

N° 61

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 1986.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.*

Par M. Henry GOETSCHY,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descares, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, M<sup>lle</sup> Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Sénat : 11, 58, 62 et 63 (1987/1987).

---

Départements d'outre-mer.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>A. — LE CONTEXTE</b> .....	7
1. — <b>Une situation économique et commerciale dégradée</b> .....	7
a) Un taux de couverture très faible .....	8
b) Un déficit global important .....	8
2. — <b>Un environnement juridique favorable</b> .....	9
a) Les zones franches traditionnelles .....	9
b) Les nouvelles zones de franchise .....	11
3. — <b>Un régime fiscal qui présente d'ores et déjà certaines spécificités</b> .....	13
a) Les spécificités .....	13
b) Les dépenses fiscales .....	14
4. — <b>Un contexte international stimulant</b> .....	15
a) L'essor du phénomène des zones franches .....	15
b) Le plan Reagan de développement des Caraïbes (CBI) .....	16
<b>B. — EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
1. — <b>Article 2</b> .....	19
2. — <b>Article 5</b> .....	23
3. — <b>Article 6</b> .....	26
4. — <b>Article 7</b> .....	27
5. — <b>Article 8</b> .....	30
<b>LISTE DES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	32

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé le 5 novembre 1986 à l'examen pour avis du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte (Sénat 1986-1987, n° 11), sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur.

M. Henri Goetschy, rapporteur, a brièvement rappelé le contexte du projet de loi caractérisé par une situation économique dégradée, un environnement juridique favorable, car le droit national et le droit communautaire laissent la possibilité de créer des zones de défiscalisation, et un contexte international stimulant, avec la multiplication des zones franches dans le monde et surtout le plan de développement des Caraïbes.

Le rapporteur a ensuite examiné les articles financiers du projet de loi.

L'article 2 fixe les dépenses pour la durée de la loi programme, soit 2,8 milliards d'autorisations de programme sur 3 ans (1987-1991).

La commission a adopté l'article 2 sans modification.

Les articles 5 à 8 concernent les zones de défiscalisation.

Concernant l'article 5, le rapporteur a estimé que la qualification de « zones franches » était imprécise ; cette notion a un sens juridique précis, tant en droit national qu'en droit communautaire, qui ne correspond pas au contenu du projet de loi. Il a évoqué une autre qualification, celle de zone franche d'exportation qui lève toute ambiguïté.

En raison du contexte particulier, la commission a préféré conserver la qualification du projet de loi et a adopté l'article 5 sans modification.

Concernant l'article 6, relatif à la procédure de création, il a proposé des corrections de forme pour prévoir notamment le cas où plusieurs communes seraient intéressées par les zones franches.

La commission a adopté un amendement à l'article 6.

L'article 7 prévoit la suspension des droits de douane, octroi de mer et T.V.A.

La commission a adopté l'article 7 sans modification.

L'article 8 prévoit l'exonération de taxe professionnelle pour les entreprises situées dans la zone franche. M. Henri Gaetschy a évoqué la possibilité de réserver l'exonération aux seules entreprises exportatrices. Il a également évoqué la possibilité de prévoir une délibération spécifique des collectivités locales à ce sujet.

La commission a estimé que cette précision était redondante, la condition de l'accord des communes sur cette question étant satisfaite par l'article 6 qui prévoit que la zone franche ne peut être créée qu'après avis favorable des communes.

La commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 8.

La commission a également adopté un amendement à l'annexe IV visant à promouvoir l'enseignement des langues étrangères.

## INTRODUCTION

- Le projet de loi de programme relatif au développement des D.O.M., de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte constitue le second grand volet de l'action du gouvernement en faveur des DOM-TOM.

Le premier avait été consacré pour l'essentiel à la Nouvelle-Calédonie. Divers moyens, juridique et financier, ont été utilisés à cet effet : le collectif pour 1986 qui triple les crédits offerts au territoire, la loi portant nouvelle organisation du territoire, le budget 1987 qui confirme et renforce l'engagement de l'État.

- L'idée d'une loi de programme sur les D.O.M. avait été évoquée dès l'été 1986 ; cependant, compte tenu de l'engagement financier déjà entrepris en faveur de la Nouvelle-Calédonie, son application a été reportée.

Interrogé sur ce point, la position du Ministre des départements et territoires d'outre-mer fut alors claire : « ou il y aura une loi programme comportant les mesures nécessaires, ou il n'y en aura pas » (Le Monde, 12 juin 1986).

Cette question fut arbitrée par le Premier Ministre. Le projet de loi déposé au parlement lève toute ambiguïté.

- Le projet de loi de programme couvre la période 1987 à 1991. (Un programme complémentaire en matière de logement se prolonge jusqu'en 1994). Il comporte d'importants engagements financiers, tant pour les dépenses que pour les incitations fiscales à caractère novateur.

Ces dispositions ont conduit la Commission à formuler un avis sur le projet de loi programme, soumis en première lecture à la Haute Assemblée.

## A. — LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI

Dans le domaine financier, le projet de loi contient deux dispositions distinctes : un volet dépenses et un volet fiscal, plus novateur, visant à créer des zones de défiscalisation partielle, dites « zones franches », dans le but de favoriser l'apparition de « pôles d'exportation ».

Les départements d'outre-mer connaissent dès à présent des règles fiscales particulières ; l'idée de créer des zones de défiscalisation partielle dans lesquelles certains droits et taxes sont exonérés ou suspendus répond :

- à une situation économique et commerciale dégradée
- à un environnement juridique favorable
- à un contexte international stimulant.

