



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer

JUILLET 2023

Louis de FOUCHÉCOUR
Cédric DUTRUEL
Marc RIVET
Rozenn RÉVOIS
Joé VINCENT-GALTIÉ

Inspection générale
des finances

Ministère de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer
Ministère délégué, chargé des Comptes publics
Ministère délégué, chargé des Outre-mer

RAPPORT

N° 2023-M-047-04

**ÉVALUATION DU RÉGIME D'AIDE FISCALE À
L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER**

Établi par

CÉDRIC DUTRUEL
Inspecteur des finances

MARC RIVET
Inspecteur des finances

ROZENN RÉVOIS
Inspectrice des finances adjointe

Avec le concours de
JOÉ VINCENT-GALTIÉ
Data scientist au Pôle science des données

Sous la supervision de
LOUIS DE FOUCHÉCOUR
Inspecteur général des finances

- JUILLET 2023 -

SYNTHÈSE

Le régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) en outre-mer comporte cinq dépenses fiscales pour un total de 827 M € en 2022. Plusieurs rapports administratifs et parlementaires consacrés à l'efficacité de ce dispositif depuis 2017 s'accordent à relever son ciblage imparfait, l'imprécision qui entoure le montant et la répartition des dépenses fiscales ainsi que la difficulté à en évaluer l'impact effectif sur le tissu productif ultramarin¹.

Dans ce contexte, les ministres chargés de l'Économie, des Comptes publics, de l'Intérieur et de l'Outre-mer ont demandé à la mission, par une lettre du 29 mars 2023, de conduire les travaux suivants :

- ◆ analyser la répartition actuelle des aides fiscales à l'investissement en outre-mer ;
- ◆ évaluer l'impact de ces aides fiscales sur le tissu productif ultramarin ;
- ◆ apprécier les conditions de fonctionnement et de contrôle de cette dépense fiscale.

En premier lieu, s'agissant de l'emploi des dépenses fiscales, la mission constate que l'État ne dispose ni d'une répartition sectorielle ou géographique de celles-ci ni même de données précises quant à la nature des actifs financés. Après retraitement des bases de données fournies par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), la mission a par conséquent réalisé ce travail. Il ressort de cette analyse les constats suivants : la dépense fiscale totale, estimée en moyenne à 700 M€ par an entre 2017 et 2022, bénéficie pour près de la moitié (46,6 %) aux secteurs de l'industrie, de la construction et des transports, entre 2017 et 2022. Les territoires les plus bénéficiaires sont La Réunion (20,80 %) et la Guadeloupe (20,78 %). S'agissant des investissements eux-mêmes, la mission a relevé de nombreux exemples qui suscitent des interrogations quant au type de biens financés et à l'étendue des contrôles de l'administration fiscale. Ces derniers semblent lacunaires, en particulier s'agissant des défiscalisations dites « de plein droit », qui ne requièrent pas l'agrément préalable de l'administration.

L'impératif de suivi des dépenses fiscales prévu par la trajectoire budgétaire nationale impose donc de fiabiliser les données, particulièrement celles qui concernent la défiscalisation de plein droit (55 % de la DF entre 2017 et 2022). Dans cette perspective, la mission recommande que l'octroi de l'avantage fiscal, y compris s'agissant du plein droit, soit à terme conditionné à la production des justificatifs d'éligibilité sur une plateforme numérique unique, accessible à l'administration fiscale et co-administrée avec les monteurs en défiscalisation agréés. Sitôt consolidée et fiabilisée, l'information sur la répartition et l'usage du RAFIP pourra être contrôlée, analysée et évaluée au regard des objectifs de politique publique, puis communiquée sur une base annuelle au Parlement afin de valoriser la contribution nationale au développement économique des outre-mer.

En deuxième lieu, la mission s'est attachée à évaluer l'effet des dépenses fiscales sur le tissu productif ultramarin. Contrairement au récent rapport produit par la Direction générale des outre-mer (DGOM), la mission établit un constat nuancé.

¹ Voir par exemple Direction générale du Trésor, « *Quelles politiques économiques pour les Départements d'Outre-mer* », février 2018 ou Cour des comptes, « *Les financements de l'État en Outre-mer – Une stratégie à concrétiser, un Parlement à mieux informer* », communication à la Commission des finances du Sénat, page 45, mars 2022.

Rapport

D'une part, sans conclure à l'inefficacité du RAFIP sur le tissu productif, les analyses économétriques conduites par l'Inspection générale des finances (IGF) ne permettent pas d'identifier d'effet significatif au profit des entreprises bénéficiaires de l'aide fiscale. D'autre part, la mission observe que les abus liés à ce dispositif peuvent entraîner des dysfonctionnements de marché et nuire à l'objectif de décarbonation du tissu économique.

La mission recommande de réévaluer spécifiquement les conditions d'éligibilité au RAFIP du financement des biens d'équipement en réalité destinés à l'usage des particuliers, et non des entreprises (chauffe-eaux solaires, véhicules de tourisme, etc.), lesquels apparaissent éloignés des objectifs poursuivis par ce dispositif et générateurs de dérives. La mission propose également de consolider la valeur juridique des avis émis par les services de l'État, s'agissant notamment de l'intérêt économique du projet, et de rehausser la place du critère environnemental dans la délivrance des agréments.

En troisième lieu, le RAFIP souffre d'un encadrement imparfait auquel ne peuvent se substituer un contrôle peu dissuasif – quand il n'est pas inexistant – et un ciblage insuffisant.

D'abord, la complexité du fonctionnement du RAFIP et la place accordée par les dispositions fiscales aux schémas intermédiés ont conduit à un recours quasi-systématique aux monteurs en défiscalisation. La mission estime ainsi que deux monteurs en défiscalisation concentrent à eux seuls près de 70 % du montant de dépenses fiscales de plein droit. Pourtant, les contrôles *a priori* opérés sur les monteurs apparaissent insuffisants. Le cadre réglementaire encadrant l'activité de monteur devrait dès lors être renforcé. De même, au cours de la vie des projets, les contrôles sont très peu fréquents et faiblement dissuasifs, à telle enseigne que les principaux monteurs ont parfois érigé leur faible taux de redressements en argument commercial. La mission recommande d'accroître les vérifications préalables à l'inscription d'un monteur en défiscalisation sur le registre consacré, ce registre devant par suite être étendu à l'ensemble des intermédiaires. Il est également proposé d'inclure le RAFIP dans la programmation annuelle des contrôles de la DGFIP et de doter cette dernière d'un arsenal de sanctions plus dissuasif à l'encontre des monteurs. Ces derniers pourraient utilement se voir appliquer une solidarité de paiement à l'égard de contribuables redressés ainsi qu'un accès limité au marché de l'intermédiation en cas de manquements répétés.

De même, ces abus semblent permis par un encadrement insuffisant de l'usage du RAFIP. La mission recommande de simplifier le droit applicable, en achevant la transition de la réduction d'impôt vers le crédit d'impôt dans les DOM et en réservant le bénéfice de la réduction d'impôts aux entreprises de petite taille. Accélérer cette transition supposera de favoriser le préfinancement des crédits d'impôt et de réduire le délai de traitement des remboursements par les services fiscaux. Dans un souci de rationalisation des dépenses fiscales, il est proposé de supprimer l'avantage fiscal prévu à l'article 217 *undecies* qui ne bénéficie plus qu'à quelques centaines d'entreprises dans un contexte de baisse nationale de l'impôt sur les sociétés. Enfin, les critères qui président à la délivrance d'un agrément font l'objet d'interprétations variables et nécessitent une clarification qui profitera tant à la sécurité juridique des intéressés qu'au recentrage du RAFIP vers son objectif initial : compenser les faiblesses structurelles du tissu productif ultramarin.

En effet, la mission estime souhaitable et possible de procéder à un meilleur ciblage du dispositif et à des contrôles accrus sans lesquels l'État ne peut s'assurer de la bonne destination des fonds engagés. Il appelle également à penser le RAFIP non comme un substitut aux angles morts des politiques budgétaires de l'État et des collectivités mais bien comme un outil ciblé vers l'investissement productif. C'est à cette double condition de ciblage et de contrôle que les aides fiscales à l'investissement productif produiront leurs pleins effets.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES CINQ DISPOSITIFS FISCAUX DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF, D'UN COÛT DE 827 M€ EN 2022, ONT FAIT L'OBJET DE NOMBREUSES RÉFORMES À LA MARGE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES AU DÉTRIMENT DE LEUR LISIBILITÉ ET SANS AMÉLIORER LEUR PILOTAGE D'ENSEMBLE	3
1.1. Depuis 2017, les dispositifs de soutien à l'investissement productif représentent un coût budgétaire moyen d'environ 700 M€ par an, soit 13 % des dépenses fiscales consacrées à l'outre-mer.....	3
1.1.1. <i>En 2022, plus de 71 % du coût budgétaire est lié à la réduction d'impôt prévue par l'article 199 undecies B du code général des impôts aussi appelé « Girardin industriel ».....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les secteurs de l'industrie, de la construction, des transports et de l'agriculture concentrent 57,6 % de la dépense fiscale estimée entre 2017 et 2022</i>	<i>7</i>
1.2. Les modifications fréquentes du régime applicable aux investissements ultramarins se sont traduites par une complexité croissante de la doctrine fiscale.....	10
1.2.1. <i>Les nombreuses réformes paramétriques intervenues au cours des dernières années ont eu pour effet de complexifier le fonctionnement des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>Les notions d'investissement productif et de programme d'investissement, pourtant au cœur des dispositifs de soutien fiscaux aux outre-mer demeurent difficiles à appréhender</i>	<i>16</i>
1.3. Les pouvoirs publics ne disposent pas des données suffisantes pour piloter efficacement les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer	18
1.3.1. <i>La mission a constitué une base de données issue des formulaires 2083 afin de tenter de retracer l'ensemble des investissements réalisés bien que les montants de dépense du projet de loi de finances et de la base ne soient pas réconciliables.....</i>	<i>18</i>
1.3.2. <i>L'information du Parlement et du représentant de l'État dans chaque territoire doit être renforcée.....</i>	<i>21</i>
2. MALGRÉ UN RATTRAPAGE DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES, LES ANALYSES MENÉES PAR LA MISSION INVITENT À LA NUANCE S'AGISSANT DE LA CONTRIBUTION DIRECTE DU RAFIP AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE CES TERRITOIRES	23
2.1. Les économies ultramarines demeurent plus fragiles.....	23
2.1.1. <i>La situation économique des territoires ultramarins reste plus dégradée qu'en métropole.....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>La situation des entreprises des entreprises demeure plus préoccupante qu'en métropole.....</i>	<i>25</i>

2.2.	Contrairement à une étude datée de 2020, les travaux menés par la mission ne démontrent pas d'effet significatif du régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) sur le développement des entreprises bénéficiaires.....	28
2.2.1.	<i>Un rapport de 2020 conclut à l'efficacité du RAFIP sur le développement des entreprises ultramarines.....</i>	28
2.2.2.	<i>L'analyse menée par l'Inspection générale des finances ne permet pas de mesurer un effet significatif du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires.....</i>	30
3.	LE RECENTRAGE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF, LE RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION DES INTERMÉDIAIRES ET L'ACCROISSEMENT DU CONTRÔLE FISCAL POURRAIENT CONSTITUER LES TROIS PRINCIPAUX AXES D'UNE RÉFORME DE L'AIDE FISCALE.....	34
3.1.	L'aide fiscale pourrait être davantage ciblée vers les plus petites entreprises issues de secteurs prioritaires et au service d'investissements véritablement créateurs de valeur.....	34
3.1.1.	<i>Le bénéfice de l'aide fiscale pourrait être recentré en priorité au profit de quelques grands secteurs et orienté davantage vers les plus petites entreprises</i>	34
3.1.2.	<i>Deux séries de mesures pourraient contribuer à accompagner le verdissement des investissements réalisés dans le cadre des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif.....</i>	35
3.1.3.	<i>La mission recommande de lancer un chantier spécifique sur les modalités d'éligibilité du financement par la défiscalisation et via un schéma locatif des biens d'équipement durables pour les ménages.....</i>	36
3.2.	Les monteurs en défiscalisation, qui assurent la majorité des opérations d'intermédiation, sont soumis à un <i>corpus</i> de règles qu'il convient de renforcer.....	38
3.3.	Le renforcement des contrôles réalisés par l'administration fiscale sur le plein droit doit constituer une priorité et s'avère un préalable indispensable à toute évolution des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer	40
4.	LISTE DES PROPOSITIONS	43

INTRODUCTION

Créé dans les années 1980, le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP) vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie. En contrepartie d'un avantage fiscal accordé au contribuable-investisseur ou directement à l'exploitant, ce régime doit ainsi contribuer à diriger des capitaux vers les entreprises ultramarines afin de les aider à réaliser les investissements nécessaires à leur développement.

