

N° 628

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juin 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer (2) en conclusion des travaux du groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer (3),

Par MM. Éric DOLIGÉ et Serge LARCHER,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérit-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

(2) *Cette délégation est composée de* : M. Serge Larcher, *président* ; MM. Éric Doligé, Claude Domeizel, Michel Fontaine, Pierre Frogier, Joël Guerriau, Michel Magras, Jean-Claude Requier, Mme Catherine Tasca, MM. Richard Tuheiaiva, Paul Vergès et Michel Vergoz, *vice-présidents* ; Mme Aline Archimbaud, M. Robert Laufoaulu, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jean-Étienne Antoinette, Mme Éliane Assassi, MM. Jacques Berthou, Jean Bizet, Jean-Marie Bockel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Christian Cointat, Jacques Cornano, Félix Desplan, Mme Jacqueline Farreyrol, MM. Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Jacques Gillot, Mme Odette Herviaux, Jean-Jacques Hyst, Jacky Le Menn, Jeanny Lorgeoux, Roland du Luart, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Néri, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Charles Revet, Gilbert Roger, Abdourahamane Soilihi et Hilarion Vendegou.

(3) *Ce groupe de travail est composé de* : Mme Marie-Noëlle Lienneman, *présidente* ; MM. Éric Doligé, Serge Larcher, *rapporteurs*, Mmes Aline Archimbaud, Éliane Assassi, MM. Gérard César, Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Georges Patient, Jean-Claude Requier.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	9
I. LES DISPOSITIFS FISCAUX DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT, SOCLE DE DÉVELOPPEMENT D'ÉCONOMIES ULTRAMARINES FRAGILES	15
A. UN INSTRUMENT DE FINANCEMENT QUI CONTRIBUE À COMPENSER LES CONTRAINTES STRUCTURELLES PESANT SUR LES ÉCONOMIES ULTRAMARINES	16
<i>1. Un environnement, en soi, peu attractif pour les investisseurs et un tissu économique fragile disposant d'un accès restreint aux liquidités</i>	16
a) De lourds handicaps liés aux caractéristiques géographiques, à des différentiels de compétitivité pénalisants et à un déficit persistant en équipements structurants	16
(1) Caractéristiques géographiques et étroitesse des marchés locaux en font des économies peu attractives pour les investisseurs.....	16
(a) <i>Des marchés étroits</i>	16
(b) <i>Un fort isolement et, le plus souvent, une dispersion des terres habitées</i>	17
(2) Des différentiels de compétitivité pénalisants	18
(a) <i>La difficulté à réaliser des économies d'échelle</i>	19
(b) <i>Le poids des normes, le coût du travail et la rareté du foncier</i>	19
(c) <i>L'éloignement et la dépendance aux approvisionnements extérieurs</i>	21
(3) Des équipements structurants de transport d'une importance vitale	22
b) Un tissu économique dominé par les PME-TPE et un développement économique fondé sur un petit nombre de secteurs d'activité porteurs	24
c) Un accès plus restreint et plus onéreux au crédit bancaire.....	25
<i>2. L'outil fiscal de soutien à l'investissement productif : une fonction de compensation et un vecteur de solidarité nationale</i>	26
a) Un mécanisme de drainage de l'épargne efficace au service des économies ultramarines	27
(1) Des mécanismes efficaces de captation de l'épargne à injecter dans les économies via l'investissement.....	27
(2) Une aide certaine et rapidement mobilisable.....	28
b) Un palliatif au manque de fonds propres, un levier pour l'accès au crédit bancaire et un instrument de sécurisation des projets	29
(1) Un levier pour accéder au crédit bancaire	29
(2) Un instrument de sécurisation des projets sous agrément.....	30
c) Un abaissement du coût de l'investissement pour contrebalancer les surcoûts.....	30
B. UN OUTIL FISCAL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT, MOTEUR ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER	33
<i>1. Un instrument permettant de répondre aux besoins vitaux des outre-mer</i>	34
a) Un poids décisif dans la réalisation des grands équipements structurants et le maintien d'une continuité territoriale effective.....	34
b) Un effet booster sur le secteur du logement social pour répondre à un besoin crucial.....	37
c) Une condition de survie du tissu économique vivrier et, partant, d'équilibrage territorial.....	40
<i>2. Un instrument de dynamisation du développement économique des outre-mer</i>	42

a) Un vecteur essentiel de structuration des filières naissantes au service du développement endogène.....	42
b) Le soutien à l'insertion régionale, notamment par la dynamisation du tourisme, secteur porteur pour les outre-mer	43
c) Une chance de voir le jour pour des secteurs économiques émergents et un outil de valorisation des potentiels des territoires.....	45
II. VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DE L'INSTRUMENT FISCAL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT INDISSOCIABLE D'UNE VISIBILITÉ ÉCONOMIQUE PRÉSERVÉE	49
A. UNE NÉCESSAIRE MODÉRATION BUDGÉTAIRE ET UNE EFFICIENCE CONTESTÉE QUI NE DOIVENT PAS CONDAMNER CE LEVIER FISCAL VITAL POUR LES OUTRE-MER	49
1. <i>Un coût budgétaire indéniable, à relativiser cependant</i>	49
a) Une dépense fiscale substantielle mais stabilisée.....	49
(1) Des évolutions contrastées selon le dispositif considéré	49
(a) <i>La réduction d'IR au titre des investissements locatifs (article 199 undecies A du CGI) : un déclin récent qui va s'accélérer</i>	49
(b) <i>La réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 undecies B du CGI) : un tassement très net</i>	50
(c) <i>La réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (article 199 undecies C du CGI) : une dynamique forte</i>	51
(d) <i>La déduction d'IS au titre des investissements productifs (articles 217 undecies et 217 duodecies du CGI) : une croissance maîtrisée</i>	52
(2) Une dépense globale en baisse	52
b) Des données statistiques lacunaires.....	53
(1) Le mécanisme d'agrément permet la récolte de données qui font l'objet d'une exploitation tardive et secrète	54
(2) Une absence de visibilité sur la mise en œuvre du « plein droit » en partie imputable à l'administration fiscale	60
c) Un coût à relativiser	64
(1) Un coût modeste dans le panel des dépenses fiscales	64
(2) L'aide fiscale : une part significative de l'effort national en faveur du rattrapage économique des outre-mer	66
(3) Une restitution d'une partie de la dépense fiscale par l'activité économique générée grâce aux investissements aidés	67
2. <i>Des dispositifs controversés, mais ... des critiques à relativiser.....</i>	68
a) Les principales dérives passées ont pu être endiguées par des correctifs successifs et un encadrement globalement renforcé	69
(1) Une raréfaction des dérives frauduleuses grâce à un encadrement plus strict	69
(2) La nécessité d'une meilleure anticipation de l'impact des modifications apportées aux dispositifs.....	72
b) Des critiques sur l'efficacité des dispositifs, recevables mais à relativiser.....	73
c) Les effets vertueux du dispositif fiscal sur la professionnalisation des secteurs concernés et sur la qualité des investissements	75
B. DES ÉVOLUTIONS À ENGAGER POUR UNE MAÎTRISE SÉCURISÉE ET UNE ALLOCATION OPTIMISÉE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER	77
1. <i>Le secteur du logement : des évolutions possibles pour une meilleure efficacité et un coût minoré</i>	77
a) Les enjeux du logement outre-mer : des enjeux massifs et complexes.....	77
(1) Les dynamiques démographiques, la rareté et la cherté du foncier ainsi que la préférence pour l'habitat individuel pèsent sur la satisfaction des besoins en matière de logement	77
(2) Des besoins massifs qui vont au-delà du logement social : la problématique du logement intermédiaire.....	79

b) Un jeu combiné avec la LBU pour un meilleur effet de levier et un pilotage qualitatif	79
(1) Après un démarrage poussif, le dispositif de défiscalisation est aujourd’hui bien maîtrisé par les acteurs du logement social et fait l’unanimité.....	79
(2) Le dispositif de défiscalisation a permis une réorientation partielle de la LBU.....	81
c) Une alternative possible à la défiscalisation mais, dans l’immédiat, le nécessaire maintien du levier fiscal de soutien à l’investissement	82
(1) L’augmentation de la LBU en compensation de la suppression de la défiscalisation dans le logement social : le miroir aux alouettes	82
(2) Un dispositif alternatif à la défiscalisation : un prêt à taux zéro aux organismes de logement social ultramarins.....	83
(3) Dans l’immédiat : la nécessaire pérennisation du dispositif de défiscalisation ajusté afin d’en renforcer l’efficacité et le caractère vertueux.....	85
(4) La nécessaire modification du dispositif « Duflot » pour l’adapter aux réalités des outre-mer et permettre la construction de logements intermédiaires dans ces collectivités	87
2. <i>Vers un encadrement renforcé et une meilleure efficacité des dispositifs fiscaux de soutien à l’investissement productif dans le respect de la diversité des outre-mer</i>	88
a) Restaurer et améliorer l’efficacité économique des dispositifs fiscaux de soutien à l’investissement productif.....	89
(1) Restaurer l’efficacité des dispositifs mis à mal par la décision du Conseil constitutionnel	89
(2) Améliorer l’efficacité des dispositifs, ce qui n’exclut pas le recours à des dispositifs alternatifs dans certains cas	91
b) Améliorer les performances des procédures au service des priorités de développement de chaque territoire.....	94
(1) Aménager une meilleure réactivité des procédures d’agrément.....	94
(a) <i>Des délais d’instruction en décalage avec les prescriptions légales</i>	95
(b) <i>Des moyens humains globalement insuffisants</i>	99
(2) Un nécessaire allègement des demandes de justifications à apporter et un besoin de clarification de certains critères légaux	100
(3) Se donner les moyens d’un pilotage de l’outil fiscal au service de politiques publiques de développement	103
c) Poursuivre la moralisation par un encadrement renforcé.....	104
(1) Mieux encadrer le plein droit par une obligation déclarative assortie de sanctions dissuasives	104
(2) Réglementer la profession d’intermédiaire-collecteur-monteur.....	106
CONCLUSION	109
COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	111
ANNEXE 1 LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER	113
ANNEXE 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	119
ANNEXE 3 PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À LA RÉUNION	123
ANNEXE 4 PARTICIPANTS À LA VISIOCONFÉRENCE AVEC LA NOUVELLE-CALÉDONIE	127
ANNEXE 5 CONTRIBUTIONS ÉCRITES	129

AVANT-PROPOS

« *Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage.* »
Molière. Les Femmes savantes.

Mesdames, Messieurs,

Défiscalisation et niches fiscales : ces dénominations, à elles seules, véhiculent une image lourdement connotée. De friches hôtelières en projets industriels fantômes en passant par le financement de yachts luxueux, les dérives passées ont sévèrement terni l'image de ces dispositifs fiscaux et leur ont forgé une réputation sulfureuse qui leur « colle à la peau ». Et la dimension ultramarine n'est pas sans enrichir cette image d'une nuance d'évasion... fiscale !

Chaque débat budgétaire replace inmanquablement ces dispositifs¹ sur la sellette et, entre deux débats, la flamme de la controverse est entretenue par la publication de rapports stigmatisants. Ainsi, en dépit des mesures d'encadrement, de moralisation et des coups de rabot successifs votés au fil des ans, les assauts répétés de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances au cours des dernières années... jusqu'à préconiser « *de supprimer les défiscalisations "Girardin" en faveur des investissements productifs et celles définies par la loi de mai 2009 (LODEOM) en faveur de la construction de logements sociaux*² ». Voilà la conclusion logique aux critiques multiples et répétées : manque d'efficacité économique pour les outre-mer³, effets d'aubaine, exposition à la fraude ...

À l'heure de la disette budgétaire, un nouvel angle d'attaque vient compléter l'arsenal : le coût pour l'État et le caractère non maîtrisé de la dépense fiscale liée à ces dispositifs.

Si le manque à gagner en termes de rentrées fiscales est consubstantiel à des dispositifs mettant en œuvre des réductions d'impôt, son

¹ Voir présentation de ces dispositifs fiscaux en annexe 1.

² Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, page 98.

³ Les outre-mer concernés désignent 11 territoires : les 5 départements d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ; 5 collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna ; et enfin la Nouvelle-Calédonie à laquelle est consacré le titre XIII de la Constitution.

montant doit être appréhendé à l'aune de son utilité économique et sociale et comparé à d'autres dépenses fiscales.

Le coût global doit certes être contenu pour tenir compte de la nécessaire contribution à l'effort collectif de redressement budgétaire, en proportion des facultés de chacun, mais l'approche comptable ne doit pas occulter et faire oublier l'objectif assigné à l'instrument fiscal, expression d'une solidarité nationale envers des économies ultramarines soumises à des contraintes spécifiques et particulièrement vulnérables, à savoir le soutien et la stimulation de l'investissement dans les outre-mer.

Inquiètes de la menace planant sur ces dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement alors que la contrainte budgétaire se fait plus pressante, la commission des affaires économiques du Sénat et la délégation sénatoriale à l'outre-mer ont décidé la création d'un groupe de travail commun tendant à évaluer l'impact des dispositifs de défiscalisation sur les économies ultramarines. Il s'agit là d'une démarche nouvelle car, jusqu'à présent, l'approche privilégiée a toujours été exclusivement celle du coût financier pour la collectivité nationale.

Dans le cadre des travaux de concertation en cours, le gouvernement évoque en effet des formules alternatives aux aides fiscales actuelles avant même d'avoir réuni et analysé les données chiffrées permettant d'évaluer la situation de chaque territoire, et surtout d'avoir estimé l'impact d'une remise en cause des mécanismes d'incitation existants sur les équilibres économiques et sociaux locaux. D'emblée, ces schémas de substitution, définis *a priori* sans en examiner leur nécessaire adéquation concrète aux réalités des outre-mer, semblent écrire la chronique d'une mort annoncée...

Sans méconnaître les impératifs de discipline budgétaire et avec le souci d'amorcer de nouvelles avancées vers davantage de maîtrise et d'efficacité, la commission et la délégation ont voulu, par le présent rapport, restituer au débat un ancrage économique et territorial. Après avoir tenu sa réunion constitutive le 27 mars et mené un ensemble d'auditions à Paris¹, le groupe de travail a ainsi dépêché une délégation à La Réunion du 1^{er} au 4 mai² et a organisé une visioconférence avec la Nouvelle-Calédonie le 15 mai³. Ces contacts au plus près du terrain lui ont permis d'apprécier très concrètement, bien que dans un laps de temps restreint, l'importance vitale du rôle joué par les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement dans le développement des économies locales. Les nombreux contacts et témoignages ont également permis d'identifier des avancées substantielles vers des mécanismes mieux sécurisés, plus efficaces et économes des deniers publics, étant entendu que toute évolution devra impérativement être en adéquation avec les réalités des outre-mer et s'inscrire dans la durée pour garantir une visibilité indispensable aux acteurs économiques.

¹ Liste des personnes auditionnées : annexe 2.

² Programme du déplacement à La Réunion : annexe 3.

³ Liste des interlocuteurs participant à la visioconférence : annexe 4.

LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

En deux mois de travaux intensifs, le **groupe de travail commun créé par la commission des affaires économiques et la délégation sénatoriale à l'outre-mer** a pu, grâce aux nombreux témoignages recueillis lors d'une vingtaine d'auditions menées au Sénat, dont une visioconférence avec le gouvernement et la chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie, et d'un déplacement de trois jours à La Réunion, mesurer le **caractère vital des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement pour les économies des outre-mer**. Ce travail d'évaluation a conduit une fois encore à déplorer le caractère lacunaire et disparate des connaissances sur la situation des outre-mer, en l'espèce celle des entreprises.

☞ Un constat sans ambiguïté :

Le groupe de travail a constaté que les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement permettaient **d'orienter efficacement les flux financiers extérieurs vers les investissements indispensables au développement des outre-mer** dans un contexte de contraintes structurelles fortes et de crise économique génératrice de taux de chômage record. La réactivité du dispositif d'aide fiscale et son **effet de levier sur l'accès au crédit bancaire** dont les TPE et PME ultramarines, sous-capitalisées et qui constituent plus de 90 % du tissu entrepreneurial, sont privées, en font un outil irremplaçable. Permettant d'abaisser, pour l'exploitant, le prix de revient de l'investissement, cette aide vient **compenser une partie des surcoûts** résultant outre-mer de l'éloignement et de la dépendance aux approvisionnements extérieurs, de l'étroitesse des marchés limitant les économies d'échelle ou encore des normes et de la rareté du foncier disponible.

Les crédits dégagés par l'aide fiscale à l'investissement ont **rendu possible une relance massive de la construction de logements sociaux et très sociaux** avec un doublement de la programmation depuis 2009 pour atteindre, en 2011, quelque 7 500 logements financés dans les DOM face à une demande qui en nécessiterait, pour sa résorption, plus de 10 000.

L'aide fiscale à l'investissement, qui joue un rôle capital dans la réalisation de grands équipements structurants comme la mise en place de câbles sous-marins indispensables à une continuité territoriale effective, est également un **instrument puissant de dynamisation du développement et de modernisation des économies ultramarines**, favorisant tout à la fois la naissance de véritables filières et la valorisation des potentiels des territoires. Mais elle est avant tout **l'oxygène indispensable au tissu économique vivrier garant des équilibres sociaux et territoriaux** : 16 000 TPE et PME ont ainsi bénéficié en 2012 d'une aide pour des projets dont le montant moyen est de l'ordre de 30 000 €

L'aide fiscale à l'investissement irrigue donc efficacement les économies ultramarines ; sa suppression, préconisée par la Cour des comptes, aurait sans doute des conséquences catastrophiques sur des économies en grande difficulté et de plus en plus souvent mises à mal par les mouvements sociaux de protestation contre la vie chère.

Le coût budgétaire induit, estimé à 1,1 milliard d'euros pour 2013, **doit être** doublement **relativisé**, eu égard à l'utilité indéniable de l'aide et de son omniprésence dans les plans de financement des investissements, d'une part, et dans la mesure où elle ne figure pas au nombre dépenses fiscales les plus coûteuses, d'autre part.

Pour autant, avec le **souci de prendre en compte les impératifs de discipline budgétaire et d'amorcer de nouvelles avancées vers davantage de maîtrise et d'efficacité**, le groupe de travail a élaboré une dizaine de **propositions tendant à optimiser l'impact de l'aide fiscale** par l'amélioration des dispositifs existants mais également par le recours à de nouveaux dispositifs.

Quelles que soient les formules retenues, le groupe de travail **recommande avant tout prudence et progressivité dans les évolutions** à venir et invite à **mettre un terme au « nomadisme fiscal »** afin de restaurer la confiance des investisseurs en garantissant une stabilité pluriannuelle qui fait cruellement défaut. S'agissant d'un dispositif fiscal dont la validité européenne arrive à expiration à la fin de l'année 2013, le groupe de travail souligne enfin l'**urgence** à arrêter, au niveau national, le schéma fiscal en matière d'aide à l'investissement outre-mer afin de **ménager le délai nécessaire aux négociations avec la Commission européenne et éviter un arrêt brutal de ces aides**.

↳ 10 propositions pour optimiser l'impact de l'aide fiscale :

Le groupe de travail a élaboré une dizaine de propositions suivant la double orientation suivante :

- ♦ pour le logement social : la mise à l'étude d'un dispositif alternatif à la défiscalisation et, dans l'immédiat, des ajustements au dispositif actuel afin d'en assurer une plus grande efficacité ;
- ♦ pour l'ensemble des secteurs, c'est-à-dire tant pour le logement social que pour le secteur productif, des mesures destinées à assurer un meilleur encadrement et une plus grande efficacité de l'aide fiscale qui doit être maintenue.

PROPOSITION N° 1 :

La première proposition porte sur le logement social et se décompose en **5 mesures en faveur du maintien d'un soutien massif à la construction de logements sociaux** :

a) L'étude, à bref délai, des modalités d'un prêt à taux zéro ou d'un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations pour le financement des différentes catégories de logement social et l'établissement d'une stratégie de substitution progressive aux aides fiscales actuelles ;

Face à l'évocation d'une « rebudgétisation » qui conduirait à multiplier la LBU au moins par trois, perspective peu crédible en période de disette budgétaire, il est proposé d'étudier un dispositif potentiellement alternatif à la défiscalisation : un **prêt à taux zéro (PTZ) ou un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignation** pour le financement des différentes catégories de logement social. Ce dispositif pourrait venir se substituer –au moins en partie – aux aides fiscales actuelles et être réservé aux logements sociaux

(LLS) et très sociaux (LLTS), le PLS – qui n'est pas éligible à la LBU – continuant à bénéficier uniquement de l'aide fiscale.

Mais **dans l'immédiat** le groupe de travail invite à la **pérennisation des mécanismes actuels assortis de plusieurs adaptations** :

b) La pérennisation du mécanisme de financement mixte actuel combinant, dans des proportions variables, LBU et flux drainés par l'intermédiaire des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer ;

c) Le maintien d'un plafonnement de 18 000 € de l'avantage fiscal à l'IR assorti de la prise en compte, pour le calcul de la base de réduction d'impôt, du taux de rétrocession réel et non plus du taux de rétrocession légal minimal, ce qui permet de restreindre le nombre d'investisseurs par projet et donc de faciliter la collecte tout en abaissant le montant des frais d'intermédiation ;

d) Un rehaussement de 10 points du taux légal de rétrocession qui passerait de 65 à 75 % ;

e) La réduction à 2 ans de la durée de portage afin de limiter les frais de gestion et les frais de débouclage du programme.

Ces adaptations tendent à :

– contrer, par la prise en compte du taux de rétrocession réellement consenti et non plus du minimum légal pour le calcul de la base de réduction d'impôt, un des effets déstabilisateurs de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013 qui, en déclarant inconstitutionnelle la part variable de 4 % s'ajoutant au plafond de 18 000 € atomise la collecte par la multiplication du nombre d'investisseurs à réunir sur un même projet et renchérit les coûts de montage et d'intermédiation ;

– relever le taux légal de rétrocession afin de mettre les textes en harmonie avec la réalité des pratiques et afficher la volonté d'améliorer l'efficacité des dispositifs au bénéfice des organismes de logement social ultramarins ;

– par une durée de portage ramenée de 5 à 2 ans, limiter les frais de gestion ainsi que certains coûts liés au dénouement des opérations.

Ces 5 mesures visent à assurer le maintien d'un soutien massif à la construction de logements sociaux qui constitue, via le BTP, une puissante locomotive pour l'ensemble de l'économie.

PROPOSITION N° 2 :

Pour l'ensemble des secteurs, celui du logement social comme celui de l'investissement productif, déconnecter le plafond de 18 000 € d'avantage fiscal du plafond général de 10 000 € afin de restaurer les capacités de collecte de flux d'aide fiscale au soutien de l'investissement outre-mer.

Il s'agit de **restaurer les capacités de collecte des fonds à orienter vers l'investissement en outre-mer** que la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de finances pour 2013 a en partie asséchées, compliquant les montages juridiques et renchérisant leur coût.

PROPOSITION N° 3 :

Évaluer la possibilité de rehausser les taux de rétrocession légaux en matière d'investissement productif.

Poursuivant l'objectif de **renforcement de l'efficience** de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, cette proposition vise à ce que soit étudiée la possibilité de **relever les taux de rétrocession légaux** pour l'aide fiscale en matière d'investissements productifs.

PROPOSITION N° 4 :

Lorsque l'entreprise qui investit produit un résultat, réserver le recours à l'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, l'année de réalisation de l'investissement, au financement de la portion du montant du projet excédant la capacité fiscale de l'entreprise à annuler son impôt sur les sociétés par réduction de l'assiette.

Cette **mesure d'encadrement de la défiscalisation** prescrit de ne recourir à la défiscalisation que lorsque le montant de l'investissement excède la capacité de l'entreprise à le financer sur ses propres résultats, et pour la partie excédant cette capacité seulement. Avec cette combinaison, la mécanique d'aide fiscale rendant nécessaire une intermédiation ne s'applique plus qu'à une partie du montant de l'investissement et **tient compte des résultats de l'entreprise**. Ce dispositif s'inspire de celui en vigueur en Polynésie en matière de défiscalisation locale.

Ce dispositif introduit dans la législation fiscale nationale ne pourrait cependant pas s'appliquer aux entreprises des COM puisqu'elles ne sont pas assujetties à l'IS du fait de l'autonomie fiscale des collectivités. Ces entreprises continueraient donc à pouvoir recourir à la défiscalisation en vigueur pour l'intégralité du montant de l'investissement réalisé.

PROPOSITION N° 5 :

Étudier, pour le secteur de l'investissement productif et les dossiers actuellement éligibles à la procédure d'agrément, la possibilité d'instituer un mécanisme de crédit d'impôt susceptible de constituer une alternative au dispositif d'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, le mécanisme devant offrir les mêmes garanties de réduction des coûts d'investissement pour l'exploitant ultramarin. Ce dispositif n'est susceptible de s'appliquer qu'aux grandes entreprises des DOM disposant d'un accès effectif au crédit.

La mise en place d'un crédit d'impôt, qui viendrait se substituer à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer pour les investissements productifs, est pressentie dans le cadre des consultations lancées par le Gouvernement. Il apparaît que cette solution **ne pourrait être aménagée que dans des conditions très restrictives et réservé à un nombre restreint de « grandes » entreprises offrant des garanties suffisantes d'accès au crédit**. Pour l'écrasante majorité des entreprises ultramarines, qui sont des TPE-PME privées d'accès au crédit, la question du préfinancement paraît un écueil infranchissable si ce n'est par des dispositifs complexes dont le coût sera nécessairement pris en charge par

l'exploitant alors que les frais de montage juridique et financier d'un projet pèsent aujourd'hui sur le contribuable-investisseur. Enfin, le crédit d'impôt est inapplicable dans les COM qui disposent de l'autonomie fiscale.

En dépit de cette première approche qui relève de nombreux inconvénients liés au crédit d'impôt conçu comme un mécanisme de substitution à la défiscalisation, le groupe de travail propose, **à titre exploratoire, une étude concernant le seul secteur de l'investissement productif et les dossiers sous agrément** en vue d'un **mécanisme offrant les mêmes garanties de réduction des coûts d'investissement pour l'exploitant** ultramarin que le système actuel.

PROPOSITION N° 6 :

Élargir le champ de compétence des directions régionales des finances publiques à l'ensemble des projets d'investissement productif sous agrément d'un montant inférieur à 5 millions d'euros au lieu de 1,5 million d'euros actuellement, pour une meilleure prise en compte des priorités sectorielles territoriales et du contexte économique local, ainsi qu'une réduction des délais d'instruction.

Il s'agit d'étendre, dans les DOM, le champ d'intervention des directions régionales des finances publiques (DRFIP) qui sont déjà compétentes pour les projets d'investissement soumis à agrément d'un montant inférieur à 1,5 million d'euros en relevant ce seuil à 5 millions d'euros. Cette proposition répond à la **préoccupation d'une meilleure prise en compte des priorités locales de développement économique grâce à une meilleure connaissance** des potentiels de développement de certains secteurs ou encore du contexte régional.

PROPOSITION N° 7 :

Instaurer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, une procédure déconcentrée d'instruction des agréments semblable à celle en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Alors que les DRFIP sont compétentes pour délivrer les agréments jusqu'à un certain seuil dans les DOM, les dossiers correspondant à des projets implantés **dans les COM et en Nouvelle-Calédonie** sont instruits par la DGFIP. Afin d'assurer une réelle prise en compte des réalités économiques locales, notamment celles du Pacifique, les plus éloignées, il est proposé d'y appliquer une **procédure déconcentrée d'instruction des agréments semblable à celle en vigueur dans les DOM**.

PROPOSITION N° 8 :

Mise en place d'un outil statistique de suivi de l'impact économique et budgétaire des dispositifs d'aide fiscale de soutien à l'investissement outre-mer et remise effective d'un rapport annuel au Parlement rendant compte de cet impact, de son évolution, et décrivant la déclinaison territoriale des fonds défiscalisés pour en vérifier la compatibilité avec les stratégies locales.

Depuis 1986 et la création des dispositifs de défiscalisation, aucun rapport n'a fait le point sur leur impact économique, la problématique étant systématiquement analysée sous un prisme uniquement fiscal et budgétaire. La mise en place d'un **véritable outil statistique de suivi de l'impact tant**

économique que budgétaire apparaît indispensable, qu'il s'agisse des dossiers sous agrément ou du plein droit, des dispositifs à l'IR ou à l'IS, des DOM ou des COM et de la Nouvelle-Calédonie. Il apparaît non moins indispensable qu'une **information régulière du Parlement** soit effectivement mise en œuvre, contrairement à la réalité constatée aujourd'hui. Un descriptif de la déclinaison territoriale des fonds défiscalisés permettrait en outre d'en vérifier la compatibilité avec les stratégies définies localement par les collectivités territoriales.

PROPOSITION N° 9 :

Dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, organiser un régime déclaratif d'encadrement de l'aide fiscale de plein droit de soutien à l'investissement outre-mer, assorti d'une obligation de dépôt de justificatifs permettant de faciliter les contrôles et faisant l'objet de sanctions dissuasives.

L'évaluation de la défiscalisation dite « de plein droit », c'est-à-dire hors agrément, fait aujourd'hui défaut, tant du point de vue qualitatif que quantitatif : l'obligation déclarative actuelle est en effet peu respectée et les données recueillies ne sont pas exploitées par l'administration fiscale. Afin d'assurer un **meilleur encadrement du plein droit**, il est proposé que les exploitants soient contraints de souscrire de véritables engagements et que l'obligation déclarative soit assortie, d'une part, du dépôt des justificatifs auprès des services locaux de l'État et, d'autre part, de sanctions dissuasives et de contrôles inopinés. Cela paraît préférable à l'accroissement du champ de l'agrément, simplifié ou pas, qui conduirait instantanément à une saturation des services fiscaux instructeurs.

PROPOSITION N° 10 :

Encadrer la profession d'intermédiaire financier en matière d'aides fiscales de soutien à l'investissement outre-mer, avec notamment la publication rapide du décret mentionné à l'article 242 *septies* du code général des impôts prévoyant déjà un ensemble d'obligations, dont la signature d'une charte de déontologie. Des obligations additionnelles pourraient être prescrites telles que la justification d'une garantie financière minimale délivrée par un établissement financier. Pourrait également être étudiée la création d'une profession réglementée.

La nécessité d'**encadrer la profession d'intermédiaire** fait aujourd'hui l'unanimité, y compris parmi les professionnels qui le réclament depuis plusieurs années. La loi de finances pour 2012 avait prévu un décret à cet effet, jamais publié. Outre les obligations figurant aujourd'hui à l'article 242 *septies* du CGI (aptitude professionnelle, respect des obligations sociales et fiscales, certification annuelle des comptes...), d'autres obligations pourraient être prévues, telles que la justification d'une garantie financière minimale. Une étude devrait être menée sur la possibilité de créer une profession réglementée dès lors que les mécanismes en jeu ont une incidence en matière de finances publiques.

I. LES DISPOSITIFS FISCAUX DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT, SOCLE DE DÉVELOPPEMENT D'ÉCONOMIES ULTRAMARINES FRAGILES

En dépit d'écarts de valeur d'indice de développement humain (IDH) qui peuvent paraître relativement faibles, **les écarts de développement entre les outre-mer et l'hexagone** mesurés en années de retard sont **éloquents**. « *Le niveau moyen de développement des départements et collectivités d'outre-mer en 2010 serait ainsi proche de celui de la France métropolitaine du début des années 1990, accusant une vingtaine d'années de retard* »¹. Cependant, cette moyenne recouvre des réalités différentes d'un territoire à l'autre : 12 et 13 ans respectivement pour la Guadeloupe et la Martinique, mais des retards de l'ordre d'une génération pour d'autres avec 18 ans pour la Nouvelle-Calédonie, 25 ans pour La Réunion, ou encore 27 et 28 ans pour la Guyane et la Polynésie française.

Ces écarts se sont cependant considérablement réduits au fil du temps, avec un **fort rattrapage au cours de la décennie 1990-2000**. La tendance au comblement des écarts s'est tassée pendant la décennie suivante, les économies ultramarines éprouvant très durement, et dans des proportions amplifiées par les contraintes pesant sur elles, la crise mondiale à compter de 2009. Les **taux de chômage** y battent des **records** – 25,2 % en moyenne pour les DOM hors Mayotte en 2011, 60 % des actifs de 15 à 24 ans à La Réunion – et les mouvements sociaux contre la vie chère font des outre-mer français de tous les océans une gigantesque « cocotte-minute ».

Dans ce **contexte à la fois structurellement difficile et conjoncturellement dégradé**, des outils ont contribué et contribuent encore à soutenir et à dynamiser le développement, parmi lesquels les dispositifs fiscaux de financement de l'investissement dans les outre-mer. Si les outils d'évaluation et les données statistiques manquent pour mesurer cette contribution, ainsi que l'avait déjà déploré dès 2002 le rapport d'information du Sénat fait au nom de la commission des finances, la mise en regard des contraintes pesant sur les économies ultramarines et des facilités offertes par l'instrument fiscal est éloquente et montre une bonne adéquation. En outre, comme en 2002, **les interlocuteurs du groupe de travail ont été unanimes à considérer cet outil comme perfectible mais indispensable**².

¹ Document de travail n° 127 de septembre 2012 produit par l'Agence française de développement intitulé « *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain* ».

