

N° 1153

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER ⁽¹⁾

sur la **défiscalisation dans les Outre-Mer**

PAR

MM. PHILIPPE GOMÈS ET PHILIPPE VIGIER

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La Délégation aux Outre-mer est composée de : M. Olivier Serva, président ; MM. Philippe Dunoyer, Hubert Julien-Laferrière, Mme Marie Lebec, MM. Jean-Philippe Nilor, Didier Quentin, vice-présidents ; Rodrigue Kokouendo, Mmes Josette Manin, Danièle Obono, Maud Petit, secrétaires ; M. Lénaïk Adam, Mmes Ramlati Ali, Ericka Bareigts, Nathalie Bassire, Huguette Bello, Justine Benin, MM. Sylvain Brial, Moetai Brotherson, André Chassaigne, Stéphane Claireaux, Mmes Françoise Dumas, Sophie Errante, MM. Jean-Michel Fauvergue, Laurent Furst, Raphaël Gérard, Philippe Gomès, Philippe Gosselin, Mmes Claire Guion-Firmin, Sandrine Josso, M. Mansour Kamardine, Mme Manuëla Kéclard-Mondésir, MM. Jean-Christophe Lagarde, François-Michel Lambert, Mohamed Laqhila, Mme Charlotte Lecocq, MM. Serge Letchimy, David Lorion, Max Mathiasin, Mmes Monica Michel, George Pau-Langevin, M. Alain Ramadier, Mme Nadia Ramassamy, MM. Pierre-Alain Raphan, Jean-Hugues Ratenon, Hugues Renson, Mmes Cécile Rilhac, Maina Sage, Nicole Sanquer, M. Gabriel Serville, Mmes Laurence Trastour-Isnart, Hélène Vainqueur-Christophe, Laurence Vanceunebrock-Mialon et M. Philippe Vigier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA FISCALITÉ DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER : L'ÉTAT DU DROIT ET DE LA DÉPENSE FISCALE	9
A. ÉVOLUTIONS DES DISPOSITIFS D'AIDE AUX INVESTISSEMENTS ET ÉTAT DU DROIT	9
1. Résumé des évolutions des dispositifs en droit interne depuis leur création.....	9
2. Résumé des dispositifs existants.....	10
B. LA DÉFISCALISATION TRADITIONNELLE POUR LES CONTRIBUABLES SOUMIS À L'IMPÔT SUR LE REVENU OU À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS	12
1 La défiscalisation à l'impôt sur le revenu	12
a.La défiscalisation applicable au secteur du logement, hors logement social	12
b. La défiscalisation spécifique applicable au secteur du logement social.....	13
c. La défiscalisation applicable au secteur productif.....	14
2 La défiscalisation à l'impôt sur les sociétés.....	15
3 La procédure d'agrément	15
C. LE NOUVEAU MÉCANISME DE CRÉDIT D'IMPÔT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2014 DANS LES COLLECTIVITÉS RELEVANT DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION	18
1 Le crédit d'impôt au titre des investissements réalisés dans le secteur productif et le logement intermédiaire.....	18
2 Le crédit d'impôt au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement social.....	19
D. LES AUTRES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION APPLICABLES AUX OUTRE-MER	19
1 La réduction d'impôt « Pinel » au titre des investissements dans le secteur du logement locatif	19
2 Le mécanisme de la TVA non perçue récupérable applicable dans les départements d'outre-mer soumis à TVA	21
3 Les Fonds d'Investissement de Proximité Outre-mer (FIP-OM).....	21
E. LES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER : VERS UNE DÉPENSE FISCALE DÉCROISSANTE	22

II. L'URGENCE À MODIFIER, CLARIFIER ET DÉCONCENTRER LE DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER	25
A. MODIFIER LA LÉGISLATION EN VIGUEUR	25
1. L'absence de prise en compte des investissements de renouvellement au regard du droit européen.....	25
2. Le préfinancement du crédit d'impôt : une difficulté récurrente aux conséquences cruciales pour les entreprises	26
a. L'absence de solutions pérennes de préfinancement du crédit d'impôt	26
b. Le cas des organismes de logements sociaux.....	28
c. Le cas des entreprises qui réalisent des investissements productifs	29
3. L'inadéquation du calendrier d'agrément avec le cycle de commande, de préfinancement et de réalisation de l'investissement.....	31
4. L'adaptation de mesures en matière de logement.....	35
a. La nécessité de permettre l'éligibilité des travaux de rénovation réalisés par les bailleurs sociaux sur leur propre parc de logements anciens	35
b. L'adaptation du délai d'achèvement des fondations aux caractéristiques techniques des programmes de construction de logements.....	36
5. L'importance de remédier aux conséquences de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés en métropole.....	37
6. Les conséquences de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.....	39
B. CLARIFIER LES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES DOSSIERS	39
1. L'inadéquation du calendrier d'agrément tel qu'il est apprécié par l'administration fiscale pour les projets dont la mise en œuvre nécessite un délai supérieur à un an.....	39
2. Une définition des notions de « base éligible » et d' « investissement productif » à préciser.....	42
3. La question de l'application du schéma de souscription en capital à l'impôt sur les sociétés.....	43
4. La nécessité de mieux identifier la liste des secteurs économiques éligibles à l'aide fiscale	44
C. DÉCONCENTRER LES PROCÉDURES D'AGRÉMENT	45
1. La réduction des doubles instructions.....	45
2. La déconcentration de la procédure d'agrément.....	46
CONCLUSION.....	49
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION	51
PROPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	57
LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES	59

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le développement économique des outre-mer est un objectif constant des Gouvernements et des Parlements de la V^{ème} République. Parmi les nombreux outils mis en place pour satisfaire cet objectif, l'aide fiscale à l'investissement est, au fil du temps, devenue l'un des dispositifs les plus efficaces.

Cet outil fiscal d'accompagnement pour le développement économique des outre-mer présente depuis plus de trente ans une vraie pérennité, et son principe n'est plus discuté. L'efficacité de cet instrument, ses modalités, les aménagements qui paraissent nécessaires à certains nourrissent, cependant, de manière récurrente le débat parlementaire – mais plus le fondement même de son existence, ce qui est remarquable en un temps où la dépense fiscale en général est scrutée avec attention ⁽¹⁾.

La question de l'évolution des conditions de la mise en œuvre de cet outil fiscal continue ainsi de se poser sous l'effet de facteurs internes comme de facteurs internationaux. Le passage de la défiscalisation traditionnelle au système du crédit d'impôt dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution soulève de nombreuses difficultés de mise en œuvre dont on a encore du mal à cerner rigoureusement les effets. L'échéance européenne de redéfinition du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), en 2020, conditionne également les décisions à venir des pouvoirs publics. La revue, enfin, des aides économiques conduite sous l'autorité de la ministre des outre-mer ainsi que le livre bleu outre-mer remis par ses soins, peu avant la publication du présent rapport, au Président de la République intègrent la problématique fiscale dans leurs réflexions.

(1) « Sécuriser et pérenniser l'aide fiscale à l'investissement outre-mer : l'aide fiscale en faveur des investissements en outre-mer compense les handicaps structurels dont souffrent les économies ultramarines, afin de leur permettre de rattraper leur retard de développement économique et social (...) La durée de validité des mécanismes actuels sera étendue jusqu'en 2025. » *Livre Bleu Outre-mer, 28 juin 2018.*

L'importance du sujet explique que la Délégation aux outre-mer ait décidé de consacrer à la thématique fiscale un des six rapports dont elle a simultanément arrêté le principe au début de la législature. C'est la deuxième fois que le sujet fait l'objet de ses travaux : en effet, elle s'y était déjà intéressée au printemps 2013.

Compte tenu des évolutions du droit et de la pratique depuis cinq ans, le présent rapport dresse en premier lieu un état descriptif des divers dispositifs fiscaux d'aide aux activités économiques dans les outre-mer. Il présente ensuite une évaluation de ces outils, à partir des auditions auxquelles ont procédé les Rapporteurs et des contributions dont ils ont été destinataires ⁽¹⁾. **Cette évaluation conduit les Rapporteurs à relever un certain nombre de dysfonctionnements, nécessitant des modifications législatives ou réglementaires ou relevant du domaine de l'interprétation fiscale, qu'ils recommandent de résoudre. C'est ainsi que seront développées plusieurs propositions que les Rapporteurs estiment nécessaires pour assurer la pérennité et améliorer l'efficacité de ces outils essentiels au développement économique des collectivités d'outre-mer.**

(1) Les Rapporteurs renouvellent ici l'expression de leurs remerciements aux personnes qui les ont aidés dans leur réflexion, soit au cours des auditions, soit en leur adressant des contributions et des réponses écrites.

I. LA FISCALITÉ DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER : L'ÉTAT DU DROIT ET DE LA DÉPENSE FISCALE

A. ÉVOLUTIONS DES DISPOSITIFS D'AIDE AUX INVESTISSEMENTS ET ÉTAT DU DROIT

1. Résumé des évolutions des dispositifs en droit interne depuis leur création

Si l'on peut faire remonter l'origine des premières dispositions fiscales favorables aux outre-mer au lendemain de la seconde guerre mondiale, la plupart des commentateurs font de l'article 22 du premier collectif budgétaire de 1986 (Loi « Pons »), voté au lendemain du renouvellement de l'Assemblée nationale, le texte originel des différents dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer.

Depuis trente-deux ans, plusieurs textes majeurs ont fait évoluer ces dispositifs de manière significative :

- La loi de finances pour 2001 (Loi « Paul ») a transformé la déduction pratiquée sur le revenu imposable des contribuables en réduction d'impôt ;
- la loi de programme pour l'outre-mer (n°2003-660 du 21 juillet 2003 – loi « Girardin » ou « LOPOM ») a généralisé l'application de la réduction d'impôt à l'ensemble des investissements productifs, sauf exclusions précisément définies ;
- la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (« LODEOM ») a modifié notamment les règles de la défiscalisation applicable aux investissements productifs neufs, abaissé à 250 000 € le seuil en-deçà duquel l'agrément fiscal n'est pas nécessaire et défini un nouveau régime de défiscalisation pour les investissements dans le secteur du logement ;
- la loi de finances pour 2014 a enfin, pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion), substitué progressivement un nouveau mécanisme de crédit d'impôt aux dispositifs traditionnels de défiscalisation.

Entre ces textes, un très grand nombre de lois ont modifié ou adapté le droit existant, soit pour en redéfinir le champ d'application, soit pour accroître ou mieux encadrer les exigences de la procédure, soit enfin pour aménager les délais de validité des différents dispositifs. Entre 2009 et 2012, ces adaptations ont clairement visé à diminuer et plafonner par foyer de contribuables la dépense fiscale induite par les mécanismes de défiscalisation, sur fond de remise en cause des « *niches fiscales* ».

La loi de finances pour 2018 a été, à ce jour, la dernière occasion en date pour adopter des dispositions correctrices applicables aux collectivités de l'article 73, à l'approche de l'échéance du réexamen global du dispositif en 2020 pour ces collectivités.

2. Résumé des dispositifs existants

L'état du droit applicable aux dispositifs d'aide fiscale à l'investissement dans les outre-mer a été profondément modifié par la loi de finances pour 2014 qui, dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, a prévu qu'**aux mécanismes traditionnels⁽¹⁾ de défiscalisation soit substitué de manière progressive⁽²⁾ un régime de crédit d'impôt dont bénéficieraient directement les porteurs de projets d'investissement, et ce pour toutes les entreprises de ces collectivités appartenant à un groupe totalisant plus de 20 millions d'euros de chiffre d'affaires.** Les mécanismes traditionnels restent cependant en place dans les collectivités de l'article 74 (Polynésie Française, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna) et en Nouvelle-Calédonie, le crédit d'impôt y étant inopérant en raison de leur autonomie fiscale.

Les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement relevant de la défiscalisation traditionnelle sont codifiés :

- *pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu :*
 - à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) pour certains investissements réalisés dans le secteur du logement ;
 - à l'article 199 *undecies* B du CGI pour les investissements réalisés dans le secteur productif ;
 - à l'article 199 *undecies* C du CGI pour les investissements réalisés dans le secteur du logement au bénéfice exclusif d'opérateurs de logement social.

(1) *De réductions d'impôt ou de déductions du résultat imposable des montants des investissements réalisés au titre de la défiscalisation.*

(2) *Celle-ci est progressive en ce sens qu'il s'agit notamment de l'étendre sur trois ans à toutes les entreprises appartenant à un groupe réalisant plus de 20 millions d'euros de chiffre d'affaires (CA), puis 15 millions de CA (2019) et enfin, 10 millions de CA (2020). (Article 72 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017, de finances pour 2018)*

Enfin, l'article 199 *undecies* D plafonne globalement l'avantage fiscal procuré aux contribuables soumis à l'impôt sur le revenu par les réductions d'impôt traditionnelles. Il dispose en effet que « *la somme des réductions d'impôt sur le revenu mentionnées aux articles 199 undecies A, 199 undecies B et 199 undecies C et des reports de ces réductions d'impôts, dont l'imputation est admise pour un contribuable au titre d'une même année d'imposition, ne peut excéder un montant de 40 000 euros* ».

- *pour les contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés :*

- à l'article 217 *undecies* du CGI pour les investissements réalisés aussi bien dans le secteur productif que dans celui du logement.

Les investisseurs soumis à l'impôt sur les sociétés bénéficiaient jusqu'à récemment d'une déduction du résultat imposable à hauteur des montants des investissements éligibles réalisés au titre de la défiscalisation dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Or, la loi de finances pour 2014 a institué, uniquement pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, deux mécanismes de crédit d'impôt au bénéfice non plus des investisseurs, mais des promoteurs de projets eux-mêmes. Le premier porte sur les investissements réalisés dans le secteur productif (article 244 *quater* W du CGI) et s'applique obligatoirement aux entreprises porteuses de projet appartenant à un groupe dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros. Le second porte sur les investissements réalisés dans le secteur du logement par des organismes de logement social (article 244 *quater* X du CGI).