Si les principales dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer sont aujourd'hui au nombre de 32 pour un coût d'environ 6,8 Md€ en 2023², seules cinq d'entre elles entrent dans le champ du RAFIP au sens des analyses menées par la mission :

- ◆ la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés et au titre de travaux de réhabilitation de logements (l'article 199 *undecies* A du code général des impôts ou CGI) ;
- ◆ la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés en outre-mer (l'article 199 *undecies* B du CGI) ;
- ◆ la déduction des investissements productifs réalisés dans les DCOM et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent ces investissements (articles 217 *duodecies* et 217 *undecies* du CGI) ;
- ◆ le crédit d'impôt sur les investissements productifs réalisés par l'entreprise exploitante dans les départements d'outre-mer (article 244 *quater* W du CGI) ;
- ◆ la réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social (article 244 *quater* Y du CGI).

Il convient de noter que le logement social ne se situe pas dans le périmètre des travaux confiés à la mission.

Ces cinq dépenses fiscales représentent un coût budgétaire de 827 M€ en 2022 soit une hausse de plus de 43 % depuis 2017.

Conformément à la lettre de mission et à la note de cadrage transmise au mois de mai 2023, les analyses ont poursuivi trois objectifs principaux :

- ◆ faire le bilan des investissements réalisés sous l'effet de ces cinq dispositifs fiscaux (par territoire, secteur d'activité, catégorie d'actif, etc.) ;
- ◆ évaluer l'effet économique du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires ;
- ◆ proposer des mesures d'évolution structurelle afin d'améliorer leur efficacité et de maximiser l'effet de la dépense publique.

Les travaux ont été menés entre les mois d'avril et de juillet 2023.

² Soit le même montant qu'en 2022. Document de politique transversale « outre-mer », annexe au projet de loi de finances pour 2023.

Rapport

D'un point de vue méthodologique, la mission a, dans un premier temps, analysé l'ensemble de la doctrine fiscale et des éléments communiqués par les administrations compétentes. Elle a ensuite mené des diligences plus ciblées en fonction de la nature des sujets. À ce titre, elle a pu bénéficier du concours du pôle science des données (PSD) de l'Inspection générale des finances (IGF) pour évaluer les effets économiques du RAFIP. Tout au long des travaux, de nombreux échanges ont eu lieu avec l'ensemble des acteurs de la sphère publique (administrations centrales et déconcentrées, collectivités territoriales, etc.), parapublique (chambres consulaires) et privée (« monteurs en défiscalisation », fédérations professionnelles, secteur bancaire, entreprises bénéficiaires, etc.). Au total, la mission s'est entretenue avec près de 120 interlocuteurs.

En outre, la mission a fait le choix de se rendre dans quatre territoires ultramarins entre la fin du mois de juin et la première quinzaine du mois de juillet :

- ◆ en Guadeloupe du 26 au 28 juin ;
- ◆ en Martinique du 29 au 30 juin ;
- ◆ à La Réunion du 3 au 7 juillet ;
- ◆ et en Nouvelle-Calédonie du 10 juillet au 14 juillet.

Il en résulte des travaux composés du présent rapport de synthèse et de quatre annexes :

- ◆ annexe I – constats et analyse quantitative des investissements réalisés ;
- ◆ annexe II – évaluation des effets économiques du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer sur les entreprises bénéficiaires ;
- ◆ annexe III – encadrement et contrôle du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer ;
- ◆ annexe IV – liste des personnes rencontrées.

1. Les cinq dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif, d'un coût de 827 M€ en 2022, ont fait l'objet de nombreuses réformes à la marge au cours des dernières années au détriment de leur lisibilité et sans améliorer leur pilotage d'ensemble

1.1. Depuis 2017, les dispositifs de soutien à l'investissement productif représentent un coût budgétaire moyen d'environ 700 M€ par an, soit 13 % des dépenses fiscales consacrées à l'outre-mer

1.1.1. En 2022, plus de 71 % du coût budgétaire est lié à la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies* B du code général des impôts aussi appelé « Girardin industriel »

Créé dans les années 1980, le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP) vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie. En contrepartie d'un avantage fiscal accordé au contribuable-investisseur, ce régime doit ainsi contribuer à diriger des capitaux vers les entreprises ultra-marines afin de leur permettre de réaliser les investissements nécessaires à leur développement³.

Si les principales dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer sont aujourd'hui au nombre de 32 pour un coût d'environ 6,8 Md€ en 2023⁴, cinq d'entre elles entrent dans le champ des mesures de soutien à l'investissement productif étudiées par la mission :

- ◆ la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés et au titre de travaux de réhabilitation de logements (l'article 199 *undecies* A du code général des impôts ou CGI) ;
- ◆ la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés en Outre-mer (l'article 199 *undecies* B du CGI) ;
- ◆ la déduction des investissements productifs réalisés dans les DCOM et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent ces investissements (articles 217 *duodecies* et 217 *undecies* du CGI) ;
- ◆ le crédit d'impôt sur les investissements productifs réalisés par l'entreprise exploitante dans les départements d'Outre-mer (article 244 *quater* W du CGI) ;
- ◆ la réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social (article 244 *quater* Y du CGI).

Ces régimes peuvent prendre deux formes (cf. figure 1) :

- ◆ une défiscalisation qui se traduit par une réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés⁵, soit sous la forme d'un schéma locatif soit au titre d'une défiscalisation directe ;
- ◆ un crédit d'impôt, qui bénéficie directement aux entreprises réalisant un investissement productif⁶.

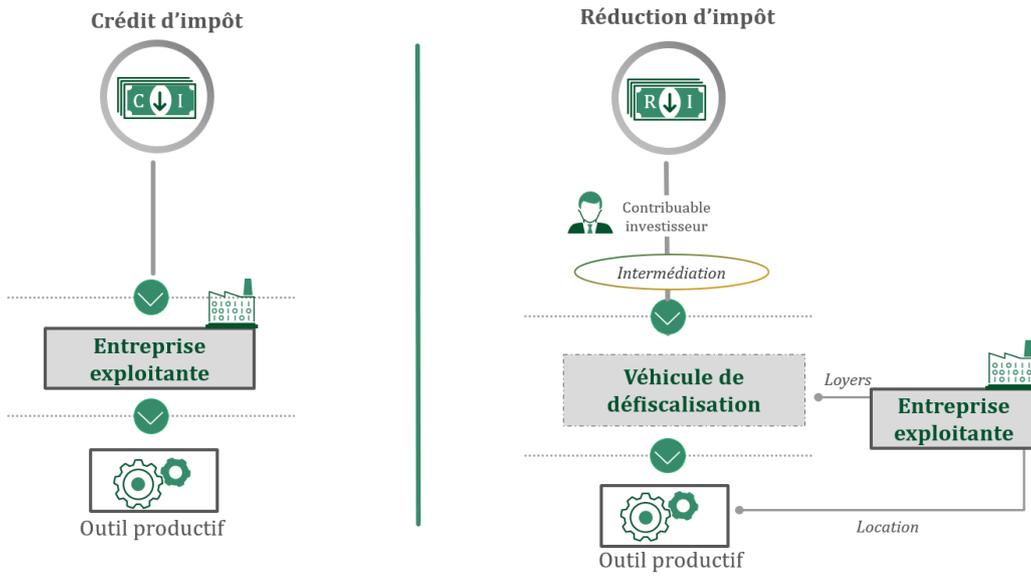
³ Le fonctionnement précis de ces dispositifs fait l'objet de développements approfondis dans l'annexe II.

⁴ Document de politique transversale « outre-mer », annexe au projet de loi de finances pour 2023.

⁵ En application des articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI.

⁶ Article 244 *quater* W du CGI.

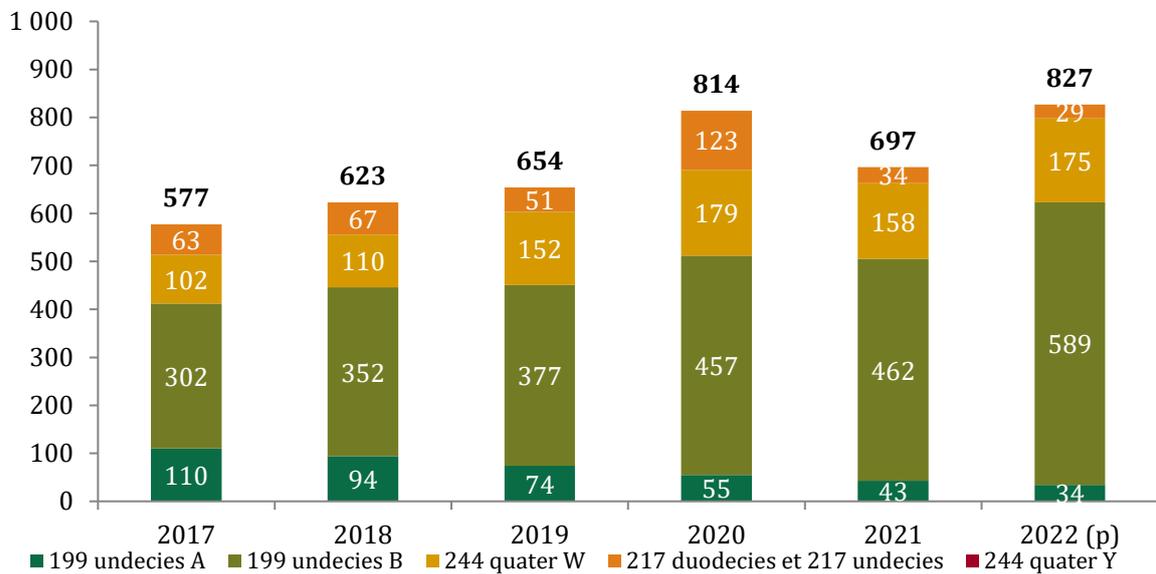
Figure 1 : Présentation simplifiée des deux modalités des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer



Source : Mission.