² Rapport d'information n° 51 (2002-2003), fait, au nom de la commission des finances par M. Roland du Luart, « *Une défiscalisation efficace pour l'outre-mer* », p. 17 : « Les interlocuteurs de votre rapporteur ont été unanimes, à quelques nuances près, pour considérer que la défiscalisation était sinon utile pour le développement de l'outre-mer, du moins indispensable pour éviter une dégradation de la compétitivité de ces économies, qui font face à des handicaps structurels spécifiques. [...] Malheureusement, l'information économique permettant de les appuyer (ou de les infirmer) [il s'agit des analyses économiques] est particulièrement pauvre. [...] L'absence de travaux consacrés aux effets économiques de la défiscalisation s'explique

**A. UN INSTRUMENT DE FINANCEMENT QUI CONTRIBUE À COMPENSER
LES CONTRAINTES STRUCTURELLES PESANT SUR LES ÉCONOMIES
ULTRAMARINES**

Toutes les économies ultramarines, sans exception, sous soumises à de **lourdes contraintes** qui les caractérisent. Jauger leurs performances à l'aune des critères habituels et des lois économiques gouvernant d'ordinaire les économies de marché n'est pas pertinent.

**1. Un environnement, en soi, peu attractif pour les investisseurs
et un tissu économique fragile disposant d'un accès restreint
aux liquidités**

En dépit de leur **grande diversité de situation** dans l'environnement mondial, de leur appartenance à des bassins économiques et culturels très différents et de l'importante variété de leurs caractéristiques intrinsèques, les onze territoires habités constituant les outre-mer français présentent de nombreux points communs qui sont autant de freins au développement de leurs économies et les rendent particulièrement vulnérables à toute modification du contexte dans lequel elles évoluent.

a) De lourds handicaps liés aux caractéristiques géographiques, à des différentiels de compétitivité pénalisants et à un déficit persistant en équipements structurants

(1) Caractéristiques géographiques et étroitesse des marchés locaux en font des économies peu attractives pour les investisseurs

Quel que soit l'océan où elles se situent, les collectivités ultramarines sont handicapées par leur éloignement des principaux centres de production et de distribution et, singulièrement, par des relations commerciales où le poids des échanges avec l'hexagone et l'Union européenne reste tout à fait prépondérant.

(a) Des marchés étroits

À l'exception de La Réunion dont la population s'élève à plus de 800 000 habitants avec une démographie dynamique, l'ensemble des autres territoires constituent des micro-marchés intérieurs. Martinique et Guadeloupe, départements les plus peuplés après La Réunion, ont une population moitié moindre.

Territoire	Nombre d'habitants	Superficie terrestre (km ²)
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 125 en 2011	242
Guadeloupe	401 730 en 2011	1 628
Saint-Barthélemy	8 902 en 2009	21
Saint-Martin	36 824 en 2009	53
Martinique	395 953 en 2011	1 128
Guyane	236 250 en 2011	83 846 (= 16 % du territoire de l'hexagone)
Mayotte	186 452 en 2007	375
La Réunion	840 000 en 2011	2 520
Wallis-et-Futuna	12 835 en 2010	140
Nouvelle-Calédonie	252 000 en 2010	18 576
Polynésie française	267 000 en 2010	3 251 (ZEE : 5,5 millions)

Source IEDOM-IEOM

Cette étroitesse des marchés, dont le corollaire est une concurrence peu développée, empêche les économies d'échelle et est une cause majeure de renchérissement.

(b) Un fort isolement et, le plus souvent, une dispersion des terres habitées

Les économies ultramarines souffrent à la fois d'**isolement** et d'**enclavement**. Situées à des milliers de kilomètres de l'hexagone, 4 300 km pour la plus proche, Saint-Pierre-et-Miquelon, et plus de 15 000 km pour les collectivités du Pacifique, toutes, à l'exception de la Guyane, sont caractérisées par l'insularité et souvent même par une structure archipélagique qui aggrave encore le facteur de l'isolement en compliquant les communications. La Polynésie française est emblématique de cette multi-insularité avec ses 76 îles habitées sur 118 réparties en quatre grands ensembles principaux (Îles de la Société, Îles Marquises, Îles des Tuamotu-Gambier et Îles Australes) sur une superficie vaste comme l'Europe. À une moindre échelle mais avec des incidences de même nature, d'autres départements ou collectivités sont également caractérisées par l'émiettement de leur territoire en plusieurs sous-ensembles, leur **caractère archipélagique** : ainsi la Guadeloupe et ses îles du Sud, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna (230 km entre Wallis et Futuna/Alofi), la Nouvelle-Calédonie (îles Loyauté à l'Est de la grande terre) ou encore Mayotte.

Certains de ces **territoires sont très éloignés des grands centres de production et de distribution régionaux** ; c'est particulièrement le cas des collectivités du Pacifique. Ainsi la Polynésie française est-elle distante de plus

de 6 000 km de l’Australie, terre-continent la plus proche, ou de Los Angeles. La Nouvelle-Calédonie se situe à près de 2 000 km de Sydney et à plus de 7 200 km de Singapour.

Certains de ces territoires sont en outre en « bout de course » des routes maritimes et aériennes, mais également numériques : ainsi les trois collectivités du Pacifique.

Territoire	Distance à Paris (km)	Distance aux centres d’activité économique les plus proches (km)
Saint-Pierre-et-Miquelon	4 300	Terre neuve : 25 New-York : 1 550 Montréal : 1 800
Guadeloupe	6 800	Martinique : 180 New-York : 2 950
Saint-Barthélemy	6 750	Guadeloupe : 230 New-York : 2 750
Saint-Martin	6 700	Guadeloupe : 260 New-York : 2 700
Martinique	6 900	New-York : 3 150
Guyane	7 000	Belém : 820 Trinidad : 1 190 New-York : 4 500
Mayotte	8 000	Madagascar : 630 La Réunion : 1 410 Afrique du Sud : 2 300
La Réunion	9 300	Maurice : 200 Madagascar : 800 Afrique du Sud : 2 800
Wallis-et-Futuna	16 000	Sydney : 4 000
Nouvelle-Calédonie	16 700	Auckland : 1 800 Sydney : 1 970 Singapour : 7 250
Polynésie française	15 800	Sydney : 6 100 Los Angeles : 6 600 Singapour : 11 700

(2) Des différentiels de compétitivité pénalisants

Qu’il s’agisse des départements ou des collectivités, les économies ultramarines souffrent d’**importants différentiels de compétitivité qui freinent leur insertion dans leur environnement régional.**

Les origines de ce différentiel sont multiples : absence d’économies d’échelle, normes nationales et européennes, poids du secteur public et sur-

rémunérations rendant le secteur privé peu attractif, dépendance énergétique, dépendance aux importations de nombreux intrants, prix du foncier, qualifications inadaptées aux besoins... tout concourt à renchérir les productions locales. **Il serait d'autant plus important que la puissance publique valorise toutes les opportunités de ces territoires** en termes de filières, d'innovation, de compétitivité hors coût, de formations universitaires, ce qui suppose des investissements d'avenir qui ne sauraient être réalisés sans apport de financements nationaux.

(a) La difficulté à réaliser des économies d'échelle

Étroitesse des marchés locaux et faible compétitivité-coût à l'exportation conduisent à réaliser des **investissements aux dimensions qui ne permettent pas d'effectuer des économies d'échelle significatives**. S'agissant de produits destinés à l'exportation, ce handicap lié à la taille oriente l'activité vers les marchés de niche : il s'agit de miser sur la qualité et de valoriser les savoir-faire industriels.

Ainsi pour la production sucrière. Les acteurs du secteur, à La Réunion, développent une intense activité de recherche agronomique de sélection variétale et, en aval de l'exploitation sucrière, ont su valoriser les déchets pour faire de la bagasse une importante source énergétique. Sur une production sucrière européenne annuelle de 18 millions de tonnes, 300 000 tonnes correspondent à du sucre de canne dont 210 000 tonnes sont produites par les deux sucreries de La Réunion. Aujourd'hui, selon les données délivrées par les professionnels réunionnais, la production annuelle moyenne par sucrerie est de 172 000 tonnes dans l'Union européenne contre 105 000 tonnes à La Réunion. Par ailleurs, le coût de revient de la tonne de sucre de canne réunionnaise s'élève à 400 € contre 180 € pour le Brésil et 170 € pour la tonne de sucre de betterave de l'Union européenne¹.

(b) Le poids des normes, le coût du travail et la rareté du foncier

Les secteurs agricole et industriel mais aussi le logement sont particulièrement exposés aux surcoûts induits par les obligations normatives et la rareté du foncier.

Le développement endogène des territoires passe par un minimum d'autosuffisance, alimentaire notamment. Cette dernière nécessite l'ancrage d'exploitations agricoles et d'élevages. Cependant, de telles activités ont du mal à prendre leur essor au-delà d'une dimension vivrière du fait des surcoûts liés à la rareté du foncier utilisable et à son prix élevé, mais aussi résultant du recours obligatoire aux intrants qui ne sont, bien évidemment, pas produits sur place. Par surcroît, ces intrants doivent être conformes aux normes sanitaires et environnementales européennes ce qui interdit le plus souvent aux agriculteurs de se fournir sur des marchés de proximité. L'aide à l'équipement des exploitations est, dans ce contexte, une question de survie. En favorisant le

¹ Témoignage délivré par le président du groupe Tereos lors du déplacement à La Réunion.

développement d'une industrie agro-alimentaire et, comme à La Réunion, la structuration de filières, l'aide fiscale à l'investissement productif permet l'intégration de ces petites exploitations agricoles, si importantes pour l'emploi et le maillage du territoire, dans le processus de production.

La question de la rareté et de la cherté du foncier utilisable est commune à l'ensemble des outre-mer et constitue une cause importante de renchérissement des productions, que ce phénomène ait pour origine l'insularité et le relief ou, comme en Guyane, la « mise sous cloche » de la majeure partie du territoire afin d'en préserver la biodiversité particulièrement riche et un réseau de communications très fruste.

L'obligation de respecter quantité de normes phytosanitaires et environnementales nationales et européennes, ou répondant à des contraintes propres liées par exemple aux risques climatiques (normes sismiques ou cycloniques pour les constructions) contribue également au renchérissement des productions par rapport à celles des pays environnants souvent bien moins exigeantes.

L'exemple de la banane antillaise en est une illustration : de l'ordre de 200 000 tonnes pour la Martinique et de 50 000 tonnes pour la Guadeloupe, les exportations vers l'Union européenne représentent de 10 à 15 % de la consommation annuelle des européens dont la majeure partie est satisfaite par les importations en provenance d'Amérique latine pour près des trois-quarts ainsi que des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Le jeu combiné des réglementations européennes limitant l'usage des pesticides sur le territoire européen et les régions ultrapériphériques et la disparition des protections tarifaires envers les pays producteurs de la zone dollar où l'usage des pesticides est beaucoup plus permissif aboutissent à des distorsions de concurrence par un renchérissement relatif des productions antillaises et une minoration de leurs rendements (35 t/ha contre 50 à 60 t/ha pour la « banane-dollar »).

Comme l'a rappelé M. Jean-Pierre Philibert, président de la FEDOM, lors de son audition le 3 avril, les normes outre-mer doivent faire l'objet d'adaptation pour éviter les situations ubuesques ; il a ainsi évoqué l'exemple de l'industrie du boucanage en Guyane qui nécessitait l'importation de bois de hêtre européen alors même que la forêt guyanaise est une des plus riches au monde.

Les normes sociales et en particulier salariales, tout en étant protectrices des populations ultramarines et traduisant l'ancrage dans la République, génèrent également des différentiels de compétitivité considérables par rapport aux économies voisines. Si les comparaisons de coûts salariaux ne sont pas aisées, on peut cependant estimer qu'ils sont trois à quatre fois plus élevés à La Réunion qu'à l'Île Maurice (les représentants du secteur de l'hôtellerie rencontrés à La Réunion ont même indiqué que la rémunération d'un salarié réunionnais équivalait à celle de cinq à six salariés à Maurice) ; le même rapport peut être établi dans la zone Caraïbe entre les

coûts constatés dans les départements français d'Amérique (DFA) et ceux de Sainte-Lucie, du Surinam ou de Trinité Tobago¹. Dans les départements comme dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, les rémunérations du secteur privé subissent en outre la pression à la hausse de celles du secteur public bénéficiant de coefficients de majoration.

(c) L'éloignement et la dépendance aux approvisionnements extérieurs

Dotés de capacités de production limitées ainsi que de ressources peu diversifiées, les territoires ultramarins ont une **forte dépendance aux approvisionnements extérieurs**. Du ciment pour le secteur de la construction, aux machines-outils en passant par les produits de conditionnement des productions tels que les emballages ou les bouteilles, tout doit être importé.

Malgré le développement des énergies renouvelables, la forte dépendance énergétique impacte particulièrement les prix. Les énergies fossiles représentent en général 16 % à 20 % du montant des importations. Ainsi, les hydrocarbures et le charbon représentent-ils à eux seuls 18 % du total des importations de la Nouvelle-Calédonie en 2011, 16 % pour la Polynésie et 20 % pour la Guadeloupe.

L'éloignement et le nécessaire ravitaillement sur longues distances par voie de fret maritime ou aérien ainsi que les contraintes de stockages minimaux pour tenir compte des risques d'interruption d'approvisionnement sont générateurs de frais supplémentaires. **Ces surcoûts pourraient être minorés par un développement de l'insertion régionale** des territoires mais normes et habitudes de consommation font de l'hexagone et de l'Union européenne des interlocuteurs largement privilégiés. Cependant, les volumes d'échange entre l'UE et l'hexagone et, d'une part et surtout, les collectivités du Pacifique, d'autre part et dans une moindre mesure, les départements de l'Océan indien, ont tendance à se contracter au profit d'une diversification des partenaires commerciaux.

¹ Avis n° 299 (2002-2003) de Mme Valérie LÉTARD, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 15 mai 2003.

Territoire	Principales provenances des importations (en % du total en 2011)	Principales destinations des exportations (en % du total en 2011)
Saint-Pierre-et-Miquelon	Canada : 57 France : 35	UE : 54
Guadeloupe	UE : 62, dont France : 52 Amérique du Nord : 11,7 Caraïbe : 6,5	DFA, Saint-Barthélemy et Saint- Martin : 45 France hexagonale : 42 UE : 9 Caraïbe : 1
Martinique	UE : 80, dont France : 53 Amérique du Nord : 9,1	Guadeloupe et Guyane : 44,9 France hexagonale : 44,8
Guyane	France : 39,9, dont 10 pour Guadeloupe et Martinique Trinité-et-Tobago : 5,7	UE : 76,2, dont France : 50 DFA : 8,8
Mayotte	UE : 62, dont France : 44 Asie : 21 Océan indien : 5	Océan indien : 50 France hexagonale : 28
La Réunion	UE : 62,7, dont France : 50 Singapour : 10 Chine : 5 Océan indien (Maurice et Afrique du Sud) : 3,7	France hexagonale : 33 Mayotte : 9 Madagascar : 6
Nouvelle-Calédonie	UE : 38, dont France : 22 Chine : 10 Singapour : 15 Australie : 10	UE : 28, dont France : 17 Japon : 19 Australie : 13 Taïwan : 11
Polynésie française	UE : 41, dont France : 26 Singapour : 15,4 États-Unis : 10 Chine : 9,5 Nouvelle-Zélande : 8,2	Hong-Kong : 27,2 Japon : 21 France : 20,2 États-Unis : 14,6

Source : IEOM-IEOM 2012 et calculs effectués à partir de cette source.

(3) Des équipements structurants de transport d'une importance vitale

Dans l'ensemble des outre-mer, la problématique des transports et des équipements structurants est extrêmement prégnante. Qu'il s'agisse des communications vers l'extérieur ou des communications intérieures, l'aménagement de réseaux de transports et leur maintien constitue un véritable défi. **La desserte extérieure est une condition de survie et l'aménagement des territoires doit surmonter les difficultés de configuration géographique :** dispersion des îles polynésiennes sur une superficie vaste comme l'Europe, immensité forestière guyanaise, étroitesse des littoraux

insulaire. Le développement économique est donc tributaire de la réalisation et de l'entretien de voies de communication aériennes, maritimes et terrestres dont le coût est nécessairement élevé. Rentabilité économique des équipements et exigence de continuité territoriale sont difficilement conciliables.

Les aménagements, qu'il s'agisse de la construction d'une piste d'atterrissage ou d'une route littorale, **supposent souvent des choix audacieux et des investissements très coûteux.**

Ainsi, en matière d'équipements routiers, la route des Tamarins mise en service en 2009 à La Réunion qui permet le développement économique du sud de l'île ou la future route du littoral dont les travaux devraient bientôt commencer et pourrait être couplée avec un réseau de transports collectifs. Cette dernière, entre Saint-Denis et La Possession, suivra un itinéraire stratégique reliant le port de commerce à la capitale administrative et à l'aéroport international Roland Garros ; afin de l'éloigner des éboulements de la falaise qui souvent paralyse le trafic actuel, elle comportera une combinaison de digues et de viaducs en mer et devra être conçue pour résister à des houles cycloniques centennales.

Le trafic routier insulaire est en effet souvent problématique avec des réseaux peu développés, fortement exposés aux aléas climatiques et saturés sous l'effet conjugué du développement embryonnaire des transports publics, d'un parc automobile en croissance constante et, bien souvent, de la concentration des zones d'activité. L'engorgement croissant du réseau routier martiniquais, notamment dans l'agglomération de Fort-de-France en est une illustration.

Les aménagements portuaires sont également déterminants pour l'approvisionnement des outre-mer et nécessitent de lourds investissements. Si les infrastructures portuaires connaissent d'importantes évolutions en Martinique (projet d'extension du terminal de la Pointe des Grives pour développer le trafic de transbordement afin de tenir compte de l'ouverture du troisième jeu d'écluses du Canal de Panama ; extension de l'apponement de la Pointe Simon pour l'accueil des paquebots de croisière de nouvelle génération) et en Guadeloupe (Grand Projet de Port), il n'existe que deux ports capables d'accueillir cargos et paquebots en Polynésie, celui de Papeete et celui d'Uturoa aux Îles-sous-le-Vent réalisé en 2000. L'archipel de la Société constitue donc le centre de redistribution des produits importés vers le reste de la Polynésie, ce qui renchérit l'approvisionnement des archipels et freine leur développement.

En Guyane, le port de Dégrad-des-Cannes qui constitue le point de transit de la quasi-totalité (98,5 %) du fret guyanais, est accessible à partir d'un chenal de 15 km qui nécessite un dragage permanent. L'amélioration des infrastructures portuaires est un objectif prioritaire du contrat de plan État-région. Avec un trafic aérien irrégulier et onéreux, la desserte des populations

de l'intérieur s'effectue essentiellement par transport fluvial, les fleuves étant les principales voies de pénétration.

Les équipements aéroportuaires revêtent également une importance névralgique. Concernant la desserte intérieure, leur existence est d'autant plus cruciale que le territoire est plus morcelé et dispersé (Polynésie française avec plus d'une cinquantaine d'aérodromes mais des équipements souvent très sommaires, un seul accueillant le trafic international) ou vaste et difficilement franchissable autrement que par la voie des airs (Guyane avec 8 aérodromes dont les pistes sont progressivement bétonnées pour améliorer la sécurité, ainsi Grand Santi en 2010 et Camopi en 2011).

Outre les moyens de communication traditionnels, le développement économique passe aussi aujourd'hui par l'accès au transport numérique. Or, là encore et en dépit des progrès importants accomplis, les outre-mer accusent un retard certain. La **fracture numérique** y est à **résorption lente** et les coûts d'utilisation, en raison du faible nombre d'opérateurs, majorés. Ainsi la liaison internet en haut débit n'est-elle arrivée en Polynésie qu'en septembre 2010 avec la mise en service du câble sous-marin Honotua. L'accès au haut débit est encore plus récent pour Mayotte : avril 2012 avec le câble Lion 2, prolongement du câble reliant Maurice à Madagascar en passant par La Réunion.

b) Un tissu économique dominé par les PME-TPE et un développement économique fondé sur un petit nombre de secteurs d'activité porteurs

Dans les outre-mer, le tissu économique est majoritairement constitué de très petites entreprises (TPE), voire de micro-entreprises¹, et de petites et moyennes entreprises (PME). Les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) y sont peu implantées.

Selon une étude de l'AFD relative aux entreprises des DOM², si la composition du tissu économique n'y est pas fondamentalement différente que dans l'hexagone, avec **plus de 90 % de micro-entreprises**, dont une part de PME légèrement supérieure (9,5 % contre 9,1 % en 2007), ces dernières génèrent en moyenne 51,5 % de la valeur ajoutée contre 31,5 % pour leurs homologues hexagonales, du fait de la faiblesse relative du nombre de grandes entreprises, notamment dans le secteur industriel.

Ainsi à La Réunion, en 2010, les 36 200 micro-entreprises emploient plus de 28 400 salariés, soit 30 % des salariés contre 20 % au niveau national. Les quelque 1 500 PME quant à elles sont les plus gros employeurs avec plus

¹ Une micro-entreprise occupe moins de 10 personnes et son chiffre d'affaires n'excède pas 2 millions d'euros.

Une PME emploie entre 10 et 250 salariés et son chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros.

² AFD, juin 2012, « Une entreprise dans un DOM : est-ce que cela change la donne ? Une analyse comparative des entreprises des DOM et de métropole », par Vincent Caupin et Bertrand Savoye.

de 33 200 salariés, soit 35 % des salariés. Les PME sont majoritaires dans les activités de services aux entreprises et dans l'industrie. Au total, les TPE-PME, soit 94 % des entreprises en 2008, emploient les deux tiers des effectifs salariés. Du point de vue du statut juridique, les personnes physiques sont majoritaires (59 %), soit environ 10 points de plus que pour la moyenne française¹.

Les ETI et les grandes entreprises sont en revanche peu implantées dans le tissu économique réunionnais : elles occupent un tiers des salariés contre la moitié pour la France entière. Les grandes entreprises s'imposent dans les secteurs de la finance, des assurances et de la distribution d'électricité tandis que les ETI dominent les activités immobilières.

En Nouvelle-Calédonie, selon les statistiques pour 2008, les entreprises sans salarié représentent 79 % du nombre total d'entreprises ; l'ensemble des TPE porte cette proportion à 96 %. En y adjoignant les entreprises de 10 à 250 salariés, on atteint 99,8 %². Pour la Polynésie, ce sont 88 % des entreprises qui emploient une ou deux personnes en 2011³ ; ce sont majoritairement des entreprises du tertiaire implantées dans les îles de la Société (91 % des entreprises).

Les données disponibles pour la Martinique confirment ce constat (statistiques pour 2005) avec 75,5 % des entreprises qui n'ont aucun salarié et 96 % qui en ont moins de dix⁴.

Cette atomisation du tissu entrepreneurial et l'importante proportion d'entreprises n'ayant pas opté pour la forme personne morale traduisent le poids des secteurs traditionnels, si important pour le maillage territorial, mais aussi la montée en puissance continue des activités tertiaires qui se développent notamment dans le sillage de « locomotives » industrielles telles que le secteur du nickel en Nouvelle-Calédonie ou la filière agroalimentaire à La Réunion. Le bâtiment et les travaux publics constituent également un secteur porteur et une source d'irrigation des économies ultramarines.

c) Un accès plus restreint et plus onéreux au crédit bancaire

Sans que des données statistiques précises viennent mesurer le phénomène pour le tissu entrepreneurial des différents territoires – nouvelle illustration du caractère lacunaire des outils d'évaluation –, il est communément reconnu que **les entreprises ultramarines souffrent d'insuffisance de fonds propres, ce qui restreint leur accès au crédit.**

¹ Étude CEROM, avril 2011, « Les entreprises à La Réunion, 2000-2008 ».

² Étude CEROM, avril 2011, « Les entreprises de Nouvelle-Calédonie ».

³ Étude ISPF, Points forts de la Polynésie française, Bilan : les entreprises polynésiennes en 2011.

⁴ Étude CEROM, juin 2007, « Les entreprises en Martinique ».

Mais d'autres freins sont également à prendre en compte tels que la **concentration de l'offre bancaire** et des **tarifs supérieurs** intégrant un taux de risque majoré.

Ainsi le marché du crédit aux entreprises à La Réunion est-il fortement concentré, les trois principaux établissements captant 63 % de l'activité. Si les conditions débitrices offertes aux entreprises s'améliorent sur longue période, le coût du crédit reste à La Réunion supérieur à ce qu'il est dans l'hexagone. La diminution tendancielle et continue du taux de créances douteuses a été contrariée par la crise qui a éclaté en 2008 et la cotation « Banque de France » des entreprises réunionnaises montre que la part de celles qui possèdent une structure financière jugée solide est plus faible alors que la part des cotes les plus défavorables est plus élevée¹.

L'étude sur les entreprises martiniquaises² indique que du fait d' « *un marché plus étroit, un niveau de risque plus important qui se manifeste par des taux de créances douteuses sensiblement supérieurs et des coefficients d'exploitation élevés pour les banques martiniquaises* », le coût du crédit reste supérieur à celui offert dans l'hexagone, le différentiel restant stable pour les taux de concours à moyen et long terme, de l'ordre de deux points. L'étude précise que « *les crédits octroyés aux entreprises coûtent moins cher en Martinique qu'en Guyane mais plus cher qu'à La Réunion* ».

Selon le témoignage de la FEDOM, « *le taux moyen des crédits aux entreprises est de l'ordre de 100 points de base supérieur à celui constaté en métropole* ».

2. L'outil fiscal de soutien à l'investissement productif : une fonction de compensation et un vecteur de solidarité nationale

Puisant leur origine dans la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, les aides fiscales de soutien à l'investissement en outre-mer ont connu maintes modifications, dont les deux principales dernières en date résultent de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dite loi Girardin, et de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite LODEOM.

Trois dispositions du code général des impôts (CGI) fondent ces dispositifs fiscaux, un quatrième à vocation patrimoniale s'étant en grande partie éteint le 31 décembre 2012 (**article 199 undecies A** instituant une réduction d'impôt sur le revenu pour tout contribuable achetant outre-mer un immeuble neuf afin de l'habiter ou le louer pendant 5 ans ; ce dispositif a encouragé la construction de logements du secteur libre et du secteur à loyers de type intermédiaire). Les trois principales dispositions fondant l'incitation fiscale à l'investissement outre-mer sont actuellement :

¹ Étude CEROM, avril 2011, « *Les entreprises à La Réunion, 2000-2008* », *op.cit.*

² *Ibid.*

– l’**article 199 undecies B** du CGI qui offre aux contribuables une réduction de leur impôt sur le revenu au titre des investissements productifs qu’ils financent dans les outre-mer. L’investissement réalisé est loué à l’exploitant pendant 5 ans avant de lui être rétrocédé à un montant préférentiel, ces modalités de rétrocession venant réduire le gain fiscal réel du contribuable¹.

– l’**article 199 undecies C** qui permet de réduire l’impôt sur le revenu des contribuables qui financent la construction de logements sociaux outre-mer, logements destinés à la location sociale ou très sociale ou à l’accession sociale à la propriété. Contrairement à l’article 199 *undecies A* en extinction, l’article 199 *undecies C* ne débouche pas pour le contribuable sur une acquisition patrimoniale.

– l’**article 217 undecies** qui permet aux entreprises assujetties à l’impôt sur les sociétés de déduire de leur résultat imposable la moitié du montant des investissements réalisés outre-mer au titre des articles 199 *undecies A*, *B* ou *C*. Il peut donc s’agir d’investissements productifs mais également de construction de logements à usage locatif. En vertu de l’article 217 *undecies*, l’investissement peut aussi prendre la forme de souscriptions au capital de sociétés de développement régional des DOM.

Les investissements visés précédemment doivent être réalisés dans l’un des 5 DOM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion), l’une des 5 collectivités (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna) ou en Nouvelle-Calédonie. Pour les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, qui disposent de l’autonomie fiscale, le dispositif fiscal national peut être complété par un dispositif fiscal territorial ; c’est aujourd’hui le cas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

a) Un mécanisme de drainage de l’épargne efficace au service des économies ultramarines

(1) Des mécanismes efficaces de captation de l’épargne à injecter dans les économies via l’investissement

Les dispositifs fiscaux de soutien à l’investissement dans les outre-mer permettent de **mobiliser l’épargne disponible au service des économies locales** en complément des aides publiques constituées par les subventions nationales ou européennes. Leur poids relatif est tout à fait substantiel et ils ont activement contribué à soutenir l’activité dans les outre-mer au cours des deux décennies 1990 et 2000.

À titre d’exemple et à défaut de statistiques globales pour l’ensemble des outre-mer, les aides fiscales à l’investissement productif ont représenté en 2008 43 % de tous les instruments d’aide publique en faveur des entreprises calédoniennes et 15,5 % de la formation brute de capital fixe. En outre, près de

¹ Voir descriptif des mécanismes fiscaux en annexe 1.

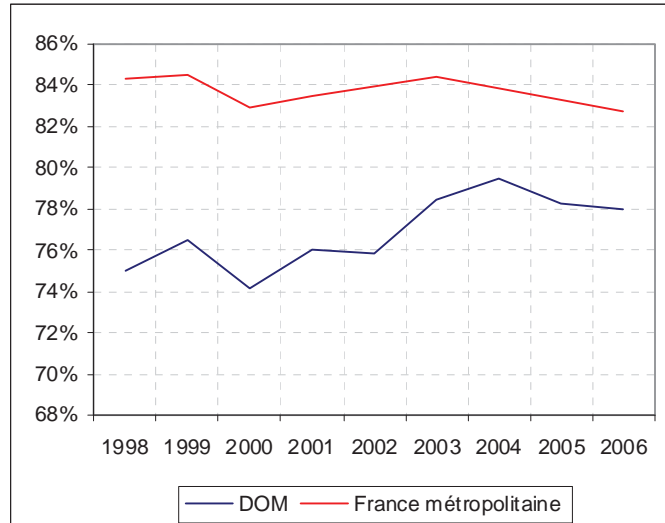
la moitié des investissements concernaient le logement¹ alors que le BTP représente 12 % de la valeur ajoutée créée. Sur 10 ans (2000-2010), ce secteur a généré 4 500 emplois.

Bien qu'aucune étude statistique ne permette de mesurer précisément leur poids relatif dans le mouvement de progression de l'investissement dans les outre-mer, la contribution des dispositifs d'incitation fiscale et de drainage de l'épargne extérieure au service du rattrapage par rapport à l'hexagone est certaine.

Selon une étude du projet Comptes économiques rapides pour l'outre-mer (CEROM), cette facilité s'est traduite dans les DOM par un taux d'investissement (FBCF/VA) des sociétés non financières particulièrement soutenu avec, sur la période 2002-2007, 22,3 % à La Réunion, 25,3 % en Guadeloupe, 26,3 % en Guyane et 29,1 % en Martinique, contre 18,3 % pour la moyenne des entreprises françaises².

En outre, **les flux défiscalisés** en rendant possible l'investissement **ont permis aux entreprises de répondre de mieux en mieux à la demande intérieure**. Ainsi la FEDOM a-t-elle transmis au groupe de travail l'illustration suivante concernant les DOM pour la période 1998-2006 :

Évolution de la part de marché des entreprises locales dans la satisfaction de la demande intérieure (secteur marchand)



Source : INSEE (comptes économiques et nationaux) et calculs des auteurs

(2) Une aide certaine et rapidement mobilisable

Pour l'ensemble des projets d'investissement éligibles relevant de la procédure dite « du **plein droit** », c'est-à-dire celle qui n'est pas soumise à

¹ Source : livret « Développement endogène, création d'emploi et aménagement du territoire en Nouvelle-Calédonie : la défiscalisation en projets » établi par les CCEF de Nouvelle-Calédonie.

² Étude CEROM, avril 2013, Bilan macroéconomique de La Réunion 2000-2010 – Une crise conjoncturelle ou les limites d'un modèle de croissance ?

agrément mais relève d'un simple système déclaratif, **la levée de financements** par le biais de l'aide fiscale **peut être très rapide**, de l'ordre d'une quinzaine de jours. Sont ici concernés les projets de taille modeste et simples à mettre en œuvre comme des achats de biens d'équipement. **Aucun autre dispositif d'aide, subvention ou crédit d'impôt, n'est susceptible d'offrir une telle souplesse, une telle réactivité.**

Par ailleurs, le montant des fonds drainés n'est pas sujet à refaction contrairement à ce qui peut se produire dans la mise en œuvre d'une procédure de subvention où il arrive fréquemment que le montant d'aide soit revu à la baisse longtemps après le bouclage du plan de financement.

b) Un palliatif au manque de fonds propres, un levier pour l'accès au crédit bancaire et un instrument de sécurisation des projets

(1) Un levier pour accéder au crédit bancaire

Pas d'investissement sans fonds propres : un apport initial est nécessaire pour déclencher la décision de prêt bancaire ; or, la grande majorité des entreprises ultramarines ne dispose pas de fonds propres et sont sous-capitalisées.

À l'unisson, **les interlocuteurs rencontrés ont affirmé avec force que, sans défiscalisation, très peu de projets verraient le jour.**

Les flux défiscalisés, considérés comme des fonds propres, jouent un rôle déterminant. En outre, ils ne rentrent pas dans l'assiette imposable puisque le bien n'entre pas immédiatement dans le patrimoine de l'exploitant à qui il est loué pendant la durée du portage puis rétrocédé à l'issue de la période à prix préférentiel fixé initialement, et ne sont donc pas déduits de l'assiette éligible à l'aide locale qui vient alors majorer l'effet de levier en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie dans des secteurs ciblés comme prioritaires.

L'aide fiscale à l'investissement est par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, un mécanisme très réactif pour les investissements d'un montant modeste, non soumis à agrément : les fonds sont dans ce cas versés sous quinzaine. Aucun autre dispositif ne peut égaler une telle réactivité.

L'effet de levier est propre à l'aide fiscale, « argent frais » disponible rapidement, alors que la subvention ne peut jouer un rôle similaire ; son versement intervient tardivement et son montant est parfois revu à la baisse alors même que le plan de financement est arrêté et que la réalisation de l'investissement a commencé. L'aide fiscale offre une meilleure visibilité : son montant est certain et son versement précoce.