Des dispositions spécifiques encadrent strictement la profession des monteurs en défiscalisation qui sollicitent les agréments fiscaux et rapprochent les investisseurs potentiels des entreprises porteuses de projet d'investissement dans les secteurs éligibles aux aides fiscales. L'article 242 *septies* du CGI, introduit par la loi de finances pour 2011 et modifié en dernier lieu par l'article 78 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dispose ainsi que « *l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux prévus aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W ou 244 quater X ne peut être exercée que par les entreprises inscrites sur un registre tenu par le représentant de l'Etat dans le département ou la collectivité dans lequel ces entreprises ont leur siège social* ». Ces entreprises, communément appelées monteurs en défiscalisation, doivent notamment être à jour de leurs obligations fiscales et sociales, disposer d'une assurance de responsabilité civile professionnelle et justifier d'une certification annuelle de leurs comptes par un commissaire aux comptes. Le non-respect des obligations posées par l'article 242 *septies* précité est puni d'une amende égale à 50% de l'avantage fiscal ⁽¹⁾.

(1) Article 21-V de la loi de finances pour 2014 codifié à l'article 1740-00-AB du code général des impôts.

Dans la description qui suit, seront successivement présentés :

- les dispositifs de défiscalisation outre-mer traditionnels pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés,

- le nouveau mécanisme de crédit d'impôt mis en place par la loi de finances pour 2014 dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ;

- les autres dispositifs de défiscalisation applicables aux outre-mer, tels que la réduction d'impôt « Pinel » au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement locatif, le mécanisme de la TVA non perçue récupérable applicable dans les départements d'outre-mer soumis à la TVA et les fonds d'investissements de proximité Outre-mer – FIP-OM.

Enfin, un développement particulier sera consacré à l'évolution de la dépense publique liée aux aides fiscales à l'investissement outre-mer depuis 2010.

B. LA DÉFISCALISATION TRADITIONNELLE POUR LES CONTRIBUABLES SOUMIS À L'IMPÔT SUR LE REVENU OU À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

La défiscalisation traditionnelle, pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu, s'applique aussi bien aux investissements réalisés dans le secteur du logement qu'à ceux réalisés dans le secteur productif.

1 La défiscalisation à l'impôt sur le revenu

a. La défiscalisation applicable au secteur du logement, hors logement social

La réduction d'impôt créée par l'article 199 *undecies* A du CGI ne concerne plus, depuis le 1^{er} janvier 2018, que les travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans, dès lors que ces logements sont affectés à l'habitation principale, et ce jusqu'au 31 décembre 2020. L'ensemble des autres mesures qui permettaient d'acquérir ou de faire construire des logements neufs locatifs sous conditions de location spécifiques est arrivé à terme au 31 décembre 2017. Le taux de réduction d'impôt s'élève à 18% (22% en cas d'installation d'un équipement permettant de produire des énergies renouvelables et 26% si le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville).

b. La défiscalisation spécifique applicable au secteur du logement social

L'article 199 *undecies* C du code général des impôts, issu de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite LODEOM, crée une réduction d'impôt spécifique au profit des organismes de logements sociaux situés outre-mer pour l'investissement dans la construction ou l'acquisition de logements sociaux, ainsi que pour le financement de travaux de réhabilitation de logements achevés depuis plus de vingt ans permettant aux logements d'acquies des performances techniques voisines des logements neufs, ou permettant leur confortation contre le risque sismique ou cyclonique. L'investissement peut être réalisé soit directement, soit par le moyen de souscription de parts de sociétés.

La loi prévoit que les logements ouvrant droit à l'avantage fiscal sont donnés en location, pour une durée minimale de cinq ans, à des organismes de logement social, lesquels les donnent en sous-location, dans les mêmes conditions, à des personnes éligibles sous condition de plafonds de loyers et de ressources des locataires. Elle prévoit également l'adaptation de certains logements entrant dans le champ de la réduction d'impôt à l'hébergement de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou de personnes handicapées, auxquelles des prestations de services de nature hôtelière peuvent alors être proposées.

À l'issue de la période de location, les logements ou les parts de sociétés sont cédés à l'organisme de logement social locataire ou à des personnes choisies par celui-ci et disposant de ressources plafonnées, appréciées selon des critères fixés par décret. La loi dispose qu'un montant correspondant au moins à 70% de la réduction acquise est rétrocédé par le contribuable sous la forme d'une diminution des loyers versés par l'organisme locataire et d'une diminution du prix de cession à l'organisme locataire ou, le cas échéant, aux personnes physiques accédant à la propriété.

La réduction d'impôt est égale à 50% d'un montant égal au prix de revient des logements minoré, d'une part, des taxes et des commissions d'acquisition versées et, d'autre part, des subventions publiques reçues. Ce montant est plafonné à un prix par mètre carré révisé annuellement.

Le régime de réduction d'impôt institué par l'article 199 *undecies* C du CGI bénéficie aux investissements réalisés au plus tard le 31 décembre 2017, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, avec des mesures transitoires jusqu'au 31 décembre 2018, et au plus tard le 31 décembre 2025 dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ⁽¹⁾ à l'initiative de votre Rapporteur Philippe Gomès.

(1) Cette prolongation a été entérinée par le vote d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016 déposé en commission par votre Rapporteur Philippe Gomès et adopté en séance publique à l'initiative de M. Patrick Ollier. Cet amendement sollicitait également la prorogation pour ces collectivités des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* C du Code général des impôts.

S'agissant spécifiquement du sujet de la réhabilitation des logements dans ces collectivités, plusieurs organismes de logements sociaux situés en Nouvelle-Calédonie ont alerté les Rapporteurs sur la prise de position récente du Bureau des Agréments, qui considère que ce type d'opérations n'est pas éligible lorsqu'il concerne leur patrimoine. Ce point sera développé en deuxième partie.

c. La défiscalisation applicable au secteur productif

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs neufs réalisés dans certains secteurs économiques jugés prioritaires en termes de développement économique et ce aussi bien dans les départements que dans les collectivités d'outre-mer. Le législateur a fait le choix, depuis la loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 de programmation pour l'outre-mer, dite loi Girardin, de poser le principe d'une application générale de la réduction d'impôt à l'ensemble des secteurs économiques sauf à certains précisément définis et explicitement exclus ⁽¹⁾. Cette liste des secteurs non éligibles peut faire l'objet de révisions. Par ailleurs, des règles particulières s'appliquent aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés.

Lorsque le contribuable réalise lui-même les investissements qu'il exploite, le taux de la réduction d'impôt est en règle générale de 38,25% du montant de l'investissement diminué de la fraction du prix de revient financée par une subvention. Des taux supérieurs sont appliqués, d'une part, aux investissements réalisés en Guyane et à Mayotte, et d'autre part aux investissements réalisés dans certains secteurs de l'activité économique (production d'énergie renouvelable, travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés).

Lorsque le contribuable réalise un investissement au travers d'une société (SNC, SAS etc.) qui donne en location cet investissement à un exploitant situé outre-mer pour une durée minimale de cinq ans, et qu'il rétrocède à cet exploitant une fraction minimale de 66 % de la réduction d'impôt sous forme d'une diminution de loyers ou du prix de cession du bien au terme de sa location, le taux de 38,25 % est porté à 45,30 %. Les taux majorés pour la Guyane et Mayotte et pour les investissements réalisés dans les secteurs économiques précités sont également relevés.

La réduction d'impôt est pratiquée, pour les biens mobiliers, au titre de l'année au cours de laquelle l'investissement est mis en service et, pour les biens immobiliers, au titre de l'année d'achèvement des fondations.

(1) Sont ainsi par exemple inclus les secteurs hôtelier, de la mine, du transport, de la pêche, de l'agriculture, des énergies renouvelables, de l'industrie. Au titre des secteurs exclus, il faut citer le conseil, l'expertise, les activités de banque, finance, et assurance, toutes les activités immobilières, le commerce et le négoce.

Ces dispositifs s'appliquent aux exploitants qui appartiennent à un groupe dont le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 20 millions d'euros, la loi ayant prévu l'abaissement progressif de ce seuil jusqu'en 2020 (15 millions d'euros au 1^{er} janvier 2019 et 10 millions d'euros au 1^{er} janvier 2020). Les exploitants dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil de l'année considérée sont les seuls à pouvoir encore faire appel aux mécanismes de défiscalisation traditionnels.

2 La défiscalisation à l'impôt sur les sociétés

Un article unique, l'article 217 *undecies* du code général des impôts, accorde le bénéfice d'une déduction du résultat imposable aux contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés :

- qui réalisent directement des investissements productifs, des travaux de rénovation et de réhabilitation ou d'acquisition ou de construction de logements neufs à usage locatif lorsque ces contribuables sont situés outre-mer et exercent dans un secteur éligible, ou

- qui louent ces mêmes investissements à des exploitants situés outre-mer et exerçant dans un secteur éligible.

Dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, ce mécanisme n'est applicable qu'aux exploitants appartenant à un groupe dont le chiffre d'affaires total consolidé est inférieur à 20 millions d'euros (15 millions d'euros depuis le 1^{er} janvier 2018).

Dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, seuls les investissements financés par des investisseurs métropolitains ou domiens soumis à l'impôt sur les sociétés, et dont l'exploitation est confiée à des entreprises situées dans ces collectivités et exerçant leur activité dans un secteur éligible, ouvrent droit à l'avantage fiscal, les entreprises imposées dans ces collectivités ne pouvant bénéficier directement des dispositions du code général des impôts du fait de l'autonomie fiscale de ces territoires.

3 La procédure d'agrément

La loi subordonne dans certains cas le bénéfice de la défiscalisation des investissements à l'octroi d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget.

Dans le cas des investissements dans le secteur productif, elle prévoit en premier lieu un seuil d'application de la procédure d'agrément exprimé en montant d'investissements :

- pour des investissements et des souscriptions au capital dont le montant total par programme est supérieur à 1 million d'euros, ce seuil s'appréciant au niveau de l'exploitant ;

- pour les investissements dont le montant total par programme est supérieur à 250 000 euros lorsque le contribuable ne participe pas à l'exploitation, ce seuil s'appréciant alors au niveau de la société qui inscrit les investissements à l'actif de son bilan.

Le recours à l'agrément peut être exigé de manière systématique en fonction des secteurs économiques ou de la nature des investissements envisagés. Il en est ainsi dans les secteurs dits « sensibles », tels que la navigation de plaisance, l'agriculture, la pêche maritime et l'aquaculture, l'industrie charbonnière et la sidérurgie, la construction navale, les fibres synthétiques, l'industrie automobile et le transport. Il en va de même pour les dépenses de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances ou pour les investissements qui sont nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial. L'agrément encadre également de manière spécifique les investissements correspondant aux équipements et opérations de pose de câbles sous-marins.

Dans le secteur du logement social, l'agrément préalable du ministre du budget est nécessaire lorsque le montant des investissements par programme est supérieur à 2 millions d'euros. Des dispositions récentes, sur lesquelles les Rapporteurs reviendront plus loin, ont simplifié cette procédure.

L'octroi des agréments préalables est subordonné à la satisfaction formelle de plusieurs critères essentiels (article 217 *undecies* du CGI) :

- l'investissement doit présenter un intérêt économique et ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;

- il doit poursuivre comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans la collectivité dans laquelle il est réalisé ;

- il doit s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement durable ;

- il doit garantir la protection des investisseurs et des tiers.

L'instruction des dossiers d'agrément est assurée par le Bureau des Agréments et Rescrits (BAGR), placé sous l'autorité du ministre chargé du budget, à qui incombe la décision. Les conditions de délivrance de cet agrément suscitent un débat dont les termes seront abordés dans la seconde partie de ce rapport.

Il existe une procédure déconcentrée pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. La décision d'agréer ou non un projet revient alors au directeur départemental ou au directeur régional des finances publiques de la collectivité dans laquelle est réalisé le programme d'investissements, jusqu'à un seuil de 20 millions d'euros dans le secteur du logement social et de 5 millions

d'euros dans le secteur productif (l'ancien seuil de 1,5 million d'euros a été relevé récemment, par l'arrêté ministériel du 16 décembre 2016). L'agrément est réputé tacitement donné à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément lorsque la décision est prise par l'administration centrale. Ce délai est ramené à deux mois ⁽¹⁾ lorsque la décision est prise de manière déconcentrée par l'un des directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques dans les départements d'outre-mer. Il court à partir du moment où le dossier déposé au titre de la demande est considéré comme complet.

Cette procédure déconcentrée n'existe pas pour l'instant dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie dont l'ensemble des demandes d'agrément est actuellement traité par le BAGR.

Toutefois, sur la base d'un amendement déposé par votre Rapporteur Philippe Gomès, à la loi n°2017-256 du 28 février 2017 sur l'égalité réelle outre-mer (dite loi EROM) – adopté contre l'avis du Gouvernement – une nouvelle procédure simplifiée d'agrément fiscal en matière de logement social a été mise en place en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie.

