

N° 51

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la *défiscalisation* dans *les départements et les territoires d'outre-mer*,

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

---

**Outre-mer.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT PROPOS</b> .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>QU'EST-CE QUE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER ?</b>	
<b>I. UN INSTRUMENT FISCAL POUR ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT</b> .....	9
A. UNE PRATIQUE ANCIENNE ET DÉSORMAIS CONSENSUELLE.....	9
B. UN INSTRUMENT QUI INTERVIENT EN COMPLÉMENT D'AUTRES OUTILS.....	11
C. UN INSTRUMENT JUGÉ NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT .....	15
1. <i>Un diagnostic largement partagé</i> .....	15
2. <i>Un diagnostic difficile à étayer</i> .....	15
3. <i>Les conclusions des travaux existants</i> .....	16
<b>II. LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE</b> .....	17
A. L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES OUTRE-MER .....	17
1. <i>Une déduction du bénéfice imposable pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés qui investissent dans certains secteurs d'activité</i> .....	17
2. <i>Une réduction d'impôt pour les contribuables de l'impôt sur le revenu qui investissent dans certains secteurs d'activité</i> .....	20
B. LES AUTRES « FORMULES » DE DÉFISCALISATION .....	21
1. <i>Un avantage fiscal spécifique pour les contribuables qui souscrivent au capital de certaines sociétés</i> .....	21
2. <i>Un avantage fiscal spécifique pour les contribuables qui investissent dans le secteur du logement</i> .....	22
C. DEUX DÉCRETS D'APPLICATION.....	23
D. LES DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES EN POLYNÉSIE ET EN NOUVELLE CALÉDONIE .....	23
1. <i>La « loi Flosse »</i> .....	24
2. <i>Le « dispositif Frogier »</i> .....	25
<b>III. UN DISPOSITIF ENCADRÉ</b> .....	25
A. UN AVANTAGE FISCAL SOUMIS AU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DU MINISTRE DU BUDGET.....	26
1. <i>De l'autorisation préalable à l'agrément</i> .....	26
2. <i>L'évolution des seuils du contrôle administratif</i> .....	28
3. <i>Les critères d'attribution de l'agrément</i> .....	32
4. <i>L'agrément et la jurisprudence du Conseil constitutionnel</i> .....	33
5. <i>Les agréments sont accordés par « programme » et par « exercice »</i> .....	33
B. LA GESTION DE L'AGRÈMENT.....	35
1. <i>L'octroi de l'agrément peut être déconcentré</i> .....	35
2. <i>Les moyens des services chargés de l'agrément</i> .....	39
3. <i>Une gestion de l'agrément peu contestée en droit</i> .....	41
C. LE CONTRÔLE A POSTERIORI DU RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES INVESTISSEURS.....	44
1. <i>L'absence de procédure de contrôle et le nombre incertain de sanctions</i> .....	44
2. <i>Les contrôles effectués par l'administration</i> .....	45
3. <i>Un contrôle qui se heurte à des difficultés pratiques</i> .....	46

D. LA MARGE DE MANŒVRE DU MINISTRE DU BUDGET POUR LA DÉLIVRANCE DES AGRÉMENTS .....	47
1. <i>L'ambiguïté des conditions de délivrance de l'agrément</i> .....	47
2. <i>Une interprétation « libre » des conditions du bénéfice de l'avantage fiscal</i> .....	49
<b>IV. LE CONTRÔLE RENFORCÉ DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES</b> .....	50
A. L'OBLIGATION DE NOTIFIER LES AIDES D'ETAT À LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	50
B. LES CONDITIONS POSÉES PAR LA COMMISSION À L'APPROBATION DU DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT.....	52
C. LES RÉSERVES D'INTERPRÉTATION FORMULÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	54

**DEUXIÈME PARTIE :  
DÉFISCALISATION « EN DIRECT » ET DÉFISCALISATION  
« EXTERNALISÉE »**

<b>I. « EN DIRECT » : UNE RÉCOMPENSE FISCALE AUX ENTREPRISES QUI INVESTISSENT</b> .....	57
A. UNE TECHNIQUE SIMPLE PEU UTILISÉE .....	57
B. UNE FAIBLE UTILISATION QUI ILLUSTRE LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ENTREPRISES OUTRE-MER .....	58
<b>II. « EXTERNALISÉE » : ATTIRER L'ÉPARGNE VERS LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER</b> .....	59
A. LE FONCTIONNEMENT D'UN MONTAGE « EXTERNALISÉ » .....	60
1. <i>La mécanique d'un montage</i> .....	60
2. <i>Le bilan coût-avantage pour les différents acteurs</i> .....	62
B. LES « MONTEURS » AU CŒUR DE LA DÉFISCALISATION « EXTERNALISÉE ».....	63
1. <i>Le rôle des cabinets d'ingénierie financière</i> .....	63
2. <i>Les risques pris par les monteurs</i> .....	64
3. <i>Les gains des monteurs</i> .....	65
C. LE PARTAGE DES GAINS ET DES RISQUES ENTRE LES INVESTISSEURS, LES OPÉRATEURS LOCAUX ET L'ETAT.....	67
1. <i>Les investisseurs</i> .....	67
2. <i>Les opérateurs locaux</i> .....	68
3. <i>L'Etat</i> .....	69
D. L'ÉQUATION IMPOSSIBLE DE LA « LOI PAUL » .....	70
1. <i>L'éviction des « petits » projets</i> .....	70
2. <i>Une démocratisation à l'envers</i> .....	72

**TROISIÈME PARTIE :  
LE COÛT POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

<b>I. ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE</b> .....	74
A. LE COÛT GLOBAL DE LA DÉFISCALISATION .....	76
B. LE COÛT DE L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES.....	78
C. DÉPENSE FISCALE ET « COÛT BUDGÉTAIRE » DES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS .....	80
<b>II. UNE INFORMATION LACUNAIRE</b> .....	82
A. LES MODALITÉS DE MESURE DE LA DÉPENSE FISCALE .....	82
B. ... NE PERMETTENT PAS DE RETRACER LA RÉALITÉ DE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER.....	82
<b>III. LA PART DE LA DÉFISCALISATION DANS L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	83
A. LA PART DE LA DÉFISCALISATION DANS LA DÉPENSE FISCALE TOTALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER.....	83
B. LE COÛT DE LA DÉFISCALISATION ET LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER.....	84

**QUATRIÈME PARTIE :  
ANALYSE DES AGRÈMENTS**

<b>I. AGRÈMENTS DEMANDÉS ET AGRÈMENTS DÉLIVRÉS</b> .....	86
A. ÉVOLUTIONS D'ENSEMBLE.....	86
1. <i>L'évolution contradictoire du nombre d'agrèments accordés et du montant des       investissements agréés</i> .....	87
2. <i>L'impact des modifications législatives</i> .....	87
3. <i>La stabilité de la proportion de demandes d'agrèment faisant l'objet d'une décision       positive</i> .....	88
4. <i>Des agrèments à « enveloppe fermée » ?</i> .....	88
B. ÉVOLUTIONS PAR DISPOSITIF LÉGISLATIF.....	89
1. <i>Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés</i> .....	92
2. <i>« Loi Pons » et « loi Paul »</i> .....	92
C. DES DONNÉES À ANALYSER AVEC PRÉCAUTION .....	93
1. <i>Des données à corriger pour permettre des comparaisons pertinentes</i> .....	93
2. <i>La fragilité des données relatives aux créations d'emplois</i> .....	95
<b>II. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AGRÈMENTS</b> .....	96
A. LA PART DE CHAQUE COLLECTIVITÉ DANS LE TOTAL DES AGRÈMENTS ACCORDÉS .....	96
B. LES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS DANS CHACUNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER .....	98

<b>III. LA RÉPARTITION DES AGRÉMENTS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ</b> .....	101
A. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION PAR SECTEUR.....	101
1. La part de chaque secteur d'activité dans le total des agréments .....	101
2. Secteurs « sensibles » et secteurs « non sensibles ».....	102
B. LES FACTEURS EXPLICATIFS DES FLUCTUATIONS ENREGISTRÉES .....	103
1. L'impact des modifications législatives .....	104
2. L'impact des projets exceptionnels.....	106
<b>IV. LA RÉPARTITION ENTRE LES ENTREPRISES</b> .....	108
A. LA RÉPARTITION PAR MONTANT D'INVESTISSEMENTS .....	108
B. LES AGRÉMENTS EN PROPORTION DU NOMBRE TOTAL D'ENTREPRISES .....	109
 <b>CINQUIÈME PARTIE :</b> <b>DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT</b>	
<b>I. AMÉLIORER LA PROCÉDURE D'ÉCHANGE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	110
A. UNE QUESTION GÉNÉRALE : LA GOUVERNEMENT DOIT-IL NOTIFIER À LA COMMISSION EUROPÉENNE LES DISPOSITIFS LÉGISLATIFS PRÉVOYANT DES AIDES AUX ENTREPRISES AVANT OU APRÈS LEUR EXAMEN PAR LE PARLEMENT ? .....	110
B. UNE QUESTION URGENTE : PRÉVOIR LA SUSPENSION DU DÉLAI DE TROIS MOIS LORSQU'UNE DEMANDE D'AGRÉMENT EST SOUMISE À L'AVIS DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES .....	112
<b>II. REDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DE LA DÉFISCALISATION</b> .....	113
A. ÉTENDRE LE BÉNÉFICE DE LA DÉFISCALISATION À L'ENSEMBLE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ, EN PRÉVOYANT DES EXCEPTIONS .....	113
B. MODULER LE TAUX DE L'AVANTAGE FISCAL EN FONCTION DES SPÉCIFICITÉS DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉ .....	114
C. CONFIER AU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ.....	115
<b>III. RETROUVER L'ÉQUILIBRE DU FINANCEMENT DES MONTAGES « EXTERNALISÉS »</b> .....	116
A. RAPPEL : LES OBJECTIFS DE LA DÉFISCALISATION ET LES CONSÉQUENCES DE LA SITUATION ACTUELLE.....	116
B. RELEVER LE PLAFOND DE LA DÉDUCTIBILITÉ, VOIRE DÉPLAFONNER .....	117
C. ENCOURAGER LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ET MUTUALISER LES RISQUES.....	118
D. MAINTENIR UN TAUX DE RÉTROCESSION MINIMAL.....	120
<b>IV. REVOIR LE CHAMP ET LES PROCÉDURES DE DELIVRANCE DE L'AGRÉMENT</b> .....	122
A. UNIFIER LE SEUIL DE L'AGRÉMENT.....	122
B. FAIRE PRIMER LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE SUR LA LOGIQUE FISCALE POUR LA DÉFINITION DU SEUIL DE L'AGRÉMENT.....	123

C. INTERROMPRE L'ÉVOLUTION VERS UN AGRÈMENT « DE DROIT » .....	126
D. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES PROCÉDURES.....	128
<b>V. ASSOULIR LES CONDITIONS DANS LESQUELLES L'OPÉRATEUR LOCAL DOIT EXPLOITER LE BIEN AYANT OUVERT DROIT À L'AVANTAGE FISCAL .....</b>	<b>129</b>
A. RAPPEL : LA REPRISE DE L'AVANTAGE FISCAL, UNE « ÉPÉE DE DAMOCLES » A L'ORIGINE DE NOMBREUX EFFETS PERVERS .....	129
B. FAVORISER LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT EN CAS DE DÉFAILLANCE DE L'OPÉRATEUR.....	130
C. UN NOUVEAU RÉGIME DE REPRISE DE L'AVANTAGE FISCAL.....	131
D. PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES DE CATASTROPHE NATURELLE.....	132
E. ENCOURAGER LA DÉFISCALISATION « EN DIRECT » PAR LE REMBOURSEMENT ANTICIPÉ, MAIS PARTIEL, DU CRÉDIT D'IMPÔT.....	132
<b>VI. AMÉLIORER L'INFORMATION SUR LA DÉFISCALISATION, SON ÉVALUATION ET SON CONTRÔLE .....</b>	<b>133</b>
A. PERMETTRE UNE MESURE PERTINENTE DU COÛT DES DIFFÉRENTES FORMES DE DÉFISCALISATION.....	133
B. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES INVESTISSEMENTS NON AGRÉÉS .....	134
C. CONFIER AU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER L'ÉVALUATION A POSTERIORI DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA DÉFISCALISATION .....	135
D. DÉVELOPPER LES RELATIONS AVEC LES SERVICES FISCAUX DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....	135
 <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	 <b>137</b>
<b>ANNEXE I : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>145</b>
<b>ANNEXE II : LES HANDICAPS STRUCTURELS DES ÉCONOMIES DE L'OUTRE-MER.....</b>	<b>151</b>
<b>ANNEXE III : L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF LÉGISLATIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER .....</b>	<b>158</b>
<b>ANNEXE IV : DÉCISION FINALE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONSTATANT LA CONFORMITÉ AU DROIT COMMUNAUTAIRE DU DISPOSITIF ISSU DE LA LOI DE FINANCES POUR 2001 .....</b>	<b>167</b>
<b>ANNEXE V : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR .....</b>	<b>168</b>

## AVANT PROPOS

Le 20 février 2002, votre commission des finances a rendu public son programme de travail de l'année 2002, qui prévoyait la réalisation d'une étude sur la mise en œuvre et le suivi des dispositifs de défiscalisation outre-mer.

Le présent rapport constitue l'aboutissement de cette démarche.

Il intervient quelques semaines avant le dépôt annoncé par le gouvernement, sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée, d'un projet de loi de programme relatif à l'outre-mer qui devrait contenir des dispositions tendant à modifier les règles législatives qui régissent la défiscalisation.

Pour la préparation du présent rapport, votre rapporteur a bénéficié de la parfaite coopération des services de la sous direction des affaires économiques du ministère de l'outre-mer et de la direction générale des impôts du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie.

Il remercie vivement les agents du bureau des agréments et du bureau A de la direction de la législation fiscale pour leur disponibilité et la qualité de leurs réponses, qui permettent d'être optimiste dans la perspective de la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relatives à l'information et au contrôle parlementaire.

Votre rapporteur remercie également les spécialistes de la défiscalisation et des investissements outre-mer qu'il a rencontré d'avoir bien voulu lui faire part de leur expérience et de leurs analyses.

## PREMIÈRE PARTIE : QU'EST-CE QUE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER ?

### I. UN INSTRUMENT FISCAL POUR ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT

#### A. UNE PRATIQUE ANCIENNE ET DÉSORMAIS CONSENSUELLE

L'outre-mer bénéficie depuis 1952 d'un système d'aide fiscale à l'investissement, qui a d'abord pris la forme d'exonérations de bénéfice sous condition de réemploi puis, à partir de 1980, d'un dispositif de défiscalisation proprement dit. La défiscalisation telle que nous la connaissons aujourd'hui est issue des dispositions de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, plus connues sous le nom de « loi Pons ». Les dernières modifications apportées à ce régime par l'article 19 de la loi de finances pour 2001 sont parfois désignées « loi Paul ». Dans l'état actuel du droit, le dispositif, déjà plusieurs fois prorogé, devrait disparaître à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

**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<sup>1</sup> afin de leur permettre de rattraper leur retard de développement économique et social.**

Pour mesurer le dynamisme économique et social outre-mer, la Commission européenne retient deux indicateurs, le niveau du produit intérieur brut (PIB) par habitant par rapport à la moyenne communautaire et l'évolution du taux de chômage :

---

<sup>1</sup> Ces handicaps structurels sont décrits de manière détaillée dans l'annexe II du présent rapport, qui restitue une note transmise à votre rapporteur par le ministère de l'outre-mer.

	PIB par habitant* en % de la moyenne communautaire		Taux de chômage en % de la population active		Augmentation de la population 1990- 99**
	1986	1996	1987	1997	
Guadeloupe	37 %	40 %	31,1 %	29,3 %	6 %
Guyane	37 %	48 %	24 %	22,4%	9 %
Martinique	49 %	54 %	32,1 %	27,2 %	37 %
Réunion	40 %	46 %	36,9 %	36,8 %	18 %

\* Moyenne européenne = 100

\*\* Pour la France métropolitaine : + 3,18 %

Source : COM (2000) 147 final. Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en oeuvre l'article 299§2 – les régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

Les handicaps structurels qui pénalisent le développement de l'outre-mer ont été synthétisés dans un rapport de l'inspection générale des finances<sup>1</sup> :

« Ces handicaps (...) tiennent tout d'abord à des facteurs géographiques. Les économies d'outre-mer doivent ainsi supporter des difficultés liées à leur éloignement, ce qui génère des surcoûts importants en matière de transport. Leur localisation dans des zones tropicales fortement exposées à des risques naturels entraîne également des surcoûts en raison d'une plus grande fragilisation des équipements et des installations.

Concernant plus particulièrement l'investissement, qui est au cœur des dispositifs de défiscalisation, les économies d'outre-mer sont confrontées à trois séries de handicaps. Tout d'abord, on observe dans ces territoires un déficit d'épargne locale qui ne permet pas de répondre à la demande d'investissements des entreprises locales. Par ailleurs, le coût du crédit est généralement plus élevé qu'en métropole. Enfin, l'étroitesse du marché rend économiquement non viable de nombreux investissements qui sont pour la plupart surdimensionnés par rapport aux besoins locaux mais qui ne peuvent être réduits en raison de considérations techniques ou matérielles.

Enfin, les économies d'outre mer souffrent d'un déficit de compétitivité par rapport à la plupart des économies qui leur sont géographiquement proches. Ce déficit de compétitivité résulte d'un coût du travail plus important dans les DOM TOM que chez leurs principaux concurrents, ainsi que d'une pression fiscale et sociale généralement plus forte, en contrepartie toutefois de services publics de meilleure qualité.

Ces éléments cumulés font que de nombreuses activités ont une rentabilité faible voire nulle dans les départements d'outre mer surtout lorsqu'on les compare avec les économies concurrentes. »

<sup>1</sup> Rapport d'enquête n° 2001-M-020-01 sur les créations d'emplois obtenues grâce au dispositif d'aide à l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer, septembre 2001.

La légitimité d'une politique spécifique destinée à surmonter les handicaps structurels de l'outre-mer a été **consacrée par le traité d'Amsterdam** qui a introduit dans le traité instituant la communauté européenne un article 299, dont le paragraphe 2 prévoit que « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leurs développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes* ».

**Depuis 1986, les changements de gouvernements se sont souvent traduits par des modifications des règles applicables à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer<sup>1</sup>, mais jamais par une remise en cause de son principe** : il s'agit de réduire le coût des investissements réalisés outre-mer soit en accordant un avantage fiscal direct aux entrepreneurs exerçant leur activité outre-mer, soit en attirant vers l'outre-mer une partie de l'épargne métropolitaine par l'octroi d'un avantage fiscal aux contribuables qui, d'une part, investissent dans des entreprises qui investissent outre-mer et qui, d'autre part, acceptent qu'une partie de l'avantage obtenu soit consacrée à abaisser le coût de l'investissement.

#### ***B. UN INSTRUMENT QUI INTERVIENT EN COMPLÉMENT D'AUTRES OUTILS***

La fiscalité n'est pas le seul instrument possible de soutien public à l'investissement. Elle est mise en avant car elle présente des avantages sur le plan des principes, rappelés en 1991 par collègue député Alain Richard, alors rapporteur général du budget. Il soulignait que la défiscalisation « *a tout de même un mérite inestimable* » puisqu'elle « *ne correspond pas à une logique d'assistance mais, au contraire, stimule l'initiative et favorise les adaptations* ».

Les entreprises de l'outre-mer bénéficient également de subventions et de garanties d'emprunt.

---

<sup>1</sup> Les dispositions issues de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 ont été modifiées par la loi de finances pour 1992 du 30 décembre 1991, la loi de finances rectificative pour 1993 du 22 juin 1993, la loi de finances pour 1994 du 30 décembre 1993, la loi de finances pour 1996 du 30 décembre 1995, la loi de finances pour 1998 du 31 décembre 1997, la loi de finances pour 1999 du 31 décembre 1998 et la loi de finances pour 2001 du 30 décembre 2000.

Par rapport aux autres régions françaises, les régions d'outre-mer sont particulièrement avantagées en matière de subventions des fonds structurels européens. Pour la période 2000-2006, les régions d'outre-mer (les quatre départements d'outre-mer) sont les seules à être encore éligibles à l'objectif 1<sup>1</sup>. Elles recevront à ce titre 3,4 milliards d'euros sur la période (contre 1,5 milliard d'euros pour la période 1994-999), tandis que les autres régions de France se répartiront une enveloppe de 7 milliards d'euros (contre 6,1 milliards d'euros entre 1994 et 1999).

En revanche, l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer dans le cadre des contrats de plan Etat-région ne témoigne pas d'un soutien particulier :

**Part de l'Etat dans le financement des contrats de plan Etat-région 2000-2006**

*(en euros par habitant)*

Guadeloupe	463,3
Guyane	1184,0
Martinique	447,2
Réunion	435,1
Auvergne	311,5
Corse	971,3
Limousin	461,5

Les subventions publiques bénéficient aux entreprises soit directement, soit indirectement en raison de l'effet d'entraînement de la réalisation des équipements inscrits dans les contrats de plan et les documents uniques de programmation. La Commission européenne a indiqué à votre rapporteur que les documents uniques de programmation relatifs aux départements d'outre-mer devraient permettre de créer plus de 55.000 emplois nets, d'aider directement environ 10.000 petites et moyennes entreprises et de financer plus de 560.000 actions individuelles de formation.

Les entreprises de l'outre-mer bénéficient également pour financer leurs investissements de garanties d'emprunt dans le cadre du « fonds DOM ». Le ministère de l'outre-mer a transmis à votre rapporteur une note de présentation de cet instrument, reproduite ci-dessous :

---

<sup>1</sup> La Corse et le Hainaut ont entamé le processus de « phasing out ».

### **Le Fonds de garantie des départements d'outre-mer (fonds DOM)**

Les entreprises des DOM sont confrontées à des **conditions plus difficiles d'accès au crédit** et une offre des établissements financiers moins diversifiée, avec un recours plus fréquent au crédit à court terme.

Un **fonds de garantie** apparaît comme un **instrument adapté** au développement du secteur privé, seul susceptible d'apporter des perspectives en termes d'emploi dans ces économies. C'est le rôle du **fonds DOM**, constitué en 1999 en partenariat avec l'Etat et en concertation avec les différentes régions. Le fonds DOM est géré par la SOFARIS et l'AFD qui la représente localement.

Pour pouvoir faire l'objet d'une garantie du fonds DOM, les concours financiers doivent être accordés à des PME ou des TPE répondant aux critères de chiffres d'affaires, d'effectif et de bilan conformes à la définition européenne de la PME et exerçant une activité dans les DOM.

Le fonds DOM a bénéficié en 1999, lors de sa mise en place, du **concours de l'Etat** à hauteur de **15,24 millions d'euros** (100 millions de francs) et de **fonds FEDER** à hauteur également de **15,24 millions d'euros** dans le cadre du DOCUP 1994-1999.

L'activité du fonds DOM a débuté le 1<sup>er</sup> octobre 1999 dans les DOM. Dans l'ensemble des 4 DOM, la montée en puissance du dispositif a été progressive tout au long de l'année 2000 et sur la première moitié de l'année 2001 pour atteindre «un rythme de croisière» au second semestre 2001.

En montants cumulés du 1<sup>er</sup> octobre 1999 au 31 décembre 2001, le fonds DOM a permis de garantir des emprunts des PME et surtout des TPE des DOM (en moyenne 80 % des dossiers) pour un montant de **103,7 millions d'euros** soit plus de 680 millions de francs.

Les dossiers présentés au fonds DOM concernent aussi bien les opérations de **création** que celles de **développement**, confirmant ainsi le rôle joué par le dispositif à la fois dans l'accès au crédit des jeunes entreprises et dans l'accompagnement du fonctionnement de ces dernières.

Les emprunts garantis par le fonds DOM ont trait à de **nombreux secteurs d'activité**, le secteur tertiaire restant le premier représenté, notamment les branches « services » et « commerce ».

Cette prééminence pourrait s'expliquer par le fait qu'un certain nombre d'entreprises industrielles bénéficie déjà de mesures de défiscalisation.

Dans le secteur de l'agriculture (et très marginalement de la pêche), les interventions du fonds DOM ont porté exclusivement sur les « investissements initiaux » conformément au cadre de la réglementation européenne.

Le fonds DOM est reconduit pour la période 2002-2005. Il a été déjà abondé par l'Etat pour un montant de 24,4 millions d'euros. Une participation à parité par le FEDER dans le cadre du DOCUP 2000-2006 est attendue très prochainement.

Il a été en même temps demandé à la SOFARIS et à l'AFD de promouvoir davantage le dispositif en effectuant des opérations de communication, incitant ainsi les organismes financiers prêteurs à baisser leurs taux de crédit par recours systématique au fonds DOM.

Les effets des différents instruments d'aide fiscale à l'investissement se combinent. Par exemple, pour la réalisation des contrats de plan et des documents uniques de programmation, la défiscalisation permet aux entreprises d'ajuster leurs capacités à l'évolution de la demande, contribuant ainsi à améliorer le délai de réalisation des opérations prévues<sup>1</sup>. Les entreprises peuvent par ailleurs cumuler les aides, pourvu qu'elles respectent les plafonds d'aide maximale prévus par le droit communautaire. Outre-mer, ce taux s'établit à 75 % pour les petites et moyennes entreprises et à 65 % pour les autres.

A ce sujet, le rapport précité de l'inspection générale des finances, remis en septembre 2001, souligne que *« de fait la défiscalisation est souvent considérée par les acteurs publics locaux comme l'un des outils, au milieu d'un éventail plus large, dont ils disposent pour promouvoir le développement des économies d'outre-mer. Il arrive d'ailleurs fréquemment que, pour les projets considérés comme structurants pour ces économies, notamment dans le secteur des transports, de l'énergie et des services publics, ou pour ceux qui permettent de combler un besoin non satisfait par les entreprises existantes, la défiscalisation soit associée aux mécanismes de subvention, notamment du fonds européen de développement régional, pour assurer la viabilité de l'investissement »*.

Les effets des différents dispositifs se complètent également dans une certaine mesure. La défiscalisation, lorsqu'elle fait appel à des épargnants métropolitains soucieux d'assurer la sécurité de leur placement, peut entraîner l'éviction des projets les plus risqués, même lorsqu'ils sont potentiellement rentables. Il est alors nécessaire de faire appel à des mécanismes de financement alternatifs.

En termes financiers, la défiscalisation constitue le principal instrument financier de soutien public spécifique à l'outre-mer. En 2001, elle a représenté pour le budget de l'Etat un coût de 525 millions d'euros. A titre de comparaison, la tranche annuelle des contrats de plan Etat-régions acquittée par l'Etat en 2001 dans les seuls départements d'outre-mer s'établissait à 164 millions d'euros et celle des fonds structurels européens à 480 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Certains interlocuteurs de votre rapporteur ont d'ailleurs indiqué que les retards constatés dans les mise en œuvre des contrats de plan Etat-région 2000-2006 avaient des effets négatifs sur le « marché de la défiscalisation », les entreprises locales choisissant de différer leurs investissements.

## *C. UN INSTRUMENT JUGÉ NÉCESSAIRE MAIS INSUFFISANT*

### **1. Un diagnostic largement partagé**

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.

Le sentiment général était néanmoins que **la défiscalisation ne peut constituer le seul instrument d'une politique de développement économique de l'outre-mer car elle n'est pas susceptible de corriger l'ensemble des handicaps structurels.**

Le problème du **coût du travail** semble désormais plus préoccupant que celui du coût des investissements, malgré la mise en place d'exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer par la loi « Perben » de 1994, reconduites en 2001 par la loi d'orientation pour l'outre-mer.

La mauvaise desserte aérienne et le climat social dégradé sont également souvent revenus dans les propos des interlocuteurs de votre rapporteur ainsi que, s'agissant de la Guyane, la question du respect, voire de l'existence, d'un véritable Etat de droit. Dans le secteur stratégique du tourisme, la question de la qualité de l'accueil a fréquemment été mise en avant.

### **2. Un diagnostic difficile à étayer**

Les analyses communiquées à votre rapporteur doivent être prises au sérieux car elles reflètent le sentiment de spécialistes des économies ultramarines. Malheureusement, l'information économique permettant de les appuyer (ou de les infirmer) est particulièrement pauvre. Les services de l'Etat ne se sont pas souvent préoccupés de l'évaluation de l'impact économique et social de la défiscalisation, cette évaluation n'ayant d'ailleurs jamais été demandée par le législateur.

L'absence de travaux consacrés aux effets économiques de la défiscalisation s'explique peut-être aussi par les difficultés résultant de la pauvreté de l'information économique relative à l'outre-mer. L'information disponible est souvent très ancienne. Dans les monographies consacrées par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) aux départements, territoires et collectivités d'outre-mer relatives à l'année 2001, les dernières données disponibles en

matière de produit intérieur brut datent de 1997. De même, lorsqu'un groupe de travail interministériel a réalisé en 1998 un rapport sur le bilan de l'application des dispositifs de défiscalisation, il n'a pu travailler qu'à partir de données antérieures à 1994.

L'information économique relative à l'outre-mer est par ailleurs souvent inexistante. Pour l'élaboration du présent rapport, votre rapporteur a demandé au ministère de l'outre-mer de lui fournir des données relatives à l'évolution du taux d'investissement des entreprises outre-mer. L'information n'a pu lui être communiquée. Dans les différents rapports de l'inspection générale des finances, ou des groupes de travail qu'elle a « piloté », celle-ci insiste sur les difficultés méthodologiques auxquelles elle se heurte, et qui sont dues autant à la fiabilité toute relative de l'information statistique qu'aux entreprises ultramarines qui prennent souvent des libertés avec leurs obligations déclaratives en matière fiscale. Le groupe de travail de 1998 a exclu du champ de son étude les territoires d'outre-mer, mais aussi la Guyane.

Les difficultés d'évaluer l'impact économique et social de la défiscalisation tiennent aussi à l'impossibilité d'isoler, dans l'analyse des données, les effets de la défiscalisation de ceux d'autres dispositifs.

### **3. Les conclusions des travaux existants**

Dans son rapport de septembre 2001, l'inspection générale des finances parvient au constat, qui rejoint les analyses des interlocuteurs de votre rapporteur, selon lequel la défiscalisation permet de « *rendre viables de nombreux investissements, qui ne seraient pas réalisés dans des conditions normales* ». Ces investissements étant « *indispensables à la poursuite de l'activité d'une entreprise* », il est possible d'en conclure que la défiscalisation vient « *atténuer certains des handicaps structurels que connaissent les économies d'outre-mer* ».

Le groupe de travail interministériel de 1998 établissait un diagnostic plus complet et jugeait que la défiscalisation avait permis le décollage de certains secteurs (le tourisme et l'hôtellerie en particulier), qu'elle avait surtout permis de moderniser les principaux secteurs d'activité, qu'elle avait bénéficié au secteur du logement tout en contribuant à l'inflation des loyers et que, dans le cas des services publics industriels et commerciaux, elle avait servi de substitut aux subventions publiques. Ce rapport confirmait par ailleurs que la défiscalisation permettait de diminuer de manière significative le seuil de rentabilité des investissements, mais que cette attractivité pouvait aussi conduire les entreprises à prendre des décisions erronées.

Le groupe de travail de 1998 appelait à « *mettre en place progressivement des solutions de rechange* ». Cinq ans après ce constat, le présent rapport formulera un jugement plus nuancé. Le dispositif s'est affiné

et le renforcement des mécanismes de contrôle permet désormais une bonne sélectivité des projets aidés. L'efficacité du dispositif peut néanmoins encore être améliorée.

## II. LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Le cadre législatif qui s'applique aujourd'hui la défiscalisation outre-mer est issu des dispositions de l'article 19 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). Il est régi par quatre articles du code général des impôts : l'article 199 *undecies* A, l'article 199 *undecies* B, l'article 217 *undecies* et l'article 217 *duodecies*.

Cet ensemble est parfois désigné sous le nom de « loi Paul », en référence au secrétaire d'Etat à l'outre-mer d'alors, M. Christian Paul.

La défiscalisation est autorisée dans trois cas :

- la participation au financement d'investissements exploités par des entreprises exerçant leur activité outre-mer ;
- la construction ou l'acquisition de logements neufs outre-mer ;
- la souscription au capital de certaines sociétés exerçant leur activité outre-mer.

Seul le premier cas constitue à proprement parler l'aide fiscale à l'investissement des entreprises outre-mer, à laquelle est principalement consacré le présent rapport.

### A. L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES OUTRE-MER

#### 1. Une déduction du bénéfice imposable pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés qui investissent dans certains secteurs d'activité

De tous les articles du code général des impôts qui traitent de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, l'article 217 *undecies* du code général des impôts est le plus long, car le plus complet, les autres renvoyant souvent aux dispositions de cet article.

Les dispositions de l'article 217 *undecies* sont relatives aux investissements dans les départements d'outre-mer. L'article 217 *duodecies* étend leur champ d'application aux territoires d'outre-mer, à la Nouvelle Calédonie, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le I de l'article 217 *undecies* **permet aux entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui investissent outre-mer de déduire de leur résultat imposable le montant de certains investissements qu'elles réalisent.** L'investissement peut être réalisé :

- soit **directement** par l'entreprise qui va exploiter l'investissement ;

- soit de manière « **externalisée** », par une *société en nom collectif* (SNC), ou une *société en commandite simple* (SCS), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 8 du code général des impôts, soit par un *groupement d'intérêt économique* (GIE), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 239 *quater* du code général des impôts, soit par un *groupement européen d'intérêt économique* (GEIE), dont le régime d'imposition est prévu à l'article 239 *quater C* du code général des impôts.

Lorsque l'investissement est réalisé par l'intermédiaire d'une structure transparente, une SNC par exemple, la mise en relation de l'entreprise qui a besoin de réaliser l'investissement et des investisseurs regroupés dans la structure est généralement réalisée par un intermédiaire financier, un « monteur ».

**La déduction est réservée aux investissements réalisés dans certains secteurs d'activité, dits « secteurs éligibles » :** l'industrie ; la pêche ; l'hôtellerie ; le tourisme (à l'exclusion de la navigation de croisière) ; les énergies nouvelles ; les services informatiques ; l'agriculture ; le bâtiment et les travaux publics ; les transports ; l'artisanat ; les investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial ; la production et la diffusion audiovisuelle ; la maintenance dans l'ensemble des secteurs précité.

La déduction n'est pas cumulable avec l'abattement d'un tiers de l'assiette de l'impôt sur les sociétés prévue à l'article 217 *bis* du code général des impôts et avec la franchise d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 28 *quater* du même code.

**L'assiette de la déduction** du bénéfice imposable est le montant des investissements réalisés dans l'un de ces secteurs, diminué le cas échéant de celui des subventions publiques reçues. Le montant de travaux de rénovation d'hôtel, d'une part, et le coût des logiciels nécessaires à l'utilisation des investissements réalisés dans les secteurs éligibles, d'autre part, peuvent également être déduits du bénéfice imposable.

**Les entreprises qui bénéficient de la déduction doivent utiliser l'investissement dans sa vocation initiale pendant une durée d'au moins cinq ans** (ou pendant toute sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure). Si l'investissement est cédé, ou détourné de son objet, au cours de cette période, ou si l'entreprise cesse son activité, la totalité de l'avantage fiscal accordé est repris et les sommes déduites sont rapportées au résultat imposable de l'année au cours de laquelle l'investissement cesse d'être affecté à son objet initial. Cependant :

- l'avantage n'est pas repris si l'investissement est transmis dans le cadre des dispositions des articles 210 A et 210 B du code général des impôts (fusion ou apport partiel d'actif), dès lors que le bénéficiaire de la transmission s'engage à le maintenir dans sa vocation initiale pendant le reste de la période de cinq ans.

- en pratique, malgré l'absence de disposition législative, les possibilités de transmission d'un bien pendant la période de cinq ans sont plus larges et l'agrément n'est pas repris lorsqu'un exploitant cesse son activité dès lors que le bien trouve un repreneur qui s'engage à le maintenir dans sa vocation initiale pendant la durée restant à courir ;

- la reprise est totale lorsque l'investissement est été réalisé selon la procédure de « plein droit ». En revanche, lorsque l'octroi de l'avantage fiscal a fait l'objet d'un agrément<sup>1</sup>, l'article 1756 du code général des impôts autorise le ministre du budget à ne pas le reprendre en totalité.

**Lorsque l'investissement est réalisé par une SNC, une SCS, un GIE ou un GEIE :**

- les associés ou membres de ces structures doivent conserver leurs parts pendant cinq ans. Dans le cas contraire, leur avantage fiscal est repris dans les mêmes conditions ;

- l'investissement doit être mis à la disposition de l'entreprise locale « pour le compte » de laquelle il a été réalisé dans le cadre d'un contrat de location conclu pour cinq ans au moins (ou pour toute la durée normale d'utilisation de l'équipement si elle est inférieure), revêtant un caractère commercial et prévoyant que **les trois quarts de l'avantage fiscal obtenu sont rétrocédés à l'entreprise locataire** sous forme d'une diminution de loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien au terme des cinq années.

Si ces clauses du contrat de location ne sont pas respectées pendant l'ensemble de la durée de cinq ans, l'avantage fiscal est repris. L'investisseur doit en outre acquitter des intérêts de retard qui courent à compter de la date à laquelle il a bénéficié de l'avantage fiscal.

---

<sup>1</sup> Sur la procédure d'agrément, se reporter au III ci-dessous.

## 2. Une réduction d'impôt pour les contribuables de l'impôt sur le revenu qui investissent dans certains secteurs d'activité

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts accorde aux entreprises redevables de l'impôt sur le revenu qui investissent outre-mer un avantage fiscal de même esprit que celui de l'article 217 *undecies*.

Il bénéficie également aussi bien aux entreprises qui réalisent elles-mêmes l'investissement qu'aux structures transparentes.

Les secteurs d'activité concernés sont les mêmes que dans le dispositif relatif à l'impôt sur les sociétés.

L'obligation de conserver l'investissement pendant cinq ans s'applique, dans les mêmes conditions que pour le dispositif relatif à l'impôt sur les sociétés. Cependant, la fraction de l'avantage fiscal devant être rétrocédée à l'opérateur local n'est pas des trois quarts mais de **60 %**.

Le dispositif applicable aux redevables de l'impôt sur le revenu se distingue de celui de l'impôt sur les sociétés en ce qu'il :

- ne prévoit pas une déduction du revenu imposable, mais une **réduction du montant de l'impôt dû**<sup>1</sup> ;

- plafonne le montant de la réduction d'impôt à 50 % du montant de l'investissement (hors subventions). Ce taux est porté à 60 % en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna ainsi que pour l'ensemble des travaux de rénovation d'hôtel réalisés outre-mer ;

- **module l'avantage fiscal accordé selon que son bénéficiaire participe directement ou non à l'exploitation du bien ouvrant droit à la réduction d'impôt.** Pour les contribuables « professionnels », qui participent à l'exploitation au sens de l'article 156 du code général des impôts<sup>2</sup>, la réduction d'impôt est en réalité un **crédit d'impôt** : si le montant de l'avantage excède celui de l'impôt dû au titre d'une année, la différence est reportée sur l'exercice suivant, et peut l'être pendant cinq ans. Si, au terme de la cinquième année, l'avantage fiscal n'est pas épuisé, le solde est remboursé à l'investisseur par le Trésor public.

**Pour les investisseurs « non professionnels »**, qui ont des parts dans une SNC ou un GIE mais qui ne participent pas de manière personnelle, continue et directe à l'exploitation du bien, la réduction d'impôt ne peut être utilisée que pendant deux ans (elle n'est reportable qu'une seule fois et n'est pas remboursable) et, en tout état de cause, **l'avantage accordé ne peut conduire à minorer de plus de 50 % l'impôt dû au titre d'un exercice.**

<sup>1</sup> Ainsi, le montant de l'avantage fiscal est indépendant du taux d'imposition appliqué au revenu imposable.

<sup>2</sup> La participation directe est « personnelle, continue et directe ».

## **B. LES AUTRES « FORMULES » DE DÉFISCALISATION**

### **1. Un avantage fiscal spécifique pour les contribuables qui souscrivent au capital de certaines sociétés**

Les différents dispositifs de défiscalisation outre-mer lient généralement l'octroi d'un avantage fiscal à la réalisation d'un investissement. Cependant, tant pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés que pour ceux de l'impôt sur le revenu, il existe la possibilité d'obtenir un avantage fiscal en souscrivant au capital :

- des sociétés de développement régional (SDR) de l'outre-mer qui réalisent des investissements dans les secteurs « éligibles » précédemment évoqués ;
- des sociétés effectuant outre-mer, dans les douze mois de la clôture de la souscription, des investissements dans les mêmes secteurs ;
- d'entreprises en difficulté au sens de l'article 44 *septies* du code général des impôts.

Comme dans les deux dispositifs précédemment décrits, les parts ou actions souscrites doivent être conservées pendant une période de cinq ans.

Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, l'article 217 *undecies* du code général des impôts dispose que l'avantage fiscal est constitué par la déduction de la souscription du résultat imposable, dans les mêmes conditions que les déductions du montant d'investissements productifs.

Pour les redevables de l'impôt sur le revenu, l'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit que l'avantage fiscal est constitué d'une réduction d'impôt dont la base correspond, chaque année, au cinquième des sommes effectivement payées à la date où le droit à réduction d'impôt est né. Le taux de la réduction d'impôt applicable à cette base est de 25 %.

Ces dispositions n'ont pas obtenu le succès escompté, les particuliers préférant orienter leur épargne vers les structures transparentes qui réalisent des investissements pour le compte d'exploitants locaux. Jusqu'en 2000, selon le rapport au Parlement établi par le ministère de l'économie et des finances, la défiscalisation par souscription au capital représentait environ 3 % du montant total des investissements agréés. Toutefois, en 2001, la défiscalisation par souscription au capital a représenté 18,15 % du montant total agréé<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette augmentation résulte de la réalisation d'un seul investissement, l'achat d'avions par une société implantée en Nouvelle-Calédonie.

## 2. Un avantage fiscal spécifique pour les contribuables qui investissent dans le secteur du logement

Les redevables de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu bénéficient d'un avantage fiscal lorsqu'ils investissent outre-mer dans la construction de logements ou dans des sociétés dont l'objet est la construction de logements.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, l'article 217 *undecies* du code général des impôts prévoit que les entreprises peuvent bénéficier d'une **déduction du bénéfice imposable** dans les conditions précédemment évoquées lorsqu'elles acquièrent ou construisent des immeubles neufs qu'elles s'engagent à louer nu à des personnes qui en font leur habitation principale et dont les ressources n'excèdent pas un plafond fixé par décret. Le loyer doit lui aussi respecter un plafond fixé par décret. Pour bénéficier de l'avantage fiscal, l'entreprise doit par ailleurs louer son bien dans ces conditions pendant six ans.

