HUGO".

Au titre des capitaux à risques (15 Mécus), les TOM ont bénéficié à ce jour ou sont susceptibles de bénéficier dès 1990 de 6 Mécus. Cette somme se répartit entre la Polynésie (3 Mécus) et la Nouvelle Calédonie (3 Mécus).

Au titre de la coopération dans le domaine des précédents de base, les TOM français bénéficient de la majeure partie des dotations STABEX (4 millions d'Ecus) et SYSMIN (1 million d'écus).

C'est ainsi que la Polynésie a reçu en faveur de ses exportations d'huile de coprah et pour l'ensemble des années 1985, 1986, 1987, et 1988 la somme de 3.333.288 Ecus sur un montant engagé de 3.400.000 écus.

Le solde a été versé aux Iles Falkland (RU) pour ses exportations de laine à hauteur de 66.712 Ecus.

La Nouvelle-Calédonie a reçu au titre du SYSMIN une aide pour le nickel de 800.000 Ecus sous forme de prêts à conditions spéciales concernant un projet d'inventaire minier.

DEUXIEME PARTIE

LA DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Analyse des mesures d'aide à l'investissement

Compte-rendu d'une mission de contrôle

Dans le cadre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place dévolus aux rapporteurs spéciaux de la Commission des finances et à l'initiative de M. Christian Poncelet, président de la Commission des finances du Sénat, votre rapporteur a effectué une mission aux Antilles entre le 7 et le 17 août 1991 dans le but d'évaluer l'incidence des mesures de défiscalisation introduites en 1986. Ces mesures avaient été sur le point d'être modifiées en 1990, lorsque M. Alain Richard, rapporteur général de l'Assemblée nationale, avait proposé, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 1991, un amendement visant à *"corriger les effets pervers"* de certaines dispositions.

Cet amendement a été discuté, mais retiré en séance. De nouvelles modifications ont toutefois été introduites par l'Assemblée dans le projet de loi de finances pour 1992, ce qui renforce, si besoin était, l'intérêt de la présente étude et l'analyse de votre rapporteur.

Cette mission, préparée en métropole par de nombreuses auditions a conduit votre rapporteur en Martinique, Guadeloupe (y compris une escale à Saint-Martin) et Guyane. Le déroulement de cette mission et les principales personnalités rencontrées sont données en annexe du présent rapport.

A. RAPPEL DU DISPOSITIF EN VIGUEUR

1. Présentation générale des incitations fiscales Outre-Mer

Les départements d'Outre-Mer bénéficient d'une fiscalité largement dérogatoire par rapport au droit commun. Ces aménagements fiscaux, décidés par le législateur, compensent les contraintes particulières qui pèsent sur les départements éloignés.

On compte aujourd'hui 14 mesures fiscales dérogatoires (voir ci-après "Les effets fiscaux de la défiscalisation"), allant de l'application de taux de TVA réduits, les réductions supplémentaires de l'impôt sur les revenus, des droits de consommation sur les tabacs plus faibles, et surtout des mesures incitatives à l'investissement Outre-Mer qui font l'objet du présent rapport.

L'aide fiscale en faveur des investissements Outre-Mer est ancienne. Les premiers éléments ont été posés par un décret du 13 février 1952 portant une exonération d'impôt sur les bénéfices réalisés et réinvestis dans les DOM. La loi du 24 décembre 1971 introduisait un élément incitatif supplémentaire en étendant l'exonération d'impôt aux bénéfices investis dans les DOM quelle que soit leurs lieux de réalisation (DOM ou départements métropolitains).

Le dispositif d'incitation fiscale fut remanié par la loi de finances pour 1980. Rompant avec la procédure traditionnelle de l'agrément, la loi prévoit l'octroi automatique de l'avantage fiscal, accordé cette fois à la réalisation d'investissements réalisés dans trois secteurs : industrie, hôtellerie, pêche. Cette aide fiscale se présente sous la forme d'une déduction du revenu imposable égale à la moitié du montant de l'investissement.

En 1982, (loi de finances rectificative du 30 décembre 1982), le taux de déduction est porté à 100 %, après agrément, pour certains investissements.

2. Le nouveau dispositif créé en 1986

L'article 22 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, issu d'un amendement présenté par le gouvernement a sensiblement renforcé le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement.

Le nouveau régime est fixé pour 10 ans (entre le 15 septembre 1986 et le 31 décembre 1996). Les mesures sont applicables aux investissements effectués dans les DOM ainsi qu'aux collectivités territoriales et territoires d'outre-mer.

a) Le dispositif pour les particuliers

Ce dispositif est prévu par l'article 199 undecies du code général des impôts (CGI). Le régime est sensiblement modifié par rapport au régime antérieur : le mécanisme de réduction d'impôt se substitue au mécanisme de déduction d'impôt.

Une réduction d'impôt sur le revenu est assurée aux contribuables dans 3 cas :

- au titre de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf que le contribuable affecte à son habitation principale ou loue, nu, à une personne qui en ferait sa résidence principale, pendant cinq ans (investissement direct).

- au titre de la souscription de parts ou d'actions de sociétés dont l'objet est de construire des logements en vue de la location à des personnes qui en feraient leur résidence principale,

- au titre de souscription de capital des sociétés de développement régional ou de sociétés effectuant des investissements Outre-Mer (voir ci-après).

La réduction d'impôt est égale à une fraction de l'investissement. Cette fraction est décroissante : elle revient à 10 % entre 1986 et 1989, (revenus de 1986 et 1991), 5 % à partir de 1990 (1).

Le mode de calcul prévu par l'article du CGI revient à pouvoir déduire 10 % de l'investissement payé au titre des années 1986 à 1989, et 5 % sur l'impôt payable au titre des années 1990 à 1996. (1)

Exemple : un particulier achète une maison 1 million de francs. Il pourra réduire tous les ans pendant cinq ans, son impôt, de 100.000 F ou de 50.000 F selon l'année de l'investissement.

Ainsi, si l'investissement a été effectué en 1986, il aura bénéficié d'une réduction d'impôt de 45 % du montant total, si l'investissement a été effectué en 1990, la réduction d'impôt porte sur 25 % du total de l'investissement.

1. La méthode est en réalité plus complexe : la base de réduction est égale à 20 % des sommes effectivement payées où le droit à la réduction est né. La réduction est égale à 50 % de cette base (soit 10 % du total), puis 25 % à partir de 1990 (soit 5 % du total).

Cas 1 - Investissement de 1 millions de francs en 1985, foyer fiscal payant 60.000 F d'impôts sur le revenu .

	Impôt dû avant investissement	Réduction d'impôt	Impôt versé
1986	60.000	100.000	0
1987	60.000	100.000	0
1988	60.000	100.000	0
1989	60.000	100.000	0
1990	60.000	50.000	10.000

Dans ce cas, l'économie d'impôt est de 290.000 F soit 29 % du total de l'investissement.

Cas 2 - Investissement de 1 million de francs en 1990, foyer fiscal payant 60.000 F d'impôt sur le revenu.

	Impôt dû avant investissement	Réduction d'impôt	Impôt versé
1990	60.000	50.000	10.000
1991	60.000	50.000	10.000
1992	60.000	50.000	10.000
1993	60.000	50.000	10.000
1994	60.000	50.000	10.000

Dans ce cas, l'économie d'impôt est de 250.000 F soit 25 % du total.

Le taux de réduction est par conséquent variable selon l'année de l'investissement :

- 45 % du total pour un investissement réalisé en 1986
- 40 % du total pour un investissement réalisé en 1987
- 35 % du total pour un investissement réalisé en 1988
- 30 % du total pour un investissement réalisé en 1989
- 25 % du total pour un investissement réalisé à partir de 1990.

L'avantage maximal est assuré pour les gros contribuables (100.000 F d'impôt annuel, après réduction de 40 %), qui ont investi dès la première année (taux de réduction maximum).

b) Le dispositif pour les entreprises

Ce dispositif est prévu par l'article 238 bis HA du code général des impôts.

Alors que le mécanisme prévu pour les particuliers est totalement novateur, celui qui s'applique aux entreprises constitue plutôt une extension des régimes antérieurs à la fois dans le champ d'application et dans les avantages prévus.

Les textes de 1980 et 1982 prévoyaient d'ores et déjà des déductions fiscales aux investissements réalisés dans l'industrie, l'hôtellerie, la pêche, puis (rapport de 1982) du tourisme et des énergies nouvelles. La réforme de 1986 élargit le champ d'exonération en incluant les bâtiments et travaux publics, les transports et l'artisanat.

L'avantage fiscal est lui aussi élargi, puisque les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou assujetties à un régime réel d'imposition, peuvent déduire de leurs résultats imposables une somme égale au montant total, soit de l'investissement productif réalisé (investissement direct), soit des souscriptions au capital de sociétés effectuant des investissements dans les secteurs bénéficiaires de l'aide (investissement indirect).

Par ailleurs, le dispositif de 1986 supprime pratiquement la procédure d'agrément préalable (donnée par la direction générale des impôts). Le droit à l'avantage fiscal est acquis à tout contribuable dont l'investissement répond aux conditions fixées par le texte, pour tout investissement inférieur à 30 millions de francs.

L'agrément reste requis pour les investissements supérieurs à 30 millions de francs.

3. "L'amendement Richard" de 1990

• Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, le rapporteur général de l'Assemblée nationale a déposé un amendement *"visant à aménager les règles régissant les avantages fiscaux accordés pour la réalisation de certains investissements réalisés dans les DOM-TOM en vue d'éviter certains abus auxquels ont donné lieu l'application trop compréhensive de ces dispositions."*(1)

Cette *"application trop compréhensive"* vient de la recherche de l'optimisation fiscale de l'investissement considérée avant tout en termes de placement financiers.