Cette procédure concerne les demandes d'agrément accompagnées d'une copie de l'arrêté du représentant de l'Etat portant attribution d'une subvention au titre des contrats de développement en Nouvelle-Calédonie et des contrats de projet en Polynésie française. Dans ce cas, l'agrément porte exclusivement sur la détermination de la base fiscale éligible et sur les conditions permettant de garantir la protection des investisseurs et des tiers. Il est tacite à défaut d'une réponse de l'administration dans un délai de deux mois, ce délai n'étant renouvelable qu'une seule fois. Selon les informations communiquées par les trois bailleurs sociaux calédoniens ⁽²⁾, les opérations ayant bénéficié de la procédure simplifiée sur la période de septembre 2017 à mars 2018 représentent 238 logements. Selon l'un des opérateurs ⁽³⁾, le délai d'instruction moyen constaté sur des opérations agréées en 2017 était supérieur à 14 mois, contre une moyenne de 5,3 mois grâce à la procédure simplifiée pour les 2 opérations agréées début 2018.

Selon le Bureau des Agréments et des Rescrits, « *sur les 515 demandes d'agrément traitées en 2016, 354 dossiers (soit 69% du total des dossiers traités) ont été agréés* ».

(1) Cf., 2. du III de l'article 217 undecies du CGI.

(2) La Société Mixte de l'Agglomération (SEM AGGLO), la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) et le Fonds Social de l'Habitat (FSH).

(3) La SIC.

C. LE NOUVEAU MÉCANISME DE CRÉDIT D'IMPÔT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2014 DANS LES COLLECTIVITÉS RELEVANT DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

L'article 21 de la loi de finances pour 2014 a posé le principe de la substitution aux dispositifs de défiscalisation venant à expiration, selon le cas, soit en décembre 2017, soit en décembre 2020, de deux nouveaux régimes de crédit d'impôt destinés à assurer le financement des investissements dans le secteur productif pour les entreprises appartenant un groupe dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros et dans le secteur du logement social. Ces nouveaux régimes ne sont applicables que dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, les collectivités d'Outre-mer de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie disposant d'une compétence fiscale propre.

1 Le crédit d'impôt au titre des investissements réalisés dans le secteur productif et le logement intermédiaire

L'article 244 *quater* W du CGI institue un crédit d'impôt sur les sociétés au titre des investissements productifs réalisés par des entreprises situées dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, dans les mêmes secteurs éligibles que ceux visés dans le dispositif traditionnel de réduction d'impôt sur le revenu.

La loi EROM n° 2017-356 du 28 février 2017 a étendu ce dispositif au logement intermédiaire.

Le taux du crédit d'impôt est de 38,25% pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (ce taux est porté à 45,9% en Guyane et à Mayotte) et de 35% pour les entreprises et les organismes soumis à l'impôt sur les sociétés.

Le dispositif de l'article 244 *quater* W vient à échéance au 31 décembre 2020, sous réserve de l'application de l'article 110 de la loi de finances pour 2016⁽¹⁾ en vertu duquel « *l'extinction de la déduction d'impôt (...) est conditionnée par la mise en place d'un mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro des investissements productifs neufs mentionnés ou, à défaut, par la création d'un dispositif pérenne permettant aux entreprises ultramarines d'échelonner sur cinq ans le paiement de leurs investissements productifs mentionnés au présent article sans recourir à un emprunt bancaire (...)* ».

(1) Loi de finances pour 2016 (n° 2015-1785 du 29 décembre 2015).

2 Le crédit d'impôt au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement social

L'article 244 *quater* X du CGI institue, dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, un crédit d'impôt au titre du logement social, dont les dépenses éligibles sont définies par la loi de finances pour 2014 dans des termes proches de ceux de l'article 199 *undecies* C relatif aux dépenses éligibles à la réduction d'impôt. Le crédit d'impôt étant octroyé directement au bailleur social sans l'intermédiaire d'une structure de portage, le recours à la sous-location n'est plus nécessaire et le bailleur social peut louer directement aux attributaires les logements financés au moyen de ce mécanisme de défiscalisation. Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40%.

D. LES AUTRES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION APPLICABLES AUX OUTRE-MER

Plusieurs autres dispositifs de défiscalisation sont applicables aux outre-mer et méritent une mention particulière au titre de leur contribution au développement économique.

1 La réduction d'impôt « Pinel » au titre des investissements dans le secteur du logement locatif

L'article 5 de la loi de finances pour 2015⁽¹⁾, codifié à l'article 199 *novovicies* du CGI, a modifié le régime de soutien fiscal à l'investissement dans le secteur du logement locatif, applicable aux collectivités d'outre-mer quel que soit leur statut. La réduction d'impôt concerne les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu et s'applique aux logements acquis neufs, aux logements vendus en l'état futur d'achèvement ou encore aux logements anciens faisant l'objet de travaux pour atteindre des performances techniques voisines de celles des logements neufs.

Le logement doit être loué nu, moyennant un loyer inférieur d'environ 20% au marché concerné, pendant six ou neuf ans. Les ressources des locataires doivent être inférieures à un plafond réglementaire fixé de manière à réserver les logements aux ménages intermédiaires.

La réduction d'impôt pratiquée à raison de ces investissements n'est pas cumulable avec les autres mécanismes de défiscalisation applicables au secteur du logement précédemment décrits.

Selon que l'engagement de location est pris pour une durée de six ou de neuf ans, le taux de la réduction d'impôt, qui est en métropole respectivement de 12 % ou de 18 %, est porté respectivement à 23 % ou 29 % si l'investissement est réalisé dans une collectivité d'outre-mer quel que soit son statut, à la différence du

(1) Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014.

dispositif Scellier, institué par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, qui avait instauré un taux majoré et une durée d'amortissement réduite pour les collectivités du Pacifique.

La condition de performance énergétique à laquelle est en outre subordonné le bénéfice de la réduction d'impôt n'est pas applicable à Mayotte. Un décret fixe les conditions dans lesquelles elle s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ; la publication de ce décret conditionne l'application de la réduction d'impôt dans ces territoires.

L'article 68 de la loi de finances pour 2018 a reconduit ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2021.

Toutefois, « le régime de taux majoré par rapport à l'Hexagone, institué par ce dispositif, n'a pas le succès escompté car le différentiel de taux n'est pas suffisant pour inciter un contribuable métropolitain à investir dans les Outre-mer plutôt que dans l'Hexagone et ce malgré le relèvement du plafond de défiscalisation à 18 000€ en loi de finances pour 2015 ».⁽¹⁾

En outre, son application concrète, dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, se heurte à d'importantes difficultés.

D'une part, le dispositif applicable antérieurement dans le cadre du « Scellier Pacifique » permettait aux collectivités du Pacifique de bénéficier d'un taux majoré par rapport au reste de l'outre-mer et d'une durée d'amortissement réduite, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Pourquoi user du dispositif Pinel dans les collectivités du Pacifique alors qu'on peut le faire dans les DOM pour un avantage fiscal équivalent et dans un environnement apparaissant comme plus sécurisé au plan juridique et fiscal ?

D'autre part, dans ce cas de figure, l'investisseur est résident fiscal en métropole ou dans un DOM, tandis que le logement est situé par exemple en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française et, en conséquence, la banque du lieu de résidence de l'investisseur est dans ces conditions peu encline à financer un bien immobilier situé à l'autre bout du monde, sur lequel il lui est très difficile de prendre une garantie sous forme par exemple d'une hypothèque, et encore plus de réaliser sa garantie si l'emprunteur était le moment venu défaillant.

Pour ces raisons, les investissements réalisés sous le régime de la loi Pinel sont très peu nombreux dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie (quelques dizaines par an) et le mécanisme, qui pourrait être très performant, reste en réalité bridé par une attractivité fiscale insuffisante ainsi que par la contrainte du financement.

(1) Rapport n° 4125 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061,) déposé le 13 octobre 2016. Annexe n° 33, Outre-Mer, par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial, p. 29.

Proposition n°1 :

- Augmenter le taux de réduction d'impôt du « Pinel » pour les collectivités de l'article 73 ;
- Rendre plus incitatif le dispositif pour les collectivités du Pacifique ;
- Déterminer les moyens à mettre en œuvre afin de faciliter le financement bancaire de l'investisseur et la prise de garantie.

2 Le mécanisme de la TVA non perçue récupérable applicable dans les départements d'outre-mer soumis à TVA

Instauré en 1953 par une décision ministérielle, le mécanisme de taxe sur la valeur ajoutée dit « non perçue récupérable » (ou TVA NPR), est applicable en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion et consiste en une réduction de TVA sur les biens d'investissements.

Aux termes de l'article 295 A du CGI, les livraisons ou importations dans ces départements de biens d'investissements neufs, exonérées de la TVA, donnent cependant lieu à une déduction de TVA calculée, selon le cas, sur le prix d'achat ou de revient, ou sur la valeur en douane des biens, lorsque le destinataire de la livraison ou l'importateur est un assujetti qui dispose dans ces départements d'un établissement stable et y réalise des activités ouvrant droit à déduction.

Depuis la loi LODEOM du 27 mai 2009, le dispositif de TVA NPR a été recentré sur les biens d'investissement.

Proposition n°2 :

- Évaluer l'effectivité du caractère incitatif de la TVA non perçue récupérable et engager une réflexion concertée sur les modalités d'une éventuelle substitution, pour des montants d'aide équivalents, par un mécanisme plus efficace.

3 Les Fonds d'Investissement de Proximité Outre-mer (FIP-OM)

Les Fonds d'Investissement de Proximité (FIP) sont des fonds communs de placement à risque intervenant dans des zones géographiques délimitées, en France hexagonale comme dans les départements, collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie. Les investissements dans ces fonds donnent lieu à réduction d'impôt.

Un régime fiscal avantageux a été créé pour les FIP investis dans les outre-mer. Les investissements dans ces fonds ouvrent en effet droit à une réduction d'impôt égale à 38 % du montant des souscriptions en numéraire des parts de ces fonds. Pour ouvrir droit à la réduction d'impôt, il faut que l'actif du FIP soit composé pour 70 % au moins de titres de sociétés établies dans ces territoires et exerçant leurs activités dans l'un des secteurs d'activité ouvrant droit à la réduction d'impôt pour investissements productifs. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de

programmation sur l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017, l'avantage était réservé aux contribuables établis fiscalement dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. L'article 131 de cette loi a ouvert à l'ensemble des contribuables métropolitains la faculté de souscrire des parts de FIP-OM. Il est encore trop tôt pour savoir si cet élargissement va donner une portée plus significative à une disposition dont, jusqu'à la loi EROM, le coût pour l'État était très limité.

Proposition n°3:

- **Développer l'information sur les FIP-OM dans les DOM et collectivités d'outre-mer et en France métropolitaine.**

E. LES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER : VERS UNE DÉPENSE FISCALE DÉCROISSANTE

Les « aides fiscales à l'investissement productif ont un coût estimé à 415 millions d'euros en 2016 et les aides dans le secteur du logement représentent, quant à elles, quelque 370 millions d'euros »⁽¹⁾.

Ces niveaux se situent bien en deçà de ce qu'ont pu connaître les collectivités ultramarines, comme l'a mis en exergue M. Olivier Serva dans le cadre de son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2017. Le montant cumulé de ces aides, secteurs du logement et des investissements productifs confondus, a baissé de 36% depuis 2010, ce qui représente une diminution de 445 millions d'euros.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 (n° 980), déposé le 13 juin 2018. Annexe n° 31, Outre-Mer, par M. Olivier Serva.

ÉVOLUTION DU SOUTIEN FISCAL À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF ET DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

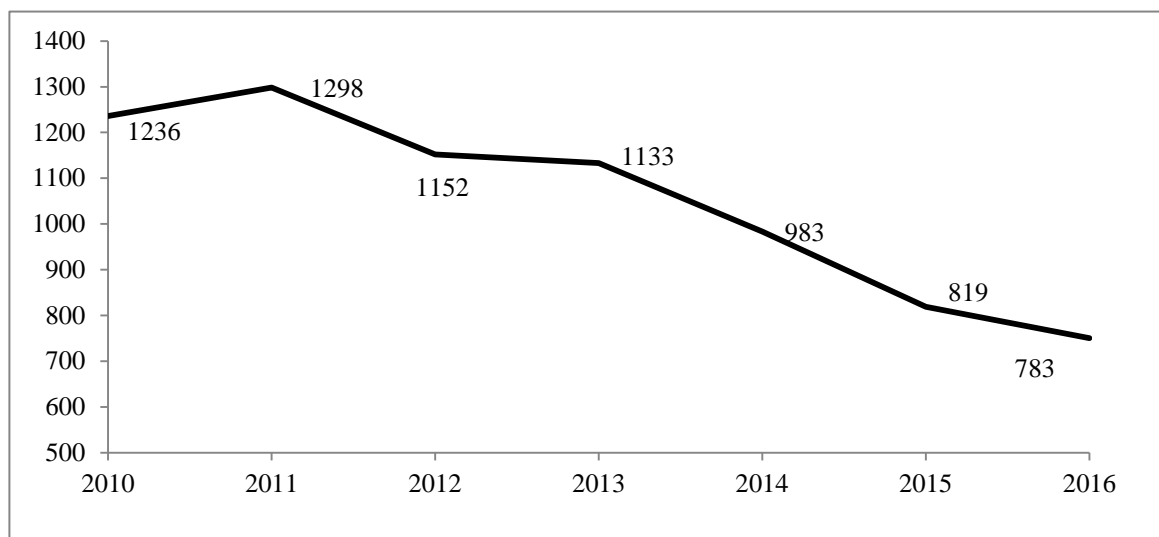
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2010/2017
Défiscalisation										
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (investissement locatif)	355	355	330	277	220	180	138	110	90	- 245
Article 217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> (investissement productif et logement social / impôt sur les sociétés)	160	175	144	180	170	140	97	60	nc	- 100
Article 199 <i>undecies</i> C (logement social / impôt sur le revenu)	11	68	208	299	280	202	225	205	205	194
Article 199 <i>undecies</i> B (investissement productif/impôt sur le revenu)	710	700	470	377	313	297	282	304	304	- 406
Sous-total défiscalisation (1)	1 236	1 298	1 152	1 133	983	819	742	679	nc	- 557
Crédits d'impôt										
Article 244 <i>quater</i> W (investissement productif)	na	na	na	na	-	-	23	85	125	na
Article 244 <i>quater</i> X (logement social)	na	na	na	na	-	-	18	27	nc	na
Sous-total crédits d'impôt (2)	na	na	na	na	na	na	41	112	nc	na
Total (1) + (2)	1 236	1 298	1 152	1 133	983	819	783	791	nc	- 445

Note : « na » signifie « non applicable » et « nc » signifie « non connu ».

