

1

Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer

PRESENTATION

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a posé les grandes lignes des réductions d'impôt en faveur des investissements réalisés outre-mer. Ces aides fiscales ont ensuite été souvent modifiées, principalement par la loi de finances pour 2001, puis par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin³⁷ » du 21 juillet 2003, et par la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite loi LODEOM.

La loi « Girardin » de juillet 2003 a élargi et rendu plus favorables les aides fiscales existantes³⁸. Celles relatives aux investissements en immobilier de logement ont ensuite été en partie réformées par la loi de mai 2009.

Par ces mécanismes de défiscalisation, l'Etat apporte, certes, une aide financière importante à l'outre-mer, mais à un coût très élevé. En effet, une part significative de la dépense fiscale ne bénéficie pas à l'outre-mer ; destinée à rendre attractive la réduction d'impôt, cette part profite aux seuls contribuables bénéficiaires de l'avantage fiscal.

Dans son rapport public annuel de 2010, la Cour avait déjà examiné deux cas particuliers de défiscalisation outre-mer³⁹. Elle les aborde ici dans leur ensemble et conclut à la nécessité de supprimer les défiscalisations « Girardin ».

³⁷ Du nom du ministre de l'outre-mer alors en fonction, Madame Brigitte Girardin.

³⁸ Aux articles 199 undecies A, 199 undecies B et 217 undecies et duodecies du code général des impôts.

³⁹ « Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna » (pages 495 et suivantes).

I - Pour le contribuable : des réductions d'impôt très avantageuses

A - Les différentes possibilités de réductions d'impôt

Les défiscalisations « Girardin » visent à favoriser les investissements en logements ou les investissements productifs réalisés outre-mer en permettant aux investisseurs de déduire de leurs impôts une partie du coût de ces investissements. Ces investisseurs peuvent être des personnes physiques qui réduisent ainsi le montant de leur impôt sur le revenu ou bien des entreprises qui diminuent le montant de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

1 - Les réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs

La loi « Girardin⁴⁰ » permet aux contribuables domiciliés en France de réduire leur impôt sur le revenu à raison des investissements productifs qu'ils réalisent dans les quatre départements d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, à Mayotte⁴¹, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

L'impôt acquitté l'année suivant l'investissement est diminué de 50 % de son montant, voire 60 % ou même 70 %⁴², à condition notamment qu'il soit exploité par une entreprise exerçant une activité dans tout secteur sauf ceux explicitement exclus par la loi⁴³.

Le « coup de rabot » sur les niches fiscales appliqué par la loi de finances pour 2011 a légèrement réduit ces taux.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a étendu le champ de ces mécanismes de défiscalisation aux activités de recherche-développement et à la pose de câbles sous-marins de communication. En revanche, elle l'a restreint pour les véhicules de tourisme.

⁴⁰ Article 199 undecies B du code général des impôts.

⁴¹ Devenu le cinquième département d'outre-mer le 31 mars 2011.

⁴² 60 % en Guyane sous certaines conditions, à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna. Les taux peuvent être majorés de 10 points pour des investissements de production d'énergie renouvelable.

⁴³ Notamment dans sa version en vigueur en 2011 : commerce, conseils ou expertise, éducation, santé et action sociale, banque, finance et assurance, activités immobilières, navigation de croisière, divers services aux entreprises, activités associatives, activités postales.

2 - Les réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements en logement

Trois formes d'investissement en logement, réalisés dans les mêmes départements et collectivités d'outre-mer, ouvrent droit à réduction d'impôt pour les contribuables domiciliés en France⁴⁴.

Pour l'achat d'un logement destiné à la location, la réduction d'impôt, étalée sur cinq ans, est variable selon que le logement relève d'un secteur à loyer libre ou d'un secteur à loyer intermédiaire : elle était, jusqu'en 2011, respectivement, de 40 % et 50 % du prix du logement⁴⁵ et pouvait même atteindre jusqu'à 64 %⁴⁶. L'application du « coup de rabot » a légèrement diminué ces taux. La réduction d'impôt était subordonnée à la location du logement pendant cinq ans (secteur libre) ou six ans (secteur intermédiaire).

En raison des effets d'éviction de ce dispositif pour les logements sociaux, la loi de mai 2009 (LODEOM) y a mis un terme pour les logements du secteur libre, à partir du 1^{er} janvier 2012, et pour ceux du secteur intermédiaire, à partir du 1^{er} janvier 2013, et elle a créé un mécanisme équivalent réservé aux logements sociaux qui est entré en vigueur à compter de la décision de validation de l'aide fiscale par la Commission européenne du 4 décembre 2009⁴⁷. La réduction d'impôt est de 50 % du prix des logements, l'année suivant leur construction, à condition notamment qu'ils soient loués pendant au moins 5 ans à des personnes dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds.

Pour l'achat d'un logement destiné à servir de résidence principale, jusqu'en 2011, la réduction d'impôt était de 25 % du coût d'achat, étalée sur dix ans. Depuis 2011, elle est de 22 %.⁴⁸ La loi de mai 2009 (LODEOM) a réduit cette aide fiscale en la réservant aux primo-accédants, c'est-à-dire aux personnes qui ne sont pas propriétaires de leur logement depuis au moins deux ans, et en limitant les surfaces prises en compte (entre 50 et 150 m² selon la taille des familles). Un texte

⁴⁴ Article 199 undecies A du code général des impôts.

⁴⁵ Limité par un coût maximum au m².

⁴⁶ Logement situé dans une zone urbaine sensible (+ 10 %) et avec une installation en énergie renouvelable (+ 4 %).

⁴⁷ Article 199 undecies C du code général des impôts.

⁴⁸ Avant 2011, le taux, de 25 %, pouvait être majorée de 10 points pour un appartement situé en zone urbaine sensible et de 4 points en cas d'usage de sources d'énergie renouvelable. Depuis 2011, le taux, de 22 %, peut être majoré de 9 et 4 points.

réglementaire a relevé ce plafond légal, en prenant en compte, en plus, les varangues⁴⁹ dans la limite de 14 m².

Enfin, pour la rénovation de logements ou la mise aux normes antisismiques, la loi de mai 2009 a étendu les possibilités de défiscalisation : elle s'applique désormais aux immeubles de plus de 20 ans, et non plus de 40 ans comme auparavant. La surface des logements concernés n'est pas plafonnée, contrairement à celle des logements neufs, alors que certaines rénovations s'apparentent à des reconstructions, mais le coût au m² est plafonné.

3 - Les réductions d'impôt sur les sociétés au titre des investissements

Les entreprises qui réalisent des investissements productifs ou en logements⁵⁰ peuvent déduire le montant de ces investissements de leurs résultats imposables⁵¹. Ce montant est donc déduit deux fois de leur résultat : une première fois, l'année de l'investissement ; une seconde fois, les années suivantes, au fil de l'amortissement du bien investi.

B - Les montages locatifs

Les investissements ouvrant droit à réduction d'impôt peuvent être réalisés par le contribuable pour son propre compte : par exemple, une entreprise d'outre-mer qui achète un équipement pour ses propres besoins ou bien une personne physique qui acquiert un logement pour y habiter ou pour le louer directement.

Cependant, le plus souvent, les investissements sont réalisés par une société de portage qui loue le bien à un tiers.

Ces sociétés de portage sont des sociétés de personnes : une société civile immobilière (SCI) ou une société en nom collectif (SNC) ou même une société en participation (SEP)⁵². Elles sont créées par des cabinets spécialisés qui commercialisent des « produits » de défiscalisation. Les contribuables, en achetant ces « produits », deviennent actionnaires de ces sociétés et peuvent ainsi réduire leurs impôts, sans même toujours connaître la nature, ni la localisation des investissements en cause.

⁴⁹ Grands balcons couverts.

⁵⁰ A condition qu'ils soient loués pendant au moins six ans à des personnes dont les revenus n'excèdent pas certains plafonds fixés par décret.

⁵¹ Articles 217 undecies et duodecies du code général des impôts.

⁵² La loi de finances pour 2011 a supprimé la possibilité pour les sociétés en participations d'intervenir dans ces montages ce qui devrait faciliter certains contrôles.

Pour sa part, la société de portage réalise l'investissement, en complétant l'apport de fonds propres par des emprunts pour financer l'investissement, mais chaque « contribuable investisseur » est considéré comme le réalisant à hauteur de sa quote-part dans le capital de la société.

1 - Le cas des investissements productifs

Pour que l'investissement ouvre droit à réduction d'impôt, il doit être loué pendant cinq ans, sauf exceptions, à des conditions telles qu'une partie de la réduction d'impôt obtenue par les contribuables investisseurs soit rétrocédée à l'entreprise d'outre-mer locataire.

Entre 2003 et 2010, cette partie rétrocédée devait être au minimum de 60 % pour les investissements d'un montant supérieur à 300 000 € et de 50 % pour les autres. Ces taux ont été portés à respectivement 62,5 % et 52,63 % par la loi de finances pour 2011 concomitamment avec l'abaissement du taux de réduction d'impôt.