L'avantage fiscal, on l'a vu, est aussi appliqué aux souscriptions à des sociétés réalisant des investissements dans les secteurs éligibles.

L'*"optimisation fiscale"* est atteinte lorsque la société n'est pas soumise à l'impôt sur les sociétés mais à l'impôt sur le revenu (au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux), ce qui permet l'imputation des déficits sur le revenu global. Par ailleurs, cet avantage fiscal est *"optimisé"* lorsque l'investissement finance son placement par un emprunt (il bénéficie alors des économies d'impôt sur les intérêts) et bénéficie d'une garantie de rachat de son investissement initial.

Les calculs du Ministère de l'économie et des finances font apparaître un taux de rentabilité de près de 30 % (voir annexe).

• L'amendement présenté par le rapporteur général du projet de la loi de finances pour 1991, M. Alain RICHARD visait à substituer, à compter du 01.01.1991, au mécanisme de déduction fiscale prévu pour les investissements des entreprises, le mécanisme de réduction d'impôt prévu pour les investissements des particuliers, quand ils sont réalisés par des entreprises relevant de l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition (EURL, SARL familiales...)

Dès lors, les investissements ainsi visés n'étaient plus déductibles du revenu de l'entrepreneur mais réducibles à raison de 5% du montant de l'investissement pendant cinq ans.

Cet amendement était motivé par l'existence *"d'effets pervers"* relevés notamment sur les opérations comportant une

dissociation entre l'acquisition d'un bien et son exploitation, en matière particulièrement de navires de plaisance. Par ailleurs, le montage permettant le recours, pour un particulier, à une structure d'entreprise et l'aide fiscale qui y correspond, peut se traduire par un avantage fiscal pouvant annuler le taux supérieur de l'impôt sur le revenu (56,8 %), alors que le taux d'impôt sur les sociétés est de 34 % voire 42 % en cas de distribution.

Selon le Ministère, "cet amendement était poussé par un souci de moralisation, pour limiter le nombre d'opérations d'investissements à usage privatif et montées dans un seul but de spéculation"(déduction fiscale maximale).

Devant la réaction des élus des DOM, inquiets des effets de l'amendement qui pouvait priver l'économie domienne de capitaux tant extérieurs que locaux, et plus particulièrement entraîner un arrêt des activités de tourisme, l'amendement a été retiré pour permettre une réflexion ultérieure plus approfondie.

Cette réflexion s'est traduite par un rapport d'information de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale en date du 11 juillet 1991 (1) qui a conclu que *"le légitime souci d'éviter quelques dérapages réels ne doit pas conduire à remettre en cause un dispositif qui, globalement, fonctionne correctement"* et a proposé quelques aménagements (voir ci-après).

B. L'IMPACT ECONOMIQUE DE LA DEFISCALISATION

1. Présentation générale

a) Une impression d'ensemble très positive

La très grande majorité des personnalités rencontrées a estimé que l'impact de la défiscalisation avait été *"réel", "considérable", "spectaculaire"*. Deux témoignages peuvent être sélectionnés, tant ils révèlent l'accord de toutes les parties sur ce point. C'est le cas de M. Larifla, président du conseil général de Gaudeloupe qui, dans une note écrite remise à votre rapporteur, considère que : *"le développement économique du département, grâce à*

1. Rapport d'information présenté par M. Alain Richard - A.N. Neuvième législature n°2215

la défiscalisation, est considérable. Rappelons que la situation était critique jusqu'en 1985, la plupart des entreprises étaient eu bord du dépôt de bilan."

C'est aussi le cas de la mission conduite par M. Alain Richard sur ce sujet qui *"estime que le recoupement d'un certain nombre de données empiriques et la concomitance de certaines évolutions favorables observées à partir de 1987 plaident en faveur de la reconnaissance d'un effet économique indéniable des mesures de défiscalisation."*

Le rapport de la mission conduite quelques semaines avant celle de votre rapporteur contient d'ailleurs de nombreuses données chiffrées auxquelles il convient de se renvoyer (1).

Votre rapporteur permettra d'ajouter, à ce stade du rapport, que **quel que soit la réalité de l'impact de la défiscalisation, ce dernier a été infiniment supérieur à celui des primes de toutes natures octroyées par l'Etat pour développer investissements et emplois.** Votre rapporteur relève chaque année -sans jamais être contredit par le Gouvernement- l'efficacité limitée des aides budgétaires. Ces chiffres doivent être rappelés pour mémoire : 240 millions de francs ont été attribués depuis cinq ans au titre des primes d'équipement et d'emploi. 2.190 emplois ont été créés, soit 109.000 F de subventions par emploi créé.

Indicateur relatif aux primes versées par l'Etat

	1986	1987	1988	1989	1990	1986/1990
1) Primes d'équipement (MF)	28,3	36,2	43,6	31,4	30,3	169,8
Investissements primés (MF)	175	197	322	236	178	1.108
Emplois créés	376	524	379	449	354	2.082
Primes par emploi créé (F)	75.162	69.187	115.068	69.888	85.859	83.033 (moyenne)
2) Primes d'emploi (MF)	12,8	13,3	6,1	14,8	20	67
Emplois créés	227	229	146	208	272	1.082
Coût d'un emploi aidé (F)	56.502	58.148	41.958	70.853	73.577	60.202

b) Les difficultés d'évaluation

L'évaluation fine des effets de la défiscalisation se heurte toutefois à plusieurs difficultés.

La première est qu'il est impossible d'isoler la seule défiscalisation des autres mesures qui, elles aussi, ont développé l'activité des DOM. C'est notamment le cas du programme de reconstruction de la Guadeloupe à la suite du cyclone Hugo. Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, plus de deux milliards de francs ont été accordés à ce titre par l'Etat en moins de deux ans, ce qui est considérable et a naturellement eu un effet déterminant sur l'activité de l'île.

Le second vient des sources statistiques qui sont étonnamment hétérogènes. Il est regrettable de constater que l'institut d'Emission des départements d'outre-mer n'a pas de séries statistiques homogènes dans les différents départements et que l'observateur ne dispose en fait que de données éparses et partielles pas toujours comparables d'un département à l'autre.

Ce problème a d'ailleurs été minutieusement analysé par notre collègue Rodolphe Désiré dans un récent rapport d'information ⁽¹⁾.

Tous les observateurs aboutissent à la même conclusion et s'étonnent de la faiblesse et, surtout, de l'inefficacité de l'appareil statistique qui ne permet pas d'évaluer avec pertinence l'impact réel des incitations fiscales.

La troisième vient de la diversité de l'impact, éminemment variable selon le secteur, le département et les années.

Le rapport d'expert conduit par M. Bernard Castagnède, à la demande du Ministère des DOM-TOM donne de très nombreuses indications sur ce sujet en détaillant, par secteur et par département, l'impact de la défiscalisation des investissements.

Votre rapporteur ne peut que proposer au lecteur de s'y reporter ⁽²⁾, et se contentera d'un bref résumé, complété le cas échéant d'informations recueillies au cours de la mission.

1. Rapport d'information sur l'appareil statistique dans les DOM. M. Rodolphe Désiré - Sénat 1991-1992 n° 68

2. L'aide fiscale à l'investissement dans les DOM, éléments d'évaluation en 1991, M. Bernard Castagnède - Université Paris I

2. Eléments d'évaluation de l'aide fiscale aux investissements

a) L'hôtellerie et le tourisme

• l'hôtellerie

Guadeloupe : la réaction la plus immédiate et la plus massive s'est manifestée dans les îles du Nord avec 5 000 chambres réalisées entre 1987 et 1990. Dans la grande hôtellerie, à Saint-Martin, le parc hôtelier a été multiplié par 10 entre 1986 et 1990. Dans le reste du département l'aide fiscale a d'abord favorisé les hébergements de type familial, mais le développement de grande hôtellerie, plus tardivement engagé, s'avère aujourd'hui très significatif.

Martinique et Guyane : l'impact a été plus tardif. Des projets commencent aujourd'hui à aboutir.

Investissements directs dans l'hôtellerie et le tourisme aux antilles

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1989/1986
Hôtellerie					× par 13
Guadeloupe	22,7	34,2	111,5	296,8	× par 66
Martinique	1	1,8	57,2	66,1	
Tourisme					× par 67
Guadeloupe	7	50	298,8	473,8	× par 67
Martinique	6,6	123	63	63	× par 9,5

Source : direction des services fiscaux - rapport Richard

Il peut être intéressant de noter que les investissements qui se rattachent à ce secteur sont essentiellement financés par des capitaux métropolitains. Le tourisme est devenu une des premières richesses des îles. La fréquentation touristique a doublé en cinq ans en Martinique.

• Le tourisme nautique

Le dispositif d'aide fiscale aux investissements dans les DOM a donné une impulsion déterminante au développement du tourisme nautique dans les Antilles françaises. Les chiffres indiqués

révèlent le décollage d'une activité nouvelle et, bien que le nombre d'emplois créés apparaisse modeste au regard de l'accroissement du parc de bateaux, la création d'une nouvelle profession.

Ce secteur a connu l'évolution suivante entre 1986 et 1991 :

	1986	1991	Accroissement
Parc de bateaux	70	600	+ 800 %
Nbre de semaines louées	800	5.400	+ 675 %
Nbre de semaines/vacances/personne	5.600	48.000	+ 857 %
Nbre de nuits	39.200	336.000	+ 857 %
Emplois locaux	120	1.200	+ 900 %

Source : rapport Castagnède

On estime qu'une flotte de 100 bateaux maintient environ 60 emplois et génère pendant la durée d'exploitation une valeur ajoutée globale de 12,5 millions de francs par an.