Le crédit d'impôt ne présente pas, lui non plus, des avantages équivalents et doit être particulièrement disqualifié en matière de financement des investissements des petites entreprises, qui sont les plus nombreux. Quand bien même il est susceptible de se matérialiser en un versement pour l'entreprise dont l'impôt est nul, ce versement serait

logiquement concomitant de l'échéance fiscale principale et ne coïnciderait pas nécessairement avec le calendrier de l'investissement à réaliser, sauf à prévoir la mise en place de mécanismes de préfinancement, évidemment eux-mêmes coûteux et donc de nature à minorer l'attractivité du crédit d'impôt. **Aux coûts d'intermédiation du système actuel**, qui couvrent à la fois les frais de collecte des fonds auprès des contribuables, les frais de montage des dossiers d'investissement et les frais d'accompagnement des projets et de portage, **se substitueraient le coût du préfinancement**, coût de prêts relais souvent onéreux et **qui ne seraient pas la contrepartie d'un accompagnement technique pourtant indispensable à la viabilité et au développement des projets** qui excèdent le simple achat d'un équipement productif.

Enfin, le crédit d'impôt ne serait **pas applicable dans les collectivités dotées de l'autonomie fiscale** où il faudrait imaginer des dispositifs alternatifs qui passeraient nécessairement par un mécanisme de subventionnement budgétaire sur la base de contrats conclus par ces collectivités avec l'État.

(2) Un instrument de sécurisation des projets sous agrément

Globalement, en 2012, selon les données transmises le 16 mai 2013 par la DÉGÉOM, **les projets soumis à agrément ont représenté les deux tiers du total des investissements ayant bénéficié de la défiscalisation**. La procédure d'agrément concerne les projets les plus onéreux mais aussi les plus complexes. Or, le taux de sinistre paraît tout à fait résiduel pour ces dossiers.

Méticuleusement étudiés par l'administration fiscale, ils sont montés par des intermédiaires qui, rémunérés « au succès » ont tout intérêt, y compris pour ménager leur crédibilité auprès des banques locales avec lesquelles ils négocient les prêts, à ce que l'investissement soit pérenne. L'expertise de ces intermédiaires collecteurs-monteurs-accompagnateurs est donc essentielle : elle constitue une garantie de viabilité et un facteur de longévité des projets sur la durée du portage, soit 5 années.

c) Un abaissement du coût de l'investissement pour contrebalancer les surcoûts

Cet avantage incitatif à l'investissement constitue une forme de **compensation partielle des surcoûts qui obère l'attractivité des territoires**. Les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement ont pour effet d'abaisser le coût de l'investissement et donc de produire à coûts réduits.

Tous les handicaps décrits précédemment (étroitesse des marchés, éloignement et isolement, différentiels de compétitivité) génèrent des surcoûts : le coût de l'investissement est ainsi majoré selon le type de secteur ou de projet de 30 % à 50 %. À lui seul, le coût du fret pèse lourd :

ainsi, en France hexagonale, la part du transport est environ de 3 % de la valeur CAF alors qu'en Polynésie française elle représente 12 %¹.

Or, selon les témoignages concordants recueillis dans les réponses aux questionnaires, lors du déplacement à La Réunion et pendant la visioconférence organisée avec la Nouvelle-Calédonie, la réduction de coût résultant de l'aide fiscale à l'investissement serait de l'ordre de 25 % à 30 %.

Au dire des professionnels du tourisme de La Réunion, il n'y aurait pas de projet hôtelier sur l'île sans la défiscalisation : 1 € investi dans l'hexagone équivaut à 1,35 € ou 1,40 € investi à La Réunion du fait des surcoûts. Parallèlement, le revenu moyen par chambre est environ 20 % inférieur à celui d'une prestation équivalente dans l'hexagone du fait de la pression à la baisse exercée par les autres destinations de la zone, l'Île Maurice en particulier.

L'apport de la défiscalisation redonne du sens économique à l'investissement en compensant une partie des surcoûts. La dépense fiscale peut ainsi s'analyser comme l'expression d'une solidarité nationale.

Une illustration éloquent de cet effet de compensation a été fournie au groupe de travail lors d'une visite sur le terrain à l'occasion du déplacement à La Réunion. Elle concerne la construction d'une usine d'aliments pour animaux (projet Petfood) qui permet de recycler les déchets d'abattoirs dont la destruction était coûteuse. Les fonds défiscalisés ont contribué au financement à hauteur de 1 800 000 €, le projet prévoyant la création de 8 emplois directs à la mise en exploitation à l'automne 2013, effectif porté à 15 la troisième année.

¹ ISPF, *Points forts de la Polynésie française, Études, « Le fret international en Polynésie française de 2000 à 2011 ».*

USINE D'ALIMENTS POUR ANIMAUX DOMESTIQUES À LA RÉUNION (PETFOOD)

Nature	Montant HT Réunion	Surface	m ² prix achat	m ² prix métropole	Montant HT Métropole	Coûts supplémentaires environnement/État/
Terrain	535 600 €	5 202	102,96 €	30,00 €	156 060 €	379 540 €
<i>Différence de coût avec la métropole - terrain industriel très cher en raison de l'absence de disponibilité foncière 3 ans de recherche pour trouver ce terrain</i>						
Achat bâtiment à rénover	949 500 €	1 800	490,47 €		949 500 €	non valorisée
<i>Coût cher difficilement négociable, mais correct en local</i>						
Bassin d'orage	250 000 €					250 000 €
<i>Demande de la mairie en raison de l'absence de point d'eau et d'un réseau d'évacuation insuffisant</i>						
Bâtiment et réhabilitation	3 561 942 €				2 784 385 €	777 557 €
<i>Supplément de 30 % en moyenne pour construction anti-cyclonique pour vent de + 200 km/h Conséquences : grosses section de poutre et matériaux, fondations importantes contre soulèvement</i>						
Étude + suivi chantier	699 087 €			6 000 000	300 000 €	100 000 €
<i>8 % en moyenne sur métropole - absence de bureau d'étude en local Conséquence : frais de déplacement et de séjour payés par l'entreprise nombreuses études demandées - y compris foudre qui n'existe pas à Cambaie partie de législation métropole des constructions non adaptée à la Réunion</i>						
Process	1 306 672 €				1 266 672 €	43 520 €
<i>Déplacement des spécialistes depuis l'UE, pas de compétence locale dans la construction process</i>						
Charpente cellule	462 000 €				452 000 €	12 000 €
<i>Déplacement des spécialistes depuis l'UE, pas de compétence locale dans la construction process surcoût pour construction cyclonique 30 %</i>						135 600 €
Sécheur/refroidisseur	179 000 €				164 000 €	15 000 €
<i>Déplacement des spécialistes depuis l'UE, pas de compétence locale dans la construction process</i>						
Électricité-pesage-automatisme	765 214 €				730 214 €	50 040 €
<i>Technologie française de haute précision déplacement des spécialistes depuis l'UE, pas de compétence locale dans la construction process</i>						
Ensacheuse	250 000 €				230 000 €	20 000 €
<i>Déplacement des spécialistes depuis l'UE, pas de compétence locale dans la construction process</i>						
Traitement des odeurs	134 038 €				128 038 €	134 038 €
<i>Demande faite par le voisinage et la DAAF du fait de la densité de population</i>						
Tuyauterie inox	120 000 €					120 000 €
<i>Connexion de toutes les machines au traitement des odeurs</i>						
Frais d'approche	287 725 €				- €	287 725 €
<i>Coût de la logistique, taxes, octroi de mer, et de surestaries</i>						
Coût du projet	9 500 778 €				7 160 869 €	2 325 220 €

Il est noté que la défiscalisation ne prend en base le coût d'achat des bâtiments à rénover.

Cet exemple concret permet de dresser un inventaire de surcoûts liés aux exigences normatives et notamment à la sécurisation des installations face aux risques naturels, à l'absence de compétences techniques locales dans un

certain nombre de domaines, à la cherté du foncier et aux frais d'approche pour l'importation des matériels et matériaux.

La base éligible à la défiscalisation était de 8 551 278 € le coût d'achat du bâtiment à rénover ayant été exclu. Les flux défiscalisés ont permis de financer le projet à hauteur de 19 % de son coût total alors que les surcoûts représentent 24,5 % de ce montant. La défiscalisation ne compense qu'une partie des surcoûts qui représentent une majoration de 32,5 % pour un projet identique réalisé dans l'hexagone.

Au-delà de la compensation des surcoûts, sans doute faudrait-il aussi faire de cette aide fiscale un outil de réduction des différentiels de compétitivité à travers le développement de la coopération économique régionale. Utilisée, moyennant une procédure d'agrément spécifique et des contrôles renforcés, dans le cadre de projets implantés dans d'autres pays de la zone, elle permettrait d'ouvrir les économies locales sur leur environnement immédiat et de **promouvoir une véritable insertion régionale.** Tel est notamment le cas pour La Réunion et Mayotte qui pourraient intensifier leurs relations économiques avec leurs partenaires que sont l'Île Maurice, les Seychelles, les Comores ou Madagascar, et partir à la conquête de nouveaux marchés qui risquent d'être bientôt captés par les acteurs dynamiques que sont la Chine et l'Inde.

B. UN OUTIL FISCAL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT, MOTEUR ESSENTIEL DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER

Si de nombreux rapports, de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances notamment, ont mis l'accent sur le coût budgétaire des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, tout en relevant certaines dérives, **aucun rapport officiel ne s'est intéressé à l'impact réel de ces dispositifs sur l'économie des outre-mer.**

Tout au long de ses travaux, le groupe de travail a donc souhaité entendre les acteurs économiques des outre-mer afin d'appréhender les effets de ces dispositifs : au terme de ses travaux marqués par de nombreuses auditions, un déplacement à La Réunion et une visioconférence avec le gouvernement et les socioprofessionnels de la Nouvelle-Calédonie, il apparaît que l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est un instrument permettant de répondre aux besoins vitaux des outre-mer ainsi qu'un outil de dynamisation de leur développement économique.

1. Un instrument permettant de répondre aux besoins vitaux des outre-mer

a) Un poids décisif dans la réalisation des grands équipements structurants et le maintien d'une continuité territoriale effective

Comme l'indique l'Association des chambres de commerce et d'industrie des outre-mer (ACCIOM), **l'aide fiscale à l'investissement outre-mer a permis de financer « des infrastructures publiques essentielles à l'aménagement du territoire (câble sous-marin de télécommunication, adduction d'eau, assainissement, flottes d'avions pour la desserte locale ou internationale, navires de transport de fret ou de passagers, bus de transport public...) »¹.**

L'aide fiscale est ainsi indispensable à la réalisation de certains projets qui ont été portés à la connaissance du groupe de travail. Il en est ainsi de la **modernisation du port de Mayotte**, portée par la CCI du département. Ce projet vise, comme l'indique le président de la CCI, « *a minima [à] lui permettre de faire face à sa croissance naturelle et à l'augmentation du trafic pour le développement de l'île et, d'après nos prévisions et nos souhaits, [à] devenir par ailleurs un « hub régional », place portuaire stratégique dans le canal du Mozambique* »². Il pourrait permettre la création de plus de 1 500 emplois et serait déterminant pour la création d'activités et de richesses.

Au vu de la situation exsangue des collectivités territoriales mahoraise, l'aide fiscale à l'investissement outre-mer devrait permettre, si les agréments sont accordés, de financer ce projet. Sans l'apport de cette aide fiscale, la modernisation du port de Mayotte ne pourra être réalisée.

Au-delà de cet exemple, vos rapporteurs relèvent, au terme des travaux du groupe de travail, que **l'aide fiscale à l'investissement outre-mer joue un rôle essentiel dans le secteur aérien, permettant ainsi d'assurer une continuité territoriale effective.**

L'exemple le plus éloquent est celui de la **compagnie Air Tahiti**, dont le groupe de travail a entendu le président-directeur général, M. Christian Vernaudon.

Cette compagnie, qui compte une flotte de 10 avions ATR et environ un millier d'agents, constitue un **outil essentiel de l'équilibre territorial de la Polynésie française.**

Il s'agit en effet de la seule compagnie assurant des vols aériens domestiques en Polynésie. Elle dessert 45 îles en dehors de Tahiti, avec un réseau unique, caractérisé par la taille réduite des populations desservies : 14 de ces îles comptent ainsi moins de 300 habitants, 18 entre 300 et 1 000 habitants, 10 entre 1 000 et 3 000 habitants. Les distances parcourues

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Contribution écrite transmise au groupe de travail.

sont hors norme puisqu'elles correspondent à la superficie du continent européen : la ligne la plus longue, qui relie Tahiti aux Tuamotu de l'Est, couvre une distance équivalente à celle séparant Paris de la Mer noire.

La desserte de certaines de ces îles, à l'exemple de dix-sept des Tuamotu, **est structurellement déficitaire** : ce déficit est assumé par la seule compagnie, sans participation du territoire.

Dans ce contexte, l'aide fiscale à l'investissement outre-mer joue un rôle majeur. Elle a permis à la compagnie de développer sa flotte, passée de 4 ATR en 1988 à 10 ATR aujourd'hui. L'ensemble de ces appareils ont en effet été financés grâce à l'apport de l'aide fiscale. Celle-ci *« permet à la fois d'apporter une solution à la constitution de tours de table pour le financement d'équipements productifs lourds (en l'occurrence des avions français) mais aussi (...) une réduction des coûts de production et donc des prix de vente de 5 à 6 % dans le cas du transport aérien domestique »*¹.

L'aide fiscale devrait également soutenir le développement de la compagnie au cours de la prochaine décennie. Air Tahiti s'est en effet fixé plusieurs objectifs, dont celui de *« pérenniser la desserte régulière de toutes les îles de la Polynésie française accessibles aux ATR et (...) permettre ainsi de sauver une condition capitale de la survie économique et sociale des collectivités ainsi desservies »*².

À cette fin, la compagnie doit procéder au renouvellement de sa flotte, pour des raisons économiques, les coûts de maintenance croissant avec l'âge de la flotte, mais aussi de sécurité, car la compagnie exerce dans un environnement très difficile (longueur et état des pistes notamment).

Sans l'aide fiscale, le renouvellement de la flotte serait particulièrement difficile puisque *« des financements classiques conduiraient à augmenter le poste coût flotte de 60 à 70 % et le niveau de nos prix de revient globaux de + 5 à + 6 % par an. Ceci remettrait en cause le modèle économique actuel et les objectifs en matière de pérennisation des dessertes, de politique tarifaire et de politique de l'emploi »*³.

L'aide fiscale à l'investissement est **tout aussi incontournable pour la compagnie réunionnaise Air Austral**, dont le groupe de travail a rencontré les dirigeants lors de son déplacement à La Réunion.

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer a permis à la compagnie, dont le personnel est basé à La Réunion, de réaliser de nombreux investissements et d'agrandir sa flotte. Depuis 1990, 8 appareils ont ainsi été pris en location par la compagnie puis acquis, dont un ATR 72-500 en 2008, un autre appareil de ce type en 2009 et deux Boeing 737-800 en 2010.

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Contribution écrite transmise au groupe de travail.

³ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

Grâce à ces investissements, **les effectifs de la compagnie ont fortement progressé**, passant de 126 personnes en 1995 à 526 en 2005 puis 837 en 2009. Par ailleurs, l'activité d'Air Austral a également fortement cru pour atteindre plus de 500 000 passagers transportés sur le réseau régional et un peu moins de 500 000 sur le réseau long courrier de la compagnie.

LA PROGRESSION DE L'ACTIVITÉ D'AIR AUSTRAL

	1991	1998	2003	2008	2013
Trafic régional	26 000	340 000	396 000	487 000	527 000
Part de marché du trafic régional	8 %	56 %	59 %	68 %	64 %
Trafic long courrier	-	-	133 000	324 000	474 000

Source : Air Austral

Comme l'indique la compagnie, « **la croissance observée sur la desserte régionale (notamment celle de et vers Mayotte), tant en termes de volumes de trafic que de parts de marché a été rendue possible par l'agrandissement de la flotte avion financée par la défiscalisation** »¹.

Au-delà des exemples d'Air Tahiti et Air Austral, vos rapporteurs relèvent que, d'après les informations transmises par le Président du conseil territorial de **Saint-Pierre-et-Miquelon**, parmi les six sociétés de l'archipel ayant bénéficié des dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer sur la période 2004-2012, on compte une société de transport maritime, pour un investissement de 6,6 millions d'euros réalisé en 2004, et une société de transport aérien, pour un investissement de 11,6 millions d'euros réalisé en 2008².

Si l'aide fiscale à l'investissement joue donc un rôle majeur en soutien à la continuité territoriale, elle contribue également à la **réduction de la fracture numérique**.

L'aide fiscale à l'investissement a contribué au **financement du câble Honotua en Polynésie française** en mars 2010, permettant ainsi à la collectivité de disposer d'une liaison internationale par fibre optique assurant la transmission d'une grande quantité d'information sur de très longues distances et à haut débit.

Ce câble comprend un réseau domestique reliant Bora Bora à Raiatea, Huahine, Moorea et enfin Tahiti et une liaison internationale connectant Tahiti à Hawaï. D'après les données communiquées par la Délégation générale à

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Cf. contribution écrite transmise au groupe de travail.

l'outre-mer (DéGéOM), ce projet a permis la création de plus de 900 emplois. Il a en effet ouvert la voie au développement de l'économie numérique dans la collectivité.

De la même façon, l'aide fiscale a permis le financement, à Mayotte, du projet de câble sous-marin « LION 2 » en fibre optique permettant de relier Madagascar au Kenya.

Vos rapporteurs soulignent que **les câbles numériques sont indispensables au développement du secteur des technologies de l'information et de la communication dans les outre-mer**. Lors de son déplacement à La Réunion, le groupe de travail a ainsi pu rencontrer l'Association réunionnaise des technologies de l'information et de la communication (ARTIC) qui a souligné qu'un tissu dynamique de TPE et de PME s'était structuré dans ce secteur, bénéficiant des câbles numériques, même si les câbles actuels sont jugés insuffisants. Sans l'aide fiscale à l'investissement, ce secteur n'aurait pu se développer et certains opérateurs, tel l'opérateur local Mobius – dont le groupe de travail a pu rencontrer les dirigeants lors de son déplacement – n'auraient pu s'installer. En l'espèce, l'aide fiscale a joué un **rôle d'activateur de concurrence** sur un marché qui reste néanmoins dominé par les opérateurs historiques.

b) Un effet booster sur le secteur du logement social pour répondre à un besoin crucial

Les outre-mer souffrent d'un déficit chronique et massif de logements sociaux.

Selon les estimations de l'Union sociale pour l'habitat (USH), ces territoires sont ainsi marqués par un **déficit de 100 000 logements aidés**, avec un besoin en rythme annuel pendant dix ans estimé à 12 000 logements sociaux dans les départements d'outre-mer (DOM) et de 2 500 pour les collectivités d'outre-mer (COM).

LES BESOINS DES OUTRE-MER EN LOGEMENTS SOCIAUX

	Estimations des besoins ¹	Parc locatif social (2011/2012)
Guadeloupe	4 400 logements par an (jusque 2020)	30 500
Martinique	2 400 logements par an	29 000
Guyane	3 600 logements par an (jusque 2022)	12 000
La Réunion	5 000 logements par an	60 000
Mayotte	600 logements par an (jusque 2020)	1 600
Nouvelle-Calédonie	1 700 logements par an (jusque 2022) dont 1 000 logements sociaux	12 000
Polynésie française	-	2 500

Source : Union sociale pour l'habitat

Les crédits dégagés par le dispositif de la défiscalisation en faveur du logement social, introduit par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), ont permis une très nette accélération du rythme de construction des logements sociaux.

Dans un rapport publié en octobre 2012, notre collègue Georges Patient et l'un de vos rapporteurs soulignaient ainsi que **le nombre de logements sociaux financés en 2011 a augmenté de 70 % par rapport à la moyenne des années 2006-2009**, avec, parallèlement, une forte augmentation du nombre de logements très sociaux financés. Cette progression est clairement imputable à l'aide fiscale car, comme l'indique ce rapport, « on constate que 90 % des logements sociaux financés ont eu recours, au moins partiellement, à l'aide fiscale, et un tiers à la défiscalisation seule »².

Ce jugement est partagé aujourd'hui par l'USH qui souligne le « doublement de la programmation locative sociale et très sociaux entre 2009 et 2012 », relevant que « le secteur du logement locatif social aura connu ces quatre dernières années une nette amélioration de sa programmation grâce au cumul LBU [Ligne budgétaire unique] et défiscalisation »³.

¹ Ces estimations, établies notamment à partir des rapports des Conseils départementaux de l'habitat (CDH), recouvrent le locatif, l'accession et l'amélioration.

² « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », Rapport d'information n° 48 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, MM. Georges Patient et Éric Doligé, p. 26.

³ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

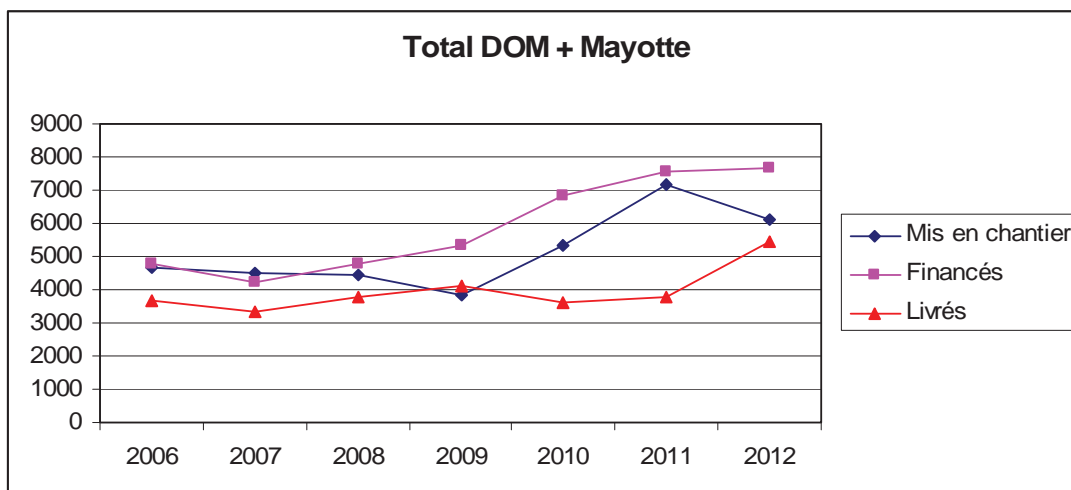
Les chiffres sont en effet impressionnants :

– **sur l'ensemble des DOM**, la mobilisation de la défiscalisation par les organismes de logement sociaux a permis de faire passer la programmation de logements locatifs neufs **de 4 209 logements sociaux financés en 2007 à 7 643 logements en 2012**, comme l'illustre le graphique ci-après. **La part des logements très sociaux (LLTS) a triplé sur la même période**, passant de 858 logements financés en 2007 à 2 771 logements financés en 2012 ;

– **à La Réunion**, cas particulièrement révélateur, on est passé **de 1 700 logements sociaux financés en 2008 à 4 500 logements en 2012, soit 2,7 fois le niveau de 2008**. La part de LLTS est passée du tiers à 54 % de la programmation. D'après les données transmises au groupe de travail par l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS), 100 % des programmes locatifs sociaux ont aujourd'hui recours à la défiscalisation ;

– **en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française**, l'apport du dispositif de défiscalisation est d'autant plus essentiel pour le financement des programmes de logements sociaux que **ces collectivités ne bénéficient pas de la LBU**. 1 500 logements sociaux bénéficient chaque année de ce dispositif, qui permet par ailleurs des loyers abordables pour les ménages modestes.

**LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX : FINANCÉS – MIS EN CHANTIER – LIVRÉS
TOTAL DOM + MAYOTTE 2006-2012**



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mis en chantier	4 655	4 479	4 444	3 855	5 313	7 180	6 121
Financés	4 769	4 209	4 765	5 356	6 845	7 536	7 643
Livrés	3 689	3 312	3 779	4 099	3 584	3 799	5 446

Source : Ministère des Outre-mer

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement issu de la LODEOM permet donc de satisfaire davantage les besoins de la population en matière de

logement social. Vos rapporteurs souhaitent cependant souligner qu'il a également un **impact économique essentiel, puisque le secteur du bâtiment et des travaux publics constitue un des secteurs économiques incontournables dans les outre-mer.**

Comme le souligne la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), chaque logement construit ou réhabilité permet la création ou le maintien d'1,5 emploi¹. Le logement social représente aujourd'hui un montant de travaux considérable **dans l'ensemble des outre-mer** et, selon les estimations de l'USH, près de **18 000 emplois directs et indirects seraient liés à l'activité du logement social.**

L'ensemble des acteurs du secteur du BTP ont souligné que le dispositif issu de la LODEOM avait permis de **compenser en partie la suppression de l'aide fiscale à l'investissement dans les secteurs libre et intermédiaire.** Cette suppression a en effet conduit à un déclin du secteur : à La Réunion par exemple, il ne représente plus que 18 000 emplois contre 27 000 en 2008.

c) Une condition de survie du tissu économique vivrier et, partant, d'équilibrage territorial

Comme l'a souligné M. Jean-Paul Philibert, président de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) lors de son audition par le groupe de travail, la plupart des investissements bénéficiant de l'aide fiscale portent sur des sommes limitées. Il a estimé qu'on comptait **16 000 dossiers d'aide fiscale à l'investissement de plein droit, concernant essentiellement des TPE et des PME.**

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par le groupe de travail au cours de ses travaux ont confirmé ce jugement : l'aide fiscale à l'investissement outre-mer profite avant tout aux petites entreprises.

L'ACCIOM estime qu'en Guadeloupe, près de 1 600 TPE-PME bénéficieraient de l'aide fiscale.

Face à ce constat, vos rapporteurs soulignent que **l'aide fiscale à l'investissement est indispensable à la survie du tissu économique ultramarin caractérisé par la prédominance des TPE et des PME.**

À ce titre, **deux secteurs semblent profiter tout particulièrement de l'aide fiscale : le BTP et l'agriculture.**

Pour ce qui concerne le **BTP**, l'aide fiscale à l'outre-mer a, comme pour l'ensemble des entreprises artisanales, soutenu la **modernisation des outils de production.** Comme l'indique l'ACCIOM, elle a permis « à une pépinière de TPE de voir le jour et de créer de la valeur ajoutée et de l'emploi aux côtés des majors du BTP ».

¹ Cf. contribution écrite transmise au groupe de travail.

L'apport de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est tout aussi essentiel dans le secteur de l'**agriculture**. Les agriculteurs ultramarins bénéficient de ce dispositif pour leurs investissements productifs, notamment dans les secteurs de culture de bananes ou de canne, mais aussi dans les autres filières.

Le président de la Chambre d'agriculture de La Réunion – département dans lequel l'agriculture, avec l'industrie agroalimentaire, représente 20 000 emplois indirects et plus de 20 000 emplois directs – relève ainsi que cette aide « *permet (...) de compenser les coûts élevés des biens agricoles à La Réunion, de permettre de meilleures conditions de travail pour les exploitants et leurs salariés et de bien-être pour les animaux, de spécialiser une main d'œuvre agricole de mieux en mieux formée, de professionnaliser les exploitations agricoles, d'améliorer le revenu des agriculteurs (...) et donc de contribuer au développement économique durable de l'île* »¹. Il souligne plus particulièrement l'apport essentiel de l'aide fiscale pour la production légumière, fortement pourvoyeuse de main d'œuvre. Cette production nécessite en effet des investissements dans la construction des serres afin de limiter les risques liés aux aléas climatiques.

Lors du déplacement du groupe de travail à La Réunion, le président du Syndicat du sucre a confirmé l'impact positif de l'aide fiscale à l'investissement sur la filière : elle permet notamment de limiter à 1,5 le différentiel de coût de production entre les unités de production réunionnaises et leurs homologues de l'hexagone, alors qu'il atteindrait 2,5 sans l'aide fiscale.

Au-delà des secteurs économiques bénéficiaires, vos rapporteurs soulignent que **l'aide fiscale à l'investissement outre-mer contribue au rééquilibrage des territoires**.

L'impact de l'aide fiscale en la matière a été soulignée lors de la visioconférence avec les socioprofessionnels de la Nouvelle-Calédonie. Comme le soulignait l'un de vos rapporteurs en 2011, la province Sud de cette collectivité regroupe près de 75 % de la population, 80 % des emplois et plus de 80 % de son produit intérieur brut².

Dans ces conditions, les acteurs économiques néo-calédoniens estiment que l'aide fiscale à l'investissement permet un rééquilibrage territorial vers le Nord de la grande terre et les îles Loyauté.

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Cf. « Nickel en Nouvelle-Calédonie : tirer les leçons d'une défiscalisation réussie », *Rapport d'information n° 368 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie*, M. Éric Doligé, p. 36.

2. Un instrument de dynamisation du développement économique des outre-mer

a) Un vecteur essentiel de structuration des filières naissantes au service du développement endogène

Les travaux du groupe de travail lui ont également permis de constater le **rôle essentiel de l'aide fiscale à l'investissement dans la structuration des filières.**

Il en est ainsi **dans le domaine agroalimentaire.** Ainsi, en Polynésie française, l'aide fiscale a contribué à financer une usine de traitement de fruits, les « jus de fruits de Moorea », qui a assuré le développement de nouvelles filières fruits locales (pamplemousse, papaye, corossol...) et créé de nombreux emplois indirects chez les planteurs.

L'exemple le plus abouti de structuration des filières agricoles est celui de la filière animale de La Réunion. Déjà en 2009, la mission d'information sur la situation des départements d'outre-mer relevait que « *la filière animale à La Réunion fournit l'exemple d'une structuration réussie* »¹. Dans ce domaine, La Réunion constitue un modèle pour les outre-mer avec une réelle progression vers l'autosuffisance alimentaire.

Comme l'ont montré les rencontres effectuées par le groupe de travail à La Réunion, l'aide fiscale à l'investissement a contribué au financement de cette filière. Elle a ainsi permis de compenser certains surcoûts, comme le coût du foncier ou les coûts liés à la différence d'échelle. Les interlocuteurs du groupe de travail ont en effet souligné que les outils de transformation sont dix fois plus petits à La Réunion que dans l'hexagone.

L'aide fiscale est aujourd'hui mobilisée pour financer des équipements indispensables à la poursuite de la structuration de la filière. Il en est ainsi d'un projet d'abattoir, destiné à remplacer deux abattoirs obsolètes. De même, l'aide fiscale contribue au financement de l'usine *Petfood* de production d'aliments pour animaux domestiques que le groupe de travail a pu visiter lors de son déplacement.

Aux yeux des professionnels, **sans l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, il n'y aurait aujourd'hui plus d'industrie agroalimentaire à La Réunion.**

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer contribue par ailleurs au financement des **plateformes logistiques** dans les différentes collectivités ultramarines.

D'après les informations transmises par la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM), elle a ainsi permis le financement du projet

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », *Rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer*, M. Éric Doligé, p. 157.

LOGIDOM en Guadeloupe, plateforme logistique contribuant à la réduction des coûts et à la lutte contre la vie chère, ou du projet FRIGODOM en Guyane qui a permis la création d'une dizaine d'emplois.

Lors de son déplacement à La Réunion, le groupe de travail a pu visiter la plateforme logistique LOGISTISUD à La Réunion, située à Saint-Pierre, dans le Sud de l'île. Ce projet est né de plusieurs constats :

- la saturation des zones d'activité de la ville du Port ;
- le développement de la région Sud de l'île depuis l'ouverture en 2009 de la route des Tamarins, route à quatre voies reliant l'Ouest au Sud de l'île qui a considérablement réduit les temps de transport ;
- la nécessité pour les entreprises d'améliorer leur gestion des stocks pour rester performantes.

Cette plateforme qui, au terme des travaux, couvrira une surface totale de 26 500 m² permettra d'offrir à l'horizon 2014 des prestations de logistique en stockage à température dirigée (négative et positive) mais aussi en stockage à température ambiante. Il s'agit d'un équipement essentiel pour le développement du Sud de l'île mais aussi pour les agriculteurs, les distributeurs et les industriels de cette région.

Le financement d'un tel équipement n'aurait pas été possible sans l'aide fiscale à l'investissement outre-mer qui y a contribué à hauteur de 30 millions d'euros, permettant notamment de compenser une partie des surcoûts de construction de la plateforme par rapport à l'hexagone, comme l'a souligné le directeur lors de sa rencontre avec le groupe de travail.

b) Le soutien à l'insertion régionale, notamment par la dynamisation du tourisme, secteur porteur pour les outre-mer

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer constitue un **soutien essentiel pour le développement du secteur touristique, secteur prioritaire dans la plupart des collectivités ultramarines.**

Cette aide a ainsi permis plusieurs projets d'hôtels de sortir de terre :

- en Nouvelle-Calédonie, l'aide fiscale a permis, selon l'ACCIOM, la réalisation d'une trentaine de projets de création ou de rénovation d'hôtels, ou de résidences de tourisme sur la Grande Terre et dans les îles ;

- en Polynésie, le tourisme constitue la première activité économique, employant près de 7 000 salariés : or tous les hôtels de classe internationale ont vu le jour grâce à l'aide fiscale à l'investissement. L'industrie du tourisme serait inexistante sans elle ;

- à La Réunion, comme l'indique M. Didier Robert, président du conseil régional, « *aucun projet porté par des hôtels classés 3 et 4 étoiles*

n'aurait pu se concrétiser sans la défiscalisation, eu égard au montant significatif des investissements »¹.

Par ailleurs, l'aide fiscale à l'investissement permet de réduire le différentiel de compétitivité entre les outre-mer et les destinations concurrentes situées dans leur environnement régional, qui ne sont pas soumises aux mêmes normes sociales, comme l'a souligné M. Marraud des Grottes, représentant du groupement des investisseurs hôteliers dans les DOM (GIHDOM) lors de son audition par le groupe de travail.