Le financement de l'investissement et la réduction d'impôt sur le revenu

La société de portage finance l'investissement de trois manières : par un apport de ses actionnaires d'un montant égal à la rétrocession, donc de 30 % ou plus du montant de l'investissement, s'il est supérieur à 300 000 € ; par un emprunt bancaire d'une durée de cinq ans pour environ la moitié du montant de l'investissement ; par un dépôt de garantie du locataire et éventuellement une subvention ou la récupération de la TVA non perçue récupérable pour le solde. L'année de réalisation de l'investissement, les contribuables investisseurs ont droit de déduire 50 % du montant de l'investissement du montant de l'impôt dû, payé l'année suivante.

La période de location et son dénouement

Pendant la période de location, l'exploitant verse à la société de portage un loyer pour l'usage du bien. Cette société rembourse l'emprunt bancaire et les intérêts y afférents grâce aux loyers qu'elle perçoit.

A l'issue de la période de location, l'exploitant lève son option d'achat sur le bien pour un prix égal au dépôt de garantie, la société de portage restitue simultanément le dépôt de garantie, puis est dissoute.

Les modalités de la rétrocession et ses conséquences

La rétrocession d'une partie de la réduction d'impôt au profit de l'exploitant d'outre-mer est réalisée *via* les loyers et le prix de cession du bien, convenus à l'avance. Lors de la dissolution de la société de portage, les contribuables investisseurs ne récupèrent donc rien de leur apport initial.

L'exemple suivant donne la mesure de la particulière attractivité de ce type de défiscalisation pour le contribuable bénéficiaire.

Un investissement de 1 M€ peut, en effet, être financé par un apport initial des contribuables investisseurs limité à 300 000 €, puisqu'il donne droit à une réduction d'impôt de 500 000 €. Celle-ci est rétrocédée à l'exploitant outre-mer à hauteur de 60 %⁵³ (300 000 €), sous forme d'abandon par les contribuables investisseurs de leur apport initial. Ceux-ci bénéficient donc de la réduction d'impôt à hauteur de 200 000 € : ils ont décaissé 300 000 € à fonds perdus l'année de l'investissement, puis ont bénéficié d'une réduction de 500 000 € sur leur impôt payé l'année suivante.

En pratique, la rentabilité de l'opération est plus faible car les contribuables investisseurs décaissent en plus les frais de montage des opérations. Ceux-ci sont mal connus et très variables ; dans les opérations examinées par la Cour, la plupart était de l'ordre de 6 à 7 % du montant de l'investissement. Appliqué aux données ci-dessus, un taux de 7 % conduirait les contribuables à décaisser 370 000 € l'année de l'investissement (et non 300 000 €) et réduirait leur bénéfice à 130 000 €, soit une rentabilité de leur « placement » d'environ 35 %, nette d'impôt, en moins d'un an (130 000 € / 370 000 €).

Le tableau ci-dessous montre schématiquement les dépenses et les recettes des différentes parties prenantes du montage locatif dans ce cas.

⁵³ Taux porté à 62,5 % à partir de 2011 par le « coup de rabot » appliqué par la loi de finances pour 2011.

Les recettes et les dépenses dans un montage locatif (en k€)

En milliers d'euros	Etat	Contri- buables	Mon- teur	Société de portage	Exploitant en outre-mer
<i>Année de l'investissement</i>					
Dépenses		~ 300 + ~ 70		1 000 (inves- tissement)	~ 150 (dépôt de garantie)
Recettes			~ 70	~300 (capital) ~ 550 (emprunt) ~ 150 (dépôt de garantie)	
<i>Année suivant l'investissement</i>					
Dépenses	500			Remboursement emprunt	Loyer minoré
Recettes		500		Loyer	
<i>Quatre années suivantes</i>					
Dépenses				Remboursement emprunt	Loyer minoré
Recettes				Loyer	
<i>A l'issue de la dernière année</i>					
Dépenses				Restitution du dépôt de garantie ~ 150	Achat du bien pour ~ 150
Recettes				Cession du bien pour ~ 150	Récupération du dépôt de garantie ~ 150
Bilan	- 500	~ + 130	~ 70	0	(~ + 300) ⁵⁴

Source : Cour des comptes

Cette rentabilité très élevée, peu entamée par le « coup de rabot » prévu par la loi de finances pour 2011, ne peut être considérée comme la contrepartie de risques qui seraient eux-mêmes très élevés.

Les risques pris par les contribuables ne sont en principe pas nuls : l'exploitant peut rencontrer des difficultés à payer les loyers prévus ou ne pas respecter les obligations liées à la défiscalisation et surtout le monteur d'opération peut être indélicat.

Toutefois, les conséquences du premier risque sont très réduites. En effet, les montages comportent en général des clauses de non recours des banques qui prêtent à la société de portage à l'égard des associés, car elles prennent des sûretés réelles sur l'investissement.

Les conséquences du deuxième risque sont également réduites en raison des garanties de l'exploitant aux associés au cas où

⁵⁴ L'avantage pour l'exploitant, globalement de 300 000 € (rétrocession), est obtenu via des loyers ou un prix d'acquisition du bien, au terme de la période de location, moindres que si l'investissement n'avait pas été aidé.

l'administration fiscale rappellerait les réductions d'impôt en raison du non respect des conditions d'exploitation prévues, rappels qui ont été jusqu'à présent très rares.

2 - Le cas des investissements en logement

Les investissements en immobilier de logement font l'objet de montages équivalents à ceux utilisés pour les investissements productifs⁵⁵.

Les contribuables souscrivent au capital d'une société de portage (SCI, SNC, etc.) qui finance la construction de logements. Cette société de portage conclut avec une société immobilière locale deux contrats : le premier de promotion immobilière par lequel cette dernière s'engage à construire les logements en cause ; le second pour la gestion et la location des logements. La société immobilière consent dès l'origine une promesse d'achat des logements à l'issue de la période obligatoire de location.

Toutefois, il n'y a pas d'obligation quantifiée de rétrocession de l'avantage fiscal, comme pour les investissements productifs. La seule contrepartie de cet avantage est l'obligation de louer à des conditions particulières, notamment le plafonnement des loyers pour les logements du secteur intermédiaire. Tout l'avantage fiscal ne profite pas aux locataires, une partie en est conservée par les contribuables investisseurs.

Dans les nouveaux montages pour les logements sociaux, la réduction d'impôt est de 50 % du prix des logements, l'année suivant leur construction ; 65 % au moins de cette réduction d'impôt doit être rétrocédée à la société immobilière locale. Comme il s'agit d'une société d'HLM, l'opération est donc désormais quasiment sans risque pour les contribuables investisseurs.

C - Des opérations agréées, d'autres de plein droit

1 - Les opérations agréées

Les investissements supérieurs à un certain montant ou dans certains secteurs d'activité doivent être préalablement agréés par l'administration fiscale, au niveau soit local, soit central. Le seuil d'agrément qui était de 300 000 € pour les investissements productifs a

⁵⁵ Les contribuables qui souhaitent se constituer un patrimoine immobilier, peuvent acheter directement un logement. Au terme de la période de location minimale, ils peuvent librement en disposer. Cette forme d'investissement présente davantage de risques que la souscription au capital d'une société de portage.

été abaissé à 250 000 € par la loi de mai 2009 (LODEOM). Il est requis au 1^{er} euro pour certains secteurs d'activité considérés sensibles par le droit communautaire. Pour les investissements en logement, la loi précitée a fixé le seuil à 2 M€. Environ 500 investissements sont agréés chaque année.

L'administration connaît ainsi les sociétés de portage des investissements agréés et est à même de contrôler, notamment, leur matérialité et le respect des obligations relatives à leur exploitation.

2 - Les opérations de plein droit

Lorsque le montant de l'investissement est inférieur aux seuils précités, le contribuable investisseur peut, de « plein droit », c'est-à-dire sans contrôle préalable de l'administration fiscale, réduire son impôt. Cette réduction d'impôt sur le revenu ou d'assiette d'impôt sur les sociétés est certes mentionnée dans la déclaration de revenu ou de bénéfice des contribuables intéressés. Toutefois, avec ces seules bases déclaratives, l'administration ne connaît pas les caractéristiques des investissements aidés (localisation et nature). Cette méconnaissance limite fortement les possibilités de contrôle.

La loi de finances pour 2006⁵⁶ a obligé les sociétés de portage à déclarer, à des fins statistiques, leurs opérations. Le nombre de déclarations déposées en 2008, au titre des investissements de 2007, a été insuffisant pour en permettre le traitement statistique. 2 343 déclarations relatives aux investissements de 2008 ont été déposées en 2009 ; l'INSEE en a achevé en juillet 2010 l'exploitation statistique ; seules celles relatives aux investissements productifs ont permis de tirer quelques enseignements.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a étendu cette obligation déclarative aux personnes physiques, puis la loi de finances pour 2011 a institué une telle obligation aux monteurs d'opérations⁵⁷. En 2011, au titre des investissements de 2010, première année de la télétransmission obligatoire, 55 000 déclarations ont été déposées, mais pratiquement toutes étaient vierges ; aussi l'INSEE n'a-t-il pu actualiser les données relatives à 2009.

S'agissant d'un dispositif à la fois coûteux et ancien, cette situation d'ignorance qui perdure est anormale.

⁵⁶ Article 242 sexies et article 171 AX de l'annexe 2 du code général des impôts.

⁵⁷ Article 242 septies du code général des impôts.