• Le transport aérien

L'utilisation du dispositif d'aide fiscale aux investissements dans les DOM a permis aux compagnies de transport aérien des DOM, ou effectuant des dessertes régionales outre-mer, de renouveler, d'accroître et d'améliorer leur flotte d'aéronefs.

Air Guadeloupe a acquis deux ATR 42 et s'apprête à acquérir un B-737. Des investissements plus modestes, effectués par de petites compagnies locales, ont intéressé la desserte des îles du nord de la Guadeloupe (Saint-Barthélemy).

Air Martinique a entièrement renouvelé sa flotte, et pu mettre en ligne deux ATR 42 (1987 et 1988) et trois Dornier 228 (2 en 1988, 1 en 1989). Soit un investissement total de 181 MF sur 3 ans.

Air France est sur le point d'acquérir un B-737 affecté à la desserte régionale antillaise.

Des compagnies desservant les TOM (Air Calédonie, Air Tahiti, Air Moorea) ont également eu recours au dispositif d'aide fiscale pour améliorer leur flotte.

L'aboutissement favorable des projets d'équipement les plus récents devrait conduire à un volume global d'investissements en aéronefs supérieur à 1 milliard de francs entre 1987 et 1991.

• Le transport maritime (navires de croisière)

L'aide fiscale a sensiblement contribué, en revanche, au développement de la flotte de navires de commerce affectés au transport touristique, qu'il s'agisse de navires de croisière, ou de "crewed charts" (navires loués avec équipage).

La réalisation, aux conditions de l'aide fiscale, de quelques grandes unités de prestige (Club Med, Iles du Ponant, etc...) a de la sorte permis aux opérateurs touristiques français de participer au développement mondial de la croisière.

Les effets économiques de ces investissements sur les DOM sont de nature indirecte, mais non négligeables, la fréquentation touristique des croisiéristes à la Martinique s'est accrue de 175 % en cinq ans. Le secteur de la croisière concentre en 1990 plus de 50 % de l'ensemble des touristes. En 1989, les 368.204 croisiéristes ayant visité la Martinique, à l'occasion de 515 escales de navires de croisière, y ont dépensé 84,86 millions de francs.

Le dispositif d'exonération fiscale a également favorisé la réalisation d'autres équipements touristiques tels que location de voitures, restauration, agences de voyages...

b) L'industrie

Là encore, l'impact en volume a été variable selon les départements. Les sources statistiques, sans être totalement homogènes, donnent les résultats suivants .

Investissements industriels

(Millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1990
Guadeloupe (1)	229	149	117	166	102
Martinique (2)	73	138	238	203	128,5
Guyane (3)	5,3	14,2	21,4	21,4	48

(1) et (3) Investissements industriels hors BTP refinancés par l'IEDOM - Source IEDOM

(2) Investissement global dans le secteur industriel - source : association martiniquaise et PMI - reproduit dans le rapport Cartagnède.

Dans un premier temps, l'utilisation de l'aide fiscale a été centrée sur la restructuration financière des entreprises (désendettement, accroissement du fonds de roulement). Plus récemment, s'est affirmé un courant de créations d'unités nouvelles avec l'appui de capitaux extérieurs.

Selon une note des services fiscaux de Martinique, les investissements totaux réalisés par les entreprises se seraient accrus de 250 % en 4 ans avec un basculement progressif du secteur industriel vers le tourisme et le transport.

Investissement des entreprises en Martinique

1986		1987		1988		1989	
Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
158	172.814	283	365.820	342	546.814	515	605.046

c) Les autres secteurs

Les autres secteurs couverts par le champ d'application de la loi de défiscalisation (agriculture, pêche, artisanat, BTP...) ne peuvent être suivis avec précision. On observe toutefois un flux important de créations d'entreprises, de même qu'une forte croissance de la consommation de ciment (170.000 tonnes par an en Martinique en 1985, 280.000 en 1990), signe d'une activité BTP particulièrement intense. Par ailleurs, le nombre de créations d'entreprises du secteur de l'artisanat s'est accru de 37 % entre 1986 et 1991.

**Création d'entreprises
Artisanat**

	1986	1987	1988	1989	1990
Martinique	6.998	7.271	7.768	8.170	8.560
Guadeloupe	7.170	7.762	8.524	4.272	10.362
Guyane	1.774	1.993	2.231	2.580	2.850
Total	15.942	17.026	18.583	20.022	21.772

d) Le logement

La réponse des particuliers à l'incitation fiscale en faveur
du logement a été immédiate et particulièrement nette :

Logements autorisés

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Guadeloupe (1)	2.714	3.620	4.037	5.321	6.368	7.203
Martinique (2)	4.437	4.032	4.728	4.759	4.423	5.290
Guyane (3)	1.514	1.532	1.975	2.671	2.008	3.739
TOTAL	8.665	9.184	10.740	12.751	12.799	16.232

Source : IEDOM

L'étude du professeur Castagnède portant sur la Martinique montre la nette croissance du nombre des logements autorisés à partir de l'entrée en vigueur du dispositif d'incitation fiscale (1987 surtout), une certaine décélération étant constatée après 1988, au fur et à mesure de la satisfaction des besoins, et de la décroissance de l'avantage fiscal. Une nouvelle poussée des autorisations est toutefois observée en 1990, correspondant à la prise en compte de permis afférents à des programmes d'hébergement touristique (résidences de tourisme).

Il paraît inutile d'ajouter encore d'autres chiffres à ces séries qui, toutes, révèlent sans ambiguïté le dynamisme provoqué par la loi de défiscalisation.

C - OBSERVATIONS SUR LES PRETENDUS "EFFETS PERVERS" DE LA DEFISCALISATION

Chacun paraît convaincu de l'impact économique du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement. Le débat est, en fait, centré sur la question de l'existence éventuelle d'effets secondaires qualifiés "d'effets pervers" qui traduisent soit des effets secondaires négatifs, soit une utilisation de la loi à des fins étrangères à celles pour lesquelles elle a été promulguée.

1. Les "prétendus effets pervers" de nature économique

a) Le prix du foncier

• Le constat

L'impact de la défiscalisation a été réel. En résumé, il apparaît que la hausse des terrains à bâtir a été forte mais voisine de celle constatée, localement, en métropole (1). En revanche, la hausse des terrains agricoles dans les DOM a été importante, alors que le prix du foncier agricole en métropole avait dans l'ensemble tendance à baisser.

L'impact sur le foncier agricole a été soigneusement étudié par les services de la Préfecture de Martinique. La note est reproduite ci-après. L'effet devrait être semblable dans les autres départements.

Il est certain que la défiscalisation a engendré l'augmentation de la pression sur le foncier agricole. La confusion du marché des terres agricoles et de celui des terrains à bâtir n'a fait que croître en Martinique au cours des dernières années.

Cette pression est réelle et forte. Elle est à ce jour contrôlée dans des conditions à peu près satisfaisantes grâce aux actions de la SAFER et à l'existence des POS.

1. Le prix des logements anciens à Paris, a lui aussi évolué de façon spectaculaire entre 1986 et 1990, et cela, sans effet d'une quelconque mesure de défiscalisation. En 1986, il s'établissait à 9 792 F le m², en 1990 à 22 198 F, soit une augmentation de 126 %.

Le barème indicatif de la valeur vénale moyenne des terres agricoles a été le suivant pour les années 1985 et 1989.

F/HA	Terres irrigables	Terres non irrigables	Terres non mécanisables
1985	30 300 à 37 000	23 100 à 28 300	21 500 à 26 500
1986	24 000 à 30 000	23 000 à 28 000	25 000 à 30 000
1987	27 000 à 33 000	21 500 à 27 000	27 000 à 33 000
1988			
1989	30 500 à 37 000	25 000 à 31 000	27 000 à 32 000

Ce tableau démontre une stabilité du prix des meilleures terres, les terres irrigables, et une augmentation de 20-25 % du prix des terres les plus ingrates, les terres non mécanisables. L'augmentation a été surtout marquée durant les premières années ayant suivi la défiscalisation et semble maintenant ralentie. L'augmentation concerne les terres les plus médiocres sur lesquelles les mesures de protection sont appliquées avec le moins de vigueur par les pouvoirs publics. Le prix de ces terres les plus médiocres a ainsi quasiment rejoint celui des meilleures terres agricoles démontrant bien la confusion entre le marché des terres agricoles et celui des terrains à bâtir. Tout cela doit être restitué dans un contexte de baisse régulière du prix du foncier agricole en métropole.

Une analyse du marché foncier réalisée par l'ADUAM entre 1985 et 1987 permet également de cerner l'impact de la défiscalisation sur ce marché. Malgré certaines limites de l'étude (non prise en compte des transactions à titre gratuit, pratique courante du "dessous de table", délai d'observation trop court, délai d'enregistrement des actes, confusion permanente entre terrains agricoles et terrains à bâtir...), plusieurs tendances peuvent être dégagées :

. le prix du m² toutes catégories confondues est passé de 18 F en 1985 à 88 F en 1987, ce qui dénote une forte orientation du foncier vers les terrains constructibles.

. 60 % du total des acquisitions en 1987 ont été le fait de la catégorie sociale "classe moyenne" (employés, cadres du secteur public et privé, commerçants...), principale bénéficiaire des mesures de défiscalisation.

. le nombre de mutations a augmenté de 29 % entre 1986 et 1987 contre 6 % entre 1985 et 1986, alors que la superficie des lots transactés diminuait, dénotant une amplification de la demande de terrains à bâtir.