### 1. — Une situation économique et commerciale dégradée

Les D.O.M. connaissent dans l'ensemble de sérieuses difficultés économiques. L'inflation y est supérieure à la moyenne nationale (5,9 % contre 4,7 % en moyenne en 1985). La situation de l'emploi y est très dépressive (taux de chômage de 26,9 % contre 10,2 % en métropole en 1985) et le déséquilibre des échanges extérieurs est considérable.

Ce dernier point est l'une des raisons principales de la création des zones franches telle qu'elle est envisagée par le projet de loi. Ainsi qu'il était indiqué dans une réponse aux questionnaires budgétaires sur le projet de loi de finances pour 1987 : « Les pouvoirs publics sont décidés à tout faire pour promouvoir les ressources locales et non seulement stopper la dégradation du rapport importations/exportations de biens, mais encore l'améliorer avec pour objectif de parvenir à terme, au moins à l'équilibre. »

Les D.O.M. connaissent à la fois un taux de couverture très faible et un déficit global important.

**a) Un taux de couverture très faible (1)**

Le taux moyen de couverture est de 15,5 %. Trois des quatre départements ont un taux de couverture moyen inférieur à 15 %. La Martinique a un taux de 22,8 %. A l'exception de la Guyane, les taux de couverture avec l'étranger strictosensu (hors métropole) sont plus faibles encore : moins de 10 %.

**Rapport exportations/...ortations**  
Moyenne sur 5 ans : 1981-1985

Taux de couverture	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
avec l'étranger .....	6,7 %	8,7 %	24,8 %	9,7 %
avec la zone franc .....	15,7 %	32,9 %	6,8 %	13,6 %
<b>Total .....</b>	<b>13,3 %</b>	<b>22,8 %</b>	<b>14,2 %</b>	<b>11,7 %</b>

**b) Un déficit global important**

Ce déficit, qui ne cesse de se creuser, est supérieur à 10 milliards de francs depuis 1980. Pour 1985, ce déficit est de 18 milliards (incluant les relations DOM-Métropole, mais en excluant le tourisme).

**Évolution des soldes commerciaux (1) des départements d'outre-mer de 1976 à 1985**  
(millions de francs)

DÉPARTEMENTS	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
GUADELOUPE ..	1 086	1 456	1 411	2 058	2 628	3 025	3 569	4 412	4 480	5 074
GUYANE .....	381	670	828	997	973	1 163	1 431	1 842	1 830	1 950
MARTINIQUE ..	1 371	1 649	1 591	2 303	3 072	3 306	4 133	4 359	4 633	4 593
RÉUNION .....	1 702	1 904	2 140	2 711	3 368	3 740	4 616	5 748	6 199	6 588
<b>TOTAL .....</b>	<b>4 540</b>	<b>5 679</b>	<b>5 970</b>	<b>8 069</b>	<b>10 041</b>	<b>11 234</b>	<b>13 749</b>	<b>16 371</b>	<b>17 142</b>	<b>18 205</b>

(1) hors tourisme.

Ce déficit a une incidence non négligeable sur la balance commerciale nationale en creusant le déficit d'un point.

(1) Pour l'établissement des statistiques relatives au commerce extérieur, chaque département est considéré comme un territoire autonome. Les échanges entre un département quelconque et la métropole ou un autre département sont considérés comme des importations/exportations.

**Balance commerciale de la France, 1985**  
(millions de francs, chiffres C.A.F.)

	hors DOM-TOM	y compris DOM-TOM
Importations .....	967 245	980 318
Exportations .....	906 029	908 897
Déficit .....	- 61 216	- 71 421
Taux de couverture .....	93,67 %	92,65 %

Face à cette situation économique et commerciale dégradée, l'instauration de zones de défiscalisation peut être une initiative pour relancer l'économie d'une partie d'un territoire. Une initiative qui est, sinon encouragée, du moins autorisée par les règles de droit national et communautaire.

## 2. — Un environnement juridique favorable

Le droit communautaire, dans ce domaine, essentiel, encadre le régime de zones franches, mais rien ne s'oppose à ce que les états créent de nouvelles zones franches ; cependant, ainsi que le fait la Commission des Communautés (1), il convient de distinguer deux types fondamentaux de zones qui bénéficient d'exemption de taxes.

### a) *Les zones franches traditionnelles*

Les zones franches de ce type présentent des caractéristiques précises : les zones franches sont des parties du territoire douanier de la communauté, séparées du reste de ce territoire, où il y a une concentration d'activités relatives au commerce extérieur. Les entreprises implantées dans ces zones sont exemptées des droits d'importation et des Impôts indirects.

#### • Le droit communautaire :

Ces mesures ne sont normalement pas considérées comme constituant des aides officielles, contrairement aux articles 92 et 94 du Traité de Rome. Le droit communautaire donne même à ces « zones franches » une définition juridique précise.

---

(1) voir sur ce point débats du Parlement européen, 12 décembre 1982.

La définition des « zones franches » est donnée par l'article 2 de la directive du Conseil des Communautés du 4 mars 1969 :

« On entend, par zone franche, quelle que soit l'expression utilisée dans les États membres, toute enclave territoriale instituée par les autorités compétentes des États membres, (...) en vue de faire considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier de la Communauté pour l'application des droits de douane, prélèvements agricoles, restrictions quantitative et toute taxe ou mesure d'effet équivalent ».

Pour le moment, les zones principales à l'intérieur de la Communauté sont la zone aéroportuaire de franchise de Shannon en Irlande et les ports francs de Hambourg et de Copenhague.

En outre, la promotion des exportations est réalisée par le régime du perfectionnement actif, conformément au règlement (CEE) n° 1999/1985 du Conseil. Ce règlement, qui s'impose aux États, remplace la directive 69/73 CEE du Conseil. Il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987. Il prévoit notamment de faire entrer ou exempter de taxes les produits concourant aux exportations dans les pays tiers (hors communauté européenne).