Vos rapporteurs soulignent cependant que **l'aide fiscale à l'investissement n'est qu'un outil au service du développement touristique des outre-mer**. Comme l'indiquait ainsi l'Inspection générale des finances en 2006, *« ce n'est pas le processus de défiscalisation qui est à améliorer mais la politique de développement touristique dont il constitue un outil. Or, cette politique se cherche encore dans les départements français des Amériques, notamment aux Antilles. La défiscalisation ne saurait compenser ce manque »².*

Vos rapporteurs partagent pleinement ce point de vue : **l'aide fiscale à l'investissement n'a de sens que si elle vient en soutien à une stratégie définie par les acteurs locaux**.

Ils saluent donc la stratégie engagée à La Réunion : le tourisme constitue une ressource économique essentielle dans cette région qui dispose d'un potentiel gigantesque, notamment suite à son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO. En 2011, la région a accueilli 471 000 touristes et l'objectif d'un million de visiteurs a été fixé pour 2020.

Afin d'atteindre cet objectif ambitieux, l'île a lancé, avec ses voisins de l'Océan Indien (Maurice, Seychelles, Comores et Madagascar), le **concept des « îles Vanilles »**, consistant à mettre en place des combinés touristiques favorisant les échanges inter-îles. Le tourisme permettrait ainsi de renforcer l'intégration régionale de La Réunion.

Pour autant, la stratégie touristique de La Réunion ne peut produire de résultats sans un saut quantitatif – la création de nouvelles capacités d'hébergement – et qualitatif – l'amélioration des structures d'accueil. L'aide fiscale à l'investissement est indispensable pour cela, comme l'ont souligné les professionnels du secteur lors de leur rencontre avec le groupe de travail.

Alors qu'une stratégie touristique se met en place localement, vos rapporteurs s'étonnent du retard pris dans l'instruction de la demande d'agrément de plusieurs projets d'hôtels à La Réunion, retard souligné tant par les services de l'État à La Réunion que par M. Didier Robert, président du conseil régional. Ce dernier a ainsi transmis au groupe de travail une liste de

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² « Rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer », *Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, juillet 2006, p. 34.*

neuf projets hôteliers de trois ou quatre étoiles, concernant 570 chambres et pouvant permettre la création de 250 emplois, qui sont aujourd'hui en attente d'un agrément de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), certains depuis plus d'un an.

Au-delà du tourisme, vos rapporteurs soulignent que **l'aide fiscale à l'investissement pourrait être ajustée pour être mise au service de l'insertion régionale.**

Il en est ainsi dans le domaine des travaux publics. Lors du déplacement à La Réunion du groupe de travail, les professionnels du secteur ont regretté que certaines entreprises ait été contraintes, à l'achèvement de la route des Tamarins, de laisser à l'abandon du matériel financé par l'intermédiaire de l'aide fiscale à l'investissement plutôt que de l'utiliser sur des chantiers situés dans les pays voisins, ceci en raison des règles applicables à l'aide fiscale.

Le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du département estime ainsi que *« dans une région ultrapériphérique en pleine mutation et où les entreprises doivent s'internationaliser en priorité vers les marchés de l'Océan Indien, il serait nécessaire qu'à partir d'un taux d'amortissement réalisé, les entreprises puissent délocaliser provisoirement et utiliser le matériel pour travailler sur des marchés de l'Océan Indien (BTP, industrie) et ce, tout particulièrement en période de forte crise pendant laquelle certains équipements sont à l'arrêt du fait de l'absence de commandes »*¹.

Vos rapporteurs invitent donc le Gouvernement à réfléchir à une solution qui permettrait la délocalisation provisoire, dans des conditions et des circonstances extrêmement strictes, du matériel défiscalisé. Une telle mesure contribuerait elle aussi à renforcer l'intégration régionale de nos outre-mer.

c) Une chance de voir le jour pour des secteurs économiques émergents et un outil de valorisation des potentiels des territoires

Au-delà des secteurs économiques traditionnels des outre-mer, **l'aide fiscale à l'investissement soutient l'émergence de nouveaux secteurs économiques et la valorisation des potentiels des outre-mer.**

En Nouvelle-Calédonie, l'aide fiscale a ainsi soutenu le développement de **l'industrie du nickel**. La collectivité dispose en effet d'un potentiel énorme dans ce domaine, avec près de 10 % des réserves mondiales. Qui plus est, outre la quantité de la ressource, le minerai néo-calédonien présente l'avantage d'être facilement exploitable, ce qui constitue un atout indéniable face à la concurrence internationale.

Le secteur du nickel joue un rôle moteur dans l'économie de la collectivité, avec près de 3 400 emplois directs.

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

L'aide fiscale a contribué au financement de deux projets miniers visant à la création des usines de Koniambo dans le Nord et de Vale dans le Sud. Si le coût pour l'État a atteint, *via* l'aide fiscale, plus de 300 millions d'euros, soit « *des montants défiscalisés sans commune mesure avec les projets habituels* »¹, ces projets ont permis la création de respectivement 685 et 600 emplois tout en participant au rééquilibrage territorial évoqué précédemment.

Par ailleurs, l'un de vos rapporteurs a relevé dans un précédent rapport le « *rôle déterminant de la défiscalisation pour améliorer le rendement des usines de nickel en Nouvelle-Calédonie et ainsi garantir leur rentabilité et leur mise en œuvre effective* »², souligné tant par les représentants de l'État que par les acteurs économiques du nickel.

D'autres **marchés de niche à forte valeur ajoutée** peuvent voir le jour grâce à l'aide fiscale à l'investissement.

Lors de la visioconférence organisée avec les socioprofessionnels de la Nouvelle-Calédonie, un projet d'usine de **production d'essence du bois de santal** a été présenté.

À côté du nickel, les plantes constituent en effet un atout de la Nouvelle-Calédonie : sa biodiversité présente un intérêt pour les industries pharmaceutiques ou la parfumerie.

L'usine de production d'essence du bois de santal a été réalisée en partenariat avec les populations de Maré et l'un des leaders mondiaux de la parfumerie, la société de Robertet. Elle permet de produire localement, à partir d'un procédé d'hydro-distillation unique, de l'essence de bois de santal.

Ce projet, qui a créé plus de 20 emplois sur les îles Maré et Lifou, vise à structurer une filière santal sur les îles Loyauté, de la coupe en passant par la production, la commercialisation à l'export, puis par la mise en place d'une politique de renouvellement de la ressource.

Il n'aurait pu voir le jour sans l'apport de l'aide fiscale à l'investissement. Sur les 3,5 millions d'euros d'investissement, cette dernière en a apporté près d'un tiers.

Les travaux du groupe de travail ont enfin confirmé que les outre-mer disposaient d'un point commun : leur **potentiel en matière de développement des énergies renouvelables**. Aux yeux de vos rapporteurs, l'aide fiscale à l'investissement doit être mise au service de ce potentiel.

Comme l'a rappelé M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER) lors de son audition par le groupe de travail, **le Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs très ambitieux pour les outre-mer** : l'autonomie énergétique par le biais de la maîtrise des consommations et le recours aux énergies renouvelables à hauteur de 50 % au

¹ « Nickel en Nouvelle-Calédonie : tirer les leçons d'une défiscalisation réussie », *Ibid.*, p. 30.

² *Ibid.*, p. 31.

moins des consommations à l'horizon 2030. Le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de novembre 2009 a d'ailleurs repris cet objectif à son compte.

Dans les outre-mer peut être développée toute la gamme d'énergies renouvelables : le photovoltaïque bien entendu, mais également l'éolien, la biomasse, la géothermie ou encore les énergies marines telle que l'énergie thermique des mers.

L'aide fiscale à l'investissement doit contribuer à la réalisation des projets locaux et il convient d'éviter l'instabilité et les *stop and go*, à l'exemple de ce qui s'est produit pour le photovoltaïque.

Aux yeux de vos rapporteurs, l'aide fiscale doit aujourd'hui se concentrer, pour ce qui concerne les énergies renouvelables, sur la **recherche en matière de stockage de l'énergie**, problématique centrale pour le développement de ces énergies dans les outre-mer, territoires pour la quasi-totalité insulaire et disposant donc de réseaux non interconnectés, comme l'a rappelé M. Guy Dupont lors du déplacement du groupe de travail à La Réunion.

Vos rapporteurs renouvellent ainsi la position exprimée par la mission d'information de 2009 qui appelait à « *promouvoir les projets et la recherche en matière d'énergies renouvelables* » en soulignant que « *la recherche doit être notamment orientée sur le stockage des énergies intermittentes, sujet de première importance pour les petits départements insulaires* »¹.

¹ « Les DOM. Défi pour la République, chance pour la France », *Ibid.*, p. 173.

II. VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DE L'INSTRUMENT FISCAL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT INDISSOCIABLE D'UNE VISIBILITÉ ÉCONOMIQUE PRÉSERVÉE

A. UNE NÉCESSAIRE MODÉRATION BUDGÉTAIRE ET UNE EFFICIENCE CONTESTÉE QUI NE DOIVENT PAS CONDAMNER CE LEVIER FISCAL VITAL POUR LES OUTRE-MER

1. Un coût budgétaire indéniable, à relativiser cependant

Les mécanismes fiscaux de soutien à l'investissement dans les outre-mer induisent un coût budgétaire substantiel, de l'ordre de **1,1 à 1,2 milliard d'euros prévisible pour 2013**. Après s'être rapidement et fortement accrue de 2005 à 2009, avec un quasi-doublement sur la période et un passage au-dessus de la barre du milliard en 2008, cette **dépense fiscale** s'est **stabilisée** depuis lors autour de 1,2 milliard, avec cependant un pic à presque 1,3 milliard en 2011. La tendance la plus récente est une légère décrue, mais celle-ci est sans doute en partie le résultat d'un certain attentisme dans la perspective de la prochaine programmation budgétaire et de l'arrivée à échéance des dispositifs au niveau européen le 31 décembre 2013. En outre, selon le fondement juridique retenu, **les dispositifs fiscaux en vigueur décrivent des évolutions contrastées**.

a) Une dépense fiscale substantielle mais stabilisée

(1) Des évolutions contrastées selon le dispositif considéré

Les différents dispositifs fiscaux outre-mer ont connu ces dernières années des évolutions différentes.

(a) La réduction d'IR au titre des investissements locatifs (article 199 *undecies* A du CGI) : un déclin récent qui va s'accélérer

Le premier dispositif, de réduction à l'impôt sur le revenu pour les investissements locatifs dans le secteur libre et intermédiaire (article 199 *undecies* A du code général des impôts), a ainsi connu une augmentation importante jusqu'en 2009 (+ 50 % en trois ans) avant d'amorcer un mouvement de baisse.

Dépense fiscale n° 110210 (exécution) Réduction d'IR au titre des investissements locatifs

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
240	300	361	355	355	355	265

Source : documents budgétaires – le chiffre 2012 est provisoire et celui 2013 est une prévision.

Depuis l'adoption de la LODEOM en 2009, cette dépense fiscale est stabilisée et devrait commencer à diminuer sensiblement. En effet, la LODEOM avait entre autres comme objet de réorienter la dépense fiscale dans le logement outre-mer du secteur libre et intermédiaire vers le logement social. Ce dispositif est donc en extinction bien que, par inertie, il continue à avoir une incidence budgétaire jusqu'en 2027.

La baisse de la dépense fiscale est pour l'instant limitée. La dépense est en deçà des prévisions initiales pour 2012 (315 millions d'euros) et peut paraître modérée par rapport à la croissance rapide de la dépense fiscale sur le logement social (*cf. infra*).

Cependant, cette baisse devrait s'accélérer dans les prochaines années.

Ainsi, vos rapporteurs ont entendu des représentants du Groupement d'intérêt économique - ingénierie financière outre-mer (GIFOM), qui réunit plusieurs cabinets de défiscalisation représentant 60 % du flux d'investissement sous agrément et 30 % du flux de plein droit. Les chiffres qu'ils leur ont fournis montrent que ces cabinets ont cessé d'avoir recours à ce dispositif depuis 2010, alors qu'il représentait pour eux encore 94,4 millions d'euros (en base éligible) en 2009.

Vos rapporteurs ont également auditionné le bureau des agréments et rescrits de la direction générale des finances publiques. Leurs statistiques vont dans le même sens : le montant des investissements agréés (en base éligible) dans le secteur du logement – hors logement social – est passé de 174 millions d'euros en 2009 à 50 millions d'euros en 2012.

(b) La réduction d'IR au titre des investissements productifs (article 199 *undecies* B du CGI) : un tassement très net

Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs (article 199 *undecies* B du code général des impôts) a connu une baisse très importante depuis 2009 (- 47 %).

**Dépense fiscale n° 110224 (exécution)
Réduction d'IR à raison des investissements productifs**

(En millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
530	640	767	710	700	480	410

Source : documents budgétaires – le chiffre 2012 est provisoire et celui 2013 est une prévision.

Cette quasi-division par deux s'explique en grande partie par la suppression de la défiscalisation liée à la production d'énergie photovoltaïque par l'article 36 de la loi de finances pour 2011¹ et par l'attractivité du

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

dispositif de défiscalisation en matière de logement social institué par la LODEOM.

Ainsi, les statistiques du GIFOM montrent que pour ces cabinets, le montant de base éligible sur le photovoltaïque était de 41,5 millions d'euros en 2009 et 81,8 millions d'euros en 2010. Ce montant est tombé à zéro depuis 2011.

S'agissant du bureau des agréments, qui ne disposent par définition que des chiffres sur les opérations faisant l'objet d'un agrément, il a indiqué à vos rapporteurs que le montant des investissements agréés dans le secteur des énergies renouvelables était passé de 421 millions d'euros en 2009 à 6 millions en 2012.

(c) La réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social (article 199 *undecies* C du CGI) : une dynamique forte

Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du logement social (article 199 *undecies* C du code général des impôts) a été mis en place en 2009 par la LODEOM.

Après un démarrage modeste en 2010 (11 millions d'euros), ce dispositif connaît désormais une très forte dynamique, qui rend difficile les prévisions.

**Dépense fiscale n° 110256 (exécution)
Réduction d'IR au titre des investissements dans le logement social**

(En millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-	-	-	11	68	210	210

Source : documents budgétaires – le chiffre 2012 est provisoire et celui 2013 est une prévision à partir de l'exécution 2012.

Ainsi, en 2012, le projet de loi de finances estimait cette dépense fiscale à 80 millions d'euros. Le chiffre provisoire d'exécution pour 2012 se situe finalement à 210 millions d'euros. Pour 2013, l'administration n'a pas été en mesure de fournir d'évaluation.

L'attrait de ce nouveau dispositif est confirmé dans les statistiques du GIFOM, où il ne cesse de prendre de l'importance. Il passe ainsi (en base éligible) de 21,7 millions d'euros en 2009 à 316 millions en 2013.

De même, le bureau des agréments constate que les investissements agréés dans le secteur du logement social sont passés (en base éligible) de 187 millions d'euros en 2009 à 855 millions en 2012.

Ce dynamisme correspond à la volonté du législateur de recentrer la dépense fiscale sur le logement social.

(d) La déduction d'IS au titre des investissements productifs (articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI) : une croissance maîtrisée

Enfin, le dispositif de déduction d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs (articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts) a connu une croissance maîtrisée sur la période, avec une hausse de 20 % en six ans.

**Dépense fiscale n° 320113 (exécution)
Déduction d'IS au titre des investissements productifs**

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
150	150	135	160	175	180	180

Source : documents budgétaires – le chiffre 2012 est provisoire et celui 2013 est une prévision.

(2) Une dépense globale en baisse

L'évolution dynamique de certains dispositifs, et notamment de celui portant sur le logement social, peut donner l'impression d'une dépense fiscale non maîtrisée. Cependant, l'évolution divergente de chaque dispositif masque en fait une certaine stabilité de la dépense fiscale, voire une baisse depuis 2011.

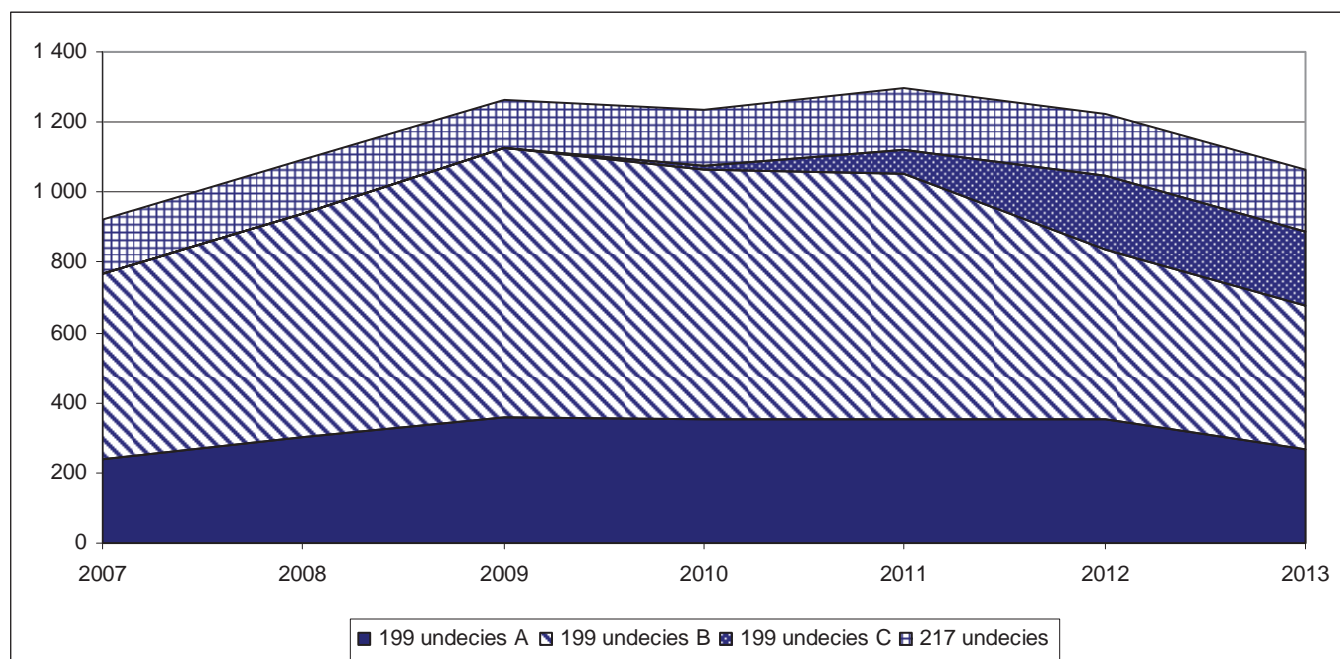
Ainsi, si l'on écarte le dispositif de déduction à l'impôt sur les sociétés, plus sensible à la conjoncture, les statistiques fournies à vos rapporteurs par le GIFOM montrent que le montant total d'investissements défiscalisés n'a pas évolué de façon significative sur la période 2009-2013, oscillant entre 468,6 millions d'euros et 500,9 millions d'euros.

À l'inverse, comme on l'a vu, les évolutions au sein de chaque dispositif sont très marquées. Cela tendrait à montrer que la masse des investissements à défiscaliser varie peu, mais s'oriente d'un dispositif à l'autre selon les opportunités créées par le législateur.

Si l'on se fonde sur la dépense fiscale effective, on observe là aussi que les évolutions divergentes de chaque dispositif cachent une certaine stabilité de la dépense depuis 2009, et même une baisse depuis 2012.

Évolution de la dépense fiscale sur les quatre dispositifs (exécution)

(en millions d'euros)



Source : documents budgétaires – le chiffre 2012 est provisoire et celui 2013 est une prévision.

Ainsi, entre 2009 et 2011, la dépense fiscale totale sur ces quatre dispositifs s'est quasiment stabilisée (+ 2,7 % en deux ans) entre 1,2 et 1,3 milliard d'euros.

Depuis 2012, la baisse est sensible : on observe une diminution de 73 millions d'euros (- 5,6 %) en 2012, suivie d'une nouvelle baisse de 160 millions d'euros en 2013¹ (- 13,1 %).

Cette évolution s'explique en particulier par le « rabot » de 10 % appliqué aux niches fiscales à l'impôt sur le revenu, en application de l'article 105 de la loi de finances pour 2011 précitée.

b) Des données statistiques lacunaires

Dans son rapport de juillet 2009, intitulé « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France* », la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, dont vos rapporteurs étaient président et rapporteur, soulignait qu'un constat s'était imposé tout au long de ses travaux : « *la défaillance des outils et l'absence de démarche d'évaluation préalable à la décision* »².

¹ Il s'agit d'une prévision.

² « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, M. Éric Doligé, p. 22.

Force est de constater qu'il vaut toujours pleinement, quatre ans après, pour ce qui concerne l'aide fiscale à l'investissement outre-mer. Déjà fin 2002, notre excellent collègue Roland du Luart relevait que « *les services de l'État ne se sont pas souvent préoccupés de l'évaluation de l'impact économique et social de la défiscalisation* »¹.

Il convient tout d'abord de rappeler que l'aide fiscale à l'investissement outre-mer peut être obtenue selon **deux procédures** :

– **l'agrément** : les projets dont le montant est supérieur aux seuils légaux fixés en fonction du secteur économique doivent obtenir un agrément du ministre du budget – en réalité, par délégation, du bureau des agréments et rescrits – ou, pour les départements d'outre-mer, de la direction régionale des finances publiques (DRFIP) ;

– **le plein droit** : les projets dont le montant est inférieur aux seuils légaux bénéficient de plein droit de la défiscalisation et sont soumis à un dispositif déclaratif sommaire.

Le niveau des seuils ainsi que la compétence d'agrément du ministère du budget ou des DRFIP varie selon :

- le secteur économique concerné ;
- le dispositif d'aide fiscale à l'investissement mobilisé ;
- la localisation géographique (département d'outre-mer ou collectivité d'outre-mer).

La multiplicité des critères rend le dispositif global particulièrement complexe².

(1) Le mécanisme d'agrément permet la récolte de données qui font l'objet d'une exploitation tardive et secrète

L'existence de plusieurs procédures et de différents seuils explique en partie le **caractère lacunaire des données statistiques** relatives aux projets bénéficiant de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

Le bureau des agréments et rescrits de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dispose de **données précises sur les investissements agréés**, tant pour ce qui concerne le coût budgétaire de ces investissements que pour le nombre de dossiers agréés par secteur et par collectivité ultramarine.

Ainsi, **le nombre de dossiers agréés a fortement augmenté entre 2009 et 2012**, de près de 30 %, avec la **prédominance en 2012 de trois secteurs d'activité** :

¹ « Une défiscalisation efficace pour l'outre-mer » *Rapport d'information n° 51 (2002-2003)*, fait au nom de la commission des finances, M. Roland du Luart, p. 15.

² Cf. Annexe 1.

– **le logement**, avec 166 dossiers déposés en 2012, en très forte augmentation par rapport à 2009 (+ 350 %) ;

– **le transport**, avec 124 dossiers déposés en 2012 – le nombre important de dossiers identifiés et la forte augmentation de ce nombre depuis 2009 (+ 103 %) s’expliquant par la mise en place par la LODEOM d’un régime d’agrément au premier euro ;

– **l’industrie**, avec 54 dossiers.

Alors qu’il s’agissait du premier secteur en nombre de dossiers en 2009, **le secteur des énergies renouvelables a quasiment disparu**, avec seulement trois agréments en 2012, sous l’effet de la suppression de l’éligibilité du photovoltaïque à l’aide fiscale à l’investissement outre-mer.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D’AGRÉMENT ACCORDÉS
PAR SECTEUR D’ACTIVITÉ
(2009-2012)**

	2009	2010	2011	2012
Hôtellerie	20	16	8	17
Tourisme/plaisance	23	21	21	22
Transport	61	118	135	124
Audiovisuel	1	-	10	-
Industrie	33	45	41	54
Pêche	1	2	-	-
Agriculture	6	39	16	20
Énergies renouvelables	88	68	13	3
Transformation de produits agricoles	6	5	3	-
Télécommunications	19	13	11	3
Manutention portuaire	4	1	2	3
Services informatiques	2	-	-	-
Concession de services publics	4	4	3	4
Logement	37	79	147	166
BTP	12	5	10	4
Autres	21	16	16	15
Total	338	432	436	435

Source : bureau des agréments et rescrits

Pour ce qui concerne le montant des investissements agréés, les données du bureau des agréments montrent que :

– **le secteur du logement est devenu ultra-dominant, représentant près de 80 % du montant total des investissements agréés** (contre moins de 30 % en 2009) ;

– le deuxième secteur est l'industrie, qui ne pèse que 6 % du montant total ;

– le secteur des transports, qui représente plus d'un quart du nombre de dossiers agréés, ne couvre que 4 % du montant total des investissements agréés. Le montant moyen des investissements agréés est, pour ce secteur, de 380 000 €;

– la suppression de l'aide fiscale à l'investissement pour le **photovoltaïque** a conduit à **une réduction drastique des investissements agréés** dans le secteur des énergies renouvelables **passés de plus de 32 % du montant total en 2009 à 0,5 % en 2012.**

ÉVOLUTION DU MONTANT DES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS
(2009-2012 ; en millions d'euros de base éligible)

	2009		2010		2011		2012	
Hôtellerie	83	6,4 %	73	6,6 %	40	3,5 %	44	3,7 %
Tourisme/plaisance	21	1,6 %	24	2,2 %	17	1,5 %	23	2,0 %
Transport	134	10,3 %	184	16,6 %	47	4,1 %	47	4,0 %
Audiovisuel	12	0,9 %	-	-	20	1,8 %	-	-
Industrie	62	4,8 %	76	6,9 %	44	3,9 %	74	6,3 %
Pêche	33	2,5 %	54	4,9 %	-	-	-	-
Agriculture	1	0,1 %	4	0,4 %	4	0,4 %	4	0,3 %
Énergies renouvelables	421	32,4 %	200	18,1 %	47	4,1 %	6	0,5 %
Transformation de produits agricoles	7	0,5 %	7	0,6 %	3	0,3 %	-	-
Télécommunications	46	3,5 %	36	3,3 %	35	3,1 %	13	1,1 %
Manutention portuaire	13	1,0 %	2	0,2 %	1	0,1 %	1	0,1 %
Services informatiques	1	0,1 %	-	-	-	-	-	-
Concession de services publics	16	1,2 %	21	1,9 %	17	1,5 %	16	1,4 %
Logement	361	27,7 %	399	36,0 %	832	73,4 %	905	77,0 %
BTP	21	1,6 %	6	0,5 %	5	0,4 %	5	0,4 %
Autres	70	5,4 %	20	1,8 %	22	1,9 %	37	3,2 %
Total	1 300		1 106		1 134		1 175	

Source : bureau des agréments et rescrits

Enfin, les données du bureau des agréments permettent de mener **une analyse territoire par territoire** du nombre d'agréments délivrés et du montant des investissements réalisés. Ainsi, il apparaît que :

– l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est davantage mobilisée dans les départements d'outre-mer que dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. L'écart entre DOM et COM se creuse. Alors que le nombre d'agréments délivrés dans les DOM augmente, il s'est réduit dans les

COM : les DOM concentrent ainsi en 2012 six fois plus d'agrément que les COM. Le constat est identique pour ce qui concerne le montant des investissements agréés : alors que le montant pour les DOM a augmenté très légèrement entre 2009 et 2012, il s'est fortement réduit (de près de 60 %) pour les COM sur la même période ;

– pour ce qui concerne les DOM, La Réunion concentre la grande majorité des agréments (près de 56 %) et du montant total des investissements agréés (plus de 62 %) ;

– hors DOM, la Nouvelle-Calédonie représente près des deux tiers des agréments délivrés et plus de 70 % du montant total des investissements agréés. Certaines collectivités d'outre-mer – Saint-Barthélemy et Saint-Martin en l'occurrence – n'ont bénéficié d'aucun agrément depuis 2009.

Il faut dire que Saint-Barthélemy porte, comme l'a indiqué au groupe de travail le président du Conseil territorial, M. Bruno Magras, « *un regard plus que critique sur la défiscalisation et sans doute singulier, replacé dans l'ensemble de l'outre-mer* »¹. Ainsi, « *le recours à la défiscalisation n'a jamais été encouragé à Saint-Barthélemy* » et la collectivité a utilisé la faculté, offerte par l'article 199 *undecies* F du code général des impôts (CGI) créé par l'article 41 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), d'écarter l'application des dispositifs de défiscalisation. Par deux délibérations du conseil territorial², sans aller jusqu'à écarter l'application de l'ensemble de ces dispositifs, Saint-Barthélemy a ainsi limité les secteurs éligibles à la défiscalisation en les recentrant sur « *les secteurs dans lesquels il existe des besoins dans une perspective de développement durable* ». Dans le secteur privé, seules l'hôtellerie et la pêche artisanale ont ainsi été retenues. Par ailleurs, la collectivité a écarté l'application des articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* C du CGI.

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Délibérations n° 2009-098 CT du 29 décembre 2009 et n° 2012-021 CT du 10 mai 2012.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AGRÉMENTS
ET DU MONTANT D'INVESTISSEMENTS AGRÉÉS TERRITOIRE PAR TERRITOIRE
(2009-2012)**

	2009		2010		2011		2012	
	Agréments	Montant (en millions d'€)	Agréments	Montant (en millions d'€)	Agréments	Montant (en millions d'€)	Agréments	Montant (en millions d'€)
Guadeloupe	47	156	63	179	68	163	48	136
Martinique	45	82	38	83	52	79	48	102
Guyane	67	87	57	53	96	187	71	145
La Réunion	103	596	199	483	174	526	212	630
Total DOM	262	921	357	798	390	955	379	1013
Polynésie française	20	98	27	112	13	75	13	21
Nouvelle- Calédonie	38	222	37	166	26	92	36	114
Saint- Pierre-et- Miquelon	2	12	1	3	1	0	1	0
TAAF	-	-	-	-	-	-	-	-
Mayotte	15	46	10	27	5	12	6	27
Wallis-et- Futuna	1	1	-	-	1	-	-	-
Total COM	76	379	75	308	46	179	56	162

Source : bureau des agréments et rescrits

Les données portant sur les investissements agréés sont donc connues du ministère des Finances et vos rapporteurs n'ont eu aucune difficulté à les obtenir du bureau des agréments.

Pour autant, **vos rapporteurs regrettent le défaut d'information du Parlement en la matière**. Ils rappellent en effet que le III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992¹ dispose que le **Gouvernement transmet**

¹ Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.

chaque année au Parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques de l'outre-mer. **Cette disposition n'est pas respectée par le ministère des finances.**

Le rapport prévu par la loi de finances pour 1992, établi par le bureau des agréments et rescrits, a été transmis au Parlement, pour les deux dernières fois :

- en décembre 2008, le rapport portant alors sur l'année 2007¹ ;
- en septembre 2010, le rapport analysant la période 2006-2009².

Interrogé par le groupe de travail, **le bureau des agréments et rescrits a indiqué que son prochain rapport** était en cours de validation et **devrait être publié très prochainement, soit près de trois ans après le précédent !**

Vos rapporteurs s'interrogent : **comment est-il possible pour le Parlement de débattre de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances et, aujourd'hui, mener une concertation sur son avenir, sans disposer des éléments d'évaluation pour ce qui concerne les projets agréés ?**

(2) Une absence de visibilité sur la mise en œuvre du « plein droit » en partie imputable à l'administration fiscale

Si des données précises existent donc pour ce qui concerne les opérations agréées, il n'en est rien pour le « plein droit », comme le groupe de travail a pu le constater tout au long de ses travaux.

Vos rapporteurs soulignent que **le manque de données relatives au plein droit** est loin d'être un problème nouveau. Depuis dix ans, de nombreux rapports ont souligné la nécessité de renforcer les outils d'évaluation de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer de plein droit :

– en 2002, notre collègue Roland du Luart appelait, dans un rapport d'information établi au nom de la commission des Finances, à « *améliorer la connaissance des investissements non agréés* »³ ;

– en décembre 2006, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) soulignait que « *les investissements réalisés de plein droit, en raison de leur nature et de leur*

¹ « Rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et collectivités d'outre-mer en 2007 », *Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, décembre 2008*.

² « Rapport sur la mise en œuvre de l'agrément en faveur des investissements réalisés outre-mer dans certains secteurs économiques pour la période 2006-2009 », *Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, septembre 2010*.

³ « La défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer », *Rapport d'information n° 51 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances, M. Roland du Luart, p. 134*.

montant, sont mal connus »¹, recommandant de « créer une obligation déclarative permettant de mieux connaître le plein droit et destinée notamment à alimenter l'outil statistique nécessaire à l'évaluation socio-économique de la défiscalisation outre-mer, à vérifier l'application de la réglementation et à contribuer à la programmation des contrôles fiscaux »² ;

– en décembre 2006, la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (CNELPOM), relevait qu' « on ne dispose d'aucun élément de suivi des bénéficiaires ou modalités d'utilisation du dispositif de plein droit »³ et recommandait elle aussi de « prévoir une exploitation statistique par l'INSEE des obligations déclaratives »⁴.

Plus de dix ans après le rapport de notre collègue du Luart, vos rapporteurs s'étonnent que la situation reste inchangée. Cette situation est d'autant plus surprenante que, d'après les données évoquées par M. Thomas Degos, délégué général à l'outre-mer, devant le groupe de travail, **le plein droit représente près de 45 % du coût total de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.**

Lors de son audition par le groupe de travail, M. Darius Kaczynski, chef du bureau des agréments et rescrits a ainsi estimé que le plein droit constituait « la zone d'ombre du dispositif » soulignant que « les investissements réalisés en « plein droit » sont difficiles à appréhender : ils sont déduits à partir de la différence entre le coût total de la dépense fiscale, suivi par la [Direction de la législation fiscale] à partir des déclarations des contribuables et le montant du coût des dépenses sous agrément, suivi par les services instructeurs de la DGFIP »⁵.

La Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) souligne elle aussi « la non connaissance des opérations de plein droit »⁶, tout comme l'Inspection générale des Finances (IGF) qui relève que « les données disponibles sont incomplètes et imparfaites »⁷.

Vos rapporteurs notent que l'absence totale de visibilité sur le plein droit est d'autant plus étonnante que la loi de finances rectificative pour 2006⁸ a institué une obligation déclarative pour l'ensemble des

¹ « Rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements Outre-mer », *Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration*, juillet 2006, p. 1.

² *Ibid.*, p. 45.

³ « Loi n° 2006-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer : évaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales », *Rapport d'étape de la Commission nationale d'évaluation de la Loi de programme pour l'outre-mer*, 6 décembre 2006, p. 25.

⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁵ Réponse au questionnaire transmis par vos rapporteurs.

⁶ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

⁷ « Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer », *Rapport de synthèse, Inspection générale des finances*, p. 16.

⁸ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

personnes qui réalisent des investissements bénéficiant de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

La LODEOM a précisé cette obligation, qui est codifiée à l'article 242 *sexies* du code général des impôts, et a prévu la transmission des informations par voie électronique.

Article 242 *sexies* du code général des impôts

« Les personnes qui réalisent des investissements bénéficiant des dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C ou 217 undecies déclarent à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements. Lorsque les investissements sont réalisés par des personnes morales en vue d'être donnés en location, la déclaration indique l'identité du locataire et, dans les cas prévus par la loi, le montant de la fraction de l'aide fiscale rétrocédée à ce dernier. La déclaration donne lieu à la délivrance d'un récépissé.

Ces informations sont transmises sur un support électronique dans le même délai que celui prévu pour le dépôt de la déclaration de résultats de l'exercice au cours duquel les investissements mentionnés au premier alinéa sont réalisés ou achevés lorsqu'il s'agit d'immeubles, suivant des modalités fixées par décret. »

Vos rapporteurs ont constaté que **le formulaire prévu pour cette déclaration, dénommée « déclaration n° 2083-SD », comprend de nombreux renseignements**, tels que :

– des renseignements portant sur le propriétaire de l'investissement : ses coordonnées, le siège social et la forme juridique de l'entreprise, les associés ;

– des données relatives à l'investissement acquis : le secteur économique concerné, le lieu d'exploitation, la date d'achèvement des fondations, la date de mise en location, la date de début d'exploitation, la base de l'avantage fiscal, le taux de réduction d'impôt, l'impact en matière d'emplois (créés ou maintenus)... ;

– des données relatives au financement de l'investissement : le montant des subventions accordées, le montant de la TVA non perçue récupérée, le montant des aides accordées au titre d'un régime fiscal local ;

– des données spécifiques pour l'aide fiscale à l'investissement dans le domaine du logement : le nombre de logements, le type de logements, la date d'achèvement des fondations, la date de livraison ou d'achèvement de l'immeuble, la date de mise en location...

Comment expliquer que, malgré l'existence de cette déclaration obligatoire, aucune donnée statistique n'existe ? Aucun interlocuteur du groupe de travail – tant à Paris qu'à La Réunion – n'a été en mesure de communiquer des données portant sur le plein droit, y compris les représentants de l'administration fiscale. Qu'advient-il donc de la déclaration n° 2083-SD ?

Les déclarations sont transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Vos rapporteurs ont pu se procurer, par le biais des magistrats de la Cour des comptes ayant travaillé sur la « défiscalisation Girardin » à l'occasion du rapport public annuel 2012, une analyse effectuée par l'INSEE¹ des déclarations fiscales portant sur les investissements réalisés en 2008.

Cette analyse amène l'INSEE à souligner que « *les déclarations représentent entre 60 et 80 % des investissements* »². Autrement dit, **l'obligation déclarative n'est pas respectée**, ceci alors même que le défaut de déclaration entraîne le paiement d'une amende d'un montant égal à la moitié de l'avantage fiscal obtenu. Le bureau des agréments relève ainsi qu'« *une obligation déclarative pesant sur les contribuables qui bénéficient de la réduction d'impôt a bien été instaurée à compter du 1^{er} janvier 2007 et étendue en 2009 mais elle ne paraît pas avoir donné sa pleine mesure, malgré la sanction dont elle est assortie (article 1729 B du CGI : amende de 1 500 € et 150 € par omission ou inexactitude)* »³.

Vos rapporteurs s'étonnent que les déclarations n° 2083-SD ne soient pas réellement traitées par l'INSEE et qu'aucune évaluation statistique ne puisse donc être transmise à l'administration fiscale. **Comment expliquer ce manque de volonté de mise en œuvre d'une mesure d'encadrement du plein droit ?**

Vos rapporteurs notent que, **dans le cadre des réflexions menées par le Gouvernement** sur l'avenir de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, **la même difficulté à obtenir des éléments d'évaluation du plein droit est apparue**. Ce n'est qu'à la fin du mois de mai 2013 que le ministère des outre-mer a été en mesure de transmettre aux membres du comité de pilotage - dont vos rapporteurs sont membres - des estimations relatives aux investissements bénéficiant de ces dispositifs, regroupant les investissements sous agrément et le plein droit.

Ces estimations montrent que, hors le dispositif prévu par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, **le plein droit représente près d'un tiers de la dépense fiscale, et même 55 à 60 % de la dépense fiscale liée aux investissements productifs**, comme l'illustre le tableau suivant.

¹ Note de la direction de la diffusion et de l'action régionale de l'INSEE à la Délégation générale à l'outre-mer, 22 juillet 2010.

² *Ibid.*

³ Réponse au questionnaire transmis par vos rapporteurs.

ÉVALUATION DE LA DÉPENSE FISCALE
(Hors dispositif de l'article 199 *undecies* A – En millions d'euros)

		2012	2013
Logements sociaux		332	516
dont	Plein droit	33 (soit 9,9 %)	52 (soit 10,1 %)
	Sous agrément	299	464
Investissements productifs		591	450
dont	Plein droit	323 (soit 54,7 %)	264 (soit 58,7 %)
	Sous agrément	268	186
Total		923	966

Source : ministère des outre-mer

Les documents transmis par le ministère comprennent également des éléments relatifs à la répartition sectorielle de l'ensemble des investissements réalisés bénéficiant de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, hors logement social et hors dispositif de l'article 199 *undecies* A.

Vos rapporteurs relèvent cependant que cette répartition a été calculée sur la base d'une extrapolation de la répartition sectorielle des investissements sous agrément. Or, rien ne dit que la répartition des investissements en plein droit est semblable à celle des investissements sous agrément, bien au contraire !

c) Un coût à relativiser

Si le coût de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est, comme on l'a vu précédemment, important, il convient cependant de le relativiser.

(1) Un coût modeste dans le panel des dépenses fiscales

Tout d'abord, **le coût des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, 1,1 milliards d'euros pour 2013, est bien moindre que nombre de dépenses fiscales**. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le coût de l'ensemble de ces dispositifs est bien inférieur à celui de chacune des quinze dépenses fiscales les plus coûteuses.

LES 15 DÉPENSES FISCALES LES PLUS COÛTEUSES

Dépense fiscale	Chiffrage pour 2013 (en millions d'euros)
Taux de TVA de 5,5 % (7% à compter du 1 ^{er} janvier 2012) pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 330
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	3 350
Abattement de 10 % à l'IR sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	3 280
Taux de TVA de 5,5 % (7 % à compter du 1 ^{er} janvier 2012) applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 080
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 460
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emplois depuis au moins trois mois	2 100
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, dénommé « fioul domestique »	2 100
Taux de TVA de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 920
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 900
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 570
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 465
Exonération d'IR des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 440
Prêt à taux zéro et prêt à taux zéro renforcé (PTZ + - Crédit d'impôt sur les bénéficiaires au titre de prêts ne portant pas intérêts destinés à financer l'acquisition d'une résidence principale en première accession à la propriété)	1 370
Exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 344
Réduction d'impôt au titre des dons	1 300

Source : *Voies et Moyens, Tome II, Projet de loi de finances pour 2013.*

Il ne s'agit pas pour vos rapporteurs de remettre en cause l'ensemble de ces dépenses fiscales. Si certaines d'entre elles font l'objet de controverses, à l'exemple du taux de TVA à 5,5 % dans la restauration ou du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale, ces dépenses fiscales remplissent un objectif économique ou social précis dont il ne leur revient pas de discuter de l'opportunité dans le présent rapport.

Mais, **pourquoi cela pose-t-il problème de consacrer par le biais d'une dépense fiscale un peu plus d'un milliard d'euros au développement économique des outre-mer ?** Pourquoi remettre en cause une dépense fiscale qui contribue au développement économique de nos outre-mer et dont le montant est près de 5 fois inférieur au taux réduit de TVA pour le logement ou près de 3 fois inférieur au crédit d'impôt recherche ?

(2) L'aide fiscale : une part significative de l'effort national en faveur du rattrapage économique des outre-mer

Par ailleurs, vos rapporteurs ne peuvent que constater que l'aide fiscale à l'investissement outre-mer représente **une part significative de l'effort de la Nation pour assurer le rattrapage de nos outre-mer, territoires confrontés à une situation économique et sociale particulièrement difficile.**

Les sommes budgétaires consacrées aux outre-mer atteignent ainsi environ 13,7 milliards d'euros en 2013, auxquels il convient d'ajouter un peu plus de 3 milliards d'euros de dépenses fiscales sur impôt d'État spécifiques aux outre-mer¹.

Autrement dit, **l'aide fiscale à l'investissement outre-mer représente près d'1/15^{ème} de l'effort de la Nation en direction de nos outre-mer.**

¹ Parmi ces dépenses fiscales, on peut relever, outre les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer : le régime spécifique de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion en matière de TVA, l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants, l'exonération de TVA pour certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, la réduction de la cotisation résultant du barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables des DOM...

EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE NOS OUTRE-MER
(En millions d'euros)

	2011 (exécution)	2012 (loi de finances initiale)	2013 (projet de loi de finances)
Effort budgétaire et financier consacré aux outre-mer ¹	13 976,3	13 927,7	13 789,7
Dont mission budgétaire « Outre-mer » ²	2 070,7	2 118,7	2 189,9
Total des dépenses fiscales sur impôt d'État spécifiques aux outre-mer	3 414	3 264	3 138

Source : Document de politique transversale « Outre-mer », annexé au projet de loi de finances pour 2013.

La suppression de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer conduirait à une diminution sensible des moyens destinés aux outre-mer, alors même qu'il s'agit de territoires particulièrement vulnérables confrontés à une situation économique et sociale sans pareil dans l'Hexagone.

Comme l'indiquait déjà notre collègue Roland du Luart en 2003, « la permanence de régimes d'aide fiscale à l'investissement outre-mer s'explique par la nécessité de compenser les handicaps structurels dont souffrent ces économies afin de leur permettre de rattraper leur retard de développement économique et social »³.

(3) Une restitution d'une partie de la dépense fiscale par l'activité économique générée grâce aux investissements aidés

Enfin, le coût de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer peut être relativisé par le fait que **les investissements qu'elle permet produisent de la valeur et donc des rentrées fiscales pour l'État et les autres administrations publiques** (comptes sociaux et collectivités territoriales).

Prenant l'exemple d'un logement de 3 pièces de 70 m² de 150 000 €, l'Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux (ARMOS) de La Réunion souligne ainsi que **le coût de l'aide à la pierre moyen, cumulant la défiscalisation et la LBU, atteint 60 000 euros en année N. Cependant, une fois déduites l'ensemble des recettes fiscales pour les pouvoirs publics** (TVA, cotisations sociales, économies sur les indemnités chômage, taxes perçues par les collectivités territoriales), **on aboutit à un coût limité à 3 000 €**. L'ARMOS estime même qu'en année N + 10, l'opération a un impact positif pour les finances publiques.

¹ En autorisations d'engagement.

² *Idem.*

³ « La défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer », *Ibid.*, p. 9.

	Coût/gain en année N	Coût/gain en année N + 10
I. Coût moyen d'un trois pièces de 70 m² de 150 000 €		
Coût de l'aide à la pierre (défiscalisation + LBU)	- 60 000 €	
Recettes (TVA)	+ 4 000 €	
Coût net pour l'État en année N	- 56 000 €	- 56 000 €
Remboursement de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties aux collectivités territoriales		- 5 000 €
Coût net pour l'État en année N + 10		- 61 000 €
II. La construction de ce logement génère 2,2 emplois ETP directs et indirects sur une année		
Cotisations salariales et patronales, économies d'indemnités chômage	+ 45 000 €	+ 45 000 €
Solde État et comptes sociaux en année N	- 11 000 €	
Solde État et comptes sociaux en année N + 10		- 16 000 €
III. Les taxes perçues par les collectivités territoriales		
Octroi de mer	5 000 €	
Taxes d'urbanisme	2 000 €	
Raccordement à l'égout	1 000 €	
Recettes pour les collectivités en année N	+ 8 000 €	+ 8 000€
Taxe foncière sur les propriétés bâties sur dix ans		+ 5 000 €
Taxe d'habitation sur dix ans		+ 5 000 €
Total des recettes pour les collectivités en année N + 10		+ 18 000
Solde total (cumul État, comptes sociaux et collectivités)	- 3 000 €	+ 2 000 €

Source : ARMOS

2. Des dispositifs controversés, mais ... des critiques à relativiser

Les dispositifs fiscaux dits « de défiscalisation » continuent à avoir mauvaise presse car ils restent associés à des scandales des années 1990 et à

des dérives fâcheuses telles que l'inflation des prix du foncier ou la bulle spéculative du photovoltaïque des années 2000. Cependant, si des dérapages sont toujours possibles – et cela vaut pour n'importe quel dispositif dérogatoire, en matière fiscale comme dans n'importe quel autre domaine – il semble qu'ils soient désormais très rares et que leur élimination pourrait être encore mieux garantie avec une meilleure connaissance et un réel suivi de la mise en œuvre des mécanismes fiscaux dans chaque territoire ainsi qu'une plus grande vigilance des administrations concernées.

a) Les principales dérives passées ont pu être endiguées par des correctifs successifs et un encadrement globalement renforcé

La législation fiscale en matière de soutien à l'investissement dans les outre-mer a évolué vers un encadrement plus strict des opérations qui limite les « tentations » et les possibilités de fraude. Si le risque de dérive peut difficilement être totalement éradiqué, un meilleur calibrage en amont de l'impact des dispositifs et une plus grande vigilance des administrations en charge des procédures et des contrôles devrait permettre de le circonscrire efficacement.

(1) Une raréfaction des dérives frauduleuses grâce à un encadrement plus strict

Les dérapages constatés dans l'utilisation de la loi initiale, c'est-à-dire la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons », ont pu être endigués grâce à des modifications essentielles introduites en 1992 qui ont par la suite été étendues et perfectionnées : l'instauration d'un agrément, l'obligation d'exploiter l'investissement réalisé pendant une certaine durée, des exigences relatives au délai de réalisation des investissements.

La loi d'origine ne prévoyait en effet qu'un simple droit de veto du ministre du budget pour les investissements d'un montant supérieur à 4,6 millions d'euros. Ces exigences nouvelles ont rendu plus difficiles les montages frauduleux qui s'étaient multipliés précédemment à base d'entreprises fictives, de fausses locations... les secteurs de la plaisance et de la construction hôtelière et immobilière ayant particulièrement défrayé la chronique. Un rapport de l'inspection générale des finances 1991 relevait ainsi que la flotte de bateaux de plaisance avait quadruplé en quatre ans aux Antilles françaises et y évaluait le parc de navires à 1 100 unités, exploitées en moyenne neuf semaines par an.

Les garde-fous instaurés n'ont cependant pas empêché un certain nombre d'anomalies de perdurer, comme le relève de façon très détaillée le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 1998¹ : le rapport vise la « *persistance de surfacturations, notamment dans l'hôtellerie et la navigation* » mais également des « *fraudes manifestes* ».

¹ Rapport n° 1060 d'information de la commission des finances sur les incitations fiscales à l'investissement outre-mer, présenté par Didier Migaud, rapporteur général.

L'agrément instauré en 1992 a en effet dû être **perfectionné et complété par d'autres mesures de précaution**. Ainsi, au fil des ans, le **champ de l'agrément** s'est-il **généralisé** avec l'introduction de seuils fonction du montant de l'investissement, **seuils** qui ont été régulièrement abaissés (loi de finances pour 1998 étendant la procédure à l'ensemble des secteurs, sensibles ou non, et LODEOM du 27 mai 2009 qui a également instauré un agrément au premier euro d'investissement dans le secteur des transports, notamment). Des « sécurités » complémentaires se sont ajoutées avec l'obligation d'affecter les biens financés grâce à l'avantage fiscal à l'exploitation pendant une certaine durée, ou un **délai maximal pour réaliser l'investissement** ou achever les fondations s'agissant d'un projet immobilier. La loi de finances pour **1998** a en outre introduit un **critère important**, celui de **la création ou du maintien de l'emploi** dans le département ou le territoire ; ce critère est devenu un élément essentiel d'appréciation en vertu de la loi de finances pour 2001.

Parallèlement à cet encadrement, il convient de rappeler l'applicabilité d'un **arsenal de sanctions et pénalités** : reprise de l'avantage fiscal en cas de cession de l'investissement ou arrêt de son exploitation pendant la durée légale minimale, amende fiscale pour fourniture de fausses informations à l'administration ou non-respect volontaire des engagements souscrits dans l'agrément (article 1740 du CGI), amende fiscale pour délivrance irrégulière de documents justificatifs (article 1740 A du CGI), amende fiscale en cas de non-respect par l'entreprise locataire de l'engagement d'exploitation minimum (article 1740-00 A du CGI) ou encore sanctions pénales pour fourniture de renseignements inexacts (articles 1741 et 1743 du CGI).

Cependant, le dernier rapport produit par la direction générale des finances publiques sur la mise en œuvre de la procédure d'agrément, datant de septembre 2010 et concernant la période 2006-2009, se borne à rappeler dans un très bref passage d'un peu plus d'une page les conditions relatives au retrait ou à la déchéance de l'agrément ; mais aucune mention n'est faite de retraits ou de déchéances effectivement prononcés. L'audition du chef du bureau des agréments et rescrits par le groupe de travail n'a pas non plus mis en avant de fraudes manifestes et aucun élément concret, sous forme chiffrée ou d'exemples n'a été soumis au groupe de travail.

Seul le rapport de la Cour des comptes de 2012 fournit quelques informations, et encore reste-il assez vague. Il mentionne que *« plusieurs fraudes importantes ont été découvertes par les services fiscaux dans les départements ou collectivités d'outre-mer et devraient donner lieu à des amendes fiscales et des reprises de réductions d'impôt. La plupart des fraudes d'ampleur font l'objet de procédures judiciaires en cours. Elles peuvent être consécutives à des surfacturations, à une exploitation du bien non conforme voire même à l'absence pure et simple d'investissement »*. Le rapport poursuit : *« la limitation des agréments aux seules opérations a priori économiquement et financièrement viables expliquerait que les retraits*

d'agrément soient exceptionnels. De fait, aucun agrément n'a été retiré depuis 2007, mais des procédures de retrait sont actuellement en cours ». Il précise que « la Cour a eu connaissance de deux opérations auxquelles l'administration n'a pas retiré l'agrément, bien que les investissements aidés n'aient pas été exploités comme prévus : des thoniers en Polynésie française, restés à quai ; un navire de croisière, en Polynésie française également, qui n'a navigué que huit mois au lieu des cinq ans prévus ».

Ainsi, **l'encadrement légal en vigueur**, même si des améliorations sont toujours possibles, **semble satisfaisant** et les projets sous agrément peuvent être jugés suffisamment sécurisés pour peu que les administrations en charge des procédures exercent à bon escient leur vigilance et effectuent les contrôles nécessaires. Certains errements dénoncés par la Cour des comptes montrent que ce n'est pas toujours le cas : ainsi le rapport public annuel 2010 relatant des opérations d'investissement effectuées à Wallis-et-Futuna relève-t-il que « *Les "fiches de consultations" de l'administration supérieure du territoire de Wallis-et-Futuna et les avis donnés par l'administration centrale de l'outre-mer à la DGFIP sont approximatifs* » et que « *l'administration supérieure a donné un avis "favorable" pour un investissement dans un établissement hôtelier et "très favorable" pour trois autres hôtels alors que les dossiers ne contenaient ni bilans, ni comptes d'exploitation, ni estimation des retombées économiques attendues* ». Le rapport précise que « *au caractère superficiel de l'examen s'ajoute l'absence de contrôle des opérations aidées* » avec le constat que « *les investissements concernant trois hôtels à Wallis, deux rénovations et une construction neuve, n'avaient pas été réalisés* » et que, pour autant « *ces trois opérations ont été définitivement agréées par la DGFIP respectivement en novembre 2005, février 2007 et mars 2008* ».

Plutôt que les grosses opérations, il semble que la fraude, faute d'engagements formalisés et souscrits en connaissance de cause et en l'absence de suivi et de contrôles suffisants, touche davantage les **opérations de plein droit**, avec des contraventions aux obligations légales telles que le caractère neuf de l'investissement, la sincérité du prix de revient réel de l'investissement servant de base au calcul de l'aide fiscale, le non-respect de l'obligation de dépôt des comptes annuels ou d'être à jour des obligations sociales et fiscales... Or, les difficultés de contrôle dues à la complexité des montages et à la dispersion des parties prenantes et le **grand nombre de dossiers** (de l'ordre de 16 000 selon les estimations du GIFOM) qui **rendrait un contrôle systématique très onéreux** sont mis en avant pour condamner le plein droit. Pourtant, sans revenir sur son utilité économique examinée précédemment, il semble que **des obligations déclaratives renforcées assorties de sanctions appliquées à l'occasion de contrôles plus fréquents permettraient d'assainir une situation qui, rappelons-le, reste mal connue**.

- (2) La nécessité d'une meilleure anticipation de l'impact des modifications apportées aux dispositifs

Certaines dérives dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer ont eu pour origine, non pas la fraude, mais une **mauvaise anticipation des effets induits** aggravée par le **défaut d'adoption**, dans un délai raisonnable, **des mesures réglementaires d'application nécessaires**.

Ainsi s'est formée ce qu'il est convenu d'appeler la « **bulle photovoltaïque** ». La défiscalisation des investissements photovoltaïques a en effet connu des dérives spéculatives. Couplé à l'obligation d'achat par EDF de l'énergie produite à un tarif intéressant, l'aide fiscale a généré un effet d'aubaine et a induit une masse d'investissements déconnectée du besoin économique. La part des investissements dans le secteur photovoltaïque dans le total des investissements agréés est ainsi passée de 9,5 % en 2006 à 33 % en 2009. Un plafonnement spécifique en matière d'investissement dans le secteur des énergies renouvelables a donc été introduit par la LODEOM qui a prévu que « *les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable [seraient] pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'outre-mer et de l'énergie* », le plafonnement tendant à moduler le taux d'avantage fiscal en fonction de la productivité de l'installation afin d'inciter les entreprises concernées à réduire le prix du watt installé. Or, l'arrêté d'application n'est jamais intervenu si bien que le cadre législatif antérieur a continué à s'appliquer avec les conséquences financières que l'on sait, une explosion de la dépense fiscale qui a été multipliée par cinq entre 2006 et 2009, passant de 49 millions d'euros à 253 millions d'euros en 2009. Cette évolution a en outre connu deux phases d'accélération correspondant à des anticipations en réaction à des effets d'annonce, fin 2008 s'agissant du plafonnement des niches fiscales, et à l'automne 2010 après l'arrêt de la défiscalisation au 29 septembre 2010 finalement entérinée par l'article 36 de la loi de finances pour 2011.

D'autres effets induits par les mécanismes de défiscalisation ont pu être dénoncés : tel est le cas du **renchérissement du foncier dans les outre-mer** avec les défiscalisations dites « Girardin » dans le secteur du logement qui ont orienté les constructions vers le secteur libre et le secteur intermédiaire. Ces dispositifs (article 199 *undecies* A du CGI) ont été mis en extinction par la LODEOM.

Ces exemples montrent que toute modification substantielle des dispositifs d'aide doit faire l'objet d'une étude d'impact en amont, d'un suivi attentif qui suppose la mise en place d'outils statistiques et tout effet d'annonce ou changement brutal est à éviter pour limiter les effets d'aubaine et les conséquences préjudiciables pour les économies ultramarines.

b) Des critiques sur l'efficience des dispositifs, recevables mais à relativiser

L'Inspection générale des finances, la Cour des comptes tout comme les administrations financières dénoncent un déficit d'efficience des dispositifs fiscaux en faisant valoir les « fuites » au détriment des exploitants ultramarins. Cette portion de la dépense fiscale qui ne profite pas directement au projet aidé est constituée par l'avantage fiscal du contribuable-investisseur et la rémunération des intermédiaires. S'il s'agit effectivement de sommes importantes qui échappent aux économies ultramarines, une analyse en termes de déperdition sèche paraît discutable bien qu'ayant systématiquement été relevée dans les rapports et les débats sur la défiscalisation.

Le rapport d'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer de l'Inspection générale des finances qualifie ainsi de « *structurellement inefficente* » la défiscalisation externe « *car elle implique la rémunération d'un tiers investisseur et d'un intermédiaire, augmentant ainsi l'enveloppe d'aide publique nécessaire pour financer un projet d'un montant donné* ». Il évalue à une fourchette de 10 % à 25 % du montant de l'investissement la part conservée par le contribuable-investisseur et à près de 7 % la rémunération de l'intermédiaire.

Le rapport annuel 2012 de la Cour des comptes, mentionnant les coûts élevés au regard de l'aide apportée aux investissements outre-mer, observe que « *l'obligation de rétrocession, dès lors qu'elle n'est pas de 100 %, implique que seulement une partie de la dépense fiscale profite aux entreprises d'outre-mer* » ... ce qui conduit à préciser qu'une rétrocession de 100 % annulerait l'avantage fiscal du contribuable-investisseur extérieur à l'exploitation ... et mettrait un terme définitif au débat ! **Drainer des financements privés suppose un certain niveau d'attractivité sans lequel les flux se tarissent.** Or, le jeu combiné des plafonnements de réductions d'impôt depuis la LODEOM modifiés par les lois de finances successives, du coup de rabot sur les niches fiscales de la loi de finances pour 2011 et de l'évolution tendancielle vers une élévation des taux de rétrocession conduisent à relativiser la stigmatisation qui est faite de la rémunération du contribuable-investisseur car **le taux de rentabilité fiscale des dispositifs s'est sérieusement contracté.** Concernant l'impôt sur le revenu, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013, en supprimant la part variable de 4 %, aboutit à un plafonnement à 18 000 € incluant le plafond général de 10 000 €

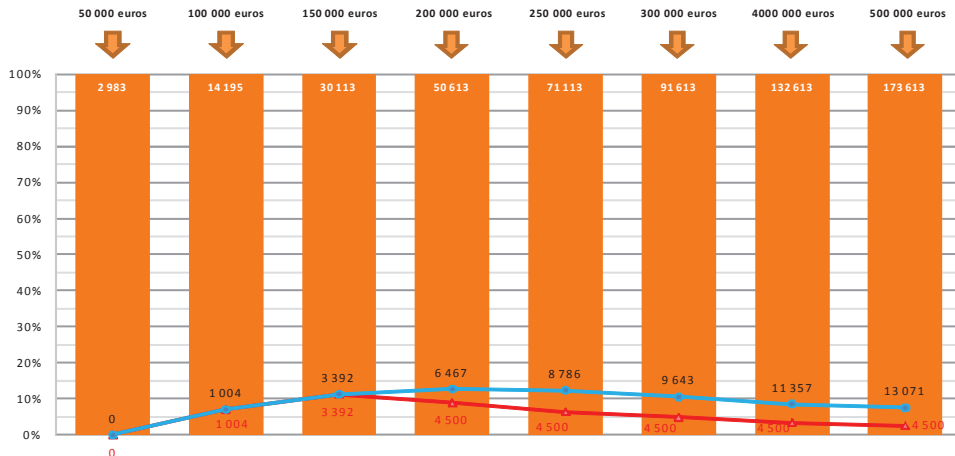
Selon des calculs effectués par le GIFOM, le gain net du contribuable-investisseur a été divisé par 2 ou 3 pour les plus gros investisseurs, ce qui réduit considérablement l'attractivité des dispositifs et provoque une contraction inquiétante du potentiel de collecte :

LOGEMENT SOCIAL Gain net d'un contribuable avec l'ancien plafond global de 18 000 € + 4% et le plafond global actuel de 18 000 €

Hypothèses:
 Situation familiale : 1 couple ayant 2 enfants
 Réduction d'impôts déjà utilisée: 7 500 euros

■ impôt normalement dû
 ▲ gain net du contribuable avec un plafond global à 18 000 euros
 ◆ gain net du contribuable avec un plafond global à 18 000 euros + 4%

Revenu net global imposable :

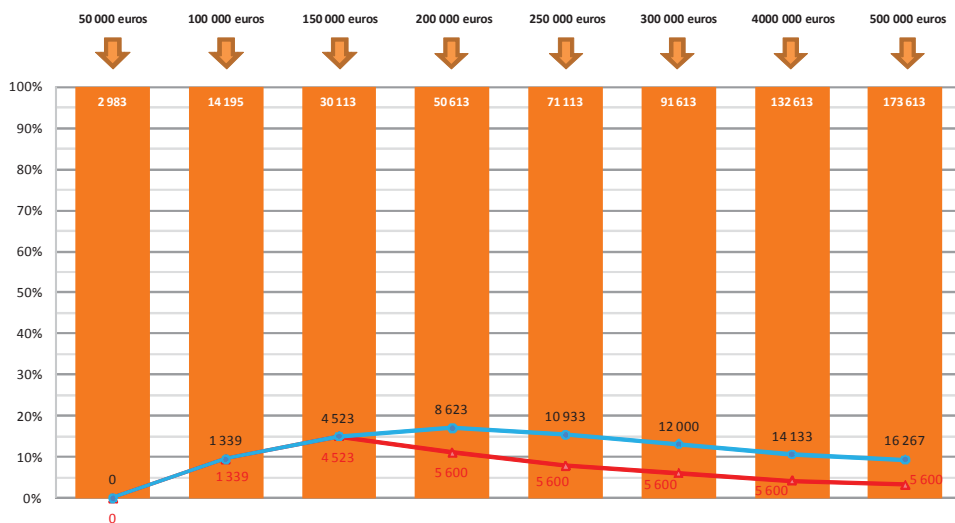


INVESTISSEMENT PRODUCTIF Gain net d'un contribuable avec l'ancien plafond global de 18 000 € + 4% et le plafond global actuel de 18 000 €

Hypothèses:
 Situation familiale : 1 couple ayant 2 enfants
 Réduction d'impôts déjà utilisée: 7 500 euros

■ impôt normalement dû
 ▲ gain net du contribuable avec un plafond global à 18 000 euros
 ◆ gain net du contribuable avec un plafond global à 18 000 euros + 4%

Revenu net global imposable :



Concernant la déperdition d'efficience liée à la rémunération de l'intermédiaire, il convient également de relativiser. **Longtemps marquée par l'opacité, cette rémunération tend à être mieux connue sous l'effet de la mise en concurrence des cabinets.** Cette mise en concurrence, **qui s'organise spontanément** lorsque l'exploitant est un entrepreneur qui a intérêt à tirer le meilleur parti de l'aide fiscale pour la réalisation de l'investissement, est aujourd'hui obligatoire, aux termes de l'article 242 *septies* du CGI, pour les projets sous agrément exploités par une société détenue à plus de 50 % par une ou plusieurs personnes publiques.

Le GIFOM lui-même a pu indiquer au groupe de travail que pour un programme de construction de logements sociaux la répartition de la réduction d'impôt s'établissait de la façon suivante :

- 78 % de rétrocession à l'opérateur de logement social (taux confirmé par les opérateurs de La Réunion qui ont même signalé des taux de 80 %),
- 14 % de gain net investisseur,
- 2 % de frais de gestion,
- 2 % de frais de collecte,
- 3 % de frais de montage,
- 1 % de TVA encaissée sur défiscalisation non récupérable.

Avec cette ventilation, on voit que 7 % du montant de la réduction d'impôt sont perçus par l'intermédiaire au titre de sa **rémunération** qui **couvre à la fois la collecte des fonds, la mise au point du plan de financement et la négociation des prêts avec les banques, l'élaboration du montage juridique et fiscal ainsi que du dossier d'agrément et la « négociation » avec l'administration fiscale qui dure plusieurs mois, la création de la société de portage, la gestion des opérations de portages, le « débouclage » de l'opération en fin de portage ...**

L'encadrement du bénéfice fiscal pour le contribuable-investisseur et de la rémunération des intermédiaires doit être poursuivi en prenant garde à ne pas remettre en cause l'attractivité des dispositifs et à ne pas compromettre la solidité des montages en donnant systématiquement une prime au moins-disant.

c) Les effets vertueux du dispositif fiscal sur la professionnalisation des secteurs concernés et sur la qualité des investissements

Pour les projets sous agrément, d'une certaine importance, les exigences légales d'éligibilité conduisent à :

- une **prise en compte effective des normes** et des **garanties de viabilité économique et de pérennité de l'activité** créée grâce à l'investissement,

– une **amélioration des performances sectorielles.**

Comme cela a été illustré précédemment, les dispositifs d'aide fiscale, parfois combinés à d'autres aides, notamment les subventions européennes, ont eu un impact déterminant sur le développement de l'investissement productif dans les outre-mer et jouent un rôle crucial en matière de politique du logement et de maintien de la continuité territoriale. En vingt-cinq ans, elle a activement contribué au **développement de la production locale** et à **l'amélioration du niveau qualitatif des produits et services offerts aux ressortissants des outre-mer**. Elle a également activement soutenu la construction et la **modernisation de l'appareil productif**. Dans le domaine du logement social, outre l'effet de levier en faveur d'une construction massive, la défiscalisation, selon la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), avis partagé par les acteurs du secteur, « *a permis de baisser les loyers des logements produits* ».