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

COÛT DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION OUTRE-MER

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Comme le souligne, à juste titre, M. Marc Laffineur, l'année 2016 constitue « la troisième année consécutive de baisse marquée de la dépense fiscale liée à la défiscalisation outre-mer. Si cette diminution peut refléter un meilleur contrôle de ces mécanismes fiscaux, le Rapporteur redoute qu'elle traduise davantage des blocages préjudiciables à l'investissement dans les outre-mer. »⁽¹⁾

(1) Rapport Laffineur précité, p.62

II. L'URGENCE À MODIFIER, CLARIFIER ET DÉCONCENTRER LE DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT OUTRE-MER

A. MODIFIER LA LÉGISLATION EN VIGUEUR

1. L'absence de prise en compte des investissements de renouvellement au regard du droit européen

Les contraintes européennes concernent exclusivement les collectivités de l'article 73 de la Constitution qui sont classifiées par l'Europe dans la catégorie des régions dites « ultra-périphériques » (RUP).

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 87 du traité CE) définit les critères qui conduisent à qualifier une mesure fiscale d'aide d'État.

L'article 108 (ex-article 88 du traité CE) fait obligation aux États membres de l'Union de notifier à la Commission tout projet créant ou modifiant de telles aides.

La première notification effectuée par la France au titre de son dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer a eu lieu le 27 février 2003, à l'occasion du projet de loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003. Depuis, de nouvelles notifications ont été adressées à la Commission européenne au fil des discussions législatives.

En réponse à ces notifications, la Commission a régulièrement assorti son *nihil obstat* au dispositif fiscal prévu pour les investissements outre-mer de limitations, conditions et réserves.

De surcroît, les plafonds applicables, en vertu du droit européen, au cumul des aides publiques octroyées en faveur d'un même projet, tiennent compte des aides fiscales, ce qui peut amener, en cas de dépassement potentiel de ces plafonds, à limiter le montant des aides en cause.

Outre les limitations et aménagements résultant des procédures consultatives prévues à l'occasion de la création ou de la modification d'une aide fiscale, des changements significatifs peuvent résulter de l'adoption de documents généraux tels que les « lignes directrices à finalité régionale » dont les dernières couvrent la période 2014-2020.

La principale modification au droit européen apportée par ces « lignes directrices », répercutée sur le Règlement Général d'Exemption par Catégorie (RGEC), a été l'exclusion de l'éligibilité à l'aide fiscale des investissements de renouvellement. La Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) a insisté auprès des Rapporteurs sur les effets très négatifs de cette exclusion, en prenant comme exemple le secteur de l'hôtellerie ; elle dénonce la création artificielle, du fait de cette mesure, d'un « écart de compétitivité entre les

hôtels neufs et anciens » et déplore le maintien d'un « *cercle vicieux de transformation d'hôtels en appartements dès l'approche de la phase de renouvellement et de rénovation d'hôtels* ». La réglementation européenne a conduit le législateur à créer une distorsion de concurrence entre les entreprises dans un même secteur d'activité, par l'exclusion des investissements de renouvellement du bénéfice de l'aide.

Proposition n°4 :

- **Reconsidérer, dans le cadre des négociations avec la Commission européenne, l'exclusion des investissements de renouvellement des investissements éligibles à l'aide fiscale.**

2. Le préfinancement du crédit d'impôt : une difficulté récurrente aux conséquences cruciales pour les entreprises

a. L'absence de solutions pérennes de préfinancement du crédit d'impôt

L'introduction par la loi de finances pour 2014 du nouveau mécanisme de crédit d'impôt a bouleversé les dispositifs traditionnels de défiscalisation dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

Parmi les arguments avancés en faveur du remplacement de la défiscalisation traditionnelle par le nouveau mécanisme de crédit d'impôt dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, que les représentants de l'administration fiscale ont à nouveau exprimés devant les Rapporteurs, figure le fait que le versement de l'avantage fiscal est assuré à l'exploitant sans le coût d'intermédiation résultant de l'intervention des investisseurs et des monteurs en défiscalisation.

Ce constat budgétaire à l'instant « t » reste cependant à pondérer par le fait qu'un exploitant qui recourt au mécanisme du crédit d'impôt bénéficie d'un amortissement fiscal de ses investissements productifs supérieur à celui résultant de l'application des mécanismes traditionnels. Alors qu'en cas de recours à la défiscalisation traditionnelle, cet amortissement aurait été amputé en moyenne d'un tiers, soit le montant de la rétrocession de l'avantage fiscal qui lui aurait été consentie par les contribuables participant en tant qu'investisseurs à l'opération, il est constaté désormais à 100 % par l'entreprise qui recourt au nouveau mécanisme de crédit d'impôt. Contre toute apparence, le coût budgétaire total du nouveau mécanisme de crédit d'impôt peut donc s'avérer, en réalité, proche de celui du mécanisme de défiscalisation traditionnel à l'impôt sur le revenu.

Surtout, avec ce nouveau mécanisme, l'aide ne peut désormais parvenir à son destinataire qu'au titre de l'exercice qui suit la réalisation des investissements productifs et non plus, comme auparavant, grâce aux fonds apportés par les investisseurs dans le cadre des mécanismes traditionnels de défiscalisation au cours de l'exercice de leur mise en service, ou de l'achèvement des fondations lorsque le programme d'investissement comprend des constructions.

Il en résulte que l'aide attendue par les entreprises est perçue de manière décalée et que celles-ci doivent trouver une solution pour obtenir un préfinancement de cette aide dans l'attente de sa perception.

Pour l'exploitant situé outre-mer, la question du calendrier de perception des fonds issus de la défiscalisation est cruciale. Comme pour tout mécanisme d'aide ou de subvention, l'efficacité de l'aide est très différente selon qu'elle parvient à son destinataire en amont de la réalisation de son programme d'investissement, durant celle-ci, ou encore, de manière décalée, à l'issue de son achèvement.

La capacité des entreprises à surmonter ce décalage de perception des fonds, dépend étroitement de la solidité de leur trésorerie et, par là-même, de leur puissance économique et financière. Or il est patent que la plupart des entreprises ultramarines font face à un manque chronique de fonds propres, qui les empêche bien souvent d'avoir accès au crédit dans des conditions satisfaisantes. Le succès de la mise en œuvre du crédit d'impôt est donc étroitement lié à la possibilité de mettre en place un préfinancement quelle que soit la taille de l'entreprise, que ce soit par les institutions spécialisées ou les banques du secteur concurrentiel, dans l'attente de l'imputation ou de la restitution du crédit d'impôt.

Selon les informations extraites du rapport de M. Olivier Serva, 65 % des entreprises bénéficiaires du crédit d'impôt ont un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros.

**ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES DU CRÉDIT D'IMPÔT DE L'ARTICLE 244 QUATER W EN 2016
SELON LEUR CHIFFRE D'AFFAIRES**

Tranche de chiffre d'affaires hors taxe (CAHT) en millions d'euros	Nombre d'entreprises	En cumulé	Cumul en % du total
CAHT < 0,5	382	382	43,1 %
0,5 ≤ CAHT < 2	194	576	65,0 %
2 ≤ CAHT < 5	124	700	79,0 %
5 ≤ CAHT < 10	89	789	89,1 %
10 ≤ CAHT < 15	40	829	93,6 %
CAHT > 15	57	886	100,0 %

Source : données transmises au rapporteur spécial par le ministère de l'action et des comptes publics.

Ces données démontrent « que la plupart des entreprises bénéficiaires sont des petites structures en termes de chiffre d'affaires. D'après les données recueillies par le Rapporteur spécial, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 0,5 million d'euros représentent 64 % des entreprises utilisatrices du dispositif de l'article 199 undecies B (3 800 entreprises), contre seulement 43 % pour le crédit d'impôt ».

C'est ainsi que le Rapporteur spécial « s'inquiétait d'un éventuel durcissement des conditions de financement des investissements par les TPE en cas de disparition de la défiscalisation sans que soit mis en place un dispositif de préfinancement »⁽¹⁾.

(1) Rapport Serva précité, p. 20.

Ce constat est à l'origine de l'amendement de M. Serge Letchimy, devenu l'article 110 de la loi de finances pour 2016, qui subordonne l'extinction du mécanisme traditionnel de défiscalisation, notamment, à la mise au point d'un « *mécanisme pérenne de préfinancement à taux zéro* ». Toutefois cette disposition ne fait obstacle qu'à l'extinction du mécanisme traditionnel de défiscalisation. En conséquence, le seuil au-dessus duquel le crédit d'impôt est obligatoire continuera à être abaissé progressivement pour s'établir à 10 millions d'euros à l'horizon du 1^{er} janvier 2020, au lieu de 20 millions d'euros aujourd'hui.

Cette problématique est toujours d'actualité et le nouveau mécanisme de crédit d'impôt privilégie de fait les entreprises qui ont une trésorerie abondante ou un recours au crédit facilité, lesquelles ne se trouvent pas forcément en majorité dans les secteurs économiques qui ont le plus besoin d'être aidés.

Le basculement de la défiscalisation traditionnelle vers le nouveau mécanisme du crédit d'impôt continue donc de susciter dans le monde des entreprises de vives inquiétudes.

b. Le cas des organismes de logements sociaux

Le préfinancement du crédit d'impôt pour les investissements réalisés dans le secteur du logement social s'inscrit dans le cadre du régime spécifique applicable à ce secteur.

Le crédit d'impôt est, pour ce secteur exclusivement, octroyé au fur et à mesure de la réalisation des différentes phases de l'opération jusqu'à son complet achèvement (50% du crédit d'impôt est accordé dès l'achèvement des fondations, 25% à la mise hors d'eau et 25% à la livraison).

La Caisse des dépôts et consignations propose aux organismes de logement social de les accompagner par des prêts successifs tout au long du déroulement du processus fiscal. Le montant global des prêts ainsi accordés peut atteindre 30 % du coût de réalisation de l'investissement, étant précisé que la moitié de ce coût est couverte par d'autres prêts de la Caisse.

Les organismes de logements sociaux s'interrogent cependant sur les montants globaux de prêts et de garanties qu'ils pourront cumuler en définitive, car ce mécanisme les conduit à s'endetter dans des proportions beaucoup plus importantes qu'avec l'ancien mécanisme de défiscalisation qui leur procurait dès l'année d'achèvement des fondations la totalité des fonds propres apportés par les contribuables. Cette incertitude est dommageable dans un secteur vital pour les collectivités d'outre-mer, où les besoins en termes d'investissements demeurent très importants.

c. Le cas des entreprises qui réalisent des investissements productifs

Pour les investissements réalisés dans le secteur productif, la Banque publique d'investissement (Bpifrance) intervient aux côtés des banques du secteur concurrentiel.

Son intervention revêt deux formes. D'une part, elle accorde sa garantie au préfinancement par les banques à concurrence de 70 % du montant des prêts bancaires correspondants. D'autre part, elle intervient directement par le biais du PDOM (prêt de développement outre-mer) qu'elle a créé.

Selon les informations communiquées par Bpifrance, ce prêt est destiné au financement d'investissements immatériels (prospection, formation, recherche et développement) pour lesquels les banques commerciales n'interviennent pas. Son montant varie entre 10 000 et 300 000 euros ; il est remboursable sur cinq ans avec un an de différé d'amortissement ; il n'est assorti d'aucune prise de garantie sur les actifs des entreprises ou sur le patrimoine de leurs dirigeants.

La couverture des besoins de fonds de roulement fait également partie des emplois possibles du PDOM, qui peut donc être utilisé pour couvrir les besoins de trésorerie liés au décalage d'effet du crédit d'impôt, précédemment mentionné. Mais il ne s'agit bien là que d'un emploi parmi d'autres et le montant plafond de 300.000 euros ne peut de toute évidence que concerner le préfinancement d'investissements de taille modeste. Interrogée sur le montant des prêts consentis spécifiquement au titre du préfinancement, Bpifrance a indiqué aux Rapporteurs, le 7 juin dernier, qu'elle « *ne dispose pas d'éléments permettant d'évaluer concrètement la volumétrie des préfinancements du crédit d'impôt et l'ampleur de la sollicitation de cette possibilité par les entreprises* », en clair que son système d'information statistique ne distingue pas cet emploi spécifique.

Bpifrance précise en outre qu'elle « *a engagé une réflexion pour faire évoluer le PDOM et renforcer son adaptation à la demande et aux besoins des entreprises* », ce qui indique une certaine sensibilité aux insatisfactions précédemment évoquées.

Le préfinancement du crédit d'impôt est également assuré dans le secteur productif par des prêts consentis aux entreprises par les banques du secteur concurrentiel. Les Rapporteurs ont interrogé la Fédération Bancaire Française (FBF) à ce sujet. Dans sa réponse, en date du 23 mai, la FBF, tout en exprimant une appréciation positive du double concours apporté à ce préfinancement par Bpifrance, rappelle, en forme de précaution, que « *les banques commerciales ont un rôle à jouer dans le préfinancement de ce crédit d'impôt productif. Le préfinancement n'est jamais automatique car les demandes doivent toujours être étudiées au cas par cas, il est important de rappeler que ce sujet relève du domaine concurrentiel* ».