Au total, le coût de ces cinq dispositifs fiscaux a connu une hausse de 43,3 % entre 2017 et 2022, passant de 577 M€ à 827 M€ sur la période, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 8,3 % (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Évolution du coût budgétaire des cinq dispositifs de soutien à l'investissement productif entre 2017 et 2022 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

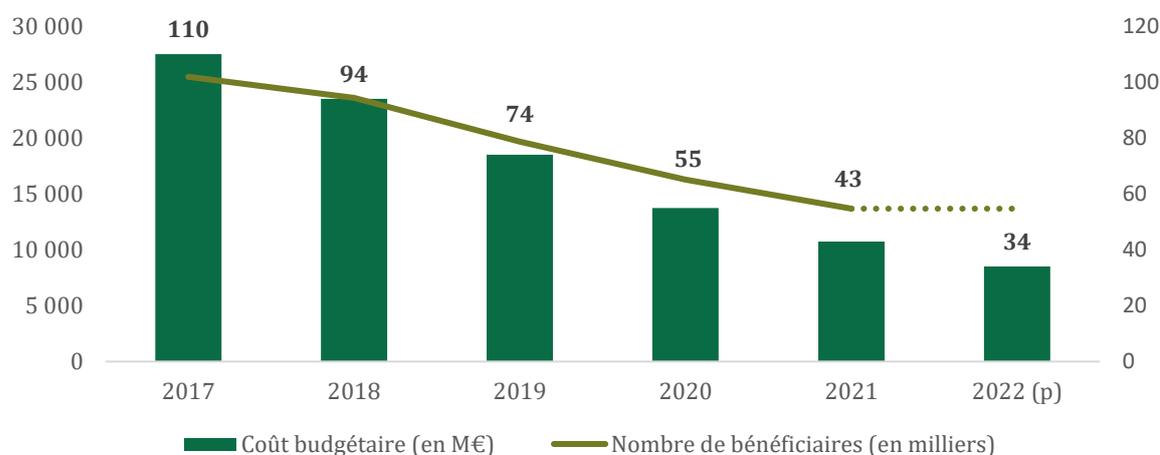
De manière générale, les variations importantes entre deux années⁷ ainsi que les ruptures de tendances sont parfois difficiles à expliquer. Si elles peuvent trouver leur origine dans une opération importante, consistant par exemple en l'acquisition d'un avion de ligne, leur analyse demeure complexe, rendant d'autant plus malaisé la prévision et le pilotage de la dépense fiscale.

⁷ À l'image par exemple de l'augmentation de la dépense fiscale de près de 19 % entre 2021 et 2022

L'analyse de la dynamique de ces dépenses fiscales conduit à les classer en deux grandes catégories⁸ :

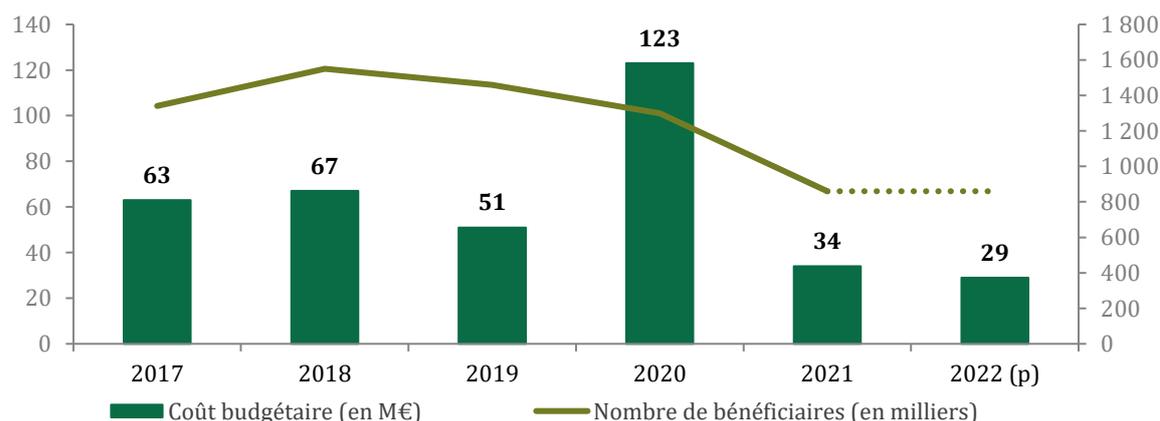
- ◆ celles qui se caractérisent par une diminution constante tant de leur coût budgétaire que de leur nombre de bénéficiaires, soit les dépenses fiscales codifiées aux articles 199 *undecies A*, 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI (cf. graphique 2 et graphique 3) ;
- ◆ celles qui, à l'inverse, enregistrent une hausse continue à la fois de leur coût pour les finances publiques et du nombre de bénéficiaires concernés par leur application. Il s'agit en l'espèce des dépenses fiscales prévues par les articles 199 *undecies B* et 244 quater W du CGI (cf. graphique 4 et graphique 5).

Graphique 2 : Évolution du coût budgétaire et du nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale codifiée à l'article 199 *undecies A* du CGI entre 2017 et 2022



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

Graphique 3 : Évolution du coût budgétaire et du nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale codifiée aux articles 217 *duodecies* et 217 *undecies* du CGI entre 2017 et 2022

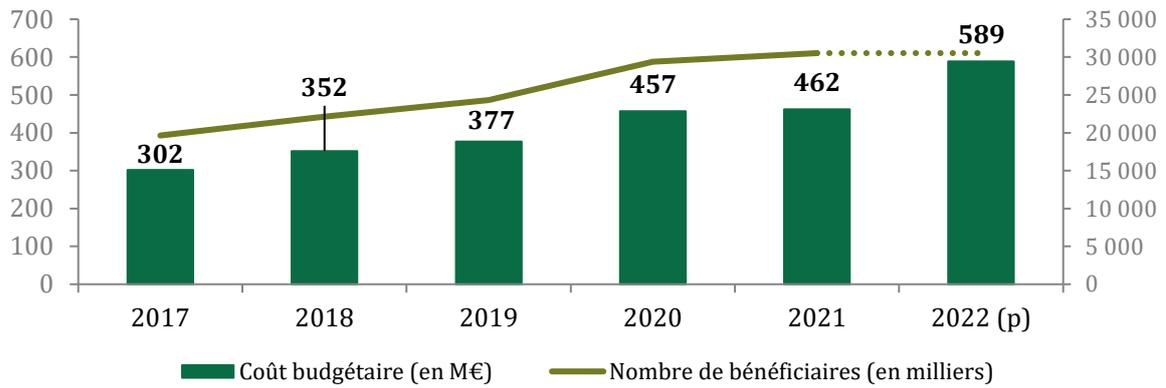


Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

⁸ La dépense prévue à l'article 244 quater Y est hors champ, en l'absence de chiffrage ou prévision de chiffrage disponible à date de la mission.

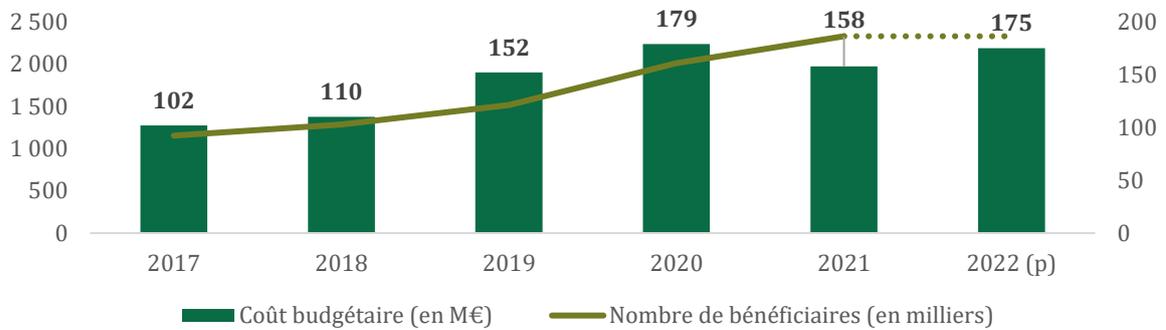
Rapport

Graphique 4 : Évolution du coût budgétaire et du nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale codifiée à l'article 199 *undecies* B du CGI entre 2017 et 2022



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

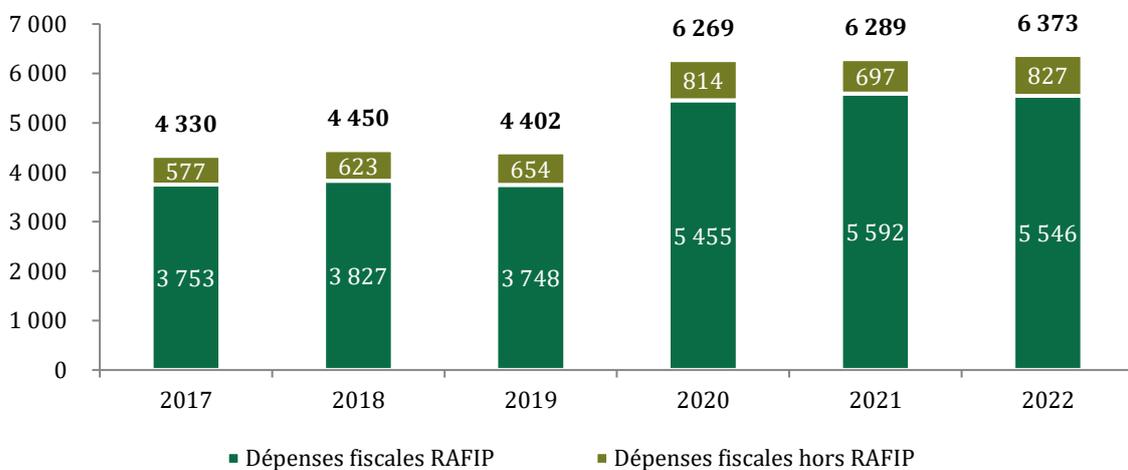
Graphique 5 : Évolution du coût budgétaire et du nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale codifiée à l'article 244 quater W du CGI entre 2017 et 2022



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

En moyenne, ces dispositifs représentent 13,2 % du coût budgétaire des principales dépenses fiscales consacrées à l'outre-mer (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Part des dépenses fiscales consacrées au RAFIP parmi les principales dépenses fiscales consacrées aux outre-mer (en M€)



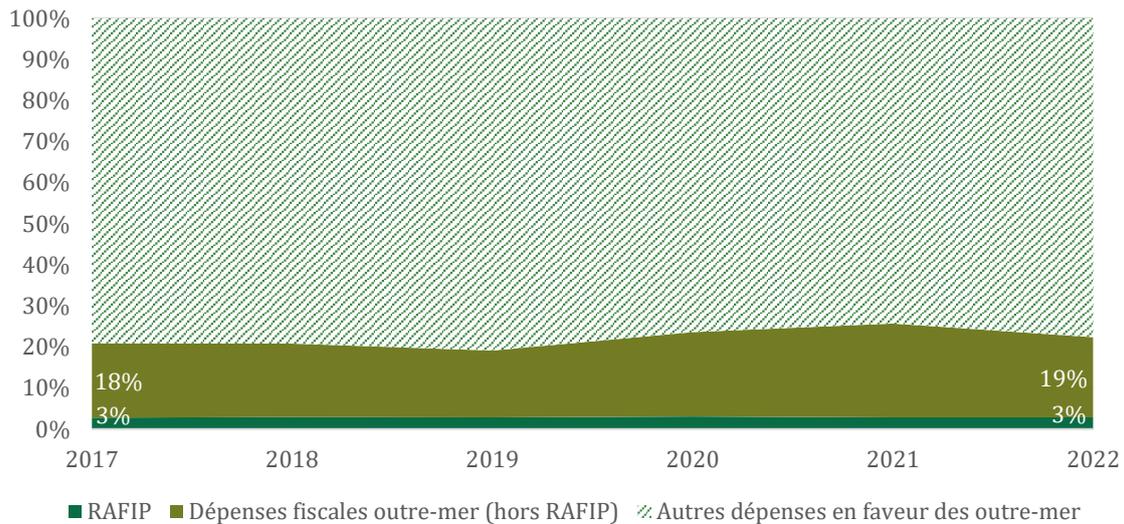
Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, document de politique transversale « outre-mer ».