Il est donc indéniable que la défiscalisation a créé un contexte nouveau sur le marché foncier, même s'il est difficile d'en quantifier les effets.

• Observations

L'augmentation du prix du foncier est incontestable. On peut le regretter, mais la question qui se pose est celle de la responsabilité de la "loi Pons" dans ce mouvement. La défiscalisation est-elle -à elle seule ou même prioritairement, à l'origine de la hausse des terrains et des constructions ? Votre rapporteur propose de rappeler deux choses simples sur ce sujet.

- Il convient en premier lieu de rappeler les contraintes et les effets de l'insularité. L'insularité impose à terme un sursurcoût inévitable du foncier, la loi de l'offre et de la demande jouant effectivement à plein dans la mesure où les terrains sont par définition limités.

La réorientation de l'affectation des terrains est elle aussi incontournable. Dans un contexte insulaire à forte densité de population qui aspire à un habitat individuel et dispersé, il était inévitable que s'opère le transfert du foncier non bâti vers le foncier bâti. Tous les maires des communes de taille moyenne connaissent ce phénomène. Certes, cela peut, à terme, amener la disparition de l'agriculture des îles, mais il s'agit là d'un phénomène qui apparaît quasiment fatal. On peut le regretter, mais il faut aussi être réaliste. Les DOM ont un potentiel touristique certainement très supérieur à leur potentiel agricole qui est réel, mais limité. Les mesures intervenues au cours de ces dernières années accélèrent une évolution qui, de toutes façons, se serait produite.

Enfin, chaque maire sait bien que toute action publique, toute construction d'équipement structurant, tout règlement nouveau perturbe le marché foncier de façon considérable. Les hausses des prix du terrain sont également spectaculaires le jour où la commune publie son plan d'occupation des sols. En d'autres termes, la défiscalisation a entraîné une modification du marché, comme n'importe quelle autre action publique, et n'est nullement responsable, à elle seule, de la hausse des prix. C'est lui faire un mauvais procès que de l'accuser de tous les maux.

- Il convient en second lieu de rappeler que l'augmentation est évidemment pénalisante pour l'acheteur mais le vendeur, lui, s'en plaint moins... Ce peut être le cas des propriétaires privés, mais ce peut être aussi le cas des collectivités. Pour les personnes privées, l'Etat dispose d'outils fiscaux permettant d'imposer les plus-values.

Les principaux bénéficiaires - ou bénéficiaires potentiels - de la hausse sont ceux qui possèdent des réserves foncières importantes. Il ne faut pas oublier que cela peut être les communes, les départements ou l'Etat lui-même. Nul ne lui interdirait de promouvoir une politique de logements sociaux. Votre rapporteur se doit de relever que certaines collectivités locales bénéficient, plus qu'elles ne subissent, de la hausse des prix du foncier. Certaines ont même pu réaliser des investissements très importants grâce aux plus-values dégagées sur la vente des terrains.

Le prétendu "effet pervers" sur le prix du foncier n'est pas établi.

b) l'excès des capacités.

La défiscalisation serait néfaste au motif que certains investissements, motivés par des seules fins fiscales, auraient entraîné des réalisations sans rapport avec les nécessités du marché; c'est notamment le cas des investissements touristiques.

• **Le parc hôtelier**

La critique porte principalement sur le parc hôtelier de Saint Martin qui a connu comme on l'a vu une explosion sans précédent, et peut être même sans équivalent, puisque le nombre de chambres sur la partie française a été multiplié par 12 en cinq ans: 250 chambres en 1986, plus de 3000 en 1991, en grande hotellerie, auxquelles il faut ajouter les chambres des petits établissements ainsi que les unités encore en cours de réalisation au rythme de 500 chambres par an.

Le taux d'occupation s'est avéré particulièrement faible, de l'ordre de 20 à 30 % au cours de la "haute saison" 1990/1991, le tourisme saint martinien étant alors fortement pénalisé, il est vrai, par l'absentéisme lié aux événements de la guerre du golfe, de la clientèle américaine. Le début de la basse saison 1991 semble plus satisfaisant compte tenu du développement récent, et apparemment rapide, d'un flux de clientèle européenne, mais ne permet pas d'atteindre un remplissage de nature à équilibrer les exploitations.

Ce constat -apparemment d'échec- appelle quelques observations.

Il faut rappeler en premier lieu que si le développement de la partie française de l'île est spectaculaire, il ne fait que suivre celui de la partie hollandaise qui possède 3500 chambres et continue de poursuivre son développement, avec un objectif de 6000 chambres. Il

serait illusoire , et il aurait été irresponsable de maintenir un partage entre une partie française faussement "protégée" et en réalité retardée, et une partie hollandaise dynamique qui aurait à elle seule retiré les bénéfices économiques du développement de l'île.

En second lieu les craintes et les critiques paraissent insuffisamment fondées .

D'une part, il n'est pas possible d'apprécier la réussite ou l'échec d'un programme hôtelier sur les seules premières années alors même qu'il est encore en cours de construction. Il faut laisser du temps pour que la clientèle connaisse le produit et remplisse les hôtels. Contrairement aux allégations entendues, votre rapporteur retire de sa mission une impression de grand professionnalisme, et de grands moyens. Des groupes importants sont prêts à exploiter (Méridien) ; leur signature est à elle seule une référence, sinon une garantie, du moins une chance de réussite. Le potentiel touristique de Saint-Martin est désormais considérable. Sa bonne utilisation requiert des actions en matière de promotion commerciale, de dessertes aériennes, d'animation touristique. La défiscalisation n'ayant pu, à elle seule, à la fois permettre de construire, attirer les clients et animer les plages ou les quartiers la nuit ! La défiscalisation avait un seul objet et a rempli, sur ce point, sa mission. C'est désormais aux opérateurs de montrer leur savoir-faire. S'ils le font, Saint-Martin pourrait être le Saint-Tropez des années 2 000.

D'autre part, ceux qui connaissent quelque peu le fonctionnement de la profession, ce sont souvent les repreneurs -les premiers voire les seconds- qui assurent le succès des hôtels. Les espoirs ou les attentes de certains - y compris les personnes physiques qui ont effectué des investissements pour des motifs essentiellement "fiscaux", seront certainement déçus, mais, sur le long terme, le département sera, lui, gagnant.

• La flotte de plaisance

Des critiques similaires ont été portées sur le développement du tourisme nautique aux Antilles. La croissance du parc nautique est, on l'a vu, phénoménale. Mais, le bien-fondé de déduction fiscales pratiquées en raison d'acquisition de bateaux de plaisance par des opérateurs assujettis à l'impôt sur le revenu, de même que la rapidité de l'évolution constatée ont été critiquées. Il est incontestable que toutes les flottes n'ont pas encore trouvé leur marché.

Nul n'est besoin de rappeler avant tout les effets économiques de ce tourisme nautique antillais, dont les retombées

sont comparables à celles de l'hôtellerie, sans même parler des effets importants sur l'activité et l'emploi des chantiers navals en métropole.

Mais en dehors de cet argument général, il est nécessaire d'évoquer deux idées, là encore élémentaires, mais un peu vite oubliées.

La première est qu'aux Antilles, cette activité est totalement nouvelle. Il faut là encore laisser au produit le temps de trouver un marché. Le taux d'utilisation des flottes augmente très régulièrement et les perspectives sont au contraire très prometteuses, dès lors que le renouvellement des flottes de location sera assuré. Par le seul jeu du marché, ce renouvellement devrait d'ailleurs permettre de corriger la hausse des prix sur le secteur. En effet, les perspectives de déductions fiscales et la multiplication des échelons de commercialisation ont pu favoriser un gonflement artificiel des prix de vente. Le renouvellement des flottes devrait intervenir dans un contexte plus tendu, et entraîner une légère baisse des prix. (Ce mouvement -économique- pourrait toutefois être, à son tour, corrigé par l'incidence -fiscale- de l'application de l'octroi de mer aux bateaux de plaisance).

Le second porte sur l'idée même d'effets pervers sur les bateaux de plaisance. Certes, le parc nautique a "explosé" en très peu de temps. **Mais est-il totalement absurde qu'une île soit tournée vers la mer ? C'est plutôt la situation antérieure qui était totalement aberrante : une île sans bateau, offrir des plages sans la mer !** Le véritable "effet pervers" était bien dans cette situation initiale, que la loi Pons a permis de corriger. Y aurait-il détournement du dispositif d'aide fiscale (en permettant de financer par défiscalisation des bateaux utilisés en fait à des fins purement personnelles), que ces "écarts" seraient sans commune mesure avec l'impact d'une loi qui a permis alors de retrouver une vocation naturelle.

C'est désormais aux antillais eux-mêmes d'en tirer profit.

c) L'effet sur l'environnement

Certaines personnalités entendues se sont plaint (surtout en métropole) de la dégradation des paysages, des constructions bâclées, anarchiques, détruisant de façon irrémédiable le cadre de vie. Les critiques se sont particulièrement portées sur le cas de Saint-Martin. L'île connaît en effet comme on l'a vu, une véritable explosion de la capacité hôtelière avec des hôtels, des villages de vacances, gîtes

d'accueil et tout un marché et des infrastructures qui se développent en bordure côtière autour du tourisme.

Votre rapporteur était au départ particulièrement sensible à ces arguments. Une mission sur place le conduit à les tempérer.