Le II *ter* du même article étend le bénéfice de la déduction du bénéfice imposable aux souscriptions de parts des sociétés dont l'objet exclusif est l'acquisition ou la construction, ainsi que la location dans les conditions mentionnées au paragraphe précédent, de logements neufs.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, l'article 199 *undecies* A du code général des impôts organise le bénéfice d'une **réduction d'impôt** pour les contribuables qui acquièrent ou construisent une habitation et s'engagent à en faire leur habitation principale pendant au moins cinq ans<sup>1</sup>, aux contribuables qui acquièrent ou construisent une habitation et s'engagent à la louer pendant cinq ans au moins à un locataire qui en fera sa résidence principale, et aux souscriptions de parts ou actions de certaines sociétés dont l'objet exclusif est l'acquisition ou la construction d'habitations qui sont louées pendant cinq ans au moins à des locataires qui en font leur résidence principale.

La réduction d'impôt s'établit, pour chacune des cinq années suivant l'acquisition ou l'achèvement de l'habitation, à 25 % du cinquième du coût de l'habitation. Le taux de la réduction est porté de 25 % à 40 % du prix de revient de l'habitation lorsque le contribuable s'engage à louer pendant six ans au moins à des personnes qui en font leur résidence principale, et qui respectent les plafonds de loyers et de ressources des locataires fixés par décret.

---

<sup>1</sup> Dans ce cas, le montant de la réduction d'impôt est plafonné à 1524,49 euros par mètre carré habitable.

### **C. DEUX DÉCRETS D'APPLICATION**

L'article 19 de la loi de finances pour 2001 a donné lieu à deux décrets d'application :

- le *décret n° 2001-1373 du 31 décembre 2001* pris pour l'application de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts relatif à la réduction d'impôt sur le revenu pour certains investissements réalisés outre-mer.

Ce décret simple concerne le volet « impôt sur le revenu » du dispositif relatif au logement. Sa publication est intervenue **un an après l'entrée en vigueur de la loi** ;

- le *décret n° 2002-582 du 24 avril 2002* pris pour l'application des articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts et relatif au régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

Ce décret en conseil d'Etat traite des deux formules d'aide fiscale à l'investissement, la déduction du bénéfice imposable pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés et la réduction d'impôt pour les contribuables de l'impôt sur le revenu.

Sa publication est intervenue entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2002, près d'**un an et cinq mois après l'entrée en vigueur de la loi**. 475 agréments ont été délivrés en 2001 en l'absence de texte d'application et alors même que ce décret détermine, par exemple, les pièces justificatives à fournir à l'appui des déclarations d'impôt ou encore le mode de calcul du taux de rétrocession d'une partie de l'avantage à l'opérateur local.

### **D. LES DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES EN POLYNÉSIE ET EN NOUVELLE CALÉDONIE**

Les contribuables de Nouvelle-Calédonie et des territoires d'outre-mer n'acquittent pas l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. L'aide fiscale à l'investissement passe donc nécessairement, dans ces territoires, par le recours à des montages « externalisés ».

En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, les gouvernements territoriaux ont souhaité compléter le dispositif national d'aide à l'investissement par des dispositifs de défiscalisation en direction des contribuables territoriaux.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a transmis à votre rapporteur des éléments de description de ces dispositifs :

## 1. La « loi Flosse »

En Polynésie, la « loi Flosse », en vigueur depuis 1995, est un dispositif d'aide à la construction immobilière qui prend la forme de crédit d'impôt au bénéfice des personnes morales soumises à l'impôt territorial sur les sociétés et des personnes physiques assujetties à l'impôt sur les transactions. Pour en bénéficier, les personnes physiques ou morales doivent participer, à hauteur de plus de 10 millions de francs CFP (84.000 euros) au financement de programmes immobiliers ayant pour objet, d'une part, la construction (en particulier de logements sociaux, d'hôtels, de parkings, de golfs internationaux) et, d'autre part, la rénovation ou l'agrandissement d'hôtels existants. Le financement peut s'effectuer par souscription de parts ou d'actions, apports de terrain ou apport en compte courant non rémunéré.

Le crédit d'impôt est égal à 30 % du financement réalisé. Le taux est porté à 40 % pour la construction de parkings aériens et à 60 % pour celle de parkings souterrains, il s'établit à 45 % pour les constructions de logements sociaux, à 55 % lorsque ces logements sont construits à des fins locatives et à 60 % en matière immobilière.

Comme pour la « loi Paul », l'avantage fiscal est partagé entre, d'une part, ceux qui en sont les bénéficiaires directs et, d'autre part, la société opérationnelle qui procède véritablement à l'investissement. Bien que la délibération de l'assemblée de Polynésie ne prévoie pas de taux minimal de rétrocession, le taux constaté est compris en moyenne entre 50 % et 60 %.

Lorsque le coût d'un investissement est réduit grâce aux dispositions de la « loi Flosse » et que, pour ce même investissement, une demande d'agrément est formulée, l'avantage obtenu grâce à la loi Flosse n'est pas déduit du montant de l'investissement pour le calcul de l'avantage fiscal car il n'est pas considéré comme une subvention publique dans la mesure où le reversement à l'opérateur local d'une part du crédit d'impôt résulte uniquement d'un accord entre personnes privées en non d'une obligation réglementaire.

En poursuivant ce raisonnement, il ressort que, si les dispositions de l'article 19 de la loi de finances pour 2001 n'avaient pas comporté l'obligation de rétrocéder 60 % de l'avantage fiscal pour les contribuables de l'impôt sur le revenu et 75 % de l'avantage fiscal pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés, elles n'auraient pas constitué une aide d'Etat au sens du droit communautaire et n'auraient pas dûes être notifiées à la Commission européenne. La Commission européenne aurait-elle souscrit à un tel raisonnement ?

## 2. Le « dispositif Frogier »

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les entreprises contribuables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés qui investissent en Nouvelle-Calédonie peuvent bénéficier du « dispositif Frogier », dont les modalités sont similaires à celle du crédit d'impôt du volet « impôt sur le revenu » de la loi Paul.

Le crédit d'impôt est réservé aux investissements réalisés dans certains secteurs d'activité. L'avantage fiscal est accordé à la fois aux entreprises qui investissent directement et aux contribuables qui participent au financement d'investissements réalisés par des entreprises.

Le taux du crédit d'impôt varie selon la localisation de l'investissement sur le territoire néo-calédonien et le solde du crédit d'impôt est reportable pendant un an.

Cependant, l'avantage fiscal est réservé aux investissements supérieurs à un montant variable selon les secteurs d'activité, et aux investisseurs dont le montant de l'apport est également variable selon les secteurs.

## III. UN DISPOSITIF ENCADRÉ

La défiscalisation n'a pas toujours bonne réputation. Depuis l'entrée en vigueur de la « loi Pons » en 1986, elle jouit d'une image sulfureuse, alimentée par la mise à jour de cas d'abus rendus possibles par l'imprécision de la législation et des règles de contrôle<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, les nombreuses adaptations du régime législatif intervenues au cours des quinze dernières années ont été autant destinées à confirmer le principe d'une aide fiscale à l'investissement outre-mer qu'à s'assurer que l'avantage fiscal accordé était véritablement lié à des investissements profitables pour les économies de l'outre-mer.

L'évolution depuis 1986 du dispositif législatif de défiscalisation outre-mer est retracée en annexe du présent rapport.

---

<sup>1</sup> Certains « excès » passés de la défiscalisation sont décrits avec précision dans le rapport de notre collègue député Didier Migaud, « Défisiscalisation des investissements outre-mer : un instrument maîtrisé au service du développement » (Assemblée nationale, rapport d'information n° 1060, onzième législature, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 1998).

## A. UN AVANTAGE FISCAL SOUMIS AU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DU MINISTRE DU BUDGET

### 1. De l'autorisation préalable à l'agrément

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement comporte, depuis sa première mouture issue des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 (« loi Pons ») un mécanisme de contrôle administratif des avantages fiscaux accordés. Dans ce texte, l'avantage était accordé de plein droit aux investissements dont le montant était inférieur à 4,6 millions d'euros. Au delà, les projets d'investissement devaient être **préalablement portés à la connaissance du ministre du budget** qui pouvait s'y opposer, par décision motivée, dans les **trois mois** suivant de dépôt de la demande. A défaut de réponse, l'agrément était réputé accordé.

La loi de finances pour 1992 a souhaité renforcer le contrôle administratif des avantages fiscaux accordés dans certains secteurs dits « **sensibles** » en créant la procédure de l'**agrément**. En réalité, le renforcement du contrôle s'est moins traduit par la mise en œuvre de nouvelles modalités d'instruction des demandes (même si, pour l'agrément, la formalisation de la décision finale du ministre obéit à des règles plus strictes) que par l'abaissement du montant à partir duquel la demande était soumise au contrôle administratif. La création de la procédure d'agrément a également été l'occasion d'inscrire dans la loi certaines conditions d'attributions de l'agrément issues de la doctrine administrative<sup>1</sup>.

Dans les secteurs dits « sensibles », les avantages fiscaux étaient soumis à un contrôle administratif au premier franc (sauf pour les projets d'investissements d'un montant inférieur à 152.449 euros réalisés par des entreprises exerçant leur activité outre-mer depuis plus de deux ans, qui étaient dispensées d'agrément). Dans les autres secteurs d'activité, dits « **non sensibles** », la procédure d'autorisation préalable était maintenue.

**La distinction entre secteurs « sensibles » et « non sensibles » perdure jusqu'à aujourd'hui.** Aucun critère ne détermine l'inscription d'un secteur d'activité dans l'une ou l'autre catégorie, sinon la volonté du législateur de soumettre certains investissements à un contrôle plus ou moins étroit. **Au fil des modifications législatives, la liste des secteurs « sensibles » a tendance à s'allonger.** Depuis 1992, l'ensemble des nouveaux secteurs d'activité éligibles à la défiscalisation a été jugé « sensible », tandis que le secteur de la pêche maritime est devenu « sensible » à partir de 1998.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, se reporter au 3 ci-après.

## Liste des secteurs éligibles depuis 1995

	1995 <sup>1</sup>	1996 <sup>2</sup>	1998	1999	2001
<b>Secteurs sensibles</b>	Construction d'hôtels et de résidences touristiques, navigation de plaisance, transports, diffusion et production audiovisuelle et cinématographique, investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPLIC concédé.	Construction d'hôtels et de résidences touristique, navigation de plaisance, transports, diffusion et production audiovisuelle et cinématographique, investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPLIC concédé ou affermé.	Construction d'hôtels et de résidences touristique ou parahôtelière, navigation de plaisance, transports, diffusion et production audiovisuelle et cinématographique, investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPLIC concédé ou affermé, <b>la pêche à compter du 01/01/1998.</b>	Construction d'hôtels et de résidences touristique ou parahôtelière, navigation de plaisance, transports, diffusion et production audiovisuelle et cinématographique, investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPLIC concédé ou affermé, la pêche.	Construction d'hôtels et de résidences touristique ou parahôtelière, navigation de plaisance, transports, diffusion et production audiovisuelle et cinématographique, investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPLIC concédé ou affermé, la pêche, <b>services informatiques, rénovation d'hôtel ou de résidence à vocation touristique ou parahôtelière.</b>
<b>Secteurs non sensibles</b>	Industrie, pêche, énergies nouvelles, agriculture, bâtiment et travaux publics, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance.	Industrie, pêche <b>jusqu'au 31/12/1997</b> , énergies nouvelles, agriculture, bâtiment et travaux publics, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, <b>acquisition ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.</b>	Industrie, énergies nouvelles, agriculture, bâtiment et travaux publics, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, acquisition ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.	Industrie, énergies nouvelles, agriculture, bâtiment et travaux publics, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, acquisition ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.	Industrie, énergies nouvelles, agriculture, bâtiment et travaux publics, artisanat, maintenance au profit <b>de l'ensemble des activités éligibles</b> , tourisme à l'exclusion de la construction ou <b>rénovation</b> de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, acquisition ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

<sup>1</sup> Le régime applicable en 1995 est issu de l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 1993 et l'article 20 de la loi de finances pour 1994.

<sup>2</sup> De 1996 à 1997 (inclus), l'ensemble des investissements (qu'ils soient réalisés dans un secteur sensible ou non) sont soumis à une procédure d'agrément lorsqu'ils sont réalisés en externalisation, dans un schéma IR.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1999, pour les dispositifs de défiscalisation en faveur des entreprises redevables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés exerçant leur activité dans un secteur éligible, la procédure d'autorisation préalable est supprimée et celle de l'agrément est étendue aux secteurs « non sensibles ».

## **2. L'évolution des seuils du contrôle administratif**

Depuis 1986, la tendance est au renforcement du champ du contrôle administratif sur les investissements bénéficiant de la défiscalisation à travers l'abaissement des seuils au delà desquels l'autorisation du ministre du budget est nécessaire pour l'octroi de l'avantage fiscal.

**Pour les secteurs «sensibles», le droit n'a pas évolué depuis la création de l'agrément en 1992. l'agrément est exigé au premier franc, sauf pour les projets de moins de 150.000 euros réalisés par des entreprises implantées outre-mer depuis au moins deux ans.**

Pour les secteurs « non sensibles », le seuil de l'autorisation préalable est resté jusqu'en 1998 au niveau de 4,6 millions d'euros fixé en 1986. Cependant, **entre 1996 et 1998, le champ du contrôle administratif sur les investissements réalisés outre-mer dans les secteurs « non sensibles » a connu de manière « accidentelle » une extension sans précédent**, du moins lorsque ces investissements étaient réalisés dans le cadre du dispositif relatif aux investissements pour lesquels les bénéficiaires de l'avantage fiscal sont contribuables de l'impôt sur le revenu :

Lorsque l'article 72 de la loi de finances pour 1996 a modifié les règles de détermination du revenu net global imposable à l'impôt sur le revenu en interdisant l'imputation sur les autres revenus des déficits provenant des activités relevant de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux lorsque ces activités n'étaient pas exercées à titre « professionnel », cette possibilité a été maintenue pour l'outre-mer.

La possibilité d'imputer les déficits était cependant subordonnée à l'obtention d'un agrément au premier franc pour l'ensemble des secteurs d'activité. Par conséquent, la quasi totalité des investissements dans les secteurs « non sensibles » portés par des structures transparentes de type SNC, qui échappaient auparavant au contrôle administratif car leur montant était inférieur au seuil de 4,6 millions d'euros, est entré dans le champ de l'agrément.

La loi de finances pour 1998 a supprimé la possibilité d'imputer les déficits provenant d'activités exercées à titre « non professionnel ». Le législateur a alors souhaité que les investissements réalisés dans les secteurs non sensibles qui étaient entrés par ce biais dans le champ de l'agrément n'en ressortent pas tous. Pour ce faire, le seuil de l'autorisation préalable a été abaissé de 4,6 millions d'euros à 1,525 million d'euros. Cette réduction du champ de l'agrément est qualifiée par le rapport du groupe de travail interministériel de 1998 de « *recul* » du point de vue de « *l'appréhension du dispositif* ».

La loi de finances pour 1999 a encore renforcé le contrôle administratif sur les investissements réalisés dans les secteurs « non sensibles ». La suppression de la procédure de l'autorisation préalable à laquelle elle a procédé et la généralisation celle de l'agrément se sont accompagnés d'une nouvelle réduction du seuil.

**Depuis 1999, pour les secteurs « non sensibles », le seuil est différent selon que le bénéficiaire de l'avantage fiscal est un investisseur « professionnel » et un investisseur non professionnel<sup>1</sup> :**

- lorsque l'investisseur participe directement à l'exploitation du bien faisant l'objet de l'investissement, l'agrément est requis pour les investissements de plus de 760.000 euros ;

- lorsque l'investisseur ne participe pas directement à l'exploitation du bien et se contente d'acheter des parts dans une structure transparente qui achète le bien et le met à la disposition de l'entrepreneur local en contrepartie d'un loyer, l'agrément est requis pour les investissements de plus de 300.000 euros.

Ces seuils sont fixés par les dispositions de l'article 217 *undecies* du code général des impôts relatif à la déduction du bénéfice imposable par les contribuables de l'impôt sur les sociétés. Ils s'appliquent également aux investissements réalisés dans le cadre des dispositions de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, relatif à la réduction d'impôt sur le revenu accordée en cas d'investissements dans l'un des secteurs éligibles.

---

<sup>1</sup> La distinction entre les investisseurs professionnels et les investisseurs non professionnels permet, en la présentant schématiquement, de distinguer les investissements réalisés par les entreprises qui vont les exploiter (professionnels) des investissements financés par des structures transparentes pour lesquels l'avantage fiscal bénéficie à des contribuables qui ne participent pas à la gestion de l'entreprise.

### **Le contrôle administratif des investissements réalisés dans le secteur du logement et des souscriptions au capital de sociétés**

Les investissements dans le secteur **logement** (acquisition ou construction de logements neufs) réalisés dans les conditions prévues à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts par des personnes physiques ou des sociétés immobilières redevables de l'impôt sur le revenu ne sont soumis à aucun dispositif de contrôle administratif. En revanche, les mêmes investissements, lorsqu'ils sont réalisés par des redevables de l'impôt sur les sociétés, sont soumis à agrément lorsque leur montant excède 760.000 euros.

Pour les **sociétés qui ouvrent leur capital par souscription de parts ou d'actions** (sociétés immobilières, sociétés de développement régional ou les sociétés effectuant dans les douze mois de la souscription des investissements dans les secteurs éligibles), il est nécessaire de distinguer les règles applicables à l'entreprise qui ouvre son capital et les règles applicables à l'investisseur qui souscrit des actions ou des parts de cette entreprise :

- si l'entreprise qui ouvre son capital est redevable de *l'impôt sur le revenu*, l'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit qu'une autorisation préalable du ministre du budget est nécessaire si le montant de la souscription est supérieur à 4,6 millions d'euros. Faute de cette autorisation, les investisseurs ne peuvent pas bénéficier de l'avantage fiscal.

Si l'entreprise qui ouvre son capital est redevable de *l'impôt sur les sociétés*, elle n'a pas besoin de solliciter l'autorisation ou l'agrément du ministre du budget pour que ses investisseurs puissent bénéficier de l'avantage fiscal ;

- si l'investisseur dans l'une de ces entreprises (qu'elle soit redevable de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés) est redevable de *l'impôt sur le revenu*, il bénéficie de l'avantage fiscal sans agrément ni autorisation préalable, quel que soit le montant de sa souscription.

Si l'investisseur dans l'une de ces entreprises (qu'elle soit redevable de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés) est redevable de *l'impôt sur les sociétés*, l'article 217 *undecies* du code général des impôts prévoit que son avantage fiscal est subordonné à l'agrément du ministre du budget lorsque sa souscription est supérieure à 760.000 euros.

**Evolution depuis 1995 des seuils déclenchant l'obligation de recueillir un agrément**

➤ Pour les secteurs sensibles : l'agrément est obligatoire dès le premier franc sauf pour des investissements d'un montant inférieur à 1 MF (152 449 €) pour une activité réalisée en direct et exercée depuis au moins deux ans.

➤ Pour les secteurs non sensibles :

1993 à 1996	1996 à 1997	1997 à 1998		1999		2001	
238 bis HA, HC, 46 quaterdecies à 46 quaterdecies I		163 tervicies, 91 sexies à 91 decies de l'annexe II	217 undecies et duodecies, 140 quater à 140 terdecies de l'annexe II				
Investissements réalisés du 01/07/93 au 31/03/96	Investissements réalisés du 01/04/96 au 14/09/97	Investissements réalisés du 15/09/97 au 31/12/98					
Industrie, pêche, énergies nouvelles, agriculture, BTP, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance	Industrie, pêche, énergies nouvelles, agriculture, BTP, artisanat, maintenance au profit d'activités industrielles, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, acquisition ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés	Industrie, pêche jusqu'au 31/12/97, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, énergies nouvelles, agriculture, BTP, artisanat	Industrie, pêche jusqu'au 31/12/97, tourisme à l'exclusion de la construction de résidence à vocation touristique ou parahôtelière et de la navigation de plaisance, énergies nouvelles, agricultures, BTP artisanat et acquisitions ou construction de logements dits « intermédiaires » par des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés	- si résultats provenant d'exploitations susceptibles de relever des dispositions du 1° bis du I de l'article 156 du CGI : > 300 000 € - autres : > 760 000 €	- si résultats provenant de sociétés relevant des articles 8, 239 quater et 239 quater C du CGI : > 300 000 € - autre : > 760 000 €	- si résultats provenant d'exploitations susceptibles de relever des dispositions du 1° bis du I de l'article 156 du CGI : > 300 000 € - autres : > 760 000 €	- si résultats provenant d'exploitations susceptibles de relever des dispositions du 1° bis du I de l'article 156 du CGI : > 300 000 € - autres : > 760 000 €
> 4 600 000 €		> 4 600 000 € pour les investissements réalisés entre le 15/09/97 et le 31/12/97 > 1 525 000 € pour les investissements réalisés à compter du 01/01/98					

NB : L'ensemble des seuils a été libellé en euro afin de faciliter l'analyse comparative de leur évolution.

### 3. Les critères d'attribution de l'agrément

Les évolutions législatives intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 tendent à une toujours plus grande précision dans la loi des conditions à remplir pour bénéficier d'un agrément.

Dans le dispositif issu de la loi de finances rectificative pour 1986, la marge de manœuvre du ministre du budget pour accorder ou refuser un agrément était totale, même si sa décision devait être motivée.

Avec la création en 1992 de la procédure de l'agrément, des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier de l'agrément ont pour la première fois été introduites dans la loi. Elles s'inspiraient de la méthodologie retenue par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour instruire les dossiers de demande d'autorisation préalable. Ces conditions n'ont cessé d'être précisées jusqu'à aujourd'hui et figurent à l'article 217 *undecies* du code général des impôts. Le tableau ci-dessous retrace leur évolution depuis 1995 :

1996-14 septembre 1997	15 septembre 1997-2000	Depuis 2001
<ul style="list-style-type: none"> <li>- intérêt économique ;</li> <li>- intégration dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement ;</li> <li>- garantie de la protection des investisseurs et des tiers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intérêt économique ;</li> <li>- intégration dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement ;</li> <li>- garantie de la protection des investisseurs et des tiers ;</li> <li>- maintien ou création d'emploi ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intérêt économique ;</li> <li>- intégration dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement ;</li> <li>- garantie de la protection des investisseurs et des tiers.</li> <li>- si l'un des buts principaux est le maintien ou création d'emploi ;</li> <li>- accompagner la demande d'agrément de données chiffrées en matière d'emplois.</li> </ul>

La loi prévoit que, pour examiner la conformité à ces conditions des demandes d'agrément, le ministre du budget sollicite l'**avis du ministre chargé de l'outre-mer**.

#### 4. L'agrément et la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Dans sa décision sur la loi de finances pour 1988 (n° 87-237 DC du 30 décembre 1987), le Conseil constitutionnel a fixé les limites du champ de l'agrément ministériel : « à défaut d'autres critères fixés par la loi, l'exigence d'un agrément n'a pas pour conséquence de conférer à l'autorité ministérielle le pouvoir, qui n'appartient qu'à la loi en application de l'article 34 de la Constitution, de déterminer le champ d'application d'un avantage fiscal ».

Il a jugé conforme à la Constitution un dispositif dans lequel « l'exigence d'un agrément confère seulement au ministre chargé du budget le pouvoir de s'assurer, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur, que l'opération (...) en cause satisfait aux conditions fixées par la loi ».

Selon le Conseil constitutionnel, l'agrément peut s'analyser comme procédure consistant « à charger l'autorité ministérielle de prendre les mesures individuelles nécessaires à l'application de la loi ».

#### 5. Les agréments sont accordés par « programme » et par « exercice »

L'article 217 *undecies* du code général des impôts, relatif à la déduction du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés des investissements réalisés dans les secteurs éligibles, prévoit que « les *investissements* (...) dont le montant total **par programme et par exercice** est supérieur à 760.000 euros ne peuvent ouvrir droit à déduction que s'ils ont reçu un agrément préalable du ministre chargé du budget ». La même formule est utilisée à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts pour la réduction d'impôt accordée aux entreprises qui investissent dans les secteurs éligibles.

Afin d'interpréter le sens de cette formulation, le ministère de l'économie et des finances a apporté à votre rapporteur les précisions suivantes :

*« L'exercice est la période qui s'écoule entre deux arrêtés de comptes d'une entreprise. La durée normale d'un exercice est de 12 mois.*

*Un programme d'investissements s'entend des acquisitions de biens simultanées ou successives sur un ou plusieurs exercices, sous réserve, dans cette seconde hypothèse, que les investissements aient une finalité commune (acquisition de plusieurs navires de pêche, construction d'une usine et des matériels destinés à l'équiper).*

*Le seuil de l'agrément doit s'apprécier, en premier lieu, sur l'exercice : pour déterminer si le programme d'investissements de l'entreprise requiert un agrément, on prend en compte l'ensemble des investissements réalisés par l'entreprise au cours d'un même exercice, quelle que soit la nature de ces investissements.*

*Cependant, face à un programme d'investissements pluriannuel, on prend en compte le montant de ce programme et l'agrément est requis, pour le tout, si le seuil de l'agrément est, au total, dépassé même si le montant des investissements réalisés sur chacun des exercices est inférieur à ce seuil. »*

L'avantage fiscal est accordé aux **entreprises** qui, au cours d'un exercice, réalisent un investissement ou un programme d'investissement et qui ont obtenu un agrément. Il convient, pour déterminer les entreprises auxquelles est accordé l'avantage fiscal, de distinguer les cas de défiscalisation « en direct » des cas de défiscalisation « externalisée » dans le cadre de montages locatifs :

- lorsque la défiscalisation est réalisée « en direct », l'agrément est demandé par l'entreprise ultramarine pour l'ensemble des investissements qu'elle réalise au cours de l'exercice et qu'elle autofinance ou qu'elle finance par emprunt . Si le montant total de ces investissements est supérieur au seuil de l'agrément, l'agrément est nécessaire. Si le montant des investissements réalisé au cours de l'exercice est inférieur au seuil, mais s'inscrit dans le cadre d'un programme cohérent pluriannuel dont le montant est supérieur au seuil, l'agrément est également nécessaire ;

- lorsque l'investissement est réalisé par une structure transparente de type SNC, qui loue le bien à l'exploitant local pendant cinq ans avant que celui-ci n'en devienne propriétaire, l'interprétation du dispositif est moins aisée à formuler. Il ne fait aucun doute que, la SNC étant l'entreprise qui réalise l'investissement (« pour le compte » d'une entreprise locale), c'est à son niveau que doivent s'apprécier les notions de « *programme* » et d' « *exercice* ».

Les structures externalisées doivent demander un agrément lorsqu'elles réalisent au cours d'un exercice des investissements pour un montant supérieur au seuil de l'agrément. Mais la loi ne précise pas, au sein des investissements réalisés par une SNC, si certains sont exemptés de la procédure d'agrément. Par conséquent, dès lors qu'une SNC réalise un montant d'investissement supérieur au seuil de l'agrément, tous les investissements qu'elle finance, quel que soit leur montant, nécessitent un agrément. Ainsi, des projets dont la soumission à l'agrément n'aurait pas été jugée utile s'ils avaient été réalisés « en direct » par les entreprises ultramarines doivent tous être agréés dès lors que leur financement est assuré par une SNC.

L'agrément, conçu au départ comme la subordination d'un avantage fiscal à l'analyse de l'intérêt économique de l'investissement, est appliqué en fonction d'une logique qui relève plus du contrôle fiscal que de l'analyse économique.

## **B. LA GESTION DE L'AGRÉMENT**

### **1. L'octroi de l'agrément peut être déconcentré**

L'agrément est accordé par le ministre du budget. Celui-ci peut cependant déléguer son pouvoir au directeur départemental des services fiscaux pour les investissements d'un montant inférieur à un seuil fixé par arrêté.

Le bureau des agréments reçoit à lui seul un gros tiers des demandes d'agrément :

#### **Répartition des demandes d'agréments entre les services centraux et les services déconcentrés des départements d'outre-mer**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Services centraux	36 %	29 %	40 %	29 %	33 %	31 %
Services déconcentrés	64 %	71 %	60 %	71 %	67 %	69 %

*Source : rapports annuels au Parlement*

Lorsque l'agrément est accordé par le ministre, l'instruction des demandes est confiée au bureau des agréments, qui appartient au service juridique de la direction générale des impôts. Lorsque l'agrément est accordé localement, l'instruction relève de la direction des services fiscaux.

Les règles de partage entre le ministre et les directeurs des services fiscaux sont prévues par l'arrêté du 4 janvier 1994 relatif à la déconcentration de l'agrément prévu au III ter de l'article 238 bis HA du code général des impôts<sup>1</sup>. Il résulte de ce texte que :

<sup>1</sup> L'arrêté n'a pas été modifié malgré l'abrogation de l'article 238 bis HA du code général des impôts par la loi de finances pour 1998.

- l'agrément est accordé localement lorsque le montant d'un programme d'investissement n'excède pas 1,525 million d'euros<sup>1</sup>. Dans ce cas, les préfetures font office de services déconcentrés du ministère de l'outre-mer, et font appel en tant que besoin aux différents services déconcentrés de l'Etat ;

- l'agrément relève du ministre lorsque le montant du programme d'investissement excède 1,525 million d'euros, mais aussi lorsque la demande d'agrément, quel que soit son montant, est relative soit à des investissements nécessaires à l'exploitation d'un service public local à caractère industriel et commercial, soit à une souscription au capital de sociétés concessionnaires de service public local à caractère industriel et commercial, soit à une souscription au capital d'une entreprise en difficulté.

Dans ce cas, l'avis du ministère de l'outre-mer est élaboré par les services centraux de ce ministère.

Pour les investissements réalisés dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, l'agrément est toujours accordé par le ministre du budget puisque l'administration fiscale de l'Etat n'est pas présente dans ces territoires.

**L'obligation d'obtenir un agrément du ministre pour les investissements dans le secteur des services publics industriels et commerciaux illustre caractère sensible de ce secteur d'activité.** Les besoins constatés outre-mer dans ce domaine sont très importants, comme l'indique le ministère de l'outre-mer dans la réponse reproduite ci-dessous, et les collectivités locales, en particulier les communes, ne disposent pas des ressources suffisantes pour y pourvoir. L'encadrement réglementaire en matière de délivrance des agréments plus strict applicable à ce secteur témoigne du « risque budgétaire » qui résulterait du financement par la défiscalisation de projets dans ce domaine.

---

<sup>1</sup> Le seuil tient compte des investissements réalisés au cours d'une année par une entreprise lorsque celle-ci défiscalise « en direct » et, en cas de défiscalisation « externalisée », de l'ensemble des investissements réalisés par une structure transparente au titre d'une année pour le compte de multiples exploitants locaux.

**Les besoins de l'outre-mer en matière d'infrastructures contribuant à l'élimination des déchets des ménages ou à l'assainissement collectif**

Votre rapporteur a interrogé le ministère de l'outre-mer sur ce point. Il a obtenu la réponse suivante :

*« La loi de 1992 sur l'élimination des déchets a prévu qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2002 tous les déchets devraient être traités jusqu'aux déchets ultimes. Ce texte concerne les départements d'outre-mer et Saint-Pierre et Miquelon où le traitement et la collecte des ordures ménagères notamment ne sont pas encore assurés dans les conditions requises par la loi malgré le volet environnemental des schémas d'aménagements régionaux qui ont tous été approuvés.*

*« La situation est beaucoup plus avancée à la Réunion où existe une société d'économie mixte pour le traitement des déchets avec un certain nombre de projets pour la plupart ayant bénéficié du soutien fiscal à l'investissement.*

*« En Guadeloupe le processus en est au début avec une inauguration d'une déchetterie pour le tri, il en est de même à la Martinique où aucun projet d'investissement n'a fait l'objet d'une défiscalisation depuis deux ans.*

*« Globalement des agréments sont accordés pour trois dossiers en moyenne par an sur l'ensemble des DOM. Il n'y en a aucun dans les autres territoires ou collectivités.*

*« Les besoins en infrastructures sont donc très importants et concernent les véhicules de transport et les centres de transport et de tri pour le traitement et la collecte des ordures ménagères de façon à assurer des traitements différenciés des déchets de toute nature. La question se pose pour certains types de déchets de leur transport vers la métropole ou hors de France avec les accords internationaux.*

*« S'agissant des autres collectivités ultramarines la compétence en matière d'environnement relève pour la Nouvelle-Calédonie des Provinces et pour la Polynésie française, Saint-Pierre et Miquelon du territoire ou conseil général. Pour ce dernier un plan d'élimination des ordures ménagères est à l'étude, un accord avec le Canada étant susceptible d'intervenir eu égard à l'importance des investissements requis pour assurer le traitement d'un volume limité de déchets.*

*« La situation est analogue en matière d'assainissement chaque département d'outre-mer ayant son SDAGE, mis en cause en Guadeloupe suite à la sécheresse, des offices de l'eau devant être créés. »*

**Partage des compétences entre les services déconcentrés et le ministre**

A. Seuil apprécié au niveau de l'exploitant (ou principal opérateur)

Programme d'investissements ou somme des investissements réalisés au cours de l'exercice	< 150 000 €	> 150 000 € et < 760 000 €	> 760 000 € et < 1 525 000 €	> 1 525 000 €
Secteurs sensibles <sup>1</sup>	Plein droit si l'activité est exercée depuis au moins deux ans Agrément local autrement	Agrément local		Agrément central
Secteurs non sensibles	Plein droit		Agrément local <sup>2</sup>	Agrément central

B. Seuil apprécié au niveau de la structure « d'externalisation »

Programme d'investissements ou somme des investissements réalisés au cours de l'exercice	< 300 000 €	> 300 000 € et < 1 525 000 €	> 1 525 000 €
Secteurs sensibles <sup>1</sup>	Agrément local <sup>2</sup>		Agrément central
Secteurs non sensibles	Plein droit	Agrément local <sup>2</sup>	Agrément central

<sup>1</sup> Les demandes d'agrément portant sur des investissements nécessaires à l'exploitation d'un SPIC sont de la compétence du Ministre, quel que soit leur montant.

<sup>2</sup> Agrément central si les investissements sont exploités soit dans un territoire d'outre-mer, soit dans plusieurs départements et/ou territoires.

## 2. Les moyens des services chargés de l'agrément

La direction générale des impôts a indiqué à votre rapporteur que, au bureau des agréments, neuf agents étaient chargés du traitement des demandes au bureau des agréments. Huit cadres A instruisent les dossiers, cette tâche représentant en moyenne 70 % de leur temps de travail. Un cadre B assure la gestion des dossiers.

Ces agents s'occupent par ailleurs du traitement des dossiers déposés dans le cadre d'autres procédures nécessitant l'obtention d'un agrément : les allègements fiscaux en faveur du développement régional et des reprises d'établissements industriels ; la création d'établissements à l'étranger ; les aides en faveur de la recherche scientifique et technique, de l'enseignement supérieur et de la création d'entreprises ; les Sofica ; les Sofipêche ; les régimes spéciaux favorisant la conservation du patrimoine national, artistique, historique ou naturel et le mécénat d'entreprises.

Dans chaque direction déconcentrée des services fiscaux outre-mer, deux ou trois agents sont affectés au traitement des dossiers et y consacrent en moyenne entre 75 % et 80 % de leur temps de travail.

L'instruction des dossiers est réalisée à partir des pièces fournies dans les demandes d'agrément. Des précisions peuvent être obtenues par l'envoi de questionnaires aux demandeurs. L'envoi de ces questionnaires, fréquent lorsque la demande d'agrément est adressée à l'administration centrale, a pour effet de proroger, à compter de la date de réception des précisions demandées, le délai de trois mois dont dispose le ministre pour rendre sa décision. Il peut arriver que les envois de questionnaires soient utilisés par l'administration pour allonger le délai dont elle dispose pour instruire les dossiers. En moyenne, en 2000 et en 2001, les services déconcentrés, à l'inverse du service central, ont traité les dossiers en respectant le délai.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Il a été indiqué à votre rapporteur que le respect systématique du délai de trois mois par les services déconcentrés correspondait à l'application d'une instruction du directeur général des impôts.

### Délai de traitement moyen des dossiers de demande d'agrément

(en nombre de jours)

	2000	2001
Délai légal (trois mois dont deux comportant 31 jours et un 30 jours)	92	92
<i>Procédures « impôt sur le revenu »</i>		
Service central	96	109
Services déconcentrés	72	76
<i>Procédure « impôt sur les sociétés »</i>		
Service central	102	103
Service déconcentré	73	84

*Données chiffrées : rapports annuels au Parlement*

Les agents du bureau des agréments travaillent principalement « sur pièces ». Au cours des cinq dernières années, sept agents du bureau des agréments se sont rendus outre-mer pour des raisons professionnelles.

Au ministère de l'outre-mer, l'analyse des demandes d'agrément par les services centraux est réalisée selon la procédure suivante : le dossier est transmis pour avis aux préfetures puis soumis aux différents services centraux compétents, qui consultent à leur tour les services des autres ministères concernés. L'objectif est de formuler un avis technique motivé. Au sein de l'administration centrale, deux agents sont chargés de suivre à tour de rôle les différentes étapes de la procédure.

Le rapport établi en 1998 par le groupe de travail interministériel chargé d'établir le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer constatait que « *alors même qu'il est partie prenante à l'instruction des dossiers depuis plusieurs années, il n'a pas pu affecter à cette activité de moyens suffisants ; ceux-ci ne sont donc pas en rapport avec l'importance de la mission qui lui a été confiée par le législateur* ». Interrogé sur l'évolution de ces moyens depuis 1998, le ministère de l'outre-mer n'a fourni à votre rapporteur d'éléments permettant de conclure à une évolution positive.

Le même rapport soulignait que « *l'information ne circule pas parfaitement. Entre les deux administrations centrales, la circulation de l'information laisse de temps en temps à désirer ; elle est insuffisante entre le secrétariat d'Etat à l'outre-mer et le représentant de l'Etat d'une part, entre celui-ci et les services qu'il consulte, d'autre part. Les problèmes concernent principalement la restitution de l'information relative à l'issue du dossier (décision positive ou négative, abandon du projet ...)* ».

En outre, selon les informations recueillies par votre rapporteur, il semblerait que, dans leur analyse des projets d'investissement, les services du ministère de l'outre-mer se comportent surtout en « lobbyistes » de l'outre-mer et émettent très rarement des avis défavorables aux dossiers qui leurs sont soumis.

### **3. Une gestion de l'agrément peu contestée en droit**

Les services fiscaux, centraux ou déconcentrés, recevaient plus de 1000 demandes d'agrément par an jusqu'en 1997, et « traitaient » chaque année l'équivalent de 90 % à 100 % de ce nombre. Depuis 1998, le taux de traitement n'a pas changé, mais le nombre de demandes, s'il reste important, a diminué et se situe entre 600 et 750 dossiers<sup>1</sup>.

Selon les années, entre 25 % et 40 % des dossiers traités reçoivent une réponse négative. Le bureau des agréments a indiqué à votre rapporteur qu'il s'agissait du plus **fort taux de refus** constaté pour les quarante-deux dispositifs fiscaux donnant lieu à agrément. Il s'expliquerait notamment par l'existence d'un **délai strict** qui oblige à refuser l'agrément à des dossiers pour lesquels une discussion prolongée aurait pu permettre d'aboutir à une décision favorable.

Plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont regretté que les refus d'agrément ne soient pas, ou peu, motivés. Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sont convenus que le style des lettres de rejet des demandes d'agrément était parfois « lapidaire », ce qui est parfois mal ressenti par les demandeurs pour lesquels l'élaboration du dossier a parfois représenté plusieurs années de travail.

**Un refus d'agrément peut être contesté soit en formulant auprès des services fiscaux une demande en révision, soit en introduisant un recours pour excès de pouvoir.**

Les tableaux ci-après font apparaître que les refus d'agrément sont peu contestés :

---

<sup>1</sup> Les statistiques annuelles relatives au traitement des dossiers figurent dans un tableau au A du I de la quatrième partie du présent rapport.

### Demandes en révision auprès du bureau des agréments

	Dossiers traités en N ayant fait l'objet d'une demande de révision	Nouvelles décisions
1999	7	6 accords 1 confirmation de refus
2000	10	2 désistements 6 accords 2 confirmations de refus
2001	13	6 accords 3 confirmations de refus

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

### Demandes en révision de refus d'agréments par les services déconcentrés

Département	Nombre de dossiers ayant fait l'objet d'une demande de révision
Martinique :	
- 1999	29
- 2000	29
- 2001	27
Guadeloupe :	
- 1999	4
- 2000	5
- 2001	7
Guyane	10
Réunion	5

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

### Les recours pour excès de pouvoir contre les décisions d'agrément

Date	Nombre de recours	Mémoire administration	Décision pour les dossiers traités
<b>BUREAU DES AGRÉMENTS</b>			
1998	6 recours	traités	5 désistements et 1 sans objet
1999	3 recours	1 traité et 2 en instance	1 favorable et 2 en instance
2000	2 recours	1 traité et 1 en instance	1 en instance et 1 désistement
2001	1 recours	traité	désistement
<b>DSF MARTINIQUE</b>			
1998	1 recours		favorable
1999-2000	Néant		
2001	1 recours	en instance	
2002	2 recours	en instance	
<b>DSF GUADELOUPE</b>			
1999	1 recours	en instance	
2000	1 recours	en instance	
2001	Néant		
<b>DSF GUYANE</b>			
	Néant		
<b>DSF RÉUNION</b>			
1998 à 2001	8 recours	6 traités et 2 en instance	4 désistements, 1 décision favorable et 1 défavorable

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

**La faible contestation des décisions en matière d'agrément peut s'expliquer par les puissants moyens de rétorsion dont dispose l'administration.** Les demandeurs, qui sont principalement des « monteurs », ne souhaitent vraisemblablement ni développer de mauvaises relations avec les agents des services fiscaux auprès desquels ils déposent tout au long de l'année des demandes d'agrément, ni s'exposer à des contrôles fiscaux.

Mais au delà, **le sérieux de l'analyse des dossiers par le bureau des agréments n'est pas contesté.** Les interlocuteurs de votre rapporteur lui ont indiqué que les excès passés de la « loi Pons » s'expliquaient en grande partie d'abord par l'absence de procédure d'agrément pendant de nombreuses années, puis par le caractère peu approfondi de l'examen des demandes d'agrément, ouvrant ainsi la voie à des pratiques telles que le surfacturation.

L'abaissement progressif des seuils d'agrément a permis une plus grande **professionnalisation des services instructeurs**, aujourd'hui parfaitement au fait des subtilités juridiques que peuvent comporter les montages de défiscalisation. L'un des interlocuteurs de votre rapporteur a illustré cette évolution en indiquant que, dans un passé encore récent, un agrément pour la réalisation d'un hôtel pouvait être obtenu en produisant comme pièce justificative une simple page comportant un devis sommaire tandis qu'aujourd'hui, pour une opération de même nature, le dossier de demande d'agrément peut comporter plusieurs milliers de pièces.

Le reproche dorénavant fait aux services fiscaux par certains « praticiens » de la défiscalisation serait plutôt, en particulier dans certains services déconcentrés, celui de l'excès de zèle, de l'interprétation étroite des textes et de la constitution d'une doctrine administrative restrictive.