- **Le droit français : les « zones franches » douanières**

L'article 2 du code des douanes prévoit expressément la possibilité de créer des « zones franches », « soustraites à tout ou partie au régime des douanes ». Le régime est défini par l'article 286 du Code des douanes, qui résulte lui-même de l'article 4 de la loi n° 71-545 du 8 juillet 1971.

« Art. 286. — On entend, par zone franche toute enclave territoriale instituée en vue de faire considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation, ainsi que des restrictions quantitatives. »

Ces zones entraînent des conséquences fiscales et douanières : les marchandises peuvent séjourner dans les zones franches, sans être soumises aux droits à l'importation. En cela la zone franche diffère peu des autres régimes douaniers suspensifs, tels celui de l'entrepôt douanier, de l'entrepôt industriel (articles 140 à 162 bis du code des douanes) ou des magasins francs.

La zone est concédée à une collectivité locale ou un établissement public ; la création de zones franches est soumise au respect d'un certain nombre de règles de forme et de procédure : la zone franche est instituée sur proposition conjointe du Ministre du Budget et des Ministres intéressés...

En dépit de la possibilité offerte par le Code, et en raison de l'existence de régimes spécifiques qui permettent de bénéficier d'avantages douaniers majeurs, aucune « zone franche » n'a été créée en France à ce jour.

En France, comme dans le reste de la Communauté, cette procédure de « zone franche », principalement voir exclusivement douanière se trouve relayée par la mise en place de nouvelles zones de défiscalisation plus ambitieuses.

#### *b) Les nouvelles zones de franchise*

En effet, à côté de zones franches traditionnelles, il existe des zones ou régions qui bénéficient d'une exonération totale ou partielle pour certaines taxes ou charges autres que les impôts indirects et les droits d'importation. Ces exonérations sont habituellement accordées pour faciliter le développement d'une région ou d'un secteur industriel ou pour encourager des entreprises nouvelles ou la création d'emplois. Elles se limitent d'ordinaire à une taxe ou charge particulière et sont souvent liées à d'autres instruments politiques, c'est-à-dire, l'octroi d'aides ou l'application limitée des procédures administratives.

• Dans la Communauté, des programmes de ce genre existent dans la quasi-totalité des États membres ; ils comportent des mesures telles que l'exonération partielle de l'impôt sur les sociétés, l'exemption de l'impôt foncier local, l'amortissement accéléré, la réduction des charges sociales, l'exemption des taxes d'enregistrement cadastral et autres charges. Ces mesures tombent normalement sous le coup de l'interdiction des aides de l'État visées à l'article 92, paragraphe 1, mais la Commission peut accorder une dérogation pour ces exemptions.

Les « zones franches » connaissent un développement certain, sous des formes très diverses : zone franche d'exportation, zones franches technologiques, zones d'entreprises, zones franches d'emploi.

A noter également que l'expression « zone franche » n'est jamais employée stricto sensu. On lui préfère souvent les notions de « zones

libres » (en Irlande), « zones d'emploi », « zones d'entreprise », « zones T » (en Belgique).

• **En France : les zones d'entreprises**

Afin de développer l'implantation d'entreprises dans les bassins d'emplois et les pôles de conversion les plus touchés par la crise des chantiers navals, il est prévu la création de « zones d'entreprises », comportant des avantages fiscaux majeurs : « l'exonération totale de l'impôt sur les sociétés et de l'imposition forfaitaire annuelle, sera accordée pour une durée de 10 ans aux entreprises qui créeront au moins dix emplois dans les trois ans de leur installation ».

La notion de « pôle de conversion » entraînait déjà des contraintes administratives allégées et la mise en oeuvre de l'ensemble des moyens dont pouvaient disposer les pouvoirs publics (primes, prêts...). La notion de zone d'entreprises complète ce dispositif par un instrument d'incitation fiscale.

**Différences entre zones franches — prévues pour l'outre-mer — et zones d'entreprises :**

Ces zones présentent deux différences :

D'une part, elles ont un objet différent : les premières ont pour objet de créer des emplois pour faciliter la reconversion de zones en difficulté ; les secondes ont pour objet principal de promouvoir les exportations.

D'autre part, l'incitation fiscale est différente. Pour les zones d'entreprises, les entreprises sont exonérées d'impôt sur les sociétés ou d'imposition forfaitaire annuelle. Ces exonérations existent dès à présent dans les D.O.M., conformément à la loi du 2 juillet 1986. La « zone franche » prévoit des « suspensions de droits et de taxes pour les biens destinés à l'exportation et services portant sur des biens exportés ».

**Il n'est cependant pas inutile d'observer que le projet d'ordonnance des zones d'entreprises et le projet de loi programme des D.O.M. ont été présentés au même Conseil des Ministres du 8 octobre 1986.**

Cette « zone franche » viendrait compléter un dispositif fiscal qui présente d'ores et déjà dans les DOM certaines spécificités.

### 3. — Un régime fiscal qui présente d'ores et déjà certaines spécificités

#### a) *Les spécificités*

Si le régime fiscal applicable dans les DOM est sensiblement le même que celui applicable en métropole, certaines adaptations sont néanmoins intervenues pour tenir compte de la spécificité et de l'éloignement des départements.

Dans le domaine de la défiscalisation, la loi du 7 juillet 1986 constitue déjà un effort sans précédent pour développer l'investissement. Les principales adaptations sont les suivantes :

**Impôt sur le revenu :** Le montant de l'impôt est diminué de 30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion avec plafonnement de la réduction à 28 760 F. Il est diminué de 40 % en Guyane avec plafonnement à 38 070 F.