• L'appréciation subjective

Il faut rappeler avant tout que l'île est partagée entre une zone hollandaise et une zone française, partage d'ailleurs tout théorique puisque le promeneur passe de l'une à l'autre sans s'en apercevoir. Dans ces conditions, il faut en finir avec l'illusion béate, selon laquelle on pourrait avoir une zone développée et touristique -le zone hollandaise- et une réserve "*indigène*", "*sauvage*" ou "*photographique*" -la zone française-. Depuis un siècle, les deux zones se sont développées à un rythme totalement différent. S'agissant d'une même île, cette situation ne pouvait pas tenir. Il était inévitable que la zone française suive ce qui se faisait chez son voisin.

Sans être de super luxe comme en zone hollandaise, les constructions y sont de très bonne qualité, d'autant qu'elles visent une clientèle américaine exigeante. C'est en fait la revanche de la zone française qui est la partie comptant une longueur de côte plus grande et souvent plus pittoresque que la partie hollandaise.

Par ailleurs, le relief, relativement accidenté, et surtout, la faible pluviosité (par comparaison aux îles principales des antilles française) sont plutôt des handicaps touristiques naturels : la végétation y est plutôt rare, et notablement moins riche, verdoyante, "dépaysante" que celle des autres îles. En d'autres termes, l'île elle-même n'est pas un ensemble où l'environnement naturel est véritablement exceptionnel.

Au contraire de certaines allégations, votre rapporteur a observé le soin des responsables économiques locaux, et des autorités municipales à améliorer cet environnement. Les plantations sont organisées notamment dès le début des travaux de construction, ce que peu de constructeurs ou municipalités en métropole parviennent à imposer.

Il va de soi que cet effort doit être poursuivi et qu'il en va même de la réussite de l'ensemble. Dans les autres îles du département, comme dans les départements voisins (en particulier en Guyane où l'environnement naturel est pratiquement unique au monde), une grande vigilance doit naturellement être maintenue sur ces questions, capitales pour l'avenir touristique de ces départements mais aussi et avant tout pour les hommes et les femmes qui y vivent.

Votre rapporteur n'a **jusqu'à présent** pas noté une quelconque dégradation de l'environnement...

Cette appréciation est, il faut le reconnaître, subjective, aussi votre rapporteur doit considérer quels pourraient être les vrais responsables d'une éventuelle atteinte à l'environnement.

• **L'analyse des responsabilités**

Peut-on, une fois de plus, accuser la défiscalisation de tous les maux ? Peut-elle, elle seule, être à l'origine de ces constructions anarchiques ou bâclées, alors que les autorités, au premier rang desquelles l'Etat, disposent si elles le veulent de tous les moyens d'y mettre fin.

De sa mission sur pièces et sur place, votre rapporteur ne peut hélas que conclure que s'il y a dégradation de l'environnement, l'Etat peut paradoxalement en être le premier responsable.

Ainsi, il faut savoir qu'un contribuable peut parfaitement obtenir une défiscalisation sur des constructions de logements réalisés **sans disposer de permis de construire**. Selon une expression d'un de nos interlocuteurs, *"les impôts taxent ce qui existe, mais nous ne nous occupons pas de savoir si les règles de constructions ont été respectées"*.

Votre rapporteur croit utile de reproduire ci-après l'imprimé fiscal versé au dossier de défiscalisation ; nulle part, il n'est fait état d'un permis de construire.

ANNEXE N° 4

RÉDUCTION D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENT DANS LES D.O.M.-T.O.M.

Code général des Impôts, article 199 undecies

Modèle d'engagement à produire par les propriétaires de logements destinés à l'habitation principale (1), à la location immobilière (1)

Je soussigné,

demeurant

- déclare m'engager à occuper à usage d'habitation principale le logement désigné ci-dessous (1);
- déclare m'engager à louer non meublé à usage d'habitation principale du locataire le logement désigné ci-dessous (1);
- à compter du 1^{er} janvier 19.. et pendant cinq années à compter de cette date.

Adresse du logement :

Date d'achèvement d'acquisition :

Prix d'acquisition ou de revient :

Nom et prénom du locataire (1) :

À

, le

(Date et signature)

(1) Le cas échéant.

Par ailleurs, à Saint-Martin quelques cas ont été cités où l'Etat lui-même avait construit sur des zones interdites, ce qui naturellement enlève du poids aux critiques qu'il peut émettre à l'encontre d'autrui.

Enfin, le plan d'occupation des sols, s'il existe, doit être respecté et s'il n'existe pas, doit être préparé. Votre rapporteur respecte parfaitement la volonté des populations locales, y compris de celles qui s'opposent à la défiscalisation (en particulier les élus de Saint-Barthélémy qui veulent conserver leur caractère de tourisme familial et ne pas trop augmenter la capacité hôtelière), mais il estime que les risques de dérapage seraient largement évités par la définition, l'élaboration et l'application d'un POS.

C'est là encore une question de volonté politique.

S'ils le veulent, les élus locaux et l'Etat ont dès aujourd'hui les moyens de corriger certaines imperfections, sans qu'il soit besoin de modifier la législation.

2. Les effets fiscaux de la défiscalisation

a) Les effets globaux

• Les dépenses fiscales

Toute disposition d'incitation fiscale a un coût, mesuré par la différence entre le produit théorique résultant de l'application du droit commun et le produit réel, après aménagement de la fiscalité. Ce coût est connu sous le terme de "*dépense fiscale*".

Les "*dépenses fiscales*" liées à l'application d'une fiscalité dérogatoire dans les DOM s'établissent en 1991 à 8,5 milliards de francs, répartis comme l'indique le tableau ci-après :

Dépenses fiscales liées aux aides aux départements d'Outre-Mer

Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les départements et territoires d'outre-mer pour les personnes physiques : 300 millions F.

Réduction dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des D.O.M., en matière d'impôt sur le revenu, de la cotisation résultant du barème : 720 millions F.

Exonération des plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs d'activité du tourisme et de l'hôtellerie dans les départements d'outre-mer.

Déduction au titre des investissements réalisés dans les D.O.M. et dans les T.O.M. : 740 millions F.

Exonération des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les départements d'outre-mer : 50 millions F.

Exonération d'impôt sur les sociétés des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer.

Taxation sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer : 165 millions F.

Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les départements d'outre-mer : 260 millions F.

Exonération de T.V.A. pour les transports maritimes de personnes et de marchandises dans les départements d'outre-mer.

Exonération de T.V.A. pour certains produits et matières premières et pour les produits pétroliers dans les départements d'outre-mer : 445 millions F.

Réduction des taux de T.V.A. dans les D.O.M. : 5.300 millions F.

Déductibilité de la T.V.A. afférente à certains produits exonérés dans les D.O.M. : 380 millions F.

Non-application de la T.I.P.P. dans les D.O.M. : 220 millions F.

Droit de consommation particulier sur les tabacs consommés dans les départements de Martinique et Guadeloupe.

Remarque. — Les coûts mentionnés concernent l'année 1991.

Les "*dépenses fiscales*" liées à l'application de la loi Pons (article 199 undecies pour les particuliers et article 238 bis HA du Code général des impôts (pour les entreprises) ont évolué comme suit :

(Millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
Coût théorique des dispositions d'incitation fiscale à l'investissement pour les particuliers	20	210	340	470	300
Coût théorique des dispositions d'incitation fiscale à l'investissement par les entreprises	430	440	550	620	740

Source : PLF - Voies et moyens Titre II

Il convient de remarquer que les évolutions inscrites dans les projets de loi de finances initiales ont toutes été corrigées à la hausse, ce qui prouve le succès (inespéré ?) du dispositif de défiscalisation (ainsi, la dépense fiscale estimée pour les entreprises était de 430 MF en 1989. Les résultats définitifs font apparaître une dépense fiscale réelle de 550 MF).

Ce calcul est en vérité largement théorique. Il compare, rappelons-le, le produit fiscal tel qu'il aurait résulté de l'application du droit commun, et le produit réel, après aménagement.

En vérité, sans incitation fiscale, il n'y aurait certes pas eu de dépenses fiscales, mais il n'y aurait pas eu non plus d'impôt tout court parce qu'il n'y aurait pas eu d'activité ! C'est précisément parce que la défiscalisation a amené un véritable "boom économique" que l'activité a redémarré et que les impôts, mêmes limités par rapport au droit commun, ont été perçus. C'est un calcul cette fois-ci réellement "pervers" que de penser que la défiscalisation a "coûté" à l'Etat.

• Les recettes fiscales

Bien au contraire, toutes les statistiques disponibles montrent parfaitement que les recettes fiscales, de tous les impôts ont augmenté dans des proportions très importantes, au moins dans les premières années de la défiscalisation.

Quelques impôts peuvent être sélectionnés :

Le produit de l'impôt sur les sociétés s'est accru de 33 % entre 1985 et 1989.

Impôt sur les sociétés perçus dans les DOM

(Millions de francs)

en millions de francs	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Guadeloupe	112	100	108	123	163	184
Martinique	168	170	259	218	242	173
Guyane	54	45	49	53	55	68
Réunion	285	307	300	424	367	343
Total	619	622	716	818	827	738

Note : il s'agit des versements spontanés majorés de l'imposition forfaitaire annuelle

Source : Réponse à une question écrite de M. Jacques Oudin - JO questions Sénat - 12 septembre 1991

L'évaluation du produit de l'impôt sur le revenu est particulièrement intéressante. Un grand nombre de domiens, normalement contribuables dans les DOM échappaient en fait à l'impôt. L'effet attractif de la défiscalisation a été tel que nombre d'entre eux se sont fait connaître aux services fiscaux "afin de bénéficier de la défiscalisation". Cet avantage va naturellement jouer pendant cinq années, conformément à la loi, mais après ce délai, les contribuables vont se trouver dans une situation de droit commun, et par conséquent, seront vraisemblablement imposés. A terme, la défiscalisation ne peut qu'améliorer le recouvrement de l'impôt sur le revenu.