Le dialogue est permanent et, selon certains interlocuteurs de votre rapporteur, constructif entre les services fiscaux et les « monteurs », si bien que les dossiers « mal ficelés » ou ne correspondant pas aux critères de l'agrément sont spontanément retirés et, le cas échéant, présentés à nouveau dans une mouture améliorée. Le nombre réduit d'acteurs évoluant dans le « petit monde » de la défiscalisation et les contacts fréquents qu'ils entretiennent conduit à une atténuation du formalisme dans les relations entre l'administration et les « monteurs ».

Ces derniers bénéficient par exemple d'une **souplesse** non prévue par les textes : le bureau des agréments leur délivre des « agréments de principe » lorsqu'ils travaillent sur des projets de grande taille, dont la finalisation nécessite parfois plusieurs années mais pour lesquels ils ont besoin d'avoir des assurances quant à la décision finale du ministre du budget.

### **C. LE CONTRÔLE A POSTERIORI DU RESPECT DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES INVESTISSEURS**

#### **1. L'absence de procédure de contrôle et le nombre incertain de sanctions**

La possibilité de réduire grâce à la fiscalité le coût d'un investissement réalisé outre-mer est subordonnée au respect de conditions prévues par la loi : l'obligation d'exploiter pendant cinq ans le bien ayant fait l'objet de l'avantage fiscal et l'obligation de rétrocéder une partie de l'avantage fiscal à l'opérateur local qui exploite le bien. L'article 217 *undecies* du code général des impôts prévoit que, **si ces conditions cessent d'être remplies, l'avantage fiscal est repris.**

Lorsque le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné à l'obtention d'un agrément, des conditions supplémentaires doivent être remplies : création ou de maintien d'emploi, intégration dans la politique d'aménagement du territoire et d'environnement, protection et de garantie des investisseurs et des tiers, respect d'objectifs chiffrés en matière d'emplois. L'article 1756 du code général des impôts prévoit que « *lorsque les engagements souscrits en vue d'obtenir un agrément administratif ne sont pas remplies, cette inexécution entraîne le retrait de l'agrément et les personnes physiques ou morales à qui des avantages fiscaux ont été accordés, du fait de l'agrément, sont déchues du bénéfice desdits avantages (...) le ministre de l'économie et des finances est autorisé à limiter les effets de la déchéance à une fraction des avantages obtenus du fait de l'agrément* »<sup>1</sup>.

**Le caractère très lourd de la sanction tranche avec l'absence de procédure de contrôle *a posteriori* du respect des engagements qui conditionnent le bénéfice de l'avantage fiscal.**

En 1996, dans un rapport cité par notre collègue Didier Migaud dans son rapport de 1998, l'inspection générale des finances remarquait que « *seuls les dossiers d'agrément et de demandes préalables permettent d'identifier la nature et la localisation des investissements réalisés, ainsi que leur impact prévisionnel sur l'économie locale (créations d'emplois notamment). Aucun suivi a posteriori ne permet toutefois de s'assurer de la réalisation des investissements agréés ni a fortiori de la réalité de l'impact prévu, aux éventuels contrôles fiscaux prêts* ».

---

<sup>1</sup> On peut observer que les agréments en matière de défiscalisation outre-mer sont délivrés par le ministre du budget mais que, en cas de retrait d'agrément, la décision de ne pas reprendre en totalité l'avantage fiscal appartient au ministre des finances.

De fait, entre 1998 et 2002, le ministère de l'économie et des finances a indiqué à votre rapporteur que dix retraits d'agrément avaient été prononcés par l'administration centrale (entre 1998 et 2000, 419 agréments ont été accordés directement par le ministre du budget). En tenant compte des agréments accordés et retirés par les services déconcentrés, moins d'une dizaine d'agréments seraient retirés chaque année.

Le faible nombre d'agrément retirés doit être mis en relation avec le taux élevé de refus d'agréments, qui conduit l'administration fiscale à considérer que le système de l'agrément permet une bonne **sélectivité** des projets.

Certains interlocuteurs de votre rapporteur lui ont assuré que le nombre de reprise d'avantages fiscaux constatés chaque année était largement supérieur à dix.

## **2. Les contrôles effectués par l'administration**

Interrogé par votre rapporteur sur la manière dont l'administration s'assure *a posteriori* du respect des conditions d'octroi de l'agrément, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a transmis les éléments suivants :

*« - le suivi des agréments délivrés ou des accords de principe est également l'occasion d'un contrôle du respect des conditions de l'agrément, de surcroît, sur la base de données actualisées et non plus seulement prévisionnelles.*

*« Concrètement, les bénéficiaires des avantages fiscaux sont tenus de respecter les engagements pris et les conditions posées dans la décision d'agrément et de porter à la connaissance de l'administration tout événement de nature à porter atteinte à ceux-ci.*

*« A cet égard, les bénéficiaires du régime d'aide fiscale sont tenus de joindre à leur déclaration de revenus tout élément permettant de justifier que l'emploi de l'investissement productif est conforme à la description faite pour l'obtention de l'agrément fiscal. Un dispositif semblable est également arrêté pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés.*

*« - une demande déposée dans le cadre de la continuité d'une opération antérieure ou déposée par une société qui a déjà bénéficié d'un agrément par le passé est l'occasion d'un contrôle du respect effectif de ces conditions sur les projets déjà défiscalisés.*

« - par ailleurs, ces opérations peuvent être soumises au pouvoir de contrôle fiscal de l'administration ; tout changement révélé par ces contrôles qui aurait affecté les biens ayant bénéficié des avantages fiscaux conduit à engager une procédure de retrait de l'agrément. En application de l'article 1756 du code général des impôts, ce retrait, lorsqu'il est prononcé, rend immédiatement exigibles les impôts et contributions dont le bénéficiaire a été dispensé. Il est assorti de pénalités.

« Enfin, le rapport au Parlement prévu par la loi comprend désormais un chapitre sur le respect des engagements pris en matière d'emploi. »

Le ministère de l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur ne pas intervenir dans le suivi *a posteriori* des investissements ayant donné lieu à un agrément et ne procède à aucune évaluation de leur impact économique et social.

### 3. Un contrôle qui se heurte à des difficultés pratiques

Il ressort des explications fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie que l'administration procède plutôt par **sondage** que par vérification systématique du respect des conditions pour chacun des investissements ayant donné lieu à un avantage fiscal. Cette démarche, si elle laisse ouverte la possibilité d'abus, est compréhensible compte tenu des moyens humains limités des services fiscaux centraux et déconcentrés, qui leur permettent à peine de respecter le délai de traitement des dossiers de demande d'agrément.

Un suivi exhaustif du respect des conditions de l'octroi de l'avantage fiscal, même limité aux investissements agréés, paraît malheureusement devoir être considéré comme illusoire.

Pour l'établissement du chapitre du rapport au Parlement relatif au respect des engagements pris en matière d'emploi, l'administration a décidé de ne pas collecter elle-même ces données mais, selon les informations recueillies par votre rapporteur, a inséré dans les décisions d'agrément un article obligeant les gérants de SNC à fournir les données pour l'ensemble des entreprises qui investissent grâce à leurs SNC. Certains praticiens de la défiscalisation rencontrés par votre rapporteur ont confié leurs difficultés à procéder à ce recensement, en particulier lorsqu'ils gèrent des SNC ayant financé les investissements de plusieurs centaines d'entreprises, dont parfois de très petites. Dès lors, si les « monteurs » éprouvent des difficultés à s'assurer *a posteriori* du respect d'un seul critère, il n'est pas envisageable de demander au bureau des agréments de se livrer au suivi fin de l'ensemble des critères pour l'ensemble des investissements agréés.

Dans son rapport de septembre 2001 sur les créations d'emplois engendrées par les investissements défiscalisés, l'inspection générale des finances soulignait également les difficultés à récolter ce type d'information car il arrive *« fréquemment que les liasses déposées soient incomplètes. Surtout, force est de constater que le respect des obligations déclaratives est moins spontané et moins régulier dans les départements d'outre-mer qu'en métropole »*.

En revanche, **s'agissant des investissements réalisés dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, l'administration fiscale dispose d'une faible marge de manoeuvre lorsqu'elle souhaite contrôler la réalité de l'exploitation d'investissements ayant ouvert droit à l'avantage fiscal.** Les conventions d'assistance administrative entre les services fiscaux de l'Etat et les services fiscaux territoriaux sont soit inexistantes, soit difficiles à faire appliquer et, comme le soulignait le rapport interministériel de 1998, le *« faible nombre de services de l'Etat limite leur capacité à obtenir une information technique indépendante de celle délivrée par les porteurs de projets locaux »*.

#### **D. LA MARGE DE MANŒUVRE DU MINISTRE DU BUDGET POUR LA DÉLIVRANCE DES AGRÉMENTS**

##### **1. L'ambiguïté des conditions de délivrance de l'agrément**

En souhaitant que la réalisation de certains investissements ne s'accompagne d'un avantage fiscal qu'à la condition d'avoir obtenu un agrément du ministre du budget, le législateur a estimé que le libre jeu du marché de la défiscalisation ne permettrait pas forcément d'orienter les investissements réalisés outre-mer vers la couverture des besoins les plus porteurs de développement économique.

Il a donc fixé des obligations spécifiques aux investissements agréés, dont, par extension, les investissements non agréés peuvent s'affranchir. Ces conditions sont : présenter un intérêt économique, avoir la création ou le maintien d'emplois parmi les buts principaux, s'intégrer dans la politique de l'aménagement du territoire et de l'environnement, garantir la protection des investisseurs et des tiers. En outre, les demandes d'agrément doivent être accompagnées de données chiffrées en matière d'emplois.

A la lumière de l'expérience passée, une liste de conditions est sans doute nécessaire pour permettre au ministre du budget de prendre ses décisions dans le sens souhaité par le législateur, dont l'objectif premier est le développement économique de l'outre-mer. Dans son rapport de 1998, notre collègue député Didier Migaud constatait en effet que les lettres d'agrément

*« insistent presque exclusivement sur les conditions financières et fiscales du schéma d'investissement. Elle s'attachent ainsi à respecter à la lettre la condition essentielle, mais non unique, conditionnant l'agrément, à savoir que l'investissement doit garantir « la protection des investisseurs et des tiers » ».*

Toutefois, la liste des conditions d'octroi de l'agrément, dans sa rédaction actuelle, n'est pas sans poser de difficultés :

- elle n'est **pas adaptée à la réalisation d'investissements dans certains secteurs**. Ainsi, dans son rapport de septembre 2001, l'inspection général des finances indiquait qu'une *« grande partie des secteurs éligibles aux investissements issus de la défiscalisation ont une forte intensité capitalistique (transports, industrie, plaisance notamment). Des sommes importantes peuvent ainsi être consacrées à l'achat d'équipements sans que cela ne se traduise par des créations d'emplois nombreuses, comme le montrent les investissements réalisés dans le secteur du transport aérien »*. De même, la réalisation d'investissements structurants, tels que des déchetteries ou des réseaux d'assainissement, pourtant souhaitable pour le développement de l'outre-mer, est peu créatrice d'emplois directs.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie semble conscient de cette difficulté puisque le même rapport de l'inspection générale des finances relève que *« plusieurs investissements réalisés dans une optique de productivité, et qui se sont traduits par une baisse des effectifs des entreprises concernées »* ont malgré tout bénéficié de l'agrément.

- elle **fait dépendre le bénéfice d'un avantage fiscal de critères aléatoires**. Elle suppose que l'entreprise bénéficiaire de l'agrément, le « monteur » qui soumet la demande d'agrément, et l'administration fiscale qui instruit la demande, soient capables de prévoir l'évolution de la santé d'une entreprise à un horizon de cinq ans.

En effet, en appliquant strictement la loi, l'agrément pourrait être retiré si l'entreprise exploitant le bien pour lequel l'agrément a été accordé créait un emploi de moins que ce à quoi elle s'était engagée, et ce même si la conjoncture économique s'est dégradée depuis la date à laquelle la demande d'agrément a été formulée. De même, si, à la suite d'un incident technique, une entreprise produisait des déchets nuisibles à l'environnement, son agrément serait retiré.

Le retrait de l'agrément n'entraînerait pas forcément le retrait de la totalité de l'avantage fiscal puisque l'article 1726 autorise le ministre des finances à moduler le montant des sommes « reprises ». Cependant, la décision de moduler la reprise appartient exclusivement au ministre ;

- elle est **incomplète**. A moins d'interpréter de manière extensive de la condition de protection des investisseurs et des tiers, la liste actuelle des conditions d'octroi de l'agrément ne subordonne pas l'octroi de l'agrément à la sincérité des schémas de financement soumis à l'administration. Ainsi, la loi n'interdit pas d'accorder un agrément à une demande donnant manifestement lieu à des « surfacturations ».

En pratique, l'administration fiscale s'assure, de plus en plus, que de telles pratiques n'ont pas cours pour les dossiers agréés, ajoutant ainsi aux conditions prévues par la loi des « conditions implicites » telles que la moralité fiscale des bénéficiaires de l'avantage fiscal ou l'engagement de fournir des informations exactes à l'administration.

**A mesure que la liste des conditions d'octroi de l'agrément fixée par la loi s'allonge et se précise, l'approche retenue jusqu'ici par l'administration fiscale, souple et pragmatique, devient de plus en plus inconfortable et la procédure de l'agrément s'apparente de plus en plus à celle d'un agrément « de droit », la marge d'appréciation de l'administration étant réduite.**

Certains interlocuteurs de votre rapporteur ont fait part de leur sentiment selon lequel la pratique des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait perdu de sa souplesse au cours des deux dernières années. Certains ont également estimé que, pour des raisons échappant parfois à la rationalité économique, certains dossiers étaient en revanche examinés de manière particulièrement « souple ».

## **2. Une interprétation « libre » des conditions du bénéfice de l'avantage fiscal**

La loi prévoit que la réalisation d'un investissement dans les secteurs éligibles ouvre droit à un avantage fiscal si le bien issu de la réalisation de l'investissement est exploité pendant cinq ans dans sa vocation initiale et, dans le cas des financements « externalisés », si 60 % (pour les contribuables de l'impôt sur le revenu) ou 75 % (pour les contribuables de l'impôt sur les sociétés) de l'avantage fiscal sont rétrocédés à l'entreprise exploitant le bien outre-mer.

La première condition, au stade de l'octroi de l'agrément, ne fait jamais l'objet de débat. La contestation porte plutôt sur les conséquences du non respect de cette condition.

En revanche, il arrive que l'administration, lorsqu'elle instruit les demandes d'agrément, en conditionne la délivrance à la modification du taux de rétrocession prévu par la demande dans un sens plus favorable à l'opérateur local. Lorsque la loi ne prévoyait pas de taux de rétrocession, la protection des

tiers et la condition relative à l'intérêt économique de l'investissement obligeait l'administration à exiger un taux de rétrocession dans le cas des projets agréés, celui-ci pouvant éventuellement être négocié entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le monteur.

**Dès lors que le législateur a fixé un niveau minimum de rétrocession lui paraissant de nature à garantir la protection des tiers et l'intérêt économique du projet, il est surprenant que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie oblige à aller au delà du taux déterminé conjointement par la SNC et l'entreprise locataire, ce taux pouvant d'ailleurs, du fait du jeu de la concurrence, être supérieur au minimum légal. Le marché de la défiscalisation est aujourd'hui suffisamment concurrentiel pour que le taux de rétrocession « spontané » ne soit pas spoliateur pour l'opérateur local, qui est libre de se tourner vers un monteur qui lui proposerait un taux de rétrocession plus avantageux.**

Dans la loi, aucune disposition ne distingue, en matière de rétrocession, les règles applicables aux investissements agréés de celles applicables aux investissements non agréés, ce qui fragilise le fondement juridique de la pratique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'agrément devrait en effet se borner à constater que le taux plancher est respecté, de la même manière qu'il constate la régularité de l'ensemble du montage locatif proposé (éligibilité de l'entreprise locataire, caractère commercial du contrat de location, etc.).

Plusieurs exemples soumis à votre rapporteur général indiquent par ailleurs que l'instruction de la demande d'agrément n'est pas toujours limitée à la vérification du respect des conditions fixées par la loi mais peut interférer dans les choix de gestion des chefs d'entreprise. Par exemple, il a été indiqué à votre rapporteur que, dans le cadre de l'instruction de demandes d'agrément, il avait été demandé à certains « monteurs » d'apporter la preuve que l'entreprise bénéficiaire de l'investissement n'aurait pas pu « défiscaliser » celui-ci « en direct ».

#### **IV. LE CONTRÔLE RENFORCÉ DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES**

##### ***A. L'OBLIGATION DE NOTIFIER LES AIDES D'ETAT À LA COMMISSION EUROPÉENNE***

L'article 87 du traité instituant la communauté européenne proscrit les aides d'Etat aux entreprises en disposant que « *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la*

*mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».*

**Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer entre dans la définition des aides d'Etat** au sens de l'article 87 puisqu'il organise des transferts de ressources de l'Etat réservés à certaines entreprises exerçant leur activité dans une partie spécifique du territoire français, les départements d'outre-mer<sup>1</sup>. En n'ouvrant pas le bénéfice de la mesure à l'ensemble des entreprises de même nature exerçant leur activité en France, l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est de nature à fausser ou à menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises, et à affecter les échanges entre les Etats-membres.

Cependant, le 3 de l'article 87 admet que certaines aides « *peuvent* » être considérées comme « *compatibles avec le marché commun* ». Il s'agit en particulier des « *aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi* » et des « *aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Les départements d'outre-mer remplissent ces conditions.

L'article 88 du traité dispose que « *la commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent [elle décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine]. L'Etat intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale* ».

En application de ce paragraphe, la France a notifié à la Commission européenne l'article 12 du projet de loi de finances pour 2001 (qui est devenu l'article 19 dans le texte définitif de la loi) par courrier du 13 octobre 2000, soit trois semaines après l'adoption du texte par le Conseil des ministres du 20 septembre 2000.

**La décision finale de la Commission est intervenue le 28 novembre 2001, treize mois après la notification par le gouvernement et onze mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2001<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> La Nouvelle-Calédonie, les territoires d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ne font pas partie de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Mais respectivement un et cinq mois avant la publication des deux décrets d'application prévus par la loi de finances pour 2001.

Dans l'intervalle, un abondant échange de courrier et d'information a eu lieu entre le gouvernement et la Commission :

**Calendrier des échanges d'informations entre le gouvernement et la Commission européenne**

<b>Demandes d'information de la Commission</b>	<b>Réponses du gouvernement</b>
	13 octobre 2000 (notification)
14 décembre 2000	9 mars 2001
11 mai 2001	20 juillet et 7 août 2001
20 août, 4 octobre et 3 octobre (en réunion) 2001	27 septembre 2001
23 juillet, 13 septembre et 23 octobre 2001	8 août, 9 août, 26 septembre et 5 novembre 2001
4 octobre et 16 octobre 2001	12 octobre et 18 octobre 2001
28 novembre 2001 (décision finale)	

***B. LES CONDITIONS POSÉES PAR LA COMMISSION À L'APPROBATION DU DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT***

La décision finale de la Commission résulte de son examen de la conformité du dispositif d'aide fiscale à l'investissement aux règles communautaires qui précisent le champ d'application de l'article 87 du traité :

- le règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides aux petites et moyennes entreprises (JO L 10 du 13 janvier 2001) ;

- l'encadrement multisectoriel des aides à finalités régionales en faveur des grands projets d'investissement (JO C 107 du 7 avril 1998) ;

- les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale (JO C 74 du 10 mars 1998).

Il ressort de la combinaison des dispositions de ces différents textes que **les règles applicables dans les régions mentionnées au 3 de l'article 87 du traité, et en particulier les régions ultrapériphériques, sont sensiblement plus souples que dans le reste de l'Union européenne**, d'une part parce que ces régions sont fondées à bénéficier d'avantages susceptibles de combler leur retard de développement et, d'autre part, parce que la faiblesse de leur économie, leur type de production et leur éloignement les rendent peu susceptibles de modifier de manière substantielle les conditions de la concurrence et de susciter des délocalisation d'entreprises implantées dans d'autres régions de l'Union. Dans les régions ultrapériphériques :

- **les investissements des entreprises peuvent bénéficier d'aides publiques d'une intensité de 75 %** en « équivalent subvention nette » pour

les petites et moyennes entreprises<sup>1</sup>, et de 35 % pour les autres entreprises<sup>2</sup>. Les taux d'aides prévus par les dispositions issues de l'article 19 de la loi de finances pour 2001 sont dans tous les cas inférieurs aux taux autorisés. La Commission insiste cependant sur la nécessité de ne pas autoriser un cumul de l'aide fiscale et d'une autre aide qui aurait pour effet de franchir le taux plafond ;

- **les aides à l'investissement ne sont pas limitées aux seuls investissements initiaux<sup>3</sup>**, mais peuvent également s'appliquer aux investissements de renouvellement. Elles sont alors assimilées par le droit communautaire à des aides au fonctionnement, mais sont malgré tout autorisées par le 16 de l'article 4 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale<sup>4</sup>.

**La Commission s'est montrée attachée au principe de la procédure d'agrément mais a néanmoins subordonnée son approbation du dispositif à l'engagement du gouvernement français de lui notifier un certain nombre de cas individuels :**

- l'ensemble des investissements entrant dans le champ de l'encadrement communautaire des aides finalité régionale en faveur des grands projets d'investissement, dont elle a estimé que les seuils prévus pour l'agrément permettrait de tous les détecter ;

- les investissements, mentionnés à l'article 6 du règlement du 12 janvier 2001, réalisés par des petites et moyennes entreprises et dont le montant excèderait 25 millions d'euros.

**De plus, s'agissant des aides aux petites entreprises, la Commission a obtenu de la France l'engagement de respecter :**

- le principe de nécessité de l'aide, issu des dispositions de l'article 6 du règlement du 12 janvier 2001 selon lequel l'aide ne peut être accordée que

---

<sup>1</sup> Au sens du droit communautaire, les PME sont les entreprises employant moins de 250 salariés et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros, soit le total de bilan annuel n'excède pas 27 millions d'euros et dont le capital n'est pas détenu pour plus de 25 % par une ou plusieurs entreprises ne remplissant pas les critères de la PME.

<sup>2</sup> Le taux maximal autorisé en métropole pour les PME est de 50 %.

<sup>3</sup> Au sens du droit communautaire, l'investissement initial est un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant, ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant (par voie de rationalisation, de diversification ou de modernisation).

<sup>4</sup> Cette dérogation est particulièrement précieuse s'agissant des départements d'outre-mer car, selon le rapport d'enquête de l'inspection générale des finances sur les créations d'emplois obtenues grâce au dispositif d'aide à l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer précité, **l'aide fiscale à l'investissement est « de plus en plus souvent utilisée dans une optique de remplacement de matériel existant plutôt que d'extension des capacités ».**

si la demande a été réalisée avant le début des travaux et si le cadre juridique de l'aide existait au moment où les travaux ont débutés ;

- les règles de transparence et de contrôle prévues à l'article 9 du même règlement, et en particulier l'obligation de remettre un rapport sur le bilan des aides au cours de l'exercice écoulé. Ce document doit être remis à la Commission dans les **trois mois** suivant l'expiration de la période à laquelle il se rapporte. Aujourd'hui, le gouvernement transmet généralement au Parlement son rapport sur le bilan des procédures d'agrément de l'année  $n$  à l'automne de l'année  $n+1$ , soit au moins **huit mois** après l'expiration de la période à laquelle il se rapporte.

Enfin, la commission a insisté sur la caractère limité dans le temps du dispositif.

### **C. LES RÉSERVES D'INTERPRÉTATION FORMULÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE**

La Commission européenne s'est plus particulièrement intéressée à certaines entreprises et à certains secteurs d'activité.

S'agissant des **entreprises en difficulté**, elle a obtenu du gouvernement français l'engagement de lui **notifier** l'ensemble des demandes d'agrément émanant d'entreprises répondant à la définition des lignes directrices concernant les entreprises en difficulté<sup>1</sup> et de **refuser** d'accorder un avantage fiscal, sur agrément ou non, aux entreprises en difficulté qui réaliseraient un investissement éligible aux dispositifs prévus à l'article 199 *undecies* B (réduction d'impôt sur le revenu pour les entreprises qui investissent dans les secteurs éligibles) et au I de l'article 217 *undecies* (déduction du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés).

---

<sup>1</sup> Les lignes directrices communautaires pour les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (1999/c 288/02) disposent que « une entreprise est en tous cas, et quelque soit sa taille, considérée comme en difficulté aux fins des présentes lignes directrices :

a) s'il s'agit d'une société dont les associés ont une responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital souscrit a disparu et que plus du quart de ce capital a été perdu au cours des douze derniers mois

ou

b) s'il s'agit d'une société à responsabilité illimitée, lorsque plus de la moitié de ses fonds propres, tels qu'indiqués dans le livre de la société, a disparu et plus d'un quart de ces fonds a été perdu au cours des douze derniers mois

ou

c) pour toutes les formes d'entreprises, lorsqu'elle remplit selon le droit national les conditions pour être soumise à une procédure collective fondée sur son insolvabilité. »

**Les secteurs d'activité ayant suscité de la part de la Commission la plus grande curiosité sont ceux qui ne sont pas couverts par les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale** (la pêche<sup>1</sup> ainsi que la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles<sup>2</sup>) **et le secteur des transports**, pour lequel les prescriptions des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale sont complétées par des règles spécifiques<sup>3</sup>. Dans ces cas là, la conformité du dispositif au droit communautaire est examinée non par les services de la DG Concurrence mais par les directions sectorielles compétentes.

S'agissant du secteur des **transports**, la Commission a **conditionné** l'approbation du dispositif à la notification de l'ensemble des demandes d'agrément au titre du secteur des transports aériens et à l'affectation exclusive des bateaux bénéficiant de l'aide à la desserte des départements d'outre-mer. La Commission a par ailleurs apporté une précision un peu absconse, selon laquelle *« en ce qui concerne les aides destinées à l'achat de véhicules utilisables pour les transports publics, sont concernés les véhicules maritimes, routiers et aériens ; les véhicules routiers et maritimes affectés au secteur des services publics sont utilisés au transports public et répondent aux besoins de desserte publique des DOM ; ils sont exclusivement affectés à la mission de service public »*.

S'agissant de la production, la transformation et la commercialisation de **produits agricoles**, la Commission a :

- **complété** les critères d'octroi de l'agrément prévu par la loi. Elle a d'une part ajouté ceux du respect des règles communautaires relatives à la viabilité économique des exploitations, à l'environnement et à l'hygiène, au bien être des animaux et, d'autre part, l'obligation de s'assurer de l'existence de débouchés pour les productions fabriquées par les entreprises aidées ;

- **interdit** d'accorder un avantage fiscal en cas d'investissements de remplacement ;

---

<sup>1</sup> Les lignes directrices pour l'examen des aides d'Etat dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, Journal officiel des communautés européennes du 20 janvier 2001 (2001/C 19/05).

<sup>2</sup> Les lignes directrices de la communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole, Journal officiel des communautés européennes du 1<sup>er</sup> février 2000(2000/C 28/02).

<sup>3</sup> Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil du 4 juin 1970 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, Journal officiel des communautés européennes L 130 du 15 juin 1970 ; Orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime, Journal officiel des communautés européennes du 5 juillet 1997 (97/C 205/02) ; texte relatif à « l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'Etat dans le secteur de l'aviation, Journal officiel des communautés européennes du 10 décembre 1994 (94/C 350/07).

- obtenu du gouvernement l'engagement que, pour le secteur agricole, le taux maximal de la réduction d'impôt en Guyane serait **plafonné** à 50 %, malgré le fait que la loi prévoit un taux de 60 %.

S'agissant du secteur de la **pêche** et de l'**aquaculture**, la Commission a considéré que, lorsque des investissements réalisés dans ce secteurs ne seraient pas soumis à l'agrément parce qu'ils seraient d'un montant inférieur à 150.000 euros et réalisés par une entreprise exerçant son activité outre-mer depuis plus de deux ans, les entreprises concernées devraient être soumises à des **obligations déclaratives supplémentaires** permettant un contrôle *a posteriori* des modalités de réalisation de l'investissement.

## **DEUXIÈME PARTIE : DÉFISCALISATION « EN DIRECT » ET DÉFISCALISATION « EXTERNALISÉE »**

### **I. « EN DIRECT » : UNE RÉCOMPENSE FISCALE AUX ENTREPRISES QUI INVESTISSENT**

#### **A. UNE TECHNIQUE SIMPLE PEU UTILISÉE**

Dans son principe, la défiscalisation « en direct » est une technique d'aide fiscale à l'investissement simple à mettre en œuvre :

- pour une entreprise contribuable de l'impôt sur le revenu, cela consiste à déduire de sa cotisation d'impôt sur le revenu 50 % du montant des investissements réalisés au cours de l'année<sup>1</sup>.

Pour une entreprise qui doit payer un impôt de 100, la réalisation d'investissements pour un montant de 60 lui permet de déduire 30 de son impôt dû et ramener sa cotisation d'impôt sur le revenu à 70, soit une économie d'impôt de 30.

Pour les entreprises dans lesquelles l'avantage fiscal est supérieur à l'impôt dû, il est possible d'utiliser cette créance sur l'Etat pendant cinq années, le solde éventuel étant remboursé par l'Etat à l'entreprise ;

- pour une entreprise contribuable de l'impôt sur les sociétés, cela consiste à déduire du résultat imposable la totalité du montant des investissements réalisés au cours de l'année.

Pour une entreprise dont le résultat imposable au titre de l'année  $n$  est de 400, la réalisation d'investissements pour un montant de 100 lui permet de ramener son résultat imposable à 300. L'impôt acquitté correspond donc à 33,3 % (taux de l'impôt sur les sociétés) de 300 (soit 99,9), soit une économie d'impôt de 33,3.

Cette technique n'est ouverte qu'aux entreprises des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, celles des territoires d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie n'acquittant pas d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés.

---

<sup>1</sup> En Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis et Futuna et pour les travaux de rénovation d'hôtels, le taux est de 60 %.

La simplicité de cette technique a conduit le législateur, dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, à instituer en faveur des petites et moyennes entreprises implantées en Corse, qu'elles relèvent de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, un dispositif similaire à celui en vigueur outre-mer pour les entreprises redevables de l'impôt sur le revenu. Le taux de l'avantage fiscal y est cependant ramené à 10 % (20 % dans les secteurs jugés prioritaires).

Il n'existe pas de statistiques relatives à la proportion d'entreprises de l'outre-mer qui pratiquent la défiscalisation « en direct ». Le bureau des agréments du ministère de l'économie et des finances a indiqué à votre rapporteur qu'environ 10 % des agréments accordés chaque année concernaient des investissements « en direct », et que la proportion ne devait pas être très différentes s'agissant des agréments accordés par les services déconcentrés. Certains interlocuteurs de votre rapporteur ont jugé que la proposition d'investissements défiscalisés « en direct » était très supérieure à 10 %.

Le rapport de la mission interministérielle chargée de dresser le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer, rendu en novembre 1998, estimait que la proportion d'investissements « en direct » s'établissait à 40 % en 1996.

### ***B. UNE FAIBLE UTILISATION QUI ILLUSTRE LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ENTREPRISES OUTRE-MER***

La faible succès de la défiscalisation « en direct » peut paraître surprenant. En effet, pourquoi des entreprises préfèrent-elles recourir à la défiscalisation « externalisée » et partager le bénéfice de l'avantage fiscal avec un « monteur » et des contribuables (généralement) métropolitains, plutôt que de bénéficier de la totalité de l'avantage fiscal ?

Une première explication tient au fait que, pour bénéficier d'une réduction d'impôt, il est indispensable de payer des impôts, d'avoir une « base taxable ». Dans la plupart des cas, les entreprises d'outre-mer ne paient pas suffisamment d'impôt pour pouvoir « absorber » la totalité de l'avantage fiscal.

La possibilité de bénéficier, à l'expiration du délai de cinq ans, du remboursement par l'Etat de l'avantage fiscal n'est pas non plus considérée comme incitative par les entreprises de l'outre-mer. En effet, celles-ci ne disposent souvent pas des fonds propres nécessaires, et des soutiens bancaires, pour assumer seules pendant cinq années la charge de la réalisation d'un investissement.

Dans certains cas, même si elles sont bénéficiaires et payent des impôts, les entreprises de l'outre-mer n'ont pas les fonds propres ou la trésorerie nécessaire pour financer un investissement en année  $n$ , le bénéfice de l'avantage fiscal n'intervenant qu'en année  $n+1$  compte tenu du décalage d'un an entre la réalisation du résultat imposable et l'année au titre de laquelle l'imposition est due.

Dans leurs arbitrages, les entreprises ultramarines optent généralement pour une aide immédiate (mais à taux réduit) fournies par les montages « externalisés » plutôt que pour aide différée (mais à taux supérieur).

## II. « EXTERNALISÉE » : ATTIRER L'ÉPARGNE VERS LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER

L'origine de la défiscalisation « externalisée » est rappelée par le rapport de la mission interministérielle de 1998, qui note que « *au cours de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1986, l'accent avait notamment été mis sur l'insuffisance de l'épargne local disponible pour contribuer au développement des départements et territoires d'outre-mer. Aussi, en même temps qu'il encourageait l'investissement direct par les entreprises elles-mêmes, qu'elles soient métropolitaines ou dominiennes, le législateur avait-il souhaité orienter l'épargne des particuliers métropolitains vers l'outre-mer par le biais de la souscription au capital d'entreprises investissant dans ces territoires. Mais, si les particuliers se sont rapidement intéressés au dispositif, leur contribution s'est faite par un autre canal que celui que le législateur avait prévu* ».

**A la souscription au capital d'entreprises investissant outre-mer, les particuliers ont préféré les investissements dans les structures transparentes de type SNC** dans le cadre de montages qui avaient été conçus initialement comme une variante de la défiscalisation « en direct » destinée aux entreprises des territoires d'outre-mer, qui n'acquittent pas d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés mais qui devaient quand même pouvoir bénéficier de l'aide fiscale à l'investissement.

L'un des interlocuteurs de votre rapporteur a estimé que la désaffection pour les dispositifs de souscription de parts de sociétés s'expliquait par le fait que les souscripteurs étaient ensuite juridiquement contraints de s'impliquer dans la vie de ces sociétés dans des proportions trop importantes pour des contribuables (généralement) métropolitains qui conçoivent avant tout la défiscalisation outre-mer comme un produit financier leur permettant d'abaisser leur cotisation d'impôt.

## A. LE FONCTIONNEMENT D'UN MONTAGE « EXTERNALISÉ »

### 1. La mécanique d'un montage

Le schéma de la page suivante retrace le fonctionnement d'un montage « externalisé » réalisé dans le cadre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, c'est-à-dire le volet « impôt sur le revenu » du dispositif issu de la loi de finances pour 2001 (« loi Paul »).

De tels montages sont dits « locatifs » car l'investissement est acquis par une structure de type SNC puis loué par celle-ci aux opérateurs locaux qui les utilisent et qui, au terme des cinq années, en deviennent propriétaires.

Par souci de simplification, les explications qui suivent prennent pour hypothèse que, pour financer un investissement outre-mer, une SNC ne fait appel qu'à un seul contribuable investisseur. En réalité, les SNC peuvent comporter plusieurs dizaines d'associés.

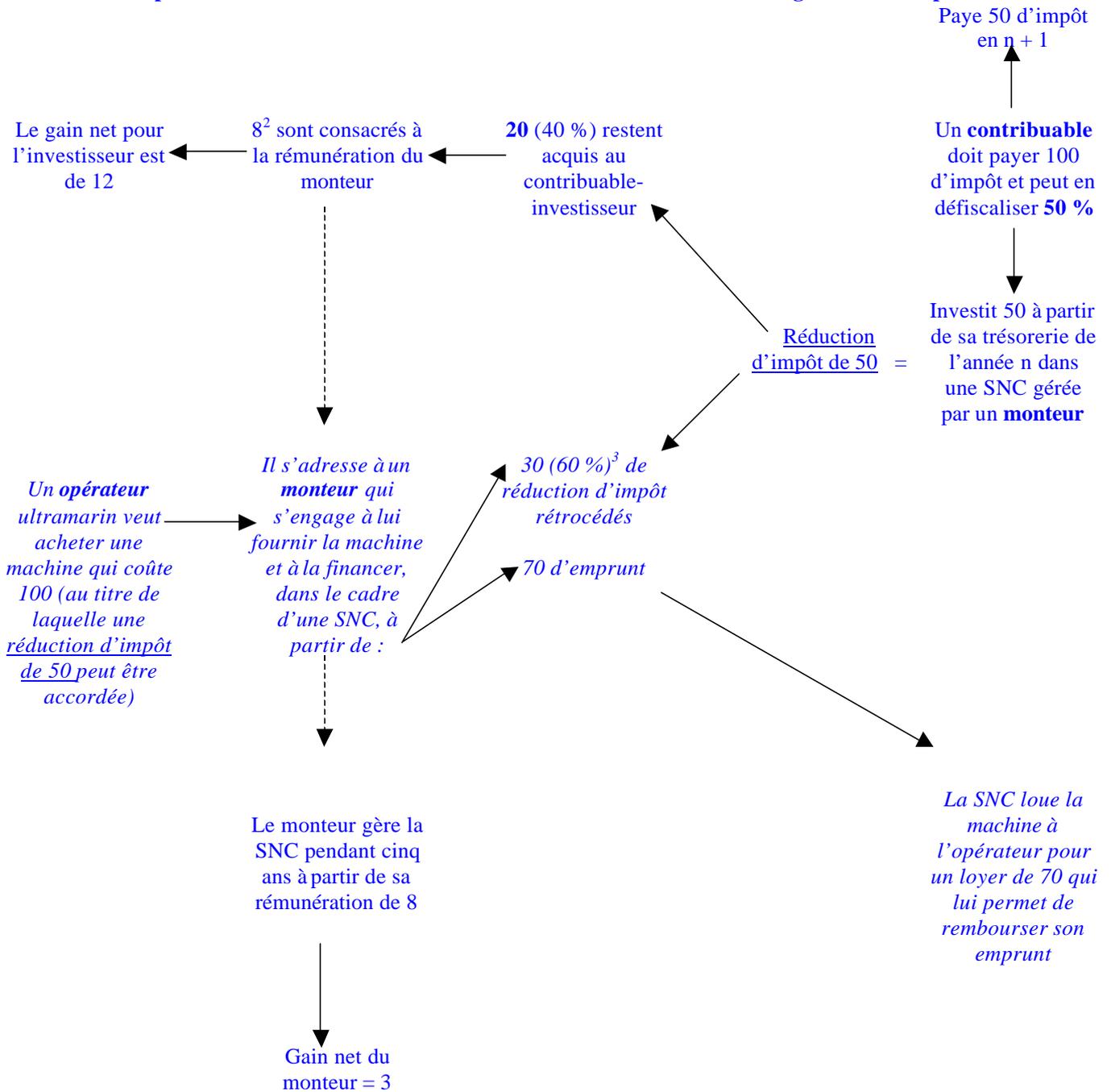
Le schéma ci-après peut se lire soit du point de vue l'entreprise ultramarine qui souhaite réaliser un investissement, soit du point de vue du contribuable métropolitain qui souhaite réduire le montant de son impôt sur le revenu :

- pour l'entreprise ultramarine, la défiscalisation « externalisée » consiste à prendre contact avec un « monteur » spécialisé dans la défiscalisation et à lui présenter son dossier.

Si le « monteur » accepte de le financer dans le cadre d'une SNC, il part à la recherche d'investisseurs désireux de participer au financement en contrepartie d'un avantage fiscal. Une fois le « tour de table » rassemblé, la SNC emprunte la différence entre le montant de l'investissement et celui de l'avantage fiscal.

Le « monteur » livre ensuite l'investissement à l'entreprise, mais la SNC en reste propriétaire pendant cinq ans, au cours desquels l'entreprise locale verse un loyer qui correspond à la couverture du remboursement de l'emprunt ;

**Le fonctionnement d'un montage « externalisé » financé par une SNC contribuable de l'impôt sur le revenu dans le cadre de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts <sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Un schéma de même type pourrait être réaliser pour un investisseur contribuable de l'impôt sur les sociétés. Dans un tel schéma, le contribuable raisonne en fonction de son résultat imposable et non de son impôt dû, le montant déductible du résultat imposable n'est pas plafonné et la fraction l'avantage en impôt qui doit être rétrocédée à l'opérateur est de 75 % et non de 60 %.

<sup>2</sup> Ce montant est pris à titre d'exemple. La rémunération est fixée en réalité par discussion entre le monteur et le contribuable investisseur.

<sup>3</sup> Le seuil de 60 % constitue le minimum légal. Les monteurs sont libres de proposer des taux plus élevés aux opérateurs locaux.

- pour le contribuable métropolitain, la défiscalisation « externalisée » consiste à placer des fonds outre-mer de manière à alléger sa cotisation d'impôt de l'année suivante, sachant que l'allègement ne peut être supérieur à 50 % de l'impôt dû.

Pour ce faire, il prend contact avec un monteur, avec lequel il décide du projet dans lequel il va investir. Son investissement est de même montant que le montant qu'il souhaite défiscaliser (la moitié de son impôt dû s'il souhaite utiliser à plein le dispositif).

Cet investissement est consacré, pour 60 %, à alléger le montant du loyer versé à la SNC par l'opérateur local (pour l'investisseur, cette fraction de l'investissement est dite « à fonds perdus ») et, pour une fraction à déterminer en lui et le monteur, à rémunérer ce dernier.

L'année suivante, la cotisation d'impôt sur le revenu de l'investisseur est réduite de moitié. Son avantage net correspond à la différence entre le montant de la réduction d'impôt et les sommes consacrées à alléger la charge de l'opérateur local et à rémunérer le monteur.

## 2. Le bilan coût-avantage pour les différents acteurs

A partir de l'exemple du schéma ci-dessus, le bilan coût-avantage pour les différents acteurs s'établit ainsi :

- le contribuable investisseur : il acquitte 50 d'impôt sur le revenu en année  $n+1$ , il verse 30 à l'opérateur local « à fonds perdus », il rémunère le monteur à hauteur de 8. Pour un gain de 12 (50-30-8) en année  $n+1$ , il sollicite sa trésorerie à hauteur de 38 en année  $n$  ;

- l'Etat : il perçoit 50 au titre de l'impôt sur le revenu en année  $n+1$ , il subventionne l'investissement outre-mer à hauteur de 30 en année  $n$  et, en contrepartie, fait un « cadeau fiscal » de 20 (40 % de sa dépense fiscale), dont 8 servent à rémunérer un cabinet d'ingénierie financière ;

- l'opérateur local : il bénéficie d'un investissement dont le prix de revient a été réduit de 30 % et pour lequel il n'a pas été contraint de solliciter ses fonds propres ou de s'endetter. Il dispose de cinq années pour rembourser la SNC. Il aurait pu réduire de 50 % le coût de son investissement s'il l'avait réalisé « en direct », mais il était dans l'incapacité financière de recourir à cette solution. **La fraction de l'avantage fiscal rétrocédée à l'opérateur local pallie l'absence de fonds propres des entreprises ultramarines et leur permet, dans le meilleur des cas, d'emprunter moins qu'elles ne l'auraient du et, dans le pire des cas, d'avoir accès au crédit.**

## **B. LES « MONTEURS » AU CŒUR DE LA DÉFISCALISATION « EXTERNALISÉE »**

### **1. Le rôle des cabinets d'ingénierie financière**

Le métier de ceux qui sont généralement appelés « monteurs » est de mettre en relation des entreprises qui cherchent à investir et des épargnants qui souhaitent procéder à des placements défiscalisés dans le but d'abaisser leur taux de pression fiscale.