Rapport

Toutefois, en retranchant les deux dépenses fiscales les plus importantes en faveur des outre-mer⁹, il peut être observé que la part relative des cinq mesures de soutien à l'investissement productif passe de 13,2 % à environ 47 % en moyenne annuelle de 2020 à 2022.

Au total, la part du RAFIP dans l'ensemble des dépenses consacrées aux outre-mer au sens du document de politique transversale reste stable entre 2017 et 2022 (environ 3 %).

Graphique 7 : Évolution des différentes catégories de dépenses en faveur des outre-mer entre 2017 et 2022 (périmètre du document de politique transversale)



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, document de politique transversale « outre-mer ».

1.1.2. Les secteurs de l'industrie, de la construction, des transports et de l'agriculture concentrent 57,6 % de la dépense fiscale estimée entre 2017 et 2022

Sans méconnaître les précautions méthodologiques qui entourent l'exploitation des formulaires 2083 (cf. encadré 1), la mission relève que 57,6 % de la dépense fiscale estimée entre 2017 et 2022 s'est portée sur quatre secteurs : l'industrie (18,8 %), la construction (14,0 %), les transports (12,9 %) et l'agriculture (11,9 %) (cf. tableau 1).

⁹ Soit la dépense fiscale DF 710103 codifiée à l'article 296 du CGI relative au niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit) pour un coût de 1,375 Md€ en 2020, 3,1 Md€ en 2021 et 3,5 Md€ en 2022 et la dépense fiscale DF 800401 codifiée à l'article 266 *quater* du code des douanes relative à l'application au département de Mayotte et en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion, à la place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, de la taxe spéciale de consommation, aux tarifs plus bas et au champ plus étroit (1,375 Md€ en 2020, 1,511 Md€ en 2021 et 2022).

Rapport

Tableau 1 : Part de la dépense fiscale moyenne par secteur d'activité entre 2017 et 2022

Secteur d'activité	Part de la dépense fiscale (en %)
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	18,80
Construction	14,06
Transports et entreposage	12,87
Agriculture, sylviculture et pêche	11,86
Hébergement et restauration	7,44
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	6,98
Non renseigné	6,71
Activités immobilières	6,62
Fabrication d'autres produits industriels	4,17
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	4,07
Information et communication	2,50
Activités financières et d'assurance	1,66
Autres activités de services	1,05
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	0,56
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	0,50
Fabrication de matériels de transport	0,10
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	0,06
Total	100,00

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (Direction nationale des enquêtes fiscales ou DNEF).

En dépit d'une part de 33 % à 51 % de déclarations non renseignées selon les territoires, **les petites et moyennes entreprises (PME) sont les premières bénéficiaires du RAFIP entre 2017 et 2022** avec au moins 43 % de l'ensemble de l'aide fiscale (cf. graphique 8). En Martinique, 56 % des entreprises bénéficiaires sont des PME contre seulement 31 % en Guyane. Il apparaît de surcroît que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises (GE) perçoivent relativement plus d'aides fiscales au regard de leur proportion dans le tissu productif ultramarin. Les grandes entreprises perçoivent 9,3 % du volume de la dépense et constituent les deuxièmes bénéficiaires avant les ETI qui mobilisent 7 % du volume de l'aide sur la période.

Encadré 1 : Le traitement des formulaires 2083

Pour mener à bien ses travaux, la mission a constitué pour la première fois une base de données unique retraçant l'ensemble des informations contenues dans les formulaires n°2083 depuis 2009.

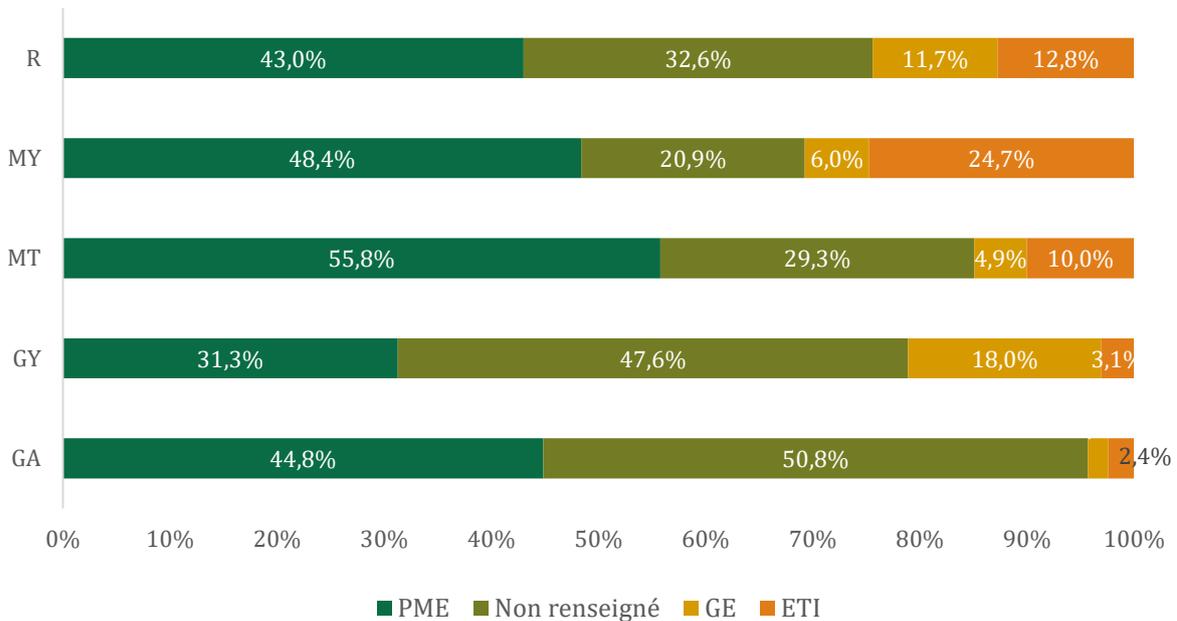
Transmises par la Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), les données brutes ont nécessité un important travail de retraitement préalable en vue de permettre leur exploitation. La méthode et l'étendue des travaux réalisés par la mission font l'objet d'une description approfondie au point 2.2 de l'annexe II.

Si la base de données ainsi construite n'est pas sans présenter des limites, elle a cependant le mérite de décrire de façon exhaustive l'ensemble des investissements réalisés, qu'il s'agisse de projets de plein droit ou soumis à agrément, dans les COM et dans les DOM. Elle a également permis à la mission de constituer des échantillons qui ont fait l'objet d'analyses lors de ses déplacements en DRFiP. Enfin, elle a également permis d'identifier certaines pratiques litigieuses voire potentiellement frauduleuses (cf. 3.3). Si cette base de données ne saurait se substituer aux travaux ultérieurs susceptibles d'être menés par les services compétents de l'administration centrale, elle peut utilement être mise à la disposition de la DGFIP pour initier une démarche analogue et plus structurée.

Source : Mission.

Rapport

Graphique 8 : Type d'entreprise bénéficiaire par DROM (en volume de dépense fiscale) entre 2017 et 2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF).

Quatre secteurs d'activité perçoivent entre 53 % (La Réunion) et 94 % (Guyane) de l'aide fiscale pour une contribution à la valeur ajoutée régionale hors administration publique¹⁰ toujours inférieure ou égale à 61 % (Guyane). L'industrie bénéficie de 35 % de la dépense pour 15 % de la contribution en moyenne à la valeur ajoutée régionale des DROM. L'écart maximal peut être observé en Guyane où l'agriculture et l'industrie perçoivent respectivement 33 % et 38 % de l'aide fiscale pour une contribution à la valeur ajoutée de 9 % et 17 % (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Part de la dépense fiscale perçue par secteur d'activité (Top 4) au regard de sa contribution à la valeur ajoutée (VA) régionale marchande en 2021

Secteur d'activité	Guadeloupe		Martinique		La Réunion		Mayotte		Guyane	
	RAFIP	VA	RAFIP	VA	RAFIP	VA	RAFIP	VA	RAFIP	VA
Agriculture et pêche	6 %	3 %	6 %	4 %	11 %	3 %	8 %	9 %	33 %	9 %
Construction	10 %	7 %	10 %	7 %	11 %	10 %	14 %	11 %	17 %	10 %
Commerce, transports, hébergement et restauration	26 %	28 %	21 %	30 %	8 %	29 %	15 %	26 %	6 %	25 %
<i>dont hébergement-restauration</i>	8 %	n.d.	11 %	n.d.	2 %	n.d.	9 %	n.d.	2 %	n.d.
<i>dont transports et entreposage</i>	18 %	n.d.	6 %	n.d.	5 %	n.d.	4 %	n.d.	4 %	n.d.
Industrie	44 %	19 %	44 %	13 %	23 %	11 %	26 %	13 %	38 %	17 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; Insee.

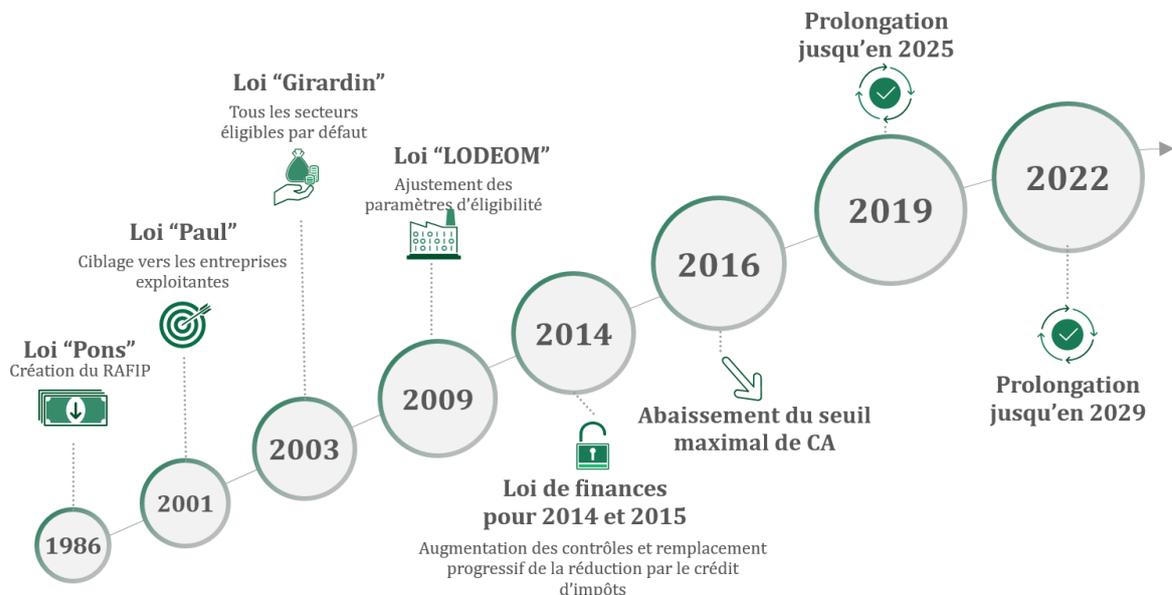
¹⁰ En l'absence de données homogènes, l'analyse n'a pas pu être réalisée pour les COM et la Nouvelle-Calédonie.