La défiscalisation a parfois un **effet bénéfique sur les prix au consommateur par l'amélioration de la productivité des outils** : ainsi l'exemple de la boulangerie industrielle SCEB en Nouvelle-Calédonie a-t-elle permis de ramener le prix de la baguette de pain de 100 à 87 F. CFP.

Si certains effets d'aubaine et comportements de sur-investissement ont pu être dénoncés, en matière de transport et d'hôtellerie notamment, l'incitation fiscale a été bénéfique dans ses effets qualitatifs. Ainsi, elle favorise les mises aux normes, souvent onéreuses, et donc la modernisation de l'appareil productif. En rendant possible l'introduction de nouvelles technologies, elle contribue aussi parfois à réduire la dépendance aux importations : ainsi la construction de l'usine PREFA en Nouvelle-Calédonie a-t-elle permis la fabrication d'éléments en béton précontraint pouvant se substituer à des importations induisant d'importants surcoûts s'agissant de matériaux lourds et volumineux.

En matière de tourisme et d'équipements hôteliers, les professionnels du secteur rencontrés à La Réunion ont également indiqué que ce mode de financement des investissements avait permis de rehausser le niveau des prestations hôtelières avec le passage de trois à quatre étoiles de nombreux établissements de l'île.

Enfin, précisons que la complexité des mécanismes de montage financier et juridique rend nécessaire le recours à des techniciens qui jouent non seulement un rôle d'incubateur de projet mais également un rôle d'accompagnement pendant la durée du portage. Cela est un gage de viabilité du projet et de pérennisation de l'activité et est favorable à une structuration du système productif.

B. DES ÉVOLUTIONS À ENGAGER POUR UNE MAÎTRISE SÉCURISÉE ET UNE ALLOCATION OPTIMISÉE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER

1. Le secteur du logement : des évolutions possibles pour une meilleure efficacité et un coût minoré

a) Les enjeux du logement outre-mer : des enjeux massifs et complexes

Comme le soulignaient l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) dans une note publiée en février 2010, « *les départements et les collectivités ultramarines connaissent depuis plusieurs années une crise du logement qui s'illustre à la fois par un déficit en logements, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d'une amélioration récente* »¹.

Vos rapporteurs relèvent qu'au-delà de la seule problématique du logement social qui a été évoquée précédemment, **les besoins en termes de logements sont massifs dans les outre-mer**, et dans des proportions supérieures encore pour les territoires à forte dynamique démographique comme la Guyane, La Réunion ou Mayotte. Ainsi, La Réunion a-t-elle aujourd'hui besoin de 9 000 nouveaux logements par an, comme l'ont souligné l'ensemble des acteurs du logement rencontrés par le groupe de travail lors de son déplacement, soit l'équivalent de 700 000 logements par an à l'échelle du territoire hexagonal.

(1) Les dynamiques démographiques, la rareté et la cherté du foncier ainsi que la préférence pour l'habitat individuel pèsent sur la satisfaction des besoins en matière de logement

Les **dynamiques démographiques** que connaissent la plupart des outre-mer expliquent en effet ces besoins massifs.

Georges Patient et l'un de vos rapporteurs relevaient en octobre dernier que « *la forte croissance démographique, cinq fois plus élevée en Guyane par exemple qu'en métropole en 2011, se conjugue à la décohabitation, notamment en Guadeloupe* »².

La Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) met quant à elle en avant la **très forte croissance de la population à La Réunion**, soulignant que l'île « *est en cela l'une des régions françaises les plus dynamiques. De plus, la progression du nombre de ménages est très soutenue en raison du vieillissement de la population et de la tendance à la décohabitation qui*

¹ « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Les Notes de l'Institut d'émission, IEDOM, IEOM, février 2010*, p. 3.

² « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Rapport d'information n° 48 (2012-2013), fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, MM. Georges Patient et Éric Doligé*, p. 5.

contribue à la réduction du nombre de personnes en ménage. Il en résulte un renforcement de la demande de logements (notamment de petite taille) »¹.

Les acteurs du logement rencontrés à La Réunion par le groupe de travail ont ainsi souligné la très forte croissance démographique de l'île (1,5 % par an), due notamment à la jeunesse de la population et à un taux de natalité élevé (16,9/1000 contre 12,5/1000 dans l'Hexagone), ou encore la réduction rapide de la taille moyenne des ménages.

Plus globalement, dans l'ensemble des outre-mer, on constate que **l'augmentation du parc de logements**, si elle ne permet pas de satisfaire les besoins, **est plus rapide que celle de la population**, cette évolution résultant « *pour l'essentiel de la diminution récente de la taille des ménages dans les DOM et à Mayotte. Cette diminution s'explique notamment par un **phénomène de décohabitation**, liée à l'augmentation du niveau de vie des populations, à des **changements de comportements** et à **l'allongement de la durée de la vie** (qui explique l'augmentation de la proportion de personnes vivant seules) »².*

Outre ces évolutions démographiques, un deuxième élément pèse sur la satisfaction des besoins de logement : **la rareté et la cherté du foncier**. Il s'agit du frein principal pour la construction de logements dans les outre-mer.

Ainsi que l'indiquaient Georges Patient et l'un de vos rapporteurs, « *cette rareté tient tout d'abord aux **caractéristiques géographiques** de ces territoires : le nombre de terrains propres à la construction est souvent faible et fait l'objet d'une concurrence entre les différents agents économiques. Si l'on prend l'exemple de La Réunion, entre son caractère montagnoux et les risques naturels auxquels elle est confrontée, seuls 40 % de sa superficie est " utile " »³.*

La rareté du foncier pèse bien entendu sur les prix. L'Inspection générale des finances (IGF) souligne elle-même que « *le foncier est rare et son prix est généralement supérieur dans les DOM à celui constaté en métropole. Le prix du foncier a augmenté de façon importante ces dernières années : seule la Corse a connu une augmentation du coût du foncier supérieure sur la période 2006-2009 ; seule l'Île-de-France disposait en 2009 d'un coût du terrain au m² supérieur aux DOM.* »⁴

La rareté et les prix élevés du foncier sont entretenus, comme le soulignent les acteurs réunionnais du logement, par la concurrence entre l'agriculture, les autres activités économiques et le logement, dans un contexte marqué par une **préférence pour l'habitat individuel**.

La préférence pour l'habitat individuel est en effet une donnée « culturelle » dans les outre-mer. Cet habitat est d'ailleurs largement

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Ibid.*, p. 10.

³ « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Ibid.*, p. 37.

⁴ « Évaluation des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement outre-mer », *Inspection générale des finances*, août 2011, p. 48.

prépondérant dans les DOM et à Mayotte : il représentait ainsi en 2006 la très grande majorité des résidences principales, avec des taux compris entre 63,5 % en Martinique et 94 % à Mayotte, contre seulement 57,2 % en France hexagonale¹.

Or, l'inflation de la demande de logements sous le double effet de la démographie et de l'évolution des structures familiales doit conduire à **développer l'habitat collectif**, ainsi que l'ont clairement exposé les acteurs du logement à La Réunion.

(2) Des besoins massifs qui vont au-delà du logement social : la problématique du logement intermédiaire

Vos rapporteurs soulignent enfin que **le caractère massif des besoins des outre-mer en logement ne concernent pas uniquement le logement social, mais bien tous les types de logement et notamment le logement intermédiaire.**

Les besoins de La Réunion sont estimés à 9 000 logements par an, dont environ 5 000 logements sociaux et 3 000 logements intermédiaires. Or, la production de logements intermédiaires s'est effondrée sous l'effet de la fin de la « défiscalisation Girardin » : alors que près de 5 000 logements intermédiaires étaient construits en 2008 sur l'île, seuls 780 l'ont été en 2012, ce qui est notoirement insuffisant.

Aux yeux de vos rapporteurs, si **le logement social constitue la priorité des priorités**, la construction de **logements intermédiaires** est aussi **un enjeu crucial** pour La Réunion mais également pour l'ensemble des outre-mer, notamment dans des perspectives de mixité sociale et de fluidité du parcours résidentiel.

b) Un jeu combiné avec la LBU pour un meilleur effet de levier et un pilotage qualitatif

(1) Après un démarrage poussif, le dispositif de défiscalisation est aujourd'hui bien maîtrisé par les acteurs du logement social et fait l'unanimité

Vos rapporteurs ont rappelé précédemment **l'impact très positif** du dispositif de défiscalisation introduit par la LODEOM **sur la construction de logements sociaux.**

La mise en œuvre de ce dispositif et sa combinaison avec les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) n'a cependant pas été évidente dès le départ.

Ainsi, par une circulaire du 1^{er} juin 2010, Mme Marie-Luce Penchard, alors ministre de l'outre-mer, avait invité les préfets à privilégier le recours à la défiscalisation en indiquant que « *sauf cas particulier, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une*

¹ Cf. « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », *Ibid.*, p. 10.

absence totale de subvention »¹. Il était ainsi demandé aux préfets de ne permettre le double financement qu'en cas de contraintes spécifiques ou d'intérêts particuliers.

À la suite de la mobilisation des parlementaires ultramarins et au rapport établi par deux députés, MM. Claude Bartolone et Gaël Yanno, qui jugeaient à la lecture de cette circulaire que « *l'esprit de la loi n'est pas celui-là* »², la ministre de l'outre-mer est revenue sur cette circulaire par une note adressée aux préfets le 15 février 2011.

Vos rapporteurs soulignent à cet égard que l'article 33 de la LODEOM a rappelé que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

Quatre ans après sa création, le dispositif de défiscalisation en matière de logement social est très largement jugé positif, comme le groupe de travail a pu le constater au cours de ses travaux. L'Union sociale pour l'habitat (USH) souligne ainsi que « *la maîtrise progressive du dispositif d'ensemble fait (...) l'unanimité des organismes même si celui-ci reste pour certains organismes relativement complexe* »³ tandis que la Fédération des entreprises publiques locales (EPL) estime que « *le dispositif de défiscalisation est un levier indéniable pour aider à la construction massive de logements sociaux* »⁴.

Il convient toutefois de souligner une certaine déperdition des fonds publics lié à ce mécanisme. À titre d'exemple, une opération locative en Guadeloupe financée grâce à la complémentarité entre la LBU et la défiscalisation verra son équilibre financier impacté *in fine* d'un apport d'aide à la pierre de 2 millions d'€ pour un coût de 3,33 millions d'€ pour l'État. En effet, l'avantage fiscal coûte environ 0,53 million d'€, les différents frais de commercialisation et de gestion environ 0,53 million d'€ et les frais d'actes divers 270 000 € en particulier les frais notariés qui sont prélevés au début du montage mais aussi à la sortie du dispositif, chiffres souvent négligés car ces versements n'interviendront que dans quelques années.

Au-delà du renforcement du rythme de construction de logements sociaux, vos rapporteurs souhaitent revenir sur certains effets du dispositif de défiscalisation issu de la LODEOM :

– tout d'abord, le « *risque de sous-consommation de [la LBU]* »⁵ souvent évoqué depuis 2009, y compris par vos rapporteurs, **n'a pas été vérifié**. Les jugements formulés par les bailleurs sociaux sont rassurants :

¹ *Circulaire relative aux opérations de construction de logements sociaux faisant appel à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.*

² *Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature) déposé par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, MM. Claude Bartolone et Gaël Yanno, p. 59.*

³ *Contribution écrite transmise au groupe de travail.*

⁴ *Contribution écrite transmise au groupe de travail.*

⁵ « *Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation* », *Ibid.*, p. 23.

L'USH estime ainsi que « *le risque souvent évoqué de substitution de la défiscalisation au lieu et place des crédits d'aide à la pierre (LBU) n'est pas observé. Ainsi, les crédits de la LBU ont connu ces dernières années une entière consommation tant en AE qu'en CP* »¹ ;

– par ailleurs, le dispositif est **pleinement maîtrisé par les organismes de logement social et a permis l'émergence d'une véritable expertise en leur sein**. Lors de sa rencontre avec le groupe de travail à La Réunion, l'ARMOS a ainsi souligné que le dispositif était bien installé dans le paysage du logement social et maîtrisé par les acteurs après une période d'« appropriation » assez longue. L'USH a généralisé cet état des lieux à l'ensemble des outre-mer en indiquant qu'« *après une première période de mise en œuvre entre 2007 et 2009, la maîtrise progressive du dispositif d'ensemble est soulignée par la plupart des organismes* »² ; elle relève même « *l'émergence d'un savoir-faire et d'une ingénierie locale (en interne aux organismes, auprès des cabinets de défiscalisation notamment locaux) [qui] ont permis d'améliorer la maîtrise d'ensemble progressive du dispositif en faveur du logement social.* » ;

– enfin, le recours au dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer a non seulement permis de soutenir la construction de logements sociaux et très sociaux mais a aussi conduit à **une diminution des loyers de sortie** des logements sociaux ainsi financés. Comme l'indiquent ainsi Georges Patient et l'un de vos rapporteurs, « *les fonds disponibles grâce à la défiscalisation peuvent être utilisés non pas pour augmenter le nombre de logements sociaux financés (effet volume) mais pour accroître, sur un même projet, la part d'aide publique et ainsi diminuer le loyer de sortie pour l'[organisme de logement social] (effet prix)* »³.

(2) Le dispositif de défiscalisation a permis une réorientation partielle de la LBU

Vos rapporteurs notent enfin que **la mobilisation des fonds issus de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer a permis d'utiliser les crédits de la LBU pour d'autres politiques, telles que la réhabilitation ou l'aménagement**.

Pour ce qui concerne la **réhabilitation**, les acteurs réunionnais du secteur du logement soulignent ainsi qu'il s'agit d'une problématique essentielle : selon la Fédération réunionnaise du BTP (FRBTP), près de 10 000 logements sociaux sur les 57 000 que compte le parc réunionnais nécessiteraient un plan de réhabilitation.

Comme l'indique l'ARMOS, « *le parc social existant est soumis à une usure accélérée du fait des conditions climatiques, et demande une remise à niveau pour que ne se créent pas de nouveaux ghettos* ».

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Contribution écrite transmise au groupe de travail.

³ « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Ibid.*, p. 24.

Ce constat est valable pour l'ensemble des outre-mer.

c) Une alternative possible à la défiscalisation mais, dans l'immédiat, le nécessaire maintien du levier fiscal de soutien à l'investissement

(1) L'augmentation de la LBU en compensation de la suppression de la défiscalisation dans le logement social : le miroir aux alouettes

Le montant de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer destiné au logement social étant en forte progression, le groupe de travail s'est interrogé, sous l'impulsion de sa présidente, sur les **alternatives qui pourraient être imaginées.**

Vos rapporteurs rappellent que la Cour des comptes avait préconisé dans un chapitre consacré aux « défiscalisations Girardin » de son rapport public annuel 2012, la substitution de subventions budgétaires à l'aide fiscale, autrement dit la suppression de la défiscalisation en faveur du logement social qui serait compensée par une augmentation de la LBU. La Cour estimait que « *pour le logement social, des subventions budgétaires directes seraient moins coûteuses que la mesure instituée par la loi de mai 2009 (LODEOM), car elles économiseraient la part profitant aux seuls contribuables* »¹.

Vos rapporteurs estiment cependant que **l'augmentation de la LBU en compensation de la suppression de la défiscalisation en faveur du logement social n'est pas crédible :**

– tout d'abord, il paraît pour le moins **aléatoire d'organiser la budgétisation de plusieurs centaines de millions d'euros**, plus encore dans la période actuelle marquée par le nécessaire redressement des comptes publics ;

– ensuite, une augmentation extrêmement importante de la LBU serait nécessaire pour conserver le même niveau d'intervention de l'État en faveur du logement social dans nos outre-mer : **les crédits de la LBU devraient être au moins triplés.** Dans un courrier adressé au ministre des outre-mer, Mme Margie Sudre, présidente du Haut conseil de la commande publique de La Réunion, estime quant à elle que, en cas de suppression de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer en matière de logement social, « *le maintien du rythme de production actuel nécessiterait de multiplier le volume de la LBU par 3,5, mais également de revoir complètement les paramètres de calcul de ces subventions, qui n'ont pas évolué depuis 5 ans, et n'ont pas du tout intégré les évolutions du contexte réglementaire et économique de la construction* »². **Au vu de la situation budgétaire actuelle, une augmentation d'une telle ampleur de la LBU paraît totalement exclue ;**

¹ « Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer », in : *Rapport public annuel 2012, Cour des comptes*, p. 87.

² *Courrier de Mme Margie Sudre, Président du Haut conseil de la Commande publique à M. le ministre des outre-mer, 25 avril 2013.*

– enfin, il conviendrait de **trouver un autre mécanisme de compensation pour les collectivités d’outre-mer et la Nouvelle-Calédonie qui ne bénéficient pas de la LBU.**

(2) Un dispositif alternatif à la défiscalisation : un prêt à taux zéro aux organismes de logement social ultramarins

Le groupe de travail estime que **la mise en place d’un prêt à taux zéro ou d’un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pourrait constituer un dispositif alternatif à la défiscalisation permettant de réduire le coût de la dépense fiscale sans nuire au rythme de construction de logements sociaux dans les outre-mer.**

Le groupe de travail a soumis cette proposition aux acteurs du logement dans les outre-mer, qui l’ont jugé recevable, tout en estimant qu’il conviendrait de l’expertiser de manière approfondie.

Au terme d’une première expertise, l’USH souligne ainsi que « *les simulations établies pour la Guadeloupe (Société Coopération d’HLM de la Guadeloupe) et La Réunion (SHLMR) et par l’USH Outre-mer à partir de plusieurs opérations récentes des organismes confirment, globalement, le principe d’équivalence d’un PTZ sur 40 ans en compensation de l’avantage fiscal rétrocédé au logement social* »¹. Dans l’hypothèse d’un maintien de la subvention moyenne de LBU pour un logement locatif social (soit 12 000 €), le montant de ce PTZ représenterait plus de 90 % du financement total des opérations, comme l’illustre le tableau suivant.

SIMULATION DU REMPLACEMENT DE LA DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL PAR UN PTZ EN FAVEUR DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

	LLS avec défiscalisation	LLS avec PTZ	
Prix de revient	143 300	143 300	Prix de revient
Subvention	12 000	12 000	Subvention
Défiscalisation	50 000	0	Défiscalisation
Prêt CDC classique	81 300	131 300	Prêt à taux zéro
Taux du prêt	2,60 %	0,00 %	Taux du prêt
Annuité	3 293	3 283	Annuité

Source : USH, contribution écrite transmise au groupe de travail.

Si un PTZ semble équivalent à l’apport actuel de la défiscalisation en matière de logement social, vos rapporteurs sont conscients que ce nouveau système de financement de la construction du logement social poserait un certain nombre de difficultés, qui ne paraissent cependant pas insurmontables :

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

– le contexte actuel en matière de taux incline à envisager une telle solution alternative au dispositif de défiscalisation. Il faut en effet rappeler que les prêts de la CDC aux organismes HLM ne sont pas à taux fixes mais sont liés au taux du livret A. En conséquence, si le taux du livret A repartait à la hausse et atteignait des niveaux supérieurs à 3,0 %, l'avantage du PTZ serait bien plus important, mais également beaucoup plus coûteux pour l'État et la Caisse des dépôts. S'il apparaissait donc qu'un PTZ était difficile à mettre en œuvre, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'un prêt bonifié qui aurait un écart constant ou homothétique avec le prêt normal de la caisse ;

– le remplacement de la défiscalisation par un PTZ accordé aux organismes de logement social conduirait à augmenter sensiblement l'endettement des organismes, puisque le taux d'emprunt par logement social passerait de 65 à 90 % ;

– enfin, l'augmentation de près de 80 % du montant des prêts alloués aux opérations aurait pour effet d'aggraver les difficultés de mobilisation des garanties auprès des collectivités territoriales, qui sont déjà sérieuses dans de nombreux DOM. Vos rapporteurs estiment que cette question, indépendante de l'éventuelle mise en place d'un PTZ en faveur des organismes de logements sociaux ultramarins, risque de freiner la construction de logements sociaux et appellent le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires.

Vos rapporteurs souhaitent donc que soient étudiées les modalités d'un PTZ ou d'un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations pour le financement des différentes catégories de logement social et l'établissement d'une stratégie de substitution progressive aux aides fiscales actuelles.

À leurs yeux, ce PTZ pourrait être réservé aux logements locatifs sociaux et très sociaux et donc ne pas s'appliquer au prêt locatif social (PLS) qui ne s'adosse à aucune subvention budgétaire.

Une telle solution présenterait, par rapport à la défiscalisation, **plusieurs avantages :**

– une **réduction importante du coût global de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer pour l'État** : cette dernière serait alors recentrée sur l'investissement productif ;

– une **réduction du coût pour l'État de la politique du logement social dans les outre-mer**, du fait de la disparition des coûts liés à la réduction d'impôt consentie au contribuable et à la rémunération des intermédiaires. L'État devrait ainsi uniquement compenser la bonification du prêt par la CDC qui pourrait atteindre au plus 375 millions d'euros, soit le montant actuel de rétrocession aux organismes de logement social. Par rapport au montant actuel de la dépense fiscale, cela représenterait ainsi une **économie d'au minimum 110 millions d'euros, soit de l'ordre de 25 % de la dépense fiscale actuelle, certaines estimations allant jusqu'à 200 millions d'euros !**

– l’absence de déstabilisation des organismes de logement social qui travaillent d’ores et déjà avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Cette solution résoudrait par surcroît les difficultés rencontrées par les organismes qui mobilisent l’aide fiscale à l’investissement, telles que les délais variables d’instruction des demandes d’agrément ou les échanges tatillons sur le calcul de la base éligible.

Comme l’indique l’USH, cette piste permettrait, comme la combinaison entre un PTZ et une LBU renforcée, de « *maintenir l’avantage fiscal rétrocédé aux organismes de logement social, tout en maîtrisant ou en réduisant le coût total pour l’État.* »¹

(3) Dans l’immédiat : la nécessaire pérennisation du dispositif de défiscalisation ajusté afin d’en renforcer l’efficacité et le caractère vertueux

Dans l’attente de cette étude, il convient de **pérenniser le mécanisme de financement mixte actuel combinant la LBU et les flux drainés grâce aux dispositifs fiscaux de soutien à l’investissement outre-mer**, dont vos rapporteurs ont souligné l’efficacité en termes de construction de logements sociaux et très sociaux.

Ce mécanisme pourrait cependant utilement être ajusté, afin de le **rendre plus efficace et plus vertueux**.

Vos rapporteurs estiment tout d’abord que le **plafonnement à 18 000 €** de l’avantage fiscal à l’impôt sur le revenu pourrait être assorti de la **prise en compte, pour le calcul de la base de réduction d’impôt, du taux de rétrocession réel** et non plus du taux de rétrocession légal minimal.

Cette mesure, souhaitée par les bailleurs sociaux, permettrait de restreindre fortement le nombre d’investisseurs par projet et ainsi de **faciliter la collecte, tout en abaissant le montant des frais d’intermédiation**.

D’après les données fournies par l’ARMOS à La Réunion, le plafond de 18 000 € conduit théoriquement, pour un investissement de 10 millions d’euros, à regrouper au moins 98 investisseurs. Dans les faits, tous les investisseurs n’atteignant pas le plafond de 18 000 €, 137 investisseurs en moyenne doivent être impliqués. **La prise en compte des taux de rétrocession réels permettrait de renforcer le caractère vertueux du dispositif** de défiscalisation puisque « *les frais de collecte pourraient être très sensiblement réduits et les retours aux promoteurs sociaux optimisés d’autant* »².

Vos rapporteurs appellent ensuite au **rehaussement de 10 points du taux légal de rétrocession qui passerait ainsi de 65 à 75 %**. Cette mesure répond au même objectif de renforcement des effets vertueux de la défiscalisation.

¹ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

² Contribution écrite transmise au groupe de travail.

L'ensemble des interlocuteurs du groupe de travail ont en effet souligné que l'avantage fiscal réellement rétrocédé était très sensiblement supérieur au taux légal de 65 %.

Notre collègue Georges Patient et l'un de vos rapporteurs soulignaient ainsi dans leur rapport publié en octobre 2012 qu'une étude réalisée par la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) à La Réunion et en Guyane faisait apparaître des taux de rétrocession compris entre 72 % et 78 %, avec une moyenne de 75 %¹.

L'USH confirme que le taux de rétrocession réel est compris entre 70 et 80 %, soulignant que cette situation est le résultat d'une « *concurrence désormais bien établie au plan local par les bailleurs sociaux entre les cabinets de défiscalisation et de la meilleure maîtrise des équilibres globaux de ces opérations par les organismes sociaux afin de tenir le prix de ces opérations et donc les loyers réglementaires HLM* »². En conséquence, les bailleurs sociaux appellent de leurs vœux, tant au niveau national qu'à La Réunion, au relèvement du taux de rétrocession légal.

Vos rapporteurs appellent enfin à la **réduction à 2 ans de la durée de portage** afin de limiter les frais de gestion et les frais de débouclage des programmes de logement social. Comme l'indique l'USH, cette mesure « *se traduirait immédiatement par une réduction des coûts de gestion de 60 000 € par opération* »³.

Vos rapporteurs soulignent que **ces trois dernières mesures peuvent être mises en œuvre rapidement**. Elles répondent à un objectif clair : **l'optimisation de l'investissement en faveur du secteur du logement social afin de maintenir le rythme de construction actuel**. Ces ajustements sont de nature à **réduire le coût global du dispositif pour les finances publiques tout en optimisant l'avantage fiscal rétrocédé aux organismes de logement social**.

¹ Cf. « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Ibid.*, p. 22.

² Contribution écrite transmise au groupe de travail.

³ Contribution écrite transmise au groupe de travail.

PROPOSITION N° 1 :

5 mesures en faveur du maintien d'un soutien massif à la construction de logements sociaux :

a) L'étude, à bref délai, des modalités d'un prêt à taux zéro ou d'un prêt bonifié équivalent servi par la Caisse des dépôts et consignations pour le financement des différentes catégories de logement social et l'établissement d'une stratégie de substitution progressive aux aides fiscales actuelles ;

b) La pérennisation du mécanisme de financement mixte actuel combinant, dans des proportions variables, LBU et flux drainés par l'intermédiaire des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer ;

c) Le maintien d'un plafonnement de 18 000 € de l'avantage fiscal à l'IR assorti de la prise en compte, pour le calcul de la base de réduction d'impôt, du taux de rétrocession réel et non plus du taux de rétrocession légal minimal, ce qui permet de restreindre le nombre d'investisseurs par projet et donc de faciliter la collecte tout en abaissant le montant des frais d'intermédiation ;

d) Un rehaussement de 10 points du taux légal de rétrocession qui passerait de 65 à 75 % ;

e) La réduction à 2 ans de la durée de portage afin de limiter les frais de gestion et les frais de débouclage du programme.

Pour le groupe de travail, **l'ensemble de ces mesures doivent s'intégrer dans un plan quinquennal pour le logement dans les outre-mer.**

Au vu de l'ampleur des besoins de ces territoires, il convient que le Gouvernement, et notamment le ministre des outre-mer, en fasse une de ses priorités. Une programmation pluriannuelle des crédits du logement social, en concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs du logement, paraît ainsi indispensable, tout comme des objectifs de production de logements sociaux ou de logements en accession sociale, ainsi que des objectifs en matière de réhabilitation ou de lutte contre l'habitat indigne.

(4) La nécessaire modification du dispositif « Duflot » pour l'adapter aux réalités des outre-mer et permettre la construction de logements intermédiaires dans ces collectivités

Enfin, même si ce sujet ne relève pas directement du champ du présent rapport, vos rapporteurs estiment qu'il convient d'**adapter le dispositif de soutien à l'investissement locatif « Duflot »**, introduit par la loi

de finances pour 2013¹, **aux réalités des outre-mer, ceci afin de soutenir la production du logement intermédiaire.**

La question de l'adaptation du « Duflot » aux réalités des outre-mer est revenue quasi-systématiquement au cours des échanges du groupe de travail avec les acteurs du logement, tant au cours du déplacement à La Réunion que lors de la visioconférence organisée avec les socioprofessionnels de la Nouvelle-Calédonie.

L'avis des socioprofessionnels ultramarins est unanime : ce dispositif est aujourd'hui inadapté aux réalités ultramarines ; insuffisamment attractif, il ne permettra pas, en l'état, la construction de logements intermédiaires dont les outre-mer ont pourtant cruellement besoin.

Le taux de la réduction d'impôt dans les outre-mer est certes fixé à 29 %, contre 18 % pour le territoire hexagonal. La Fédération réunionnaise du BTP (FRBTP) note cependant que cet écart est identique à celui qui existait pour le dispositif de soutien à l'investissement locatif précédent, le « Scellier », entre les outre-mer et l'Hexagone. Or le « Scellier » DOM n'a pas été attractif pour les investisseurs et son effet a donc été très limité. Par ailleurs, la Fédération estime que le plafonnement de la réduction d'impôt à 10 000 € a pour effet d'orienter les investissements vers les logements T1 et T2, alors que les besoins de la population réunionnaise concernent plutôt des T3 ou des T4.

Les socio-professionnels néo-calédoniens s'inquiètent quant à eux du manque d'attractivité du taux appliqué dans les collectivités du Pacifique – identique à celui appliqué dans les départements d'outre-mer – par rapport au taux appliqué dans l'Hexagone.

Vos rapporteurs estiment que l'adaptation du « Duflot » pourrait passer par la **réduction de 9 à 6 ans de la période de défiscalisation** et un **relèvement du taux applicable pour les investissements réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.**

2. Vers un encadrement renforcé et une meilleure efficacité des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif dans le respect de la diversité des outre-mer

Si les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement dans les outre-mer ont prouvé leur efficacité et paraissent indispensables, ils restent perfectibles. Le groupe de travail a ainsi orienté sa réflexion dans trois directions :

– le perfectionnement des outils existants en complémentarité d'autres outils, afin d'optimiser l'efficacité des financements,

¹ Article 80 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, codifié à l'article 199 novovicies du code général des impôts.

– l'amélioration des procédures et la prise en compte effective des priorités sectorielles locales de développement,

– la poursuite de la moralisation des dispositifs.

a) Restaurer et améliorer l'efficacité économique des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif

(1) Restaurer l'efficacité des dispositifs mis à mal par la décision du Conseil constitutionnel

La **décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012** relative à la loi de finances pour 2013 a supprimé la part variable du plafond de déductibilité. Elle a ramené à 18 000 € le plafond global applicable aux investissements outre-mer net de la quote-part rétrocédée à l'exploitant ultramarin. Cette décision a plusieurs conséquences préjudiciables :

– le **rétrécissement du spectre de la cible potentielle de collecte**, en modifiant le profil des investisseurs, puisqu'elle rend le **système moins attractif pour les contribuables-investisseurs les plus fortunés**.

Selon les données fournies par le GIFOM, cette limitation à 18 000 € qui inclut par surcroît le plafond global de réduction d'impôt de 10 000 € défini à l'article 200-0 A du code général des impôts, « *seuls les contribuables dont le revenu global est compris entre 100 000 € et 200 000 € pourront trouver un attrait éventuel aux investissements outre-mer* »,

– le risque d'éviction des gros contribuables et donc une **réduction des gisements potentiels de collecte**.

Selon le GIFOM, toujours, « *le gain net du contribuable est plafonné à 4 500 € pour le logement social et à 5 600 € pour le secteur productif soumis à agrément, ramenant ainsi la rentabilité de l'opération pour les contribuables ayant un revenu net global imposable (RNGI) supérieur à 300 000 € à moins de 6 % (moins de 3 % à partir de 400 000 €) d'impôt économisé. Cette trop faible rentabilité, associée à la lourdeur et la durée de ces investissements détournera de l'outre-mer la majeure partie des contribuables dont le revenu dépasse 200 000 €.* » Le tarissement partiel des gisements de collecte menace le bouclage des gros projets mais également des petits car la raréfaction des flux est susceptible d'affecter l'ensemble des investissements programmés ou en gestation,

– la **complication des schémas de collecte du fait de la nécessité d'un plus grand nombre d'investisseurs pour un montant donné d'investissement, la mise en péril de certains projets et le renchérissement de leur coût**.

Les règles du code monétaire et financier de placement auprès d'un cercle restreint d'investisseurs interdit toute publicité, tout démarchage et limite le nombre des investisseurs contactés à 150 depuis 2012 (décret n° 2012-1243 du 8 novembre 2012). Or, sauf à recourir à l'appel public à

l'épargne selon des procédures longues et lourdes, la plupart des projets sont financés en placement privé avec des tours de tables de 130 investisseurs (150 contactés). Avec les restrictions de rentabilité fiscale et la contraction de cible potentielle, et donc de gisement potentiel, évoquées précédemment, selon le GIFOM, « *les projets supérieurs à 8 millions d'euros pour les investissements productifs et à 7,8 millions d'euros pour les logements sociaux ne pourront plus être financés* », « *entre 4,55 millions d'euros et 8 millions d'euros, la collecte ne pourra qu'exceptionnellement être menée à bien alors que 69 % en montant des projets en logement social et 47 % en productif soumis à agrément sont supérieurs à ce seuil* ». La collecte est en outre fragilisée pour les projets de montants inférieurs.

Cette analyse a été souscrite par nombre des interlocuteurs du groupe de travail et notamment la FEDOM et l'ACCIOM.

Plutôt que de relever le plafond comme cela est parfois proposé, il est apparu plus pertinent et plus réaliste au groupe de travail, dans le contexte budgétaire actuel, de restaurer les capacités de collecte en préconisant le maintien du plafond légal à 18 000 € et, corrélativement, sa déconnexion du plafond global de 10 000 €. Autrement dit, un contribuable devrait pouvoir bénéficier, à côté du plafond d'avantage fiscal de 10 000 € pour les niches « hexagonales », d'un avantage fiscal plafonné à 18 000 € pour les niches ultramarines.