Les cabinets d'ingénierie financière spécialisés dans le défiscalisation sont soumis, dans l'exercice de leur métier, au respect des règles relatives à l'appel public à l'épargne. La commission des opérations de bourse (COB) n'accorde pas de visa aux souscriptions de parts de sociétés en nom collectif. Les SNC n'étant pas autorisées à faire publiquement appel à l'épargne, l'activité des « monteurs » est soumise à deux contraintes :

- l'interdiction de mener une politique commerciale active par la publicité ou la diffusion de brochures ;

- l'interdiction de rassembler des tours de table de plus de 99 investisseurs.

Bien que le rapport de la mission interministérielle de 1998 a estimé que certains cabinet se livraient à du « démarchage » à destination des entreprises d'outre-mer, les professionnels rencontrés par votre rapporteur n'ont pas tous confirmé cette appréciation. Toutefois, en particulier pour les petits projets, ils ont indiqué être parfois contactés par des fournisseurs soucieux de rendre solvables leurs clients ultramarins.

Le rôle des « monteurs » est très différent selon qu'ils sont spécialisés dans les projets de montant élevés ou dans les « petits projets ». Dans le premier cas, le rôle du monteur est de mettre en place le cadre juridique de l'opération, de rassembler les investisseurs et de traiter avec l'administration fiscale pendant la période d'instruction de la demande d'agrément.

Pour les petits projets, l'investissement du « monteur » est beaucoup plus diversifié :

- avant d'aller solliciter les banques afin d'obtenir le financement de la fraction du prix de l'investissement non couverte par l'avantage fiscal, le « monteur » doit bien souvent reconstituer la comptabilité de l'entreprise et faire à sa place les démarches nécessaires pour se mettre à jour des différentes obligations fiscales et sociales. Lorsqu'elles recourent à un monteur, les

petites entreprises d'outre-mer bénéficient donc, gratuitement, de prestations qui s'apparentent à celles fournies d'ordinaire par un expert-comptable ;

- compte tenu du risque plus élevé, les tours de tables en matière de petits projets sont parfois longs à rassembler et il arrive, même si cette pratique semble très risquée, que les cabinets d'ingénierie financière fassent l'avance des fonds avant que les investisseurs n'interviennent.

Pour les petits comme pour les gros projets, une fois l'investissement livré, les cabinets d'ingénierie financière doivent en **assurer la gestion pendant cinq ans** par l'intermédiaire de la SNC porteuse de l'investissement. Cette gestion entraîne des frais qui sont prélevés sur la rémunération des cabinets.

## 2. Les risques pris par les monteurs

Les cabinets d'ingénierie financière ne prennent pas de risques directs dans les montages « externalisés », ceux-ci étant supportés par les investisseurs<sup>1</sup>.

En revanche, les risques indirects qu'ils doivent prendre en compte sont importants, une défaillance de leur part étant susceptible de faire fuir les investisseurs potentiels.

Le premier risque supporté porte sur la **solidité du montage juridique**, afin d'écartier le risque d'un retrait de l'avantage fiscal. Ce risque existe en raison du caractère de plus en plus complexe du droit fiscal et des opérations d'investissement elles-mêmes. Il est toutefois réduit lorsque le projet d'investissement a reçu l'agrément du ministre du budget, l'expertise juridique de l'administration s'ajoutant alors à celle des monteurs. De plus, les opérateurs bénéficiaires des investissements s'engagent par contrat à respecter pendant les cinq années les conditions qui ont permis au projet d'obtenir le bénéfice de l'avantage fiscal.

Le risque le plus important supporté par les monteurs est celui de la **défaillance de l'exploitant local**, qui peut entraîner, même si elle intervient au bout de quatre ans, la reprise totale (ou partielle pour les projets ayant reçu un agrément) de l'avantage fiscal<sup>2</sup>. Dans ce cas là, la sanction financière est assumée par les investisseurs mais la **responsabilité** du monteur pourrait être recherchée. Même s'il ne s'est jamais produit, ce risque inquiète beaucoup les professionnels de la défiscalisation, qui font part en outre de leurs difficultés à souscrire des assurances professionnelles à des coûts abordables.

<sup>1</sup> Sur ce point, voir le 1 du C ci-après.

<sup>2</sup> Même si, dans le cas des projets qui ont reçu un agrément, le défaut de jugement du « monteur » quand à la viabilité de l'investissement est partagé par celui de l'administration fiscale.

Les cas de sinistres sont cependant peu nombreux. L'un des interlocuteurs de votre rapporteur lui a par exemple indiqué que son cabinet avait subi trois cas de défaillance sur plusieurs centaines d'investissements réalisés. Lorsqu'ils se produisent, les cabinets d'ingénierie financière choisissent généralement de renoncer à leur rémunération pour limiter le préjudice supporté par leurs investisseurs.

### 3. Les gains des monteurs

Les rémunérations des monteurs sont soumises à deux contraintes :

- la première est celle de **procurer à leurs clients « opérateurs locaux » des investissements au coût le plus réduit possible**. La loi fixe un seuil minimal de rétrocession de l'avantage fiscal aux opérateurs (60 % pour les montages réalisés dans le cadre de SNC soumises à l'impôt sur le revenu et 75 % dans les montages réalisés par des SNC soumises à l'impôt sur les sociétés), mais la concurrence entre les cabinets peut conduire ces derniers à s'engager à fournir à ces derniers un taux supérieur au minimum légal <sup>1</sup>.

Plus le taux de rétrocession à l'opérateur local est élevé, moins la fraction de l'avantage fiscal à répartir entre la rémunération des investisseurs et celle des monteurs est élevée ;

- la deuxième est de **garantir aux investisseurs une rémunération suffisante**. Par conséquent, pour continuer à attirer les investisseurs et ne pas perdre de clients, les monteurs sont conduits à accepter de réduire leurs rémunérations.

Une troisième contrainte pourrait être évoquée, pour les projets soumis à agrément : il arrive que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conditionne l'octroi de l'agrément à une modification du schéma de partage de l'avantage fiscal entre l'opérateur, les investisseurs et le monteur envisagé dans la demande d'agrément, et ce quand bien même l'obligation légale de rétrocéder 60 % ou 75 % de l'avantage fiscal serait respectée.

---

<sup>1</sup> En revanche, au début de la défiscalisation, lorsque la concurrence entre cabinets était faible, certains opérateurs locaux ont pu accepter de s'engager dans des investissements défiscalisés à des taux de rétrocession faibles, ce qui permettait au monteur à la fois de percevoir une commission importante et d'offrir une rentabilité forte aux investisseurs métropolitains.

Le tableau ci-dessous, établi à partir de l'examen des dossiers soumis à agrément, retrace la part des rémunérations des monteurs dans le total de la dépense fiscale en faveur de la défiscalisation :

	199 undecies B		217 undecies	
	Réduction d'impôt à 50 %	Réduction d'impôt à 60 %		Souscription
Montant des souscriptions ou prix de revient des acquisitions	100	100	100	100
Coût budgétaire total actualisé	50 %	60 %	Environ 45 %	35,43 %
Frais (en % du montant des souscriptions ou du prix de revient des acquisitions)	Entre 6 et 9 %		De l'ordre de 5 %	
% frais/coût budgétaire	Entre 12 et 18 %	Entre 10 et 15 %	11 %	14 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les rémunérations des monteurs ne constituent pas pour eux un gain net. Elles servent en effet à constituer des **provisions** pour les frais de gestion des SNC qu'ils gèrent, à couvrir le coût des projets qui n'aboutissent pas<sup>1</sup> et à se prémunir contre d'éventuels sinistres. L'exemple d'une SNC gérant 300.000 euros d'investissements dans le cadre d'un montage « impôt sur le revenu » et pour laquelle les frais de gestion représentent 1 % par an du coût total des investissements a été soumis à votre rapporteur. Dans cet exemple, les frais de gestion, sur cinq ans, représentent 5 % du montant de l'investissement pour une rémunération du monteur, selon le tableau ci-dessus, comprise entre 6 % et 9 %.

La gestion d'une SNC étant largement constituée de frais fixes, la part des frais de gestion dans le total de l'avantage fiscal accordé est d'autant plus faible que le montant de l'investissement est élevé. C'est pourquoi les commissions des monteurs représentent généralement des pourcentages plus importants pour les « petits » projets que pour les « gros ».

Par ailleurs, dans certains cas, les « monteurs » font appel à des gestionnaires de patrimoine pour faire connaître leurs produits. La rémunération de ces gestionnaires vient s'imputer sur les commissions des monteurs.

<sup>1</sup> Les monteurs travaillent principalement à la « success fee ».

## **C. LE PARTAGE DES GAINS ET DES RISQUES ENTRE LES INVESTISSEURS, LES OPÉRATEURS LOCAUX ET L'ÉTAT**

### **1. Les investisseurs**

Les investisseurs bénéficiant des avantages fiscaux procurés par la défiscalisation outre-mer sont essentiellement métropolitains, même s'il a été indiqué à votre rapporteur qu'il existait également un marché de la défiscalisation à destination des contribuables réunionnais aisés.

Depuis le remplacement, par la loi de finances pour 2001, du dispositif de déduction du revenu imposable à l'impôt sur le revenu par celui de réduction d'impôt, la défiscalisation outre-mer présente pour les contribuables de l'impôt sur le revenu un avantage non négligeable par rapport à d'autres dispositifs de défiscalisation (loi Besson, Sofica, Sofipêche par exemple) : **le montant de l'avantage fiscal n'est plus proportionnel à celui du taux marginal de l'impôt sur le revenu mais au montant de l'investissement**. Par conséquent, les baisses récentes du taux marginal de l'impôt sur le revenu sont sans effet sur le montant des avantages dont bénéficient les contribuables qui défiscalisent outre-mer.

Le passage d'un régime de déduction du revenu imposable à un dispositif de réduction d'impôt avait été présenté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001 comme étant de nature à « démocratiser » les placements en défiscalisation, le montant de l'avantage fiscal étant désormais indépendant de la tranche d'imposition dans laquelle se situe le revenu imposable du contribuable investisseur.

L'avantage fiscal procuré par la défiscalisation outre-mer (en général un peu plus de 10 % de l'impôt dû pour les contribuables de l'impôt sur le revenu) doit être mis en relation avec les obligations qui découlent de tels placements (dans certains cas, en devenant associé d'une SNC, l'investisseur doit cotiser aux caisses de sécurité sociales des travailleurs non salariés) et les risques encourus :

- le **risque financier**, qui résulte de la défaillance de l'opérateur local locataire de l'investissement. Ce risque est largement écarté par les SNC qui, lorsqu'elles négocient les emprunts bancaires, introduisent dans les contrats des « clauses de non recours », aux termes desquelles les garanties demandées par la banque en contrepartie du prêt portent exclusivement sur l'entreprise qui exploite l'investissement et non sur le patrimoine des investisseurs associés au sein de la SNC. Mais aucune jurisprudence n'est venue confirmer la solidité juridique de ces clauses ;

- le **risque fiscal** : en cas de sinistre (faillite de l'opérateur local ou non respect par celui-ci des conditions de l'agrément), l'avantage fiscal est repris en totalité pour les investissements n'ayant pas fait l'objet d'un agrément et, en application des dispositions de l'article 1756 du code général des impôts, en tout ou partie pour les projets agréés.

Par conséquent, les investisseurs ayant obtenu l'année de réalisation de l'investissement un avantage fiscal représentant environ 10 % de leur impôt dû risquent, pendant cinq ans, de devoir rembourser une somme s'élevant à 50 % de l'impôt dû cette année-là (les intérêts de retard viennent s'ajouter à ce montant), la sanction étant la même que le sinistre se produise six mois après la réalisation de l'investissement ou quatre ans et onze mois après celle-ci. En cas de reprise de l'avantage fiscal, les sommes investies à « fonds perdus » ne peuvent évidemment pas, bien entendu, être récupérées par l'investisseur.

L'**arbitrage** auquel se livrent les investisseurs est donc le suivant : pour réduire l'impôt dû au titre d'une année de 10 % à 12 %, ils risquent, pendant cinq ans, de perdre définitivement une somme représentant un peu moins de 40 % de l'impôt dû cette année-là et d'acquitter les 50 % d'impôt dont ils avaient été dispensés (plus les intérêts de retard).

**Le risque fiscal est tel que les investisseurs privilégient les placements les plus sûrs, éloignant ainsi les possibilités de financer par la défiscalisation des investissements réalisés dans des secteurs ou des collectivités territoriales jugées « à risque ».**

Le risque fiscal existe aussi lorsque l'investisseur participe au financement d'un investissement dont un contrôle fiscal monterait qu'il n'était pas éligible à la défiscalisation. Pour les investissements agréés, ce risque est écarté par l'expertise préalable de l'administration. Pour les investissements non agréés, le risque pris par l'investisseur dépend de la confiance qu'il place dans le « monteur » gérant de la SNC.

## **2. Les opérateurs locaux**

Dès lors que la possibilité de défiscaliser « en direct » est en pratique (pour les départements d'outre-mer) ou en droit pour les territoires d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie) inaccessible à la majorité des entreprises ultramarines, la défiscalisation « externalisée » constitue une aide précieuse pour les opérateurs locaux. Elle leur permet d'investir malgré la faiblesse de leurs fonds propres, de moins emprunter, d'abaisser le coût de leurs investissements, de bénéficier d'équipements nouveaux dans des délais relativement rapides et de profiter gratuitement de l'expertise juridique et comptable des cabinets d'ingénierie financière.

**Le risque encouru par les opérateurs locaux est donc celui de croire que les investissements obtenus ainsi sont « gratuits »**, et de ne pas évaluer avec suffisamment de prudence leur capacité à acquérir progressivement le bien en versant des loyers et, le cas échéant, à respecter pendant cinq ans les conditions auxquelles l'octroi de l'agrément a été subordonné. Pourtant, lorsque le contrat de location prévoit une « clause de non recours », l'opérateur local est seul responsable vis-à-vis des prêteurs en cas de défaillance.

La facilité procurée par la défiscalisation est également susceptible de conduire certaines entreprises à s'engager dans des investissements dont la rentabilité n'est pas assurée.

### 3. L'Etat

L'existence de mécanismes de défiscalisation témoigne d'un parti pris du législateur selon lequel l'outil fiscal permet de subventionner l'investissement outre-mer de manière plus neutre et plus efficace que des subventions budgétaires directes.

L'existence de la possibilité de financer des investissements outre-mer de manière « externalisée » signifie que la confiance de l'Etat dans les vertus de la défiscalisation est telle qu'il **accepte qu'une partie du coût de la défiscalisation ne soit pas consacrée à diminuer le coût de l'investissement pour l'entreprise locale mais à rémunérer les contribuables métropolitains** qui acceptent d'orienter leur épargne vers l'outre-mer ainsi que les cabinets d'ingénierie financière qui mettent ces contribuables en relation avec les entreprises locales qui ont besoin d'investir.

L'Etat choisit cependant d'**encadrer** le bénéfice des avantages fiscaux qu'il accorde par quatre biais :

- il établit la liste des secteurs d'activité dans lesquels la réalisation d'investissements peut conférer un avantage fiscal ;
- il se réserve le droit de ne pas accorder d'avantage à certains investissements, à travers la procédure de l'agrément ;
- il s'assure qu'une fraction importante de l'avantage fiscal bénéficie à l'opérateur local et non aux investisseurs ou aux monteurs en fixant dans la loi un taux de rétrocession ;
- il reprend tout ou partie de l'avantage si les conditions qu'il a fixé pour bénéficier de l'avantage fiscal ne sont pas respectés pendant cinq ans.

L'enjeu pour l'Etat est d'établir des règles suffisamment strictes pour s'assurer que les investissements défiscalisés bénéficient au développement économique et social de l'outre-mer, mais suffisamment souples pour que la défiscalisation soit, pour les contribuables à haut revenu, suffisamment attractive afin de ne pas tarir les flux de capitaux vers le financement des économies ultramarines.

#### D. L'ÉQUATION IMPOSSIBLE DE LA « LOI PAUL »

L'application des dispositions de la loi de finances pour 2001 montre que, en souhaitant « moraliser » la défiscalisation (plafonnement du montant « défiscalisable » à 50 % de l'impôt dû, taux de rétrocession minimale à l'opérateur local), le législateur a en réalité **déséquilibré** le marché de la défiscalisation, au détriment des opérateurs locaux, qui ne peuvent plus financer certains projets, des monteurs qui gagnent beaucoup moins d'argent et de ceux des investisseurs dont les revenus sont les « moins » élevés.

##### 1. L'éviction des « petits » projets

En fixant le taux de rétrocession aux opérateurs locaux à 60 % pour les montages « impôt sur le revenu » et à 75 % pour les montages « impôt sur les sociétés », le législateur s'est inspiré des taux constatés auparavant dans les dossiers soumis à l'agrément, c'est-à-dire les projets dont le montant est le plus élevé, et n'a pas tenu compte des mises en garde formulées par votre commission des finances. Dans le tome II du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001, notre rapporteur général soulignait que « *la fixation de taux de rétrocession risque ainsi de se traduire par une triple éviction* :

« - de certains investisseurs, qui préféreront d'autres dispositifs de réduction d'impôt désormais plus avantageux ;

« - des monteurs les moins performants ;

« - surtout des petits projets et des projets les plus risqués ».

Près de deux ans après l'entrée en vigueur de ces dispositions, le constat des interlocuteurs de votre rapporteur est unanime : **compte tenu du niveau des frais de gestion et de la nécessité de bien rémunérer les investisseurs, il n'est aujourd'hui plus possible pour les monteurs de gagner de l'argent avec des « petits » projets** ou, comme le souligne pudiquement le ministère de l'économie et des finances dans une réponse écrite à une question de votre rapporteur, « *il n'est pas niable qu'en raison de frais fixes non négligeables, l'exigence légale [de rétrocession] est sans doute beaucoup plus facile à respecter pour les gros projets que pour les petits* ».

Cette situation a plusieurs conséquences :

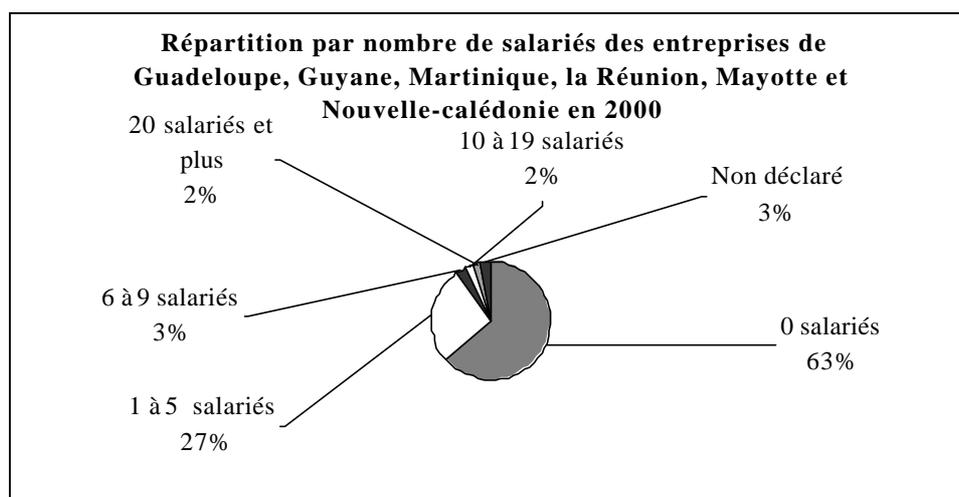
- **les cabinets d'ingénierie financière spécialisés dans le financement de « petits » projets périlissent.** Certains, ceux qui n'avaient pas suffisamment effectué de provisions, ont cessé leur activité. D'autres continuent à exister tant que leurs provisions ne sont pas épuisées, et, parfois, se reconvertissent dans le financement du logement outre-mer, pour lequel, lorsqu'il est réalisé dans le cadre du dispositif relatif à l'impôt sur le revenu, il n'existe ni agrément ni taux de rétrocession minimale ;

- **les cabinets qui peuvent se le permettre évitent de financer les « petits » projets ou les projets dans les zones « à risques » qui nécessitent des provisions importantes** (plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur ont fait part de leurs réticences à s'engager dans la réalisation d'investissements en Guyane par exemple) ;

- **les petites entreprises ultramarines, dont les investissements ne peuvent plus être financés par la défiscalisation, se tournent vers les crédits bailleurs ou les montages de location financière**, et supportent des taux de l'ordre de 15 %, qui représentent une charge financière dont il n'est pas certain que ces entreprises seront en mesure d'assumer encore longtemps la charge.

Pour les « gros » projets, l'introduction dans la loi de taux de rétrocession n'a pas eu de conséquences aussi graves. Cependant, la concurrence entre cabinets a provoqué une augmentation des taux de rétrocession offerts aux entreprises locales qui, si elles permettent de diminuer le coût des investissements pour les opérateurs ultramarins, ne permettent plus aux monteurs de couvrir les frais consacrés aux projets qui n'aboutissent pas et de constituer des provisions pour faire face à d'éventuels sinistres, mettant ainsi en péril la sécurité du placement pour les investisseurs.

L'éviction des « petits » projets revient de fait à exclure du bénéfice de la défiscalisation « externalisée » les investissements de la grande majorité des entreprises. Le tableau ci-dessous retrace la répartition par nombre de salariés des 137.880 entreprises de Guadeloupe, Guyane, la Réunion, Mayotte et de Nouvelle-Calédonie :



## 2. Une démocratisation à l'envers

En remplaçant, pour les contribuables de l'impôt sur le revenu, le système de la déduction du revenu imposable par un système de réduction d'impôt, les dispositions de la loi de finances pour 2001 avaient pour objectif de déconnecter le montant de l'avantage fiscal de la tranche d'imposition dans laquelle se situaient les revenus de l'investisseur, afin d'inciter les contribuables à revenu moyen à orienter leur épargne vers le financement des investissements outre-mer.

Par ailleurs, ces dispositions tendaient à éviter que la défiscalisation soit un moyen trop puissant d'évasion fiscale en plafonnant le montant de l'avantage fiscal à la moitié de l'impôt dû au titre d'un exercice.

En pratique, compte tenu du jeu du plafonnement à 50 % de l'avantage fiscal, **les dispositions de la loi de finances pour 2001 n'ont pas permis de « démocratiser » la défiscalisation, mais au contraire, pour les « gros » projets, l'ont rendue plus élitiste qu'auparavant** en raison de la combinaison de deux facteurs :

- les règles relatives à l'appel public à l'épargne obligent les SNC ayant vocation à financer des investissements outre-mer à comprendre moins de cent associés ;

- pourtant, pour financer un même investissement, un nombre plus élevé d'investisseurs est désormais nécessaire puisque, dans le système antérieur, le montant de l'impôt qui pouvait être « effacé » n'était pas plafonné.

Etant donné que, pour un même investissement, le nombre d'investisseur n'est pas extensible du raison des règles relatives à l'appel public à l'épargne et que, d'autre part, les sommes pouvant être investies par ces contribuables sont réduites pratiquement de moitié, **le financement de l'investissement ne peut être bouclé qu'en faisant appel à des contribuables dont le montant des cotisations d'impôt sur le revenu est plus élevé qu'auparavant**. En outre, pour les opérations les plus importantes, l'interdiction de commercialiser publiquement les placements défiscalisés rend plus délicate l'élaboration du tour de table.

#### **Exemple : le financement d'un hôtel de 15 millions d'euros**

Pour financer un hôtel de 15 millions d'euros, il faut trouver des contribuables qui peuvent défiscaliser 15 millions d'euros, donc dont le montant des cotisations d'impôt sur le revenu s'élève à 30 millions d'euros (puisque l'avantage fiscal est plafonné à 50 % de l'impôt dû).

Comme le nombre d'associés au sein d'une SNC est plafonné à 100, il faut trouver au minimum 100 contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu est d'au moins 300.000 euros et qui sont près à défiscaliser jusqu'au plafond. Par conséquent, il faut trouver 100 contribuables dont le revenu imposable, en supposant qu'ils soient mariés avec enfant, est de l'ordre de 760.000 euros.

Dans le système antérieur, l'un des interlocuteurs de votre rapporteur lui a indiqué que le même hôtel pouvait être financé avec 100 contribuables dont le revenu moyen imposable s'élevait à 230.000 euros.

Par conséquent, **si le financement des petits projets se heurte principalement aujourd'hui aux conséquences du seuil de rétrocession de 60 %, le financement des « gros » projets est pour sa part surtout pénalisé par le plafonnement de l'avantage fiscal à 50 % de l'impôt dû.**

Même limité aux « gros » projets hôteliers, il n'en reste pas moins que l'élitisme de la « loi Paul » pénalise les investissements dans l'un des secteurs d'activité les plus essentiels au développement de l'outre-mer.

## **TROISIÈME PARTIE :**

### **LE COÛT POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

Le coût pour le budget de l'Etat de la défiscalisation outre-mer est retracé dans le tome II du fascicule des voies et moyens annexé chaque année au projet de loi de finances, consacré aux dépenses fiscales. Celles-ci sont définies par ce document comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ».

Le coût pour l'Etat de la défiscalisation est donc le montant de la réduction de la charge fiscale pesant sur les contribuables qui participent au financement d'investissements outre-mer, qui construisent des logements outre-mer ou qui souscrivent au capital de certaines sociétés implantées outre-mer.

#### **I. ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE**

Le ministère de l'économie et des finances a transmis à votre rapporteur le tableau suivant, qui retrace l'évolution de la dépense fiscale liée à la défiscalisation telle qu'elle a été évaluée dans le tome II des fascicules des « voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances depuis le projet de loi de finances pour 1997<sup>1</sup> :

---

<sup>1</sup> Le résultat définitif de pour 2001s'établit bien à 525 millions d'euros et non, comme l'indique le tome II du fascicule des voies et moyens associé au projet de loi de finances pour 2003, à 675 millions d'euros. Le ministère de l'économie et des finances a confirmé à votre rapporteur que ce document comportait une « coquille ».

## Coût pour l'Etat de la dépense fiscale

(en millions d'euros)

DFI (en M€)	10 01 11	11 02 10	11 30 19	11 02 24	18 03 03	23 01 04	32 01 13	Total	
PLF 2003	Evaluation 2003	205	90		150	75		130	650
	Evaluation 2002	205	120		150	119		110	704
	Résultat 2001	205	115		-	120		85	525
PLF 2002	Evaluation 2002	244	114		152	76	-	137	723
	Evaluation 2001	213	110		-	119	-	76	518
	Résultat 2000	213	102		-	119	60	67	561
PLF 2001	Evaluation 2001	213	91		-	119	nc	105	528
	Evaluation 2000	198	91		-	119	43	91	542
	Résultat 1999	145	91		-	116	273	47	672
PLF 2000	Evaluation 2000	152	76		-	116	15	91	450
	Evaluation 1999	137	76		-	116	137	61	527
	Résultat 1998	30	76		-	101	579	nc	786
PLF 1999	Evaluation 1998	-	76		-	99	579	-	754
	Résultat 1997	-	76		-	46	381	-	503
PLF 1998	Evaluation 1997	-	76		-	nc	366	-	442
	Résultat 1996	-	70		-	nc	259	-	329
PLF 1997	Evaluation 1996	-	-	76	-	-	198	-	274
	Résultat 1995	-	-	76	-	-	183	-	259

Les colonnes du tableau correspondent aux mesures donnant lieu à un avantage fiscal spécifique aux contribuables qui bénéficient de la défiscalisation outre-mer :

- 10 01 11 : pour les contribuables de l'**impôt sur le revenu**, la **déduction du revenu global** des investissements réalisés outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant son activité dans l'un des secteurs éligibles, prévue à l'article 163 *tervicies* du code général des impôts et qui s'applique aux investissements réalisés avant le 31 décembre 2000 ;

- 11 02 10 : pour les contribuables de l'**impôt sur le revenu**, la réduction d'impôt au titre des investissements réalisés outre-mer par les personnes physiques dans le domaine du **logement** et des différents cas de **souscription au capital** de sociétés prévus aux articles 199 *undecies* et 199 *undecies* A du code général des impôts. Jusqu'en 1998, la dépense fiscale correspondant à cette mesure était retracée sous le numéro 11 30 19 ;

- 11 02 24 : pour les contribuables de l'**impôt sur le revenu**, la réduction d'impôt à raison des investissements réalisés outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant son activité dans l'un des secteurs éligibles, prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (le volet impôt sur le revenu de la « **loi Paul** ») ;

- 18 03 03 : pour les contribuables de l'**impôt sur le revenu**, l'**imputation sur le revenu global**, sur agrément antérieur au 15 septembre 1997, **des déficits industriels et commerciaux non professionnels** provenant de l'exploitation des investissements effectués dans certains secteurs économiques de l'outre-mer, issue des dispositions du III quater de l'article 238 bis HA du code général des impôts ;

- 23 01 04 : pour les contribuables de l'**impôt sur le revenu** et de l'**impôt sur les sociétés**, la **déduction des résultats des investissements réalisés outre-mer** par des entreprises éligibles, prévue aux articles 238 bis HA et 238 bis HC du code général des impôts et applicable aux investissements réalisés avant le 15 septembre 1997 ;

- 32 01 13 : pour les contribuables de l'**impôt sur les sociétés**, la **déduction des résultats des investissements réalisés outre-mer** par des entreprises exerçant dans les secteurs éligibles et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements, prévue à l'article 217 *undecies* du code général des impôts et applicable aux investissements réalisés depuis le 15 septembre 1997.

Compte tenu du décalage d'un an entre la réalisation des revenus ou des bénéfices et de la perception des recettes liées à l'imposition de ces revenus ou bénéfices, **la dépense fiscale constatée au titre d'une année reflète en réalité le coût pour l'Etat des avantages fiscaux accordés au titre des revenus ou des bénéfices de l'année *n-1*.**

La dernière année pour laquelle les résultats définitifs sont connus est l'année 2001. La dépense fiscale constatée en 2001 retrace les avantages fiscaux consentis au titre des sommes défiscalisées au titre de 2000. Par conséquent, **aucune donnée définitive ne permet, à la fin de l'année 2002, de mesurer l'impact sur le budget de l'Etat du passage de la « loi Pons » à la « loi Paul ».**

#### ***A. LE COÛT GLOBAL DE LA DÉFISCALISATION***

Le chiffrage du coût de la défiscalisation est réalisé par le bureau A de la direction de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances, chargé de la coordination des projets de textes législatifs et réglementaires de nature fiscale, des relations avec le Parlement et le Conseil d'Etat, de la codification et des études et statistiques en matière fiscale.

Depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 1999, le tome II du fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi finances retrace le coût de la dépense fiscale de trois manières : il indique le résultat définitif du dernier exercice connu (pour le projet de loi de finances pour 2003, le résultat de 2001) ; il fournit une estimation du résultat de l'année en cours (pour le projet de loi de finances pour 2003, l'estimation porte sur l'année 2002) ; il fait une projection du coût pour l'année à venir (pour le projet de loi de finances pour 2003, l'année 2003).

Avant 1996, aucune prévision n'était réalisée et, jusqu'en 1999, seule les estimations pour l'année en cours figuraient dans le projet de loi de finances pour l'année à venir.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les écarts entre les prévisions et les réalisations s'agissant de la dépense fiscale en faveur de la défiscalisation outre-mer. Il apparaît que, à l'exception de la prévision pour 2001 réalisée en 2000, le résultat définitif constaté est toujours supérieur aux prévisions. Si cette règle se vérifiait encore en 2002, il apparaîtrait alors que le passage de la « loi Pons » à la « loi Paul », dont les conséquences fiscales seront retracées dans le résultat de 2002, n'aurait pas été marqué par un ralentissement de la dépense fiscale en faveur de la défiscalisation mais par une nouvelle vigueur, après une baisse continue du coût de la défiscalisation depuis 1998.

**La dépense fiscale en faveur de la défiscalisation outre-mer : écart entre les prévisions et les réalisations**

*(en millions d'euros)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1996-2001
Résultat définitif	259	329	503	786	672	561	525			3 376
Estimation réalisée en cours d'année		274	442	754	527	542	518	704		3 057
Estimation réalisée en n-1						450	528	723	650	
Ecart entre le résultat définitif et l'estimation en cours d'année		20 %	14 %	4 %	28 %	4 %	1 %			10 %
Ecart entre le résultat définitif et l'estimation en n-1						25 %	-1 %			

La dépense fiscale en faveur de la défiscalisation outre-mer se caractérise également par la **persistance d'un coût pour l'Etat lié à l'application de dispositions législatives qui ne sont plus en vigueur** :

- la possibilité d'imputer sur le revenu imposable les déficits issus de l'exercice à titre non professionnel d'activités relevant de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux a été supprimée par la loi de finances pour 1998 pour les investissements postérieurs au 15 septembre 1997. Pourtant, en 2001 (donc dans les déclarations de revenu 2000), l'imputation des déficits constituait encore 23 % de la dépense fiscale totale. Le projet de loi de finances pour 2003 estime que cette part pourrait tomber à 11,5 % en 2003 ;

- l'année 2001 est la première année au titre de laquelle les dispositions des articles 238 *bis* HA et 238 *bis* HC du code général des impôts, qui régissaient la défiscalisation des investissements des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés jusqu'au 15 septembre 1997, n'ont entraîné aucune dépense fiscale ;

- pour 2002 et 2003, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit que les dispositions législatives dont l'application sera la plus onéreuse pour le budget de l'Etat seront celles de l'article 163 *tervicies* du code général des

impôts, qui concernent les investissements des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu réalisés avant le 31 décembre 2000.

Les dispositions des articles 199 *undecies* et 199 *undecies A*, qui concernent à la fois les investissements des particuliers dans le secteur du logement et les souscriptions au capital de certaines entreprises ultramarines par des contribuables redevables de l'impôt sur le revenu, engendrent un coût pour l'Etat croissant depuis 1996 (mais une légère baisse est anticipée pour 2003).

### **B. LE COÛT DE L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT DES ENTREPRISES**

Le tableau ci-dessous retrace la dépense fiscale consacrée à diminuer le coût des investissements des entreprises outre-mer (en excluant par conséquent la dépense fiscale liée à l'imputation des bénéfices, celle liée aux investissements des particuliers dans le secteur du logement et celle liée aux souscriptions par des contribuables de l'impôt sur le revenu au capital d'entreprises exerçant leur activité outre-mer)<sup>1</sup>.

#### **Evolution de la dépense fiscale en faveur de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises**

(en millions d'euros)

<b>DFI (en M€)</b>		<b>10 01 11</b>	<b>11 02 24</b>	<b>23 01 04</b>	<b>32 01 13</b>	<b>Total</b>
<b>PLF 2003</b>	Evaluation 2003	205	150		130	485
	Evaluation 2002	205	150		110	465
	Résultat 2001	205			85	290
<b>PLF 2002</b>	Evaluation 2002	244	152	-	137	533
	Evaluation 2001	213	-	-	76	289
	Résultat 2000	213	-	60	67	340
<b>PLF 2001</b>	Evaluation 2001	213	-	nc	105	318
	Evaluation 2000	198	-	43	91	332
	Résultat 1999	145	-	273	47	465
<b>PLF 2000</b>	Evaluation 2000	152	-	15	91	258
	Evaluation 1999	137	-	137	61	335
	Résultat 1998	30	-	579	nc	609
<b>PLF 1999</b>	Evaluation 1998	-	-	579	-	579
	Résultat 1997	-	-	381	-	381
<b>PLF 1998</b>	Evaluation 1997	-	-	366	-	366
	Résultat 1996	-	-	259	-	259
<b>PLF 1997</b>	Evaluation 1996	-	-	198	-	198
	Résultat 1995	-	-	183	-	183

<sup>1</sup> Les souscriptions au capital d'entreprises ultramarines par des contribuables de l'impôt sur les sociétés ne peuvent pas être individualisées au sein de la mesure 32 01 13 qui retrace le coût des articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts dans leur globalité.

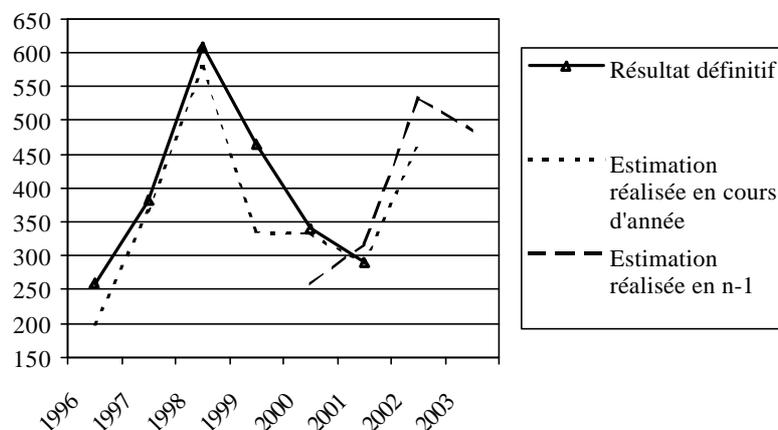
Depuis qu'il est possible d'individualiser le coût des investissements défiscalisés dans le cadre de l'impôt sur les sociétés et le coût des investissements défiscalisés dans le cadre de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire depuis la traduction en 1999 des dispositions de la loi de finances pour 1998, la part des investissements réalisés dans le cadre de l'impôt sur les sociétés progresse, passant de 10% en 1999 à 20 % en 2000 et à près de 30 % en 2001. Pour 2002 et 2003, **les estimations du ministère de l'économie et des finances évaluent la part de l'impôt sur les sociétés environ au quart de la dépense fiscale en faveur de l'investissement des entreprises outre-mer.**

Le graphique ci-dessous met en évidence le pic de dépense fiscale enregistré en 1998, qui correspond aux investissements défiscalisés en 1997, dernière année avant la suppression de la possibilité d'imputer les déficits non professionnels.

A l'inverse, en 2000, la perspective de l'entrée en vigueur en 2001 de la « loi Paul » n'a pas engendré de pic et les investissements défiscalisés en 2000, retracés dans le dépense fiscale de 2001, ont été inférieurs à ceux de l'année précédente.

L'absence de pic en 2000 s'explique en partie par le fait que de nombreuses demandes d'agrément ont été déposées à la fin de l'année 2000 et n'ont pu être défiscalisées au titre de 2000. L'augmentation du coût de la défiscalisation anticipée pour 2002 s'explique ainsi sans doute plus par l'effet des projets réalisés en 2001 dans le cadre de la « loi Pons » que par un « décollage » rapide des investissements défiscalisés dans le cadre de la « loi Paul ».

**Dépense fiscale : prévisions et réalisation**  
(en millions d'euros)



**C. DÉPENSE FISCALE ET « COÛT BUDGÉTAIRE » DES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS**

Le rapport annuel au Parlement sur le bilan de la mise en oeuvre des agréments, établi par le ministère de l'économie et des finances, fournit chaque année une évaluation du « *coût budgétaire* » des investissements agréés au cours d'une année.

Cette mesure doit être considérée comme un simple ordre de grandeur car, comme le précise désormais le rapport, « *pour les opérations les plus importantes, l'impact fiscal des investissements est étalé sur plusieurs années* ».

Alors que le rapport entre le montant des projets agréés au cours d'un exercice et le « coût budgétaire » de ces agréments est globalement stable d'une année sur l'autre (le montant des investissements agréés est globalement 2,3 fois supérieur à celui de leur « coût budgétaire »), le rapport entre le montant des projets agréés et la dépense fiscale totale est plus instable. De même, la part du « coût budgétaire » dans la dépense fiscale totale varie fortement d'une année sur l'autre.

	1996	1997	1998	1999	2000
Coût "budgétaire" des projets agréés	365,9	612,5	210,4	277,5	278,5
Montant des investissements agréés	852,3	1 396,4	464,2	628,2	685,2
Dépense fiscale (constatée en n + 1)	503,0	786,0	672,0	561,0	525,0
Part du "coût budgétaire" des projets agréés dans la dépense fiscale (en %)	72,7	77,9	31,3	49,5	53,1
Rapport montant agréé/"coût budgétaire"	2,33	2,28	2,21	2,26	2,46
Rapport montant agréé/dépense fiscale	1,69	1,78	0,69	1,12	1,31

La comparaison entre le « coût budgétaire » des agréments et la dépense fiscale en faveur de la défiscalisation est tentante car elle pourrait permettre de donner une idée du coût de la défiscalisation « hors agrément » et de la part de celle-ci dans le coût total.

De telles comparaisons se heurtent cependant à des problèmes méthodologiques. Avant 1998, le champ de l'agrément englobait la plupart des investissements réalisés dans les secteurs non sensibles, dès lors que ces derniers s'accompagnaient par l'imputation par les investisseurs non professionnels des déficits d'exploitation sur leur revenu global. Depuis 1998, la suppression de l'agrément spécifique en cas d'imputation des déficits d'exploitation sur le revenu global a fait sortir du champ de l'agrément les investissements réalisés dans les secteurs non sensibles dont le montant est

inférieur au seuil. A l'inverse, même si aucun nouvel investisseur ne peut imputer les déficits d'exploitation sur son revenu imposable, l'avantage accordé avant le 15 septembre 1997 continue d'être source de dépense pour le budget de l'Etat.

Le graphique ci-dessous tente de mettre en évidence la part de la dépense fiscale qui correspond à la réalisation par les entreprises de l'outre-mer d'investissements « hors agrément » en comparant :

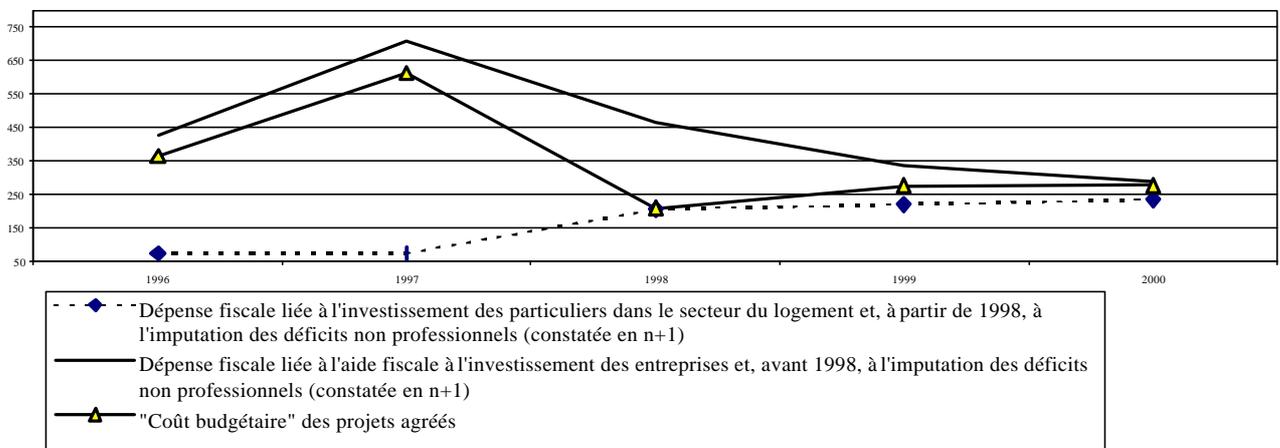
- le « coût budgétaire » des investissements agréés au cours de l'année (qui, à compter de 1998, ne comprend plus le coût de l'imputation des déficits)

- à la dépense fiscale engendrée au titre de la même année (c'est-à-dire constatée l'année suivante) par les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement des entreprises (c'est-à-dire en ne tenant pas compte du coût des articles 199 *undecies* et 199 *undecies* A relatifs à l'investissement des particuliers dans le secteur du logement à la souscription au capital de certaines entreprises par des contribuables de l'impôt sur le revenu et, à partir de 1998, en ne tenant pas compte du coût de l'imputation des déficits sur le revenu global).