II - Pour l'Etat : un coût élevé, toujours croissant

A - Une dépense fiscale non maîtrisée

1 - Des coûts mal connus et mal prévus

Les pertes de recettes fiscales résultant des mesures « Girardin » sont estimées selon des méthodes différentes pour l'impôt sur le revenu et pour celui sur les sociétés. L'administration considère que la méthode utilisée pour l'impôt sur le revenu est fiable ; en revanche celle utilisée pour l'impôt sur les sociétés permet seulement d'établir un « ordre de grandeur ».

Le montant de dépenses prévu pour l'année par le projet de loi de finances initiale est le plus souvent inférieur au montant définitivement estimé, deux ans plus tard, pour cette même année. Ainsi, l'estimation initiale, en 2007, du coût du dispositif pour les investissements productifs en 2008 était de 550 M€ ; son coût a finalement été estimé, en 2009, à 640 M€, soit 16 % de plus.

2 - Un poids rapidement croissant

Les coûts estimés de l'ensemble des défiscalisations sont en augmentation constante depuis 2005, sauf en 2010.

La dépense globale a surtout augmenté parce que le nombre de ménages bénéficiaires de ces avantages fiscaux s'est fortement accru : entre 2005 et 2009, de 7 700 bénéficiaires à 18 600, soit + 142 %, pour les investissements productifs ; de 27 000 à 41 700, soit + 54 %, pour les investissements immobiliers.

Cette progression rapide s'explique sans doute par le caractère particulièrement attractif de ces dispositifs : la moyenne de la réduction d'impôt est d'environ 40 000 € par contribuable investisseur et le bénéfice brut d'environ 16 000 €, qui sont connus d'un public de plus en plus large.

Les coûts des défiscalisations « Girardin » (en M€)

Dispositifs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs ⁵⁸	340	450	530	640	767	710	730
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements en logements (secteurs libre et intermédiaire) ⁵⁹	170	200	240	300	361	355	360
Réduction d'impôt sur les sociétés ⁶⁰	170	140	150	150	135	160	220
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements sociaux						11	70
Totaux	680	790	920	1 090	1 263	1 236	1 380
Evolution en % n / n-1		+ 16	+ 16	+ 18	+ 16	- 2	+ 12

Source : Cour des comptes à partir des documents annexés aux projets de lois de finances

* : les données pour 2011 sont provisoires

Au coût supporté par l'Etat doit être ajouté celui revenant aux collectivités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie qui ont chacune ajouté leurs propres défiscalisations, cumulables avec celles de l'Etat. Ce sujet fait l'objet du point 2 du présent rapport.

3 - Une charge financière non maîtrisée

L'Etat perd des recettes fiscales sans limite.

Les opérations de plein droit ne sont soumises à aucune autorisation préalable. Pour les autres opérations, l'administration peut refuser son agrément, en particulier si elles n'apparaissent pas viables. Toutefois, cette faculté n'a pas ni pour objet, ni pour effet, de plafonner le montant des dépenses fiscales puisque toute opération satisfaisant aux

⁵⁸ Article 199 undecies B du code général des impôts.

⁵⁹ Article 199 undecies A du code général des impôts.

⁶⁰ Article 217 undecies et duodecies du code général des impôts.

critères d'agrément doit être agréée, même si l'exploitant d'outre-mer bénéficiaire pourrait financer l'investissement sans être aidé.

B - Des freins récents

1 - L'absence de plafonnement jusqu'en 2009

Jusqu'en 2003, les contribuables qui n'exploitaient pas eux-mêmes l'investissement bénéficiaient d'une réduction d'impôt qui ne pouvait excéder, au titre d'une année, 50 % de l'impôt dû avant application de celle-ci et avant imputation de l'avoir fiscal ou des crédits d'impôt.

La loi « Girardin » de 2003 a assoupli cette règle en faveur des contribuables qui peuvent supprimer complètement leur imposition de l'année et, comme auparavant, si le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est une créance d'égal montant sur l'Etat, utilisable pour acquitter l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes.

Selon le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, 10 689 foyers fiscaux appartenant au centile des foyers fiscaux disposant des plus hauts revenus imposables ont bénéficié de 93,2 % de la dépense fiscale constatée en 2009 au titre des investissements productifs (710 M€/761 M€).

2 - Des mesures limitées de plafonnement depuis 2009 et le « coup de rabot » de 2011

La loi de finances pour 2009 a créé les premiers plafonnements du montant individuel des réductions d'impôt. Les lois de finances pour 2010 et pour 2011 les ont ensuite modifiés⁶¹.

Ces plafonnements, particulièrement complexes, ne concernent que les très hauts revenus. Toutefois, la réduction d'impôt pour un même contribuable peut encore dépasser plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Le « coup de rabot » sur les niches fiscales de la loi de finances pour 2011 a été modérément appliqué aux dispositifs « Girardin ». La construction de logement social n'est pas concernée. Si, dans les autres cas, le bénéfice pour les contribuables, c'est-à-dire la réduction d'impôt qui n'a pas à être rétrocédée, est bien réduit de 10 %, l'économie pour le

⁶¹ Articles 200 0-A et 199 undecies D du code général des impôts.

budget de l'Etat, dans le cas des montages locatifs, n'est finalement que de 4 % au lieu des 10 % initialement annoncés⁶².

3 - Les effets

Les effets du plafonnement et du « coup de rabot » sur la dynamique de la dépense fiscale sont incertains.

Les dispositifs restent attractifs et les cabinets de défiscalisation peuvent s'adapter aux nouvelles règles en proposant de nouveaux produits susceptibles d'intéresser une clientèle moins aisée mais plus nombreuse.

Toutefois, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit une baisse sensible de la dépense fiscale relative aux réductions d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs : - 240 M€ par rapport à 2010. Cette baisse est attendue de la suppression des installations photovoltaïques de la liste des secteurs éligibles et du plafonnement des niches fiscales. En revanche, la dépense au titre du logement n'est pas freinée par les réformes de 2009 ; elle est prévue pour augmenter de 37 M€ par rapport à 2010, soit + 10 %. En effet, l'Etat continuera de supporter des pertes de recettes au titre des dispositifs supprimés par la loi de mai 2009 (LODEOM) jusqu'en 2017 au moins, car les réductions d'impôt concernées sont étalées sur cinq ans.

Les coûts des défiscalisations « Girardin » et « Scellier » (en M€)

Dispositifs	2010	2011 *	2012 **
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs	710	730	470
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements (secteurs libre et intermédiaire)	355	360	315
Réduction d'impôt sur les sociétés	160	220	Non chiffré
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des logements sociaux	11	70	80
Dispositifs Scellier pour l'outre-mer ⁶³	3	8	11
Totaux	1 239	1 388	
Evolution n / n-1	- 2 %	+ 12 %	

Source : Cour des comptes à partir des documents annexés au projet de loi de finances pour 2012

* : les données pour 2011 sont provisoires

** : les données pour 2012 sont des prévisions

⁶² Le législateur a en effet choisi de ne pas réduire la part dans la dépense fiscale revenant aux bénéficiaires d'outre-mer ; seul le bénéfice revenant au contribuable investisseur, environ 40 % du total, a été réduit de 10 %.

⁶³ XI de l'article 199 septuiesimes du code général des impôts.

C - Des coûts élevés au regard de l'aide apportée aux investissements outre-mer

Lorsque l'investissement qui ouvre droit à la réduction d'impôt est réalisé directement par le contribuable pour son compte en outre-mer, ce dernier bénéficie de la totalité de la dépense fiscale, qu'il s'agisse d'une personne physique qui achète un logement pour l'occuper ou le louer ou bien d'une entreprise qui réalise un investissement qu'elle exploite.

La dépense fiscale dans le cadre des montages locatifs ne bénéficie, en revanche, pas en totalité aux investissements outre-mer. L'obligation de rétrocession, dès lors qu'elle n'est pas de 100 %, implique que seulement une partie de la dépense fiscale profite aux entreprises d'outre-mer. L'autre partie, celle qui n'est pas rétrocédée, ne revient qu'aux seuls contribuables investisseurs de métropole.

Or le taux de rétrocession est limité.

Pour les opérations agréées que la Cour a contrôlées, les taux de rétrocession étaient souvent supérieurs à 60 %. Pour les opérations de plein droit dont l'INSEE a fait une analyse statistique, le taux de rétrocession est en moyenne de 39,9 %, soit moins que le minimum de 50 % fixé par la loi. Même s'il faut prendre ce résultat avec précaution, compte tenu des lacunes déclaratives, on peut estimer qu'au plus 60 % de la dépense fiscale bénéficie aux acteurs économiques de l'outre-mer et au moins 40 % aux contribuables qui défiscalisent.

En 2009, pour aider, à hauteur de 420 M€, 1,4 Md€ d'investissements productifs réalisés outre mer, l'Etat a renoncé, en 2010, à 700 M€ de recettes fiscales. Sur ces 700 M€, 280 M€ ont profité aux seuls contribuables investisseurs.

Si, pour les investissements productifs, la justification du dispositif est le coût trop élevé du crédit outre-mer ou les difficultés pour y accéder, d'autres mécanismes - bonifications d'intérêt ou garanties - pourraient être envisagés. Si la justification est l'insuffisance de fonds propres, des subventions d'investissement ou des interventions en fonds propres de sociétés de capital risque pourraient être étudiées. Dans tous les cas, le coût serait moindre pour le budget de l'Etat, même en prenant en compte les personnels nécessaires pour instruire les opérations aujourd'hui réalisables de plein droit.