Le sens de cette dernière mention, de caractère très général, est éclairé par la réponse que M. Arnaud Laouénan, directeur général de FIPROMER ⁽¹⁾, a bien voulu faire au questionnaire que lui avaient adressé les Rapporteurs. Il précise, en effet : « *Force est de constater que les banques outre-mer ne semblent pas avoir répondu présentes (en tout cas sous la forme d'une offre "commercialement visible")* ». Sans doute, est-il permis par la loi d'inclure le crédit d'impôt parmi les créances éligibles à la mobilisation des créances professionnelles prévues et régies par les articles L313-23 et suivants du Code monétaire et financier. Mais les aléas possibles de l'application de la loi fiscale à l'investissement considéré font, dit M. Laouénan, que « *la cession de créance ne substitue pas avec certitude un risque Etat à un risque d'entreprise* ».

Dès lors, le risque potentiellement pris par une banque qui envisage d'accorder à un client un prêt au titre du préfinancement est envisagé dans le cadre général des relations financières qui existent entre eux, et notamment des prêts qui ont pu être consentis à ce client pour le financement à long terme de ses investissements. La qualité de la situation économique et financière de l'entreprise et la solidité générale de sa trésorerie font partie des éléments prioritairement pris en compte.

On ne peut que s'interroger, dans ces conditions, sur les effets de la généralisation à terme du crédit d'impôt, notamment sur les PME/TPE, dont on connaît les difficultés de trésorerie, qui forment l'écrasante majorité du tissu économique des outre-mer et qui représentent 90 % des dossiers de défiscalisation. Pour sa part, **la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM)**, constatant « *l'absence de réponse adaptée sur le préfinancement à taux zéro des investissements* », préconise, comme elle l'a rappelé le 19 avril 2018 aux Rapporteurs, « *le maintien d'un système à option tel qu'il existe aujourd'hui avec possibilité d'opter, pour les entreprises appartenant un groupe réalisant moins de 20 millions d'euros de chiffre d'affaires, entre le mécanisme du crédit d'impôt ou celui de la défiscalisation classique avec réduction d'impôt* ».

Lorsqu'il a rencontré, le 30 mai 2018, les Rapporteurs, M. Fabrice Thibier, conseiller technique au cabinet de la Ministre des outre-mer, a reconnu que Bpifrance n'avait pas encore donné de réponse satisfaisante pour soulager les entreprises qui étaient prêtes au basculement de la défiscalisation au crédit d'impôt. L'attitude prudente de la FBF ne laisse pas d'autre issue que d'améliorer très rapidement la qualité de la participation de Bpifrance à l'équilibre du système. Il pourrait, ainsi, être envisagé, lorsque le prêt consenti par cette institution se rapporte à un préfinancement, d'aligner le différé d'amortissement du prêt sur la date d'imputation ou de versement effectif du crédit d'impôt.

(1) Fonds de financement de projets ultramarins

Proposition n°5 :

- **Proroger le système actuel d’option entre les mécanismes traditionnels et le dispositif du crédit d’impôt ⁽¹⁾ ;**
- **Geler à 20 millions d’euros le mécanisme engagé de baisse progressive des seuils en deçà desquels le recours à la défiscalisation traditionnelle reste possible, dans l’attente de la remise au Parlement d’un bilan sur l’application du nouveau dispositif de crédit d’impôt ;**
- **Mettre en place avec Bpifrance un mécanisme efficient de préfinancement ouvert à toutes les entreprises ;**
- **Examiner, à l’instar du dispositif de réescompte applicable dans les DOM, la possibilité pour les banques implantées outre-mer d’avoir accès à un refinancement auprès de Bpifrance leur permettant d’assurer elles-mêmes le préfinancement des entreprises locales ;**
- **Offrir aux bailleurs sociaux un système pérenne de préfinancement du crédit d’impôt.**

3. L’inadéquation du calendrier d’agrément avec le cycle de commande, de préfinancement et de réalisation de l’investissement

Indépendamment de la problématique de la date à laquelle l’administration fiscale accepte de commencer à instruire les demandes d’agrément, les entreprises se plaignent de manière récurrente des délais de traitement de leurs dossiers, à partir du moment où ces derniers sont instruits.

À propos des procédures d’agrément, la FEDOM a attiré l’attention des Rapporteurs, avec une insistance particulière, sur « *l’allongement anormal des délais qui ne sont plus compatibles avec le cycle normal des investissements* ⁽²⁾ ».

Les griefs des entreprises ultra-marines ainsi répercutés sont de deux ordres.

Elles déplorent en premier lieu la longueur des procédures elles-mêmes, sans doute liée pour partie à la disproportion entre le nombre des dossiers d’agrément à traiter et les moyens matériels et en personnel dont dispose pour ce faire l’administration centrale. Cette observation est cependant à nuancer par le fait que le relèvement récent du seuil de déconcentration des agréments dans les collectivités relevant de l’article 73 devrait en principe alléger à l’avenir le travail de l’administration centrale.

Elles contestent en second lieu les pratiques administratives qui consistent à adresser aux pétitionnaires différentes demandes d’informations complémentaires successives, qui retardent à chaque envoi la clôture de

(1) Cette proposition avait également été formulée par le député Serva, Rapport précité, p. 24.

(2) Selon les termes de la réponse à leur questionnaire, que la Fédération leur a adressée le 2 janvier 2018.

l'instruction et font peser une incertitude dommageable pour l'entreprise au regard du calendrier de commande, de financement et de réalisation de l'investissement pour lequel l'agrément est sollicité.

Contrairement à une idée reçue, la loi ne prévoit en aucun cas la délivrance d'un agrément en trois mois, mais simplement que « *l'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément* » (2. du III de l'article 217 *undecies* du CGI).

Ainsi, au fil du temps, alors qu'autrefois les demandes d'agrément pouvaient être traitées en quelques mois, une pratique s'est progressivement installée qui consiste à ce que l'administration adresse pour commencer aux entreprises porteuses de projets une première demande d'informations complémentaires juste avant l'arrivée à échéance de ce délai de trois mois, demande à laquelle les entreprises peuvent mettre entre plusieurs semaines et plusieurs mois à répondre selon la complexité et le détail des renseignements demandés. L'envoi de cette demande d'informations complémentaires a pour effet de suspendre le délai de trois mois.

Puis, les réponses adressées par l'entreprise à la première demande d'informations de l'administration font ensuite l'objet de demandes d'informations complémentaires et parfois redondantes, qui sont adressées à l'entreprise à chaque fois juste avant, ou peu de temps avant, l'arrivée à échéance du délai de trois mois suivant l'envoi desdites réponses, de telle sorte que l'instruction globale d'un dossier peut s'étaler entre deux et trois ans sans pour autant que l'agrément ne soit tacitement délivré ou que l'administration ne soit prise en défaut, à la lettre, sur le respect scrupuleux des délais d'instruction.

L'administration demandant aux entreprises, dans le cadre de l'instruction de leur dossier, un très grand nombre de justificatifs tels que devis, factures pro forma, engagement en termes de calendrier de construction ou de livraison, détail du plan de financement et des comptes prévisionnels de l'entreprise, ces justificatifs doivent être régulièrement actualisés, le cas échéant à plusieurs reprises, au cours de la procédure d'instruction de la demande d'agrément, ce qui induit un coût supplémentaire pour les entreprises et une grande difficulté pour ces dernières à respecter le calendrier prévisionnel initial convenu entre elles et les fournisseurs et prestataires en charge de la réalisation du programme d'investissement. Il arrive à cette occasion que les délais de validité des accords de crédit obtenus par les entreprises auprès de leurs banques deviennent forclos du fait de la longueur de la procédure d'agrément, obligeant les entreprises à déposer et à instruire de nouvelles demandes de financement.

Les Rapporteurs notent que le dérapage progressif des délais d'instruction semble s'être produit progressivement, au fil du temps, par la pratique du Bureau des Agréments, sans doute en partie du fait de ses moyens humains insuffisants, avec l'instauration progressive d'un véritable cercle vicieux, la multiplication des

demandes de renseignements induisant un surcroît de travail aux rédacteurs du Bureau des Agréments, lesquels, déjà peu nombreux, ont encore plus de mal à respecter les délais.

Les Rapporteurs notent à ce sujet qu’aucun délai strict n’encadre pour l’instant la procédure de délivrance des agréments fiscaux dans le secteur productif, comme c’est le cas depuis peu dans le secteur du logement social.

A l’appui de ces constatations, la FEDOM a transmis aux Rapporteurs les résultats, remis en juin 2017, d’une étude réalisée pour son compte par le cabinet Mazars, à partir de vingt demandes d’agrément déposées concernant des projets situés en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Selon le rapport de synthèse de l’étude, 9 des 20 dossiers, concernant des projets d’investissements productifs, ont obtenu un agrément et « *aucun agrément n’a été attribué au titre du même exercice que celui au cours duquel la demande a été formulée. La durée moyenne de la procédure entre la demande d’agrément et l’obtention de l’agrément s’élève à 2 ans et 1 mois* » soit plus de 760 jours. **Il est à noter qu’à ce jour aucune procédure déconcentrée n’existe en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française pour traiter les demandes d’agrément, ce qui explique sans doute, en partie, ces délais particulièrement longs.**

Les responsables du Bureau des Agréments ont fait spontanément mention de l’étude Mazars lors de leur audition par les Rapporteurs, en déplorant qu’ils n’aient pas eu la possibilité d’en évaluer contradictoirement les conclusions avant sa publication. Ils font notamment valoir à l’appui des demandes d’informations complémentaires demandées, et dont l’ampleur est contestée par les entreprises comme par les monteurs en défiscalisation, que certains dossiers de demandes d’agrément sont présentés de manière incomplète, peut-être dans le but de tenter d’obtenir un agrément plus rapidement. Il est normal que l’administration procède à des vérifications approfondies et qu’elle se montre exigeante sur la qualité des dossiers présentés. Cependant, les principes même de l’agrément préalable et de la sécurité financière de l’entreprise porteuse du projet commandent que cette dernière sollicite l’obtention d’un agrément fiscal en amont du lancement de son projet d’investissement et non juste avant la réalisation de celui-ci.

Même si, de manière compréhensible, chacune des parties en présence - professionnels et administration – recourt à des affirmations de principe fortes, leurs déclarations respectives devant les Rapporteurs montrent un début de rapprochement des points de vue. Les professionnels reconnaissent que l’administration fait preuve, depuis peu, d’une plus grande réactivité dans le traitement des dossiers, et l’administration souligne, de son côté, son rôle d’« accompagnement ». Il existe en outre une certaine convergence pour reconnaître que des améliorations ont été apportées à la présentation des demandes par les monteurs en défiscalisation, et que les dossiers commencent à être traités avec un nombre moins important de demandes d’informations complémentaires.

Il semble aux Rapporteurs que l'existence de ces convergences devrait faciliter la reconnaissance de la nécessité de mieux cadrer à l'avenir le délai d'examen des demandes d'agrément, pour éviter un dérapage de celui-ci entraînant un décalage préjudiciable entre le cycle de traitement des demandes d'agrément et le cycle de commande, de préfinancement et de réalisation du programme d'investissement.

La publication récente d'un *Bulletin officiel des finances publiques* ⁽¹⁾, qui a mis à jour la liste des pièces ou renseignements à joindre à toute demande d'agrément pour l'aide fiscale aux investissements productifs outre-mer, devrait, quant à elle, déjà faciliter la compréhension par tous les acteurs du détail des informations attendues par l'administration pour pouvoir examiner un projet pour lequel l'aide fiscale est sollicitée.

Toutefois, même si les évolutions récentes vont dans le bon sens, il semble nécessaire à vos Rapporteurs d'encadrer désormais la procédure d'agrément dans des délais stricts visant à la faire aboutir en six mois pour tous les programmes d'investissements productifs dont le montant est inférieur à 5 millions d'euros et en douze mois pour les programmes supérieurs à ce montant (délai entre le dépôt de la demande et la réponse définitive à celle-ci).

Un encadrement strict des délais a d'ores et déjà été instauré par la loi EROM en ce qui concerne les programmes de logements sociaux (la base éligible devant être déterminée par Bercy dans un délai ne pouvant être supérieur à deux mois renouvelables une fois) et les premiers résultats sont remarquables puisque le délai moyen est désormais de 5,4 mois pour l'obtention de l'agrément contre 14 mois précédemment.

Toutefois, notre proposition n'est pas compatible, en l'état actuel des choses, avec les délais moyens de délivrance des avis du ministre des Outre-mer. En effet, l'agrément du ministre du Budget ne peut être délivré qu'« après avis du ministre chargé de l'outre-mer » (article 217 *undecies*). Or, le délai moyen de communication de l'avis du ministre des outre-mer au ministre du Budget s'établit en moyenne à plus de huit mois en 2017.

En conséquence, l'encadrement dans des délais stricts de la procédure d'agrément implique que les délais accordés au ministre des outre-mer soit eux-mêmes encadrés. Vos rapporteurs proposent qu'il soit délivré dans un délai d'un mois ou à défaut qu'il soit réputé donné.

¹ BOI-ANX-000292-20180703 du 03 juillet 2018.

Proposition n° 6 :

- **Encadrer la procédure d'agrément des biens productifs dans des délais maximum de 6 mois entre le dépôt de la demande et la réponse définitive à celle-ci pour les programmes d'investissement dont le montant est inférieur à 5 millions d'euros, et de 12 mois pour les programmes d'investissement supérieurs à ce montant ;**
- **Revenir à la notion d'agrément préalable conformément à l'esprit de la loi ;**
- **Doter le Bureau des Agréments de moyens humains et matériels supplémentaires.**

4. L'adaptation de mesures en matière de logement

a. La nécessité de permettre l'éligibilité des travaux de rénovation réalisés par les bailleurs sociaux sur leur propre parc de logements anciens

Lors des entretiens, l'attention des Rapporteurs a été attirée sur la position restrictive du Bureau des Agréments quant à l'éligibilité au dispositif de défiscalisation de projets de réhabilitation de logements anciens appartenant déjà à des bailleurs sociaux situés dans les collectivités relevant de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie. Dès lors, seules les opérations d'acquisition par un bailleur social de logements âgés de plus de vingt ans en vue de les réhabiliter seraient éligibles à l'aide fiscale.