En outre, depuis la loi du 11 juillet 1986, les achats de logement et les souscriptions au capital de sociétés qui investissent dans les DOM ouvrent droit à une déduction d'impôt.

**Bénéfices agricoles :** L'exploitation de certaines cultures agréées sont exonérées sous certaines conditions.

**Impôt sur les sociétés :** Sur agrément, les sociétés sont exonérées d'impôt sur les sociétés. La loi de finances rectificative pour 1986 proroge cette exonération pour 10 ans.

En outre, il existe une déduction fiscale du montant des investissements. Depuis la loi du 11 juillet 1986, la procédure d'agrément est supprimée (seule subsiste une notification pour les investissements supérieurs à 30 millions de francs) et la déduction est étendue à de nombreux secteurs d'activité. Le régime est institué pour 10 ans.

**Taxe sur les salaires :** Le taux applicable dans les DOM est un taux réduit.

**T.V.A. :** Le régime des DOM est très spécifique (articles 294 et 296 bis du C.G.I.) :

- la TVA n'est pas applicable en Guyane,
- certaines opérations sont exonérées de TVA dans les autres DOM,

- les taux sont réduits : 3,5 % (contre 7 %), 7,50 % (contre 18,60 %), 14 % (contre 33 1/3 %).

Une autre spécificité, de fait cette fois, consiste en des taux de recouvrement faibles. L'évolution de la situation économique dans ces départements accroît en outre les difficultés de recouvrement.

**b) Les dépenses fiscales dues aux particularités  
du régime fiscal des DOM ne sont pas négligeables.**

**DÉPENSES FISCALES RELATIVES AUX DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER (1)**

Référence au texte (Code général des Impôts ou Code des douanes)	Année de l'institution	Nature de la mesure	Estimation 1986
197-1° CGI	1960	Réduction, pour les contribuables des DOM, de la cotisation d'impôt sur le revenu des personnes physiques résultant du barème	415 MF
238 bis HA, HB, HC CGI	1980-1982 1984	Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM et les TOM	300 MF
208 quater CGI	1960 et 1980	Exonération d'impôt sur les bénéfices des sociétés en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	19 MF
208-1°/ter CGI	1955		non chiffré
1655 bis CGI	1958	Exonération d'impôt sur les sociétés des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière outre-mer	non chiffré
217 bis CGI	1965	Intégration dans les bases de l'impôt sur les sociétés, des 2/3 seulement des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM	90 MF
231-2 bis 2° alinéa 231-5 CGI		Diminution des taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	115 MF
295-4-1° CGI	1970 et 1977	Exonération de T.V.A. bénéficiant à certaines entreprises hôtelières dans les DOM	non chiffré
295-1°-1° CGI	1961	Exonération de T.V.A. pour les transports de personnes et de marchandises dans les DOM	non chiffré
295-1°, 5° et 6° CGI	1951 et 1968	Exonération de T.V.A. pour certains produits et matières premières et pour les produits pétroliers dans les DOM	335 MF
296 CGI	1969 et 1976	Réduction des taux de la T.V.A. dans les DOM	3 000 MF
DM	1953	Régime particulier de déductibilité de la T.V.A. afférente à certains produits exonérés	270 MF
267 CGI	1947	Non-application de la T.I.P.P. dans les DOM	185 MF
268 et 268 bis Code des douanes	1966 et 1967	Droit de consommation particulier sur les tabacs consommés en Corse et dans les DOM	non chiffré
DM	1969 et 1972	Exonération de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers immatriculés dans les DOM	

(1) Ces dépenses fiscales ne prennent pas en compte les aménagements fiscaux alloués par la loi du 11 juillet 1986.

#### 4. — Un contexte international stimulant

La situation commerciale des D.O.M. est rendue plus fragile encore par le développement d'initiatives économiques et financières tendant à rendre plus attractifs des zones ou pays voisins.

C'est le cas de la multiplication des « zones franches » dans le monde et, plus spécialement pour les Antilles, des projets de développement des Caraïbes.

##### a) *L'essor du phénomène des zones franches*

Partout dans le monde, les zones franches connaissent un incontestable renouveau. Ces zones franches sont de types très divers, mais elles se caractérisent toutes par le fait que dans une enclave, délimitée géographiquement ou sectoriellement, l'ensemble des contraintes administratives, fiscales, douanières, susceptibles d'affecter l'activité économique, est aboli ou réduit.

Ces zones se développent dans toutes les parties du monde. Parmi les initiatives les plus récentes, citons

- en Europe : la « Free Zone » irlandaise, les « Enterprise Zones » britanniques, les « zones T » belges, la « zone de franchise » de Shannon en Irlande, le « port franc de Hambourg », la « zone d'entreprise » en France.

- aux États Unis : les « enterprise zones ». En avril 1985, 24 États avaient ratifié une politique de création de zones d'entreprises, portant au total sur 1 200 périmètres « à statut particulier ». L'objectif de ces zones est le développement de l'emploi. Leur impact est aujourd'hui bien réel.

- les pays en voie de développement ont aussi leurs zones à statut fiscal privilégié, notamment la Tunisie, le Zaïre, le Sénégal, et plus près de l'un des départements français d'outre-mer, l'île Maurice.

La multiplication de ces zones pourrait à elle seule être une incitation à adopter un régime fiscal privilégié outre-mer. Les pouvoirs publics se sont d'ores et déjà engagés dans cette voie : l'instauration des zones franches, plus spécialement consacrées aux exportations, confirme cette initiative.

Cet argument est également relayé pour les départements des Antilles, par le développement d'initiatives tendant à favoriser les pays voisins.