Il ressort que si la rupture de 1998 a été plus fortement ressentie pour les projets agréés que pour l'ensemble des projets défiscalisés, la tendance semble être à une réduction de la part de projets « hors agrément » dans le total du coût pour l'Etat des projets défiscalisés. Cette supposition doit cependant être émise avec de multiples précautions, compte tenu de la fragilité des hypothèses qui ont permis de parvenir à ce constat, et qui illustrent le caractère lacunaire de l'information disponible s'agissant de la défiscalisation.

### Dépense fiscale et "coût budgétaire" des projets agréés

(en millions d'euros)



## II. UNE INFORMATION LACUNAIRE

### A. LES MODALITÉS DE MESURE DE LA DÉPENSE FISCALE ...

La dépense fiscale associée à la défiscalisation outre-mer est mesurée par l'administration fiscale à partir des déclarations fiscales des contribuables ayant bénéficié de la défiscalisation.

Ces contribuables, compte tenu de la technique de la défiscalisation « externalisée » sont « éparpillés » sur l'ensemble du territoire national et n'ont en commun que le fait d'avoir réduit le montant de leur imposition en utilisant les possibilités offertes par les différents articles du code général des impôts relatifs à la défiscalisation.

Par conséquent, le fascicule des voies et moyens se contente, à partir des déclarations fiscales des contribuables, de retracer le coût, pour une année donnée, associé à l'utilisation des possibilités offertes par chacun de ces articles du code général des impôts.

### B. ... NE PERMETTENT PAS DE RETRACER LA RÉALITÉ DE LA DÉFISCALISATION OUTRE-MER

La connaissance du coût des dispositions de chacun des articles du code général des impôts relatifs à la défiscalisation outre-mer ne permet pas de donner une idée précise de la réalité de la défiscalisation :

**- il n'est pas possible de distinguer le coût de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises du coût de la souscription au capital d'entreprises et de celui de l'investissement dans le secteur du logement par des particuliers.**

Le coût de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises contribuables de l'impôt sur le revenu est bien identifié puisqu'il correspond à celui de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

En revanche, le coût de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises contribuables de l'impôt sur les sociétés ne peut être isolé puisqu'il est fondu, au sein de l'article 217 *undecies*, à celui des souscriptions au capital d'entreprises et à celui des investissements dans le secteur du logement.

Le coût des souscriptions au capital d'entreprises ne peut être individualisé puisque, pour les contribuables de l'impôt sur le revenu, il est fondu au sein de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts à celui de l'investissement des particuliers dans le secteur du logement et, pour les

contribuables de l'impôt sur les sociétés, il est agrégé à celui de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés au sein de l'article 217 *undecies*.

Le coût de l'investissement des particuliers dans le secteur du logement ne peut être isolé car il est mélangé à celui des souscriptions de parts de sociétés par des contribuables de l'impôt sur le revenu ;

**- il n'est pas possible de connaître la répartition géographique (par collectivité locale d'outre-mer) de la dépense fiscale** puisque, pour les montages externalisés, les contribuables qui bénéficient de l'avantage fiscal résident généralement très loin de l'endroit où l'investissement a été réalisé.

Il serait possible de connaître la répartition géographique des contribuables ayant réduit le montant de leur impôt au titre d'une année grâce à la défiscalisation, mais cette information présenterait peu d'intérêt ;

**- il n'est pas possible de connaître la répartition de la dépense fiscale entre les investissements agréés et les investissements non agréés**, même si, grâce au calcul du «coût budgétaire» des investissements agréés fourni chaque année par le rapport au Parlement, des approximations peuvent être tentées ;

**- il n'est pas possible de connaître la répartition de la dépense fiscale par secteur d'activité ;**

**- il n'est pas possible de connaître la répartition de la dépense fiscale entre les investissements défiscalisés «en direct» et les investissements dont le financement a fait l'objet de montages « externalisés » ;**

**- il n'est pas possible d'avoir une idée de la taille des entreprises ultramarines qui exploitent les investissements dont la réalisation a donné lieu à une défiscalisation.**

### **III. LA PART DE LA DÉFISCALISATION DANS L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

#### **A. LA PART DE LA DÉFISCALISATION DANS LA DÉPENSE FISCALE TOTALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

La défiscalisation ne constitue pas la seule dépense fiscale consentie par l'Etat en faveur de l'outre-mer. Les contribuables fiscalement résidents de l'outre-mer bénéficient de régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le

revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxation des plus values, de taxe sur la valeur ajoutée, de droits d'enregistrement ou encore de taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Le tableau de la page suivante retrace l'évaluation de la dépense fiscale totale en faveur de l'outre-mer associée au projet de loi de finances pour 2003.

Il ressort que la dépense fiscale engendrée par **la défiscalisation représente environ 30 % de la dépense fiscale totale en faveur de l'outre-mer**. Cette proportion était déjà constatée dans les évaluations associées au projet de loi de finances pour 2002.

#### ***B. LE COÛT DE LA DÉFISCALISATION ET LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER***

Ces dernières années, le budget du ministère de l'outre-mer a beaucoup augmenté, en particulier sous l'effet du coût du recrutement des emplois-jeunes qui, outre-mer, sont financés par ce ministère et non par le ministère de l'emploi.

Malgré la baisse constatée dans le même temps du coût de la défiscalisation, **les pertes de recettes enregistrées par l'Etat du fait de la défiscalisation représentent l'équivalent d'environ la moitié du budget du ministère de l'outre-mer**. Dans le projet de loi de finances pour 2003, le budget de l'outre-mer s'élève à 1.084 millions d'euros tandis que le coût estimé de la défiscalisation s'établit à 650 millions d'euros, soit l'équivalent de 60 % du budget du ministère de l'outre-mer.

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Budget du ministère de l'outre-mer	854,3	971,6	1039,0
Coût total de la défiscalisation	672,0	561,0	525,0
<b>Défiscalisation en % du budget de l'outre-mer</b>	<b>78,7</b>	<b>57,7</b>	<b>50,5</b>

Article du code général des impôts	Objet de la mesure	Résultat estimé pour 2001	Evaluation pour 2002	Evaluation pour 2003
	<b>Défiscalisation des investissements</b>			
163 <i>tervicies</i> , 199 <i>undecies</i> A	Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer	205	205	205
199 <i>undecies</i> , 199 <i>undecies</i> A	Réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer réalisés par les personnes physiques	115	120	90
199 <i>undecies</i> B	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer	-	150	150
238 <i>bis</i> HA	Imputation sur le revenu global, sur agrément antérieur au 15 septembre 1997, des déficits industriels et commerciaux non professionnels correspondant à des investissements réalisés dans certains secteurs outre-mer	120	119	75
238 <i>bis</i> HA, 238 <i>bis</i> HC	Déduction revenus et bénéfices investis outre-mer	-	-	-
217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i>	Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	85	110	130
	<b>Total défiscalisation</b>	<b>525</b>	<b>704</b>	<b>650</b>
	<b>Autres mesures</b>			
197-3	Réduction de 30 % pour les contribuables des DOM de la cotisation d'impôt sur le revenu résultant du barème (40 % en Guyane)	190	190	200
150 D - 7	Exonération des plus values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme dans les DOM	nc	nc	nc
200 A	Réduction d'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus values réalisées outre-mer par certains associés	1	1	1
208 <i>quater</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle	-	4	4
1655 <i>bis</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière	nc	nc	nc
217 <i>bis</i>	Taxation, sur une base réduite, des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM (jusqu'au 31/12/01)	35	36	36
231 <i>bis</i> N	Exonération des rémunérations versées dans le cadre des CES, CEC, emploi-jeune et dans le cadre de contrats d'insertion conclu avec les titulaires du RMI	nc	nc	nc
231-2 et 5	Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	90	95	100
1043 A	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	3	2	2
295	Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	124	127	127
296	Taux réduit de TVA en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion	680	695	720
DM	Régime particulier de TVA des DOM/déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés	87	88	89
267	Exclusion des DOM du champ de la TIPP	61	62	62
DM	Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et en Corse	nc	nc	nc
	<b>Total autres mesures</b>	<b>1 271</b>	<b>1 300</b>	<b>1 341</b>
	<b>Total général</b>	<b>1 796</b>	<b>2 004</b>	<b>1 991</b>

## QUATRIÈME PARTIE : ANALYSE DES AGRÉMENTS

### I. AGRÉMENTS DEMANDÉS ET AGRÉMENTS DÉLIVRÉS

#### A. ÉVOLUTIONS D'ENSEMBLE

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu de l'évolution des demandes d'agrément et des agréments accordés entre 1996 et 2001, aussi bien en termes de nombre de dossiers que de montant des investissements :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de demandes d'agrément	1.107	1.172	89	755	710	607
Nombre de dossiers traités	1.085	1.157	582	731	641	705
Nombre d'agrément délivrés	819	834	331	478	434	479
<i>Taux de traitement (part des dossiers traités dans les demandes reçues) (en %)</i>	98	99	99	97	90	116
<i>Taux d'agrément (part des agrément dans les dossiers traités)(en %)</i>	75	72	57	65	68	68
Montant d'investissements soumis à demande (en millions d'euros)	1.470,1	2.850,0	1.584,1	1.065,6	4.217,8	3.386,7
Montant d'investissements traité (en millions d'euros)	1.518,5	2.101,5	2.092,2	1.279,8	2.178,8	3.230,1
Montant d'investissements agréé (en millions d'euros)	852,3	1.396,4	464,2	628,2	685,2	1.228,3
<i>Taux de traitement (part des dossiers traités dans les demandes reçues) (en %)</i>	103,3	73,7	132,1	120,1	51,7	95,4
<i>Taux d'agrément (part des agrément dans les dossiers traités) (en %)</i>	56,1	66,4	22,2	49,1	31,4	38,0

En application du III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie remet chaque année au Parlement un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément. La présentation de ce document est utilement reconduite d'une année sur l'autre, permettant ainsi des comparaisons.

## **1. L'évolution contradictoire du nombre d'agrément accordés et du montant des investissements agréés**

Entre 1996 et 2001, le nombre de *demandes d'agrément* a diminué de 45 % tandis que, dans le même temps, le montant des investissements pour lesquels l'agrément était demandé a été multiplié par 2,3.

Cette évolution contradictoire est reflétée par la baisse de 43 % du nombre *d'agrément accordés* sur la période, tandis que dans le même temps le montant des investissements agréés croissait de 44 %. Ainsi, en 2001, le nombre d'agrément accordé est de même ordre de grandeur que celui de 1999, mais le montant des investissements agréés est deux fois supérieur à celui de 1999.

L'année 1997 est celle au cours de laquelle le plus grand nombre de demandes d'agrément a été déposé, et au cours de laquelle le plus grand nombre d'agrément a été accordé. L'année 1997 est également celle au cours de laquelle le plus gros volume d'investissement a été agréé. En revanche, c'est en 2000 que le montant des investissements pour lesquels l'agrément était demandé a été le plus élevé.

## **2. L'impact des modifications législatives**

Entre 1996 et 2001, deux années ont été marquées par l'entrée en vigueur de modifications législatives réputées avoir pour effet de restreindre les avantages fiscaux procurés par la défiscalisation, l'année 1998 (avec la suppression d'imputer sur le revenu global les déficits provenant d'activités exercées à titre non professionnel) et l'année 2001 (avec la « loi Paul », caractérisée en particulier par l'introduction dans la loi de taux de rétrocession à l'exploitant local).

Dans les deux cas, l'année précédant l'entrée en vigueur de ces dispositions se traduit par une forte augmentation des demandes d'agrément, tant en nombre de demande qu'en volume financier d'investissement.

De même, dans les deux cas, l'année de l'entrée en vigueur des nouvelles règles se traduit à la fois par une baisse du nombre de demandes que par une diminution du montant des investissements pour lesquels l'agrément est demandé. Cependant, la baisse enregistrée en 2000 (- 15 % pour le nombre de demandes et - 20 % pour le montant des investissements faisant l'objet de demandes) est inférieure à celle constatée en 1998 (respectivement - 50 % et - 45 %).

En revanche, l'impact de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions législatives sur le nombre d'agrément délivrés et sur le montant des

investissements agréés est contrasté. En 1998, le nombre d'agrément délivrés a baissé de 60 % par rapport à 1997 tandis que le montant des investissements agréés diminuait de 67 %. En revanche, en 2001, le nombre d'agrément accordé a progressé de 9,5 % et celui du montant des investissements agréés a augmenté de 79 %.

La progression du nombre de dossiers agréés en 2001 s'explique notamment, selon les informations transmises par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, par le fait que, en 2001, sans doute pour compenser les effets de l'introduction dans la loi d'un seuil de rétrocession qui réduit le montant de l'avantage fiscal à répartir entre les investisseurs et les « monteurs », ces derniers ont regroupé plus d'investissements au sein d'un nombre réduit de structures transparentes, de manière à réaliser des économies d'échelle et à réduire les coûts de gestion des SNC. Par conséquent, un certain nombre de dossiers qui, les années précédentes, auraient échappé à la procédure d'agrément, lui ont été soumis en 2001.

### **3. La stabilité de la proportion de demandes d'agrément faisant l'objet d'une décision positive**

Quel que soit le nombre de demandes d'agrément déposées au cours d'une année, le taux de traitement des dossiers est proche de 100 %, à l'exception des années 2000 (90 %) et 2001 (116 %). Ce taux élevé s'explique à la fois par la productivité des agents du bureau des agréments et par l'obligation de traiter les demandes dans les trois mois de leur dépôt (ce délai étant souvent prorogé de trois mois).

Quel que soit le nombre de demandes d'agrément déposées, il est également remarquable que la proportion de dossiers faisant l'objet d'une réponse positive soit stable (et faible) au fil des ans, entre 65 % et 75 % (sauf en 1998, mais il est envisageable que cette année a été marquée par le traitement de dossiers déposés « à la hâte » à la fin de l'année 1997, de manière à bénéficier de l'agrément dans les conditions antérieures aux règles fixées par la loi de finances pour 1998).

En revanche, en montant d'investissements pour lesquels l'agrément est demandé, le taux d'agrément est plus faible et se caractérise par d'importantes fluctuations (entre 31 % et 66 % entre 1996 et 2001).

### **4. Des agréments à « enveloppe fermée » ?**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre d'agrément délivrés chaque année entre 1996 et 2001 ainsi que le montant des investissements correspondants. Ces données sont corrigées, en particulier de

l'impact des « *projets exceptionnels* » par leur montant, afin de permettre des comparaisons homogènes<sup>1</sup>.

#### Evolution du nombre et du montant total des agréments délivrés

(les montants sont en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
en nombre de dossiers	472	396	328	462	433	467
en montant	599,0	658,7	415,7	566,9	517,4	627,8
montant moyen	1,3	1,7	1,3	1,2	1,2	1,3

Certains interlocuteurs de votre rapporteur lui ont fait part de leur conviction selon laquelle le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie délivrait les agréments au cours d'un exercice au sein d'une enveloppe dont le montant était prédéterminé.

Les agents de ce ministère, s'ils ont indiqué qu'ils contactaient en amont le ministre lorsqu'ils instruisaient des dossiers de montant très élevé, ont cependant assuré à votre rapporteur qu'ils ne recevaient aucune instruction de ce type. Ils ont rappelé que de telles instructions seraient contraires au principe d'**égalité devant l'impôt** puisque, si tel était le cas, certaines entreprises d'outre-mer pourraient bénéficier d'un avantage fiscal à l'occasion de la réalisation d'un investissement tandis que d'autre, pour la réalisation d'investissements strictement identiques, se verraient refuser un tel avantage.

Le tableau ci-dessus ne permet pas de confirmer que, même sans tenir compte des « projets exceptionnels », le ministère de l'économie et des finances délivre ses agréments au sein d'une enveloppe dont le montant serait reconduit chaque année.

#### **B. ÉVOLUTIONS PAR DISPOSITIF LÉGISLATIF**

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des dispositifs législatifs en application desquels des agréments ont été délivrés en 2001. Deux d'entre eux ne sont plus en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 (l'article 163 *tervicies* relatif au volet « impôt sur le revenu » de la loi Pons et l'article 199 undecies relatif au volet « logement » de la loi Pons), mais continuent à servir de cadre juridique pour les demandes d'agrément déposées avant cette date.

Ce tableau illustre la transition entre les dispositifs issus de la « loi Pons » et les dispositifs issus de la « loi Paul ». En effet, si en 2001 le nombre de dossiers traités par l'administration fiscale représente 95 % du nombre de

<sup>1</sup> Sur la correction des données, se reporter au C ci-dessous.

dossiers reçu, il ressort que seulement 65 % des dossiers relevant du volet « logement » de la « loi Paul » ont été traités et 52 % pour le volet « impôt sur le revenu » de la loi « Paul ». Pour l'impôt sur les sociétés, il est impossible d'isoler le traitement des dossiers correspondant à la « loi Pons » ou à la « loi Paul » car ils sont régis par le même article du code général des impôts.

En tout état de cause, il apparaît que **l'année 2001 a été mise à profit par l'administration fiscale pour apurer le stock de dossiers « loi Pons » encore en suspens.**

#### Montant par procédure des demandes reçues et des demandes traitées en 2001

Total	Article 163 tervicies (« loi Pons IR »)		Article 217 undecies (IS « loi Pons » et « loi Paul »)		Article 199 undecies (« loi Pons logement »)		Article 199 undecies A (« loi Paul logement »)		Article 199 undecies B (« loi Paul IR »)		Total	
	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Total reçus	Total traités
	9,57	755,86	2939,22	2179,02		61,49	15,99	10,48	430,07	223,28	3386,74	3230,13

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution du nombre de demandes d'agrément depuis 1998, l'évolution du nombre d'agréments accordés ainsi que les volumes d'investissement agréés, et ce pour chacun des dispositifs législatifs :

#### Evolution du nombre de demandes d'agréments

	Article 238 bis HA III ter et III quater (« loi Pons avant 1998 »)	Article 238 bis HA III quater seul (« imputation des BIC »)	Article 163 tervicies	Article 217 undecies	Article 199 undecies	Article 199 undecies A	Article 199 undecies B	Total
1998	32	2	441	99	15	-	-	589
1999	-	-	652	88	15	-	-	755
2000	-	-	603	94	13	-	-	710
2001	-	-	-	115	-	2	490	607

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

**Evolution du nombre d'agrément accordés**

	<b>Article 238 bis HA III ter et III quater</b>	<b>Article 238 bis HA III quater seul</b>	<b>Article 163 tervicies</b>	<b>Article 217 undecies</b>	<b>Article 199 undecies</b>	<b>Article 199 undecies A</b>	<b>Article 199 undecies B</b>	<b>Total</b>
1998	36	3	234	55	3	-	-	331
1999	-	-	405	64	9	-	-	478
2000	-	-	364	63	7	-	-	434
2001	-	-	130	70	4	1	270	475

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

**Évolution par procédure du montant des investissements agréés**

<b>I</b>	<b>Article 238 bis HA III ter et III quater</b>	<b>Article 238 bis HA III quater seul</b>	<b>Article 163 tervicies</b>	<b>Article 217 undecies</b>	<b>Article 199 undecies</b>	<b>Article 199 undecies A</b>	<b>Article 199 undecies B</b>	<b>II. Total</b>
1998	839,4	85,6	964	923,7	232,2	-	-	3 045
1999	-	-	2 759	957	405	-	-	4 121
2000	-	-	2 361	1 832	302	-	-	4 495
2001	-		2 572	4 486	76	67	857	8 057

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## **1. Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés**

L'augmentation entre 1998 et 2001 du nombre d'agrément accordés s'explique principalement par le volet « impôt sur le revenu » de la défiscalisation. En 1998, le nombre d'agrément relevant du volet « impôt sur le revenu » de la « loi Pons » (234) était 4,2 fois supérieur à celui des agrément relevant de son volet « impôt sur les sociétés » (55). En 2000, l'écart s'établissait à 5,7. En 2001, en additionnant les volets « impôt sur le revenu » de la « loi Pons » et de la « loi Paul », l'écart était toujours de 5,7.

En revanche, en montant d'investissements agréés, le volet « impôt sur les sociétés » de la défiscalisation est largement prédominant pour la première fois en 2001 (55 % du total) contre au plus 40 % les années précédentes. Par ailleurs, la forte progression des montants agréés en 2001 s'explique par le doublement des projets relevant de l'impôt sur les sociétés, tandis que le volet « impôt sur le revenu » (« loi Paul » et « loi Pons ») progresse de 45 %.

## **2. « Loi Pons » et « loi Paul »**

Les modifications législatives apportées par la loi de finances pour 2001 n'ont pas entraîné de baisse du nombre d'agrément accordés. En 2001, les agrément accordés au titre de la « loi Paul » (270) ont plus que compensé la diminution des agrément accordés au titre de la « loi Pons » (- 234). En 2001, le nombre d'agrément accordés au titre de la « loi Paul » a même été supérieur à la somme du nombre des agrément accordés au titre de l'ensemble des autres dispositifs, et ce malgré le fait que seulement la moitié des demandes au titre de la « loi Paul » aient été traitées par l'administration fiscale.

Cependant, en 2001, le montant des investissements agréés au titre du volet « impôt sur le revenu » de la « loi Pons » était encore trois fois supérieur à celui des agrément accordés au titre du volet « impôt sur le revenu » de la « loi Paul » (392 millions d'euros contre 130,6 millions d'euros). De surcroît, en 2001, le montant moyen des investissements agréés au titre du volet « impôt sur le revenu » de la « loi Paul » (470.000 euros) est inférieur au montant moyen en 1998 (630.000 euros), 1999 (1 million d'euros) et 2000 (1 million d'euros) des investissements agréés au titre du volet « impôt sur le revenu » de la « loi Pons ».

### **C. DES DONNÉES À ANALYSER AVEC PRÉCAUTION**

#### **1. Des données à corriger pour permettre des comparaisons pertinentes**

Compte tenu du nombre relativement limité d'investissements agréés, chaque année, moins de 500 ces dernières années, l'agrément d'un projet de grande ampleur au titre de l'un ou l'autre dispositif peut conduire à modifier fortement d'une année sur l'autre leurs parts respectives dans le total des investissements agréés. Par exemple, en 2001, l'augmentation de 79 % du montant des investissements agréés et l'accroissement de la part des investissements défiscalisés au titre de l'impôt sur les sociétés s'explique essentiellement par la défiscalisation de deux « gros » investissements en Nouvelle Calédonie, une usine de nickel et l'achat d'avions.

Afin de permettre des comparaisons pertinentes sur l'évolution des agréments d'une année sur l'autre, le rapport au Parlement établi chaque année par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie présente, outre les données exhaustives, des données « corrigées ». Ces corrections portent sur :

- les agréments se rapportant à la procédure de contrôle de l'imputation sur le revenu imposable des déficits provenant de l'exploitation d'activités relevant de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux. Cette procédure a été supprimée à compter du 15 septembre 1997 ;

- les accords préalables et agréments délivrés dans le secteur du logement à des particuliers et non des entreprises dans le cadre de l'article 199 *undecies* du code général des impôts (aujourd'hui 199 *undecies* A). Les agréments accordés à des entreprises investissant dans le secteur du logement continuent d'être pris en compte ;

- les « projets exceptionnels » dont « la prise en compte pourrait altérer la pertinence des comparaisons à réaliser ».

**Comparaison entre les données brutes et les données corrigées figurant dans les rapports annuels au Parlement**

*(les montants sont en millions d'euros)*

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Dossiers agréés (brut)	834	331	478	434	479
Dossiers agréés (corrigé)	396	328	478	434	479
<i>Ecart</i>	<i>-52,5%</i>	<i>-0,9%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
Montants agréés (brut)	1 396	464	628	685	1 232
Montants agréés (corrigé)	659	416	567	517	630
<i>Ecart</i>	<i>-52,8%</i>	<i>-10,3%</i>	<i>-9,7%</i>	<i>-24,5%</i>	<i>-48,9%</i>

Avant 1998, des écarts importants étaient systématiquement constatés tant pour le nombre d'agrément accordés que pour le montant des investissements agréés. Depuis 1999, les écarts sont plus réduits et ne portent plus que sur le montant des investissements agréés :

- les écarts constatés avant 1998 s'expliquent vraisemblablement par la correction des effets de la « double défiscalisation ». Pour un même projet, deux agréments étaient accordés, l'un pour l'obtention du bénéfice de l'avantage fiscal proprement dit et l'autre pour l'autorisation d'imputer sur le revenu global de la possibilité d'imputer les déficits résultant de l'exercice à titre « non professionnel » d'activités relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux. Les agréments obtenus dans ce deuxième cas étaient déduits du total des agréments accordés, et le montant de l'avantage fiscal résultant de l'imputation des déficits était déduit du montant des investissements agréés ;

- depuis 1999, les projets dont le montant est déduit du montant total des investissements restent pris en compte dans les données corrigées pour le décompte du nombre d'agrément accordés. **Cette incohérence mériterait d'être corrigée.**

Les secteurs d'activité qui donnent lieu aux écarts les plus fréquents sont le logement, pour lequel un écart a été constaté chaque année depuis 1997 (mais ces écarts sont inévitables compte tenu du parti pris d'exclure systématiquement les agréments accordés à des particuliers), l'industrie (trois écarts entre 1997 et 2001), la pêche (deux écarts), les transports, l'agriculture et la bâtiment (un écart).

Des écarts ont été constatés dans toutes les collectivités d'outre-mer en 1996 et 1997, en Nouvelle Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte en 1998, en Guyane, Martinique et à la Réunion en 1999, à la Martinique et à la Réunion en 2000 et, en 2001, à la Martinique (6 millions d'euros), à la Réunion (5 millions d'euros), en Nouvelle Calédonie (580 millions d'euros) et à Saint-Pierre-et-Miquelon (14 millions d'euros).

## 2. La fragilité des données relatives aux créations d'emplois

L'article 217 *undecies* du code général des impôts dispose qu'un investissement ne peut être agréé que si « l'un de ses buts principaux est le maintien ou la création d'emplois » et que « la demande doit être accompagnée de données chiffrées en matière d'emploi », sans préciser si ces données doivent distinguer les créations ou le maintien d'emplois ou encore le caractère direct ou indirect des emplois.

Depuis 1996, le rapport au Parlement établi par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie retrace les engagements en matière de création d'emplois souscrits par les bénéficiaires des agréments :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'emplois directs dont la création est prévue	1.848	2.848	1.382	1.431	1.051	2.516
Coût budgétaire lié aux projets agréés (en millions d'euros)	366	613	210	277	279	530
Coût budgétaire/emplois créés (en millions d'euros)	0,20	0,22	0,15	0,19	0,27	0,21

Le rapport entre les engagements des bénéficiaires de l'agrément en matière de création d'emploi et le « coût budgétaire » des projets agréés fait apparaître un coût par emploi créé de la défiscalisation qui oscille entre 150.000 euros et 270.000 euros selon les années.

Ce résultat peut être, par exemple, mis en relation avec le coût pour l'Etat d'autres emplois aidés tels, par exemple, que les emplois-jeunes dont le coût annuel pour l'Etat s'élève en 2002 à 15.924 euros, lorsque l'employeur est une association ou une collectivité locale.

Il doit surtout être analysé avec précaution, à la lumière des travaux de l'inspection générale des finances<sup>1</sup> qui relève :

- qu'il est délicat d'identifier le rôle de la défiscalisation dans les créations d'emplois, les entreprises bénéficiant simultanément de plusieurs dispositifs d'aide ;

- que si la défiscalisation « ne crée qu'un nombre limité d'emplois directs [elle a] également des effets indirects, difficilement mesurables, sur l'emploi » ;

<sup>1</sup> Rapport d'enquête n° 2001-M-020-01 sur les créations d'emplois obtenues grâce au dispositif d'aide à l'investissement dans les départements et territoires d'outre-mer, septembre 2001.

- qu'il est délicat de s'assurer du respect par les entreprises de leurs engagements en matière de création d'emploi compte tenu des libertés prises avec les obligations déclaratives en matière fiscale et sociale.

Une note de l'inspection générale des finances portée à la connaissance de votre rapporteur indique par ailleurs que la comptabilisation des engagements souscrits dans les dossiers agréés, qui figurent dans le rapport au Parlement, peut comporter des erreurs, certains maintiens d'emplois étant considérés comme des créations, et certaines créations étant comptées deux fois.

## **II. LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AGRÉMENTS**

### ***A. LA PART DE CHAQUE COLLECTIVITÉ DANS LE TOTAL DES AGRÉMENTS ACCORDÉS***

Le tableau ci-dessous retrace, pour chacune des années depuis 1996, la part en pourcentage de chaque collectivité locale d'outre-mer dans le total des agréments accordés, aussi bien du point de vue du nombre d'agrément reçus que du montant des investissements correspondants à ces agréments.

Malgré des fluctuations parfois significatives d'une année sur l'autre, la Martinique bénéficie année après année du plus grand nombre d'agréments accordés et, en montant d'investissements, sa part dans le total est également de manière régulière trois fois inférieure à sa part dans le nombre d'agréments délivrés.

La Réunion reçoit chaque année environ 20 % des agréments mais sa part dans le montant total des investissements agréés fluctue de manière importante d'une année sur l'autre.

La Guadeloupe semble accuser une diminution régulière de sa « part de marché » entre 1996 et 2001, tant du point de vue du nombre d'agréments délivrés que du montant des investissements agréés.

**Part (en %) de chaque collectivité locale d'outre-mer dans le total des agréments**

*(données non corrigées)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Martinique</b>						
nombre de dossiers agréés	43,0	47,0	42,0	47,0	42,9	38,7
montants agréés	16,0	18,0	15,0	18,9	34,8	9,5
<b>Guyane</b>						
nombre d'investissements agréés	3,0	3,0	5,0	6,7	9,7	9,4
montants agréés	10,0	1,0	3,0	3,8	6,0	2,6
<b>Guadeloupe</b>						
nombre d'investissements agréés	27,0	23,0	23,0	17,0	14,5	14,9
montants agréés	17,6	17,0	22,0	26,3	23,9	7,3
<b>Réunion</b>						
nombre d'investissements agréés	17,0	17,0	18,0	17,3	23,5	19,8
montants agréés	14,0	7,0	18,0	19,8	23,9	10,0
<b>Nouvelle-Calédonie</b>						
nombre d'investissements agréés	2,0	3,0	3,0	6,0	2,8	7,3
montants agréés	7,0	11,0	20,0	11,5	3,0	51,1
<b>Polynésie</b>						
nombre d'investissements agréés	8,0	6,0	7,0	5,9	5,8	8,7
montants agréés	23,0	44,0	12,0	19,1	7,6	18,2
<b>Mayotte</b>						
nombre d'investissements agréés	0,5	0,5	1,3	0,2	0,7	0,8
montants agréés	0,4	2,0	6,0	0,2	0,4	1,1
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>						
nombre d'investissements agréés	0,5		0,7	0,2		0,2
montants agréés	12,0		4,0	0,4		0,1
<b>Wallis-et-Futuna</b>						
nombre d'investissements agréés					0,2	0,2
montants agréés					0,8	0,1

Le tableau ci-après permet de mettre en évidence la **singularité de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie, dont la part dans le nombre total des agréments est faible, souvent inférieure à 10 %, tandis que ces deux territoires attirent généralement environ le tiers du montant total des investissements.**

**Synthèse de répartition géographique des agréments en %**

*(données non corrigées)*

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>DOM</b>						
nombre d'investissements agréés	90,0	90,0	88,0	88,0	90,6	82,8
montants agréés	57,6	43,0	58,0	68,8	88,6	29,4
<b>Polynésie, Nouvelle Calédonie</b>						
nombre d'investissements agréés	10,0	9,0	10,0	11,9	8,6	16,0
montants agréés	30,0	55,0	32,0	30,6	10,6	69,3
<b>Mayotte, SPM, Wallis et Futuna</b>						
nombre d'investissements agréés	1,0	0,5	2,0	0,4	0,9	1,2
montants agréés	12,4	2,0	10,0	0,6	1,2	1,3

**B. LES INVESTISSEMENTS AGRÉÉS DANS CHACUNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'OUTRE-MER**

Le tableau ci-dessous retrace, pour chacune des collectivités locales d'outre-mer, le nombre d'agréments accordés entre 1996 et 2001 ainsi que les montants d'investissements correspondants :

**Nombre et montant des investissements agréés (données corrigées)**

*(les montants sont en millions d'euros)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Guadeloupe</b>								
nombre de projets agréés	125	134	138	108	76	80	63	70
montants agréés	176	209	119	191	97	131	164	90
<i>montant moyen</i>	<i>1,4</i>	<i>1,6</i>	<i>0,9</i>	<i>1,8</i>	<i>1,3</i>	<i>1,6</i>	<i>2,6</i>	<i>1,3</i>
<b>Guyane</b>								
nombre de projets agréés	5	9	11	8	15	32	42	45
montants agréés	2	11	60	9	14	24	41	32
<i>montant moyen</i>	<i>0,3</i>	<i>1,2</i>	<i>5,5</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>	<i>0,7</i>
<b>Martinique</b>								
nombre de projets agréés	118	132	193	166	141	224	186	186
montants agréés	85	116	100	188	66	104	109	111
<i>montant moyen</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,</i>
<b>Réunion</b>								
nombre de projets agréés	45	45	79	59	58	83	102	95
montants agréés	54	66	78	52	83	112	125	118
<i>montant moyen</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>
<b>Polynésie</b>								
nombre de projets agréés	26	38	36	31	22	28	25	42
montants agréés	109	174	167	185	58	120	50	224
<i>montant moyen</i>	<i>4,2</i>	<i>4,6</i>	<i>4,6</i>	<i>6,0</i>	<i>2,6</i>	<i>4,3</i>	<i>2,0</i>	<i>5,3</i>
<b>Nouvelle-Calédonie</b>								
nombre de projets agréés	3	5	12	20	10	29	12	35
montants agréés	9	21	46	30	77	72	21	50
<i>montant moyen</i>	<i>3,1</i>	<i>4,2</i>	<i>3,8</i>	<i>1,5</i>	<i>7,7</i>	<i>2,5</i>	<i>1,7</i>	<i>1,4</i>
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>								
nombre de projets agréés			3	0	2	1	0	1
montants agréés			36	0	16	0	-	0
<i>montant moyen</i>			<i>12,1</i>		<i>8,2</i>	<i>0,3</i>		<i>0,1</i>
<b>Mayotte</b>								
nombre de projets agréés			0	4	4	1	3	4
montants agréés			0	4	4	0	0	1
<i>montant moyen</i>				<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
<b>Wallis-et-Futuna</b>								
nombre de projets agréés							1	1
montants agréés							1	0
<i>montant moyen</i>							<i>0,9</i>	<i>0,1</i>

Les deux tableaux ci-dessous permettent de mettre en évidence les différences entre les investissements agréés dans les départements d'outre-mer et les investissements agréés dans les autres collectivités locales d'outre-mer, en particulier la Polynésie et la Nouvelle Calédonie.

### Synthèse de la répartition géographique des agréments (données corrigées)

(les montants sont en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2 001	2001/1996
<b>DOM</b>							
nombre de projets agréés	421	341	290	419	393	396	2 260
montants agréés	357	441	260	371	439	351	2 218
<i>montant moyen</i>	0,8	1,3	0,9	0,9	1,1	0,9	1,0
<b>Polynésie Nouvelle Calédonie</b>							-
nombre de projets agréés	48	51	32	57	37	77	302
montants agréés	213	215	136	192	71	274	1 101
<i>montant moyen</i>	4,4	4,2	4,2	3,4	1,9	3,6	3,6
<b>SPM Mayotte Wallis</b>							-
nombre de projets agréés	3	4	6	2	4	6	26
montants agréés	37	4	20	1	1	1	63
<i>montant moyen</i>	11,5	0,9	3,4	0,3	0,3	0,1	2,5

### Synthèse de la répartition géographique des agréments (données non corrigées)

(les montants sont en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1996
<b>DOM</b>							
nombre de projets agréés	731	746	293	419	393	396	2 978
montants agréés	488,6	601,9	269,1	431,9	606,6	362,8	2 760,8
<i>montant moyen</i>	0,7	0,8	0,9	1,0	1,5	0,9	0,9
<b>Polynésie Nouvelle Calédonie</b>							
nombre de projets agréés	82	80	32	57	37	77	365
montants agréés	256,3	765,6	152,6	192,2	70,6	853,9	2 291,2
<i>montant moyen</i>	3,1	9,6	4,8	3,4	1,9	11,1	6,3
<b>SPM Mayotte Wallis</b>							
nombre de projets agréés	6	8	6	2	4	6	32
montants agréés	107,5	28,7	42,4	3,8	39,4	15,3	237,0
<i>montant moyen</i>	17,9	3,6	7,1	1,9	9,9	2,5	7,4

Pour les départements d'outre-mer, la correction des données est pratiquement sans effet sur le montant moyen des projets agréés (1 million d'euros contre 900.000 euros). En revanche, en Nouvelle Calédonie et à Mayotte, la correction des données aboutit à réduire de 75 % le montant moyen des projets agréés, ce qui laisse à penser que les grands projets structurants et onéreux, qui font l'objet des corrections, sont surtout réalisés dans ces deux territoires.

### III. LA RÉPARTITION DES AGRÉMENTS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

#### A. L'ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION PAR SECTEUR

##### 1. La part de chaque secteur d'activité dans le total des agréments

Le tableau ci-dessous retrace la part en pourcentage de chaque secteur d'activité dans le montant total des investissements agréés. Les pourcentages figurant dans ce tableau ne reflètent cependant pas forcément les parts réelles des différents secteurs d'activité dans le total de la défiscalisation puisque la part de projets non agréés n'est pas forcément la même selon les secteurs. On peut par exemple soupçonner que dans des secteurs tels que l'agriculture, voire le bâtiment, nombreux sont les investissements de petit montant qui échappent au contrôle administratif.

Répartition par secteur d'activité (en %) des volumes d'investissement agréés (non corrigé)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne sur 6 ans
Hôtellerie	17.0	21.6	12.1	19.1	5.3	13.1	14.7
Tourisme/plaisance	16.0	35.9	10.8	6.9	7.2	5.5	13.7
Transport	31.0	14.8	25.6	29.2	26.1	24.2	25.2
Audiovisuel	3.0	0.2	0.7	0.2	1.8	2.2	1.4
Industrie	9.0	7.0	15.6	13.6	36.0	38.8	20.0
Pêche	2.5	2.8	1.2	2.3	4.4	2.9	2.7
Agriculture	2.4	1.0		0.8	0.1	0.5	0.8
Energies nouvelles	8.0	2.2	9.0	10.2	10.3	4.9	7.4
SPIC	0.4	0.6	13.0	4.1	-	1.6	3.3
Entreprises en difficulté	0.3		0.2	0.1	-	0.1	0.1
Logement	2.4	10.5	10.0	10.3	7.4	3.0	7.3
Bâtiment	6.0	3.0	1.8	3.1	1.5	3.0	3.1
Artisanat		0.4					0.1

En moyenne, entre 1996 et 2001, quatre secteurs d'activité sur treize éligibles (hôtellerie, tourisme, transports, industrie) ont concentré près des trois quarts du montant total des investissements agréés. En tenant compte des énergies nouvelles et du logement, cette part est portée à près de 90 %.

La part respective de chacun des secteurs d'activité varie, parfois fortement, d'une année sur l'autre à la fois en raison du rythme irrégulier des dépôts de demandes d'agrément et de leur montant et parce que l'agrément

dans l'un des secteurs d'un projet de grande importance a pour effet de réduire la part relative des autres secteurs, quand bien même le nombre de dossiers de ces secteurs, ainsi que leurs montants, seraient stables d'une année sur l'autre.

Dans deux secteurs, les évolutions constatées en termes de part des montants agréés dans le total des agréments semblent permettre d'arriver à des conclusions significatives : le secteur des transports est marqué par une grande stabilité ; la part du secteur du tourisme connaît un déclin.

## 2. Secteurs « sensibles » et secteurs « non sensibles »

Le tableau ci-dessous compare l'évolution des agréments entre 1996 et 2001 dans les secteurs « sensibles et les secteurs « non sensibles » (en retenant les compositions actuelles, issues des dispositions de la loi de finances pour 2001, de ces deux catégories) :

**Evolution des agréments dans les secteurs « sensibles » et « non sensibles »  
(données corrigées)\***

*(les montants sont en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne sur 6 ans
<b>Total</b>							
en nombre de dossiers	472	396	328	462	433	467	426
en montant	599,0	658,7	415,7	566,9	517,4	627,8	564
<i>montant moyen</i>	<i>1,3</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>
<b>Secteurs sensibles</b>							
en nombre de dossiers	449	369	299	334	310	326	348
en montant	511,5	600,7	287,2	388,1	306,7	426,8	420
<i>montant moyen</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>
<b>Secteurs non sensibles</b>							
en nombre de dossiers	23	27	29	144	124	153	83
en montant	87,5	58,1	128,5	178,8	210,6	201,0	144
<i>montant moyen</i>	<i>3,8</i>	<i>2,2</i>	<i>4,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,7</i>	<i>1,3</i>	<i>1,7</i>

\* Le secteur du tourisme a été intégré à la liste des secteurs sensibles. En réalité, au sein de ce secteur, seuls les investissements dans le domaine de la navigation de plaisance et de la rénovation d'hôtel sont considérés comme « sensibles ».

**En moyenne, entre 1996 et 2001, les secteurs « sensibles » ont représenté 82 % du total des agréments délivrés, et les trois quarts des montants agréés. Cependant, la période est marquée par une réduction de la part des secteurs « sensibles » dans le total, et ce malgré l'allongement de la composition de cette catégorie :**

- en nombre d'agréments délivrés, la part des secteurs « sensibles » est passée de 95 % en 1996 à 70 % en 2001. Au cours de la période, le nombre d'agréments délivrés dans les secteurs « non sensibles » n'a jamais été inférieur à celui de l'année précédente. Depuis 1998, le nombre d'agréments accordés dans les secteurs « sensibles » a progressé de 9 % tandis que, dans

les secteurs « non sensibles », le nombre d'agrément délivré a été multiplié par plus de cinq ;

- en montant d'investissements agréés, la part des secteurs sensibles est passée de 85 % en 1996 à 68 % en 2001. Entre 1998 et 2001, le montant des investissements agréés dans les secteurs « sensibles » a progressé de 48 % et de 57 % dans les secteurs non sensibles. Le montant moyen des projets agréés est supérieur dans les secteurs « non sensibles ».