Cette interprétation a été confirmée récemment par le Bureau des Agréments, qui a indiqué que l'article 199 *undecies* C du code général des impôts ne s'appliquait pas aux travaux de réhabilitation de logements déjà présents dans le patrimoine des bailleurs sociaux. Cette position est défendue quand bien même un agrément fiscal a déjà été délivré en 2014 à un bailleur social calédonien pour une opération de ce type.

L'association des maîtres d'ouvrage sociaux de la Nouvelle-Calédonie gère 14 300 logements, dont une part importante a été construite il y a plus de quarante ans. Les opérateurs réalisent d'importants efforts d'entretien pour maintenir leur parc en bon état et l'adapter aux nouvelles normes. Cependant, l'ancienneté de certains ensembles requiert aujourd'hui la mise en œuvre de programmes de réhabilitation. Or, l'équilibre économique de nombres d'opérations n'est pas à ce jour assuré car les travaux de réhabilitation ne peuvent pas, pour des raisons sociales évidentes, être financés par une augmentation des loyers versés par les locataires.

Le recours au dispositif de l'article 199 *undecies* C est donc essentiel pour permettre la réalisation de ces projets.

Dans son rapport, M. Olivier Serva indiquait s'être « *rendu compte des besoins importants de réhabilitation de certains logements sociaux dans les COM et en Nouvelle-Calédonie. Il plaide donc pour l'extension de l'avantage fiscal de l'article 199 undecies C aux travaux de réhabilitation* ⁽¹⁾ ».

Proposition n°7 :

- **Préciser dans le texte même de l'article 199 *undecies* C du CGI, l'éligibilité des opérations de réhabilitation des logements âgés de plus de vingt ans figurant dans le patrimoine existant des bailleurs sociaux situés dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie.**

b. L'adaptation du délai d'achèvement des fondations aux caractéristiques techniques des programmes de construction de logements

La rédaction des articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du CGI prévoit que les programmes de logements doivent être achevés dans les deux ans de la date d'achèvement des fondations.

La simple souscription par les investisseurs au financement d'un programme de construction de logements ne garantissant pas la bonne fin de sa réalisation, le législateur, en instituant un délai de réalisation, a voulu s'assurer que les investissements ouvrant droit à défiscalisation se traduiraient bien *in fine* par la livraison effective de nouveaux logements.

Si ce délai de deux ans correspond à la majorité des opérations de constructions habituelles, il n'est en revanche pas adapté aux programmes de taille ou de complexité importante ou encore aux chantiers dont la réalisation est rendue difficile de par leur localisation ou de par la nature du terrain (programmes combinés dépassant 100 logements, tours en élévation, programmes comportant des parkings enterrés, le cas échéant en milieu aquatique, nécessitant des travaux préalables et une durée de chantier plus longue que la normale).

Afin de ne pas empêcher la réalisation de ce type de programmes de logements en raison de leurs seules caractéristiques techniques, il conviendrait de permettre que ce délai de deux ans puisse être prorogé d'un an ou deux (en fonction de l'importance ou de la complexité du programme) sur demande motivée.

(1) Rapport cité, supra, p. 25.

Proposition n°8:

- **Préciser dans les articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du CGI que le délai de deux ans suivant l'achèvement des fondations, puisse être prorogé pour une durée d'une année ou deux, sur demande motivée, lorsque les caractéristiques d'un programme de construction de logements le nécessitent.**

5. L'importance de remédier aux conséquences de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés en métropole

La loi de finances pour 2017 (n°2016-1917 du 29 décembre 2016) a consacré un certain nombre de mesures nouvelles au profit des entreprises métropolitaines et des DOM. Pour toutes ces entreprises, le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) devrait passer progressivement de 33,33 % à 28 % à l'horizon 2020 puis à 25 % à l'horizon 2022.

Cette baisse du taux de l'IS profite aux entreprises des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution sans nuire à leur crédit d'impôt pour investissement, puisque le taux de celui-ci reste fixe quel que soit le taux de l'IS.

Il en va différemment pour les entreprises situées dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, qui n'ont pas l'effet bénéfique de cette baisse sur leur trésorerie mais pâtissent au contraire d'un effet négatif non anticipé, à savoir une baisse de la rétrocession d'avantage fiscal que peuvent consentir les investisseurs soumis à l'IS aux entreprises de ces collectivités dans le cadre du dispositif d'aide à l'investissement outre-mer (article 217 *undecies* du CGI). Cette baisse résulte du mode de calcul de la rétrocession d'avantage fiscal qui dépend de la somme actualisée des économies d'impôts réalisées par l'investisseur soumis à l'IS, lesquelles dépendent elles-mêmes du taux de l'IS en vigueur.

Les Rapporteurs ont choisi de reprendre, à ce titre, l'exemple de la compagnie aérienne Air Calédonie International (Aircalin), qui est édifiant. Ce programme d'investissements, qui doit être financé grâce au dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer à l'IS, a fait l'objet d'une demande d'agrément fiscal déposée le 10 novembre 2016, actuellement toujours en cours d'instruction. Il concerne l'acquisition de quatre appareils neufs de type Airbus qui doivent être livrés à la compagnie Aircalin, de manière étalée, entre mai 2019 et février 2021, soit sur trois exercices fiscaux dont les taux d'IS seront chacun différent.

Le plan de financement de ce projet essentiel pour la Nouvelle-Calédonie repose sur une rétrocession d'avantage fiscal qui a été estimée en fonction du taux d'IS connu à la date du dépôt de la demande d'agrément, soit 34.43%. La baisse

progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, votée postérieurement à ce dépôt dans le cadre de la loi de finances pour 2017, abaisserait considérablement le niveau de rétrocession d'avantage fiscal qui pourrait être consenti en faveur de ce projet si cet effet négatif involontaire n'était pas corrigé.

Il est à noter que la compagnie Aircalin, imposée en Nouvelle-Calédonie, ne peut pas bénéficier des effets positifs liés à l'allègement d'impôt consécutif à la baisse du taux de l'IS en métropole.

L'impact de cette baisse représente pour la compagnie un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros pour ces quatre appareils. Cette problématique particulière crée une disparité de traitement entre les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et celles relevant de l'article 74 ainsi que la Nouvelle-Calédonie.

Afin de remédier de manière simple à cette situation, il pourrait être substitué au mécanisme actuel de déduction du résultat imposable des contribuables soumis à l'IS un mécanisme de réduction d'impôt sur les sociétés, toujours avec une obligation de rétrocession d'un minimum de l'avantage fiscal en faveur des entreprises porteuses d'un projet d'investissement, à l'instar du mécanisme prévu à l'article 199 *undecies* B réservé aux contribuables à l'impôt sur le revenu.

La réduction d'IS, qui pourrait être de 45,30 % de l'assiette éligible, exactement comme pour le régime de l'impôt sur le revenu, pourrait être rétrocédée à hauteur de 77 % au minimum comme prévu actuellement pour les montages à l'impôt sur les sociétés. Il y aurait alors un parallélisme des formes entre les deux modes de réduction d'impôt, que ce soit à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, avec un coût budgétaire équivalent pour chacune de ces dépenses fiscales.

Ainsi, la rétrocession d'avantage fiscal ne dépendrait plus d'un facteur variable tel que le taux de l'IS, ce qui conduirait à une meilleure sécurité juridique et financière des montages et à une égalité de traitement en matière d'aide à l'investissement selon le régime de l'IS pour les entreprises situées dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et celles relevant de l'article 74 ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, à l'image de ce qui existe déjà en matière de montage à l'impôt sur le revenu.

Proposition n°9 :

- **Substituer au mécanisme de déduction du résultat imposable des entreprises soumises à l'IS, pour les collectivités de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie, un mécanisme de réduction d'impôt sur les sociétés à l'image du mécanisme applicable aux contribuables à l'impôt sur le revenu, avec une réduction d'impôt sur les sociétés de 45,30 % et une rétrocession minimum de 77 % des économies d'impôts en faveur des projets.**

6. Les conséquences de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

La mise en place, à partir de 2019, du prélèvement à la source et la non-imposition des revenus normalisés de 2018 peut conduire à un retrait de certains investisseurs soumis à l'impôt sur le revenu qui financent généralement les projets des PME et TPE par le biais de la défiscalisation.

Ces derniers ne ressentiront en effet en trésorerie l'avantage résultant de la défiscalisation qu'avec une année de décalage, puisque le mécanisme du prélèvement à la source ne leur permet pas pour l'instant de réduire le montant des impôts prélevés en fonction du montant d'investissement réalisé.

Proposition n°10:

- **Il est proposé que les investisseurs d'un projet bénéficiant d'un agrément puissent réduire le montant de leurs acomptes du prélèvement à la source.**

B. CLARIFIER LES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES DOSSIERS

1. L'inadéquation du calendrier d'agrément tel qu'il est apprécié par l'administration fiscale pour les projets dont la mise en œuvre nécessite un délai supérieur à un an

Le décalage entre le cycle économique des opérations d'investissements éligibles à l'aide fiscale et leur appréhension par l'administration fiscale dans le cadre de la procédure d'agrément constitue un frein important à l'efficacité du dispositif dans son ensemble.

Bien que la loi précise que les investissements soumis à l'agrément doivent recevoir ledit agrément du ministre du budget préalablement à leur réalisation (III de l'article 217 *undecies* du CGI) pour que le bénéfice de l'aide fiscale leur soit applicable, le Bureau des Agréments ⁽¹⁾ a récemment classé sans suite plusieurs demandes d'agrément relatives à des investissements devant être réalisés en 2020, 2021 voire 2022 au motif que le bénéfice de l'aide fiscale ne pourrait, selon les responsables dudit Bureau, être accordé qu'au titre de l'année du « fait générateur » de l'investissement concerné, c'est-à-dire au titre de l'année d'achèvement des fondations pour les immeubles et celle de la mise en service pour les équipements mobiliers.

(1) Les représentants du Bureau ont été entendus par les Rapporteurs le 11 décembre 2017.

Le fait générateur de la réduction d'impôt devrait ainsi, toujours selon ledit Bureau, être apprécié, année après année, en fonction de la réalisation effective des différents investissements prévus par l'entreprise lorsque son programme d'investissement s'étale sur plusieurs années. Les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'agrément, telles que l'intérêt économique de l'investissement, son impact positif sur l'emploi, le respect de diverses réglementations, seraient alors, toujours selon le Bureau des Agréments, également appréciées année après année et, à chaque fois, au titre de l'année du fait générateur, et non au moment du dépôt de la demande d'agrément ou durant son instruction.

L'administration a précisé aux Rapporteurs que les auteurs des dossiers concernés n'en conservent pas moins la faculté, sans que cela leur fasse grief, de poursuivre la réalisation matérielle des opérations relatives aux investissements pour lesquels la demande d'agrément a été déposée. L'examen de cette demande reprendra dès que le permettra l'application de la règle d'imputation du fait générateur précédemment rappelée sur dépôt d'un nouveau dossier.

Les responsables du Bureau des Agréments ont exprimé leur attachement au maintien de cette ligne de conduite. Ils la justifient par les aléas futurs qui peuvent affecter les opérations présentées à l'agrément et contre lesquels l'administration ne peut pas se prémunir en cas de délivrance d'un « *accord de principe* » avant la réalisation du programme d'investissements. D'une manière qui peut paraître paradoxale, ils incluent même parmi ces aléas l'instabilité de la législation fiscale...

Interrogés sur le fondement juridique de ce « classement sans suite », les représentants de l'administration fiscale ont indiqué qu'il s'agissait d'une mesure « d'ordre intérieur » qu'ils ont unilatéralement arrêtée dans l'intérêt de la bonne gestion des dossiers, et non pas d'une doctrine administrative opposable à cette administration au sens de l'article L 80 A du livre des procédures fiscales.

Les Rapporteurs ne sont pas du tout convaincus par l'argumentation qui leur a été ainsi présentée. Ils ne nient pas l'existence des aléas invoqués par leurs interlocuteurs, qui sont, par nature, inhérents à tout projet. Mais ils estiment qu'il convient de partir de la finalité du dispositif de défiscalisation, qui est avant tout de permettre la réalisation d'investissements dont l'utilité économique est avérée. L'impératif de sécurité juridique, auquel l'administration se réfère, se heurte à la notion même d'agrément préalable et à la nécessaire sécurité financière que tout entrepreneur se doit d'avoir en amont de la commande et de la réalisation de son programme d'investissement. Les acteurs économiques qui apportent leur concours financier à ces investissements ont besoin d'avoir en effet, à l'avance, une parfaite visibilité sur les conditions de financement et de réalisation des opérations, ne serait-ce que pour apprécier exactement le risque qu'eux-mêmes et leur entreprise courent. Il conviendrait donc que ce point soit clarifié, dans les meilleurs délais, pour ne plus nuire aux programmes d'investissement concernés.

Les textes et la doctrine prévoient que les entreprises doivent déposer leur demande d'agrément préalablement à toute commande ou au tout début de réalisation de leur projet, sous peine de forclusion. Il devient dès lors compréhensible que des demandes d'agrément préalable soient déposées par les entreprises pour ces deux raisons (nécessité d'obtenir l'assurance que l'aide sera apportée au projet avant d'investir et nécessité d'éviter la forclusion) bien avant la date de réalisation effective de l'investissement. Ceci est d'autant plus vrai que le projet nécessite un délai de commande ou de réalisation long, s'échelonnant le cas échéant sur plusieurs années.