**b) Le plan Reagan de développement des Caraïbes (C.B.I.)**

• **Le C.B.I.** (Caraïbes bassin initiative) a été mis en œuvre en 1983 sous l'impulsion du président Reagan. Il a pour objectif de stabiliser la frontière sud des États-Unis, par un redressement économique de la zone des Caraïbes. 20 pays sont éligibles à ce plan ; la plupart d'entre eux sont situés dans un rayon de 500 km de l'un des départements français, notamment Haïti, Sainte-Lucie, Dominique, Barbade, Trinité... Les D.O.M. ne sont pas éligibles au plan Reagan.

La principale disposition de ce plan est de prévoir que les produits ayant pour origine l'un des pays éligibles entreront aux États-Unis en exonération des droits de douane.

Ainsi, sous certaines conditions (quelques produits sont exclus, il existe une clause de sauvegarde et surtout, il faut que 35 % de la valeur ajoutée aient été réalisés sur place), les entreprises bénéficient de coûts de main d'œuvre et de transports réduits et les produits entrent librement sur le territoire américain. C'est là un avantage déterminant, car plus de 500 produits sont taxés à plus de 10 %.

• **Les D.O.M.** ne sont pas éligibles au plan Reagan ; toutefois, une telle initiative est pour eux très importante :

- elle constitue d'une certaine façon une menace potentielle en rendant plus attractif les pays voisins,

- elle représente aussi une opportunité, car les D.O.M. qui disposent d'une main d'œuvre qualifiée peuvent tirer profit du développement de la zone (services après-vente de produits sophistiqués...). Dans les deux cas, ce plan est un stimulant qui appelle une réponse adaptée.

• Il convient cependant de noter que les résultats du plan Reagan sont dans l'ensemble plutôt décevants.

Un bilan provisoire de l'impact du C.B.I. a été établi à la demande des pouvoirs publics par le Centre français de promotion industrielle en Afrique et aux Caraïbes (CEPIA).

Ce bilan est riche d'enseignement. Sous réserve que toute la promotion n'a peut-être pas été faite connaître ce dispositif majeur en Europe, les résultats sont variables selon les pays d'origine.

**On note :**

- un développement certain des investissements américains, canadiens, ou d'Amérique du sud (peu d'installations proprement dites, mais beaucoup de sous-traitance),
- un développement des investissements d'extrême-orient (Hong-Kong, Corée...)
- quelques investissements européens,
- pas un seul investissement français.

Pour les pays examinés (Sainte-Lucie, Dominique, Haïti) alors même que certains sont des pays francophones, le constat est sans détour : « Nous avons constaté qu'il n'y a pas une seule entreprise résultant d'investissement français ».

**Ce relatif échec doit être gardé en mémoire pour appréhender ce que pourrait être l'impact de zones de défiscalisation dans cette partie du monde.**

## B. — EXAMEN DES ARTICLES

Dans le domaine financier, le projet de loi comporte deux dispositions distinctes :

— l'article 2 concerne les dépenses engagées pour la durée du programme,

— les articles 5 à 8 concernent l'instauration de « zones franches ».

### I. — ARTICLE 2

L'article approuve les objectifs et les moyens d'un programme de développement économique et social pour la période 1987 à 1991 et fixe leur financement. Un programme complémentaire en matière de logement se prolonge jusqu'en 1994.

Les objectifs sont définis par la loi et ses annexes, notamment l'annexe II relative aux opérations spécifiques de développement : ces opérations sont définies par sous-programmes (infrastructures portuaires, aéroportuaires, routières...) et par département ou collectivité territoriale.

L'article fixe surtout les crédits supplémentaires du budget de l'État consacrés à l'exécution de ces programmes. Ces crédits sont fixés comme suit (en MF) :

	Programme 1987-1991				Programme complémentaire de logement		Total	
	1987		1988 à 1991		1992 à 1994			
	AP*	CP+DO**	AP	CP+DO	AP*	CP+DO**	AP*	CP+DO**
Mesures sociales .....		88		456				544
Opérations spécifiques de développement .....	143	60	487	578			630	638
Equipements scolaires et équipements hospitaliers .....	92	60	261	293			353	353
Programme spécial de logement ..	230	46	1 546	1 255,5	230	704,5	2 006	2 006
Actions culturelles.....	10	15	40	60			50	75
	475	269	2 334	2 642,5	230	704,5	3 039	3 616

\* Autorisations de programme.

\*\* Crédits de paiement et dépenses ordinaires.

Cette disposition appelle trois observations :

1) En premier lieu, la loi de programme et, par conséquent, les crédits sus-indiqués sont donnés à titre **indicatif**. Conformément à l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, les lois de programme n'ont de caractère contraignant que dans la limite des engagements fixés annuellement par la loi de finances.

Ainsi, 475 millions de francs d'autorisations de programme, soit un peu moins du 1/5 de l'enveloppe totale des cinq années couvertes par la loi de programme, ont été inscrits dans le **projet de loi de finances pour 1987**. Cette inscription peut pour certains budget avoir une incidence financière très importante. C'est ainsi que l'augmentation de 25 % du budget des Dom-Tom résulte en grande partie du doublement de la dotation de la section générale du Fidom (de 160 à 344 millions de francs) qui a précisément pour objet de mettre en œuvre la loi programme.

2) En second lieu, la répartition des crédits est relativement équilibrée :

- entre les différents ministères, puisque 8 ministères sont impliqués (ministères des Dom-Tom, de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports, des Affaires sociales et de l'Emploi, de l'Agriculture, de la Culture et de la communication) ;

- entre les différents programmes :

	Montant total 1987-1994	Part dans le total
Mesures sociales .....	544	15 %
Opération spécifique de développement .....	638	18 %
Équipements scolaires et hospitaliers .....	353	10 %
Programme spécial logement .....	2 006	55 %
Action culturelle .....	75	2 %
<b>TOTAL .....</b>	<b>3 616</b>	<b>100 %</b>

- entre les différents départements et collectivités.