La perte de « parts de marché » des secteurs « sensibles » est porteuse d'**inquiétudes** car cette catégorie comprend les secteurs d'activités généralement jugés centraux pour le développement économique de l'outre-mer (tourisme, hôtellerie) ainsi que les secteurs dans lesquels les besoins sont importants (services publics industriels et commerciaux, transports).

## B. LES FACTEURS EXPLICATIFS DES FLUCTUATIONS ENREGISTRÉES

En matière de délivrance des agréments, deux années ont marqué, entre 1996 et 2001, une rupture par rapports aux années précédentes : l'année 1998, au cours de laquelle le nombre d'agréments accordé a diminué de 60 % et les montants agréés ont baissé de 67 % ; l'année 2001, au cours de laquelle les montants agréés ont progressé de 80 %.

### Evolution des agréments accordés par secteur d'activité (données non corrigées)

(en nombre et en millions d'euros)

Année	Secteurs « non sensibles »							
	Ind.	Log.	Agr.	Én. nouvelles	BTP	Art.	SI	Main
<b>1997</b>	98,0	146,8	14	31,3	41,3	-	-	-
	148	15	67	9	156	7	-	-
<b>1998</b>	72,6	47	-	41,4	8,4	-	-	-
	19	3	-	7	1	-	-	-
<b>1999</b>	85,6	65,0	5,3	64,2	19,5	-	-	-
	80	10	16	8	29	-	-	-
<b>2000</b>	246,5	50,6	0,8	70,8	10,0	-	-	-
	80	10	1	14	19	-	-	-
<b>2001</b>	478,1	37,1	5,7	60,0	36,6	0,8	1,0	1,0
	83	11	11	19	24	3	3	2

	Secteurs « sensibles »							Total secteurs « non sensibles » + « sensibles »
	H hôtel	Tour./pl.	Trans.	Audiovis.	Pêche	SPIC	Entr. dif	
<b>1997</b>	302,2	501,0	206,4	3,3	38,9	8,1	-	1.396
	<i>26</i>	<i>150</i>	<i>203</i>	<i>6</i>	<i>44</i>	<i>3</i>	-	834
<b>1998</b>	56,4	50,3	118,8	3,1	5,4	60,1	1,0	464
	<i>13</i>	<i>49</i>	<i>221</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	331
<b>1999</b>	120,0	43,2	183,6	1	14,4	25,7	0,5	628
	<i>19</i>	<i>54</i>	<i>245</i>	<i>3</i>	<i>11</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	478
<b>2000</b>	36	49,5	178,6	12,4	30,0	-	-	685
	<i>9</i>	<i>39</i>	<i>236</i>	<i>9</i>	<i>17</i>	-	-	434
<b>2001</b>	160,9	63,7	299,5	27,2	35,5	19,7	1,3	1.228,3

Caractères droits : montant des investissements agréés. *Caractères en italique* : nombre de dossiers agréés

L'analyse par secteurs d'activité de l'évolution des agréments délivrés permet d'expliquer ces ruptures en mettant en évidence les déterminants de l'évolution des agréments: l'impact des modifications législatives d'une part, et l'impact des projets exceptionnels d'autre part.

Ces deux facteurs illustrent le **caractère ambivalent de la défiscalisation outre-mer: à la fois placement financier pour les contribuables métropolitains** (le caractère plus ou moins avantageux de l'avantage fiscal influence le niveau du flux d'épargne vers l'outre-mer) **et instrument du développement économique** (dans des petites économies, la mise en œuvre de projets de grande ampleur se traduit par d'importantes fluctuations du montant total des investissements).

### 1. L'impact des modifications législatives

La modification législative dont l'impact a été le plus fort ces dernières années sur les volumes agréés est la suppression par la loi de finances pour 1998 de la « double défiscalisation », c'est-à-dire de la possibilité de bénéficier à la fois d'un avantage fiscal à l'occasion de la réalisation de l'investissement et de la faculté de déduire du résultat imposable les déficits tirés de son exploitation à titre « non professionnel ». A compter du 15 septembre 1997, la possibilité d'imputer les déficits a disparu.

Cette suppression a provoqué une baisse du montant des investissements agréés à la fois massive et généralisée à pratiquement tous les secteurs d'activité: tourisme (- 97 %), hôtellerie (- 82 %), transports (- 43 %), pêche (- 87 %), logement (- 69 %), bâtiment (- 80 %), agriculture (- 10 %). En nombre d'agréments accordés, les baisses ont été d'ampleur tout aussi importante, mais concentrées sur quelques secteurs d'activité (tourisme, industrie, agriculture, bâtiment). Deux secteurs, dans lesquels un faible nombre de projets est agréé chaque année, n'ont pas été

affectés par la suppression de la « double défiscalisation » : l'audiovisuel et les énergies nouvelles.

**Même s'il n'est pas mesurable, l'effet de la suppression de la « double défiscalisation » sur le montant des investissements réalisés outre-mer dans les secteurs éligibles à la défiscalisation a sans doute été moindre que ne le font apparaître les statistiques de l'agrément.** En effet, cette suppression a eu pour effet d'exclure du champ de l'agrément un grand nombre de projets réalisés dans les secteurs non sensibles qui étaient soumis à l'agrément non pas du fait de leur montant mais parce qu'un agrément était nécessaire pour l'ensemble des projets, quel que soit leur montant, pour lesquels les investisseurs souhaitaient bénéficier de la possibilité d'imputer les déficits d'exploitation sur le résultat imposable.

Il reste cependant que la possibilité d'imputer les déficits sur le résultat imposable rendait fiscalement intéressant pour des contribuables métropolitains d'investir dans des projets économiquement non viables outre-mer<sup>1</sup>. **Avec la suppression de la « double défiscalisation », l'intérêt d'investir a diminué et un « tri » s'est naturellement opéré entre les projets défiscalisés présentant un réel intérêt pour l'économie locale et les projets défiscalisés dont la vocation était principalement de permettre d'alléger la pression fiscale des contribuables métropolitains.** Selon les explications apportées à votre rapporteur par le ministère de l'économie et des finances, *« la suppression de la « double défiscalisation » à l'impôt sur le revenu a permis de mettre fin aux montages les plus agressifs fiscalement et les plus contestables juridiquement (mandats de gestion souvent dénaturés par des garanties excessives) »* .

Dans la plupart des secteurs d'activité, le montant des investissements agréés a progressivement retrouvé un niveau proche de celui de 1997, ce qui témoigne d'une réorganisation et d'une professionnalisation des entreprises locales (transport, pêche, bâtiment). En revanche, certains secteurs d'activité ne se sont jamais relevés du choc de 1998, le logement mais surtout le secteur du tourisme et de la plaisance. Le secteur de l'hôtellerie retrouve en 2001 un niveau intermédiaire entre celui de 1997 et celui des années qui ont suivi.

Pour le ministère de l'économie et des finances, *« la diminution de l'aide fiscale (...) a conduit soit à une plus grande sélectivité dans le choix des projets les plus rentables, même si cette sélectivité a été « sévère » dans certains secteurs (plaisance, hôtellerie), soit à un recours accru aux aides directes »*.

---

<sup>1</sup> L'un des interlocuteurs de votre rapporteur a illustré ce phénomène en donnant l'exemple de bateaux « qui faisaient des ronds dans l'eau ».

## 2. L'impact des projets exceptionnels

L'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances pour 2001, réputées moins favorables que le régime précédent en termes d'avantage fiscal, s'est traduite, comme en 1998, par une baisse du nombre de demandes d'agrément et par une baisse du montant des investissements pour lesquels l'agrément est demandé. Pourtant, en 2001, le nombre d'agréments accordés a progressé par rapport à 2000, de même que le montant des investissements agréés (en hausse de 80 %).

Cette évolution s'explique par **la forte sensibilité du montant total des investissements agréés aux « projets exceptionnels » de montant très élevé**. Ainsi, en 2001, 88 % de l'augmentation de 545 millions d'euros<sup>1</sup> du montant des investissements agréés est due à seulement trois secteurs d'activité, l'industrie (+ 232 millions d'euros), l'hôtellerie (+ 125 millions d'euros) et les transports (+ 121 millions d'euros).

Les augmentations constatées dans ces différents secteurs ne traduisent plutôt la réalisation de quelques projets importants qu'une dynamique d'ensemble. L'augmentation constatée dans le secteur des transports s'explique essentiellement par l'agrément d'un projet d'acquisition de deux Airbus en Nouvelle Calédonie tandis que, pour l'industrie, l'augmentation résulte de l'agrément d'une usine de nickel, en Nouvelle-Calédonie également.

Pour l'hôtellerie, en revanche, une dynamique d'ensemble du secteur est constatée, mais elle est limitée à la seule Polynésie (qui concentre 83 % de l'augmentation), où plusieurs projets de construction et de rénovation d'hôtels ont été agréés.

A plus petite échelle, l'impact des projets exceptionnels est également constaté dans des secteurs dans lesquels le nombre de dossiers agréé est généralement faible (cette faiblesse s'expliquant d'ailleurs plutôt par le petit nombre de demandes enregistrées que par une grande sélectivité de l'administration fiscale). Il en va ainsi des services publics industriels et commerciaux et de l'audiovisuel, pour lequel l'augmentation importante entre 2000 et 2001 s'explique essentiellement par trois projets réalisés en Guadeloupe par des projets de télévision câblées.

L'analyse des données « corrigées », retracées dans le tableau ci-dessous, permet de mettre en évidence l'impact des projets exceptionnels. Il apparaît ainsi que, **lorsqu'on ne tient pas compte des projets exceptionnels, l'augmentation des volumes agréés entre 2000 et 2001 n'est plus de 80 % mais de 21 %**.

---

<sup>1</sup> Le montant de l'augmentation des investissements agréés en entre 2000 et 2001 est supérieur au montant total des investissements agréés en 1999.

**Evolution des agréments accordés dans les secteurs éligibles (données corrigées)**
*(en nombre et en millions d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Hôtellerie</b>						
en nombre de dossiers	20	24	13	19	9	27
en montant	147,6	301,9	56,4	120,0	36,0	161,0
<i>montant moyen</i>	7,4	12,6	4,3	6,3	4,0	6,0
<b>Tourisme/plaisance</b>						
en nombre de dossiers	225	133	49	54	39	45
en montant	135,7	81,1	47,0	43,3	49,6	68,4
<i>montant moyen</i>	0,6	0,6	1,0	0,8	1,3	1,5
<b>Transport</b>						
en nombre de dossiers	180	203	221	245	236	229
en montant	192,4	206,4	118,9	183,6	178,7	113,9
<i>montant moyen</i>	1,1	1,0	0,5	0,7	0,8	0,5
<b>Audiovisuel</b>						
en nombre de dossiers	17	6	8	3	9	6
en montant	26,2	3,2	3,2	1,1	12,5	27,2
<i>montant moyen</i>	1,5	0,5	0,4	0,4	1,4	4,5
<b>Industrie</b>						
en nombre de dossiers	4	3	16	80	80	81
en montant	4,7	14,9	66,6	85,7	124,6	83,2
<i>montant moyen</i>	1,2	5,0	4,2	1,1	1,6	1,0
<b>Pêche</b>						
en nombre de dossiers	3	-	5	11	17	12
en montant	6,1	-	1,7	14,5	30,0	35,5
<i>montant moyen</i>	2,0		0,3	1,3	1,8	3,0
<b>Agriculture</b>						
en nombre de dossiers	-	-	-	16	1	12
en montant	-	-	-	5,3	0,7	5,7
<i>montant moyen</i>				0,3	0,7	0,5
<b>Energies nouvelles</b>						
en nombre de dossiers	12	9	7	8	14	19
en montant	57,9	31,3	41,3	64,2	70,7	60,0
<i>montant moyen</i>	4,8	3,5	5,9	8,0	5,1	3,2
<b>Concessions SPIC</b>						
en nombre de dossiers	4	3	3	2	-	4
en montant	3,5	8,1	60,1	25,8	-	19,7
<i>montant moyen</i>	0,9	2,7	20,0	12,9		4,9
<b>Entreprise en difficulté</b>						
en nombre de dossiers	1,0	-	2,0	1,0	-	1,0
en montant	3,1	-	0,9	0,5	-	1,3
<i>montant moyen</i>	3,1		0,5	0,5		1,3
<b>Logement</b>						
en nombre de dossiers	3	15	3	10	10	11
en montant	-	11,9	11,3	3,7	4,6	15,2
<i>montant moyen</i>	-	0,8	3,8	0,4	0,5	1,4

<b>Bâtiment</b>						
en nombre de dossiers	3	-	1	29	19	24
en montant	21,8	-	8,4	19,5	10,1	36,7
<i>montant moyen</i>	7,3		8,4	0,7	0,5	1,5
<b>Services informatiques</b>						
en nombre de dossiers						3
en montant						1,1
<i>montant moyen</i>						0,4
<b>Artisanat</b>						
en nombre de dossiers						3
en montant						0,7
<i>montant moyen</i>						0,2
<b>Maintenance</b>						
en nombre de dossiers						2
en montant						1,0
<i>montant moyen</i>						0,5
<b>Total</b>						
en nombre de dossiers	472	396	328	462	433	467
en montant	599,0	658,7	415,7	566,9	517,4	627,8
<i>montant moyen</i>	1,3	1,7	1,3	1,2	1,2	1,3

#### IV. LA RÉPARTITION ENTRE LES ENTREPRISES

##### A. LA RÉPARTITION PAR MONTANT D'INVESTISSEMENTS

Le tableau ci-dessous fournit une ventilation par montant d'investissements des agréments délivrés en 2000 et en 2001 par les services fiscaux déconcentrés et par le ministre du budget :

Ventilation des agréments délivrés en 2000 et en 2001 en montant d'investissements

	2000	Part en % dans le total 2000	2001	Part en % dans le total 2001
Moins de 150 000 euros	113	25,5	118	24,6
150 à 200 000 euros	49	11,0	45	9,4
200 à 300 000 euros	69	15,5	54	11,3
300 à 450 000 euros	43	9,7	49	10,2
450 à 760 000 euros	53	11,9	50	10,4
760 à 1 000 000 euros	23	5,2	41	8,6
Plus de 1 000 000 d'euros	94	21,2	122	25,5
Total	444	100,0	479	100,0

: ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il ressort que, en 2000 et en 2001, **environ la moitié des agréments délivrés concernait soit les très petits projets (moins de 150.000 euros), soit les « gros » projets (plus de 1.000.000 d'euros).**

Ce constat peut surprendre sachant que le code général des impôts prévoit que les investissements de moins de 150.000 euros sont dispensés d'agrément dès lors qu'ils sont réalisés par des entreprises implantées outre-mer depuis plus de deux ans.

Cette situation s'explique par le fait que, lorsqu'ils sont réalisés dans le cadre d'un montage « externalisé », les investissements sont tous soumis à l'agrément dès lors que la SNC qui les « porte » réalise un montant total d'investissement supérieur à 300.000 euros.

En partant du constat que les entreprises de plus de 20 salariés ne représentent que 2 % des entreprises implantées outre-mer, et en faisant l'hypothèse que les investissements de plus de un million d'euros ne sont réalisés que par des entreprises de taille importante, le tableau ci-dessus confirme que les agréments bénéficient en priorité aux plus grosses entreprises.

#### ***B. LES AGRÉMENTS EN PROPORTION DU NOMBRE TOTAL D'ENTREPRISES***

Le tableau ci-dessous compare le nombre d'agréments accordés en 2000 au nombre total d'entreprises exerçant leur activité outre-mer en 2000 (hors Saint-Pierre-et-Miquelon) :

	<b>Entreprises en 2000</b>	<b>Agréments délivrés en 2000</b>	<b>Nombre d'agréments en % du nombre d'entreprises</b>
Guadeloupe	37 384	63	0,2
Martinique	24 644	186	0,8
Guyane	6 907	42	0,6
Réunion	23 768	102	0,4
Mayotte	4 843	3	0,1
Polynésie	31 225	25	0,1
Nouvelle-Calédonie	41 144	12	0,0
<b>Total</b>	<b>169 915</b>	<b>433</b>	<b>0,3</b>

Il confirme que les agréments bénéficient à un très petit nombre d'entreprises. Aucune donnée ne permet d'évaluer la proportion d'entreprises bénéficiant de la défiscalisation « hors agrément ».

## **CINQUIÈME PARTIE : DONNER UN NOUVEAU SOUFFLE À L'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT**

Les règles législatives qui régissent la défiscalisation outre-mer ont été modifiées par sept lois de finances depuis 1992. Faut-il, moins de deux ans après l'entrée en vigueur d'une réforme de grande ampleur et dont les effets ne peuvent pas encore être mesurés avec une grande fiabilité, faire à nouveau évoluer le régime juridique de la défiscalisation ?

Sans doute au détriment de l'objectif de stabilité de la norme fiscale, le présent rapport propose de faire à nouveau évoluer la loi afin de mieux permettre à la défiscalisation de remplir son objectif : réduire le coût des investissements pour les entreprises implantées outre-mer.

Les propositions formulées ci-dessous se limitent au dispositif d'aide fiscale à l'investissement des entreprises. Elles ne concernent pas la défiscalisation dans le secteur du logement et la défiscalisation des souscriptions de parts de sociétés implantées outre-mer.

### **I. AMÉLIORER LA PROCÉDURE D'ÉCHANGE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LA COMMISSION EUROPÉENNE**

#### ***A. UNE QUESTION GÉNÉRALE : LA GOUVERNEMENT DOIT-IL NOTIFIER À LA COMMISSION EUROPÉENNE LES DISPOSITIFS LÉGISLATIFS PRÉVOYANT DES AIDES AUX ENTREPRISES AVANT OU APRÈS LEUR EXAMEN PAR LE PARLEMENT ?***

Le droit communautaire en matière d'aides d'Etat est très strict. Aucune disposition législative ou réglementaire relative aux aides aux entreprises ne peut entrer en vigueur sur le territoire d'un Etat membre avant d'avoir été approuvée par la Commission européenne.

Le dispositif issu de la loi de finances pour 2001 n'a été approuvé par la Commission qu'en novembre 2001. Pendant les onze premiers mois de l'année, le régime juridique applicable à la défiscalisation a donc été pour le moins fragile.

Compte tenu de l'incompatibilité entre, d'une part, les contraintes du calendrier gouvernemental et parlementaire et, d'autre part, le mode de fonctionnement de la Commission européenne, il semble illusoire de souhaiter que les projets de loi ne soient déposés sur le bureau de l'une ou l'autre

assemblée qu'une fois l'avis des autorités communautaires connus, même si ce système serait juridiquement le plus rigoureux, et qu'il a d'ailleurs été pratiqué par le passé<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat, lorsque des dispositions non encore approuvées par la Commission lui sont soumises, refuse d'ailleurs de les examiner et décide de les « disjoindre » jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée.

Plusieurs fonctionnaires de l'Etat rencontrés par votre rapporteur ont fait valoir que l'exigence de l'« avis préalable » de la Commission européenne aurait pour effet de priver le Parlement de son droit d'amendement puisque toute modification du texte initialement approuvé par la Commission devrait faire l'objet d'une nouvelle procédure de notification. Cette analyse mérite d'être nuancée.

**Il n'est pas souhaitable que le Parlement délibère en faisant abstraction du droit communautaire.** Plusieurs dispositions adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2001 ayant été déclarées par la Commission contraires au droit communautaire, le droit appliqué aujourd'hui diffère sur ces points du texte du code général des impôts. Par exemple, la loi prévoit que le taux de crédit d'impôt accordé en Guyane aux contribuables de l'impôt sur le revenu s'élève à 60 %. Pourtant, la Commission n'a approuvé le dispositif issu de la loi de finances pour 2001 qu'à la condition que, dans le secteur agricole, le crédit d'impôt soit plafonné à 50 % du montant de l'investissement.

Aucun projet de loi n'a été déposé, depuis que la Commission a rendu son avis en novembre 2001, en vue de mettre la loi en conformité avec le droit communautaire.

La pratique du pouvoir exécutif en matière de notification aux autorités communautaires doit évoluer. Une **procédure pragmatique**, respectueuse des droits du Parlement et des contraintes gouvernementales pourrait prendre la forme suivante :

- le gouvernement devrait, très en amont du dépôt de ses projets de loi, entamer des discussions informelles avec les services de la Commission européenne de manière à se faire une idée de la marge de manœuvre dont il dispose pour faire évoluer le droit national.

Cette marge de manœuvre serait progressivement affinée à mesure que les projets du gouvernement se préciseraient. Votre rapporteur a constaté lors de son déplacement à la Commission européenne le désir des services de la Commission d'entretenir un dialogue permanent et informel avec les services de l'Etat, de manière à pouvoir réduire le plus possible les délais d'instruction lorsque la notification devient officielle (la notification officielle

---

<sup>1</sup> Lors de son examen du projet de loi relatif au pacte de relance pour la ville, le Parlement disposait de l'avis de la Commission européenne sur le projet du gouvernement.

pouvant intervenir à la date d'examen du projet de loi par le Conseil des ministres) ;

- le gouvernement devrait fournir au Parlement l'état des règles de droit communautaire auxquelles le texte promulgué ne pourra pas déroger, sans pour autant renoncer à mener une négociation active avec la Commission ;

- le gouvernement devrait informer la Commission des dates d'examen de son projet par le Parlement, de manière à ce que cette dernière puisse être en mesure d'examiner dans des délais très brefs les modifications apportées au texte par les amendements adoptés par la représentation nationale. S'agissant de la loi de finances pour 2001, certaines modifications apportées par le Parlement n'avaient pas été notifiées à la Commission.

**Le gouvernement aurait pourtant tout avantage à ne pas déconnecter ses discussions avec la Commission de l'examen parlementaire du texte**, le poids de la volonté exprimée par la représentation nationale pouvant se révéler un argument important dans le cadre de la discussion ;

- parallèlement, il est **indispensable que les parlementaires, les rapporteurs en particulier, entretiennent un contact direct avec la Commission**, de manière à se rendre compte par eux-mêmes de la compatibilité de leurs préconisations avec le droit communautaire. Par le passé, il a malheureusement été constaté que des initiatives parlementaires aient été découragées en invoquant une non conformité non fondée avec le droit communautaire ;

- lorsqu'une disposition fiscale adoptée par le Parlement et inscrite dans la loi serait déclarée contraire au droit communautaire, le gouvernement devraient prendre l'engagement de proposer la mise en conformité du droit national avec le droit communautaire dans la **prochaine loi de finances**.

***B. UNE QUESTION URGENTE : PRÉVOIR LA SUSPENSION DU DÉLAI DE TROIS MOIS LORSQU'UNE DEMANDE D'AGRÉMENT EST SOUMISE À L'AVIS DES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES***

La Commission européenne a conditionné son approbation des dispositions de la loi de finances pour 2001 à la notification par le gouvernement de certaines demandes individuelles d'agrément.

La réponse de la Commission n'est soumise à aucune condition de délai. En revanche, le ministre du budget doit répondre dans les trois mois de la demande. Passé ce délai, l'agrément serait tacitement accordé en droit

français mais n'en serait pas moins contraire au droit communautaire jusqu'à l'obtention de l'avis favorable de la Commission.

Afin d'éviter de mettre en contradiction le droit français et le droit communautaire, la **suspension du délai de trois mois entre la date de notification à la Commission et la date de réception de son avis doit être envisagée**. Le gouvernement pourrait ultérieurement prendre contact avec la Commission européenne de manière à déterminer les conditions dans lesquelles son avis pourrait intervenir dans les délais les plus courts possibles.

## II. REDÉFINIR LE PÉRIMÈTRE DE LA DÉFISCALISATION

### *A. ÉTENDRE LE BÉNÉFICE DE LA DÉFISCALISATION À L'ENSEMBLE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ, EN PRÉVOYANT DES EXCEPTIONS*

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer est aujourd'hui réservée aux entreprises exerçant leur activité dans les secteurs d'activité dits « éligibles », excluant ainsi potentiellement du soutien fiscal des investissements porteurs de développement économique mais réalisés dans des secteurs d'activité jugés non prioritaires par le législateur.

Votre rapporteur suggère de modifier le droit actuel sur ce point en s'inspirant de la démarche retenue par le Sénat, et en particulier son rapporteur au nom de la commission spéciale notre collègue Paul Girod, à l'occasion de l'examen de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et d'inverser la logique qui a prévalu jusqu'ici en considérant que **l'ensemble des secteurs d'activité peuvent bénéficier de la défiscalisation, à l'exception de ceux exclus expressément exclus par le législateur**.

Les secteurs exclus du champ de la défiscalisation le seraient pour des raisons économiques (le commerce par exemple, qui fonctionne essentiellement à partir d'importations, donc n'encourage pas la production locale), fiscales (le secteur de la plaisance par exemple, qui a donné lieu à de nombreux abus par le passé) ou de droit communautaire.

Outre-mer, le droit communautaire a cependant moins pour effet d'interdire les aides à certains secteurs d'activité que de soumettre certains d'entre eux à un examen renforcé de la part de la Commission (sidérurgie, construction navale, fibres synthétiques, automobile, transports, agriculture, pêche).

Les conséquences budgétaires d'une généralisation de l'éligibilité à l'aide fiscale à l'investissement devraient rester modestes, les secteurs aujourd'hui éligibles étant les principaux secteurs d'activité dans lesquels les entreprises implantées outre-mer exercent leur activité.

***B. MODULER LE TAUX DE L'AVANTAGE FISCAL EN FONCTION DES SPÉCIFICITÉS DES DIFFÉRENTS SECTEURS D'ACTIVITÉ***

En s'inspirant une fois encore de la logique initiée par le Sénat et finalement retenue par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, **l'intensité de l'aide fiscale à l'investissement devrait être modulée selon les secteurs d'activité**. La modulation serait limitée aux investissements réalisés par les contribuables de l'impôt sur le revenu, puisque, dans le système de déduction du bénéfice imposable applicable aux investissements réalisés par les contribuables de l'impôt sur les sociétés, 100 % du montant de l'investissement sont déduit (il n'est par conséquent pas possible d'aller au delà) :

- le taux actuel de 50 % (ou 60 % en Guyane, à Mayotte, à Saint - Pierre-et-Miquelon) deviendrait le **taux « normal »**, applicables à la plupart des secteurs d'activité ;

- dans les secteurs d'activité jugés prioritaires, le taux serait relevé dans la limite autorisée par le droit communautaire (pour les petites moyennes entreprises, 75 % au plus du coût des investissements peuvent être financés par des subventions publiques, ce taux tombant à 65 % pour les grandes entreprises). Plus le taux de la réduction d'impôt est élevé, moins les entreprises qui en bénéficient peuvent faire appel à d'autres subventions publiques ;

Les secteurs qui seraient concernés par ce **taux « majoré »** seraient les secteurs à la fois essentiels au développement économique de l'outre-mer et dans lesquels les entreprises connaissent aujourd'hui des difficultés importantes. Il en est notamment ainsi du secteur de l'hôtellerie ou des travaux de rénovation d'hôtel.

L'éligibilité aux taux majorés des investissements tendant à la réalisation d'infrastructures liées à l'exploitation de services publics industriels et commerciaux pourrait également être envisagée. Aujourd'hui, l'octroi d'avantages fiscaux à ce secteur d'activité est très encadré car, selon une idée très répandue, le financement de tels équipements relèverait des subventions directes des administrations publiques plutôt que de l'aide fiscale. Les besoins constatés outre-mer dans ce domaine étant énormes et les subventions peu importantes, peut-être est-il temps d'ouvrir la voie à un financement par l'aide fiscale. L'impact budgétaire d'un tel revirement de doctrine pourrait toutefois être important ;

- dans certains secteurs, les taux fixés par la loi seraient plafonnés au niveau jugé acceptable par la commission européenne. Un **taux « minoré »** s'appliquerait par exemple à l'agriculture en Guyane, pour laquelle la Commission a estimé que l'intensité de l'aide fiscale ne pouvait aller au delà de 50 %.

***C. CONFIER AU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER LA DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ***

Dans l'hypothèse d'une généralisation de l'éligibilité à l'aide fiscale à l'investissement, les problèmes rencontrés aujourd'hui dans la définition du périmètre de certains secteurs ne disparaîtraient pas pour autant, compte tenu de l'exclusion de certains secteurs. Les problèmes ne résideraient alors plus dans la fixation du périmètre des secteurs éligibles mais dans la détermination de celui des secteurs non éligibles.

Actuellement, les informations recueillies par votre rapporteur laissent entendre que la définition du périmètre des secteurs éligibles appartient de fait au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les avis rendus dans le cadre des demandes d'agrément par le ministère de l'outre-mer étant presque toujours favorables.

Le ministère de l'outre-mer paraît pourtant mieux outillé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour se prononcer sur les aspects socio-économiques de la défiscalisation, la compétence de ce dernier étant en revanche incontestable dans le domaine de l'analyse fiscale et financière des demandes d'agrément.

**Soumettre la détermination de l'appartenance d'un projet d'investissement à un secteur d'activité économique à la décision du ministre de l'outre-mer permettrait à la fois de mettre à profit l'expertise économique des services de ce ministère et de responsabiliser ces derniers dans leur examen des demandes d'agrément.**

### III. RETROUVER L'ÉQUILIBRE DU FINANCEMENT DES MONTAGES « EXTERNALISÉS »

#### *A. RAPPEL : LES OBJECTIFS DE LA DÉFISCALISATION ET LES CONSÉQUENCES DE LA SITUATION ACTUELLE*

L'efficacité du dispositif d'aide fiscale « externalisée » à l'investissement repose sur le respect de trois conditions :

- il doit permettre de sélectionner les investissements les plus porteurs de développement économique ;
- il doit permettre d'abaisser le coût de ces investissements pour les entreprises locales ;
- il doit permettre d'attirer l'épargne vers le financement de ces investissements.

Le respect de la première condition est assuré par l'existence de la procédure de l'agrément, qui permet une sélection administrative des projets aidés. Pour les projets qui échappent à l'agrément, on suppose que le jeu du marché permet d'aboutir à une sélectivité suffisante.

La deuxième condition est systématiquement respectée depuis l'inscription dans la loi de l'obligation légale de rétrocéder une fraction significative de l'avantage fiscal à l'opérateur local. Le jeu du marché permet d'ailleurs, pour les « gros » projets en particulier, de rétrocéder aux entreprises locales une fraction plus importante que celle jugée suffisante par le législateur.

En revanche, l'application des règles issues de la loi de finances pour 2001 ne permet plus d'orienter efficacement l'épargne vers le financement des investissements prioritaires.

Pour les « petits » projets, le niveau actuel du taux de rétrocession prévu par la loi (60 % pour les montages réalisés dans le cadre de l'impôt sur le revenu) n'est plus de nature, compte tenu de la nécessité d'offrir une rémunération intéressante aux investisseurs, à assurer la rentabilité des cabinets d'ingénierie financière. Par conséquent, le financement des « petits » projets et des projets situés dans des zones « à risque » n'est plus proposé aux investisseurs.

Pour les projets les plus importants, en particulier pour le financement des hôtels, la combinaison d'une part des règles relatives à l'appel public à l'épargne qui plafonnent le montant des investisseurs à quatre-vingt-dix-neuf et, d'autre part, le plafonnement des sommes « défiscalisables » par un même

investisseur à la moitié de son impôt dû rend très délicate la constitution du tour de table permettant de financer un investissement (les cabinets d'ingénierie financière étant obligés de trouver des investisseurs dont le montant d'impôt dû est de plus en plus élevé).

### **B. RELEVER LE PLAFOND DE LA DÉDUCTIBILITÉ, VOIRE DÉPLAFONNER**

Le plafonnement de l'avantage fiscal consenti par les dispositions de l'article 199 *undecies* B à un même contribuable a plusieurs conséquences :

- il pénalise le financement des « gros » projets hôteliers<sup>1</sup> ;
- il réduit le volume d'épargne disponible pour financer les investissements outre-mer, concentrant ainsi les financements vers les projets les moins risqués et offrant la rentabilité la plus forte.

Or, le développement le développement de l'industrie hôtelière et le soutien des petites entreprises, indispensables au développement de l'outre-mer, comptent parmi les objectifs principaux de la politique de soutien fiscal à l'investissement.

**Les effets économiques du plafonnement se révélant contre-productifs, son relèvement, voire sa suppression, s'impose.**

Le relèvement du plafond serait-il susceptible de se traduire par une augmentation du coût pour l'Etat de la défiscalisation ? En théorie, cela ne devrait pas être le cas car le volume d'investissements défiscalisés chaque année ne dépend pas de l'épargne disponible mais des besoins d'investissements exprimés par les entreprises ultramarines.

Cependant, en pratique, l'augmentation du volume d'épargne disponible pour financer la défiscalisation qui résulterait du relèvement du plafond se traduirait vraisemblablement par une réduction du niveau d'exigence des investisseurs en termes de rentabilité ou de sécurité des placements, si bien que certains projets d'investissements aujourd'hui exclus redeviendraient potentiellement « défiscalisables », entraînant une dépense fiscale supplémentaire.

**La contrepartie de l'augmentation de la dépense fiscale qui résulterait du relèvement du plafond devrait être le maintien d'un taux minimal de rétrocession de l'avantage fiscal aux opérateurs local, afin que la majoration de l'avantage fiscal accordé aux contribuables à hauts revenus**

---

<sup>1</sup> Voir A ci-dessus.

imposables s'accompagne, dans les mêmes proportions, d'une augmentation des montants rétrocédés aux opérateurs locaux.

### ***C. ENCOURAGER LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ET MUTUALISER LES RISQUES***

La situation de blocage à laquelle est aujourd'hui confrontée le financement des « petits » projets provient de l'impossibilité, pour les cabinets d'ingénierie financière, à la fois de rétrocéder 60 % de l'avantage fiscal à l'opérateur local, de fournir une rémunération intéressante aux investisseurs, de percevoir une commission et de faire face aux frais qu'implique la gestion de SNC (constitution de provisions, paiement de la taxe professionnelle, etc.).

Sachant que la rémunération des investisseurs ne peut être réduite plus qu'elle ne l'a été ces dernières années, et que les « monteurs » spécialisés dans les « petits » projets connaissent de graves difficultés financières illustrées par la disparition des cabinets qui n'avaient pas constitué de provisions suffisantes, le blocage ne peut être levé qu'en agissant sur deux facteurs : le taux de rétrocession<sup>1</sup> et la part des frais de gestion dans le montant de l'avantage fiscal.

Une part importante des frais de gestion étant constituée de **frais fixes**, leur part dans le total peut être réduite en favorisant la constitution de SNC de grande taille.

La constitution de telles structures est aujourd'hui possible mais se heurte à la **lourdeur de la procédure de demande d'agrément** (qui oblige une SNC réalisant la même année un montant d'investissement supérieur au seuil de l'agrément à obtenir un agrément pour chacun des investissements, indépendamment de leur montant individuel) : pour les petites opérations, le chef d'entreprise ultramarin a fréquemment besoin d'acquiescer dans des délais très brefs incompatibles avec la durée de trois mois (généralement prorogée) de l'instruction de la demande par les services fiscaux<sup>2</sup>. Par ailleurs, pour un cabinet d'ingénierie financière, l'arbitrage entre le temps passé à accomplir les démarches requises par la procédure d'agrément (études de marché, etc.) et le gain financier procuré par un investissement de faible montant le conduit souvent, lorsqu'il peut se le permettre, à renoncer à financer l'investissement.

**L'existence d'obstacles à la constitution de SNC de grande taille est d'autant plus dommageable que les avantages de cette formule sont nombreux :**

---

<sup>1</sup> Voir D ci-dessous.

<sup>2</sup> Certains interlocuteurs de votre rapporteur lui ont indiqué que les délais d'instruction des demandes d'agrément seraient moins longs si les effectifs des services chargés de l'instruction étaient plus importants.

- la baisse de la part relative des frais fixes permet d'accroître la rémunération des monteurs, redonnant ainsi aux projets les plus risqués une chance de trouver un financement par la défiscalisation ;

- en permettant d'accroître les marges des monteurs, les SNC de grande taille permettent à la concurrence entre cabinets de s'exercer, accroissant ainsi potentiellement les taux de rétrocession accordés aux opérateurs locaux ;

- le financement d'investissements diversifiés par une même SNC permet de mutualiser les risques supportés par les investisseurs, donc de permettre le financement de projets risqués sans pour autant mettre en péril la sécurité du placement.

Par conséquent, **plus les SNC sont de grande taille, plus le financement des investissements réalisés par les petites entreprises fragiles, qui constituent le cœur du tissu économique de l'outre-mer, est facilité.**

La constitution de telles SNC pourrait être encouragée **en précisant que le seuil de l'agrément s'apprécie non pas en fonction du montant d'investissements réalisés par une SNC au cours de l'année mais en fonction du programme d'investissement réalisé au cours de l'année par une même entreprise implantée outre-mer.** De cette façon, le financement des « petits » projets pourrait bénéficier de la réactivité nécessaire tandis que les projets plus importants resteraient soumis au contrôle administratif<sup>1</sup>.

#### **Les SNC « multiprojets » du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

Afin de faciliter la constitution de SNC de grande taille, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie propose depuis peu une solution différente de celle suggérée par votre rapporteur. Les caractéristiques de ces « SNC multiprojets » sont décrites dans un courrier adressé par le ministre à un cabinet d'ingénierie financière, reproduit ci-dessous :

*« Les structures concernées devront solliciter auprès de mes services un accord de principe sur la base d'une demande qui préciserait les modalités juridiques et financières type de réalisation des investissements. Cette demande constituerait le « cahier des charges » descriptif des projets envisagés. Ce document engagerait le cabinet de conseil à l'origine de la demande ainsi que la SNC qui devront se conformer aux modalités de réalisation présentées. Cette demande devra préciser :*

*« -l'identité de la structure concernée ;*

*« -la nature des investissements envisagés et leur objet (création, extension, renouvellement d'activité) ;*

*« -le prix de revient des investissements sur la base duquel la réduction d'impôt est demandée et les justificatifs correspondants (devis ou factures proforma ; un engagement des fournisseurs précisant l'absence des remises, rabais ou ristournes devra également être fourni) ;*

<sup>1</sup> Pour plus de détail sur cette proposition et sur les évolutions possibles de la procédure d'agrément, se reporter au IV ci-après.

<p>« -le schéma juridique retenu (les modèles d'actes devront être communiqués) ;</p> <p>« -le plan de financement (emprunts, subventions, TVA NPR, ...)</p> <p>« -les modalités du financement bancaire envisagé (montant, durée, taux, garanties) ;</p> <p>« -le montant de l'ensemble des frais de montage et des autres commissions liés aux projets ;</p> <p>« -le détail des sommes mises à la charge de l'exploitant au titre de la location et du rachat du bien ;</p> <p>« -les engagements et modalités de sortie de l'opération.</p> <p>« Le montant total des investissements réalisés par chaque SNC n'excédera pas 1,5 M€. Une même SNC ne réalisera des investissements que dans un seul département ou territoire d'outre-mer.</p> <p>« Dès lors que ces conditions sont réunies, les demandes présentées à l'agrément seront instruites globalement par l'administration dans le délai légal de trois mois, et feront l'objet d'un accord de principe à hauteur des investissements éligibles.</p> <p>« Une fois les investissements réalisés et les parts de la SNC acquises par les investisseurs, personnes physiques, un agrément proprement dit devra être sollicité au titre de chacun des projets « portés » par la structure qui seront individuellement analysés. A ces demandes d'agrément devront être joints, outre les éléments définitifs déjà sollicités à l'appui de l'accord de principe :</p> <p>« -la liste nominative des investisseurs ;</p> <p>« -éventuellement les autorisations permettant l'exploitation des biens.</p> <p>« L'ensemble de ces éléments sera analysé, sur la base du cahier des charges évoqué précédemment, à la lumière des conditions d'octroi de l'aide fiscale, des engagements communautaires et de l'avis du Ministre de l'outre-mer.</p> <p>« Afin d'expérimenter les modalités d'application de la procédure simplifiées ainsi définie et d'apporter, le cas échéant, les modifications nécessaires à son bon fonctionnement, le traitement de ces demandes d'agrément sera, jusqu'au 31 décembre 2003, effectué par le Bureau des Agréments.</p> <p>« Au terme de cette période d'expérimentation et sous réserve des autres conditions visées précédemment, les décisions d'agrément relatives à des investissements réalisés en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion, un bilan de cette procédure sera établi et les décisions pourront éventuellement être délivrées par le directeur des services fiscaux compétent. »</p>
---

#### **D. MAINTENIR UN TAUX DE RÉTROCESSION MINIMAL**

L'inscription dans la loi d'un taux de rétrocession de l'avantage fiscal à l'opérateur local constitue l'une des novations les plus importantes de la « loi Paul ». Elle marque la fin de l'une des principales sources d' « abus » constatés au cours des périodes antérieures, lorsqu'il a pu arriver que l'avantage fiscal lié à la réalisation d'un investissement outre-mer soit partagé en presque totalité entre l'investisseur métropolitain et le cabinet d'ingénierie financière, la réduction du coût de l'investissement pour l'opérateur local se révélant d'un montant très faible.

A mesure que les services fiscaux chargés de l'instruction des demandes d'agrément se sont professionnalisés, l'octroi des agréments a été conditionné à l'octroi à l'opérateur local de taux de rétrocession de plus en plus élevés. Pour les investissements non agréés, la liberté restait totale.

Avec l'introduction dans la loi d'un taux de rétrocession obligatoire, les « monteurs » spécialisés dans les investissements non agréés ont soudainement du adapter leurs commissions aux contraintes imposées depuis plusieurs années aux cabinets spécialisés dans les projets de montants plus importants.

Certains interlocuteurs de votre rapporteur ont considéré que les conséquences difficiles de ce changement sur certains cabinets ont permis d'éliminer du marché de la défiscalisation les cabinets à l'optique purement fiscale, et de ne garder que ceux qui tentent de concilier les intérêts de leurs clients ultramarins et de leurs investisseurs.

Il reste que le taux de rétrocession retenu par le législateur à partir du taux le plus fréquemment constaté pour les dossiers soumis à l'agrément s'est révélé manifestement trop élevé pour permettre l'équilibre financier des « montages » de faible montant.

**S'agissant d'un dispositif d'aide fiscale à l'investissement, il est légitime, voire indispensable, que la loi prévoit que plus de la moitié de la dépense fiscale supportée par l'Etat bénéficie aux entreprises ultramarine sous forme de réduction du montant de leurs investissements.** Les taux permettant de concilier l'impératif de rétrocession avec la viabilité financière des « montages externalisés » pourraient être :

**- 50 % pour les projets de moins de 450.000 euros pour lesquels les bénéficiaires de l'avantage fiscal sont des contribuables de l'impôt sur le revenu ;**

**- 60 % pour les projets de plus de 450.000 euros pour lesquels les bénéficiaires de l'avantage fiscal sont des contribuables de l'impôt sur le revenu ;**

**- 66 % pour les projets pour lesquels les bénéficiaires de l'avantage fiscal sont des contribuables de l'impôt sur les sociétés.**

## IV. REVOIR LE CHAMP ET LES PROCÉDURES DE DELIVRANCE DE L'AGRÉMENT

### A. UNIFIER LE SEUIL DE L'AGRÉMENT

Le montant d'investissements au delà duquel l'obligation d'obtenir un agrément s'impose varie aujourd'hui selon que l'agrément est réalisé dans un secteur « sensible » ou dans un secteur « non sensible »<sup>1</sup>, et selon que l'agrément est réalisé par un investisseur « professionnel » (participant à l'exploitation de l'entreprise) ou « non professionnel » (qui se contente d'investir dans une structure de type SNC). La distinction « professionnel »/« non professionnel » recoupe *grosso modo* la distinction entre la défiscalisation « en direct » et la défiscalisation « externalisée ».