Cette déconnexion ne conduira pas à multiplier les projets défiscalisés dans les outre-mer mais, en revanche, facilitera le bouclage financier des projets ayant recours à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

PROPOSITION N° 2 :

Pour l'ensemble des secteurs, celui du logement social comme celui de l'investissement productif, déconnecter le plafond de 18 000 € d'avantage fiscal du plafond général de 10 000 € afin de restaurer les capacités de collecte de flux d'aide fiscale au soutien de l'investissement outre-mer.

En outre, **la mise en œuvre de cette proposition paraît urgente** car la **réalisation de nombreux projets est menacée pour l'année 2013.**

En effet, selon les statistiques du GIFOM, « *sur 606 millions d'euros d'investissements programmés, plus de 30 % présentent des caractéristiques rendant la collecte totalement impossible et 22 % très aléatoire. 130 millions d'euros de collecte sont ainsi concernés pour le simple GIFOM* » qui feront défaut à l'investissement outre-mer. « *Le constat formel de l'échec interviendra dans les dernières semaines de l'année 2013 et rendra impossible tout sauvetage.* »

Il est à noter que les informations relatives à la collecte en cours sont alarmantes puisque, toujours selon le GIFOM mais également l'ensemble des cabinets auditionnés, une **baisse de la collecte de 30 % par rapport à 2012** est enregistrée **à la fin du mois de mai**. Il est aussi à craindre que cette baisse

entraîne des interruptions brutales de projets, les fonds défiscalisés arrivant dans le plan de financement en cours de chantier et représentant en moyenne entre 30 % et 35 % des ressources. Ce mouvement risque enfin d'obérer l'avenir en renforçant la frilosité des banques et en provoquant une démobilisation des investisseurs.

(2) Améliorer l'efficacité des dispositifs, ce qui n'exclut pas le recours à des dispositifs alternatifs dans certains cas

La pérennisation des aides fiscales de soutien à l'investissement dans les outre-mer n'exclut ni leur aménagement en vue d'une efficacité supérieure, ni leur complémentarité avec d'autres mécanismes de financement tels que le crédit d'impôt.

Tout d'abord, l'efficacité de l'aide fiscale pour les économies ultramarines dépend du **taux de rétrocession de l'avantage fiscal à l'exploitant**. La loi prévoit des taux légaux minimaux qui diffèrent selon le montant de l'investissement et le secteur concerné. En matière d'investissement productif, le taux a été fixé par la loi de finances pour 2011 à 62,5 % pour les investissements d'un montant supérieur à 300 000 € et à 52,63 % pour les autres. Pour le logement social, la rétrocession, qui intervient sous forme de minoration des loyers et de diminution de prix de cession du bien à l'organisme locataire en fin de période de portage, s'élève à 65 % de la réduction d'impôt. Selon les témoignages recueillis lors des auditions et du déplacement à La Réunion, il apparaît que ces **minima légaux** sont devenus très théoriques, les **taux effectivement pratiqués** étant bien **supérieurs**. Cette élévation, bénéfique pour l'exploitant ultramarin, du niveau des taux de rétrocession résulte du jeu de la concurrence entre les cabinets de montage pour l'optimisation des conditions de financement. Afin de mettre le droit en accord avec la pratique et offrir de meilleures garanties aux exploitants ultramarins, le groupe de travail a proposé précédemment de rehausser de 10 points le taux de rétrocession pour le logement social et de le fixer à 75 % de l'avantage fiscal. Les taux pratiqués en matière d'investissement productif étant plus disparates mais également en nette hausse par rapport aux exigences légales, il a semblé prudent de ne pas d'emblée définir de nouveaux seuils, comme pour le logement social où le taux de 75 % correspond désormais à la norme, mais plutôt de mettre à l'étude cette question.

PROPOSITION N° 3 :

<p>Évaluer la possibilité de rehausser les taux de rétrocession légaux en matière d'investissement productif.</p>
--

Dans une démarche de **recherche de modération de la dépense fiscale** pour l'État et de **rationalité économique**, le groupe de travail a identifié deux hypothèses dans lesquelles des **mécanismes fiscaux alternatifs** sont susceptibles de relayer la défiscalisation.

La première alternative vise le cas des **entreprises ultramarines qui produisent un résultat et dégagent donc une « capacité fiscale » l'année de**

réalisation de l'investissement. Il s'agit d'optimiser le recours à la défiscalisation et de le pondérer par la capacité propre de l'entreprise à financer l'investissement. Ainsi, il n'y aurait pas de recours à la défiscalisation lorsque le financement de l'investissement peut être assumé par l'entreprise sur ses résultats par réduction du montant de l'assiette de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable l'année de la réalisation de l'investissement. Dans l'hypothèse d'un **investissement d'un montant supérieur à cette capacité fiscale l'année de sa réalisation**, l'exploitant pourrait mobiliser des fonds extérieurs provenant de **flux défiscalisés pour financer la part du montant de l'investissement excédant cette capacité fiscale propre** : il s'agirait dans ce cas d'un dispositif mixte où la défiscalisation prend le relais du crédit d'impôt. Ainsi, la défiscalisation pallie l'absence de capacité d'investir ou prend le relais de cette capacité, quand elle existe, pour la part de l'investissement excédant cette capacité.

Ce dispositif s'inspire de la fiscalité locale polynésienne en vertu de laquelle l'exploitant qui bénéficie d'un agrément local pour le financement de son projet impute en priorité l'aide fiscale sur son impôt au titre de l'année de réalisation de son programme d'investissement. Le solde, si le projet génère un crédit d'impôt que l'exploitant ultramarin n'est pas en mesure de consommer immédiatement, est « placé » auprès de tiers investisseurs.

Notons qu'un tel dispositif peut être mis en place rapidement sans déstabiliser les projets d'investissement en cours de programmation.

Notons également qu'utilisant la capacité fiscale liée à l'impôt sur les sociétés, ce dispositif **ne peut être envisagé que pour les DOM mais pas pour les COM et la Nouvelle-Calédonie** qui disposent de l'autonomie fiscale et dont les entreprises devraient pouvoir continuer à recourir à la défiscalisation pour l'intégralité du montant de l'investissement.

PROPOSITION N° 4 :

Lorsque l'entreprise qui investit produit un résultat, réserver le recours à l'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, l'année de réalisation de l'investissement, au financement de la portion du montant du projet excédant la capacité fiscale de l'entreprise à annuler son impôt sur les sociétés par réduction de l'assiette.

L'autre alternative à la défiscalisation est **l'instauration d'un crédit d'impôt**. Dans le cadre de la réflexion gouvernementale en cours, cette option semble avoir la faveur du ministère des finances mais est inadaptée au tissu entrepreneurial et à l'environnement des entreprises ultramarines. En effet :

– contrairement à l'aide fiscale à l'investissement, **le crédit d'impôts n'est pas considéré comme un apport en fonds propres par les banques** et ne peut donc pas avoir l'effet de levier nécessaire pour obtenir un prêt ;

– avec le crédit d'impôt, se pose donc la **question du préfinancement** ;

– le crédit d’impôt est **inapplicable dans les collectivités d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie** qui disposent de l’autonomie fiscale.

Cette alternative ne serait envisageable que dans des hypothèses tout à fait circonscrites et si elle était assortie de nombreuses garanties qui n’accompagnent pas, d’ordinaire, le crédit d’impôt. En particulier, et comme cela a été indiqué lors de la rencontre des dirigeants d’Air austral, le dispositif imaginé devrait :

– assurer pour l’exploitant un niveau de rendement de l’investissement équivalent au dispositif de l’aide fiscale actuelle,

– s’accompagner d’un dispositif de préfinancement ou de prêts-relais à des conditions avantageuses et certaines.

Air austral fait valoir que *« le mécanisme actuel permet de mobiliser 40 % du montant agréé de l’investissement dès son acquisition, les investisseurs fiscaux prenant le risque de remise en cause de l’avantage fiscal pendant 5 ans en cas d’arrêt de l’exploitation »* et précise qu’ *« il faudrait que le crédit d’impôt puisse aussi être mobilisé auprès de banques dès la livraison de l’investissement, ce qui implique que ce crédit ne soit pas remis en cause, autrement sa mobilisation paraît hautement problématique »*.

S’il est réputé alléger la dépense fiscale pour l’État en faisant l’économie, par rapport au système actuel de la défiscalisation, de l’avantage fiscal bénéficiant au contribuable-investisseur extérieur et des coûts d’intermédiation, **le résultat ne doit pas être de majorer le coût de l’investissement pour l’exploitant ultramarin par rapport à la situation actuelle.**

L’abaissement du coût de l’investissement, y compris pour de **grosses entreprises**, est une donnée majeure pour ne pas dégrader une position compétitive déjà fragilisée par les surcoûts. Il ne faut pas oublier que les grosses entreprises ont souvent un **rôle de locomotive** des économies locales générant de nombreux emplois indirects et que les pénaliser peut provoquer des réactions en chaîne. En outre, certaines grandes entreprises assument des **missions de « quasi service public »** qui sont vitales pour les territoires : ainsi la compagnie Air Tahiti, dont le président directeur général a été auditionné par le groupe de travail, maintient-elle des lignes régulières déficitaires vers certaines îles des archipels éloignés de Tahiti grâce à l’abaissement du prix d’achat des avions ATR rendu possible par le recours aux flux extérieurs défiscalisés. Cet abaissement du coût du capital a ainsi des répercussions favorables sur la qualité de la desserte du territoire et donc la **continuité territoriale** mais aussi sur le prix des billets pour les voyageurs.

Deux observations peuvent laisser douter de l’absence de renchérissement **pour l’exploitant** du coût de l’investissement :

– **le préfinancement aura nécessairement un coût.** Notons, à titre de comparaison, que dans le cadre de la mise en œuvre outre-mer du crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE), l’État propose, via Oséo, une offre de

préfinancement, mais cette avance de trésorerie est soumise à intérêts de 3 à 5 % selon le montant de l'avance ;

– le montage technique et juridique du projet d'investissement ainsi que le plan de financement, aujourd'hui réalisés par l'intermédiaire dans le dispositif de financement défiscalisé et donnant lieu à des frais mis à la charge des contribuables-investisseurs, nécessiteront le **recours à des conseils et des experts** dont la rémunération pèsera, cette fois, directement sur l'exploitant.

Enfin, le système du crédit d'impôt comme mécanisme de substitution à l'aide fiscale actuelle ne paraît pas pouvoir être généralisé à l'ensemble des projets d'investissement. En effet, soit sa mise en œuvre est subordonnée à un **agrément** et la thrombose de l'administration fiscale est garantie, soit aucun agrément n'est prévu et le mécanisme réservera encore moins de visibilité qu'aujourd'hui.

Toutes ces raisons et ces interrogations ont conduit le groupe de travail à considérer qu'une **étude** était **nécessaire** et qu'en tout état de cause ne pourraient être concernés par l'alternative du crédit d'impôt se substituant à la défiscalisation que les projets relevant aujourd'hui de la procédure d'agrément. Il est en outre clair qu'en l'absence de système de préfinancement spécialement aménagé impliquant par exemple la Banque publique d'investissement (BPI), dont l'installation dans les outre-mer est encore à l'état de projet, **ce dispositif est inadapté aux petites entreprises ultramarines qui ne disposent pas d'un accès au crédit.**

PROPOSITION N° 5 :

Étudier, pour le secteur de l'investissement productif et les dossiers actuellement éligibles à la procédure d'agrément, la possibilité d'instituer un mécanisme de crédit d'impôt susceptible de constituer une alternative au dispositif d'aide fiscale au soutien de l'investissement productif outre-mer, le mécanisme devant offrir les mêmes garanties de réduction des coûts d'investissement pour l'exploitant ultramarin. Ce dispositif n'est susceptible de s'appliquer qu'aux grandes entreprises des DOM disposant d'un accès effectif au crédit.

b) Améliorer les performances des procédures au service des priorités de développement de chaque territoire

(1) Aménager une meilleure réactivité des procédures d'agrément

La **procédure d'agrément** est **double** : en fonction de l'importance du montant de l'investissement, la décision appartient à la direction générale des finances publiques (**DGFIP**) ou à son échelon déconcentré, la direction régionale (**DRFIP**). Ainsi, en matière de logement, les investissements d'un montant supérieur à 20 millions d'euros, et dans les autres secteurs éligibles les investissements productifs d'un montant supérieur à 1,5 million d'euros ressortissent à la compétence de la DGFIP. Celle-ci a traité en moyenne quelque 500 dossiers par an au cours des trois dernières années dont environ

80 % ont obtenu l'agrément. En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie cependant, toutes les demandes d'agrément sont instruites par la DGFIP.

(a) Des délais d'instruction en décalage avec les prescriptions légales

En vertu de l'article 217 *undecies* du code général des impôts :

« L'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément. Ce délai est ramené à deux mois lorsque la décision est prise et notifiée par l'autorité compétente de l'État dans les départements d'outre-mer.

Lorsque l'administration envisage une décision de refus d'agrément, elle doit en informer le contribuable par un courrier qui interrompt le délai mentionné au premier alinéa et offre la possibilité au contribuable, s'il le sollicite, de saisir, dans un délai de quinze jours, une commission consultative dont la composition, les attributions et le fonctionnement sont définis par décret. En cas de saisine, un nouveau délai d'une durée identique à celle mentionnée au premier alinéa court à compter de l'avis de la commission. La commission dispose, pour rendre cet avis, d'un délai ne pouvant excéder deux mois.

Le délai mentionné au premier alinéa peut être interrompu par une demande de l'administration fiscale de compléments d'informations. Il est suspendu en cas de notification du projet pour examen et avis de la Commission européenne. »

De l'avis général des acteurs économiques, **la procédure conduite au niveau central est trop longue** et entraîne souvent un différé de la réalisation de l'investissement qui peut être préjudiciable à sa pertinence économique.

Selon la DGFIP elle-même, la durée moyenne de traitement des demandes d'agrément au niveau central s'est élevée à 163 jours en 2012 contre 140 jours en 2011, 169 jours en 2010 et 157 jours en 2009. L'instruction s'étale donc en moyenne sur 5 à 6 mois mais peut aller bien au-delà pour certains dossiers concernant des investissements productifs.

Elle est en revanche **plus rapide pour les dossiers relatifs à la construction de logements sociaux** bénéficiant du dispositif de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts puisque la DGFIP fait état d'un délai de traitement de 42 jours en 2012. Cela s'explique par la mise en place en la matière d'une **procédure standardisée** (questionnaire type, liste de pièces à fournir ...) favorisée notamment par la permanence d'acteurs bien identifiés. La DGFIP s'engage en outre à traiter avant la fin de l'année les dossiers complets déposés avant le 31 mai.

Pour les dossiers d'investissement productif en revanche, et de l'aveu même de la DGFIP, le délai légal de trois mois prévu par la loi pour mener l'instruction de la demande d'agrément *« n'est jamais respecté »*.

En pratique, une **procédure itérative** s'engage à compter de l'introduction de la demande d'agrément et **chaque demande d'information complémentaire interrompt ledit délai** ce qui, pour la DGFIP, est une façon de préserver sa capacité d'investigation et de gérer les priorités, tandis que ces navettes successives du dossier sont perçues comme des manœuvres dilatoires par les demandeurs. Ce sentiment est renforcé par le **caractère, semble-t-il, fréquemment tardif de la signification de la demande d'information complémentaire**, l'administration fiscale laissant s'écouler le délai pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant de provoquer son interruption par une demande d'information ; plusieurs acteurs économiques de différents secteurs ont en effet informé le groupe de travail de cette pratique. Cinq à six itérations peuvent ainsi s'enchaîner, entraînant chaque fois un allongement du délai d'instruction. Certains dossiers sont encore en attente d'une réponse de la DGFIP après plus de deux années ; ainsi un projet de création d'une pépinière amorçant la création d'une filière sylvicole et s'inscrivant dans un projet de reboisement en Province sud de la Nouvelle-Calédonie, déposé à la mi-avril 2011 est-il toujours en attente.

Il faut dire que la procédure nécessite de produire de nombreux documents économiques ou juridiques (contrats, autorisations administratives, permis de construire, lettres d'intention de futurs partenaires économiques...) dont la validité doit être parfois vérifiée, et implique la consultation de diverses administrations au niveau local (préfecture ou haut-commissariat) comme au niveau central (administration technique fonction du secteur concerné : agriculture, pêche, ARCEP ...). L'avis de la Délégation générale à l'outre-mer est également requis et, semble-t-il, se fait parfois attendre ... Le bureau des agréments vérifie méticuleusement si l'ensemble des conditions légales est rempli, conditions de forme (caractère préalable de la demande, respect des obligations fiscales et sociales des parties au projet...) et conditions de fond (éligibilité du projet, répercussions en termes de création d'emplois, intérêt économique pour le territoire...); il vérifie également le cadrage financier du projet (finalisation du plan de financement, respect du plafond communautaire des aides pour les DOM, respect du taux légal de rétrocession...).

Concernant le **plan de financement, il arrive fréquemment que la décision de prêt bancaire soit suspendue à l'octroi de l'agrément, alors même que la DGFIP requiert un plan de financement « bouclé »** pour prendre une décision. Cette attente réciproque est de nature à ralentir encore la procédure d'autant qu'à la suite d'un problème survenu dans un dossier, la DGFIP, qui avait assoupli sa pratique en acceptant de procéder en deux temps en commençant par délivrer un accord de principe afin de déclencher l'accord bancaire, a décidé un retour à une stricte orthodoxie.

Si la rigueur est de mise pour assurer la sécurité juridique requise, une attitude par trop rigide et pointilliste ne doit pas prévaloir. Nombreux sont les **critères légaux qui ménagent une marge substantielle d'appréciation à l'administration fiscale, laquelle doit s'imprégner des exigences concrètes**

du monde de l'économie et ne pas appréhender les projets sous les seuls prismes juridique et comptable.

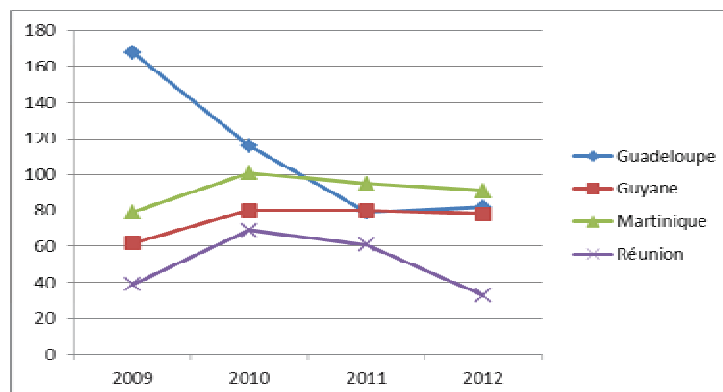
À l'aune des échanges que la délégation a pu avoir à La Réunion, il semble que le traitement local des dossiers d'agrément soit mieux perçu par les acteurs économiques ; le sentiment de traitement discrétionnaire par l'administration fiscale disparaît. Sans doute le **rapprochement du centre de décision de la localisation du projet** rend-il plus crédibles les observations formulées et les demandes de justifications car l'administration fiscale est alors réputée posséder une **connaissance intime du contexte économique dans lequel le projet s'inscrit. L'appréciation de l'intérêt économique** du projet pour le territoire, en dépit des avis requis par la procédure, peut en effet être sujette à caution lorsque tout se décide de façon centralisée alors même que les réalités territoriales sont très diverses et que les projets concernent des secteurs économiques très variés. En tout état de cause, l'appréciation portée par le bureau des agréments s'appuie sur l'avis rendu par la DÉGÉOM forgé à partir des éléments d'information délivrés par les services locaux placés sous l'autorité du préfet pour les DOM et par les services du Haut-commissariat pour les COM.

Or, ces **consultations en cascade** , avec d'ailleurs parfois des positions contradictoires finalement tranchées par l'administration fiscale, sont **chronophages** et contribuent à allonger les délais.

Le délai moyen de traitement des dossiers par les services décentralisés plaide également en faveur d'une plus grande déconcentration des procédures. Le **traitement local** est en effet **nettement plus rapide** que le traitement centralisé. Ce constat doit cependant être relativisé dans la mesure où les DRFIP ont à connaître de dossiers de moindre montant sans doute moins complexes.

Le tableau ci-après révèle en outre une certaine **disparité de délais d'un département à l'autre** , les services de l'État paraissant particulièrement performants à La Réunion où le délai a été réduit de moitié en 2012 en dépit d'une augmentation du nombre de dossiers traités de près de 30 %. Dans les départements de Guadeloupe, Guyane et Martinique, les délais sont 2,5 à 3 fois supérieurs malgré un nombre de dossiers à la baisse en 2012 ; en outre, ces délais n'évoluent guère depuis 2010.

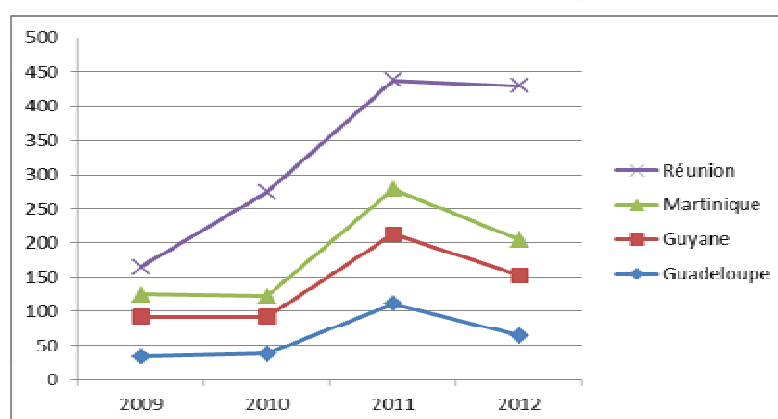
Évolution du délai moyen de traitement par la DRFIP
(en nombre de jours)



Évolution du délai moyen de traitement par la DRFIP (en nombre de jours)				
	2009	2010	2011	2012
Guadeloupe	168	116	79	82
Guyane	62	80	80	78
Martinique	79	101	95	91
Réunion	39	69	61	33

Source DGFIP

Nombre de dossiers traités annuellement par les DRFIP



Nombre de dossiers traités annuellement par les DRFIP				
	2009	2010	2011	2012
Guadeloupe	34	38	111	65
Guyane	58	54	102	88
Martinique	33	30	66	52
Réunion	40	152	159	225

Source DGFIP

Outre la complexité de la procédure, les délais peuvent également s'expliquer par les moyens humains mis, ou pas, à disposition, tant au niveau central qu'aux échelons déconcentrés.

(b) Des moyens humains globalement insuffisants

Selon les informations recueillies auprès de la DGFIP, la division « outre-mer » du bureau des agréments est constituée de deux cadres et de 6 rédacteurs également chargés d'autres types de dossiers. Ces **effectifs**, considérés comme « *extrêmement justes* », n'ont connu aucune évolution. Par ailleurs, selon la DGFIP, les DRFIP disposent de moyens humains très restreints : un unique cadre A expérimenté est affecté à l'instruction des dossiers, et bien souvent cette affectation n'est pas exclusive d'autres tâches.

Le déplacement à La Réunion a toutefois permis de constater que la cellule affectée à l'instruction des demandes d'agrément était composée de trois personnes pour faire face à une montée en puissance des dispositifs fiscaux ; les délais bien évidemment s'en ressentent conformément à ce qui apparaît dans les tableaux figurant ci-dessus.

On peut simplement s'étonner que la DGFIP ne paraisse pas très au fait des effectifs déconcentrés en charge de la gestion de la procédure d'agrément. Cela confirme le sentiment d'une certaine distance aux réalités locales.

Ainsi, **une modification du seuil de déconcentration des procédures d'agrément semble devoir être envisagée pour tenter de réduire les délais d'instruction et de mieux prendre en compte l'intérêt économique local** qui ne doit pas être examiné sous le seul angle de la viabilité économique du projet d'investissement mais doit intégrer une appréciation sectorielle et territoriale.

PROPOSITION N° 6 :

Élargir le champ de compétence des directions régionales des finances publiques à l'ensemble des projets d'investissement productif sous agrément d'un montant inférieur à 5 millions d'euros au lieu de 1,5 million d'euros actuellement, pour une meilleure prise en compte des priorités sectorielles territoriales et du contexte économique local, ainsi qu'une réduction des délais d'instruction.

PROPOSITION N° 7 :

Instaurer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, une procédure déconcentrée d'instruction des agréments semblable à celle en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Outre cette réorganisation fonctionnelle, il paraît nécessaire d'étudier la possibilité d'alléger la constitution des dossiers sans remettre en cause la sécurité juridique, d'assurer en amont une meilleure lisibilité des justifications requises pour l'instruction du dossier afin de limiter la procédure itérative et de donner davantage de visibilité aux investisseurs en tentant de clarifier un certain nombre de critères légaux tels que la notion d'intérêt économique.

(2) Un nécessaire allègement des demandes de justifications à apporter et un besoin de clarification de certains critères légaux

L'article 217 *undecies* du code général des impôts dispose que :

« *L'agrément est délivré lorsque l'investissement :*

a) Présente un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé ; il ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;

b) Poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans ce département ;

c) S'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;

d) Garantit la protection des investisseurs et des tiers. »

Certains critères légaux présidant à la délivrance de l'agrément prêtent fréquemment à d'innombrables discussions avec l'administration fiscale et font l'objet de demandes de justificatifs parfois impossibles à fournir si l'on considère la logique économique du processus d'investissement. Or, la portée de ces **critères** est largement laissée à l'**appréciation discrétionnaire de l'administration qui minore leur dimension économique** au profit d'une approche de stricte sécurité juridique et comptable **répondant en réalité**

prioritairement à la préoccupation de réduction de la dépense fiscale par une pratique malthusienne.

Le même type d'approche est retenu pour l'appréciation des notions qui permettent d'évaluer le montant de l'investissement, comme la notion de « programme d'investissement », ou de déterminer la base éligible, comme la notion d' « équipement productif ». Or, il apparaît délicat de figer des définitions précises dans la loi et encore moins de procéder par inventaire, sauf à ouvrir de nouveaux horizons aux demandes de justification. Toute définition prêtant à interprétation, c'est **le pragmatisme qui doit prévaloir, mais cela suppose une bonne connaissance** technique des secteurs économiques concernés et des mécanismes de production. Ainsi une construction à usage de gardiennage indispensable au bon fonctionnement d'une ferme aquacole nécessitant une surveillance permanente des installations et éloignée de tout lieu d'habitation semble-t-elle devoir être considérée comme un équipement entrant dans la base éligible ; ainsi un parc de stationnement suffisamment vaste pour offrir le rayon de braquage nécessaire aux camions d'une plateforme logistique paraît-il également devoir constituer un équipement productif.

Le manque de visibilité est également effectif sur l'interprétation donnée des notions d' « intérêt économique » et de « création d'emplois », pourtant au cœur de la procédure d'agrément.

L'intérêt économique intègre de nombreux aspects et se décline de façons différentes selon les secteurs, les territoires et les projets. Tout un faisceau de paramètres doit entrer en ligne de compte et une certaine subjectivité est inévitable. La difficulté résulte du fait que certains éléments d'appréciation pertinents pour certains projets ne le sont pas pour d'autres. La perspective adoptée pour une appréciation économiquement juste ne doit pas être étriquée mais embrasser de nombreuses références : pertinence de l'insertion de la réalisation envisagée dans le développement local du secteur d'activité, prise en compte de l'existence de perspectives régionales, intérêt du projet pour l'aménagement territorial, enjeu du projet en termes de structuration de l'économie locale et de création de filières ... La question du remplacement et de la modernisation doit également entrer en ligne de compte et nécessite, en particulier dans les projets miniers ou industriels, de se référer à la concurrence internationale.

L'appréciation de l'intérêt économique et de la viabilité du projet appelle donc une approche pragmatique **nécessitant une bonne connaissance du contexte sectoriel et géographique**. À cet égard, **les demandes de justificatifs doivent également rester réalistes** : ainsi l'exigence de l'administration fiscale relative à la production par l'exploitant de contrats de commercialisation ou de plans de charge bouclés sur toute la durée du portage, soit 5 années, paraît-elle excessive et déconnectée des réalités économiques. Ainsi a-t-il pu être objecté par la DGFIP, à l'appui d'un récent refus d'agrément, qu' « *en l'absence de contrats signés de licence de production de jus de la marque xxx et de commercialisation avec la société hawaïenne xxx,*

la hausse prévisionnelle en volume des ventes des jus de la SA xxx n'a pas été démontrée ni sur le marché local ni sur le marché export ». Notons que dans ce dossier, introduit le 5 mars 2012 pour une réponse définitive le 24 avril 2013, il est considéré que « *l'intérêt économique du projet n'a pas été démontré* » alors même le projet avait obtenu une aide en application du dispositif local de défiscalisation le 14 juin 2012.

L'interprétation du critère de la création d'emplois constitue un autre sujet de préoccupation car ce critère ne peut être **pertinent que s'il fait l'objet d'une acception large**, seule cohérente au regard de l'intérêt économique et social, alors qu'Inspection générale des finances, Cour des comptes et administration fiscale se cantonnent, dans leur approche de l'impact de la défiscalisation sur l'emploi, aux seuls emplois directs ... en opérant parfois des évaluations chiffrées qui paraissent extravagantes et dépourvues de signification économique réelle¹. Or, d'une part, le code général des impôts lui-même prescrit comme critère le « maintien de l'emploi » et non les seules créations et, d'autre part, l'appréciation de l'intérêt du territoire concerné **impose de prendre en compte la création d'emplois indirects, en amont et en aval du projet**.

Cela correspond d'ailleurs à l'interprétation donnée par la DÉGÉOM dans son rapport de 2010 sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés outre-mer dans certains secteurs d'activité économique. La DÉGÉOM y fait valoir que « *le rapport dépenses fiscale/emploi créé ne rend pas compte de manière satisfaisante de l'impact sur l'activité économique induite par l'investissement réalisé et imputable au dispositif de défiscalisation* » et « *ne tient pas compte de l'emploi induit en amont [...], ni de l'emploi créé en aval* ». Elle observe que « *ramener le coût de l'aide fiscale aux emplois créés est réducteur et induit un biais important puisqu'aux termes de la loi le maintien d'emplois peut constituer un objectif à part entière de l'aide fiscale à l'investissement, au même titre que la création d'emplois. D'autant plus que dans un contexte de ralentissement économique, alors même que le taux de chômage est deux à trois fois plus élevé en outre-mer qu'en métropole, s'il reste primordial d'aider les entreprises ultramarines à investir pour créer des emplois, il est tout aussi important de les aider à maintenir des emplois existants.* » La DÉGÉOM souligne le fait qu'« *une évaluation de l'impact de la défiscalisation à travers l'emploi, non seulement donne une image déformée du dispositif, mais encore dans de nombreux cas méconnaît la finalité réelle de l'aide* » car « *le ratio utilisé ne tient pas compte des différences sectorielles* », est plus favorable pour certains secteurs comme l'hôtellerie que pour d'autres comme les technologies de l'information et des télécommunications ou celui des énergies renouvelables et « *ne reflète pas le véritable intérêt de l'investissement aidé qui est le développement économique, l'autonomie énergétique ou la protection de l'environnement* ». Il est enfin rappelé que « *dans plusieurs secteurs-clé les économies ultramarines*

¹ La DGFIP évalue ainsi à 731 000 € par emploi pour 2009 le coût unitaire de la défiscalisation.

ne sont pas encore des économies matures d'un point de vue technique ou technologique, ce qui rend nécessaire des investissements de capacité ou de modernisation susceptibles de ne produire leurs effets positifs sur la création d'emplois qu'à moyen ou long terme ». Le groupe de travail souscrit tout à fait à cette analyse et appelle à une meilleure prise en compte des réalités économiques des outre-mer.

(3) Se donner les moyens d'un pilotage de l'outil fiscal au service de politiques publiques de développement

Comme dans bien d'autres domaines concernant l'outre-mer, **l'absence de données actualisées et non lacunaires et le défaut d'évaluation** constituent un **leitmotiv** en matière de défiscalisation et de connaissance du tissu économique des outre-mer.

Ainsi, depuis 1986 et la création des dispositifs de **défiscalisation**, aucun rapport n'a fait le point sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation, la problématique étant **systématiquement analysée sous un prisme uniquement fiscal ou budgétaire**. En outre, l'administration fiscale elle-même ne cesse de mettre en avant le manque de visibilité et de maîtrise des dispositifs d'aide fiscale... tout en n'exploitant pas régulièrement les données portées à sa connaissance via la procédure d'agrément ou le formulaire déclaratif 2083-SD censé être utilisé dans le cadre de la procédure de plein droit. Nul ne doit pouvoir se prévaloir de sa propre turpitude ! Rappelons que l'obligation de remise au Parlement d'un rapport n'est pas correctement respectée ... le dernier rapport transmis datant de 2010 pour les années 2006 à 2009 ! De même, **l'administration des finances ne fait pas respecter l'obligation déclarative applicable pour le régime de plein droit et n'exploite pas les données récoltées**, seule une étude statistique succincte et notée « diffusion restreinte » ayant été établie par l'INSEE en juillet 2010.

Or, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation régulière de l'impact économique des dispositifs fiscaux paraît primordial.

La commission des affaires économiques et la délégation sénatoriale à l'outre-mer estiment donc indispensable qu'un **véritable outil statistique de suivi de l'impact tant économique que budgétaire de ces dispositifs**, qu'il s'agisse des dossiers sous agrément ou du plein droit, des dispositifs à l'IR ou à l'IS, des DOM ou des COM et de la Nouvelle-Calédonie, soit mis en place. Le rapport au Parlement devrait en outre comporter une **déclinaison territoriale** des fonds défiscalisés, permettant ainsi d'en vérifier la compatibilité avec les stratégies définies localement par les collectivités territoriales.