1.2. Les modifications fréquentes du régime applicable aux investissements ultramarins se sont traduites par une complexité croissante de la doctrine fiscale

1.2.1. Les nombreuses réformes paramétriques intervenues au cours des dernières années ont eu pour effet de complexifier le fonctionnement des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer

Dès 1952, des exonérations d'impôts au bénéfice des contribuables ultramarins et des entreprises ont visé à accompagner les territoires sur la voie de la départementalisation (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion). La loi de finances rectificative pour 1971 a étendu ces bénéficiaires aux entreprises métropolitaines investissant en outre-mer. C'est toutefois la loi « Pons » de 1986 qui a posé les premiers jalons des dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer en élargissant les critères d'éligibilité, les taux et plafonds ainsi que les procédures d'agrément. Les principales évolutions intervenues depuis 1986 sont résumées dans la figure 2.

Figure 2 : Principales évolutions du RAFIP depuis 1986



Source : Mission.

En synthèse, les principales modifications apportées par le législateur au cours des dernières années ont porté sur¹¹ :

- ♦ **l'éligibilité** : sur ce point, une modification majeure a été apportée par la loi dite « Girardin » de 2003, modification dont l'esprit n'a pas été remis en cause depuis. À cette occasion, le législateur a posé le principe de l'éligibilité par défaut de tous les secteurs, à l'exception de ceux qui sont expressément exclus ;
- ♦ **la nature de l'avantage fiscal** : création d'un mécanisme de rétrocession au bénéficiaire de l'exploitant, évolutions du plafonnement de la réduction d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu, différenciation des taux selon la nature de l'investissement et le lieu d'exploitation, etc. ;

¹¹ Voir annexe III.

Rapport

- ◆ **les seuils d'agrément** : abaissement du seuil agrémentaire à 250 k€, introduction d'un agrément au premier euro pour les investissements réalisés dans certains secteurs sensibles comme le transport ou l'agriculture, etc.

L'évolution récente la plus structurante réside dans le remplacement progressif de la réduction d'impôt via des schémas intermédiés, considérée comme favorisant la captation de l'avantage fiscal par des intermédiaires, par les dispositifs de crédit d'impôt. Cette transition, qui ne concerne que les collectivités de l'article 73 en raison de l'autonomie fiscale des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie, s'est traduite par plusieurs mesures successives :

- ◆ en 2015, la loi de finances pour 2014 a créé un nouveau mécanisme de crédit d'impôt pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion) codifié à l'article 244 *quater* W du CGI ;
- ◆ en 2017, la loi de finances pour 2016 a abaissé le seuil maximal de chiffre d'affaires des entreprises exploitantes pour pouvoir bénéficier de l'article 199 *undecies* B (de 20 M € à 15 M € au 1^{er} janvier 2019). Au 1^{er} janvier 2020, ce seuil maximal de chiffre d'affaires a été abaissé à 10 M €.

La transition vers le crédit d'impôt, souhaitée afin de limiter les coûts d'intermédiation et de gestion des sociétés de portage n'a pas conduit à la disparition du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B du CGI. En dépit du resserrement progressif des critères applicables à ce dispositif, celui-ci demeure très sollicité par les exploitants et continuait à représenter près de trois fois le montant de dépenses fiscales associé au crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du CGI en 2021 et 2022.

Par-delà les considérations fiscales, il résulte des entretiens réalisés par la mission et des déplacements réalisés en outre-mer que le principal obstacle à la généralisation du crédit d'impôt est d'abord de nature bancaire. Le décalage temporel consubstantiel au crédit d'impôt crée un besoin important de trésorerie pour l'exploitant car les fonds ne lui parviennent que lors de l'exercice suivant la réalisation de l'investissement nécessitant un financement pour une durée moyenne de 18 mois. En l'absence d'une offre de financement à court terme adaptée, la réduction d'impôt continuera à bénéficier d'un avantage comparatif en ce qu'elle ne suppose pas des variations de trésorerie infra-annuelle de la même ampleur pour les exploitants.

En outre, trois autres facteurs, d'une moindre ampleur, contribuent à faire coexister les mécanismes de crédit d'impôt et de réduction d'impôt :

- ◆ le dispositif du 199 *undecies* B demeure utilisé par certains grands groupes qui, par le truchement de filiales dont le chiffre d'affaires est inférieur au seuil fixé le législateur, bénéficient de cette aide fiscale ;
- ◆ une confusion dans l'interprétation du BOFiP¹² conduit également les monteurs à solliciter la réduction d'impôt pour des entreprises pour lesquelles le crédit d'impôt apparaît plus adapté ;
- ◆ enfin, le dispositif de crédit d'impôt apparaît insuffisamment incitatif¹³ au regard de l'avantage fiscal offert par l'article 199 *undecies* B.

¹² BIC - Réductions et crédits d'impôt - Crédit d'impôt en faveur des investissements productifs outre-mer - Champ d'application, 04/04/2018, BOI-BIC-RICI-10-160-10. Voir l'annexe III.

¹³ Le manque d'attractivité du crédit d'impôt peut s'expliquer par son taux et la difficulté à obtenir un préfinancement du crédit d'impôt pour les entreprises ultramarines.

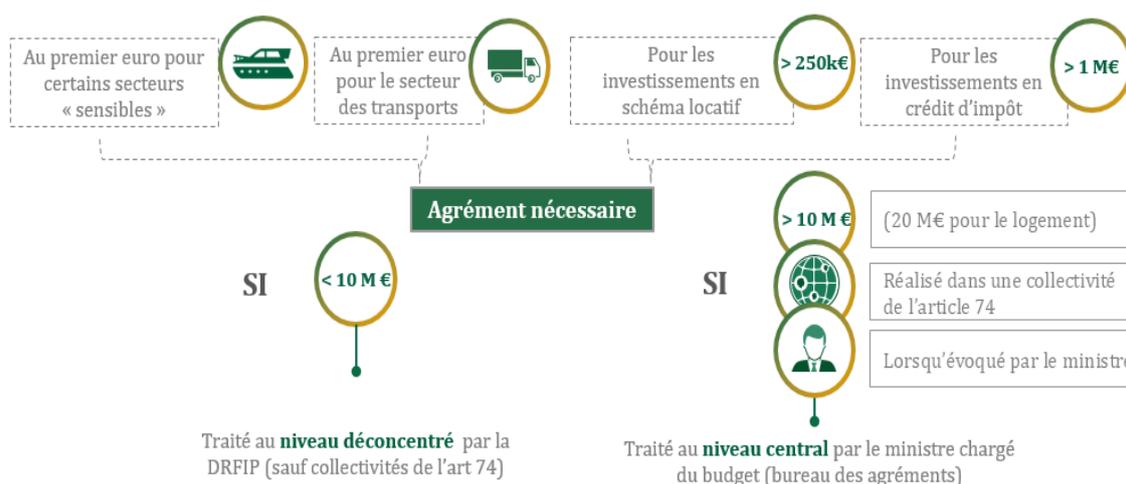
Proposition n° 1 : Dans la perspective d'un meilleur ciblage du RAFIP vers l'exploitant, la mission recommande d'achever la transition de la réduction d'impôt vers le crédit d'impôt dans les DROM en :

- 1) développant le préfinancement du crédit d'impôt ;
- 2) réduisant le seuil de chiffre d'affaires maximal au-delà duquel une entreprise ne peut recourir à la réduction d'impôt ;
- 3) rééquilibrant le montant de l'avantage fiscal en faveur du crédit d'impôt, ce qui pourrait permettre de couvrir tout ou partie des frais de préfinancement pesant sur l'exploitant.

Les critères qui président à la délivrance d'un agrément font l'objet d'interprétations variables en fonction des territoires ultramarins.

En application du principe général posé par l'article 1649 *nonies* du CGI, la délivrance de l'agrément est conditionnée au respect de quatre critères cumulatifs dont l'appréciation est laissée au ministre chargé du budget ou, par délégation, au réseau de la Direction générale des finances publiques (DGFIP cf. figure 3).

Figure 3 : Seuils du plein droit et de l'agrément dans le cadre des dispositifs de soutien à l'investissement productif



Source : Mission, code général des impôts (article 199 undecies B, article 217 undecies, article 244 quater W, et article 170 decies de l'annexe 4).

En application des dispositions du CGI, l'investissement doit dès lors respecter les conditions suivantes :

- ◆ présenter un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé ; il ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;
- ◆ poursuivre comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans le département ;
- ◆ s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;
- ◆ garantir la protection des investisseurs et des tiers.

Rapport

Dans le cadre de ses déplacements, la mission note que les directions régionales des finances publiques (DRFiP) apprécient différemment la portée de ces quatre critères, singulièrement ceux relatifs à l'intérêt économique et à la création ou au maintien de l'emploi.

L'intérêt économique peut conduire les services déconcentrés de l'État, saisis par la DRFiP, à formuler un avis susceptible de s'apparenter à un avis en opportunité au regard de la doctrine fiscale :

« L'existence de cet intérêt économique est notamment appréciée au regard d'une étude de la concurrence, de la rentabilité économique intrinsèque de l'opération envisagée, de son adéquation avec les besoins de la collectivité et de ses retombées prévisibles sur l'économie locale, étayées d'éléments tangibles (en particulier en matière de création d'emplois). L'intérêt économique s'apprécie également au regard de l'effet incitatif de l'aide fiscale : celle-ci doit être nécessaire à la réalisation de l'investissement. Il est en effet rappelé que l'aide fiscale doit avoir pour objet et pour effet la compensation des difficultés économiques ou de financement spécifiquement liées à l'activité outre-mer »¹⁴.

La mission note l'intérêt d'une telle ouverture permise par la doctrine mais constate la fragilité juridique d'une décision défavorable qui serait principalement motivée par des raisons d'opportunité. Pour asseoir le fondement juridique d'éventuelles décisions de refus d'agrément au regard du critère de l'intérêt économique, il pourrait être envisagé de modifier le a) du 1 du III de l'article 217 *undecies* du CGI de la manière suivante :

« (...) »

L'agrément est délivré lorsque l'investissement :

- a) Présente un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé. Cet intérêt est apprécié au regard notamment de la rentabilité économique intrinsèque de l'opération envisagée, de son adéquation avec les besoins de la collectivité, de ses retombées prévisibles sur l'économie locale et de l'effet incitatif de l'aide fiscale. Lorsque le ministre chargé de l'outre-mer délègue son pouvoir au préfet de département dans les conditions fixées à l'article 140 *terdecies* de l'annexe II du présent code. L'appréciation de ces critères s'appuie sur les analyses sectorielles menées par les services de l'État compétents. L'investissement ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent (...)**

(...) ».