Les analyses statistiques de l'INSEE permettent d'estimer à 4 000 au maximum le nombre de ces dossiers de plein droit. Comme leur montant est limité - moins de 300 000 € - quelques dizaines d'agents suffiraient pour les instruire. La dépense budgétaire supplémentaire serait

de quelques millions d'euros⁶⁴, sans commune mesure avec les 280 M€ qui bénéficient aux seuls contribuables.

Dans le cas des montages locatifs pour les investissements en logements, les seules informations disponibles sont celles relatives aux opérations agréées, d'un montant supérieur à 2 M€, car l'INSEE n'a pu exploiter les déclarations relatives aux opérations de plein droit. Les travaux de la Cour, comme ceux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, font ressortir un bénéfice significatif pour les contribuables, avec un taux moindre : environ 30 % contre environ 40 % pour les investissements productifs.

Certes, les défiscalisations « Girardin » pour le logement non social sont en voie d'extinction, mais la loi de mai 2009 (LODEOM) leur a substitué, pour les seuls logements sociaux, un dispositif comportant un taux de rétrocession de seulement 65 %. Cette nouvelle aide fiscale s'ajoute à une aide budgétaire ancienne maintenue⁶⁵.

Pour le logement social, des subventions budgétaires directes seraient moins coûteuses que la mesure instituée par la loi de mai 2009 (LODEOM), car elles économiseraient la part profitant aux seuls contribuables. Par ailleurs, un tel financement direct permettrait aussi de faire l'économie d'une double instruction, par les services fiscaux et par ceux chargés du logement, pour les opérations d'un montant supérieur à 2 M€ qui font l'objet de cofinancements.

L'administration fait valoir que la suppression de ces niches fiscales pourrait être sans effet sur le total des dépenses fiscales, car les contribuables intéressés utiliseraient alors d'autres dispositifs pour réduire leurs impôts.

Néanmoins, ce risque paraît faible. En effet, aucune niche fiscale ne permet à un contribuable de bénéficier d'une réduction d'impôt supérieure à sa mise de fonds, sauf les montages locatifs de la loi « Girardin » et de la loi de mai 2009 (LODEOM).

D - Une forte exposition à la fraude

Pour ouvrir droit à réduction d'impôt, les investissements et leurs conditions d'exploitation doivent respecter plusieurs conditions :

⁶⁴ Coût moyen annuel d'un agent pris pour 50 000 €.

⁶⁵ Ainsi 19,9 M€ d'autorisations d'engagement sont prévus au projet de loi de finances 2011 pour une aide budgétaire complémentaire aux logements locatifs sociaux défiscalisés.

matérialité de l'investissement, activité économique éligible, taux de rétrocession minimal, conditions de location, etc.

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est chargée de contrôler le respect de ces conditions. Leur inobservation fait, en principe, perdre le bénéfice de l'aide fiscale.

Toutefois, ce contrôle est particulièrement difficile.

En dépit de ces difficultés, plusieurs fraudes importantes ont été découvertes par les services fiscaux dans les départements ou collectivités d'outre-mer et devraient donner lieu à des amendes fiscales et des reprises de réductions d'impôt.

La plupart des fraudes d'ampleur font l'objet de procédures judiciaires en cours. Elles peuvent être consécutives à des surfacturations, à une exploitation du bien non conforme voire même à l'absence pure et simple d'investissement.

1 - Le contrôle des opérations agréées

L'agrément d'une opération est généralement assorti d'obligations de production annuelle d'informations prouvant que les engagements souscrits sont bien respectés. De façon générale, le bureau des agréments et les services locaux de la direction générale des finances publiques (DGFIP) veillent avec rigueur au respect de ces obligations.

Selon l'administration, la limitation des agréments aux seules opérations *a priori* économiquement et financièrement viables expliquerait que les retraits d'agrément soient exceptionnels. De fait, aucun agrément n'a été retiré depuis 2007, mais des procédures de retraits sont actuellement en cours.

Pour autant, la Cour a eu connaissance de deux opérations auxquelles l'administration n'a pas retiré l'agrément, bien que les investissements aidés n'aient pas été exploités comme prévus : des thoniers en Polynésie française, restés à quai ; un navire de croisière, en Polynésie française également, qui n'a navigué que huit mois au lieu des cinq ans prévus.

Le retrait d'agrément conduit à demander aux contribuables concernés de restituer les réductions d'impôt dont ils ont bénéficié. Compte tenu des garanties dont ils se sont entourés, cette restitution est *in fine* à la charge de l'exploitant. La situation financière de ce dernier s'en trouve alors bouleversée au point de remettre en cause son existence. C'est pourquoi, dans les deux cas cités, l'administration a saisi le ministre chargé du budget qui, soucieux d'éviter l'arrêt de l'activité, a décidé en

opportunité de différer le retrait d'agrément, alors que les conditions objectives de ce retrait étaient réunies.

En outre, bien que les opérations agréées soient plus faciles à contrôler, elles peuvent donner lieu à des fraudes, comme celles relevées par la Cour⁶⁶ à Wallis et Futuna, de fausses informations ayant été, dans certains cas, produites à l'administration pour obtenir les agréments.

2 - Les autres contrôles des services fiscaux

Les opérations de défiscalisation font l'objet, dans le cadre de la programmation courante des contrôles fiscaux, de vérifications qui peuvent concerner les entreprises bénéficiaires d'investissements, les sociétés de portage ou les contribuables qui défiscalisent.

a) Les difficultés du contrôle

La nature particulière de ces opérations rend leur contrôle difficile.

Tout d'abord, elles sont complexes, car elles ont souvent été modifiées depuis leur création, avec des ajouts de précisions, des élargissements ou des restrictions.

Ensuite, pour les opérations avec un montage locatif, les contribuables investisseurs sont principalement métropolitains, la structure de portage peut être située n'importe où en France, l'investissement est exploité en outre-mer. La dispersion des différentes parties prenantes, qui relèvent, chacune, de services fiscaux locaux différents, est une deuxième cause de difficulté du contrôle fiscal.

En outre, si certaines opérations sont de montants très importants, les autres, les plus nombreuses, ne sont que de quelques centaines, voire dizaines, de milliers d'euros⁶⁷. Les moyens à déployer pour en faire le contrôle peuvent apparaître disproportionnés avec les résultats à en attendre. Pour autant, un système qui permet de réaliser un très grand nombre d'opérations de faible montant unitaire qui, jusqu'à récemment n'avaient pas à être déclarées et ne pouvaient être connues des services qu'à l'occasion d'un contrôle fiscal, est de nature à favoriser des comportements frauduleux.

Enfin, l'investissement en outre-mer est un sujet sensible, politiquement et socialement, et l'administration fiscale est soucieuse

⁶⁶ Cf. rapport public annuel 2010 annuel de la Cour des comptes.

⁶⁷ Une même opération peut se scinder en plusieurs investissements de très faible montant au profit de plusieurs entreprises locataires.

d'éviter qu'une attitude trop rigoureuse de ses services ne soit perçue comme une entrave à la mise en œuvre des dispositifs de développement de l'outre-mer voulus par le législateur.

b) La complexité de récupération des indus en cas de fraude

Le nombre élevé de contribuables concernés par une même opération augmente beaucoup la charge de travail des services pour notifier les redressements et recouvrer les indus. En outre, certains contribuables, qui peuvent être de bonne foi, n'hésitent pas à saisir le juge administratif, ce qui augmente encore le travail des services. A titre d'exemple, les services fiscaux de la Martinique estiment à 200 le nombre de rectification d'impôts qu'il faudra envoyer aux différents services de métropole afin de tenter de récupérer 2 M€ de réductions d'impôts indues.

c) Le cas des collectivités dotées de l'autonomie fiscale

Quand l'investissement ou la structure de portage est basé dans une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie fiscale - Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna - où l'Etat n'a pas de services fiscaux sur place, la situation est particulièrement difficile. Juridiquement, l'administration fiscale ne peut y faire de contrôle fiscal sur place, mais seulement solliciter l'assistance des services fiscaux de ces collectivités.

L'Etat s'est doté de moyens juridiques pour faciliter le contrôle de ces opérations, notamment l'article L 45 F du livre des procédures fiscales, mais cette disposition n'a jamais été utilisée. La loi de finances pour 2011 a modifié la rédaction de l'article L 45 F afin de faciliter sa mise en œuvre mais les décrets d'applications, en décembre 2011, n'avaient pas été publiés. Quant à l'article 15 de la loi de mai 2009 (LODEOM), qui subordonne la poursuite de la défiscalisation en dehors des départements d'outre-mer à la conclusion d'accord permettant l'échange d'information de nature fiscale, son application n'est entrée en vigueur qu'avec la ratification des accords signés avec les collectivités, par la loi organique du 19 avril 2011.

III - Pour l'outre-mer : une efficacité incertaine et des effets négatifs

Depuis 2006, plusieurs rapports de l'administration, des assemblées parlementaires ou du conseil économique, social et environnemental ont tenté d'évaluer les effets des défiscalisations « Girardin ». Si, pour la plupart, ils ont mentionné un effet positif sur l'investissement en outre-mer, tous ont aussi souligné la difficulté de l'évaluation de leur efficacité et mis en évidence divers effets non désirés. Les derniers travaux, ceux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, sont encore plus critiques.