Un exemple peut être tiré, à ce propos, de l'expérience de la Nouvelle-Calédonie. Il se rapporte au renouvellement de la flotte aérienne de la compagnie locale Air Calédonie International (Aircalin), qui a donné lieu à une commande prévoyant la fourniture de quatre avions, échelonnée sur trois exercices. Fidèle à sa doctrine de l'appréciation annuelle du fait générateur, l'administration fiscale a souhaité instruire les demandes d'agrément préalable nécessaires en fonction de l'année de livraison de chaque avion. Or, dans les contrats portant sur la construction d'avions, les clients sont ordinairement tenus de payer des acomptes importants sur le prix des appareils au fur et mesure de leur construction. Dès lors, apparaît un décalage préjudiciable entre le cycle économique du programme d'investissement et la date à laquelle le Bureau des Agréments envisage de commencer à instruire la demande d'agrément. En exigeant que ce projet global soit découpé artificiellement en plusieurs demandes d'agrément successives, l'administration a fait perdre de la cohérence au financement de ce projet structurant, ce dernier n'étant plus conforme à sa réalité économique, à savoir celle d'un programme pluriannuel de renouvellement d'une flotte.

La nécessité de pérenniser la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie ne fait pourtant aucun doute, l'appui des collectivités publiques à sa réalisation non plus, compte tenu du caractère vital du projet pour l'économie. Enfin, la compagnie ne peut s'exonérer des contraintes propres au secteur de l'aéronautique (toute commande d'avion devant être passée plusieurs années à l'avance en fonction du plan de charge du constructeur), étant précisé que même les entreprises ultramarines de taille respectable restent le plus souvent des petits clients auprès de leurs fournisseurs, et que leur faible poids économique ne leur permet en aucun cas de dicter leurs conditions.

Il conviendrait donc que le dépôt d'une demande d'agrément en amont de la date de réalisation d'un projet ne fasse plus l'objet d'un classement sans suite au motif qu'il faudrait pouvoir l'apprécier au titre de l'année de son fait générateur et que les programmes d'investissement dont la réalisation s'échelonne sur plusieurs années puissent ainsi faire l'objet d'un agrément unique préalable à la décision d'investissement.

Proposition n°11 :

- **Ne plus classer sans suite les demandes d'agrément de projets déposées en amont de leur réalisation au motif qu'il faudrait pouvoir les apprécier au titre de l'année de leur fait générateur,**
- **Pour les projets échelonnés sur une durée supérieure à un an, délivrer un agrément fiscal unique en amont de la décision d'investissement.**

2. Une définition des notions de « base éligible » et d' « investissement productif » à préciser

La détermination de la base éligible d'un projet à l'aide fiscale est réalisée par l'administration en fonction des textes applicables et de la doctrine du Bureau des Agréments. L'article 199 *undecies* B du CGI dispose que « *les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'une réduction sur l'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française...* » et que « *la réduction d'impôt est de (...) % du montant, hors taxes et hors frais de toutes natures, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix de revient financé par une aide publique et, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 217 *undecies* ou 244 quater W, de la valeur réelle de l'investissement remplacé* ».

Le mode de rédaction de la loi conduit donc l'administration, pour déterminer la base éligible, à interpréter notamment les notions d'« investissement productif » et de « frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables ».

Procédant ainsi, l'administration a pour habitude d'exclure de la base éligible des projets d'investissements des postes de dépenses tels que les stations d'épuration imposées dans le cadre des permis de construire lorsque l'évacuation des eaux usées ne relève pas d'un réseau de tout-à-l'égout mis en place par la commune concernée, des dépenses de sécurité telles que les clôtures, caméras de surveillance, ou réseaux d'arrosage automatiques anti-incendie, y compris lorsque ces dépenses sont imposées par une réglementation lorsque le programme d'investissement relève, par exemple, du régime des installations classées pour l'environnement (ICPE).

Les entreprises et les professionnels rencontrés par les Rapporteurs comprennent difficilement le fondement juridique de ces exclusions qui sont parfois hétérogènes d'un projet à un autre et semblent relever parfois plus du « fait du prince » que d'une doctrine cohérente et juridiquement établie. Ils suggèrent, par exemple, que les dépenses rendues obligatoires au titre d'une quelconque

réglementation soient toujours éligibles, de même que les frais afférents à un programme d'investissements, dès lors que l'expert-comptable de l'entreprise concernée atteste de leur rattachement aux immobilisations composant ledit programme.

Les Rapporteurs suggèrent qu'à l'instar de la liste des renseignements nécessaires au dépôt d'une demande d'agrément, un BOFIP établisse de manière claire la liste des catégories de dépenses entrant dans la détermination de la base éligible à l'aide fiscale et de celles qui en sont exclues.

Proposition n°12 :

- **Publier, dans un BOFIP, la liste des catégories de dépenses entrant dans la détermination de la base éligible à l'aide fiscale et de celles qui en sont exclues.**

3. La question de l'application du schéma de souscription en capital a l'impôt sur les sociétés

Le dispositif de défiscalisation à l'impôt sur les sociétés prévoit la possibilité pour les investisseurs qui apportent leurs fonds à une opération d'investissement soit d'acquérir les investissements pour les donner en location à l'entreprise porteuse du projet (art. 217 *undecies*-I) soit de souscrire au capital de ladite entreprise, à charge, pour cette dernière, de réaliser les investissements agréés (art. 217 *undecies*-II).

Depuis 2014, le Bureau des Agréments ne souhaite plus accorder d'agrément pour ce type de schéma, alors même qu'il était couramment utilisé par le passé, notamment pour des projets de rénovation hôtelière pour lesquels le schéma classique de cession-location-rachat des actifs financés en défiscalisation engendre des problématiques immobilières très complexes.

En atteste la lettre de la DGFIP datée du 9 mai 2014, en réponse au schéma en souscription visé au II de l'article 217 *undecies* sollicité par les promoteurs d'un dossier hôtelier à Lifou (Nouvelle-Calédonie) déposé le 27 février 2014. Il y était indiqué que « *le schéma juridique et financier présenté dans votre demande n'étant pas de ceux admis au bénéfice de l'aide fiscale sollicitée, il vous appartiendra de le modifier en conséquence* ».

À la demande de la DGFIP, le schéma initialement sollicité a été modifié au profit d'un schéma locatif qui restait la seule alternative acceptée par le Bureau des Agréments. Il en a été de même pour l'opération de rénovation de l'hôtel Méridien de Nouméa, pour laquelle la DGFIP avait de la même manière écarté en 2014 le schéma de souscription à l'impôt sur les sociétés au profit d'un schéma locatif, alors même que ce dernier était plus complexe et plus onéreux à mettre en œuvre par l'exploitant, du fait notamment des frottements occasionnés par la cession, la location puis le rachat de l'actif immobilier à la structure détenue par les investisseurs en défiscalisation.

Pourtant, le ministre du budget a eu l'occasion de faire allusion à l'existence de ce type de schéma dans un courrier adressé au gouvernement de Nouvelle-Calédonie ; et le tout récent *Bulletin officiel des impôts* du 3 juillet 2018, précédemment cité, détaille les informations à fournir dans une demande d'agrément, y compris en cas de recours au schéma de souscription en capital.

Les Rapporteurs observent que la position qui ressort de la loi, du ministre et du *Bulletin officiel des impôts* diffère de celle défendue par le Bureau des Agréments et demandent que le schéma de financement par voie de souscription au capital puisse continuer à être utilisé par les porteurs de projet.

Proposition n°13 :

- **Examiner la possibilité d'agrément les schémas de souscription en capital tels que prévu par la loi.**

4. La nécessité de mieux identifier la liste des secteurs économiques éligibles à l'aide fiscale

Alors que le dispositif initial, communément appelé « Loi Pons » mentionnait de manière explicite la liste des secteurs éligibles à l'aide fiscale, la LOPOM de 2003 a instauré le principe de l'éligibilité d'un plus grand nombre de secteurs économiques, seuls les secteurs exclus du dispositif faisant l'objet d'une désignation particulière.

Si les Rapporteurs approuvent ce mode de rédaction, ils constatent cependant qu'aucune liste des codes d'activités sectorielles (codes NAF) respectivement éligibles ou exclus n'a été officiellement produite, ce qui peut être source d'insécurité juridique pour les entreprises, notamment lorsque le montant des investissements qu'elles réalisent ne requiert pas l'agrément préalable de la DGFIP.

Il en va de même lorsque l'activité d'une entreprise peut être considérée comme relevant d'un secteur soumis à l'agrément au premier euro ou au contraire d'un secteur soumis à l'agrément à un seuil supérieur.

Tel est le cas par exemple en Nouvelle-Calédonie du secteur du roulage sur mine, qui consiste en l'acheminement du minerai de son lieu d'extraction au lieu de son chargement à bord des barges jusqu'aux navires de transport minéraliers. Une analyse précise de cette activité conduit à pouvoir considérer que celle-ci relève du secteur du soutien à l'exploitation minière, à l'instar du transport de grumes au sein des exploitations forestières, et non au secteur du transport. L'appréciation qui résulte de cette analyse conclut que le secteur du roulage sur mine est soumis à l'agrément fiscal à partir d'un seuil d'investissement d'un million d'euros par programme et non au premier euro comme ce serait le cas s'il s'agissait du secteur du transport.

Compte tenu de l'importance de cette appréciation pour les entreprises de roulage sur mine au regard des délais de réalisation et, le cas échéant d'agrément préalable de leurs projets d'investissement, il conviendrait de clarifier l'éligibilité de ce secteur au travers du code NAF qui lui est applicable.

Il en va de même pour d'autres secteurs, tels que par exemple la collecte de déchets dont on connaît l'utilité sur un plan environnemental pour les collectivités d'outre-mer. En cas de doute, les entreprises qui opèrent dans des secteurs économiques de ce type n'ont pas de moyens rapides et certains de s'assurer de l'éligibilité à l'aide fiscale de leur programme d'investissement.

Proposition n°14:

- **Publier une liste officielle des codes NAF relatifs aux secteurs d'activités inéligibles ou considérés comme secteurs sensibles au sens de l'agrément.**

C. DÉCONCENTRER LES PROCÉDURES D'AGRÉMENT

Pour rapprocher le plus possible le cycle du traitement des dossiers de demande d'agrément du cycle de commande et de réalisation des programmes d'investissements, souci constant des entreprises et des professionnels reçus par les Rapporteurs, ces derniers préconisent une réduction des doubles instructions et une déconcentration partielle de la procédure d'agrément dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie.

1. La réduction des doubles instructions

Les procédures d'agrément visent à la fois (i) à vérifier la conformité des investissements présentés à l'intérêt général, appréciée selon les quatre principaux critères cumulatifs fixés par la loi, à savoir et de manière résumée : intérêt économique, retombées en termes d'emploi, respect de la réglementation et de l'environnement et sécurité des investisseurs et des tiers, et (ii) à déterminer la base éligible du programme d'investissement, c'est-à-dire la part des investissements susceptible de recevoir l'aide fiscale.

Or il existe des cas dans lesquels des procédures administratives, fondées sur d'autres réglementations que le droit fiscal, comportent déjà, sur les mêmes dossiers que ceux présentés à l'agrément, une prise de position d'un service de l'Etat qui confirme l'intérêt dudit dossier pour la collectivité concernée.

Dans le cas de programmes de logements sociaux inscrits aux contrats de développement en Nouvelle-Calédonie ou aux contrats de projets en Polynésie française, l'arrêté du représentant de l'Etat portant attribution d'une subvention pour la réalisation de ces logements au titre desdits contrats est considéré comme

la reconnaissance que les critères de fond posés par la loi fiscale sont satisfaits. L'agrément de l'administration fiscale porte alors exclusivement sur la détermination de la base éligible à l'aide fiscale et sur les conditions permettant de garantir la protection des investisseurs et des tiers. Il est tacite à défaut d'une réponse de l'administration dans un délai de deux mois, ce délai n'étant renouvelable qu'une seule fois. Cette simplification de la procédure et son encadrement dans des délais stricts sont un progrès considérable pour les organismes de logements sociaux.

Une solution analogue a été retenue lorsque l'investissement porte sur l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable. Dans ce cas, les conditions d'agrément fiscal relatives à l'intérêt économique, d'une part, et à l'intégration dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable, d'autre part, sont réputées remplies, en application de l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2017 ⁽¹⁾.

2. La déconcentration de la procédure d'agrément

Le droit en vigueur organise la déconcentration des procédures d'agrément fiscal dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. A compter du 1^{er} février 2017, les directions régionales des finances publiques de ces collectivités traitent désormais les demandes d'agrément portant sur des programmes d'investissements dans le secteur productif jusqu'à 5 millions d'euros, contre 1,5 million d'euros précédemment. Les délais d'instruction sont raccourcis et la compétence pour l'examen de la demande et la décision quant à l'octroi ou non de l'agrément est attribuée au directeur départemental ou au directeur régional des finances publiques du département dans lequel est réalisé le programme d'investissements.

Ce mode de fonctionnement, simple et efficace, confie l'analyse des projets aux représentants de l'Etat qui exercent leurs fonctions sur place et qui ont donc de ce fait une compétence accrue pour juger de l'intérêt économique, social et environnemental d'un projet pour la collectivité concernée.

La question de la déconcentration de la procédure d'agrément fiscal selon des modalités identiques dans les autres collectivités d'outre-mer a été posée au cours des auditions préparatoires à l'établissement du présent rapport.