Une telle modification permettrait ainsi de renforcer la validité juridique d'une pratique légitime et d'ores et déjà à l'œuvre. Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que dans plusieurs territoires, l'avis transmis par le représentant de l'État aux DRFiP se fonde sur des analyses sectorielles réalisées entre autres par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) et les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF). La modification proposée permettrait ainsi d'écarter plus facilement des projets à l'intérêt économique contestable ou pour lesquels l'effet incitatif de l'aide fiscale n'est pas démontré. Sur ce dernier point, la mission note la persistance de dossiers ayant bénéficié d'un agrément alors même que les investissements envisagés s'apparentent à un pur effet d'aubaine sur le plan fiscal et économique (cf. encadré 2).

¹⁴ SJ - Mesures fiscales soumises à agrément préalable - Agréments délivrés dans le cadre de l'aide fiscale aux investissements réalisés dans les départements ou collectivités d'outre-mer et les autres collectivités, 15/05/2019, BOI-SJ-AGR-40.

Rapport

Encadré 2 : L'évaluation de l'intérêt économique d'un investissement au regard de l'effet incitatif de l'aide fiscale - Illustration

Parmi les dossiers consultés par la mission figure un investissement consistant en l'acquisition et l'installation de 1 300 chauffe-eaux solaires de 300 litres pour un montant 3 758 720 € (base fiscale éligible de 3 258 720 €). L'entreprise, qui souhaite se placer sous le régime du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du CGI, communique à l'administration fiscale son plan de financement prévisionnel qui s'établit comme suit :

- financement bancaire : 2 216 868 € ;
- crédit d'impôt : 1 140 552 € ;
- prime EDF : 400 000 € ;
- dépôt de garantie : 1 300 €.

Dans le courrier qui décrit son projet, l'entreprise signale en outre à l'administration fiscale que « *la situation financière de la société est saine et [qu'] elle n'est pas en difficulté ; la situation nette s'élève à 3 175 124 € et les capitaux propres sont de 3 924 755 € au 30/06/2021* ». Si l'investissement a finalement été revu à la baisse en raison de la crise sanitaire, l'administration fiscale a admis que compte tenu de la nature du projet, un agrément pouvait être délivré dans le cadre du projet initial.

Une application plus stricte du critère de l'intérêt économique, fondée sur ce que permet la doctrine et renforcée par la modification législative que propose la mission aurait pu conduire la DRFiP à s'opposer à la demande d'agrément au regard de l'effet d'aubaine permis par le crédit d'impôt, celui-ci ayant pour effet de réduire la part des financements apportés par l'entreprise à 0,03 % du montant de l'investissement. Or, au vu des éléments transmis par le bénéficiaire, il peut être fait l'hypothèse que celui-ci aurait pu sans difficulté augmenter la part du financement bancaire et/ou de l'autofinancement, réduisant d'autant le recours à l'aide fiscale.

S'il n'est pas possible de tirer une conclusion de portée générale à la lumière de ce seul exemple, les services de l'État – à commencer par les DRFiP – peinent aujourd'hui à fonder en droit des refus d'agrément qui, au regard de la situation économique des bénéficiaires, semblent contraires aux objectifs initiaux des dispositifs de soutien à l'investissement productif. Ceux-ci doivent prioritairement cibler les entreprises qui ne pourraient pas concrétiser leurs décisions d'investissement sans le bénéfice de l'aide fiscale.

Source : Mission.

À titre incident, la mission observe que la présomption de blanchiment ne semble pas faire l'objet d'un contrôle particulier lors de la délivrance de l'agrément. Ce constat apparaît d'autant plus clairement que les monteurs en défiscalisation qui n'ont pas la qualité de conseillers en investissements financiers (CIF) ou de prestataires de services d'investissement (PSI) ne semblent pas relever des dispositions de l'article L.561-2 du code monétaire et financier (cf. 3.2).

En ce qui concerne le critère de la création ou du maintien de l'emploi dans le département, la mission relève que cette notion fait l'objet d'interprétations variables en fonction des territoires. Si certaines DRFiP en retiennent une acception stricte, limitée au bénéficiaire de l'investissement, d'autres font le choix d'une analyse extensive qui porte également sur d'éventuels emplois indirectement créés ou maintenus grâce à l'investissement réalisé, y compris les emplois temporaires dans le cadre de contrats de sous-traitance. **Au vu du caractère incertain et difficilement mesurable tenant à une acception large de la notion d'emploi dans le département, la mission recommande de privilégier une interprétation plus restrictive, limitée à la création ou au maintien d'emploi direct à l'échelle du seul bénéficiaire final de l'investissement, en l'espèce l'exploitant.**

Rapport

Une telle évolution suppose de modifier l'actuel b) du 1 du III de l'article 217 *undecies* du CGI qui pourrait être rédigé de la manière suivante :

« (...) »

L'agrément est délivré lorsque l'investissement :

(...)

b) *poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois **au bénéfice de l'exploitant** ».*

Contrairement à certaines pratiques observées sur place, la mission ne recommande pas de retenir un ratio à partir duquel il serait jugé que le rapport coût budgétaire/création d'emploi ouvre droit à un agrément dans la mesure où l'intensité en emplois varie significativement en fonction des secteurs¹⁵. En outre, la majorité des secteurs qui bénéficient de la défiscalisation se caractérisent par une forte intensité capitalistique (ex : transports, industrie).

En définitive, la proposition de la mission reviendrait à revenir à l'esprit initial de la doctrine, dans l'esprit de ce que rappelait la DGFIP au début des années 2000 dans un rapport au Parlement :

« [Ces engagements en termes d'emploi] ne prennent en compte ni les emplois maintenus, ni les créations d'emplois indirects que peuvent générer les projets d'investissement agréés. En effet, d'une part, il est difficile d'imputer en totalité le maintien des effectifs existants d'une entreprise à un projet d'investissement. D'autre part, la nature des emplois indirects est délicate et risquerait d'être prise en compte deux fois, dès lors qu'ils concernent très majoritairement des entreprises sous-traitantes, elles-mêmes bénéficiaires de l'aide fiscale pour leurs propres investissements pouvant concourir à la réalisation d'un même projet »¹⁶.

Enfin, en matière environnementale, la rédaction actuelle du CGI est lacunaire. En pratique, la référence faite par l'article 217 *undecies* précité à l'intégration du projet dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable se borne principalement à un contrôle des autorisations environnementales et de construction requises. À titre d'exemple, le critère environnemental n'a pas permis d'écarter un projet d'acquisition de véhicule ne respectant pas la norme Euro 6 en vigueur au sein de l'Union européenne au motif que cette norme n'était pas applicable en Nouvelle-Calédonie¹⁷. Interrogés plus largement sur l'application de ce critère, les services de la DGFIP rappellent le caractère

¹⁵ La mission a par exemple noté qu'il pouvait parfois être fait référence à un rapport parlementaire du début des années 2000 qui évaluait le rapport coût par emploi/nombre d'emplois créés à environ 200 k€ pour les projets soumis à agrément. Tel était en tout cas le résultat de ce calcul en 2001 par un rapport parlementaire remis par M. Roland du Luart (« Une défiscalisation efficace pour l'outre-mer », rapport d'information n°51, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 novembre 2002, page 95). Pour 2023, la même évaluation réalisée par la mission porte ce montant à 700 k€. De manière générale, les analyses issues des bases de données de la DGFIP (« Agrume ») montrent que le nombre d'emplois créés ou maintenus est rarement supérieur à 1 en moyenne ce qui peut parfois conduire à s'interroger sur la pertinence même de ce critère, à plus forte raison à l'échelle départementale.

¹⁶ *Rapport sur la mise en œuvre de l'agrément en faveur des investissements réalisés outre-mer pour la période 2006 à 2009, page 50.*

¹⁷ Dossier n°2022/13019/33.DGFIP – Dossier n°55/22/TRANS/BREF. Cette norme européenne régleme les émissions de polluants atmosphériques des moteurs thermiques mises en place en 1998.

Rapport

exceptionnel d'un refus d'agrément motivé par les objectifs de développement durable et de transition écologique¹⁸.

À titre symbolique mais également pour étayer en droit d'éventuelles refus d'agrément, le c) du III de l'article 217 *undecies* du CGI pourrait être modifié de la manière suivante :

« (...)

L'agrément est délivré lorsque l'investissement :

(...)

- c) *s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire **et concourt aux objectifs fixés par les articles L.110-1 du code de l'environnement et 2 de la loi n°2015- 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.***

Proposition n° 2 : Modifier les a), b) et c) du 1 du III de l'article 217 *undecies* du CGI afin de :

- 1) **donner davantage de valeur juridique au critère de l'intérêt économique lors de la délivrance de l'agrément ;**
- 2) **préciser le périmètre de la notion d'emploi créé ou maintenu ;**
- 3) **renforcer l'objectif de contribution des mesures de soutien à l'investissement productif au verdissement des économies ultra-marines.**

1.2.2. Les notions d'investissement productif et de programme d'investissement, pourtant au cœur des dispositifs de soutien fiscaux aux outre-mer demeurent difficiles à appréhender

Sous réserve de leur éligibilité, les investissements productifs concernés par le RAFIP s'entendent des immobilisations corporelles neuves et amortissables affectées à une activité économique¹⁹.

Une première observation peut être formulée s'agissant de la présence, dans les déclarations n°2083, d'éléments d'actif non significatifs au sens de l'article 216-6 du plan comptable général. En règle générale, relèvent de cette catégorie les matériels et mobiliers dont le prix d'achat unitaire hors taxes n'excède pas 500 €²⁰. Or, entre 2009 et 2022, la mission relève que 8 134 actifs, soit un peu moins de 2 % des investissements réalisés sur la période, sont assimilables à des charges au sens comptable du terme et n'auraient dès lors pas dû donner lieu à défiscalisation. Si le coût budgétaire associé est marginal (environ 817 k€), la nature des biens financés interroge (montres connectées, fers à lisser, etc.) quant à leur pertinence eu égard aux objectifs poursuivis par le RAFIP.

¹⁸ En 2022, un refus d'agrément a été fondé sur la loi du Pays n°2019-27 de protection de l'environnement en Polynésie-Française afin de refuser l'octroi de l'avantage fiscal au bénéfice d'un projet de remplacement d'un navire de transport de produits pétroliers, considérant que ce dernier était suffisamment récent et que l'objectif de la maîtrise de consommation énergétique « *n'a pas été pris en compte dans le projet* » d'investissement. Le bureau des agréments assure toutefois que cet exemple demeure un cas exceptionnel et s'est appuyé sur le non-respect des autres critères compte tenu de la relative sécurité juridique entourant les décisions de refus d'agrément motivées sur ce seul critère environnemental.

¹⁹ Voir par exemple l'article 95 K de l'annexe II du code général des impôts pour les investissements réalisés sous l'empire de l'article 199 *undecies* B du CGI.

²⁰ Voir par exemple BOI-BIC-CHG-20-30-10.

Rapport

De manière moins anecdotique, la notion d'investissement productif ne porte que sur les actifs neufs. La doctrine précise que relève de cette catégorie « *un bien qui vient d'être fabriqué ou construit et qui n'a pas encore été utilisé. En règle générale, les biens neufs doivent donc être achetés directement à des fabricants ou des commerçants revendeurs. Ils peuvent également être construits par l'entreprise elle-même* »²¹.

Le règlement UE n°651/2014 du 17 juin 2014 qui encadre l'octroi d'aides publiques aux entreprises semble cependant permettre une ouverture en ce que son article 14 prévoit que « *les actifs sont neufs, excepté lorsqu'ils sont acquis par une PME (...)* »²².