Si la répartition totale par département n'a pu être établie, en revanche, la ventilation fine des opérations spécifiques de développement donne des précisions utiles.

Sans qu'il soit possible de définir et mesurer avec précision l'ensemble des opérations retenues par ce programme, certaines actions et leur financement correspondant sont envisagés.

**Ventilation du programme  
d'opérations spécifiques de Développement**  
(chiffres donnés sous toutes réserves)

	<b>Engagement envisagé Total sur 5 ans Millions de francs</b>
Voie d'accès aux ressources forestières de Guyane .....	25
Installation portuaire de Guadeloupe .....	75
Rocade de Fort-de-France .....	75
Opérations intégrées de développement à la Réunion .....	276
Réalisation d'un port en eau profonde et aménagement de la piste d'atterrissage de Mayotte .....	120
Désenclavement de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	40

*3) L'engagement total même relativement limité présente un intérêt certain.*

L'effort total public, tous ministères confondus, en faveur des départements et collectivités territoriales d'outre-mer est d'ores et déjà important (12,3 milliards de francs en 1986, pour les dépenses civiles, 13 milliards en 1987).

Sur trois ans, la moyenne annuelle des dépenses civiles consacrées aux DOM et collectivités territoriales est de 13 648 millions de francs (francs 1986).

L'engagement prévisionnel SUPPLÉMENTAIRE est en moyenne annuelle de 594 millions de francs (francs 1986) soit +4,4 % (1).

Même modéré, cet engagement peut cependant être accueilli avec satisfaction, pour trois raisons :

— il s'agit d'un engagement de dépenses supplémentaires. Interrogé à ce sujet, le ministre a indiqué que ce supplément s'entendait par rapport à la loi de finances initiale de 1986 (qui il est vrai n'est pas la plus favorable des 4 dernières années).

(1) Total des dépenses civiles consacrées aux DOM et collectivités territoriales d'outre mer : (Loi de finances initiale. Millions de francs)

	1984	1985	1986
francs courants .....	13 855	12 871	12 300
francs constants .....	15 259	13 326	12 300

soit une moyenne annuelle 13 648 MF (francs 1986)

Engagement prévisionnel de la loi programme : 2 911 millions de francs (francs 1987) ou 2 969 millions de francs (francs 1986), soit, sur cinq ans, une moyenne annuelle de 594 millions de francs (+ 4,4 %).

— Il s'agit d'un engagement précis. Le tableau rattaché à l'article 2 prévoit non seulement les autorisations de programme mais aussi les crédits de paiement.

— Il s'agit d'un engagement minimum. Le projet de loi programme ne préjuge en rien des crédits ultérieurs affectés aux DOM. L'engagement prévisionnel peut naturellement être abondé au cours de l'exécution de la loi programme.

## 2. — ARTICLE 5

En vue de favoriser dans les départements d'outre-mer « la constitution de pôles de développement économique liés aux zones portuaires et aéroportuaires », il peut être créé dans le DOM des « zones franches » comportant un certain nombre de conséquences fiscales : exonérations ou suspension de droits de douane, de taxes sur le chiffre d'affaires, des droits indirects (y compris l'octroi de mer) et de taxe professionnelle.

Ce texte appelle trois observations.

1) La première concerne l'objet et la localisation des zones franches.

La création de zones franches est liée à une double condition de localisation. Elle concerne les seuls départements alors que la loi couvre également les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elle doit être liée aux « zones portuaires et aéroportuaires ». Le « et » paraît à cet égard un peu restrictif.

Encore que cette précision tienne plus de l'exposé de motifs, cette création a pour but de favoriser « la constitution de pôles de développement ».

2) La seconde concerne la qualification retenue. Le projet de loi crée des « zones franches ». Cette seule qualification paraît contestable.

• En effet, la notion de « zone franche », stricto sensu, a un sens juridique précis, tant en droit français qu'en droit communautaire (voir ci-dessus).

La zone franche est définie par l'article Premier de la directive du Conseil des communautés du 4 mars 1969 (69/75/CEE). La zone franche est également définie par l'article 4 de la loi 71-545 du 8 juillet 1971 portant modification du code de douane (article 286 du code des douanes).

Dans les deux cas, la « zone franche » a deux caractéristiques :

- elle a pour conséquence l'exonération des droits de douane et taxes ou mesure d'effet équivalent ;
- elle suppose une séparation, une délimitation-physique-précise (barrière douanière, contrôle douanier...).

• Telle qu'elle est prévue par ce projet de loi, la zone franche va au-delà de ces caractéristiques :

- les exonérations fiscales sont plus larges ; elles incluent la T.V.A., la taxe professionnelle,
- la zone franche n'est pas une enclave physique mais une zone administrative dans laquelle les contraintes sont allégées.

Il n'est pas inutile de rappeler que les pays de la communauté qui ont établi des zones de franchise — au sens moderne du terme — ont tous évité la qualification pure et simple de « zone franche », mais ont préféré les appellations de « zone d'entreprise », « zone libre », « zone T »...

• Tout en conservant l'idée de base et la notion même de zone franche, il peut être aussi souhaitable sur un plan général, et utile sur un plan juridique, de qualifier la zone ainsi retenue.

Dans une réponse à un questionnaire adressé par la Commission des Finances, les services du ministère reconnaissent d'ailleurs : « *le risque de confusion souligné par la Commission mérite considération. Une autre appellation pourrait donc être substituée, éventuellement, à celle de zone franche* ».

La Commission a évoqué cette question mais a estimé in fine que, compte tenu du contexte qui s'y rattache, ne pas modifier la rédaction première.