A - Les obstacles à l'appréciation de l'efficacité

L'appréciation de l'efficacité se heurte à trois obstacles majeurs : l'absence d'objectifs précis, la mauvaise connaissance des opérations, le foisonnement des dispositifs d'aides aux économies d'outre-mer.

1 - L'absence d'objectifs précis

Dans l'exposé des motifs de la loi « Girardin » de juillet 2003, le seul objectif explicitement mentionné était la « relance des investissements », un objectif de portée conjoncturelle donc.

Parmi les critères d'agrément figure le maintien ou la création d'emplois. Par ailleurs, dans la notification de cette aide fiscale aux autorités communautaires figure l'objectif de compenser le surcoût des crédits bancaires.

Aujourd'hui, dans le projet annuel de performances du programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » de la mission « *Outre-mer* » annexé au projet de loi de finances, l'objectif des défiscalisations « Girardin » est ainsi libellé : « *Aider certains espaces géographiques (outre-mer)* ». Le même objectif de portée très générale est assigné à quinze autres dépenses fiscales ; seuls deux, les dispositifs « Scellier outre-mer », sont assortis d'un objectif plus précis : le « *développement et (l') amélioration de l'offre de logement* ».

Cette absence d'objectifs précis et préalablement explicités ne permet pas de définir les indicateurs et les cibles nécessaires à une évaluation objective.

2 - La mauvaise connaissance des opérations

Les investissements agréés sont connus de l'administration.

En revanche, les opérations de plein droit ne le sont encore pratiquement pas, malgré l'institution en 2006 d'une obligation déclarative.

En outre, le contrôle administratif sur place organisé, en mars 2010 seulement, par le délégué général à l'outre-mer pour évaluer les effets de l'aide fiscale ne vise, pour le moment, que les opérations agréées⁶⁸ et non celles de plein droit, pourtant tout autant coûteuses.

3 - Le foisonnement des dispositifs d'aides à l'économie outre-mer

Les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs s'insèrent dans un ensemble d'aides aux entreprises d'outre-mer : réductions de charges sociales, abattement sur le résultat pour le calcul de l'impôt sur les sociétés⁶⁹, mécanisme de la TVA non perçue récupérable.

Il est donc hasardeux, si ce n'est impossible, d'isoler l'effet spécifique d'une mesure particulière ainsi mêlée à tant d'autres.

Cependant, comme l'un des objectifs de ces dispositifs, parfois cité, est la création d'emplois, le bureau des agréments de la direction générale des finances publiques (DGFIP) calcule un ratio « emploi direct créé/montant de dépenses fiscales ». Ce ratio est le seul indicateur disponible pour mesurer un des effets attendus, mais il est limité aux seules opérations agréées, c'est-à-dire, en montant, à environ la moitié de l'ensemble.

Sous cette réserve, le coût pour le budget de l'Etat de chaque emploi direct créé aura été de 730 000 € en 2009 contre 343 000 € en 2006.

B - Des distorsions économiques et sociales

1 - Des effets d'aubaine pour certaines entreprises

Tous les investissements productifs des secteurs éligibles peuvent être défiscalisés, sans considération de la situation de l'entreprise

⁶⁸ Sur trente opérations examinées, vingt-sept ont été réalisées conformément aux engagements prévus.

⁶⁹ Abattement dont la suppression est prévue dans le projet de loi de finances pour 2012.

exploitante. Cette égalité de traitement a pour conséquence que l'Etat se prive de recettes fiscales pour réduire les charges de toutes les entreprises y compris de celles qui n'en ont pas besoin.

2 - Des situations inéquitables en matière de logement

L'aide à la construction ou à la rénovation d'habitations principales est réservée aux ménages imposables. Comme cette aide n'est soumise à aucune restriction tenant, par exemple, aux capacités contributives des ménages, elle constitue, malgré les quelques limites récemment adoptées, un avantage d'autant plus important que le contribuable est aisé.

Au-delà, la coexistence de ce dispositif avec d'autres exceptions fiscales propres à l'outre-mer - comme la réduction, dans la limite d'un certain montant, de 30 à 40 % du montant de l'impôt résultant du barème⁷⁰ - aboutit à des différences de traitement importantes entre les contribuables de métropole et ceux d'outre-mer, difficiles à justifier par des différences objectives de situation.

En effet, en mars 2010, une étude de l'INSEE a, certes, montré que le niveau général des prix à la consommation était plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en métropole : de 6,2 % à La Réunion jusqu'à 13 % en Guyane. Cependant, de telles différences sont aussi observées en métropole, par exemple, entre la région Ile-de-France et les autres régions, avec un écart supérieur à 13 %, selon une autre étude de l'INSEE d'octobre 2008.

La Cour a simulé les situations de contribuables vivant dans un département d'outre-mer ou en métropole qui, disposant des mêmes revenus, achèteraient un logement de même prix. Selon ces simulations⁷¹, entre les impôts sur le revenu acquittés par des contribuables célibataires, disposant d'un revenu annuel de 60 000 € et achetant un logement de 150 000 €, l'écart est de plus de 7 000 € chaque année pendant dix ans à l'avantage du résident outre-mer ; pour une famille ayant quatre enfants, ayant un revenu annuel de 140 000 € et achetant un logement de 300 000 €, l'écart est de 11 400 € par an.

⁷⁰ 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, 40 % en Guyane.

⁷¹ Réalisée sur la base d'une réduction d'impôts égale à 25 % du coût d'achat du logement éventuellement plafonné.

C - Des effets négatifs

1 - L'éviction du logement social

Les défiscalisations « Girardin » en faveur du logement ont orienté la construction de logements vers le secteur libre et le secteur intermédiaire en développant une offre de logements, souvent de faible surface, inadaptés aux besoins de la population.

Au moins trois rapports⁷² ont, en outre, dénoncé, depuis 2006, des effets d'éviction au détriment des logements sociaux, notamment à cause du renchérissement du coût du foncier.

Ce n'est qu'en 2009, avec la loi de mai dite LODEOM, qu'ont été mises en extinction progressive ces mesures au profit d'une aide fiscale réservée à la construction de logements sociaux.

2 - L'excès d'investissement dans certains secteurs

La régulation des aides en fonction des besoins sectoriels de chaque territoire ne peut être que partielle ou brutale. C'est en effet la loi qui fixe les secteurs économiques éligibles.

Pour les opérations agréées, le critère de viabilité économique de l'opération permet en principe à l'Etat de refuser son agrément à un investissement qui viendrait déséquilibrer un secteur où l'offre est suffisante. En revanche, les opérations de plein droit ne peuvent être maîtrisées. Seule la loi peut les interdire en retirant un secteur, où l'offre est excessive de la liste des secteurs éligibles ou permettre de les réguler en imposant un agrément au 1^{er} euro.

La défiscalisation a ainsi contribué à accroître de façon très importante le parc de camions aux Antilles jusqu'à créer des surcapacités et, par conséquent, des difficultés économiques et sociales. Pour corriger cette situation, la loi de juillet 2009 (LODEOM) a instauré un agrément au premier euro dans le secteur des transports. Toutefois, une entreprise qui n'appartient pas au secteur des transports, par exemple une entreprise de BTP, peut bénéficier de l'aide fiscale de plein droit pour acquérir un camion de transport.

La plaisance a bénéficié jusqu'en 2009, d'un taux de réduction d'impôt de 70 % du montant de l'investissement.

⁷² Le rapport de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement outre-mer d'avril 2006, l'avis du conseil économique et social de juillet 2006, le rapport du sénateur Henri Torre sur le logement outre-mer de mai 2008.

Un rapport de l'inspection générale des finances de juillet 2006⁷³ estimait que l'effet d'entraînement économique de cette activité était limité, l'avitaillement sur place et le nombre de nuitées d'hôtel induits étant faibles.

La loi de mai 2009 (LODEOM) a ramené le taux de réduction d'impôt au niveau de droit commun (50 %). Aujourd'hui, l'offre de bateaux en location apparaît excédentaire, mais des agréments continuent à être donnés.

Dans le cadre de la politique énergétique et environnementale, les investissements pour la production d'énergie renouvelable ont été éligibles à la défiscalisation. La part de ces investissements dans l'ensemble des investissements défiscalisés a rapidement et fortement progressé pour atteindre 421 M€ en 2009, soit près du tiers du total des investissements agréés. La commission de régulation de l'énergie du 3 décembre 2009 a alerté sur les risques de cet emballement⁷⁴.

Alors que la loi de mai 2009 visait à encadrer le développement de ces investissements, en prévoyant un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'énergie, de l'outre-mer et de l'industrie, limitant à un montant par watt installé fixé pour chaque type d'équipement, cet arrêté n'a jamais été pris. Le ministre de l'outre-mer a, certes, précisé, dans une circulaire du 16 juin 2010 aux préfets, les conditions d'instruction des demandes d'agréments de ces investissements, afin notamment qu'ils n'entrent pas en concurrence avec les activités agricoles ou industrielles, ou avec la construction de logements sociaux. Néanmoins, ce n'est que le 29 septembre 2010 que le Gouvernement a annoncé que ces investissements ne seraient plus éligibles.

Leur éligibilité a été supprimée par une disposition de la loi de finances pour 2011⁷⁵, prenant effet à compter du 29 septembre 2010, avec des dispositions transitoires adaptées.