L'administration des finances publiques ne semble pas exprimer d'opposition frontale de principe à une telle mesure. Elle fait cependant valoir que les moyens en personnel des directions des finances publiques présentes dans ces collectivités ont été évalués en fonction de leur charge de travail, moindre que dans les régions et départements d'outre-mer dans la mesure où ces collectivités sont déjà dotées de leurs propres services fiscaux locaux du fait de leur autonomie

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017.

fiscale. Déconcentrer la procédure d'agrément dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie supposerait donc un renforcement du personnel de leurs directions des finances publiques.

L'administration des finances publiques a par ailleurs exprimé aux Rapporteurs sa crainte qu'une déconcentration accrue ne se traduise par une augmentation des demandes techniques adressées, dans le cadre du traitement des dossiers de demande d'agrément, par les directions locales des finances publiques à l'administration centrale, de sorte que le gain en rapidité et en efficacité attendu de la mesure serait amoindri.

Cet argument n'a pas convaincu les Rapporteurs, qui observent que pour l'expression d'une appréciation de projets d'investissements, les représentants locaux de l'Etat, de par leur connaissance intime du terrain, éclairée, le cas échéant, par les avis des collectivités compétentes, sont mieux à même de juger en opportunité de la pertinence d'un projet que l'administration centrale qui se prononce sur la base de documents qui ne reflètent que partiellement, et souvent hors contexte, les forces et les faiblesses d'un projet.

Les Rapporteurs estiment que la solution à cette question primordiale pour les collectivités concernées pourrait se trouver dans une déconcentration de la procédure, soit totale, à l'instar du dispositif applicable aux collectivités de l'article 73 pour les investissements d'un montant inférieur à 5 millions d'euros, soit partielle.

Dans la seconde hypothèse, les représentants locaux de l'Etat pourraient ainsi se prononcer sur l'ensemble des critères économiques, sociaux, réglementaires et environnementaux d'un projet, tandis que le ministère du budget pourrait n'être saisi que sur la question formelle de la sécurité des investisseurs et des tiers, sur la conformité du montage en défiscalisation présenté et sur le quantum de l'aide susceptible d'être apportée au projet.

C'est cette solution qui a déjà été mise en œuvre en ce qui concerne les programmes de logements sociaux dès lors qu'ils sont admis au bénéfice des concours financiers de l'Etat (contrats de développement en Nouvelle-Calédonie et contrats de projet en Polynésie) ⁽¹⁾.

C'est cette conclusion à laquelle parvient également le Rapporteur Marc Laffineur : « *il serait possible, a minima, de distinguer pour l'instruction de tous les dossiers, une phase d'examen de l'intérêt économique du projet, qui serait entièrement déconcentrée et une phase d'instruction fiscale qui resterait dévolue aux services centraux de la DGFIP* ». ⁽²⁾

(1) Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi EROM, article 129.

(2) Rapport Laffineur précité, p. 70.

Les Rapporteurs considèrent cette question comme fondamentale pour les collectivités concernées, qui cumulent les inconvénients liés à l'éloignement et à l'isolement avec des délais d'instruction des demandes d'agrément profondément déconnectés de la réalité économique des projets et des contraintes économiques et financières des entreprises qui les portent.

Proposition n°15 :

- **Habiller les représentants locaux de l'Etat dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie à rendre une décision quant à l'octroi ou non de l'agrément sur les projets d'investissement productifs d'un montant inférieur à 5 millions d'euros à l'instar du dispositif applicable dans les collectivités relevant de l'article 73.**
- **À défaut, habiller le représentant de l'Etat, à l'instar de la procédure applicable en matière de logement social dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, à attester que les critères de fond posés par la loi fiscale sont remplis par le projet (aspect économique, emploi, respect de la réglementation et de l'environnement) et réserver à l'administration fiscale centrale l'appréciation exclusive du quatrième critère de l'agrément relatif à la sécurité des investisseurs et des tiers et la détermination de la base éligible du programme d'investissement.**

CONCLUSION

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, bien que régulièrement recadré et amendé, demeure le socle essentiel du financement des logements sociaux et des investissements productifs réalisés par les entreprises ultramarines.

Il est essentiel au développement économique des collectivités d'outre-mer. Il est vital pour les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie car ces territoires ne peuvent bénéficier ni des aides de l'État (CICE, exonérations de charges etc...) ni des aides de l'Union européenne du fait de leur statut.

Malheureusement, **les Rapporteurs déplorent que des récentes modifications de textes** (mise en place du crédit d'impôt dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés) **n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'impact préalable et d'une mise en place simultanée de mesures correctrices ou d'accompagnement nécessaires. Ils recommandent de prendre ces mesures désormais sans tarder** (gel du seuil au-delà duquel le crédit d'impôt s'impose, préfinancement du crédit d'impôt, etc.)

Par ailleurs, un certain nombre d'interprétations des textes existants (délai de traitement des demandes d'agrément, schéma de souscription au capital, rénovation du parc des logements anciens appartenant aux bailleurs sociaux, délais d'achèvement des constructions, ...) **ou d'absence de clarification de ceux-ci** (liste des secteurs éligibles, nature des biens éligibles à l'aide fiscale...) **mériteraient, selon les cas, une modification législative ou une prise de position claire et écrite de l'administration.**

Constatant l'allongement des délais d'instruction des demandes d'agrément et la déconnexion de ces délais avec la réalité économique des projets, de même que la chute des investissements observée au cours des dernières années, les Rapporteurs suggèrent de revenir de toute urgence à l'esprit de la loi, à savoir celle d'une incitation à l'investissement, qui doit accompagner les projets dont la pertinence économique est avérée pour l'outre-mer en amont de la décision d'investissement, afin d'en favoriser l'émergence.

Ils font leur la conclusion à laquelle était parvenu sur le sujet le Rapporteur spécial Marc Laffineur : « *L'application des dispositions de défiscalisation pourrait être simplifiée, les délais d'instructions pourraient être réduits, et que l'appréciation des conditions de délivrance d'agrément pourrait être plus souple.* »⁽¹⁾ Conclusion consignée également dans le livre bleu Outre-mer : « *Le Gouvernement a souhaité répondre à la demande d'une stabilisation et d'une simplification des mécanismes existants (...) Des dispositions seront prises pour simplifier la procédure d'agrément (...).* »

Ils considèrent enfin que la poursuite du mouvement de déconcentration des procédures d'agrément, notamment pour les collectivités de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie, permettrait d'atteindre ce but.

La remise récente, par la ministre des outre-mer, du livre bleu outre-mer au Président de la République, a été l'occasion pour ce dernier de saluer les valeurs d'entrepreneuriat des entreprises ultramarines et d'encourager leur développement dans des pôles d'excellence.

L'adaptation de l'outil fiscal à cet objectif n'est pas un choix mais une « ardente obligation » pour un Gouvernement soucieux du développement économique de la France des outre-mer.

¹ Rapport Laffineur précité, p. 69

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 11 juillet 2018, la Délégation aux Outre-Mer procède à l'examen des conclusions du rapport d'information sur la défiscalisation dans les outre-mer.

<http://assnat.fr/dII6Am>

Puis la Délégation adopte le rapport d'information et ses propositions. Elle en autorise la publication.

PROPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

Proposition n°1 sur le dispositif « Pinel »

- Augmenter le taux de réduction d'impôt du « Pinel » pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution.

- Rendre plus incitatif le dispositif Pinel pour les collectivités du Pacifique.

- Dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, déterminer les moyens à mettre en œuvre afin de faciliter le financement bancaire de l'investisseur et la prise de garantie.

Proposition n°2 sur la TVA non perçue

- Evaluer l'effectivité du caractère incitatif de la TVA non perçue récupérable et engager une réflexion concertée sur les modalités d'une éventuelle substitution, pour des montants d'aide équivalents, par un mécanisme plus efficace.

Proposition n°3 sur le FIP-OM

- Développer l'information sur les Fonds d'investissement de proximité outre-mer (FIPOM) dans les DOM et collectivités d'outre-mer et en France métropolitaine.

Proposition n°4 sur les investissements de renouvellement

- Reconsidérer, dans le cadre des négociations avec la Commission européenne, l'exclusion des investissements de renouvellement des investissements éligibles à l'aide fiscale.

Proposition n°5 sur le crédit d'impôt applicable dans les collectivités de l'art. 73

- Proroger le système actuel d'option entre les mécanismes traditionnels et le dispositif du crédit d'impôt.

- Geler à 20 millions d'euros le mécanisme engagé de baisse progressive des seuils en deçà desquels le recours à la défiscalisation traditionnelle reste possible, dans l'attente de la remise au Parlement d'un bilan sur l'application du nouveau dispositif de crédit d'impôt.

- Mettre en place avec Bpifrance un mécanisme efficient de préfinancement ouvert à toutes les entreprises.

- Examiner, à l'instar du dispositif de réescompte applicable dans les DOM, la possibilité pour les banques implantées outre-mer d'avoir accès à un refinancement auprès de Bpifrance leur permettant d'assurer elles-mêmes le préfinancement des entreprises locales.

- Offrir aux bailleurs sociaux un système pérenne de préfinancement du crédit d'impôt.

Proposition n°6 relative aux délais des procédures d'agrément

- Encadrer la procédure d'agrément des biens productifs dans des délais maximum de six mois entre le dépôt de la demande et la réponse définitive à celle-ci pour les programmes d'investissement dont le montant est inférieur à 5 millions d'euros, et de douze mois pour les programmes d'investissement supérieurs à ce montant.

- Revenir à la notion d'agrément préalable conformément à l'esprit de la loi.

- Doter le Bureau des Agréments de moyens humains et matériels supplémentaires.

Proposition n°7 sur l'éligibilité des opérations de réhabilitation des logements âgés de plus de vingt ans

- Préciser dans le texte même de l'article 199 *undecies* C du CGI, l'éligibilité des opérations de réhabilitation des logements âgés de plus de vingt ans figurant dans le patrimoine existant des bailleurs sociaux situés dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie.

Proposition n°8 sur la prorogation des délais de réalisation des programmes

- Préciser dans les articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du CGI que le délai de deux ans suivant l'achèvement des fondations, peut être prorogé pour une durée d'une année ou deux sur demande motivée lorsque les caractéristiques d'un programme de construction de logements le nécessitent.

Proposition n°9 sur la correction de l'impact de la baisse de l'IS pour les entreprises situées dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie

- Substituer au mécanisme de déduction du résultat imposable des entreprises soumises à l'IS pour les collectivités de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie un mécanisme de réduction d'impôt sur les sociétés à l'image du mécanisme applicable aux contribuables à l'impôt sur le revenu avec une réduction d'impôt sur les sociétés de 45,30 % et une rétrocession minimum de 77 % des économies d'impôts en faveur des projets.

Proposition n°10 sur l'impact du prélèvement à la source

- Prévoir que les investisseurs d'un projet bénéficiant d'un agrément puissent réduire le montant de leurs acomptes du prélèvement à la source.

Proposition n°11 relative à l'instruction des demandes d'agrément

- Ne plus classer sans suite les demandes d'agrément de projets déposées en amont de leur réalisation au motif qu'il faudrait pouvoir les apprécier au titre de l'année de leur fait générateur,

- Pour les projets échelonnés sur une durée supérieure à un an, délivrer un agrément fiscal unique en amont de la décision d'investissement.

Proposition n°12 sur la définition de la base éligible

- Publier, dans un BOFIP, la liste des catégories de dépenses entrant dans la détermination de la base éligible à l'aide fiscale et de celles qui en sont exclues.

Proposition n°13 sur les schémas de souscription en capital

- Examiner la possibilité d'agrément les schémas de souscription en capital tels que prévu par la loi.

Proposition n°14 sur les secteurs d'activités éligibles

- Publier une liste officielle des codes NAF relatifs aux secteurs d'activités inéligibles ou considérés comme secteurs sensibles au sens de l'agrément.

Proposition n°15 sur la procédure d'agrément applicable dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie

- Habilitier les représentants locaux de l'État dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, à rendre une décision quant à l'octroi ou non de l'agrément sur les projets d'investissement productifs d'un montant inférieur à 5 M€ à l'instar du dispositif applicable dans les collectivités relevant de l'article 73.

- À défaut, habilitier le représentant de l'Etat, à l'instar de la procédure applicable en matière de logement social dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, à attester que les critères de fond posés par la loi fiscale sont remplis par le projet (aspect économique, emploi, respect de la réglementation et de l'environnement) et réserver à l'administration fiscale centrale l'appréciation exclusive du quatrième critère de l'agrément relatif à la sécurité des investisseurs et des tiers et la détermination de la base éligible du programme d'investissement.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère des Outre-mer : M. Fabrice Thibier, conseiller au cabinet de la ministre des outre-mer

Ministère de l'action et des comptes publics : M. Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du service juridique de la fiscalité, M. Louis-Olivier Fadda, chef du bureau des agréments et rescrits, M. Frédéric Himpens, adjoint au chef du bureau des agréments, Mme Bénédicte Derre, administrateur des finances publiques adjoint au bureau des agréments

Direction Générale des Outre-mer (DGOM) : M. Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur des politiques publiques, M. Patrick Lumaret, adjoint au chef du bureau de la réglementation économique et fiscale, M. Ludovic Tchinn, chargé de mission défiscalisation au même bureau

Fédération des Entreprises des Outre-mer (FEDOM) : M. Jean-Pierre Philibert, président, M. Guillaume Gallet de Saint-Aurin, président de la commission économique, M. Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales

Fipromer : M. Arnaud Laouenan, Directeur Général

Interinvest : MM. Alain Arnaud, président du conseil d'administration, et Daniel Petit, directeur général

Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) : Mme Sophie Charles, présidente

LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES

Banque Publique d'Investissement (BPIFrance)

Direction générale des outre-mer

Fédération des Banques Françaises

FEDOM

FIPROMER

Interinvest