### 3) Observations complémentaires :

L'attrait fiscal pour promouvoir un pôle d'exportation ne sera rien sans un effort de prospection, et pour prospecter, il faut communiquer.

Certes, une grande partie du commerce local peut se faire en français et en créole, mais cela ne suffit pas. Le chef d'entreprise étranger

qui s'est installé dans les Caraïbes pour bénéficier du plan Reagan ne le parle sans doute ni l'un, ni l'autre.

Or, il ne peut y avoir, dans le monde moderne, de promotion des exportations sans un vigoureux effort dans le domaine de l'enseignement des langues étrangères. Cette remarque ne concerne pas les seuls DOM. Elle intéresse l'ensemble de la communauté nationale.

L'annexe IV traite du développement de l'éducation, de la formation professionnelle et du développement sanitaire et social ; autant de matières qui n'ont qu'un objet lointain avec celles traitées dans le présent avis. Cependant, s'agissant de l'éducation, l'annexe pourrait être utilement complétée par l'évocation de l'enseignement des langues étrangères.

**La Commission a adopté un amendement en ce sens.**

### 3. — ARTICLE 6

L'article prévoit les conditions de forme et de procédure de la création des zones franches de développement. Les zones sont :

- créées et délimitées en Conseil d'État,
- après avis favorable du conseil général, du conseil régional et du conseil municipal de la commune d'implantation.

§ Cet article appelle des observations mineures.

Il ne sera possible de créer de zones franches qu'après accord des autorités locales. Cet accord est fondamental car, en se privant de l'octroi de mer et de taxe professionnelle, les communes sont les plus directement intéressées par le mécanisme. Chaque avis doit être « favorable ». Le pluriel éviterait dans ce domaine toute ambiguïté.

D'autre part, il convient de réserver la possibilité où la zone d'implantation couvrirait le territoire de plus d'une commune. Il faut, en conséquence, prévoir la consultation d'une ou plusieurs communes. Cette question était d'ailleurs envisagée dans le premier projet de loi.

**La Commission a adopté un amendement en ce sens.**

#### 4. — ARTICLE 7

Cet article est au centre du dispositif fiscal des zones franches ; il a pour but de favoriser la constitution de pôles d'exportation en prévoyant, « pour les biens destinés à l'exportation et les services portant sur des biens exportés », des suspensions de « droits de douane, taxes sur le chiffre d'affaires et droits indirects, y compris l'octroi de mer et le droit additionnel à l'octroi de mer ».

Cet article appelle certaines observations.

Tout d'abord, la notion d'exportation s'entend au sens douanier. Elle signifie donc que les dispositions de l'article s'appliquent aux produits quittant le département quelle que soit leur destination finale (métropole, autre DOM, étranger...).

Concernant les avantages financiers, il convient de distinguer selon les droits et taxes suspendus.

##### *a) Les taxes sur le chiffre d'affaires*

Il s'agit pour l'essentiel de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.). Les autres taxes assimilées sont les taxes sur les ventes de métaux précieux et la taxe de protection sanitaire du marché des viandes (Titre II du C.G.I.).

• La « suspension de TVA sur les biens destinés à l'exportation et les services portant sur les biens exportés » n'emporte que des conséquences fiscales limitées.

— Les produits fabriqués et services réalisés sur place destinés à l'exportation sont exonérés dans les conditions de droit commun : l'article 262 du C.G.I. dispose en effet que « sont exonérées de TVA les exportations de biens meubles corporels ainsi que les prestations de service qui leur sont directement liées ».

— Les produits importés destinés à l'exportation sont également largement soustraits à la TVA. L'exigibilité résulte au principe de passage de la frontière par les marchandises. Cependant, certains produits

sont totalement exonérés, les produits de métropole parviennent également hors taxes (chaque département est considéré comme territoire d'exportation), et pour les autres produits taxables, il existe d'ores et déjà un régime suspensif, prévu par l'article 275 du C.G.I. : « les assujettis sont autorisés à recevoir ou à importer en franchise de TVA les biens destinés à l'exportation ainsi que les services portant sur des biens exportés ».

Ce régime de suspension est toutefois soumis à des règles de procédure particulières (attestation d'exportation).

- L'article du projet de loi peut cependant conférer un éventuel avantage de trésorerie. D'une part du fait que l'exportateur n'aura plus à avancer la T.V.A. sur les prestations de service liées à l'exportation.

D'autre part, il supprime les difficultés qui tiennent aux délais et règles de remboursement de crédits de TVA. Pour les exportateurs des DOM, compte tenu des taux réels (voir ci-dessus : 3,5 %, 7,50 %, 14 %), cette difficulté est cependant réduite.

#### *b) Les droits de douane et les droits indirects*

- **Les importations dans les DOM donnent lieu à la perception de deux droits.**

- Un droit de consommation, dit octroi de mer, perçu sur les produits de toutes origines, au profit de la région et des communes (ou du département pour la Guyane). Ce droit, variable selon les produits, représente une part importante du budget des communes. Son rendement est élevé : 360 millions de francs pour la Guadeloupe, 429 millions de francs pour la Martinique, 190 millions de francs pour la Guyane, 581 millions de francs pour la Réunion, soit au total, plus d'1,5 milliard de francs en 1985.

- Des droits de douane, perçus au profit de la Communauté européenne, sur les seuls produits étrangers.

- Cependant, il existe d'ores et déjà de nombreux régimes douaniers permettant aux entreprises de bénéficier de suspension de taxes.

Il existe pour cela trois régimes principaux :

- le régime du perfectionnement actif, qui concerne les pays en provenance et à destination de pays tiers (hors Communauté européenne) ;

- le régime de l'entrepôt douanier, qui s'applique lorsque les marchandises ne sont pas transformées ;
- le régime de l'entrepôt industriel ou de l'admission temporaire qui s'applique lorsqu'il y a transformation.