PROPOSITION N° 8 :

Mise en place d'un outil statistique de suivi de l'impact économique et budgétaire des dispositifs d'aide fiscale de soutien à l'investissement outre-mer et remise effective d'un rapport annuel au Parlement rendant compte de cet impact, de son évolution et décrivant la déclinaison territoriale des fonds défiscalisés pour en vérifier la compatibilité avec les stratégies locales.

c) Poursuivre la moralisation par un encadrement renforcé

- (1) Mieux encadrer le plein droit par une obligation déclarative assortie de sanctions dissuasives

S'il existe aujourd'hui une obligation déclarative pour le plein droit, celle-ci est encore mal respectée et, nous l'avons vu précédemment, insuffisamment exploitée. Or, la proportion de projets non soumis à agrément est importante, en nombre de projets et en volume financier d'investissement et de dépense fiscale, ce qui justifie que les pouvoirs publics s'y intéressent davantage.

Sans provoquer la saturation des services administratifs en charge des procédures fiscales, engorgement qui aurait pour conséquence directe de stériliser un dispositif dont l'attrait majeur est la réactivité en réponse au besoin économique, un encadrement renforcé de la procédure dite « plein droit » apparaît nécessaire afin, d'une part, de sécuriser son utilisation et de juguler les abus potentiels et, d'autre part, de collecter l'information indispensable à l'évaluation de l'impact économique qui constitue la finalité des dispositifs de soutien à l'investissement dans les outre-mer.

Instaurée par le décret n° 2007-1661 du 23 novembre 2007, la déclaration à effectuer aujourd'hui en application de l'article 242 *sexies* du CGI est souscrite par voie électronique (formulaire en ligne n° 2083-SD) dans les mêmes délais que la déclaration de résultats ou de bénéfices au titre de l'exercice au cours duquel l'investissement est livré ou au cours duquel les fondations ou l'immeuble sont achevés. Elle recense des informations sur le propriétaire de l'investissement, sur l'exploitant ou le locataire de l'investissement, sur les investissements acquis (lieu d'exploitation, date de livraison ou d'achèvement de l'immeuble ou des fondations, date de début d'exploitation ou de mise en location, prix de revient, montant de l'assiette de l'avantage fiscal, base juridique et taux de la réduction d'impôt, impact en termes d'emplois), sur les modalités de financement de l'investissement (subventions, TVA non perçue récupérable, aides fiscales locales) et sur les logements construits grâce à l'aide fiscale (secteur libre, intermédiaire ou social, nombre de logements, superficies, présence d'équipements de production d'énergie renouvelable...).

Cette base informative paraît pertinente pour une meilleure connaissance de l'impact des dispositifs d'aide fiscale ; mais encore faut-il qu'elle soit effectivement renseignée et qu'elle le soit correctement, ce qui ne

semblait pas être le cas en 2008, année pour laquelle l'INSEE a procédé à une exploitation statistique des données recueillies. La déclaration « à but statistique », selon l'expression même de l'INSEE, semble par ailleurs insuffisante pour prévenir un certain nombre d'abus : il conviendrait d'étendre le champ de l'obligation déclarative à la souscription d'engagements complémentaires pour l'exploitant, le monteur et le fournisseur. Le nouveau régime de plein droit déclaratif, tout en requérant de réelles garanties, offrirait une totale visibilité et prévisibilité aux acteurs de l'investissement, exploitant, investisseurs-financeurs et intermédiaire-monteur.

Ce nouvel encadrement de la procédure dite « de plein droit », au-delà d'une meilleure connaissance de l'impact économique des dispositifs fiscaux, permettrait de **garantir une moralisation effective de ce régime via des sanctions dissuasives et des contrôles inopinés**. Les sanctions prévues depuis 2010 pourraient, au demeurant, être rendues plus dissuasives, allant jusqu'au paiement d'une amende d'un montant équivalent à la totalité au lieu de la moitié seulement de l'avantage fiscal qui punit actuellement le défaut de déclaration.

Il reposerait sur un ensemble de **justificatifs** administratifs et d'attestations **déposés à la préfecture pour les DOM et au haut-commissariat pour les COM, accompagnant un formulaire normalisé informatisé plus étoffé** qu'aujourd'hui afin de collecter des informations qui font aujourd'hui défaut et permettrait de procéder à des évaluations d'impact économique. La fourniture de justificatifs et d'attestations devrait porter sur de nombreux points tels que la confirmation par l'exploitant de l'activité réelle nécessitant l'investissement, le caractère neuf du bien, un prix de revient net de tout rabais, remise ou ristourne ainsi que des frais et taxes devant être déduits, la date de livraison réelle du bien à l'entreprise, l'engagement d'exploiter le bien dans le cadre de l'activité concernée pendant toute la durée légale minimale, la confirmation que l'exploitant est à jour de ses obligations fiscales et sociales et du dépôt de ses comptes annuels ...

Le maintien d'un système déclaratif paraît préférable à un dispositif abaissant les seuils d'agrément pour réduire le champ du plein droit, **qui risque d'aboutir rapidement à une thrombose des services instructeurs**. Selon les informations recueillies par le groupe de travail auprès des intermédiaires, la proportion de dossiers de plein droit d'un montant compris entre 150 000 € et 250 000 € serait de l'ordre de 10 %, soit environ 1 600 dossiers sur le total des 16 000 annoncés par le GIFOM. **Un nouveau seuil d'agrément, celui-ci fut-il simplifié, à 150 000 € aurait pour conséquence de tripler le nombre de dossiers traités annuellement par les services fiscaux.**

La création d'un agrément simplifié risque en outre d'être difficile à mettre en œuvre et, paradoxalement, source de complexité et de retards supplémentaires. Un dispositif gradué produirait sans doute plus d'effets pervers que d'effets vertueux : difficulté de fixer une gradation de seuils ayant une pertinence économique ; simplification d'un côté risquant par a contrario

d'accroître le degré d'exigence pour l'agrément ordinaire et d'allonger encore les procédures ; difficulté de déterminer des critères de simplification et d'éviter qu'en pratique l'administration fiscale ne restaure un niveau d'exigence accrue ...

PROPOSITION N° 9 :

Dans les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, organiser un régime déclaratif d'encadrement de l'aide fiscale de plein droit de soutien à l'investissement outre-mer, assorti d'une obligation de dépôt de justificatifs permettant de faciliter les contrôles et faisant l'objet de sanctions dissuasives.

(2) Réglementer la profession d'intermédiaire-collecteur-monteur

Si la complexité des mécanismes d'aide fiscale à l'investissement outre-mer nécessite la présence dans le schéma d'acteurs jouant un rôle d'intermédiation, **leur expertise juridique, économique et fiscale offre d'importantes garanties** pour le bon déroulement de la réalisation de l'investissement ainsi que la viabilité et la pérennité de son exploitation. Leur **rôle est multiple** : ils procèdent à la collecte de fonds à investir, montent le dossier, le plan de financement et effectuent les démarches nécessaires en dialoguant avec l'administration fiscale dans les procédures d'agrément ; ils jouent aussi souvent le rôle d'incubateur de projet en étudiant en amont sa viabilité économique puis, pendant la période de portage de l'investissement où ils effectuent les opérations de gestion, ils sont des accompagnateurs de projet. Ils contribuent ainsi à la sécurisation et donc à la pérennisation de l'exploitation.

Ces fonctions d'intermédiation, d'expertise et d'accompagnement **justifient une rémunération qui ne doit pas être analysée comme une simple fuite dans le dispositif**, une déperdition d'efficacité, même si elle correspond effectivement à une somme qui n'est pas directement injectée dans l'économie ultramarine. L'approche des administrations financières est économiquement erronée car elle réduit le rôle des monteurs à la seule intermédiation et ne tient pas compte de leur fonction d'expertise et d'accompagnement qui est pourtant essentielle à la réussite du projet.

Pour autant, l'implication de ces acteurs privés dans des procédures qui génèrent de la dépense fiscale et consomment indirectement de la ressource budgétaire justifie que les activités d'intermédiation soient strictement encadrées.

Or, les monteurs qui opèrent actuellement proviennent d'horizons très divers : de groupes bancaires, de cabinets ou conseils indépendants, de professions libérales telles qu'experts comptables ou conseils en gestion de patrimoine. Ainsi leur niveau de formation, les garanties offertes, les règles de déontologie mises en œuvre sont très variables. Si l'article 242 *septies* du CGI créé par la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 fixe des **exigences** minimales, celles-ci mériteraient d'être **renforcées**. Ne peuvent actuellement

exercer cette activité d'intermédiation consistant à obtenir pour autrui l'aide fiscale que les entreprises, inscrites sur un registre tenu par le représentant de l'État dans le département ou la collectivité où se trouve leur siège social, qui satisfont aux conditions suivantes :

- justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés ;
- être à jour des obligations fiscales et sociales ;
- contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle ;
- présenter, pour chacun des dirigeants et associés, un bulletin n° 3 du casier judiciaire vierge de toute condamnation ;
- justifier d'une certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes ;
- avoir signé une charte de déontologie.

Cependant, et en dépit des demandes répétées des professionnels eux-mêmes, le **décret en Conseil d'État** prévu pour l'application de l'article 242 *septies* du CGI **n'a pas été publié** si bien qu'aucune charte de déontologie ne peut être souscrite.

En outre, les exigences mentionnées précédemment paraissent minimales et pourraient être renforcées pour une meilleure sécurisation des opérations avec, en particulier, l'obligation, au-delà de l'assurance de responsabilité civile professionnelle, de justifier d'une garantie financière. Le non-respect de ces obligations devrait être sévèrement sanctionné avec, selon la gravité de l'infraction constatée, la possibilité de prononcer une interdiction d'exercer.

La question du lieu d'implantation de l'entreprise d'intermédiation devrait également être examinée : si en première approche l'exigence d'une implantation localisée dans le département ou la collectivité de situation de l'investissement fiscalement aidé peut paraître discutable au regard du principe de libre établissement, en tous cas pour les territoires réputés faire partie intégrante de l'Union européenne que sont les régions ultrapériphériques, la consommation de deniers publics via les procédures auxquelles participent ces intermédiaires et, partant, leur impérative sécurisation, devrait permettre d'infléchir l'analyse.

Ainsi paraît-il nécessaire de préconiser un encadrement de la profession d'intermédiaire, cette proposition rejoignant celle formulée par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale dans son récent rapport d'information sur la défiscalisation des investissements outre-mer.

PROPOSITION N° 10 :

Encadrer la profession d'intermédiaire financier en matière d'aides fiscales de soutien à l'investissement outre-mer, avec notamment la publication rapide du décret mentionné à l'article 242 *septies* du code général des impôts prévoyant déjà un ensemble d'obligations, dont la signature d'une charte de déontologie. Des obligations additionnelles pourraient être prescrites telles que la justification d'une garantie financière minimale délivrée par un établissement financier. Pourrait également être étudiée la création d'une profession réglementée.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse et dans le prolongement des préconisations formulées, la commission des affaires économiques et la délégation sénatoriale à l'outre-mer souhaitent tirer le signal d'alarme sur deux points particuliers :

– **le risque de déstabilisation que fait courir une politique fiscale erratique** sur des économies structurellement vulnérables et fragilisées par la crise, d'une part,

– **l'urgence** à arrêter, au niveau national, un schéma fiscal pérenne en matière d'aide à l'investissement outre-mer, afin de ménager le **délai nécessaire aux négociations avec la Commission européenne** puisque le dispositif actuel n'est autorisé que jusqu'au 31 décembre 2013.

Sur ce second point, les négociations doivent être engagées dans les meilleurs délais car les autorisations au titre des aides d'État à finalité régionale sont toujours difficiles à obtenir de Bruxelles. À défaut d'autorisation délivrée à la fin de l'année, plus aucun agrément ne pourrait être délivré ce qui serait très préjudiciable, notamment pour la multitude de petits projets irriguant les économies ultramarines.

Sur le premier point, de nombreux interlocuteurs ont insisté sur le caractère explosif de la situation dans les outre-mer, l'image de la cocotte-minute ayant été utilisée à La Réunion. De fait, depuis la crise sociale de 2009 dans les DOM, des manifestations contre la vie chère et des mouvements de grèves de plusieurs semaines éclatent sporadiquement dans les outre-mer, encore dernièrement en Nouvelle-Calédonie. **En dépit des réformes récentes qui n'ont pas encore porté tous leurs fruits, les situations économiques et sociales très tendues attendent l'étincelle.**

La remise en cause de la dépense fiscale liée à l'aide à l'investissement outre-mer aurait des conséquences économiques et sociales dramatiques, comme l'ont souligné l'ensemble des interlocuteurs du groupe de travail lors de son déplacement à La Réunion ainsi que la quasi-totalité des responsables politiques et socioprofessionnels ultramarins lui ayant transmis une contribution écrite.

Les politiques de « stop and go » entament la confiance et cassent les enchaînements économiques vertueux ; les processus décisionnels trop longs créent un attentisme préjudiciable.

La commission des affaires économiques et la délégation à l'outre-mer appellent donc à l'adoption rapide d'un dispositif rénové et durable, qui conserve l'aide fiscale à l'investissement, maintienne l'effort actuellement consenti et offre la visibilité et la stabilité nécessaires aux acteurs économiques, comme s'y est engagé le Président de la République.

Lors de leur réunion commune du mercredi 5 juin 2013, la commission des affaires économiques et la délégation sénatoriale à l'outre-mer ont autorisé la publication du présent rapport.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Présidente : Mme Marie-Noëlle LIENEMANN (SOC – Paris)

Rapporteurs : M. Éric DOLIGÉ (UMP – Loiret)

M. Serge LARCHER (SOC. App. – Martinique)

Membres : Mme Aline ARCHIMBAUD (ECOLO – Seine-Saint-Denis)

Mme Éliane ASSASSI (CRC - Seine-Saint-Denis)

M. Gérard CÉSAR (UMP – Gironde)

M. Michel MAGRAS (UMP – Saint-Barthélemy)

M. Jean-Claude MERCERON (UDI-UC – Vendée)

M. Georges PATIENT (SOC. App. – Guyane)

M. Jean-Claude REQUIER (RDSE – Lot)

ANNEXE 1

LES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

Les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer consistent à collecter des liquidités auprès des contribuables, personnes physiques ou personnes morales, pour financer la réalisation d'un investissement dans un département, une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie. En contrepartie, ces personnes bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu ou d'une déduction d'impôt sur les sociétés.

Le plus souvent, le contribuable n'est pas l'exploitant (schéma locatif dans les tableaux ci-après). Les fonds nécessaires au financement de l'investissement sont réunis par des intermédiaires et deviennent le capital d'une structure juridique qui reste propriétaire de l'investissement pendant une période légale minimale au cours de laquelle le bien est loué à un prix préférentiel à l'exploitant. Au terme de cette période de portage, la propriété du bien financé est transférée dans le patrimoine de l'exploitant ultramarin.

Au total, quatre dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer existent, avec deux types de procédures : le plein droit, régime purement déclaratif réservé aux investissements les moins onéreux, et l'agrément, délivré par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou ses services déconcentrés.

I. RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INVESTISSEMENTS LOCATIFS (ARTICLE 199 UNDECIES A DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

Investissements éligibles

- Acquisition ou construction d'un logement neuf destiné à être occupé en tant que résidence principale (accession à la propriété) ;
- Acquisition ou construction, directement ou par l'intermédiaire d'une société, de logements neufs destinés à être loués nus en tant que résidence principale ;
- Travaux de réhabilitation ou de confortation contre le risque sismique.

Base éligible

Prix de revient de la construction, de l'acquisition ou de souscription des parts ou actions, ou montant des travaux de réhabilitation. Le montant pris en compte est plafonné à 2 309 euros par mètre carré de surface habitable.

Taux de la réduction

- accession à la propriété ou travaux de réhabilitation : 18 % depuis 2012 (25 % avant 2012) ;
- logement libre : **éteint à compter de 2012** (30 % ; 40 % avant 2011) ;
- logement intermédiaire : **éteint à compter de 2013** (26 % ; 50 % avant 2011).

Taux de rétrocession

Minimum légal : 60 %

Agrément

- inférieur à 2 millions d'euros : plein droit (aucun agrément)
- entre 2 et 20 millions d'euros : agrément local (DRFiP)
- supérieur à 20 millions d'euros : agrément central (Ministère du budget)

Dépense fiscale

355 millions d'euros en 2012 (prévision de 265 millions d'euros en 2013)

II. RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS (ARTICLE 199 *UNDECIES B* DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

Investissements éligibles

- les investissements productifs neufs ;
- les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés ;
- les investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial ;
- les investissements dans les câbles sous-marins de communication.

Sont exclus les investissements réalisés dans les domaines suivants :

- production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil ;
- commerce ;
- cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration ;
- conseils ou expertise ;
- éducation, santé et action sociale ;
- banque, finance et assurance ;
- activités immobilières ;
- navigation de croisière, réparation automobile et locations sans opérateurs ;
- services fournis aux entreprises ;
- activités de loisirs, sportives et culturelles ;

- activités associatives ;
- activités postales.

Base éligible

Montant des investissements hors taxes et hors frais de toute nature.

Taux de la réduction

- Taux normal : entre 38,25 % et 45,3 % ;
- Taux pour les investissements réalisés en Guyane et pour les travaux de rénovation d'hôtels, de résidences de tourisme et de village de vacances classés dans certains territoires : entre 45,9 % et 54,36 % ;
- Taux pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable : entre 45,9 % et 54,36 % (entre 53,55 % et 63,42 % en Guyane).

Taux de rétrocession

Lorsque les biens sont donnés en location, le taux de rétrocession s'élève à 62,5 % pour ceux d'un montant supérieur ou égal à 250 000 euros et à 52,63 % pour les autres.

Agrément

Dans les DOM	Transports	Secteurs sensibles	Hors transports et hors secteurs sensibles	
			Schéma direct	Schéma locatif
Plein droit	-	Une exception : moins de 250 000 € pour les entreprises exerçant leur activité sur le territoire concerné depuis plus de deux ans	Inférieur à 1 million d'€	Inférieur à 250 000 €
Agrément DRFIP	1 € à 1,5 million d'€	1 € à 1,5 million d'€	1 à 1,5 million d'€	250 000 à 1,5 million d'€
Agrément ministère du Budget	Supérieur à 1,5 million d'€	Supérieur à 1,5 million d'€	Supérieur à 1,5 million d'€	

Dans les COM	Transports	Secteurs sensibles	Hors transports et hors secteurs sensibles
Plein droit	-	Une exception : moins de 250 000 € pour les entreprises exerçant leur activité sur le territoire d'outre-mer depuis plus de deux ans.	Inférieur à 250 000 €
Agrément ministère du Budget	Dès le 1 ^{er} euro	Dès le 1 ^{er} euro sauf exception	Supérieur à 250 000 €

Dépense fiscale

480 millions d'euros en 2012 (prévision de 410 millions d'euros en 2013)

III. RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES INVESTISSEMENTS DANS LE LOGEMENT SOCIAL (ARTICLE 199 *UNDECIES* C DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

Investissements éligibles

Acquisition ou construction, directement ou par l'intermédiaire d'une société, de logements neufs ou ayant fait l'objet de travaux de réhabilitation, destinés à être loués à un organisme de logement social et sous-loué à des personnes, sous conditions de ressources, dans le respect de plafonds de loyers.

Base éligible

Prix de revient de la construction, de l'acquisition ou de souscription des parts ou actions, en tenant compte des éventuels travaux de réhabilitation. Le montant pris en compte est plafonné à 2 194 euros par mètre carré de surface habitable.

Taux de la réduction

50 %

Taux de rétrocession

Minimum légal : 65 %

Agrément

- inférieur à 2 millions d'euros : plein droit (pas d'agrément)
- entre 2 et 20 millions d'euros : agrément local (DRFIP)
- supérieur à 20 millions d'euros : agrément central (Ministère du budget)

Dépense fiscale

210 millions d'euros en 2012 (aucune prévision pour 2013)

IV. DÉDUCTION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS AU TITRE DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS (ARTICLE 217 *UNDECIES* DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

Investissements éligibles

Investissements productifs réalisés directement ou indirectement, dans les secteurs prévus à l'article 199 *undecies* B (*cf. supra*).

L'acquisition ou la construction de logements dans le secteur intermédiaire ou social, ou dans le cadre de la location-accession à la propriété.

Calcul de l'avantage fiscal

La déduction d'impôt est égale, dans la plupart des cas, au montant de l'investissement, hors taxes et hors commissions, ou au montant des souscriptions au capital des sociétés pour les investissements réalisés par prise de participation.

Taux de rétrocession

Pour les investissements en logement, le taux de rétrocession de l'avantage en impôt est de 75 % au minimum.

Agrément

Dans les DOM	Logement		Transports	Secteurs sensibles	Hors transports et hors secteurs sensibles	
	Schéma direct	Schéma locatif			Schéma direct	Schéma locatif
Plein droit	Inférieur à 1 million d'€	Inférieur à 250 000 €	-	Une exception : moins de 250 000 € pour les entreprises exerçant leur activité sur le territoire concerné depuis plus de deux ans	Inférieur à 1 million d'€	Inférieur à 250 000 d'€
Agrément DRFIP	1 à 20 millions d'€	250 000 à 20 millions d'€	1 € à 1,5 million d'€	1 € à 1,5 million d'€	1 à 1,5 million d'€	250 000 à 1,5 million d'€
Agrément ministère du Budget	Supérieur à 20 millions d'€		Supérieur à 1,5 million d'€	Supérieur à 1,5 million d'€	Supérieur à 1,5 million d'€	

Dans les COM	Logement		Transports	Secteurs sensibles	Hors transports et hors secteurs sensibles
	Schéma direct	Schéma locatif			
Plein droit	Inférieur à 1 million d'€	Inférieur à 250 000 €	-	Une exception : moins de 250 000 € pour les entreprises exerçant leur activité sur le territoire d'outre-mer depuis plus de deux ans.	Inférieur à 250 000 €
Agrément ministère du Budget	Supérieur à 1 million d'€	Supérieur à 250 000 €	Dès le 1 ^{er} euro	Dès le 1 ^{er} euro sauf exception	Supérieur à 250 000 €

Dépense fiscale

180 millions d'euros en 2012 (prévision de 180 millions d'euros en 2013)

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 3 avril 2013

Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) :

M. Jean-Pierre Philibert, président, **Mmes Annie Iasnogorodski**, déléguée générale, et **Samia Badat-Karam**, directrice des affaires publiques.

Mardi 9 avril 2013

Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines :

M. Olivier Sudrie, économiste, maître de conférences ;

Ministère des outre-mer :

MM. Thomas Degos, délégué général à l'outre-mer, **Marc Del Grande**, chef du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'outre-mer (DÉGÉOM), et **Hervé Jonathan**, sous-directeur du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la DÉGÉOM.

Mercredi 10 avril 2013

Cour des Comptes :

MM. Gérard Ganser et **Lionel Siret**, magistrats ;

Ministère de l'Économie et des Finances :

M. François Bolard, chef du bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer de la direction du budget, et **Mme Catherine Rozan**, cheffe du bureau des départements et collectivités d'outre-mer de la direction générale du Trésor ;

Association des chambres de commerce et d'industrie d'outre-mer (ACCIOM) :

M. Jean-Paul Le Pelletier, président de l'ACCIOM et président de la Chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) de Guyane, **MM. Éric Kourry** et **Christophe Louis**, membres élus de la CCIR de Guadeloupe, et **M. Jean-Paul Tourvieille de Labrouhe**, directeur général de l'ACCIOM.

Mardi 23 avril 2013

Agence française de développement (AFD) :

MM. Pascal Pacaut, directeur du département des outre-mer, **Vincent Caupin**, responsable du pôle économie et stratégie du département des outre-mer, et **Hervé Gallèpe**, chargé des relations institutionnelles ;

Union sociale pour l'habitat (USH) :

M. Mahieddine Hedli, directeur à l'outre-mer, et **Mme Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat ;

Fédération des entreprises publiques locales (EPL) :

Mme Isabelle Deluc-Charles, responsable du pôle intermétiers et en charge de l'outre-mer, et **M. Pierre de La Ronde**, responsable du département immobilier ;

Fédération française du bâtiment (FFB) :

MM. Didier Ridoret, président, **Bernard Sirieix**, président de la Fédération réunionnaise du BTP (FRBTP), **Jean-Luc Mermillon**, directeur fiscal, et **Benoît Vanstavel**, directeur des relations institutionnelles.

Mercredi 24 avril 2013

Inspection générale des finances (IGF) :

Mme Anne Bolliet, inspecteur général des finances ;

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) :

Mme Joëlle Prévot-Madère, présidente de la CGPME de Guyane, et **M. Johann Meurville**, délégué marketing et communication ;

Groupement d'intérêt économique-ingénierie financière outre-mer (GIFOM) :

MM. Thomas de Cointet, directeur général du cabinet Fipromer, et **Luc Domergue**, administrateur du GIFOM.

Jeudi 25 avril 2013

Air Tahiti :

M. Christian Vernaudon, président-directeur général ;

Syndicat des énergies renouvelables (SER) :

MM. Jean-Louis Bal, président, **Jérôme Billerey**, président de la commission des régions ultramarines, et **Alexandre de Montesquiou**, consultant ;

Union des métiers et de l'industrie de l'hôtellerie (UMIH) :

MM. Pascal Goyard, membre du bureau de l'UMIH de La Réunion,
Vincent Dolle, directeur du service fiscal ;

Groupement des investisseurs hôteliers des outre-mer (GIHDOM) :

M. Geoffroy Marraud des Grottes, membre du groupement.

Mardi 14 mai 2013

Direction générale des finances publiques (DGFIP) :

M. Darius Kaczynski, chef du bureau des agréments et rescrits, et
Mme Ingrid Roy, responsable de la première division du bureau des
agréments et rescrits.

ANNEXE 3

<p>PROGRAMME DU DÉPLACEMENT À LA RÉUNION <i>du 1^{er} au 4 mai 2013</i></p>
--

Mercredi 1^{er} mai 2013

- **15h30-17h30** : rencontre avec **M. Paul Vergès**, sénateur.

Jeudi 2 mai 2013

Journée de réunions à la préfecture

- **8h30-9h45** : rencontre avec les professionnels du bâtiment

Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) :

MM. Bernard Siriex, président, **Roger Georges**, vice-président, et **François Larnaudie**, vice-président ;

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment de La Réunion (CAPEB) :

M. Jocelin Fougerais, président.

- **9h45-11h00** : rencontre avec les professionnels de l'agriculture et de la pêche

Syndicat du sucre :

M. Philippe Labro, président du syndicat et du directoire Tereos, **Mme Sylvie Lemaire**, déléguée générale du syndicat, et **M. Stéphane d'Auria**, directeur *corporate* Tereos ;

Fédération régionale des coopératives agricoles (FRCA) :

M. Claude Bihry, directeur général du groupe URCOOPA ;

Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA) :

M. Pascal Thiaokin, président.

- **11h00-12h30** : rencontre avec les services de l'État

Direction régionale des finances publiques (DRFIP) :

M. Jean-François Arouldassou, en charge de la défiscalisation ;

Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) :

M. Jean-François Dutertre, directeur ;

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) :

MM. Daniel Fauvre, directeur, **Daniel Courtin**, directeur adjoint, et **Mme Audrey Besnard**, responsable de l'unité logement locatif social ;

Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) :

M. Louis Biannic, directeur ;

Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) :

MM. Thierry Devimeux, secrétaire général, et **Philippe Garrigou-Grandchamp**, responsable du pôle État ;

• **Déjeuner à l'invitation de M. Jean-Luc Marx**, préfet de la région Réunion, en présence de **M. Guy Dupont**.

• **14h30-16h00 : rencontre avec les acteurs économiques**

Association pour le développement industriel de La Réunion (ADIR) :

M. Jérôme Isautier, président ;

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) :

M. Yann de Prince, président, et **Mme Sandrine Dunan-Roux**, chargée de mission ;

Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) :

M. Dominique Vienne, président ;

La Réunion économique :

M. Maurice Cerisola, président.

• **16h00-17h00 : rencontre avec les professionnels des TIC**

Association réunionnaise des professionnels des technologies de l'information et de la communication (ARTIC) :

M. Manuel Warlop, président.

• **17h00-18h30 : Table-ronde avec les présidents des chambres consulaires**

Chambre de commerce et d'industrie (CCI) :

MM. Ibrahim Patel, président, **Ludovic Serre**, directeur de cabinet, **Marcel Gris**, directeur général adjoint en charge de l'intelligence économique, et **Théophile Narayanin**, trésorier ;

Chambre d'agriculture :

MM. Jean-Bernard Gonthier, président, **Joé Siva**, directeur général, et **Éric Parisot**, attaché à la direction ;

Chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) :

MM. Bernard Picardo, président, et **Alçay Mourouvaye**, secrétaire général adjoint.

Vendredi 3 mai 2013

Journée de visites

• **8h45-10h00** : La Possession – visite du site de l'opérateur telecom *Mobius*, en présence de **M. Yann de Prince**, président.

• **10h30-12h00** : visite de l'usine d'aliments pour animaux *Petfood* en cours de construction, en présence de **M. Claude Bihry**, directeur général du groupe URCOOPA, **M. Sergio Crescence**, responsable du projet *Petfood*, et **Mme Valérie Espitalier-Noël**, responsable des performances.

• **15h30-17h15** : visite de *Logistisud* (plateforme logistique et exploitation photovoltaïque), en présence de **MM. Alex How Choong**, président de *Logistisud* et **Steve Arcelin**, directeur general d'*Akuo*.

• **17h30-18h45** : visite de l'usine d'embouteillage de spiritueux *Jérôme Isautier*, en présence de **M. Hervé Piron** du cabinet *Outre-mer Finance*, monteur en défiscalisation chargé du suivi du projet.

Samedi 4 mai 2013

• **10h00-11h30 : rencontre avec les professionnels de l'hôtellerie**

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) :

MM. Pierre Cornille et **Gilles Techer**, membres, et **Pascal Goyard**, secrétaire ;

Union des hôteliers de La Réunion (UHR) :

MM. Frédéric Veyrier, président, et **Yann Lefevbre** ;

Club du tourisme :

Mme Katherine Chatel, présidente.

• **14h45-15h45** : Sainte-Marie – visite du programme Bois de Joli Cœur, en présence de **M. Éric Wuillai**, directeur et de **Mmes Cassam Sulliman**, assistante, et **Vanessa Miquel**, chargée de communication de *CBO Territoria* ; de **MM. Jean-François Moser**, directeur général, et **Pascal Ribolet**, assistant de la Société anonyme d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR) ; et de **M. Christophe Huss**, chef du service logement de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de La Réunion (DEAL).

• **15h45-16h45** : **rencontre avec les acteurs du logement social**

Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS) :

MM. Joël Personne, président, **Michel Oberlé**, délégué, **Jean-François Moser**, directeur général de la SEMADER, **Mario Dicarolo**, directeur de la SEMAC, **Philippe Jouanen**, directeur général de la SIDR, **Alain Armand**, président-directeur général de la SODIAC, **Daniel Huet**, président, et **François Guiot**, directeur, de la SOGEDIS, **Philippe Lapierre**, directeur de la SEDRE, et **Mme Valérie Lenormand**, directrice du développement de la SHLMR.

• **16h45-17h45** : **rencontre avec les promoteurs immobiliers**

Fédération des promoteurs immobiliers de La Réunion :

MM. André Ladevèze, président, **Olivier Angelloz**, vice-président, **Christian Henon** et **Olivier Buzi**, membres ;

• **18h00** : **rencontre avec les dirigeants d'Air Austral**

Air Austral :

MM. Marie-Joseph Malé, président-directeur général, et **Joseph Bréma**, directeur général adjoint aux finances.

ANNEXE 4

PARTICIPANTS À LA VISIOCONFÉRENCE AVEC LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Mercredi 15 mai 2013

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : **Mme Sonia Backes**, membre du gouvernement chargée d'animer et de contrôler les secteurs du budget, des finances, de la fiscalité, de l'économie numérique et de l'énergie et **M. Gildas Lebret**, secrétaire général adjoint du gouvernement ;

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Nouvelle-Calédonie (CCI-NC) : **MM. André Desplat**, président, et **Arnaud Buffin**, conseiller technique ;

Mouvement des entreprises de France de Nouvelle-Calédonie (MEDEF-NC) : **MM. Daniel Ochida**, co-président, et **Éric Dinahet**, chargé de l'économie et de la fiscalité ;

Établissement de transformation et valorisation des déchets (ETV) : **M. Hiro** et **Antoine Mattaliano**, gérants ;

Serei No Nengone SARL : **MM. Jean Waikedre**, gérant, et **Fabrice Meyer**, cabinet conseil ;

Confédération générale des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie (CGPME-NC) : **M. Xavier Benoist**, conseiller technique ;

Société immobilière de Nouvelle-Calédonie : **M. Thierry Cornaille**, directeur ;

Chambre de métiers et de l'artisanat : **M. Olivier Duguay**, secrétaire général.

En présence de **M. Yves DORNER**, conseiller technique de la chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE 5

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Conseil régional de La Réunion : **M. Didier Robert**, président ;

Conseil général de La Réunion : **Mme Nassimah Dindar**,
présidente ;

Chambre de Commerce et d'Industrie de La Réunion :
M. Ibrahim Patel, président ;

Chambre d'Agriculture de La Réunion : **M. Jean-Bernard Gonthier**,
président ;

Chambre de Métiers et de l'Artisanat de La Réunion :
M. Bernard Picardo, président ;

Chambre de Métiers et de l'Artisanat de la Martinique :
M. Hervé Laureote, président ;

Chambre de Commerce et d'Industrie de Mayotte :
M. Norbert Martinez, président ;

Chambre de Commerce et d'Industrie de Nouvelle-Calédonie :
M. André Desplat, président ;

Conseil territorial de Saint-Barthélemy : **M. Bruno Magras**,
président ;

Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon : **M. Stéphane
Artano**, président.