En outre, seuls les investissements initiaux sont éligibles. En application du règlement du 17 juin 2014 précité, sont concernés :

*« les actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant, ou toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à l'exclusion de la simple acquisition des parts d'une entreprise »*²³.

Par conséquent, les investissements consistant à remplacer des équipements usés ou obsolètes, ayant ou non bénéficié d'une aide fiscale, destinés à maintenir en état les capacités de production ne sont pas éligibles. Ainsi en a par exemple jugé la Cour administrative d'appel de Paris dans une décision du 15 juin 2022, considérant qu'un investissement « *qui consiste par conséquent à réparer une installation existante, ne saurait, alors même qu'il est constitutif d'une immobilisation, être regardé dans ces conditions comme un investissement productif neuf (...)* »²⁴.

Enfin, la doctrine précise que « *la notion d'investissement productif implique l'acquisition ou la création de moyens d'exploitation, permanents ou durables capables de fonctionner de manière autonome* »²⁵, si bien qu'une fois de plus, le financement d'une pièce de rechange n'est pas éligible.

Enfin, la notion de programme d'investissement, pourtant centrale en ce qu'elle permet d'apprécier les seuils agrémentaires, demeure source d'incertitudes pour les monteurs comme pour l'administration fiscale :

- ◆ d'une part, une large définition en est donnée par la charte des monteurs annexée au décret du 10 février 2015 (cf. 3.2). Un programme d'investissement y est défini comme « *un regroupement par une entreprise implantée outre-mer d'un ou plusieurs investissements au sein d'un même projet dont le schéma de financement comprend un recours à l'aide fiscale à l'investissement* ». Le BOFiP propose des définitions plus restreintes en distinguant deux définitions de la notion de programme d'investissement selon qu'elle s'apprécie au niveau de l'exploitant ou de la société de portage ;
- ◆ d'autre part, s'agissant de l'appréciation du programme d'investissement au niveau de l'exploitant, les services fiscaux comme les monteurs rencontrés par la mission ont fait part de leurs difficultés à interpréter la notion d'investissements « *indissociables* » et proposent de préciser ce terme, dans la doctrine et/ou dans le CGI.

²¹ BOI-BIC-RICI-20-10-10-20.

²² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

²³ *Ibid*, paragraphe 49 du RGEC.

²⁴ Cour administrative d'appel de Paris, 2^{ème} chambre, 15 juin 2022, n°21PA02600.

²⁵ *Ibid*.

Rapport

La précision de cette notion de programme d'investissement, pourra s'appuyer sur celle proposée par le RGEC²⁶. La définition pourrait prévoir qu'un programme d'investissement intègre les acquisitions de biens simultanées ou successives qui bénéficient d'une aide fiscale à l'investissement outre-mer, quelles que soient les modalités de leur financement (déduction directe, souscription au capital, prise en location longue durée, crédit-bail, crédit d'impôt), qui bénéficient au même exploitant et participent d'une même finalité.

Cette définition pourra éventuellement être assortie :

- ◆ d'une limitation du nombre de programmes d'investissement pouvant donner lieu à une aide fiscale du RAFIP au titre d'un même exercice ;
- ◆ d'une modification du CGI permettant de corriger l'approche retenue par le Conseil d'État dans une décision du 30 décembre 2014, en énonçant que le périmètre d'appréciation du seuil s'apprécie également au niveau de l'exploitant. Ainsi un projet serait soumis à agrément ministériel lorsque l'entreprise locataire a, au cours de la même année, pris en location auprès de divers investisseurs des biens d'un montant total supérieur au seuil qui lui aurait été personnellement applicable si elle avait acquis l'ensemble des matériels loués.

En tout état de cause, l'étalement d'un même programme d'investissement sur un ou plusieurs exercices de même que la prise en compte de la difficulté pour les petits exploitants à produire des schémas pluriannuels d'investissements devront être pris en compte.

Proposition n° 3 : Saisir la Direction de la législation fiscale afin de préciser la notion de programme d'investissement, dans le CGI ou dans la doctrine, et l'assortir de cas d'usage permettant de clarifier l'appréciation de cette notion.

1.3. Les pouvoirs publics ne disposent pas des données suffisantes pour piloter efficacement les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer

1.3.1. La mission a constitué une base de données issue des formulaires 2083 afin de tenter de retracer l'ensemble des investissements réalisés bien que les montants de dépense du projet de loi de finances et de la base ne soient pas réconciliables

Toute personne qui réalise un investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal prévu aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies et duodecies, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y du CGI est tenue d'en déclarer à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements²⁷. Concrètement cette obligation se traduit par deux déclarations distinctes, la 2083-SD pour les particuliers et la 2083-M-SD pour les entreprises exercent l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui ces mêmes avantages fiscaux²⁸.

Lors de ses investigations, la mission a pu relever trois points principaux s'agissant de ces déclarations :

- ◆ il n'existe pas, à date, de base de données retraçant l'ensemble des données contenues dans les déclarations 2083 ;

²⁶ Voir annexe III.

²⁷ Article 242 *sexies* du code général des impôts.

²⁸ En l'espèce les « monteurs en défiscalisation » (cf. 3.2).

Rapport

- ◆ les informations contenues dans ces déclarations sont peu fiables, généralement mal renseignées et lacunaires et le taux de couverture est très éloigné du coût affiché en loi de finances (cf. tableau 3), certains contribuables ne remplissant pas la déclaration ;
- ◆ alors que le non-respect de l'obligation de déclaration rappelée *supra* entraîne le paiement d'une amende d'un montant égal à la moitié de l'avantage fiscal obtenu²⁹, nombre de déclarations sont manquantes.

À l'aune du premier point, la mission a constitué pour la première fois une base de données unique retraçant l'ensemble des informations contenues dans les déclarations n°2083 depuis 2009. Transmises par la Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), les données brutes ont nécessité un important travail de retraitement préalable en vue de permettre leur exploitation. La méthode et l'étendue des travaux réalisés par la mission font l'objet d'une description approfondie au point 2.2 de l'annexe II.

Si la base de données ainsi construite n'est pas sans présenter certaines limites, elle a cependant le mérite de décrire l'ensemble des investissements réalisés, qu'il s'agisse de projets de plein droit ou soumis à agrément, dans les DROM, les COM et en Nouvelle-Calédonie. Elle a également permis à la mission de constituer des échantillons qui ont fait l'objet d'analyses lors de ses déplacements en DRFiP ou DFIP. Enfin, elle a également permis d'identifier certaines pratiques litigieuses voire potentiellement frauduleuses (cf. 3.3). Si cette base de données ne saurait se substituer aux travaux ultérieurs susceptibles d'être menés par les services compétents de l'administration centrale, elle peut utilement être mise à la disposition de la DGFIP pour initier une démarche analogue et plus structurée. En tout état de cause, et compte tenu des montants en jeu, il apparaît indispensable que la DGFIP se dote d'un outil de suivi agrégé et actualisé permettant d'analyser l'ensemble des données contenues dans les formulaires n°2083.

Tableau 3 : Taux de couverture de la base de données 2083 (en millions d'euros)

Année	Base 2083 brute-dépense	Base 2083 retraitée-dépense (1)	Coût PLF ³⁰ (2)	Taux de couverture base 2083 retraitée (1)/(2)
2017	701	727	577	126 %
2018	973	518	623	83 %
2019	784	982	654	150 %
2020	855	937	814	115 %
2021	926	967	697	139 %
2022	797	586	827	71 %
Total	5 036	4 717	4 192	113 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF), Voies et moyens tome II.

Proposition n° 4 : Mettre en place une base de données unique, fiable et actualisée permettant d'agréger l'ensemble des informations contenues dans les formulaires 2083 afin de mettre en cohérence les données estimatives de la dépense fiscale contenues en loi de finances avec les opérations d'investissement.

²⁹ Article 1740-0 A du CGI.

³⁰ Le coût budgétaire du PLF (Voies et moyens tome II) est obtenu par les liasses fiscales des déclarations n° 2042 (impôt sur le revenu) et des déclarations n° 2065 (impôt sur les sociétés).

Rapport

Au surplus, les déclarations 2083 se caractérisent par leur complexité, comme en témoigne leur structuration en 87 colonnes au format tableau. Cette situation peut être de nature à décourager les déclarants et favorise un remplissage incomplet voire erroné. À court terme, il pourrait être envisagé d'en simplifier le contenu en réduisant le nombre de champs obligatoires (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Présentation simplifiée des champs obligatoires proposés pour la déclaration 2083

Champs obligatoires
SIREN de l'entreprise exploitante
Identité de l'exploitant : forme juridique, domiciliation, gérant
Secteur d'activité de l'exploitant (code NAF)
Description de l'actif acquis
Localisation de l'investissement
Montant HT de l'investissement
Base éligible de l'investissement
Dispositif fiscal applicable
Autres financements publics sollicités et/ou obtenus (si applicable)
Identité du monteur (si applicable)
Taux de rétrocession (si applicable)

Source : Mission.

Proposition n° 5 : À court terme, poursuivre les démarches de simplification et de fiabilisation des formulaires 2083.

Une proposition plus structurelle et dont l'horizon de mise en œuvre se situe davantage à moyen terme consisterait à supprimer les déclarations 2083³¹ dans le cadre des investissements de plein droit au profit d'une transmission systématique et dématérialisée des pièces justificatives de l'investissement à la DGFIP³². En effet, la mission fait le constat qu'une grande partie des informations nécessaires au contrôle de la légalité de ces investissements est actuellement détenue par les monteurs sans que l'administration fiscale n'y ait accès. La transmission d'un flux de données structurées permettrait à l'administration fiscale de mieux s'assurer à la fois du respect de l'obligation déclarative tout en accédant directement aux principales caractéristiques de l'investissement et à celles de l'ensemble des parties prenantes, du contribuable à l'exploitant.

Ce dispositif présente au moins quatre avantages principaux dans la mesure où il permet de :

- ◆ faciliter les contrôles *a posteriori* du plein-droit en générant des requêtes en fonction des éléments transmis sur la plateforme ;
- ◆ contraindre les bénéficiaires de la défiscalisation à collecter les justificatifs et à fournir des éléments de contexte sur l'investissement ;
- ◆ éviter la double défiscalisation ;
- ◆ disposer, grâce au caractère contraignant de cette procédure, de statistiques fiables et consolidées sur les monteurs, la nature des projets et leur montant, en lieu et place de la déclaration 2083.

Proposition n° 6 : À plus long terme, envisager l'opportunité de substituer à la déclaration 2083 une transmission automatique de données sous un format structuré, à tout le moins entre les monteurs et l'administration fiscale.

³¹ À tout le moins les déclarations 2083-M-SD.

³² Sur ce point voir 3.1.3.4 de l'annexe III.

Rapport

Enfin, les entretiens conduits par la mission confirment que les sanctions prévues aux articles 1740-00 AB et 1740-0 A du livre des procédures fiscales (LPF) ne sont pas appliquées en cas de manquement aux obligations déclaratives.

1.3.2. L'information du Parlement et du représentant de l'État dans chaque territoire doit être renforcée

Parallèlement au renforcement du pilotage des dispositifs de soutien à l'investissement productif par l'administration fiscale, l'information des pouvoirs publics doit être renforcée. Deux propositions peuvent être formulées à cet égard.