Le cas de la Guadeloupe et en particulier de Saint-Martin est tout à fait frappant à cet égard.

En Guadeloupe, entre 1985 et 1989, le nombre de contribuables imposés a baissé de 13,3 %, celui des contribuables non imposables a augmenté de 91 %, mais l'impôt a augmenté de 7,7 %, et le montant des revenus non imposés de 158 %. Une grande partie de ces revenus seront, en fin de défiscalisation, à nouveau imposés.

Le même phénomène s'applique à Saint-Martin : en dépit d'une stabilisation du nombre de contribuables, le produit de l'impôt sur le revenu a augmenté de 40 %, le montant des revenus non imposables s'est accru de 197 %.

G U A D E L O U P E

(Etat 1507-M)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Contribuables imposables	27.001	22.837	22.493	22.78	22.602	17.119
Bases d'imposition	3.183.991.106	3.026.790.588	3.099.250.411	3.278.664.04	3.428.594.857	2.466.310.152
Montant impôt	351.967.091	345.956.921	339.612.501	356.959.01	387.611.598	265.274.940
Contribuables non imposables	26.574	34.211	39.075	42.201	50.912	34.613
Montant des revenus non imposés	648.307.534	1.079.743.814	1.296.134.735	1.553.181.081	1.675.158.667	1.118.822.235

S A I N T M A R T I N

(Etat statistique par Commune)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Contribuables imposables	442	427	428	501	464	419
Bases d'imposition	53.979.682	56.855.414	61.754.806	73.111.64	77.28.259	59.588.834
Montant impôt	7.509.483	7.998.792	8.748.628	10.599.75	10.59.375	6.908.710
Contribuables non imposables	284	423	555	74	656	879
Montant de revenus non imposés	8.465.139	15.345.216	23.200.833	29.746.18	25.140.390	27.639.747

Cette défiscalisation a également pleinement bénéficié aux collectivités locales puisque le produit des impôts locaux a lui aussi augmenté très sensiblement. Les bases d'imposition de l'impôt sur le foncier bâti et de la taxe d'habitation ont augmenté respectivement de 86 % et 60 % entre 1985 et 1991.

Base d'imposition de certains impôts locaux en Guadeloupe

(Millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Foncier bâti	411	468	501	569	626	683	768
Taxe d'habitation	446	508	511	536	572	643	715

Source : Direction des services fiscaux de la Guadeloupe

Au total, il apparaît que les recettes fiscales ont toutes augmenté, au cours des premières années d'application de la défiscalisation dans les DOM.

b) les effets particuliers.

• **Les critiques**

Cet impact positif incontestable est toutefois assombri par quelques "*utilisations abusives de la loi*", selon les termes de M. Alain Richard .

Ces utilisations abusives sont parfaitement décrites dans le rapport de la mission d'information conduite par le rapporteur général de l'Assemblée Nationale. Pour l'essentiel, elles consistent pour un particulier à utiliser le dispositif prévu pour les entreprises qui lui permet de déduire de son revenu imposable l'investissement réalisé de façon intégrale et immédiate; ces investissements sont placés par l'intermédiaire de structures interposées, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux; ce montage permet de porter l'avantage fiscal jusqu'à la tranche maximale d'impôt sur le revenu, soit 56,8% du montant de l'investissement.

Selon M. Richard, "*Des jugements contradictoires peuvent être portés sur ces pratiques qui conduisent à conférer à des particuliers des avantages très importants. On peut les condamner par principe ou les admettre dans la mesure où l'investissement réalisé est utile à l'économie domienne.*

L'abus devient en revanche manifeste lorsque le bien est désaffecté ou lorsqu'il est délocalisé. Il est de notoriété publique que certaines opérations effectuées selon ces montages ont pour unique objet de financer des investissements destinés en réalité à une utilisation privative, sous couvert d'une exploitation commerciale purement formelle, par le biais de sociétés écran dont la seule finalité est l'obtention de la déduction fiscale maximale.

A côté de l'utilisation privative, on rencontre également l'absence totale d'exploitation, qu'elle soit volontaire ou involontaire. L'abus ne provient en effet pas nécessairement de l'investisseur, mais peut être le fait de personnes peu scrupuleuses qui profitent des attraits évidents du dispositif pour attirer l'épargne de certains particuliers en leur promettant monts et merveilles sous couvert d'une exploitation a priori rentable, mais qui s'avèrera de pure façade. La défiscalisation peut aussi, il faut le noter, comporter des risques pour l'investisseur "

Des critiques, souvent entendues à Paris, portent également sur les bateaux défiscalisés qui seraient soit construits pour une utilisation personnelle et non en vue d'une location, soit défiscalisés dans les DOM, mais rapatriés quelques mois après dans les eaux du littoral métropolitain.

• Observations

Là encore, la critique, voire la suspicion généralisée paraissent excessives.

Il n'est pas dans l'intention de votre rapporteur de nier quelques évidences qu'il paraît pourtant utile de rappeler.

La première évidence est que la défiscalisation interesse par définition ceux qui payent des impôts ! : 67% des investissements défiscalisés sont déclarés par des particuliers qui sont ou deviennent non imposables.

La seconde évidence est que plus un contribuable est imposable et plus l'intérêt fiscal est avantageux !. On l'a vu dans la première partie de ce rapport, l'avantage fiscal, au titre des dispositions prévues pour les particuliers, est maximum quand l'investissement a été réalisé dès la première année d'application de la loi, que l'investissement égale 20 fois le montant de l'impôt annuel sur le revenu et que le contribuable se situe dans la tranche supérieure d'imposition : 59% des opérations sont réalisées par des contribuables qui ont des revenus compris entre 100.000 et 500.000 francs.

Il n'est pas non plus dans l'intention de votre rapporteur de nier les possibles retournements de situation qui pourraient entraîner des désillusions massives de la part d'épargnants ou plutôt de contribuables qui auraient choisi d'investir dans des "produits fiscaux" particulièrement alléchants.

Ainsi, sauf garantie ferme de rachat des parts, à prix pré-établi, il est probable que, compte tenu du marché actuel, certains investisseurs ne puissent revendre leur bien (part d'hôtel...) qu'à un prix inférieur à celui qu'ils escomptaient au départ. C'est là un choix, ou plutôt un pari, qu'ils ont fait dès l'origine. Votre rapporteur considère que quiconque met 500.000 F dans un contrat devrait savoir le lire.

Serait-ce la faute du législateur s'il ne l'avait pas fait ?

D'ailleurs, tout financier sait que les investissements les plus performants sont toujours les plus risqués. Ce risque a été pris par un contribuable, il pourra un jour en tirer le bénéfice et devra dans le cas contraire, accepter ses responsabilités. En aucun cas il ne saurait se retourner contre l'Etat.

Enfin, même si certains cas de défiscalisation sont excessivement provocateurs (2), ils sont également tout à fait

2. La fameux bateau "Merci Béré" en rade de Guadeloupe...

exceptionnels. Le détournement de l'aide fiscale en vue d'acquérir des bateaux de plaisance à usage privatif est vraisemblablement très marginal.

Les quelques travers évoqués ne sauraient en aucun cas remettre en question un dispositif qui a constitué un outil majeur du développement des DOM.

D. PERSPECTIVES : Les articles concernent la défiscalisation dans le projet de loi de finances pour 1992.

La mission conduite par M. Alain Richard, rapporteur général de l'Assemblée nationale, proposait d'apporter plusieurs modifications au régime de défiscalisation. Ces propositions ont été reprises par le rapporteur général sous forme d'amendements au projet de loi de finances pour 1992. La plupart de ces amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale et vont être, par conséquent, soumis dans les jours prochains à l'examen du Sénat.

Ces nouveaux articles seront examinés avec précision par notre rapporteur général, M. Roger Chinaud. La Commission des Finances ne s'était pas encore prononcée sur les nouveaux articles introduits par l'Assemblée nationale. Votre rapporteur souhaite, à titre personnel, formuler quelques observations.

Les aménagements proposés par la majorité de l'Assemblée nationale portent sur les points suivants.

1. La reconduction, pour cinq ans, du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement.

L'amendement proposé par M. Richard proposait une reconduction pour 10 ans ; ce délai a été ramené à 5 ans. Les dispositions s'appliqueraient ainsi jusqu'en 2001.

Votre rapporteur est assez réservé sur la prolongation généralisée, annoncée dès aujourd'hui, du dispositif d'incitation fiscale.

Le législateur s'était engagé pour dix ans, il doit avant tout tenir sa parole.

La défiscalisation a été conçue comme un outil permettant la remise à niveau et non comme quelque chose de permanent. Elle a permis un décollage économique encore jamais obtenu. Le succès est incontestable. Votre rapporteur craint toutefois que la reconduction de l'ensemble du dispositif conduise à une banalisation pure et

simple. Il conviendrait, à tout le moins, de dresser **un bilan précis** à l'issue de la période (1996) avant de proposer une reconduction pure et simple, afin de définir de nouvelles orientations fiscales. Certains secteurs ont besoin de nouvelles mobilisation, de nouveaux financements (la formation, les services directement liés à l'industrie et au tourisme) mais il n'est pas certain que la reconduction générale atteigne le but recherché.

2. L'extension de la défiscalisation

Cette extension concerne deux secteurs :

- L'extension de la défiscalisation du secteur de la maintenance au profit d'activités industrielles.