⁷³ Rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation outre-mer.

⁷⁴ « Dans plusieurs départements et collectivités d'outre-mer, la capacité de production des projets en attente de raccordement avoisine ou excède la puissance appelée au zénith. La limite technique d'acceptabilité des sources d'énergie intermittentes, fixée à 30 % de la puissance appelée par l'arrêté du 23 avril 2008 et rappelée par la programmation pluriannuelle des investissements est largement dépassée. Au-delà de la difficulté à stocker l'énergie excédentaire, cette situation est porteuse de risques pour la sécurité d'approvisionnement. En raison de l'intermittence de cette source d'énergie, la capacité du système à suppléer une baisse brutale de la production n'est pas garantie ».

⁷⁵ Article 36 de la loi du 29 décembre 2010.

D - Le cas de l'hôtellerie

Selon les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le montant des investissements agréés dans le secteur de l'hôtellerie a été de 110 M€ en moyenne par an entre 2006 et 2009. Pour la seule rénovation d'hôtels en Guadeloupe, 63 M€ d'opérations ont été agréés de 2006 à 2008. Or au moins trois rapports récents ont souligné les handicaps structurels affectant le développement de l'activité touristique que la défiscalisation ne pouvait, à elle seule, compenser⁷⁶.

Aujourd'hui, de nombreux hôtels ferment à Tahiti et le secteur du tourisme en Polynésie française traverse une grave crise⁷⁷. En Nouvelle-Calédonie, le nombre de touristes est aussi en recul. Les rénovations d'hôtels n'apportent pas les résultats escomptés ainsi que le montrent les travaux du ministère de l'outre-mer. Aux Antilles, le défaut d'entretien des hôtels a créé de véritables « cimetières d'hôtels ».

Pourtant, la défiscalisation continue de bénéficier d'un régime très favorable avec un taux de réduction d'impôt majoré⁷⁸, alors que, selon les experts, les solutions aux difficultés du secteur sont à chercher ailleurs.

CONCLUSION

La défiscalisation constitue depuis des lustres une des voies privilégiées d'intervention de l'Etat en outre-mer. Des lois successives ont continuellement étendu la portée de celles de ces mesures qui visent à aider la construction de logement et les investissements productifs, communément appelées défiscalisations « Girardin ».

⁷⁶ Rapport de juillet 2006 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration (« *La défiscalisation ne saurait compenser ce manque [de politique du tourisme]* »). Rapport de la mission d'évaluation des niches fiscales de juin 2008 (« *il n'est pas certain que ce régime spécifique permette de résoudre les problèmes structurels dont souffre le tourisme outre-mer* »). Rapport de l'agence française de développement, de décembre 2008, sur le secteur hôtelier en Polynésie française (la « *défiscalisation n'apparaît pas être l'outil de développement du secteur hôtelier* »).

⁷⁷ Le nombre de touristes accueillis sur le territoire est passé de 218 241 en 2007 à 127 337 en 2010 ; le nombre de nuitées a connu une diminution régulière de 2 897 201 en 2007 à 1 784 094 en 2010 (Source : institut de la statistique de la Polynésie française).

⁷⁸ Dans les départements d'outre-mer, les travaux de rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés bénéficient d'un régime particulier : la réduction d'impôt est, avant application du coup de rabot, majorée à 70 %. Ce taux est de 60 % dans les autres collectivités.

Dans le cas des montages locatifs, ces défiscalisations ne mobilisent durablement aucune épargne privée en faveur de l'outre-mer. En effet, d'un point de vue financier, des contribuables ne font qu'avancer des fonds à l'Etat pendant quelques mois. Ce dernier rembourse ces avances à des taux, net d'impôt, pouvant aller jusqu'à 40 %.

En 2005, l'Etat avait perdu 680 M€ de recettes fiscales du fait de ces défiscalisations. En 2010, il en a perdu 1 230 M€, soit près du double.

L'administration n'a pas de maîtrise de cette perte : pour les opérations de plein droit, l'aide est distribuée à guichet ouvert, sans aucun contrôle a priori ; les opérations soumises à agrément ne peuvent qu'être agréées dès lors qu'elles remplissent les conditions prévues par la loi. Seul le législateur peut en enrayer la dérive en restreignant le champ d'application et en restreignant les conditions ouvrant droit à réductions d'impôt ou en limitant le montant individuel de ces réductions.

De telles restrictions sont progressivement intervenues depuis 2009, mais il est encore trop tôt pour en apprécier le plein effet.

Le principal défaut des défiscalisations « Girardin » est leur inefficience.

Pour les investissements productifs, seulement 60 % des réductions d'impôt reviennent, indirectement, aux entreprises d'outre-mer et 40 % bénéficient aux « contribuables-investisseurs », alors qu'ils ne courent pratiquement aucun risque. Les aides au logement souffrent du même défaut. En outre, ces dispositifs, par leur nature et leur complexité, sont propices aux fraudes. Celles-ci sont difficiles à déceler à cause de la dispersion sur le territoire des « contribuables-investisseurs », des structures de portage et des locataires des investissements outre-mer et requièrent des moyens administratifs importants pour les réprimer.

Le coût de ces défiscalisations apparaît ainsi disproportionné par rapport à celui d'autres modes d'intervention de l'Etat, car aux financements apportés à l'outre-mer s'ajoute la part importante conservée par les contribuables, qui ne profite pas à l'outre-mer.

L'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs supposerait qu'au préalable aient été définis précisément leurs objectifs, afin de définir des indicateurs appropriés et d'y associer des cibles. Elle nécessiterait aussi que l'administration connaisse les opérations aidées.

Or en dépit de l'ancienneté de ces aides, l'administration ne connaît bien que les opérations agréées qui correspondent à environ la moitié des dépenses fiscales.

Aucune des diverses tentatives d'évaluation n'a pu conclure à l'efficacité de ces aides. En revanche, plusieurs ont montré des effets contraires aux résultats recherchés, notamment l'éviction du logement social, la construction des logements aidés ne répondant pas aux besoins des habitants, ou bien le manque d'efficacité, en particulier dans le secteur de l'hôtellerie.

Ces aides ne peuvent être allouées de façon optimale aux investissements les plus utiles au développement de l'outre-mer car elles vont d'abord aux investissements les moins risqués ou les plus rentables pour les « contribuables investisseurs » qui bénéficient de près de la moitié de la réduction d'impôt. Le cas récent des investissements dans le secteur photovoltaïque est à cet égard symptomatique. Ces aides profitent également à des entreprises qui n'en ont pas besoin pour investir.

S'agissant des aides aux investissements productifs, le seul indicateur disponible est la dépense fiscale pour chaque emploi direct dont la création est prévue par les investissements agréés : cette dépense progresse continument et a été, en 2009, supérieure au montant exorbitant de 700 000 €.

S'agissant de la défiscalisation « Girardin » pour l'aide aux logements, sa juxtaposition avec d'autres mesures fiscales propres à l'outre-mer est de nature à créer des situations inéquitables entre les contribuables métropolitains et les contribuables d'outre-mer.

Pour toutes ces raisons, la Cour préconise de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et celles définies par la loi de mai 2009 (LODEOM) en faveur de la construction de logements sociaux. Si le Gouvernement estime nécessaire de soutenir l'investissement productif et le logement social outre-mer, d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'Etat, doivent être recherchés.

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	100
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'état, porte-parole du gouvernement	106

Destinataire n'ayant pas répondu	
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	

**REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Ce projet d'insertion, centré sur le coût estimé et les difficultés d'évaluation des dispositifs de défiscalisation « Girardin », conclut à l'inefficacité de ces dispositifs et préconise de les supprimer pour leur substituer d'autres modes d'intervention, à rechercher, qui seraient moins coûteux pour le budget de l'Etat.

Les observations de la Cour appellent de ma part les remarques et précisions suivantes.

L'intérêt primordial de la défiscalisation productive est de soutenir l'investissement privé et, par ce biais, de favoriser la création d'activités nouvelles répondant à une demande locale, permettre des sauts technologiques ou encore stimuler la concurrence. La défiscalisation a également été mise en place pour compenser, Outre-mer, les difficultés liées aux financements bancaires. In fine, elle permet d'améliorer la compétitivité des économies ultra-marines et donc l'emploi durable.

Ce soutien à l'investissement privé bénéficie majoritairement aux TPE et PME, au travers du dispositif dit « de plein droit » qui représente la moitié de la dépense fiscale sur l'investissement productif.

Il ne s'agit pas ici de soutenir la défiscalisation par principe, mais de souligner ses effets positifs et de rappeler que sa « mise en accusation » procède souvent de critiques datées.

Des réformes importantes de moralisation et d'amélioration du système ont été votées par le Parlement depuis 2008.

Il s'agit notamment :

- de l'exclusion de la base éligible de l'ensemble des frais de montage ou de gestion ;*
- du plafonnement spécifique des avantages fiscaux « Outre-mer » pouvant bénéficier à un même contribuable ;*
- de la suppression de la défiscalisation dans le logement libre à compter du 1^{er} janvier 2012 et dans le secteur dit « intermédiaire » à compter du 1^{er} janvier 2013 ;*
- du lancement par le ministère de l'outre-mer dès 2010 de campagnes de contrôle et d'évaluation a posteriori d'opérations de défiscalisation et l'évaluation, en 2011, des effets induits de la défiscalisation dans les secteurs de la plaisance et du logement social.*

Par ailleurs, rien ne permet d'indiquer qu'un modèle de « tout subvention » permettrait d'atteindre les mêmes objectifs plus efficacement.