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, environ 10 % des investissements défiscalisés seraient aujourd'hui réalisés directement par les entreprises ultramarines. Bien que la défiscalisation « en direct » doive être encouragée<sup>2</sup> car elle permet d'apporter aux entreprises locales une baisse plus importante du montant de leurs investissements, le maintien d'un seuil d'agrément distinct de celui applicables aux investissements « externalisés » ne se justifie plus aujourd'hui.

La distinction entre le seuil applicables aux investissements en direct et le seuil applicable aux investissements « externalisés » s'explique historiquement par la volonté, d'une part, d'alléger les contraintes imposées à ceux qui participent directement à l'exploitation des entreprises de l'outre-mer et, d'autre part, de mieux contrôler les conditions du partage de l'avantage fiscal entre monteurs, investisseurs métropolitains et opérateurs locaux.

Aujourd'hui, le marché de la défiscalisation est suffisamment concurrentiel pour que ce partage n'aboutisse ni à la spoliation des investisseurs, ni à celle des opérateurs locaux.

En revanche, **l'agrément reste utile, d'une part, pour évaluer la pertinence économique et sociale de la réalisation d'un investissement, et, d'autre part, pour mettre à jour des pratiques telles que la surfacturation.** Or, dans les deux cas, l'opportunité de la soumission à la procédure de l'agrément est la même quelle que soit la forme juridique du financement de l'investissement (« en direct » ou « externalisée »).

---

<sup>1</sup> Dès lors que, comme le propose votre rapporteur, le bénéfice de la défiscalisation serait étendu à l'ensemble des secteurs d'activité, la distinction entre secteurs sensibles et non sensibles devrait logiquement disparaître (à moins que l'ensemble des nouveaux secteurs soient considérés comme non sensible et que le « noyau dur des secteurs « sensibles » soit maintenu).

<sup>2</sup> Voir le E du V ci-après.

De même, la pertinence d'un contrôle administratif, en particulier lorsqu'il s'agit de vérifier la «moralité» du projet, est la même selon que l'investissement est réalisé dans un secteur dit «sensible» ou dans un secteur dit «non sensible». Il n'y a donc pas de raison d'exiger un agrément au premier franc pour les secteurs «sensibles» et un agrément à partir d'un seuil plus élevé pour les autres secteurs.

**Le montant au delà duquel un agrément est nécessaire mériterait donc d'être fixé de manière uniforme.** Il pourrait s'établir à **450.000 euros**. Ce nouveau seuil, qui correspond à environ 3 millions de francs, serait supérieur au seuil actuel applicable aux secteurs «sensibles», mais inférieur au seuil aujourd'hui applicable aux secteurs non sensibles (760.000 euros). L'objectif recherché à travers le choix, évidemment arbitraire, d'un seuil de 450.000 euros est à la fois d'exempter un nombre plus important de projets réalisés dans les secteurs sensibles afin de décharger les services fiscaux et de donner de la souplesse aux financements de «petits projets», tout en soumettant au contrôle administratif des projets dont le montant n'est pas négligeable et qui échappent aujourd'hui à tout contrôle.

**La fixation d'un seuil unique permettrait d'ailleurs d'améliorer la lisibilité des statistiques de l'agrément** tenues par l'administration fiscale et retracées chaque année dans le rapport au Parlement. Aujourd'hui, leur interprétation est troublée par l'impossibilité de définir la réalité qu'elles décrivent : elles comprennent à la fois l'ensemble des investissements réalisés dans les SNC qui réalisent plus de 300.000 euros d'investissement par an, l'ensemble des investissements de plus de 150.000 euros réalisés dans les secteurs «sensibles» (les investissements de moins de 150.000 euros étant soumis à l'agrément seulement s'ils sont réalisés par une SNC réalisant plus de 300.000 euros d'investissements par an), l'ensemble des investissements réalisés dans les secteurs non sensibles de plus de 760.000 euros (les investissements réalisés dans ces secteurs étant agréés seulement s'ils sont réalisés par les «grosses» SNC précitées). Un échantillon aussi hétérogène est peu susceptible de produire des résultats faciles à interpréter.

#### ***B. FAIRE PRIMER LA LOGIQUE ÉCONOMIQUE SUR LA LOGIQUE FISCALE POUR LA DÉFINITION DU SEUIL DE L'AGRÉMENT***

La loi prévoit que, dès lors qu'un investissement est financé par une SNC qui réalise plus 300.000 euros d'investissement par an, il doit être soumis à l'agrément quel que soit son montant.

Par conséquent, dans le droit actuel, un même investissement (d'un montant inférieur à 300.000 euros) échappe à l'agrément s'il est réalisé «en direct» par une entreprise locale ou par une SNC de moins de 300.000 euros d'investissements annuels, mais est soumis à l'agrément s'il est réalisé par une SNC de plus de 300.000 euros d'investissements annuels.

Ce dispositif est en décalage avec la logique qui a présidé à la mise en place de la procédure de l'agrément : l'agrément existe parce que l'Etat souhaite s'assurer que, pour les investissements supérieurs à un montant donné réalisés par des entreprises implantées outre-mer :

- l'avantage fiscal accordé constitue la contrepartie d'un projet utile au développement économique ;

- en cas de financement « externalisé », le montage est suffisamment protecteur des investisseurs et de l'opérateur local.

**Le « fait générateur » de la soumission à la procédure d'agrément étant la réalisation par une entreprise ultramarine d'un investissement d'un certain montant, il est difficilement compréhensible que la soumission à l'agrément de cet investissement dépende plus du schéma fiscal retenu (défiscalisation « en direct » ou « externalisée ») que de son montant.**

Ce choix du législateur s'expliquait par la volonté de **protéger les investisseurs**<sup>1</sup> qui investiraient des sommes importantes dans une « grosses » SNC, celle-ci ne finançant que des investissements d'un montant inférieur au seuil de l'agrément. En pareil cas, il était considéré que, si la fiabilité juridique des montages élaborés par le cabinet d'ingénierie financière était remise en cause et l'avantage fiscal repris, l'investisseur serait très lourdement pénalisé même si sa seule erreur aurait été de placer une confiance excessive dans la compétence de son monteur.

Cette précaution, très protectrice des investisseurs, se traduit en pratique par l'éviction du bénéfice de la défiscalisation des projets les plus petits et les plus risqués. Dès lors, une question se pose : **un retour à la logique initiale de l'agrément, qui consisterait à agréer des projets en fonction de leur montant et non en fonction du volume total d'investissement réalisé par la SNC qui les « porte », et qui permettrait de financer les projets les plus risqués et les plus petits, se traduirait-il par une prise de risque beaucoup plus élevée pour les investisseurs ?**

La réponse à cette question tient en deux points :

- aujourd'hui, lorsqu'ils trouvent des monteurs qui acceptent de les financer, les petits projets sont plutôt réalisés dans le cadre de « petites » SNC de façon à échapper à la lourdeur de la procédure de l'agrément, incompatible avec l'exigence de réactivité que demandent les petits projets. Ces « petites » SNC financent un nombre limité de projets, et comprennent peu d'investisseurs. Dès lors, en cas de reprise de l'avantage fiscal accordé à l'un des projets, les investisseurs encourent une perte importante (le risque étant

---

<sup>1</sup> Et, selon certains interlocuteurs de votre rapporteur, de permettre un contrôle administratif étroit sur les commissions perçues par les « monteurs ».

accru lorsque les mêmes investisseurs deviennent associés de plusieurs « petites » SNC) ;

- si une même SNC pouvait financer à la fois des projets agréés et des projets non agréés, elle financerait un montant plus élevé d'investissements (certains étant agréés, d'autres pas, en fonction de leur montant) et associerait un plus grand nombre d'investisseurs. Par conséquent, en cas de reprise de l'avantage fiscal associé à l'un des projets, **la perte serait mutualisée entre les différents investisseurs, réduisant ainsi leur risque** (le risque serait d'autant plus réduit que les monteurs chercheraient vraisemblablement à constituer des SNC « mixtes », comportant des projets agréés et des projets non agréés, de manière à offrir un placement rassurant à leurs investisseurs).

**L'appréciation du seuil de l'agrément doit donc s'analyser en fonction du montant des investissements réalisés par une SNC pour chacun de ses clients qui exploitent les équipements, et non au niveau du montant total d'investissement réalisé par la SNC.** Une même SNC devrait donc solliciter un agrément lorsqu'elle réalise un investissement dont le montant est supérieur au seuil, et s'abstenir lorsque le montant de l'investissement est inférieur au seuil.

La contrepartie de cette souplesse pourrait être, outre les effets positifs sur le financement des « petits » projets et des projets risqués outre-mer, un **renforcement des obligations déclaratives** des SNC qui réalisent chaque année un montant d'investissement supérieur au seuil de l'agrément. Il importe que l'administration connaisse mieux la nature des investissements réalisés par les SNC, pour des raisons de connaissance statistique de l'utilisation de la dépense fiscale liée à la défiscalisation mais aussi pour rester au fait des innovations constatées dans les schémas de financement retenus par les « monteurs »<sup>1</sup>.

Il pourrait être demandé aux SNC réalisant chaque année un montant d'investissements supérieur au seuil de l'agrément de transmettre à la fin de chaque exercice, pour chacun des investissements qu'elles ont réalisés et quel que soit le montant de ces investissements : l'objet de l'investissement ; l'identité de l'opérateur ultramarin bénéficiaire de l'investisseur ; le schéma de financement (nombre d'investisseurs, taux de rétrocession accordé à l'opérateur local, rentabilité offerte aux investisseurs, etc.). Afin de faciliter le traitement de ces informations par l'administration fiscale, les SNC devraient fournir ces informations classées par collectivité locale d'outre-mer et par secteur d'activité. Le non respect de ces obligations déclaratives pourrait entraîner le retrait total ou partiel de l'avantage fiscal correspondant aux investissements qui n'auraient pas été déclarés.

---

<sup>1</sup> Une partie des abus constatés antérieurement provenaient d'une mauvaise connaissance par l'administration fiscale des schémas financiers élaborés par les cabinets d'ingénierie financière.

### **Un nouvel équilibre pour l'agrément**

Une non-soumission à l'agrément des « petits » projets financés par des structures externalisées se traduirait pas un recul du contrôle administratif sur les investissements défiscalisés, même si les SNC étaient soumises à des obligations déclaratives supplémentaires. Un relèvement du seuil de l'agrément pour les investissements réalisés dans les secteurs « sensible » aurait les mêmes effets.

Cependant si, dans le même temps, le seuil de l'agrément applicable aux investissements réalisés dans les secteurs « non sensibles » était abaissé, comme le propose le présent rapport, il en résulterait un élargissement du champ du contrôle administratif.

**Les moyens humains de l'administration étant limités, et pour éviter un engorgement des services fiscaux, il est nécessaire de faire un choix: est-il plus utile de contrôler plus de « gros » projets réalisés dans les secteurs « non-sensibles » ou de continuer à contrôler l'ensemble des « petits » projets financés par des SNC et tous les projets de plus de 150.000 euros réalisés dans les secteurs sensibles ?**

Le dispositif proposé par le présent rapport pour la fixation du seuil de l'agrément aurait eu pour effet, s'il avait été appliqué en 2000 et en 2001<sup>1</sup> :

- d'exclure du champ de l'agrément 55 % à 60 % des investissements qui lui ont été soumis (dont environ la moitié correspondaient à des investissements de moins de 150.000 euros) ;

- d'inclure dans le champ de l'agrément tous les agréments réalisés « en direct » par des entreprises exerçant leur activité dans les secteurs « non sensibles » dont le montant était compris entre 450.000 euros et 760.000 euros (et dont le nombre est inconnu).

### **C. INTERROMPRE L'ÉVOLUTION VERS UN AGRÉMENT « DE DROIT »**

La jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que *« l'exigence d'un agrément confère seulement au ministre chargé du budget le pouvoir de s'assurer, conformément à l'objectif poursuivi par le législateur, que l'opération (...) en cause satisfait aux conditions fixées par la loi »*.

Le législateur, pour « aiguiller » le ministre du budget dans l'instruction des demandes d'agrément, a établi une liste de conditions à remplir pour prétendre à l'obtention d'un agrément afin de s'assurer que l'avantage fiscal bénéficie bien à des projets concourant au développement économique et social de l'outre-mer (intérêt économique, inscription dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement, création ou maintien d'emploi, protection des investisseurs et des tiers).

---

<sup>1</sup> Pour la répartition par montant des investissements agréés, se reporter au tableau du IV de la quatrième partie du présent rapport.

**Cette liste de conditions a pour objet d'orienter l'instruction de la demande par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, mais ne doit en aucun cas interdire à ces derniers d'examiner la conformité des demandes d'agrément à d'autres critères tels que la moralité fiscale ou l'absence de surfacturations.** Compte tenu de ses imperfections<sup>1</sup>, elle ne saurait être considérée comme une grille de critères appliqués uniformément à tous les dossiers de demandes d'agrément. Le critère de création d'emplois ne doit par exemple pas être retenu avec la même exigence pour des investissements dans le domaine du bâtiment et pour la réalisation d'infrastructures dans le domaine des services publics industriels et commerciaux.

L'inscription dans la loi par la loi de finances pour 2001 de l'obligation pour les demandeurs de prendre des engagements précis en termes de créations d'emploi porte en germe une possible évolution du système actuel, dans lequel le ministre du budget dispose d'une marge de manœuvre pour apprécier l'opportunité de subventionner un investissement, vers un régime d'agrément « de droit » dans lequel les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avaient pour seule tâche de vérifier le respect de certaines conditions et, selon les cas, d'accorder ou de refuser les agréments.

Paradoxalement, **le risque de dérive vers un agrément « de droit » s'agissant des conditions tenant à l'intérêt économique et social des investissements s'accompagne d'un mouvement dans l'autre sens s'agissant de l'appréciation des critères fiscaux** auxquels est conditionné le bénéfice de la défiscalisation. Ainsi, alors que la loi prévoit que le bénéfice de l'avantage fiscal est automatique dès lors que le taux de rétrocession de 60 % ou de 75 % est respecté, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie subordonnent parfois l'octroi de l'agrément à une modification du taux de rétrocession déterminé conjointement par l'opérateur et la SNC.

En matière de conditions d'octroi de l'agrément, **une application des textes conformes à l'intention du législateur constituerait la meilleure réforme possible**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dont les défauts ont été décrits au I du D du II de la première partie du présent rapport.

<sup>2</sup> A l'exception de l'intégration dans la liste fixée par la loi des conditions ajoutées par la commission européenne telles que, pour le secteur agricole, le respect des règles communautaires relatives à la viabilité des exploitations, à l'environnement et à l'hygiène et au bien être des animaux.

#### ***D. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES PROCÉDURES***

L'instruction des demandes d'agrément est organisée autour d'un pivot, le bureau des agréments du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, autour duquel gravitent de nombreux autres intervenants :

- l'administration centrale du ministère de l'outre-mer qui émet des avis après avoir consulté les préfetures et hauts commissariats, lesquels interrogent les services déconcentrés des autres ministères ;

- les services fiscaux déconcentrés qui instruisent les demandes d'agrément concernant les investissements d'un montant inférieur à 1,5 million d'euros et rendent leur décision après avoir consulté les services déconcentrés de l'Etat concernés ;

- les monteurs ou les entreprises qui déposent les demandes d'agrément et sont en contact avec l'administration fiscale pendant toute la période d'instruction.

**La transparence des échanges entre ces différents intervenants mériterait d'être améliorée, dans le but d'améliorer à la fois le climat des relations entre les différentes parties et l'efficacité de la circulation de l'information.** Dans ce cadre :

- les lettres de refus d'agrément pourraient être mieux motivées qu'elles ne le sont actuellement (même si, souvent, la fréquence des relations informelles entre les services fiscaux et les demandeurs d'agrément conduit ces derniers à connaître les raisons précises du refus) ;

- les services ayant participé à l'instruction du dossier de demande d'agrément devraient être informés de l'issue de la procédure et, le cas échéant, pouvoir se faire expliquer pourquoi leur avis n'a pas été suivi ;

- l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie devrait mieux organiser la diffusion de sa doctrine dans les services déconcentrés, afin d'harmoniser les pratiques. Un « guide » de l'instruction des demandes d'agrément pourrait être élaboré. Une messagerie électronique pourrait être mise en place pour recevoir les demandes d'éclaircissements formulées par les services déconcentrés.

## V. ASSOUPLIR LES CONDITIONS DANS LESQUELLES L'OPÉRATEUR LOCAL DOIT EXPLOITER LE BIEN AYANT OUVERT DROIT À L'AVANTAGE FISCAL

### *A. RAPPEL : LA REPRISE DE L'AVANTAGE FISCAL, UNE « ÉPÉE DE DAMOCLES » A L'ORIGINE DE NOMBREUX EFFETS PERVERS*

Une fois obtenu, l'avantage fiscal accordé aux entreprises qui investissent outre-mer dans les secteurs éligibles peut être repris. Les motifs de reprise sont nombreux : fourniture à l'administration fiscale d'informations erronées, défiscalisation d'un investissement en dehors des secteurs éligibles, non respect du taux de rétrocession, non respect (pour les projets agréés) des conditions d'octroi de l'agrément, etc. Mais le principal motif de reprise est le risque de défaillance de l'entreprise ultramarine qui exploite le bien (en cas de sinistre, faillite, ou de défaut de paiement).

Si l'entreprise avait défiscalisé son investissement « en direct », la cessation d'exploitation du bien la conduit à devoir acquitter l'impôt dont elle avait été dispensée, ainsi que les intérêts de retard.

Si l'investissement a été réalisé dans le cadre d'un schéma « externalisé », ce sont les investisseurs au sein de la SNC qui doivent acquitter l'impôt dont ils avaient été dispensés, ainsi que les intérêts de retard. Le risque encouru par les investisseurs est d'autant plus grand que la sanction est la conséquence de la gestion de l'opérateur local, sur laquelle ils n'ont aucune prise. L'apport « à fonds perdus » de l'investisseur (dont le montant correspond, dans les montages actuels réalisés dans le cadre de l'impôt sur le revenu, à un peu moins de 80 % du montant de son avantage fiscal<sup>1</sup>) est définitivement perdu.

Compte tenu des intérêts de retard, la sanction est paradoxalement d'autant plus lourde que l'investissement a été exploité longtemps.

Lorsque l'investissement a été réalisé « hors agrément », l'avantage fiscal est automatiquement repris en totalité. Lorsque l'investissement a été soumis à la procédure de l'agrément, l'agrément fait l'objet, en application des dispositions de l'article 1756 du code général des impôts, d'un retrait qui s'accompagne de la reprise totale ou partielle (la décision appartenant au ministre des finances) de l'avantage fiscal. Le risque de reprise décourage le financement des « petits » projets et des projets dans les zones « à risque ».

---

<sup>1</sup> Pour un investisseur contribuable de l'impôt sur le revenu, l'« équation » de la défiscalisation est à l'heure actuelle la suivante : pour un impôt dû de 100, la réduction d'impôt est de 50, l'apport à « fonds perdus » dans l'investissement est de 38 et le gain potentiel est d'environ 12 (réduisant ainsi le montant de sa cotisation d'impôt sur le revenu à 88). La perte potentielle est de 38 + les intérêts de retard sur la fraction de l'impôt qui n'a pas été acquittée à temps + le remboursement de l'impôt dispensé (50).

### ***B. FAVORISER LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT EN CAS DE DÉFAILLANCE DE L'OPÉRATEUR***

En cas de défaillance de l'opérateur, le législateur doit d'abord chercher à créer les conditions de la poursuite de l'exploitation du bien résultant de la réalisation de l'investissement, la sanction des investisseurs qui ont perdu le fondement de leur avantage fiscal n'intervenant qu'en dernier recours.

Le droit actuel permet la transmission du bien si les immobilisations en cause sont comprises dans un apport partiel d'actifs sous le bénéfice de l'article 210 B du code général des impôts ou si la société qui en est propriétaire fait l'objet d'une fusion placée sous le régime de l'article 210 A du code général des impôts, à la condition que la société bénéficiaire de l'apport, ou la société absorbante selon le cas, réponde aux conditions d'activité ouvrant droit à la défiscalisation de ses investissements et reprenne, sous les mêmes conditions ou sanctions, les engagements initialement pris s'agissant des conditions d'exploitation du bien.

En pratique, l'administration fiscale admet parfois la possibilité de reprise dans des conditions plus souples que celles prévues par la loi. Lorsque l'exploitant est propriétaire du bien, son avantage fiscal n'est pas repris s'il cède le bien à une entreprise répondant aux conditions d'éligibilité et qui s'engage à exploiter le bien pendant le délai restant à courir. Lorsque le bien est la propriété d'une SNC, l'avantage n'est pas repris si celle-ci trouve un nouveau locataire présentant les mêmes caractéristiques et souscrivant aux mêmes engagements.

La loi devrait prévoir **la possibilité, en cas de défaillance de l'opérateur local, de reprise du bien par une entreprise elle-même éligible à la défiscalisation afin qu'aucun avantage fiscal ne puisse être repris dès lors qu'un repreneur a pu être trouvé**, et qu'il répond aux critères d'éligibilité à l'aide fiscale à l'investissement. En cas de défaillance de l'opérateur, celui-ci ou, le cas échéant, la SNC, disposeraient d'un **délai d'un an pour trouver le repreneur**. En cas de non respect de ce délai, l'avantage fiscal serait repris.

Le délai de cinq ans pendant lequel l'investissement doit être exploité serait prorogé d'autant de mois que nécessite la recherche du repreneur.

Lorsque l'opérateur est propriétaire du bien, la loi pourrait s'inspirer des dispositions de l'article 199 *ter* D du code général des impôts, introduites à l'initiative du Sénat dans la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, selon lesquelles, en cas de transmission de l'investissement, la fraction du crédit d'impôt n'ayant pas encore été imputée est transférée au bénéficiaire de la transmission.

### ***C. UN NOUVEAU RÉGIME DE REPRISE DE L'AVANTAGE FISCAL***

En cas de cessation de l'exploitation du bien ayant fait l'objet d'un investissement défiscalisé, l'avantage fiscal est repris en totalité (quelle que soit la cause de la cessation d'exploitation, catastrophes naturelles comprises) pour les investissements non agréés et en tout ou partie pour les investissements agréés.

L'obligation d'exploiter le bien pendant cinq ans est la principale contrepartie de l'octroi de l'avantage fiscal. La lourdeur des sanctions encourues permet une sélectivité des investissements défiscalisés en excluant ceux réalisés par ou pour le compte d'entreprises dont la pérennité n'est pas assurée. La remise en cause de cet équilibre doit être exclue.

En revanche, une modification du régime des sanctions encourues en cas de non respect de l'obligation légale peut être envisagée, en particulier s'agissant des projets non agréés, pour lesquels la sanction est brutale et peut se révéler injuste, voire injustifiée.

Le **nouveau régime de sanctions** (qui interviendrait que si un repreneur n'a pu être trouvé<sup>1</sup>) pourrait s'articuler de la manière suivante :

- le cadre actuel (reprise totale pour les investissements non agréés et totale ou partielle pour les projets agréés) serait **inchangé pendant les trois premières années** de l'exploitation (la suppression de l'obligation d'acquitter les intérêts de retard pouvant être envisagée) ;

- un **régime spécifique** de sanction serait institué pour les cas de sinistres ou de catastrophe naturelle<sup>2</sup> ;

- la quatrième année d'exploitation du bien, la reprise serait de **50 %** de l'avantage fiscal pour les investissements non agréés et plafonnée à 50 % pour les investissements agréés (la suppression de l'obligation d'acquitter les intérêts de retard pouvant être envisagée) ;

---

<sup>1</sup> Se reporter au B ci-dessus

<sup>2</sup> Se reporter au D ci-après.

- la cinquième année, la reprise serait de **25 %** de l'avantage fiscal pour les investissements non agréés et plafonnée à 25 % pour les investissements agréés (la suppression de l'obligation d'acquitter les intérêts de retard pouvant être envisagée).

#### ***D. PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES DE CATASTROPHE NATURELLE***

La reprise de l'avantage fiscal est particulièrement injuste lorsque la défaillance de l'opérateur local résulte de la destruction totale ou partielle du bien par suite de catastrophe naturelle.

Lorsque la destruction concerne un investissement agréé, le montant de la reprise peut être modulé, mais il a été indiqué à votre rapporteur qu'un agrément avait été repris en totalité en pareil cas.

Lorsque l'investissement a été réalisé « hors agrément », la reprise de l'avantage fiscal est automatique et intégrale, même si l'opérateur local parvient à remplacer les biens détruits et s'engage à en continuer l'exploitation jusqu'au terme du délai de cinq ans.

**La loi pourrait utilement prévoir que l'avantage fiscal n'est pas repris lorsque la défaillance de l'opérateur résulte de la destruction totale ou partielle de l'investissement par suite de catastrophe naturelle ou de sinistre (incendie par exemple), dès lors que leur propriétaire s'engage à remplacer les biens détruits, à continuer de les exploiter ou à en transférer l'exploitation à une autre entreprise.**

Le propriétaire disposerait d'un délai dont la durée pourrait être déterminée par le ministre de l'outre-mer, en fonction du type d'équipement, de l'ampleur des dégradations subies et du degré de difficulté à trouver un éventuel repreneur.

#### ***E. ENCOURAGER LA DÉFISCALISATION « EN DIRECT » PAR LE REMBOURSEMENT ANTICIPÉ, MAIS PARTIEL, DU CRÉDIT D'IMPÔT***

La défiscalisation « en direct », c'est-à-dire réalisée directement par l'entreprise ultramarine, est la forme la plus avantageuse d'aide fiscale à l'investissement puisque la totalité de l'avantage fiscal vient réduire le coût de l'investissement, sans « pertes en ligne » au profit d'investisseurs et de cabinets d'ingénierie financière comme c'est le cas dans le cadre de financements « externalisés ».

Les obstacles à l'utilisation de cette formule par les entreprises ultramarines sont nombreux<sup>1</sup> et tiennent en particulier à la fois à l'absence de « base fiscale » des entreprises ultramarines, qui leur interdit d'imputer leur crédit d'impôt sur leur impôt dû, et à la faiblesse de leurs fonds propres et de leur trésorerie, qui les empêche d'autofinancer leurs investissements, leur interdit l'accès au crédit et, dans l'hypothèse où elles parviendraient néanmoins à réaliser l'investissement, les place dans une situation financière tendue dans l'attente du remboursement du crédit d'impôt au terme des cinq ans.

Ces obstacles au recours à la défiscalisation « en direct » pourrait être en partie levés en transposant au volet « impôt sur le revenu » de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer une faculté introduite dans la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, et consistant à offrir aux entreprises contribuables de l'impôt sur le revenu une « **préférence pour la liquidité** » : **les entreprises auraient le choix entre le remboursement intégral du crédit d'impôt au terme des cinq ans ou un remboursement anticipé, mais partiel, du crédit d'impôt à compter de la troisième année.**

Le montant du remboursement anticipé pourrait être plafonné à 40 % du montant total du crédit d'impôt, dans la limite de 700.000 euros.

## **VI. AMÉLIORER L'INFORMATION SUR LA DÉFISCALISATION, SON ÉVALUATION ET SON CONTRÔLE**

### ***A. PERMETTRE UNE MESURE PERTINENTE DU COÛT DES DIFFÉRENTES FORMES DE DÉFISCALISATION***

Si les dispositions législatives relatives à la défiscalisation outre-mer devaient être modifiées, une refonte à cette occasion du mode de recensement de la dépense fiscale serait particulièrement opportune.

Les difficultés pratiques auxquelles serait confrontée une volonté de mesurer la dépense fiscale par collectivité locale d'outre-mer ou par secteur d'activité sont réelles<sup>2</sup>.

Pour autant, il ne semble pas hors de portée, au besoin en **modifiant l'architecture des articles du code général des impôts**, de parvenir à distinguer, pour la mesure de la dépense fiscale :

<sup>1</sup> Ils sont détaillés dans le I de la deuxième partie du présent rapport.

<sup>2</sup> Elles ont été évoquées dans le II de la troisième partie du présent rapport.

- les investissements réalisés par des contribuables de l'impôt sur le revenu dans le secteur du logement ;
- les investissements réalisés par des contribuables de l'impôt sur les sociétés dans le secteur du logement ;
- les souscriptions de part de sociétés réalisées par des contribuables de l'impôt sur le revenu ;
- les souscriptions de parts de sociétés par des contribuables de l'impôt sur les sociétés ;
- les investissements dans les secteurs éligibles réalisés par des contribuables de l'impôt sur le revenu ;
- les investissements dans les secteurs défiscalisés réalisés par des contribuables de l'impôt sur les sociétés.

Pour mesurer la dépense fiscale de cette manière, il faudrait : scinder en deux la mesure 11 02 10 qui mesure le coût de l'application des dispositions de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts et qui englobe à la fois les investissements dans le secteur du logement et les souscriptions de parts de sociétés réalisés par des contribuables de l'impôt sur le revenu ; scinder en trois la mesure 32 01 13 qui mesure le coût de l'application des dispositions de l'article 217 *undecies* du code général des impôts et qui englobe le coût de la défiscalisation des investissements dans les secteurs éligibles, de la défiscalisation en application des règles spécifiques au secteur du logement et le coût des souscriptions de parts de sociétés par des contribuables de l'impôt sur les sociétés.

#### ***B. AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES INVESTISSEMENTS NON AGRÉÉS***

Dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, la Commission européenne a conditionné son approbation de la « loi Paul » à la soumission des entreprises ayant bénéficié de la défiscalisation pour la réalisation d'investissements échappant à l'agrément à des obligations déclaratives supplémentaires.

La définition de ces obligations supplémentaires, et les modalités de collecte de l'information qui seront mises en œuvre, pourraient à terme être étendues à l'ensemble des investissements non agréés de manière à améliorer la connaissance de ces investissements, au sujet desquels aucune information n'existe aujourd'hui.

**C. CONFIER AU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER L'ÉVALUATION A POSTERIORI DE L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA DÉFISCALISATION**

La perte de recettes résultant pour l'Etat en 2001 de l'application des différents dispositifs de défiscalisation outre-mer s'est établie à 525 millions d'euros, l'équivalent d'environ la moitié du budget du ministère de l'outre-mer.

Depuis le rapport du groupe de travail interministériel chargé d'établir le bilan de l'application du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer, rendu en 1998 et relatif aux investissements défiscalisés jusqu'en 1994, aucun document officiel n'a mesuré les effets de la défiscalisation sur les économies ultramarines.

**Il serait souhaitable que le ministère de l'outre-mer procède chaque année à une actualisation des travaux du groupe de travail de 1998, en s'inspirant de la méthodologie retenue à l'époque et en cherchant les voies d'une extension de son champ d'application** (le rapport de 1998, faute de données fiables, avait limité le champ de son étude à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion).

**D. DÉVELOPPER LES RELATIONS AVEC LES SERVICES FISCAUX DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

L'administration fiscale dispose aujourd'hui de peu de moyens de contrôler la réalité de l'exploitation des investissements défiscalisés en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer, la fiscalité y relevant de la compétence territoriale.

S'agissant de la Polynésie, l'article 5 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement, social et culturel de la Polynésie française prévoit que « *en matière de fiscalité, l'Etat apportera son concours technique à l'effort engagé en vue de moderniser les règles fiscales en vigueur dans le territoire. Il accroîtra le nombre des fonctionnaires détachés ou mis à disposition des services fiscaux et affectés au service des douanes du territoire.*

*L'Etat proposera d'autre part au territoire la conclusion d'une convention en vue de préciser les règles de territorialité de l'impôt et de prévenir la fraude fiscale.* » Cette convention n'a jamais été proposée, et a fortiori signée.

En Nouvelle-Calédonie, une clause d'assistance administrative est prévue par la convention fiscale, mais elle se heurte à des difficultés d'application.

Il en résulte une inégalité devant l'impôt entre les contribuables ayant investi dans la réalisation d'investissement dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et ceux ayant investi dans la réalisation d'investissements en Nouvelle-Calédonie ou dans un territoire d'outre-mer, les premiers encourant un risque de reprise de l'avantage fiscal en cas de défaillance de l'opérateur local plus élevé que les seconds.

La signature d'une **convention d'assistance administrative** avec la Polynésie et la définition de procédures de mise en œuvre de la convention avec la Nouvelle-calédonie permettraient d'améliorer le suivi et le contrôle des investissements réalisés en Nouvelle-calédonie et dans les territoires d'outre-mer.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi du mercredi 6 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'outre-mer**, sur le rapport de **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que le projet de loi de finances proposait de reconduire l'enveloppe dont disposait le ministère de l'outre-mer en 2002, et que cette enveloppe progressait de 1,5 % à structure constante.

Il a jugé que des changements intéressants semblaient se dessiner et a noté que, au sein des crédits d'intervention, les mesures nouvelles étaient financées par redéploiement et que les moyens nouveaux étaient principalement consacrés au financement de la politique du logement.

Le rapporteur spécial a relevé que la principale mesure nouvelle était la création du « passeport mobilité », qui consiste à accorder un billet d'avion par an aux étudiants originaires de l'outre-mer qui suivent des formations qui ne sont pas proposées par les universités locales et dont le coût est estimé à 17,5 millions d'euros par an.

Au sujet des reports, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a constaté que, chaque année, environ 20 % des crédits disponibles pour le budget de l'outre-mer étaient reportés sur l'exercice suivant, relativisant ainsi la portée de l'autorisation parlementaire.

Il a souligné que, en 2002, le gel républicain et les mesures de régulation budgétaire se traduiraient par le report sur 2003 d'au moins 15 % des crédits disponibles en 2002 et que les aides à l'emploi du fonds pour l'emploi des départements d'outre-mer (FEDOM) constituaient la principale source de reports de crédits. Il s'est déclaré préoccupé par le fait que ce sont les dispositifs d'aide à l'emploi marchand qui sont mal consommés, alors que les crédits des dispositifs d'aide au secteur non marchand, tels que les emplois-jeunes ou les contrats emploi-solidarité, sont consommés en totalité.

Le rapporteur spécial a constaté que les crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre étaient très faiblement consommés alors que les besoins sont immenses et que le projet de loi de finances proposait de réduire de manière importante la dotation du Fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM).

Il a jugé cette baisse préoccupante à deux titres, d'abord parce qu'il lui a paru curieux de réaliser des économies sur le chapitre d'investissement dont le taux de consommation est le plus élevé et, ensuite, parce que les crédits du FIDOM servent à financer des opérations inscrites dans le cadre des documents uniques de programmation (DOCUP).

Il a rappelé que les fonds structurels étaient désormais soumis à la règle du « dégageant d'office », selon laquelle les fonds débloqués par la Commission européenne qui n'auraient pas été dépensés dans les deux ans sont purement et simplement repris et que, en 2002, la Guadeloupe pourrait perdre environ 35 millions d'euros de fonds structurels, une somme qui représente par exemple deux fois le coût total du « passeport mobilité ».

Le rapporteur spécial a signalé une évolution positive en indiquant qu'à compter de 2003, la préfecture de la Martinique expérimenterait, comme un certain nombre de préfectures de métropole, la globalisation de ses moyens de fonctionnement. Il a rappelé que, en métropole, le bilan de cette pratique était très positif et s'accompagnait de la mise en œuvre d'indicateurs très précis de mesure des performances des préfectures.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a évoqué le coût, pour l'Etat, de la dépense fiscale liée non seulement à la défiscalisation, mais aussi aux divers avantages dont bénéficient les résidents de l'outre-mer en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée ou de taxe intérieure sur les produits pétroliers. Il a constaté que le coût pour l'Etat de l'abattement de 30 % sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu était de même ordre que les dépenses du ministère de l'outre-mer en faveur du logement.

En tenant compte des exonérations de charges sociales, le coût pour l'Etat de la dépense fiscale représentait deux fois et demie le budget du ministère de l'outre-mer, soit environ 2,5 milliards d'euros.

Le rapporteur spécial a évoqué l'octroi de mer, qui est un impôt sur les importations et les livraisons de marchandises et au titre duquel les conseils régionaux peuvent accorder des exonérations aux productions locales, à condition qu'elles soient approuvées par la Commission européenne.

Il a souligné que les autorisations actuelles arrivent à échéance le 31 décembre 2002, mais que la France avait obtenu une prorogation d'un an du dispositif et devrait proposer un nouveau régime en 2003.

Il a expliqué que l'octroi de mer était un impôt dont le régime était contraire aux principes du marché commun, mais que sa remise en cause aurait des conséquences désastreuses à la fois sur le tissu économique ultramarin et sur les ressources des collectivités locales.

Il a considéré qu'il fallait que la proposition de la France permette de justifier économiquement le maintien d'un impôt de ce type, tout en améliorant la transparence du dispositif, car la situation actuelle est très critiquée par la Commission européenne, qui peine à obtenir les informations qu'elle demande.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'une loi de programme était entrée en vigueur il y a deux ans, mais que le Gouvernement envisageait à nouveau de proposer au Parlement un texte sur l'outre-mer, qui devrait prévoir un aménagement des règles relatives à la défiscalisation et de nouvelles exonérations de charges sociales.

S'agissant de la continuité territoriale, il s'est félicité de la mise en œuvre, depuis le 1er septembre, du « passeport mobilité », mais a jugé que cette mesure ne suffirait pas à résoudre les problèmes de desserte aérienne dont souffre l'outre-mer. Il a rappelé que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne avaient accepté, au mois de juillet, la demande de la France de prendre en compte ces problèmes dans la définition des politiques communautaires en matière de transport et a indiqué que, lors de son déplacement à la Commission européenne en avril 2002, il avait constaté que la Commission était très « preneuse » de toutes les propositions, émanant du gouvernement mais aussi des collectivités locales d'outre-mer, dont la mise en œuvre permettrait l'amélioration de la continuité territoriale.

S'agissant de l'évaluation de la qualité de la dépense du ministère de l'outre-mer, il a évoqué la loi organique du 1er août 2001, dont la mise en œuvre va obliger les administrations à mettre au point des indicateurs de résultat et de performance, et a constaté que le ministère de l'outre-mer n'avait pas encore enclenché ce mouvement, que les indicateurs disponibles étaient limités aux seules aides à l'emploi et au logement, qui sont il est vrai les principaux domaines d'intervention du ministère, et qu'ils étaient surtout « mal calibrés » pour beaucoup d'entre eux, le ministère n'arrivant pas à trouver les renseignements qu'il cherche. Il s'est demandé s'il ne valait pas mieux changer d'indicateurs plutôt que de conserver des indicateurs pertinents en théorie, mais peu opérationnels en pratique.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est félicité que, pour la première fois depuis longtemps, l'analyse du projet de budget de l'outre-mer ne conduise pas à constater, de manière résignée, la progression de la part des dépenses d'assistance mais, au contraire, témoigne d'une volonté de redéploiement des crédits au profit de dépenses permettant d'améliorer la compétitivité de l'outre-mer.

Il a proposé à la commission d'adopter les crédits du ministère de l'outre-mer.

Répondant à une question de M. Jean Arhuis, président, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a confirmé que la situation de l'industrie touristique aux Antilles était très dégradée, car les départements français d'outre-mer ne compensaient pas leurs handicaps en matière de coût du travail par des prestations d'une qualité meilleure que celles offertes dans les îles environnantes.

Puis la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Puis la commission a entendu une communication de M. Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer, sur la défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer.

M. Roland du Luart a indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la « loi Pons » en 1986, sept lois de finances avaient modifié le régime de la défiscalisation, la dernière étant la loi de finances pour 2001, qui a remplacé la « loi Pons » par la « loi Paul ». Il a ajouté qu'une loi de programme relative à l'outre-mer serait soumise au Parlement au début de l'année 2003.

Le rapporteur spécial a précisé que les règles qui régissent la défiscalisation étaient souvent modifiées, alors que peu d'informations sur ses conséquences sur l'économie de l'outre-mer étaient disponibles. Il a attribué ce manque d'information à la pauvreté générale de l'information économique relative à l'outre-mer et au fait que les administrations de l'Etat s'intéressent peu aux effets économiques de la défiscalisation.

Il a relevé qu'il existait quelques travaux, réalisés sous l'égide de l'inspection générale des finances, et que les conclusions de ces travaux rejoignaient les analyses formulées par les différentes personnes rencontrées au cours de ses travaux.

M. Roland du Luart a expliqué que la défiscalisation était considérée comme un instrument nécessaire, mais pas suffisant, du développement de l'outre-mer. Il a précisé qu'elle était jugée nécessaire parce que, en raison des handicaps structurels et des problèmes de compétitivité, les entreprises de l'outre-mer ne pourraient pas financer leurs investissements si aucune mesure ne permettait d'en abaisser le coût, mais qu'elle n'était pas suffisante parce que l'outre-mer souffre de handicaps jugés souvent plus graves que le coût des investissements, le premier étant le coût du travail.

Il a constaté que l'autre handicap fréquemment cité était la question du respect de l'Etat de droit et que l'activité économique outre-mer, à des degrés divers, était pénalisée par l'insécurité de l'environnement juridique où évoluent les entreprises.

Il s'est félicité que le Gouvernement ait choisi de traiter la question de l'évolution de la défiscalisation dans le cadre global de la loi d'orientation,

afin de mettre en évidence les complémentarités entre les différents instruments concourant au développement de l'outre-mer et, le cas échéant, de hiérarchiser les priorités.

M. Roland du Luart a indiqué qu'il existait différents mécanismes de défiscalisation et que son rapport n'abordait pas le dispositif spécifique à la défiscalisation dans le secteur du logement et le dispositif relatif à la défiscalisation des souscriptions de parts de société pour se concentrer sur ce qui constitue le « cœur » de la défiscalisation, l'aide fiscale à l'investissement des entreprises.

Il a souligné que la défiscalisation pouvait bénéficier aux entreprises de l'outre-mer soit directement, soit indirectement, et que la possibilité de défiscalisation « indirecte » a été à l'origine des abus constatés dans les périodes antérieures.

Après avoir décrit le fonctionnement des montages financiers défiscalisés, il a estimé qu'en moyenne, un contribuable de l'impôt sur le revenu pouvait alléger sa cotisation de 11 ou 12 % grâce à la défiscalisation et que, dans le même temps, une entreprise implantée outre-mer pouvait réduire de 30 % le coût de ses investissements. Il a noté que l'Etat supportait une perte de recettes représentant 50 % du montant de l'investissement, dont 30 % servaient à réduire le coût de l'investissement outre-mer et 20 % servaient à alléger l'impôt des investisseurs et à rémunérer les monteurs.