Votre rapporteur est favorable à cette extension. Comme il vient d'être dit, certains secteurs ont besoin de financements complémentaires. Ces secteurs sont d'autant plus importants qu'ils peuvent être le maillon qui assure le succès de l'ensemble. C'est le cas de la maintenance des activités industrielles. **C'est aussi le cas de la maintenance liée aux activités touristiques. Votre rapporteur présentera un amendement en ce sens.**

- L'augmentation du taux de réduction d'impôt (régime des particuliers) au profit des investissements en logements destinés à être loués pendant au moins neuf ans, au lieu de cinq ans actuellement, à des personnes qui en font leur habitation principale.

Votre rapporteur est assez réservé sur la durée de la location imposée. Il estime que, d'une façon générale, toutes les modifications mineures octroyant certains avantages sous réserve du respect de conditions particulières, sont peu claires et par là souvent peu efficaces.

3. L'instauration de limites et de conditions supplémentaires à l'octroi de la défiscalisation

L'investisseur doit s'engager à maintenir l'affectation de biens mobiliers (bateaux notamment) pendant cinq ans. et de biens immobiliers pendant neuf ans (habitation principale ou location à destination d'habitation principale). Dans le cas contraire, les

sommes investies et défiscalisées sont réintroduites dans le revenu imposable.

Par ailleurs, le taux de déduction fiscale pour les entreprises est ramené de 100 % à 75 % du montant de l'investissement.

Pour les raisons sus invoquées, votre rapporteur craint que la multiplication de conditions destinées à empêcher quelques cas exceptionnels de détournements ou d'abus, ne freine la formidable mobilisation de l'épargne, venant d'outre-mer et de métropole, et des populations les plus directement concernées.

4. Le rétablissement de l'agrément

Selon le projet de loi, "pour avoir droit à déclaration, les investissements dans l'hôtellerie, le tourisme et les transports doivent avoir reçu l'agrément du Ministre de l'économie, des finances et du budget. Cet agrément est accordé si l'investissement présente un intérêt économique, s'il s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement et s'il garantit la protection des investissements et des biens".

Un amendement du rapporteur général de l'Assemblée Nationale prévoyait le rétablissement de l'agrément à partir de 5 millions de francs (contre 30 millions de francs actuellement). Cette disposition aurait été désastreuse pour les départements d'outre-mer. L'amendement a finalement été retiré. **En revanche, à défaut d'un agrément par niveau d'investissement, l'Assemblée Nationale a rétabli un agrément d'opportunité par secteur.**

Cette disparition vise en particulier l'hôtellerie. L'agrément est accordé si l'investissement présente un intérêt économique et garantit la protection des investisseurs. Il s'agit en vérité ni plus ni moins qu'un contrôle d'opportunité. Sous prétexte de protéger les épargnants et d'instaurer un contrôle de régularité, l'Etat rétablirait une procédure d'agrément en terme d'opportunité

Il va sans dire que cette position est tout à fait inacceptable pour votre rapporteur.

CONCLUSION

Votre rapporteur s'opposera à toutes les modifications qui consisteraient à freiner, étouffer, supprimer toutes les initiatives individuelles qui ont contribué au succès de la défiscalisation. Le rétablissement de l'agrément serait une erreur dramatique pour les départements d'outre-mer.

Quant un parlement, un gouvernement ont donné une parole -que ce soit en 1986 ou à un autre moment-, vouloir la remettre en cause constitue une rupture de contrat, une sorte de tricherie.

Les populations d'outre-mer, particulièrement sensibles au respect de la parole donnée, se sentiraient une fois de plus lâchées.

LISTE DES ANNEXES

- 1. Déroulement de la mission défiscalisation**

- 2. Exemple d'utilisation du mécanisme de défiscalisation avec "optimisation" de l'aide fiscale**

- 3. Etat récapitulatif de l'ensemble des dépenses budgétaires dans les DOM**

- 4. Etat récapitulatif de l'ensemble des dépenses budgétaires dans les DOM**

Annexe n° 1

Déroulement de la mission "défiscalisation"

I - AUDITIONS PREPARATOIRES

- 29 mai 1991 : audition d'une délégation d'industriels ;
- 12 juin 1991 : audition d'une délégation de Saint-Martin ;
- 19 juin 1991 : audition de M. CASTAGNEDE, professeur de droit, Université Paris I ;
- 26 juin 1991 : audition M. GINTER, chef du bureau "agrément" à la Direction générale des Impôts ;
- 3 juillet 1991 : audition de M. BELORGEY, Directeur des affaires économiques du MEDETOM ;
- 10 juillet 1991 : entretien avec M. LACROIX, Directeur de Cabinet du M. LE PENSEC, Ministre des DOM-TOM.

II - MISSION SUR PIECES ET SUR PLACE

- 8 août 1991 : MARTINIQUE

- réunion avec les chefs de service de la Préfecture,
- rencontre avec M. Aimé CESAIRE, député-maire de Fort-de-France,
- rencontre avec M. Marcel OSENAT, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie,
- rencontre avec M. Louis CRUSOL, vice-président de Conseil régional,
- déjeuner offert par le Directeur général des services de la préfecture,
- après-midi : rencontre avec M. Emile MAURICE, président du Conseil général,

- débat avec les délégations des PME, de l'agence de développement économique, du centre patronal... (MM. LAFOSSE, PETITJEAN, LUBIN, LAVENTURE, HAYOT, HUYGUES-DESPOINTES),

- dîner offert par M. Emile MAURICE, avec les sénateurs du département,

- 9 août 1991 : GUADELOUPE

- matin : - réunion avec les chefs de service de la Préfecture,

- entretien avec M. LUBETH, vice-président de Conseil général,

- déjeuner offert à la résidence par M. le Préfet.

- après-midi : rencontre débat à l'Union patronale (Mme KOURY, MM. CHAULET, PEDURAND, HUYGUES-DESPOINTES, VIVIES, BROT, RUILIER).

- 10 août : SAINT-MARTIN

- matin : Accueil par M. VACHE, sous-préfet de Saint-Martin, M. Albert FLEMING, maire de Saint-Martin, et M. FISCHER, directeur de la société d'aménagement,

Rencontre débat avec les élus de Saint-Martin et Saint-Barthélémy (MM. Louis FLEMING, WEINUM, MAGRAS, LEDFE, BLANCHARD), les représentants du monde industriel et commercial (MM. LARMONIE, TOCHON, ZAHRA, WHIT, MOUIOL), et les représentants des services de l'Etat,

- après-midi : entretien avec M. Marcel LAURENT, industriel, et visite d'hôtels "défiscalisés".

- 12 août : GUYANE

- matin : réunion avec les chefs de service de la Préfecture,

- déjeuner à la résidence de M. le Préfet,

- après-midi, réunion débat avec M. PREVOT, président de la CCI, et des représentants du monde industriel et commercial.

- 13 août : Départ pour Saint-Laurent-du-Maroni, entretien avec M. VIZY, sous-préfet, et M. BERTRAND, député-maire.

- 14 août : Tir Ariane V 45 à Kourou.

- 15 août : Départ pour Maripasoula avec M. BARRAT, membre du Conseil Economique et Social, rencontre avec les maires des communes de Maripasoula, et Pompidou Papaï-Chton.

- 16 août : rencontre avec le maire de la commune de Cacao et le maire de Regina.

- 17 août : retour métropole.

Annexe n° 2

Exemple d'utilisation des mécanismes de défiscalisation avec "optimisation" de l'aide fiscale

(extrait du rapport de M. Richard sur la fiscalité dans les DOM AN - 9^{ème} législature n° 2215)

1.- L'optimisation fiscale de l'investissement, qui est alors considérée en termes de placement financier et non en tant qu'outil de production, passe toujours par la création d'une structure d'entreprise non soumise à l'impôt sur les sociétés. Les montages rencontrés sont variables ⁽¹⁾ mais reposent tous sur l'imposition à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux qui permet, sauf exception ⁽²⁾, l'imputation des déficits sur le revenu global. L'immobilisation acquise est ensuite confiée par un contrat de mandat, ou de location de longue durée à un utilisateur qui exploite le bien et en supporte les risques d'exploitation.

Au terme de ce contrat, les investisseurs espèrent céder l'immobilisation pour un montant au moins égal à sa valeur nette comptable. Ainsi, en dehors de montages frauduleux qui visent à augmenter les effets de la défiscalisation par la constatation immédiate d'une moins-value, il ne semble pas que les investisseurs prennent celle-ci en considération dans l'évaluation du rendement de leur acquisition. Bien au contraire, pour limiter le risque de moins-value, et donc de perte, en fin de contrat, il est généralement stipulé au profit de l'investisseur une garantie finale de rachat du bien, calculé en fonction d'un pourcentage de sa valeur d'origine ou égal à sa valeur nette comptable. Cette garantie de rachat est un élément de l'évaluation du rendement de l'investissement.

2.- Exemple chiffré.

On suppose que l'investisseur est imposé au taux marginal de l'impôt sur le revenu (56,8%), y compris après prise en compte des divers déficits et déductions auxquels le montage donne lieu.

1. S.N.C., quarts (pour les bateaux de plaisance), sociétés en participation, E.U.R.L., S.A.R.L. de famille..., les différents types de structures se combinant souvent à l'intérieur d'un même investissement.

2. Règle dite du «tunnel» pour l'imputation des déficits réalisés par les loueurs en meublé non professionnels, qui peuvent seulement s'imputer sur les bénéfices tirés de la même activité et réalisés pendant les années suivantes jusqu'à la cinquième inclusivement (art. 1569-1.4° du code général des impôts).