Il convient à cet égard de rapprocher le montant, cité par la Cour, de 1,3 Md€ qui correspond à des dépenses fiscales liées à des investissements productifs ou des investissements dans le secteur du logement, et le montant de 13 Mds€ de dépenses budgétaires consacrées à l'Outre-mer dans le budget de l'Etat en 2011.

En d'autres termes, la politique de l'Etat en faveur du développement de l'Outre-mer ne repose pas, de manière exclusive ni même principale, sur la défiscalisation : il s'agit d'un outil parmi d'autres, qui représente environ 10 % de l'effort financier de l'Etat en direction de ces territoires.

De plus, le dispositif de défiscalisation productive permet de faire sélectionner des projets privés par le marché, en fonction du risque encouru et de la viabilité économique de l'investissement. Le système repose également sur des temps de réalisation des investissements relativement courts. Un système du « tout subvention publique » pour soutenir l'investissement privé outre-mer nécessiterait en tout état de cause davantage de fonctionnaires chargés de procéder à l'instruction des dossiers. Ce serait une charge particulièrement lourde pour les petits dossiers qui bénéficient actuellement du plein droit.

Sur le plan financier, l'impact du passage à la subvention pourrait être défavorable pour l'Outre-mer, sans garantir un gain net réel pour les finances publiques au plan global :

- du fait des contraintes budgétaires existantes, il serait hasardeux de garantir, dans la durée, les mêmes niveaux de dépenses au profit de l'Outre-mer par subventions, en lieu et place de la défiscalisation ;*
- si la suppression de la « niche Outre-mer » ne devait pas s'accompagner de la suppression d'autres niches équivalentes, il n'y aurait pas d'économie nette pour les finances publiques.*

Le risque est finalement grand, en voulant supprimer la défiscalisation outre-mer pour la remplacer par de la subvention publique, d'assécher un flux d'épargne qui fonctionne bien et est apprécié et connu des entreprises, sans parvenir à le remplacer par un système équivalent.

Du reste, les deux modes de financement que sont la défiscalisation et la subvention constituent au contraire des outils complémentaires qui peuvent être combinés, de manière pragmatique, pour favoriser le développement de l'Outre-mer, comme c'est le cas pour le logement social (cumul LBU/ défiscalisation).

Ce mode de financement s'avère d'ailleurs particulièrement efficace depuis 2009 puisqu'il a permis à ce stade une augmentation de 50 % du nombre de logements financés, par rapport à la moyenne des trois dernières

années. Le complément de financement apporté par la défiscalisation s'est traduit par le lancement d'un plus grand nombre de logements locatifs très sociaux et l'abaissement des loyers des logements dits "prêts locatif social" pour les rendre accessibles à des ménages ultramarins à très faible revenu.

Au total, le rôle joué par la défiscalisation rend nécessaire de poursuivre l'effort de rationalisation et de contrôle entrepris depuis 2008. Sur ce point, la Délégation générale à l'outre-mer rejoint bien sûr les observations de la Cour.

La Cour estime par ailleurs que le coût de la défiscalisation est disproportionné et non maîtrisé, et considère que « l'Etat perd des recettes fiscales sans limite ».

Or, s'agissant du coût de la dépense fiscale liée aux dispositifs "Girardin", des mesures ont été prises pour en maîtriser l'évolution dont les effets ne pourront être pleinement perçus qu'en 2012. Tel est le cas en particulier de la suppression de l'aide fiscale dans le secteur de l'énergie photovoltaïque.

La réduction de 10 % du coût des niches fiscales prévue par la loi de finances pour 2011 a épargné le secteur prioritaire du logement social outre-mer. En revanche, le coût pour le budget de l'Etat des autres dispositifs de défiscalisation a été réduit de 10 %, y compris en cas de schémas locatifs puisque, dans ce cas, le « coup de rabot » est appliqué sur l'avantage fiscal revenant au contribuable après rétrocession de la part devant bénéficier à l'exploitant ultramarin.

Le souci de maîtrise de la dépense fiscale est toujours présent lors de l'examen des demandes d'aide fiscale sur agrément, qui sont instruites en appréciant au plus près des réalités du terrain l'intérêt économique, social et environnemental de chaque projet. Il est en outre naturellement prêté attention à ce que l'entreprise dotée d'une importante capacité financière présente un plan de financement cohérent de son investissement, incluant une part d'autofinancement venant en déduction de la base éligible à l'aide fiscale.

Par ailleurs, pour évaluer et mieux maîtriser les opérations de plein droit, la DéGéOM et la DGFIP ont lancé en août 2011 une vaste campagne de sensibilisation auprès d'une centaine de monteurs en défiscalisation sur agrément ou en plein droit, situés en métropole et outre-mer, pour leur rappeler les obligations déclaratives incombant aux entreprises sollicitant une aide à la défiscalisation ainsi que la procédure à suivre pour télédéclarer ces opérations, y compris pour 2009. Cette campagne de sensibilisation produira ses effets début 2012.

De plus, conformément à l'article 15 de la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009, l'Etat

peut contrôler sur place les opérations de défiscalisation réalisées dans des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie fiscale.

En effet, les conventions d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale signées avec la Polynésie française en 2009, Saint-Barthélemy en 2010, Saint-Martin en 2009 ainsi que la convention fiscale signée en 2010 entre l'Etat et Saint-Martin notamment en vue de prévenir l'évasion et la fraude fiscale ont été ratifiées par la loi organique 2011-416 du 19 avril 2011 et sont immédiatement entrées en vigueur.

Les décrets d'application de l'article L 45 F modifié du livre des procédures fiscales doivent pour leur part être pris en 2012.

Sur l'efficacité de la défiscalisation outre-mer, la Cour constate que les dispositifs "Girardin" s'insèrent dans un ensemble d'aides aux entreprises d'outre-mer et qu'il est donc hasardeux, si ce n'est impossible, d'en isoler les effets spécifiques. Par référence au seul indicateur actuellement disponible (le ratio « emploi direct créé /montant de dépenses fiscales ») la Cour observe que le coût de chaque emploi direct créé n'a cessé d'augmenter de 2006 à 2009.

Le Ministère de l'Outre-mer remarque toutefois que rapporter le montant de la dépense fiscale au nombre d'emplois directs créés ne traduit pas de manière satisfaisante l'impact de la défiscalisation sur l'activité économique puisqu'il n'est pas tenu compte des effets sur l'emploi induits en amont et en aval de l'activité aidée.

De plus, l'approche par le seul nombre d'emplois directement créés est réductrice et introduit un biais important dès lors que le maintien d'emplois fait également partie des conditions légales d'octroi de l'aide fiscale à l'investissement.

L'évaluation de l'impact de la défiscalisation à travers les seuls emplois créés ne reflète pas non plus les différences sectorielles et méconnaît la finalité réelle de l'aide. Ainsi, dans des secteurs comme celui des énergies renouvelables, ou des technologies de l'information et des télécommunications, qui sont peu créateurs d'emplois, le véritable intérêt de l'investissement aidé est de contribuer au développement économique du territoire, à son autonomie énergétique ou à la protection de son environnement.

Enfin, la défiscalisation est avant tout une aide à l'investissement et la modernisation de l'équipement productif n'a pas d'effets mécaniques sur l'emploi. Il est rappelé à cet égard que, dans plusieurs secteurs-clés, les économies ultra marines ne sont pas encore des économies matures d'un point de vue technique ou technologique, ce qui rend nécessaire des investissements de capacité ou de modernisation susceptibles de ne produire leurs effets positifs sur la création d'emplois qu'à moyen ou long terme.

Par ailleurs, si les difficultés rencontrées par le secteur de l'hôtellerie dans le Pacifique et aux Antilles n'ont pas été résolues avec l'aide de la défiscalisation, elles le seraient encore moins par sa suppression dans une période où la relance amorcée de l'activité touristique est encore fragile. Les difficultés constatées dans ce secteur ont des origines conjoncturelles ou structurelles qui appellent des solutions différenciées.

La fréquentation touristique en Polynésie et en Nouvelle Calédonie a fortement souffert de la crise financière mondiale de 2008.

La Polynésie n'en reste pas moins une destination emblématique et son économie dépend principalement du tourisme, ce qui justifie le soutien de l'Etat pour redynamiser le secteur en favorisant l'amélioration de l'offre par des opérations de modernisation et de montée en gamme de nature à capter une demande particulièrement sensible à la qualité des infrastructures.

La Nouvelle Calédonie est quant à elle une destination touristique émergente dotée d'un fort potentiel de développement. La défiscalisation accordée par l'Etat est centrée sur la construction de nouvelles structures hôtelières hors du Grand Nouméa et limitée dans Nouméa à la rénovation de structures existantes.

La situation de l'hôtellerie aux Antilles est encore différente. Elle a fait l'objet d'une mission de médiation à l'initiative des ministères du budget, de l'outre-mer et du tourisme qui a donné lieu à un rapport remis par Alain BODON le 31 octobre 2011. La mission a identifié des difficultés d'ordre structurel et préconisé des solutions adaptées pour relancer l'activité de façon pérenne et en assurer le suivi dans la durée. Au demeurant, la défiscalisation, dont le taux a évolué à la baisse à la suite des lois de finances pour 2011 et pour 2012, n'est que l'un des modes de financement envisageables puisque, là encore, l'aide fiscale interviendrait en complément d'autres mesures pour compenser la moindre rentabilité des entreprises hôtelières en cours de restructuration.