M. Roland du Luart a considéré que, aujourd'hui, la « mécanique » de la défiscalisation était « grippée », essentiellement parce que la limitation à 40 % de la fraction de l'avantage fiscal servant à rémunérer à la fois les investisseurs et les monteurs n'était pas suffisante et que cette situation avait pour conséquence de diriger l'épargne vers les projets les plus immédiatement rentables, au détriment des « petits » projets et des projets situés dans les zones « à risque ». Il a jugé que, en l'absence de modifications législatives, la défiscalisation allait perdre sa vocation d'instrument de financement du tissu économique de l'outre-mer pour devenir exclusivement un produit financier sûr et rémunérateur réservé aux contribuables disposant des plus hauts revenus.

Pour rétablir l'équilibre du financement de la défiscalisation, il a proposé, pour les plus petits projets, de réduire de 60 % à 50 % la part de l'avantage fiscal qui est rétrocédée aux entreprises locales, comme le proposait Claude Lise dès l'année 2000 et, afin d'accroître les flux d'épargne en direction de l'outre-mer, de dé plafonner les sommes qu'un même contribuable peut investir outre-mer en contrepartie d'un avantage fiscal.

Il a estimé qu'à elles seules, ces deux dispositions devraient permettre de « redonner de l'air » au financement des investissements outre-mer.

M. Roland du Luart a évoqué les sanctions encourues en cas de non-respect des engagements souscrits en échange de l'avantage fiscal, en rappelant qu'aujourd'hui, si ces engagements ne sont pas respectés, l'avantage fiscal est repris en totalité et l'investisseur perd les sommes qu'il a investies « à fonds perdus », qui représentent, en général, un peu moins de 40 % du montant de l'investissement.

Il a jugé cette sanction très lourde et de nature à décourager les investisseurs. Il a proposé un nouveau dispositif en application duquel, si un investissement n'était plus exploité, son propriétaire disposerait d'un an pour trouver un repreneur ; en l'absence de repreneur, l'avantage fiscal serait repris, mais de manière dégressive afin que la sanction ne soit pas identique selon que l'investissement a été exploité un an ou quatre ans ; un dispositif plus souple serait mis en place lorsque l'investissement n'est plus exploité par suite de catastrophe naturelle.

Evoquant les modalités de contrôle administratif de la défiscalisation, M. Roland du Luart a rappelé que la défiscalisation représentait une perte de recettes pour l'Etat de 500 à 600 millions d'euros par an ces dernières années, soit l'équivalent d'environ la moitié du budget de l'outre-mer, et qu'il était nécessaire que l'Etat ait un droit de regard sur les investissements qui bénéficient de cette dépense.

Il a précisé que l'Etat exerçait un contrôle a priori en délivrant des agréments aux investissements d'un montant supérieur à des seuils fixés par la loi.

Il a proposé d'unifier les seuils, considérant que le contrôle de l'intérêt économique et social d'un investissement, ainsi que la mise en évidence de pratiques telles que la surfacturation, se justifiait dans tous les secteurs d'activité. Il a suggéré que le nouveau seuil s'élève à 450.000 euros. Il a indiqué que l'application de cette proposition se traduirait par l'exclusion du champ de l'agrément de certains « petits » projets, mais par l'inclusion dans le champ de l'agrément de tous les projets de plus de 450.000 euros, quel que soit le secteur d'activité dans lequel ils sont réalisés.

M. Roland du Luart a proposé d'étendre le champ de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, en s'inspirant du système imaginé par notre collègue Paul Girod et qui a été retenu par la loi du 22 janvier dernier relative à la Corse.

Il a précisé qu'il s'agirait de rendre éligibles tous les secteurs d'activité, à l'exception de ceux dont la liste est définie par la loi, et de moduler le taux de l'avantage fiscal en fonction du caractère plus ou moins prioritaire des différents secteurs d'activité.

S'agissant du contrôle et de l'évaluation de la défiscalisation, le rapporteur spécial a rappelé que la défiscalisation constituait une aide d'Etat au sens du droit communautaire, et que, dans ce domaine, la législation

nationale ne pouvait entrer en vigueur tant qu'elle n'avait pas été approuvée par la Commission européenne.

Il a souligné que « la loi Paul » était entrée en vigueur le 1er janvier 2001 mais n'avait été approuvée par la Commission que le 28 novembre 2001 et que, entre ces deux dates, le régime juridique de la défiscalisation n'était pas caractérisé par une grande sécurité.

Il a donc proposé que les Gouvernements engagent désormais la discussion devant le Parlement avec, en quelque sorte, un préaccord de la commission, qui serait affiné au fur et à mesure que la représentation nationale apporterait des modifications au dispositif.

Il a également proposé que les conditions d'une réelle assistance administrative entre les services fiscaux de l'Etat et les services fiscaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie soient trouvées car, aujourd'hui, l'Etat dispose de très peu de moyens pour contrôler la réalité de l'exploitation des investissements défiscalisés dans ces territoires.

Le rapporteur spécial a enfin proposé que le législateur demande au Gouvernement d'évaluer l'impact économique et social de la dépense fiscale résultant de l'aide fiscale à l'investissement, cette tâche pouvant être confiée au ministère de l'outre-mer.

En réponse à M. Jean Arthuis, président, M. Roland du Luart a souligné que, du fait de l'introduction dans la loi d'un seuil de rétrocession aux opérateurs locaux et de la concurrence que se livrent les cabinets d'ingénierie financière, au moins 60 % de la dépense fiscale étaient aujourd'hui consacrés à réduire le coût des investissements pour les entreprises locales.

Il a précisé que, depuis 2001, le montant de l'avantage fiscal était indépendant du taux marginal de l'impôt sur le revenu, car il s'agissait désormais d'une réduction d'impôt, et non d'une déduction du revenu imposable.

M. Roland du Luart a ensuite indiqué à M. Roger Besse qu'il ne proposait pas d'alléger les sanctions en cas de défaillance des entreprises locales mais de privilégier la recherche des repreneurs.

M. Paul Loridant s'est étonné que les exportations de certaines entreprises ultramarines soit pénalisées par des relations privilégiées entre les compagnies aériennes assurant la desserte des départements d'outre-mer et d'autres entreprises locales.

Enfin, M. Roland du Luart a précisé à M. Philippe Marini, rapporteur général, que le projet de loi de programme annoncé par le Gouvernement devrait comprendre une disposition relative au revenu minimum d'activité.

A l'issue de cette présentation, la commission a donné acte au rapporteur de sa communication et décidé d'en publier les conclusions sous forme d'un rapport d'information.

## ANNEXE I : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

	Situation actuelle	Mesure proposée
<b>I. Améliorer la procédure d'échange avec la Commission européenne</b>		
1. La notification des nouveaux dispositifs	La notification intervient après l'examen du texte par le Conseil des ministres et l'approbation de la Commission très longtemps après l'entrée en vigueur de la loi.	Pré-accord de la Commission au stade de l'examen par le Parlement puis notification immédiate des modifications adoptées par la représentation nationale.
2. Dispositions fiscales jugées non conformes avec le droit communautaire	Aucune conséquence.	Mise en conformité dans la plus prochaine loi de finances.
3. Notification d'une demande d'agrément	Vide juridique.	Suspension du délai de trois mois dans l'attente de l'avis de la Commission
<b>II. Redéfinir le périmètre de la défiscalisation</b>		
4. Secteurs éligibles	Liste prévue par la loi.	Tous, sauf exceptions prévues par la loi.
5. Taux de l'avantage fiscal pour le volet « impôt sur le revenu »	50 % (60 % en Guyane, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna et pour les travaux de rénovation d'hôtel).	Taux normal de 50 % avec possibilité de modulation en fonction des secteurs d'activité, du lieu de réalisation de l'investissement et des règles communautaires applicables.
6. Définition du périmètre des secteurs éligibles	Non précisé.	Ministère de l'outre-mer.
<b>III. Retrouver l'équilibre du financement des montages « externalisés »</b>		

7. Plafonnement de l'avantage fiscal consenti aux contribuables de l'impôt sur le revenu	50 % de l'impôt dû au titre d'une année, reportable une fois.	Relever le plafond, voire déplafonner.
8. Financement des «petits» projets et des projets « risqués »	Eviction car ces projets ne sont pas rentables pour les monteurs et ne sont plus proposés aux investisseurs.	Encourager la constitution de SNC de grande taille pour favoriser les économies d'échelle et mutualiser les risques des investisseurs.
9. Taux de rétrocession de l'avantage fiscal à l'opérateur local	60 % pour les montages «impôt sur le revenu» et 75 % pour les montages «impôt sur les sociétés».	50 % pour les investissements «IR» inférieurs à 450.000 euros, 60 % pour les investissements «IR» supérieurs à 450.000 euros, 66 % pour les montages «impôt sur les sociétés».
<b>IV. Revoir le champ et les procédures de délivrance de l'agrément</b>		
10. Seuil de l'agrément	150.000 euros pour les investissements dans les secteurs «sensibles», 760.000 euros pour les investissements réalisés en direct dans les secteurs «non sensibles» et au premier franc pour les investissements financés par des structures transparentes qui réalisent plus de 300.000 euros d'investissement par an.	450.000 euros pour tous les investissements, quel que soit le secteur d'activité dans lequel ils sont réalisés et quel que soit le schéma de financement retenu.
11. Transparence des procédures	Relative .	Obligation de motiver de manière précise les refus d'agrément, information des services instructeurs quant à l'issue de la procédure, diffusion par l'administration centrale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de sa doctrine auprès des services fiscaux déconcentrés.

<b>V. Assouplir les conditions dans lesquelles l'opérateur local doit exploiter l'investissement pendant cinq ans</b>		
12. Reprise de l'équipement en cas de défaillance de l'opérateur local	Autorisée par la loi en cas de fusion-acquisition ou apport partiel d'actifs, tolérée en cas de transmission à une entreprise qui s'engage à exploiter le bien pendant la durée restant à courir.	Prévoir dans la loi que le propriétaire de l'investissement dispose d'un an pour trouver un repreneur.
13. Transmission de l'avantage fiscal en cas de reprise de l'équipement	Bien acquis dans le cadre d'un montage « externalisé » : l'avantage est conservé par l'investisseur. Bien acquis « en direct » : non précisé.	Bien acquis dans le cadre d'un montage « externalisé » : l'avantage est conservé par l'investisseur. Bien acquis « en direct » : transmission de la fraction non imputée du crédit d'impôt au repreneur.
14. Reprise de l'avantage fiscal si un repreneur n'a pu être trouvé	Totale si l'investissement n'a pas été agréé. Totale ou partielle si l'investissement a été agréé.	Si l'investissement n'a pas été agréé : totale pendant les trois premières années, 50 % la quatrième année et 25 % la cinquième année.  Si l'investissement a été agréé : au minimum le même régime que pour les investissements non agréés, avec possibilité pour le ministre des finances de moduler à la baisse le montant de la reprise.
15. Cessation d'exploitation du bien par suite de catastrophe naturelle	Reprise de l'avantage fiscal (totale si l'investissement n'a pas été agréé ; totale ou partielle si l'investissement a été agréé).	Délai d'une durée fixée par le ministre de l'outre-mer pour trouver un repreneur ou remplacer les équipements détruits. Reprise dans les conditions prévues ci-dessus si le délai n'est pas respecté.

16. Remboursement du crédit d'impôt aux investisseurs « professionnels »	Au bout de cinq ans dans la limite d'un montant d'investissement de 1,525 million d'euros.	Au bout de cinq ans dans la limite d'un montant d'investissement de 1,525 million d'euros ou au bout de trois ans dans la limite de 40 % du montant du crédit d'impôt et de 700.000 euros.
<b>VI. Améliorer l'information sur la défiscalisation, son évaluation et son contrôle</b>		
17. Mesure de la dépense fiscale	Mesure du coût de chacun des articles du code général des impôts relatif à la défiscalisation.	Mesure par « type » de défiscalisation (aide fiscale à l'investissement des entreprises, défiscalisation dans le secteur du logement, souscription de parts de sociétés).
18. Connaissance des investissements non agréés	Aucune.	S'inspirer des réponses apportées aux questions de la Commission européenne sur les investissements non agréés et les généraliser. Demander aux SNC qui financent plus de 450.000 euros par an de déclarer <i>a posteriori</i> l'ensemble des investissements qu'elles ont financé.
19. Evaluation <i>a posteriori</i> de l'impact économique et social de la défiscalisation	Aucune.	Confier cette évaluation au ministère de l'outre-mer.
20. Relations avec les services fiscaux de Nouvelle-Calédonie et des territoires d'outre-mer	Aucunes (en droit ou en fait).	Signature d'une convention d'assistance administrative avec la Polynésie, mise au point de procédures pour faire fonctionner la convention avec la Nouvelle-Calédonie.

## ANNEXE II : LES HANDICAPS STRUCTURELS DES ÉCONOMIES DE L'OUTRE-MER

Colonies françaises, soumises à une obligation de commerce exclusif avec la métropole jusqu'en 1946, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion n'ont été intégrées dans le cadre administratif national de droit commun que depuis la loi du 19 mars 1946. L'intégration économique et sociale s'est faite de manière progressive.

Leurs économies fragiles restent cependant encore très marquées par cette dépendance vis-à-vis de la métropole qui se traduit notamment par la spécialisation de leurs productions et de leurs échanges extérieurs et un poids globalement très élevé des transferts publics qui représentent près du tiers de leur PIB (32,4 % en 1994).

Elles enregistrent les taux de chômage les plus élevés « en moyenne le double du niveau de l'Union, voire le triple ». Ainsi, les taux de chômage vont de 22 % (en Guyane) à 36 % (à la Réunion) de la population active. Le PIB par habitant exprimé en pouvoir d'achat est inférieur à 50 % de la moyenne communautaire. Le rapport de leurs importations à leurs exportations va de 5 pour la Guyane à 12 pour la Réunion. Leurs PIB cumulés représentent 0,2 % du PIB communautaire.

Cette situation résulte des handicaps structurels multiples que connaissent les économies locales.

Ces quatre départements font partie des sept régions ultrapériphériques recensées par l'article 299 § 2 du Traité sur l'Union européenne. Ainsi que le rappelle le rapport de la Commission en date du 14 mars 2000 (COM (2000) 147 final), elles « *se trouvent dans une situation unique et complexe au sein de l'Union européenne. Leur éloignement constitue un très net frein à leur développement et leur taille réduite ne permet pas la rentabilisation d'investissements lourds et la réalisation d'économie d'échelle. Elles se situent parmi les régions les plus pauvres de l'Union européenne en terme de PIB par habitant* ».

## **A. LES HANDICAPS LIÉS À LA GÉOGRAPHIE**

### **1. Les contraintes de l'insularité ou de l'enclavement**

Trois des quatre départements d'outre-mer sont des îles : la Réunion est située dans l'océan indien, la Martinique et la Guadeloupe, dans les Caraïbes. La Guyane est une enclave européenne dans l'immensité sud américaine bordée par l'océan atlantique, la forêt et les fleuves amazoniens.

Ces situations géographiques impliquent une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, l'essentiel de l'approvisionnement se faisant par voie maritime ou aérienne. De cette externalité des approvisionnements, s'induit un surcoût des productions locales qui constituent un des facteurs qui affectent la compétitivité des entreprises des DOM tant sur les marchés locaux que sur les marchés extérieurs.

Le niveau moyen des prix dans les DOM dépasse celui de la métropole, de + 15,3 % à la Réunion à + 20,5 % en Guyane.

### **2. Le coût de l'éloignement**

Ces départements sont situés à des distances allant de 7.000 à 9.500 km de la capitale de la France (Paris) et donc du marché européen.

Du fait de cet éloignement, les coûts d'approche sont importants. De plus, pour tenir compte des délais incompressibles d'acheminement, les entreprises sont amenées à constituer des stocks de sécurité, ce qui entraîne un surcoût de stockage qui pèse ensuite sur leur coût d'exploitation. Beaucoup d'entre elles sont ainsi amenées, par exemple, à constituer des stocks de matières premières, d'emballages ou de pièces détachées liés à la maintenance des outils de production qui répondent aux besoins d'une année d'exploitation.

Dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, prépondérants dans l'économie de ces départements, les coûts d'approvisionnement sont élevés, les plants et les engrais étant importés de métropole. Pour les exportations, les frais d'approche sont importants, ces produits exigeant des conditionnements particuliers ou des équipements réfrigérés pour assurer leur conservation.

### **3. La singularité des situations géographiques**

Deux de ces régions sont des îles (la Martinique et la Réunion). La troisième, la Guadeloupe, est un archipel constitué de six groupes d'îles, ce qui génère des surcoûts en terme d'équipements et d'exploitation. L'activité économique de ces trois entités est tributaire de cette singularité géographique à laquelle s'ajoutent les risques cycloniques, sismiques ou volcaniques.

La Guyane est une enclave européenne de 90.000 km<sup>2</sup> dans le nord-est de l'Amérique du sud. Son immensité n'est qu'apparente, 94 % de son territoire étant recouvert par la forêt équatoriale. De par leur situation géographique, ces régions se trouvent, à des niveaux divers, confrontées à des Etats non membres de la Communauté Economique Européenne et qui entretiennent avec celle-ci des relations particulières, notamment dans le cadre de la politique de coopération mise en place par les accords de Lomé et aujourd'hui contenue dans les accords de Cotonou.

### **4. La dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits**

Le secteur de l'agriculture constitue l'essentiel de l'activité économique des DOM. Il comporte des productions très spécialisées (bananes, rhum et sucre) tournées vers l'exportation.

Les bananes exportées représentaient 279.000 tonnes en 1998 à la Martinique et 78.700 tonnes à la Guadeloupe.

Le rhum est le deuxième poste d'exportation avec 47.200 hl à la Martinique et 46.700 hl à la Guadeloupe.

Le sucre domine les exportations de la Réunion avec 188.000 tonnes et ce produit reste le troisième poste pour la Guadeloupe avec 33.900 tonnes. Ces productions ont une caractéristique commune, elles sont l'objet d'un encadrement communautaire, notamment sous forme d'OCM dont l'évolution est un facteur relatif d'insécurité juridique pour ces économies.

Le secteur de la pêche constitue le 2<sup>ème</sup> secteur d'activité en Guadeloupe (après le tourisme et au même niveau que la banane) et le 3<sup>ème</sup> secteur d'activité en Martinique. Il connaît à la Réunion un développement certain depuis dix ans et représente ¼ des exportations totales en valeur de la Guyane (210 MF). Il est lui aussi l'objet d'un encadrement communautaire contraint.

## ***B. LES HANDICAPS QUI AFFECTENT LES CONDITIONS DE PRODUCTION DES ENTREPRISES***

### **1. L'étroitesse des marchés locaux**

Elle interdit toute économie d'échelle. L'accès au marché national ou européen est rendu difficile, compte tenu de l'éloignement, par les coûts d'approche (par voie aérienne ou maritime) et par les surcoûts déjà évoqués qui affectent la production locale.

La proximité géographique des marchés des Etats voisins ne peut compenser l'étroitesse des marchés locaux. En effet, au sein de ces Etats n'existe pas de véritable demande solvable. De plus, ils bénéficient de relations privilégiées avec leurs anciennes métropoles. Des obstacles juridiques, financiers ou technologiques empêchent par ailleurs le développement de courant d'échange. La coopération commerciale est donc illusoire.

### **2. La faible productivité des entreprises**

Le rapport capital/travail, dans les DOM, subit le poids cumulatif de deux contraintes particulières :

- la formation générale et professionnelle des salariés est inférieure à celle constatée en métropole. La proportion d'illettrés, y compris dans la population active, dépasse 30 % pour les personnes de plus de 46 ans.

- Les prix des intrants indispensables à la production locale sont plus élevés dans les DOM qu'en métropole, compte tenu de l'éloignement. Le différentiel du niveau de prix est de l'ordre de + 10 à 15 % selon les DOM.

- La combinaison de ces facteurs aboutit à une moindre valeur ajoutée par salarié employé dans les DOM.

#### **Productivité apparente du travail en euros**

<b>Données</b>	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Réunion</b>	<b>Métropole</b>
<u>Valeur ajoutée</u> Salariés employés	19.618	25.939	28.641	41.023
Rapport DOM Métropole	0,42	0,55	0,61	

Les données pour la Guyane ne sont pas disponibles à ce jour.

Les statistiques sectorielles disponibles concernent la Réunion. Elles sont établies en euros.

Secteur	Réunion (A)	Métropole (B)	A B
Commerce	35.572	50.992	0,7
Services	36.641	45.191	0,8
Dont hôtellerie	20.977	34.046	0,6

De l'ensemble de ces données, il résulte que le handicap lié à la faiblesse du niveau de productivité se situe entre 30 et 60 % par rapport à la métropole.

### 3. La dépendance économique et commerciale vis-à-vis de la métropole

Les économies des DOM souffrent de leur enclavement lié à la fois à leur histoire et à leur environnement. Ces régions sont situées dans un contexte économique de pays en voie de développement à salaires très bas. La majorité des échanges s'opèrent avec la métropole.

*En millions d'euros*

1999	Guyane (hors activité spatiale)	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Importations	519,1	1.580,2	1.615,6	2.412,9
Exportations	10,5	143,9	261,2	193,1
Balance commerciale	- 508,5	- 1.436,3	- 1.354,3	- 2.219,8
Taux de couverture	20,4 %	9,1 %	16,2 %	8 %

Le taux de couverture des importations par les exportations en 1999 n'est que de 20,4 % en Guyane, 9,1 % en Guadeloupe, 16,2 % en Martinique et 8 % pour la Réunion.

Pour la même année, la part des exportations à destination du territoire national (dont les autres DOM) est la suivante :

Guyane	Guadeloupe	Martinique	Réunion
63,6 %	72 %	72,3 %	62,2 %

Le tableau suivant démontre le très faible impact sur les échanges avec les pays membres de l'Union européenne. Les exportations des DOM, dont la valeur absolue est déjà très faible, sont majoritairement à destination de la France métropolitaine.

*En millions d'euros*

1999	Guyane	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Exportations totales	519,1	1.580,2	1.615	2.412,9
Exportations vers la France métropolitaine	57,7	88,5	122,9	120
Exportations vers l'UE (hors France)	13,3	7,7	50	24,8

#### **4. Les difficultés de financement des entreprises**

98,5 % des entreprises des DOM ayant au moins un salarié ont un effectif inférieur à 50 salariés et plus de 90 % comptent moins de 10 salariés.

Les besoins de financement à moyen et long terme des entreprises sont couverts plus difficilement qu'en métropole par les établissements financiers, la plupart des banques commerciales locales ont en effet subi des pertes importantes qui les rendent extrêmement sélectives dans l'attribution des crédits.

Les entreprises connaissent donc des situations de trésorerie tendues ou incertaines et le coût du crédit bancaire est, en règle générale, plus élevé dans ces régions qu'en métropole ou dans l'Union.

Les entreprises connaissent donc de réelles difficultés pour financer leurs projets.

Le tableau ci-après fait le point sur la démographie des entreprises des DOM dans l'industrie (année 1999, source INSEE). Il confirme le fait que les entreprises sont majoritairement des PME au sens communautaire, **et même de très petites entreprises** dont l'activité ne peut affecter les échanges entre Etats membres.

<b>MARTINIQUE</b>						
Nombre de salariés	0	1 à 5	6 à 9	10 à 19	20 et +	Total
Industrie	982	567	119	70	64	1.802
<b>GUADELOUPE</b>						
Industrie	1.471	640	101	113	84	2.409
<b>GUYANE</b>						
Industrie	405	203	34	40	29	711
<b>REUNION</b>						
Industrie	1.069	1.006	178	122	140	2.515

### **ANNEXE III :**

## **L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF LÉGISLATIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER**

Le rapport annuel au Parlement établi par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie retrace chaque année les évolutions du dispositif législatif depuis l'origine.

Ces évolutions sont retracées dans le rapport remis en septembre 2002 de la manière suivante :

### **I - LE RÉGIME INITIAL (LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 11 JUILLET 1986)**

1. Le régime, dit «de défiscalisation » a pour objet d'accorder une aide fiscale au titre de la réalisation d'investissements, dans des secteurs considérés comme prioritaires pour le développement économique et social des départements, territoires et collectivités d'outre-mer (secteurs de l'industrie, de la pêche, de l'hôtellerie, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du bâtiment et des travaux publics, du transport et de l'artisanat).

2. Ces dispositions s'appliquent dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) ainsi que dans les territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, îles de l'Océan indien, Terres australes et Antarctiques Françaises), les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Eparses et l'île de Clipperton. Toutefois, la souveraineté fiscale dont disposent les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales a pour conséquence en pratique, du fait de l'application des règles de territorialité de l'impôt et des conventions bilatérales conclues avec la métropole, de limiter l'application du dispositif de défiscalisation pour les investissements directs aux seuls où le bénéfice de l'exploitation à laquelle est destiné l'investissement est imposable en métropole.

3. Les modalités de l'avantage fiscal diffèrent selon que l'investissement est effectué par une entreprise (individuelle ou sociétaire) ou une personne physique :

- les entreprises peuvent déduire de leur résultat imposable le montant des investissements qu'elles réalisent de façon directe ou par voie d'apports au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés exerçant une activité dans les secteurs éligibles ;

- les personnes physiques bénéficient d'une réduction d'impôt pour les souscriptions au capital des sociétés qui réalisent des investissements dans des secteurs éligibles<sup>1</sup> La réduction qui était égale à 50 % du montant de l'investissement jusqu'en 1989, a été ramenée à 25 % à partir de 1990. elle s'impute par cinquième sur l'impôt dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement et les quatre années suivantes.

4. Enfin, la déduction ou la réduction d'impôt s'applique de plein droit aux programmes qui ne dépassent pas 4,6 M € Au-delà, les projets doivent être portés à la connaissance du Ministre du budget qui peut s'y opposer, par décision motivée, dans les trois mois suivant le dépôt de la demande. A défaut de réponse dans ce délai, l'avantage fiscal est acquis tacitement.

## II - SON ÉVOLUTION

### A) *LES PRINCIPAUX AMÉNAGEMENTS APPORTÉS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1992*

1. La loi de finances pour 1992 proroge le régime jusqu'au 31 décembre 2001. Celui-ci est élargi à deux nouveaux secteurs : la production et la diffusion cinématographiques et audiovisuelles et la maintenance auprès des activités industrielles.

2. La réduction d'impôt est portée à 50 % du montant de l'investissement pour les particuliers qui investissent dans le secteur locatif intermédiaire, soit directement, soit par apport au capital de sociétés qui ont cet objet. Dans ce secteur, les logements donnés à bail pour neuf ans à des personnes qui en font leur habitation principale doivent faire l'objet d'une convention entre l'Etat et le propriétaire fixant le montant maximal du prix de revient au m<sup>2</sup> du loyer et des ressources du locataire.

---

<sup>1</sup> Elles bénéficient également d'une réduction d'impôt pour l'achat ou la construction de logements neufs, ou la souscription au capital des sociétés qui construisent outre-mer de tels logements.

<sup>2</sup> L'ensemble des seuils a été libellé en €.

3. Un agrément préalable est instauré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992 pour les seuls investissements directs<sup>1</sup> réalisés dans les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, des transports et dans celui de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques. L'octroi de cet agrément est tacite, à défaut de réponse dans un délai de trois mois (III ter de l'article 238 bis HA du code général des impôts<sup>o</sup>. En sont dispensées les entreprises installées depuis deux ans, au moins, dans les départements d'outre-mer quand le programme d'investissement annuel n'excède pas 150 000 €

4. Lorsqu'elles investissent dans les secteurs soumis à agrément, la déduction que peuvent pratiquer les entreprises passibles de l'impôt sur le revenu est plafonnée à 75 % du montant de l'investissement.

5. Enfin, des précisions techniques sont apportées au dispositif :

*- les biens financés grâce à l'avantage fiscal doivent demeurer affectés à l'exploitation pendant un délai de neuf ans pour les immeubles, de cinq ans pour les meubles ou pendant leur durée normale d'utilisation si elle est inférieure ;*

*- les investissements en biens mobiliers doivent être réalisés dans les 12 mois de la clôture de la souscription au capital. Dans le secteur immobilier, la société bénéficiaire des apports doit s'engager à achever les fondations dans les 24 mois.*

#### **B) LES AMÉNAGEMENTS ADOPTÉS PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1993**

Les modifications apportées au régime de défiscalisation, dont la plupart sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1993, sont les suivantes :

1. Le champ d'application du régime est à nouveau étendu :

*- aux investissements nécessaires à l'exploitation des concessionnaires de service public local à caractère industriel et commercial, ainsi qu'aux souscriptions au capital de ces mêmes sociétés concessionnaires ;*

*- un régime particulier est également prévu pour les apports au capital des sociétés en difficulté qui ont une activité dans les secteurs éligibles ;*

*- la réduction d'impôt est accordée aux souscriptions par les particuliers au capital des SCPI qui achètent des logements.*

---

<sup>1</sup> L'agrément n'est donc pas applicable aux investissements indirects réalisés sous la forme de souscription au capital

2. La procédure d'agrément demeure mais la décision doit être nécessairement précédée de la consultation du ministre des départements et territoires d'outre-mer. Cela étant, son champ d'application est légèrement modifié. Elle concerne, comme auparavant, le secteur des transports et de l'audiovisuel. Mais les investissements touristiques soumis à agrément sont limités à la navigation de plaisance et à la construction d'hôtels et de résidences touristiques.

3. Le montant de la déduction au titre des investissements directs est à nouveau porté à 100 % du coût de l'investissement, que l'entreprise relève de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu.

4. Le taux de réduction d'impôt est majoré pour tous les investissements réalisés dans le secteur du logement ; en conséquence, la majoration du taux de la réduction d'impôt est supprimée pour les logements locatifs intermédiaires.

5. Enfin, l'obligation de maintien en exploitation est unifiée à cinq ans pour tous les investissements, y compris ceux de nature immobilière.

***C) LES AJUSTEMENTS APPORTÉS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1994 ET LES ÉVOLUTIONS COMPLÉMENTAIRES***

1. Les ajustements techniques adoptés par la loi de finances pour 1994<sup>n</sup> portent la durée minimale de conservations des biens ou des titres ayant bénéficié de l'aide fiscale.

Leur cession avant l'expiration du délai de cinq ans n'entraîne pas la reprise de la déduction :

- si elle intervient dans le cadre d'une transmission d'entreprise à des héritiers, de l'apport par une personne physique à une société soumise à un régime réel d'imposition de l'ensemble des éléments de son actif immobilisé ou d'une branche complète d'activité, d'une fusion des sociétés, d'une scission ou d'un apport partiel d'actif ;

- à la condition que le bénéficiaire de ces opérations prenne l'engagement de maintenir l'exploitation des biens dans le cadre d'une des activités éligibles mentionnées au I de l'article 238 bis HA du code général des impôts, pendant la fraction du délai de cinq ans restant à courir. S'il s'agit de titres, l'entreprise qui les reçoit doit remplir les conditions nécessaires pour bénéficier de la déduction et s'engage à les conserver pendant le temps restant à courir.

2. Le champ d'application de la loi Pons est étendu aux investissements nécessaires à l'exploitation d'un service public affermé, ainsi

qu'aux souscriptions au capital des sociétés chargées de l'exploitation d'un tel service.

3. Pour le logement locatif intermédiaire, la loi de finances rectificative pour 1995 a prévu une augmentation de la réduction d'impôt dont bénéficient les personnes physiques, qui est portée de 25 % à 50 % du montant de leur investissement, soit 10 % pour les revenus des années 1996 à 2001.

#### ***D) LES MODALITÉS D'IMPUTATION DES DÉFICITS ADOPTÉES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1996***

L'article 72 de la loi de finances pour 1996 a modifié les règles de détermination du revenu net global imposable à l'impôt sur le revenu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1996. Il interdit l'imputation, sur les autres revenus, des déficits provenant des activités relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), lorsque ces activités ne sont pas exercées à titre professionnel. Ces déficits s'imputent uniquement sur les bénéfices d'activités de même nature exercées dans les mêmes conditions et réalisées au cours de la même année ou des cinq années suivantes.

Par exception, les déficits provenant de l'acquisition et de l'exploitation des investissements réalisés outre-mer dans les secteurs éligibles continuent à bénéficier du régime antérieur sous réserve d'un agrément préalable prévu au III quater de l'article 238 bis HA du code général des impôts.

En pratique, cet agrément est délivré suivant les mêmes conditions que celui de la loi Pons. Toutefois, pour les projets qui n'excèdent pas 450.000 € le défaut de réponse de l'administration dans un délai de deux mois vaut accord tacite.

### **III - LES MODIFICATIONS RÉSULTANT DES LOIS DE FINANCES POUR 1998 ET 1999**

#### ***A) LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 18 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1998***

- pour les personnes physiques, la déduction du montant de l'investissement du bénéfice industriel et commercial (article 238 HA) est transformée en une déduction du revenu global (article 163 ter viciés nouveau), les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés continuant à bénéficier d'une déduction de leur résultat imposable (article 217 undecies nouveau) ;

- la base déductible est réduite du montant des subventions publiques attribuées au projet ;

- l'imputation sur le revenu global des déficits provenant de l'exploitation de l'investissement aidé par des personnes physiques n'exerçant pas à titre professionnel est supprimée. Corrélativement, l'agrément prévu au III quater de l'article 238 bis HA l'est également ;

- la création ou le maintien de l'emploi dans le département ou le territoire où l'investissement est réalisé devient un critère complémentaire pour l'octroi de l'agrément ;

- la limite à partir de laquelle tout projet – dans les secteurs d'activité non soumis à agrément – doit être soumis à l'autorisation préalable du Ministre est abaissée de 4,6 à 1,525 M€ ;

- la procédure d'agrément est étendue au secteur de la pêche maritime.

Hormis les deux dernières modifications qui s'appliquent aux investissements réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, ces nouvelles dispositions sont applicables aux projets pour lesquels une demande d'agrément a été déposée à compter du 15 septembre 1997.

***B) LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS PAR LES ARTICLES 88 À 90 DE LA LOI DE FINANCES POUR 1999***

L'ensemble des dispositifs de défiscalisation des investissements outre-mer est prorogé jusqu'au 31 décembre 2002.

Les principales modifications apportées sont les suivantes :

1. Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent à nouveau réaliser des investissements par l'intermédiaire de structures « translucides » (GIE ? SNC) ; la déduction fiscale est pratiquée par chaque entreprise soumise à l'impôt sur les sociétés, proportionnellement à sa participation dans la structure « translucide ».

2. L'abattement du tiers prévu à l'article 217 bis du code général des impôts est supprimé pour le calcul de la déduction de l'investissement pratiquée par des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés et pour la détermination des résultats d'exploitation de cet investissement, pendant la durée normale d'utilisation de celui-ci.

3. Le champ d'application de la procédure d'agrément préalable est étendu aux secteurs dits « non sensibles » (industrie, tourisme, énergies nouvelles, agriculture, BTP, artisanat, maintenance industrielle) :

- pour les investissements réalisés par les entreprises lorsque leur montant total, par programme et par exercice, excède 760.000 €;

*- et pour les investissements réalisés directement ou indirectement par une ou plusieurs personnes physiques agissant à titre non professionnel ou par des sociétés soumises à l'IS au travers de « structures translucides » (SNC, GIE...), lorsque le montant total des investissements, par programme et par exercice, excède 300 000 €.*

Corrélativement, la procédure d'accord préalable est supprimé.

Ces dispositions sont applicables, sous réserve des mesures transitoires, aux projets réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

#### **IV - LA RÉFORME ISSUE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2001**

##### ***A) LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARTICLE 19 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2001***

L'article 19 de la loi de finances pour 2001 apporte d'importantes modifications au dispositif.

1. En premier lieu, en ce qui concerne les investissements réalisés dans le cadre d'entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le régime de la déduction fiscale pratiquée sur le revenu global de l'exploitant ou des associés de sociétés de personnes, prévu à l'article 163 ter viciés du code général des impôts, est remplacé par un dispositif de réduction d'impôt codifié au nouvel article 199 undecies B dudit code.

Le montant de la réduction d'impôt est, en principe, égal à 50 % du prix de revient des investissements productifs réalisés, et des subventions. Ce taux est porté à 60 % pour les investissements réalisés en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna, ainsi que les pour les travaux de rénovation hôtelière.

Pour les investissements non professionnels, la réduction d'impôt ne peut excéder 50 % de l'impôt dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement, l'excédent éventuel pouvant s'imputer, dans la limite du solde de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année suivante exclusivement, dans la même limite de 50 %. S'agissant des investisseurs professionnels, l'excédent constaté au titre de l'année de réalisation de l'investissement constitue une créance sur l'Etat d'égale montant. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième

année inclusivement. La fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période, dans la limite d'un investissement plafonné à 1,525 M€

2. En deuxième lieu, des modifications sont apportées au champ d'application de l'aide fiscale. Celle-ci, réservée aux entreprises qui réalisent des investissements productifs neufs, est désormais étendue aux travaux de rénovation d'hôtel, aux logiciels qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles, lorsque ces travaux et ces logiciels constituent des éléments de l'actif immobilisé, aux services informatiques et à la maintenance au profit d'activités éligibles. En outre, l'article 19 de la loi de finances pour 2001 exclut du nouveau dispositif la navigation de croisière.

3. Par ailleurs, la loi prévoit désormais que l'investisseur qui donne en location un investissement productif à une entreprise d'outre-mer peut bénéficier, sous certaines conditions, de l'aide fiscale. Notamment, selon le régime d'imposition auquel il est soumis, l'investisseur est tenu de rétrocéder à l'entreprise exploitante soit 60 % de la réduction d'impôt sur le revenu (article 199 undecies B) soit 75 % de l'avantage procuré à l'impôt sur les sociétés par la déduction pratiquée et par l'imputation, sur son résultat, du déficit provenant de la location du bien et de la moins-value réalisée lors de la cession de celui-ci ou des titres de la société bailleuse (article 217 undecies). Cette rétrocession s'opère sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien au locataire.

4. En outre, s'agissant des investissements réalisés par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, la période de non-application de l'abattement du tiers prévu par l'article 217 bis du code général des impôts aux résultats provenant de l'exploitation d'investissement ayant ouvert droit à l'aide est désormais fixée à cinq ans ou à la durée normale d'utilisation des biens concernés si elle est inférieure.

5. Par ailleurs, le législateur a entendu préciser que l'agrément n'est délivré que si l'un des buts principaux de l'investissement est la création ou le maintien de l'emploi.

6. Enfin, une nouvelle réduction d'impôt est créée au bénéfice des particuliers qui réalisent certains investissements outre-mer. Le mécanisme de cette aide, codifié au nouvel article 199 A du code général des impôts, est très proche du dispositif précédent prévu à l'article 199 undecies, sous réserve, principalement, du plafonnement de la valeur des logements, lorsqu'il s'agit de la résidence principale du contribuable et, du taux de la réduction d'impôt qui s'élève à 40 %.

7. Sous réserve de mesures transitoires, les nouvelles dispositions s'appliquent aux investissements réalisés ou aux souscriptions versées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2001 et le 31 décembre 2006.

**B) NOTIFICATION À LA COMMISSION EUROPÉENNE**

1. Le nouveau dispositif d'aide à l'investissement outre-mer a été notifié pour approbation à la Commission européenne, en application de l'article 88, paragraphe 3 du Traité de Rome.

2. Par une décision du 28 novembre 2001, la Commission européenne a considéré l'aide comme étant compatible avec l'article 87.3 et c du Traité. Toutefois, elle conditionne l'application du dispositif au respect, par les autorités françaises, de plusieurs engagements parmi lesquels figurent :

- la notification des aides individuelles d'un montant élevé : 25 M€ (article 6 du règlement d'exemption PME), 50 M€ (encadrement multisectoriel) ;

- la notification des demandes d'aide individuelles dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'automobile, du transport aérien et des restructurations d'entreprises en difficulté.

3. En outre, le dispositif devra respecter les règles communautaire de cumul. Ainsi, les entreprises pourront bénéficier d'aides à l'investissement pour un montant n'excédant pas 75 % « d'Equivalent Subvention Net » (ESN) pour celles répondant à la définition communautaire de PME<sup>1</sup> et 65 % ESN pour les autres.

4. L'ensemble des prescriptions de la Commission européenne sera respecté dans le cadre de la procédure d'agrément, un rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre du dispositif lui étant communiqué chaque année.

---

<sup>1</sup> Cf. Règlement (CE) n°70/2001 du 13.01.2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides aux petites et moyennes entreprises.

**ANNEXE IV : DÉCISION FINALE DE LA  
COMMISSION EUROPÉENNE CONSTATANT LA  
CONFORMITÉ AU DROIT COMMUNAUTAIRE DU  
DISPOSITIF ISSU DE LA LOI DE FINANCES POUR 2001**

**ANNEXE V :****LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR**

- Direction générale des impôts :
  - Direction de la législation fiscale : M. Frédéric IANNUCCI, Mme Isabelle LESMOND, M. Didier GROB, M. Alain MOLIERAS (bureau A), M. Nicolas JACQUOT, M. Gradzig EL KAROUI (bureau B1), Mme Nadine GRAVIER-TAMIC (bureau C2) ;
  - Service juridique : M. Philippe DURAND (directeur), M. François CORNEN, M. Rémi GIORIA, M. Richard HEURTIER, M. Yves DUJARDIN (bureau des agréments).
- M. Daniel METAYER, sous directeur des affaires économiques au ministère de l'outre-mer et Mme Martine LEVY, chef du département des affaires économiques.
- M. Laurent BARDON, DG IV « Concurrence », Commission européenne.
- M. Philippe SOUCHIER, président directeur général de OUTREMER FINANCE.
- Mme Nathalie PIGNERES, INFI – Ingénierie et finances.
- MM. Georges JOLLES, président de la fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) et Gérard BÉLORGEY, délégué général.
- MM. François PERONNIN et Germain SIMONEAU, représentants du SYCOGIOM.
- M. Patrick LEBUFNOIR, directeur financier de Nouvelles Frontières.
- MM. Geoffroy MARRAUD DES GROTTES et Laurent MERCIER, SOFICO Investissements.

Pour la préparation du présent rapport, votre rapporteur s'est rendu à la Commission européenne les 23 et 24 avril 2002 et au bureau des agréments du service juridique de la direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le 22 mai 2002.

L'Etat dépense chaque année 500 à 600 millions d'euros pour réduire le coût des investissements outre-mer, en accordant des avantages fiscaux aux contribuables qui participent à leur financement. Longtemps sous le régime de la « loi Pons », la défiscalisation outre-mer obéit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 aux règles de la « loi Paul ».

A l'heure où une réforme de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer est annoncée, ce rapport précise les termes du débat : dans quelle mesure la défiscalisation profite-t-elle vraiment aux entreprises ultramarines ? Quelles entreprises en sont les principales bénéficiaires ? Quelles règles communautaires encadrent ce type d'aide aux entreprises ? Comment l'Etat contrôle-t-il la réalité et l'utilité des investissements qu'il contribue indirectement à financer ?

Au delà du constat, le rapporteur spécial de la commission des finances formule des propositions pour une défiscalisation efficace, au service de l'outre-mer.