Il acquiert le 31 décembre N pour un million de francs de parts d'une société de personnes investissant dans les D.O.M. Leur rendement annuel est de 6%. Elles font l'objet d'une garantie de rachat à 25% de leur valeur initiale à l'échéance de 8 ans, le 31/12/N + 8. L'investissement est amorti linéairement sur huit ans (1).

L'investisseur finance ce placement par un emprunt dont le capital est remboursable in fine et les intérêts au taux de 12 % payables annuellement. Il place simultanément en contrats de capitalisation portant intérêt annuel de 8 % la somme nécessaire au remboursement de l'emprunt à la fin de N + 8.

Cette opération fait apparaître un taux de rentabilité interne ou taux de rendement actuariel brut de 29,5 %.

Années	Décaissements		Gains				Gain net	
	Souscription du contrat de capitalisation	Intérêts d'emprunts	Rendement après impôt	Economies d'impôt				Revente des parts
				Déduction initiale	Amortissements	Intérêts		
N	540.269	$1.000.000 \times 12\%$	$(1.000.000 \times 6\%) - 56,8\%$	$1.000.000 \times 56,8\%$	$(1.000.000/8) \times 56,8\%$	$120.000 \times 56,8\%$	- 540.269	
N + 1	-	120.000	25.920	568.000	71.000	68.160	-	613.080
N + 2	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	45.080
N + 3	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	45.080
N + 4	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	45.080
N + 5	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	45.080
N + 6	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	45.080
N + 7	-	120.000	25.920		71.000	68.160	-	295.080
N + 8	-	120.000	25.920		71.000	68.160	250.000	
Taux de rentabilité interne								29,5 %

SOURCE : Ministère de l'Économie et des Finances.

1. De plus, l'exemple chiffré est effectué en prenant en compte un amortissement linéaire. Dans la pratique, le calcul est effectué en tenant compte d'un amortissement dégressif, ce qui rend le montage encore plus avantageux.

Annexe n° 3

Etat récapitulatif des dépenses budgétaires dans les DOM

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1991			Prévisions 1992		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. DÉPENSES CIVILES						
Affaires étrangères.....	"	1,170	1,170	"	1,188	1,188
Affaires sociales et intégration.....	"	363,657	363,657	"	314,874	314,874
Agriculture et forêt.....	1,447	646,474	647,921	1,453	718,565	720,018
Aménagement du territoire.....	"	23,250	23,250	"	22,050	22,050
Anciens combattants.....	4,831	79,898	84,729	4,927	80,888	85,815
Culture et communication.....	1,196	17,660	18,856	1,207	18,386	19,593
Départements et Territoires d'Outre-mer	84,650	873,807	958,457	85,622	916,050	1.001,672
<i>Economie, finances et budget: I Charges communes.....</i>	"	2.206,008	2.206,008	"	2.315,949	2.315,949
<i>Economie, finances et budget:</i>						
II. Services financiers.....	2,916	915,303	918,219	2,955	945,844	948,799
<i>Economie, finances et budget:</i>						
III. Industrie.....	"	21,195	21,195	"	18,425	18,425
<i>Economie, finances et budget:</i>						
IV. Artisanat et Commerce.....	"	4,820	4,820	"	4,080	4,080
<i>Economie, finances et budget:</i>						
V. Postes et télécommunications.....	"	1,793	1,793	"	1,478	1,478
Education nationale : I. Enseignement scolaire.....	23,480	8 208,454	8,231,934	23,710	8.205,639	8.229,349
Education nationale : II. Enseignement Supérieur.....	1,066	268,078	269,144	1,079	308,122	309,201
Services du Premier ministre.						
— V. Environnement.....	"	13,303	13,303	"	13,048	13,048
Equipement, logement, transports et espace : — I. Urbanisme, Logement et Services communs.....	1,746	2.203,444	2.205,190	1,673	2.165,580	2.167,253
Equipement, logement, transports et espace : — 1. Transports terrestres.....	"	1,427	1,427	"	6,050	6,050
Equipement, logement, transports et espace : — 2. Routes.....	"	124,142	124,142	"	125,235	125,235
Equipement, logement, transports et espace : — 3. Sécurité routière.....	"	12,071	12,071	"	4,960	4,960
Equipement, logement, transports et espace : — III. Météorologie.....	0,40	52,597	52,637	"	53,217	53,217
Equipement, logement, transports et espace : — IV. Tourisme.....	"	4,834	4,834	"	0,986	0,986
Equipement, logement, transports et espace : — V. Mer.....	0,350	37,829	38,179	0,350	60,071	60,421
Intérieur.....	10,586	6.898,779	6.909,365	5,419	7.109,072	7.114,491
Education nationale. Jeunesse et Sports	"	82,050	82,050	"	72,296	72,296
Justice.....	"	477,276	477,276	"	508,509	508,509
Recherche et technologie.....	"	230,904	230,904	"	242,640	242,640
Services du Premier ministre.						
— I. Services généraux.....	"	2,366	2,366	"	2,366	2,366
Travail, emploi et formation professionnelle.....	46,068	839,350	885,418	46,140	858,629	904,769
Budget annexe de l'aviation civile.....	3,866	149,529	153,395	3,893	179,403	183,296
Totaux (I).....	182,242	24.761,468	24.943,710	178,428	25.273,600	25.452,028
II. DÉPENSES MILITAIRES						
Départements et Territoires d'Outre-mer	"	326,625	326,625	"	324,716	324,716
Défense — Section Commune.....	0,420	68,260	68,680	0,421	79,827	80,248
Défense. — Section Air.....	"	136,149	136,149	"	143,132	143,132
Défense. — Section Forces Terrestres.....	24,875	781,553	806,428	25,323	795,699	821,022
Défense. — Section Marine.....	"	280,209	280,209	"	310,638	310,638
Défense. — Section Gendarmiers.....	"	631,310	631,310	"	687,811	687,811
Totaux (II).....	25,295	2.224,106	2.249,401	25,744	2.341,823	2.367,567
Totaux généraux (I) + (II).....	207,537	26.985,574	27.193,111	204,172	27.615,423	27.819,595

Annexe n° 4

Etat récapitulatif des dépenses budgétaires dans les TOM

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1991			Prévisions 1992		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. DÉPENSES CIVILES						
Affaires sociales et intégration.....	"	176,353	176,353	"	183,245	183,245
Agriculture et forêt.....	"	74,125	74,125	"	86,404	86,404
Anciens combattants.....	0,240	54,414	54,654	0,243	55,067	55,310
Culture et communication.....	1,170	7,500	8,670	1,196	2,608	3,804
Départements et Territoires d'Outre-mer	"	860,839	860,839	"	815,824	815,824
Economie, finances et budget: I Charges communes.....	"	610,411	610,411	"	639,604	639,604
Economie, finances et budget:						
II. Services financiers.....	"	122,993	122,993	"	126,837	126,837
Economie, finances et budget:						
III. Industrie.....	"	2,805	2,805	"	1,773	1,773
Economie, finances et budget: IV. Artisanat et Commerce.....	"	0,548	0,548	"	0,490	0,490
Economie, finances et budget: V. Postes et télécommunications.....	"	34,500	34,500	"	9,500	9,500
Education nationale : I. Enseignement scolaire.....	6,176	2,548,057	2,554,233	6,240	2,520,054	2,526,294
Education nationale : II. Enseignement Supérieur.....	0,258	55,020	55,278	0,296	58,073	59,229
Services du Premier ministre.						
— V. Environnement.....	"	4,251	4,251	"	4,251	4,251
Equipement, logement, transports et espace : — I. Urbanisme, Logement et Services communs.....	"	23,175	23,175	"	27,857	27,857
Equipement, logement, transports et espace : — 1. Transports terrestres.....	"	0,300	0,300	"	2,000	2,000
Equipement, logement, transports et espace : — 2. Routes.....	"	5,534	5,534	"	4,316	4,316
Equipement, logement, transports et espace : — III. Météorologie.....	0,40	42,241	42,281	0,40	44,317	44,357
Equipement, logement, transports et espace : — V. Mer.....	0,190	4,704	4,894	0,190	4,670	4,860
Intérieur.....	3,020	657,314	660,334	2,941	665,004	667,945
Justice.....	"	90,877	90,877	"	100,478	100,478
Recherche et technologie.....	"	147,880	147,880	"	193,721	193,721
Services du Premier ministre.						
— I. Services généraux.....	"	1,008	1,008	"	1,008	1,008
Travail, emploi et formation professionnelle.....	0,229	24,645	24,874	0,231	25,687	25,918
Budget annexe de l'aviation civile.....	3,930	157,564	161,494	3,958	169,312	173,270
Totaux (I).....	15,253	5,707,058	5,722,311	15,335	5,742,960	5,758,295
II. DÉPENSES MILITAIRES						
Départements et Territoires d'Outre-mer	"	38,940	38,940	"	42,933	42,933
Défense. — Section Commune.....	0,415	74,061	74,476	0,415	85,171	85,586
Défense. — Section Air.....	"	170,430	170,430	"	174,142	174,142
Défense. — Section Forces Terrestres.....	36,454	784,051	820,505	37,110	798,724	835,834
Défense. — Section Marine.....	"	1,010,470	1,010,470	"	1,120,222	1,120,222
Défense. — Section Gendarmerie.....	"	319,092	319,092	"	332,730	332,730
Totaux (II).....	36,869	2,397,044	2,433,913	37,525	2,553,922	2,591,447
Totaux généraux (I) + (II).....	52,122	8,104,102	8,156,224	52,860	8,296,882	8,349,742

Réunie le mardi 29 octobre 1991 , sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des DOM-TOM pour 1992 :

La Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des DOM-TOM pour 1992.