Enfin, l'absence à ce jour de résultats disponibles sur l'évaluation des effets spécifiques de la défiscalisation ne paraît pas pouvoir permettre de conclure à l'inefficacité des dispositifs "Girardin" ni à la nécessité de les supprimer.

En effet, la DéGéOM a lancé en 2011 deux évaluations, l'une dans le secteur de la navigation de plaisance et l'autre dans le secteur de la production de logements sociaux, dont l'objectif est précisément d'apprécier le coût et les effets de l'aide fiscale par rapport à ceux induits par d'autres formes d'intervention. Ces études, dont les résultats définitifs seront connus en 2012, permettent d'ores et déjà d'observer l'incidence de la défiscalisation sur le modèle économique des opérateurs et le développement du secteur ou de filières amont/aval.

LES DEFISCALISATIONS « GIRARDIN » EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER¹⁰⁵

Par rapport à d'autres modes de financement des économies ultramarines la défiscalisation présente l'avantage de procurer un effet de levier à travers le montage réalisé par le cabinet de défiscalisation. Drainer l'épargne privée vers l'Outre-mer et rémunérer cet effet de levier financier génère sans doute un surcoût pour l'Etat par rapport à l'octroi d'une subvention.

Mais il importe avant tout de rapprocher ce surcoût de la contrepartie obtenue en terme de réactivité et d'efficacité du dispositif de défiscalisation plutôt que de conclure à la nécessité de supprimer la défiscalisation avant même d'avoir évalué les effets négatifs d'une telle mesure de suppression sur les économies et l'emploi en outre-mer.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT**

1. S'agissant des réductions au titre des investissements en logement

Vous précisez qu'en raison des effets d'éviction de ce dispositif (en faveur de l'investissement immobilier locatif) pour les logements sociaux, la loi de mai 2009 (LODEOM) y a mis un terme pour les logements du secteur libre, à partir du 1^{er} janvier 2012, et pour ceux du secteur intermédiaire, à partir du 1^{er} janvier 2013.

Il convient sur ce point de préciser que les modalités d'extinction du dispositif en faveur de l'investissement immobilier locatif (secteurs libre et intermédiaire), prévues par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), renvoient à la notion d'investissements engagés.

En effet, aux termes du 6 bis de l'article 199 undecies A du CGI, issu du 7° du I de l'article 38 de la LODEOM précitée, la réduction d'impôt s'applique aux investissements immobiliers mentionnés aux b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI engagés du 1^{er} janvier au 31 décembre 2011 (secteur libre et intermédiaire) et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012 (secteur intermédiaire uniquement).

A cet égard, le 6 bis de l'article 199 undecies A du CGI définit les investissements « engagés » comme ceux à raison desquels le permis de construire a été délivré.

Ainsi, sont considérés comme engagés :

- les investissements mentionnés au b du 2 de l'article 199 undecies A du CGI au titre de logements que les contribuables font construire ou acquièrent neufs ou en l'état futur d'achèvement, dont les permis de construire ont été délivrés ;*
- les investissements mentionnés au c du même 2 de l'article 199 undecies A du CGI correspondant à des souscriptions de parts ou d'actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs dont les permis de construire ont été délivrés ;*
- les investissements mentionnés au d du même 2 de l'article 199 undecies A du CGI correspondant à des souscriptions dont le produit est affecté à l'acquisition de logements neufs dont les permis de construire ont été délivrés.*

Il en résulte que lorsque les permis de construire ont été délivrés après le 31 décembre 2010, les investissements réalisés en 2011 relevant des

b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI sont engagés et, partant, la réduction d'impôt continue de s'appliquer, de fait, au-delà du 31 décembre 2012.

Cela étant, le dernier alinéa du 6 bis dispose : « La réduction d'impôt acquise au titre des investissements mentionnés au présent 6 bis est reprise lorsque les logements acquis ou construits ne sont pas loués au plus tard le dernier jour du trente-sixième mois suivant celui de la délivrance du permis de construire. Le cas échéant, cette date est repoussée d'un délai égal à celui durant lequel les travaux sont interrompus par l'effet de la force majeure ou durant lequel la légalité du permis de construire est contestée par la voie contentieuse ».

Par conséquent, hors les cas de prorogation du délai de mise en location, la réduction d'impôt devrait cesser de s'appliquer au plus tard le 31 décembre 2015 pour les investissements relevant des b, c et d du 2 de l'article 199 undecies A du CGI.

Par ailleurs, au 3^{ème} paragraphe de la page 3 du projet d'insertion, il convient de préciser que l'organisme HLM doit sous-louer les logements pendant au moins cinq ans (et non pendant 5 ans).

En outre, concernant les opérations de plein droit (page 9), il est souligné que la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a prévu la levée du secret fiscal permettant la transmission par la DGFIP des informations objet de l'obligation déclarative aux représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

2. S'agissant de l'absence de plafonnement des dispositifs

En ce qui concerne l'absence de plafonnement jusqu'en 2009 du montant individuel des réductions d'impôt, il est rappelé que la LODEOM a restreint les possibilités de remboursement de la créance en permettant uniquement aux contribuables, qui dans le cadre de l'activité ayant ouvert droit à la réduction d'impôt, participent à l'exploitation au sens du 1° bis du I de l'article 156 du CGI, de demander le remboursement de la fraction de la réduction d'impôt non utilisée à compter de la troisième année d'imputation dans la limite de 100 000 € par an ou de 300 000 € par période de trois ans.

3. S'agissant du contrôle des dispositifs par les services fiscaux et plus particulièrement pour le cas des collectivités dotées de l'autonomie fiscale

L'Etat s'est doté de moyens juridiques pour faciliter le contrôle de ces opérations, notamment l'article L 45 F du livre des procédures fiscales (LPF).

Vous soulignez l'absence d'utilisation de cette disposition.

Cela étant, l'absence d'utilisation effective du dispositif prévu à l'article L. 45 du LPF par les services de contrôle a résulté :

- des nombreuses difficultés juridiques notamment d'ordre constitutionnel qui ont retardé l'engagement effectif de contrôles sur le fondement de l'article L. 45 F du LPF. Toutefois, des avancées conventionnelles (signature d'accords d'assistance administrative mutuelle avec la Polynésie Française, Saint Martin et Saint Barthélemy, intégrant le dispositif de l'article L. 45 F) et législatives (loi organique du 19 avril 2011 approuvant ces accords) sont intervenues au cours des deux dernières années, qui permettent de faciliter et de sécuriser les échanges entre l'Etat français et ces territoires ;
- enfin, de l'absence d'un encadrement des modalités d'application de ce nouveau droit de contrôle. La loi de finances pour 2011 a prévu que le dispositif de l'article L. 45 F du LPF doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat qui permettra d'organiser ses modalités de mise en œuvre. Ce projet est en cours de finalisation.

Le dispositif envisagé prévoit que l'administration peut dresser des procès-verbaux sur la réalité matérielle des investissements aidés. La rectification des impositions déclarées continue à passer par la mise en œuvre des procédures existantes en la matière, ou du retrait d'agrément.

Ainsi que vous le soulignez, bien que susceptible d'être mis en œuvre sur l'ensemble des territoires entrant dans le champ d'application des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer⁷⁹), le droit de contrôle de l'article L. 45 F du LPF aura plus particulièrement vocation à s'exercer à l'égard des investissements réalisés dans les collectivités d'outre-mer (COM), dès lors que :

- d'une part, l'administration fiscale française, n'a, hormis sur le fondement de ces dispositions, pas compétence pour intervenir sur le territoire de collectivités dotées de l'autonomie fiscale ;
- d'autre part, a contrario, les procédures d'enquête (droit de communication, droit d'enquête, procédure de visite et de saisie) et de contrôle (vérification de comptabilité) permettant des investigations plus approfondies sont susceptibles d'être mises en œuvre sur le territoire des départements d'outre-mer pour le contrôle des opérations de même nature.

Par ailleurs, il convient de souligner que des réflexions sont d'ores et déjà en cours afin de faire évoluer les régimes de défiscalisation des investissements outre-mer de manière à limiter les effets d'aubaine constatés, notamment en ce qui concerne les grandes entreprises, et à recentrer l'aide fiscale sur les secteurs et les entreprises en ayant besoin, compte tenu des

⁷⁹ Notamment : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

LES DEFISCALISATIONS « GIRARDIN » EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER¹⁰⁹

difficultés de financement de ces investissements par les moyens traditionnels.

En effet, la pertinence de l'outil de défiscalisation ne paraît pas devoir être jugée dans son principe au travers du seul prisme de ses défauts techniques. Il serait ainsi utile que la Cour des comptes constate, lorsque tel est le cas, si l'aide fiscale a pu permettre le développement économique de certaines entreprises et le maintien ou la création d'emplois outre-mer.

Enfin, je vous indique que l'article 110 de la loi de finances pour 2012 prévoit la remise au Parlement d'un rapport étudiant l'opportunité et la possibilité de transformer en dotations budgétaires tout ou partie des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer.