Chacun de ces trois régimes prévoit, moyennant le respect de conditions de forme et de procédure spécifiques, la suspension des droits de douane ou d'effet équivalent.

**Ainsi, on peut considérer en première analyse que le projet de loi n'a qu'un intérêt juridique limité.**

- Il peut cependant présenter un intérêt pratique non négligeable.

D'une part, parce qu'il supprime les conditions de forme et de procédure qui dans les cas précités, peuvent être assez lourdes : ainsi, le bénéfice de l'entrepôt industriel est accordé par le ministre du budget, sur avis favorable du ministre intéressé. La décision fixe la durée du régime, les quantités et le délai du séjour des marchandises...

D'autre part, qu'il présente un caractère général. Même si les textes dérogatoires existent, ils sont peu ou mal connus, peu ou mal utilisés. Dans le régime actuel, seules les grandes entreprises peuvent être incitées à demander à bénéficier de telle ou telle procédure. Cela ne correspond pas à la situation économique des DOM. Au contraire, le caractère général de la suspension des droits d'importation concerne toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur activité.

Sur le plan purement juridique ou fiscal, l'article 7 présente peu d'innovation. Cependant, par sa simplicité, son caractère général peut avoir un effet incitatif non négligeable pour promouvoir les exportations.

**La commission a adopté l'article sans modification.**

## 5. — ARTICLE 8

L'article prévoit que les entreprises « qui se créent ou s'implantent » dans les zones franches sont exonérées de taxe professionnelle au titre des activités de production de biens ou de prestations de service.

Cet article suscite deux observations et deux interrogations.

1) Cet article comporte pour l'entreprise un avantage fiscal important :

- Cet article est de portée générale : alors que l'article 7 concernait les seules entreprises travaillant pour l'exportation ou à partir de produits importés, l'article 8 concerne toutes les entreprises situées dans la zone.

- Par ailleurs, l'avantage qui en résulte est important (même si l'article 3 du projet de loi de finances pour 1987 prévoit la diminution des bases d'imposition de la taxe professionnelle de 16 %). En effet, beaucoup d'entreprises locales ne sont pas bénéficiaires et ne sont donc pas intéressées par la suspension de l'impôt sur les sociétés, élargie par le collectif pour 1986 ; en revanche, l'exonération de la taxe professionnelle intéresse toutes les entreprises, même (ou surtout ?) non bénéficiaires.

2) Alors que les suspensions évoquées plus haut pesaient à la fois sur la communauté européenne, l'État et les collectivités locales, l'exonération de la taxe professionnelle concerne les communes et départements.

Cette exonération ne sera pas compensée par l'État. Il s'agit d'une perte de recettes non négligeable, et il serait souhaitable que l'impact soit suffisamment attractif pour que les collectivités retrouvent des recettes équivalentes ou des retombées bénéfiques par ailleurs.

C'est d'ailleurs en partie pourquoi les communes sont consultées et doivent donner leur accord lors de la création de zones franches (article 6 du projet de loi).

Mais ce texte suscite surtout sur le plan juridique et fiscal deux interrogations :

3) S'agit-il de réserver l'exonération de taxe professionnelle aux seules nouvelles entreprises ou, partant du principe que les zones fran-

ches de développement constituent un périmètre totalement nouveau et que les entreprises déjà existantes « s'implantent » dans cette zone, l'exonération concerne-t-elle toutes les entreprises, y compris celles déjà implantées ?

Les informations recueillies par votre Commission lui font penser que cette seconde interprétation doit prévaloir. Il convient alors de lever toute ambiguïté.

4) L'exonération de taxe professionnelle n'est pas totale mais s'applique aux entreprises « au titre des activités de production de biens ou de prestation de services qu'elles y exercent ».

L'idée des rédacteurs est claire : il s'agit de réserver l'exonération aux entreprises qui exercent une véritable activité, afin d'éviter par exemple de soustraire à l'impôt celles qui auraient leur siège social dans la zone mais sans y exercer d'activité de production ou de service.

Toutefois, cette précision soulève de nombreuses difficultés.

- Difficultés pour l'entreprise en premier lieu, car dans le cas d'activités conjointes, cela suppose qu'elles dispose d'une comptabilité analytique, qui leur permette de séparer ce qui ressort des activités de production et de service de ce qui ressort des activités administratives par exemple. Il est douteux que les entreprises des DOM disposent toutes d'une telle comptabilité.

- Difficulté juridique et fiscale en second lieu ; les règles d'assiette et de répartition des bases sont fixées par les articles 1467 et 1475 du Code général des impôts : le taux est établi dans chaque commune sur la base de la valeur locative des immobilisations et d'une fraction (18 %) des salaires versés au personnel.

Ces règles sont claires : sauf cas particulier, la référence aux « activités » est mal aisée et peu opérante pour avoir des conséquences pratiques.

Aussi, serait-il bon que le Gouvernement précise la portée exacte et le champ d'application de l'exonération de la taxe professionnelle telle qu'elle est prévue par le projet de loi.

**La Commission a adopté un amendement rédactionnel.**

**LISTE DES AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR LA COMMISSION DES FINANCES**

**ARTICLE 6**

**Amendement :**

remplacer le mot :

favorable

par le mot :

favorables

**Amendement :**

après les mots :

de la commune

insérer les mots :

ou des communes.

**ARTICLE 8**

**Amendement :**

après les mots :

« les entreprises »

insérer les mots :

« existantes, »

**ANNEXE IV**

**Amendement :**

Dans la première phrase du 2<sup>e</sup> alinéa du II de l'annexe IV :

après les mots :

formations technologiques supérieures

ajouter les mots :

et de l'enseignement des langues étrangères