D'une part, il paraît nécessaire de relancer la production du « *rapport sur la mise en œuvre de l'agrément en faveur des investissements réalisés outre-mer* ». Transmis au Parlement jusqu'au début des années 2010, ce document faisait le bilan de la mise en œuvre des investissements soumis à agrément dans le cadre du RAFIP et présentait notamment :

- ◆ le cadre juridique applicable et ses évolutions récentes ;
- ◆ l'analyse des décisions soumises à agrément (nombre de demandes reçues, délais de traitement, sens des décisions, etc.) ;
- ◆ la ventilation par secteur d'activité et le coût des investissements réalisés pour chaque dépense fiscale ;
- ◆ la répartition par territoire ultra-marin.

Sans qu'il soit possible d'en comprendre l'origine, la mission constate l'absence de ce rapport depuis désormais plus d'une dizaine d'années. En conséquence, il paraît utile que le DGFIP transmette à nouveau ces mêmes informations au Parlement selon une périodicité annuelle ou biennale. En fonction de l'exploitation des déclarations 2083, ce bilan pourrait également être étendu aux investissements dits « de plein droit ».

Proposition n° 7 : Transmettre tous les ans un rapport au Parlement sur la mise en œuvre, les effets et le bilan chiffré des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer.

L'article L.135 XA du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que « *l'administration fiscale transmet aux représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie les informations mentionnées à la première phrase du premier alinéa de l'article 242 sexies du code général des impôts* ». Concrètement, cette disposition se traduit par la transmission d'une extraction brute du contenu des formulaires 2083 au représentant de l'État en outre-mer, déclaration qui prend la forme d'une extraction informatique difficilement exploitable sans procéder préalablement aux retraitements que la mission a réalisés (cf. 1.3.1). Par conséquent, il pourrait être envisagé d'accompagner cette transmission de quelques éléments d'explication et de graphiques ou figures synthétiques permettant aux services de l'État sur le territoire d'exploiter plus facilement les informations qui leur sont transmises.

La mission suggère également de modifier l'article L.135 XA du LPF afin d'ouvrir le bénéfice de la communication assurée par l'administration fiscale aux représentants de l'État dans les DROM.

Rapport

Proposition n° 8 : Renforcer l'information faite aux représentants de l'État dans le cadre des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en :

- 1) améliorant la lisibilité et la transmission rapide des données communiquées aux représentants de l'État dans les COM et en Nouvelle-Calédonie en application de l'article L.135 XA du LPF ;**
- 2) modifiant le champ de l'article L.135 XA du LPF afin de permettre aux représentants de l'État dans les DROM d'être destinataires des informations transmises par l'administration fiscale.**

2. Malgré un rattrapage des économies ultramarines au cours des dernières décennies, les analyses menées par la mission invitent à la nuance s’agissant de la contribution directe du RAFIP au développement économique de ces territoires

2.1. Les économies ultramarines demeurent plus fragiles

2.1.1. La situation économique des territoires ultramarins reste plus dégradée qu’en métropole

De prime abord, la situation économique des territoires ultra-marins semble connaître une amélioration continue depuis plusieurs décennies, comme en atteste par exemple l’augmentation plus rapide qu’en métropole du produit intérieur brut (PIB) et du niveau d’emploi par habitant, exception faite de la Guyane (cf. tableau 5).

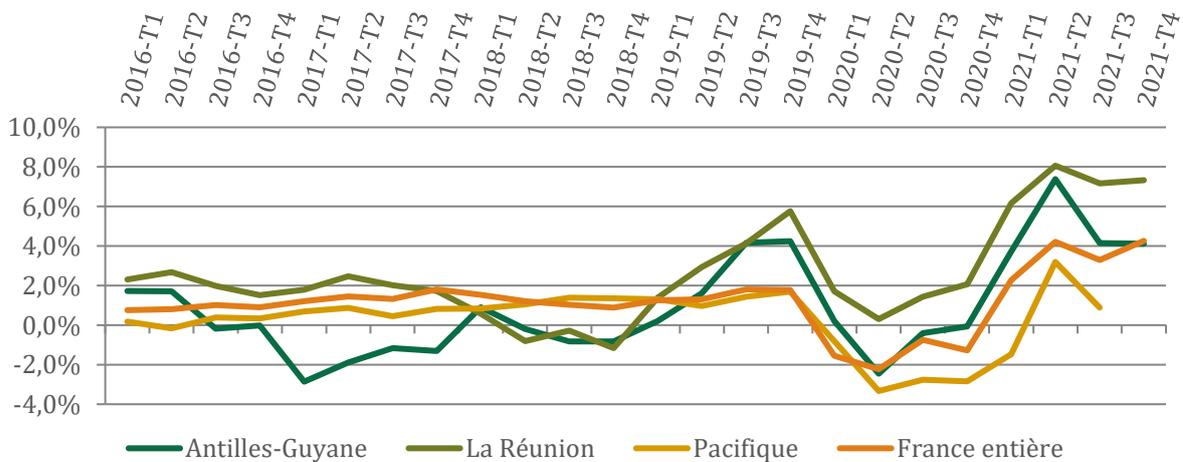
Tableau 5 : Taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut (PIB) par emploi, par habitant et de l’emploi par habitant (entre 2000 et 2019, en %)

Région	Taux de croissance (en %)		
	PIB par emploi	Emploi par habitant	PIB par habitant
Guadeloupe	1,11	0,72	1,84
Martinique	1,01	0,66	1,68
La Réunion	0,31	1,12	1,43
Île-de-France	0,98	0,06	1,04
Guyane	1,27	-1,03	0,23
France (hors Mayotte)	0,72	0,04	0,77
France métropolitaine	0,73	0,03	0,76
France métropolitaine hors Île-de-France	0,61	0,02	0,63

Source : Insee, Insee première, n°1900, mai 2022.

Un constat analogue peut être tiré s’agissant de la dynamique de l’emploi salarié qui connaît une croissance similaire voire plus soutenue qu’à l’échelle nationale (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Évolution de l’emploi salarié entre 2016 et 2021 (en %)



Source : Institut d’émission des départements d’outre-mer (IEDOM), retraitements mission.

Rapport

En outre, les salaires mensuels nets dans les DROM sont désormais supérieurs³³ à ceux de la métropole, ce qui peut cependant s'expliquer par le niveau des prix en outre-mer (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Salaires mensuels nets dans le secteur privé et dans la fonction publique en 2019 (en EQTP, montants en €)

Département	Salaire net moyen mensuel dans le secteur privé	Salaire net mensuel moyen dans la fonction publique
Guyane	2 310	2 890
La Réunion	2 070	2 850
Guadeloupe	2 220	2 910
Martinique	2 220	2 870
Ensemble des départements (France métropolitaine - moyenne)	2 171	2 228

Source : Insee, tableau de bord de l'économie française.

Les territoires ultramarins sont cependant confrontés à des handicaps exogènes (enclavement, tailles des marchés locaux, risques naturels, etc.) et endogènes (niveau des prix, inégalités, déséquilibres commerciaux, poids du secteur informel, etc.) qui constituent autant d'obstacles à leur développement. Une analyse plus approfondie conduit dès lors à constater la persistance d'écarts avec le reste du territoire, comme en témoignent la différence de niveau du produit intérieur brut par habitant (cf. tableau 7), la persistance d'un taux de chômage plus de neuf points supérieur à celui de la métropole (cf. graphique 10) ou encore l'existence d'un taux d'emploi structurellement plus faible³⁴.

Tableau 7 : Produit intérieur brut (PIB) par habitant (en 2020, montants en euros)

Région	PIB par habitant (en €)
Martinique	24 728
Guadeloupe	23 198
La Réunion	22 148
Guyane	15 091
Mayotte	9 711
France métropolitaine	34 536
France	34 089
France métropolitaine hors Île-de-France	29 175

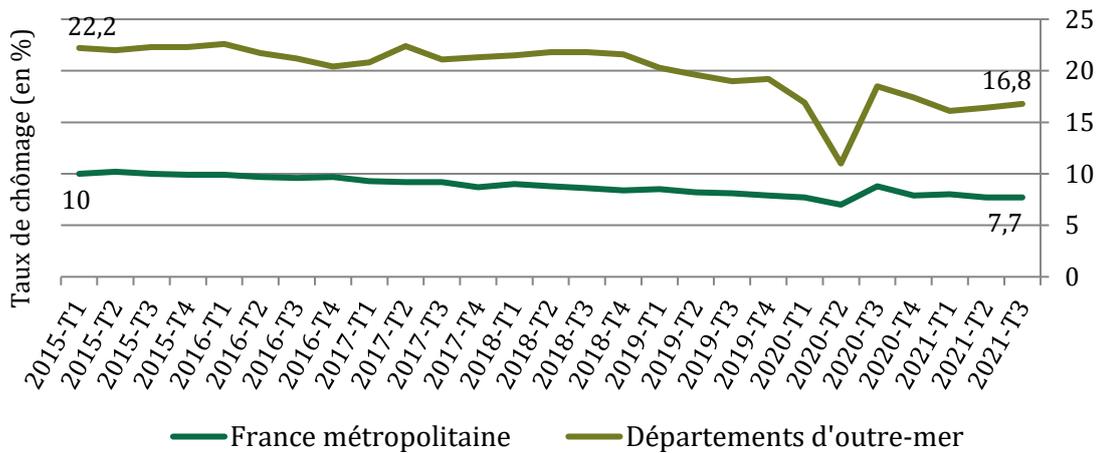
Source : Insee, Insee première, n°1900, mai 2022.

³³ Le traitement indiciaire des fonctionnaires est majoré en outre-mer de 25 à 40 %.

³⁴ En 2020, le taux d'emploi était de 54,8 % en Martinique, 50,4 % en Guadeloupe, 46,3 % à La Réunion, 40,6 % en Guyane et 29,5 % à Mayotte contre 64,6 % en France métropolitaine et 64,0 % en France.

Rapport

Graphique 10 : Évolution du taux de chômage en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (entre le T1 2015 et le T3 2021)



Source : Insee, retraitements mission.

Selon la Direction générale du Trésor, à défaut d'accélération du rythme de convergence entre les économies ultramarines et métropolitaine, il faudrait ainsi 40 ans aux DROM pour rattraper le niveau de revenu national hors Île-de-France³⁵, et ce malgré une mobilisation des finances publiques à hauteur de 28,5 Md€ en 2023 dont 6,8 Md€ de dépenses fiscales et 21,7 Md€ de dépenses budgétaires³⁶. Pour rappel, le RAFIP ne représente que 700 M€ en moyenne par an, sa contribution spécifique est donc difficile à identifier compte-tenu du caractère massif des autres transferts (cf. 1.1.1). Conséquence de ce qui précède, les situations de pauvreté et de grande pauvreté frappent plus durement les DROM que la métropole (cf. tableau 8) et la part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages y est supérieure.

Tableau 8 : Répartition de la population selon les situations de pauvreté (en %)

Territoire	Grande pauvreté	Pauvreté (hors grande pauvreté)	Non-pauvreté	Total
Guadeloupe	11,8	44,7	43,5	100
Martinique	10,5	39,9	49,6	100
Guyane	29,1	40,2	30,7	100
La Réunion	13,5	42,1	44,4	100
France métropolitaine	2,0	18,3	79,7	100

Source : Insee, Insee Focus n°270, juillet 2022.

2.1.2. La situation des entreprises des entreprises demeure plus préoccupante qu'en métropole

À l'image du contexte macroéconomique, la situation des entreprises ultramarines a connu une amélioration au cours de la dernière décennie.

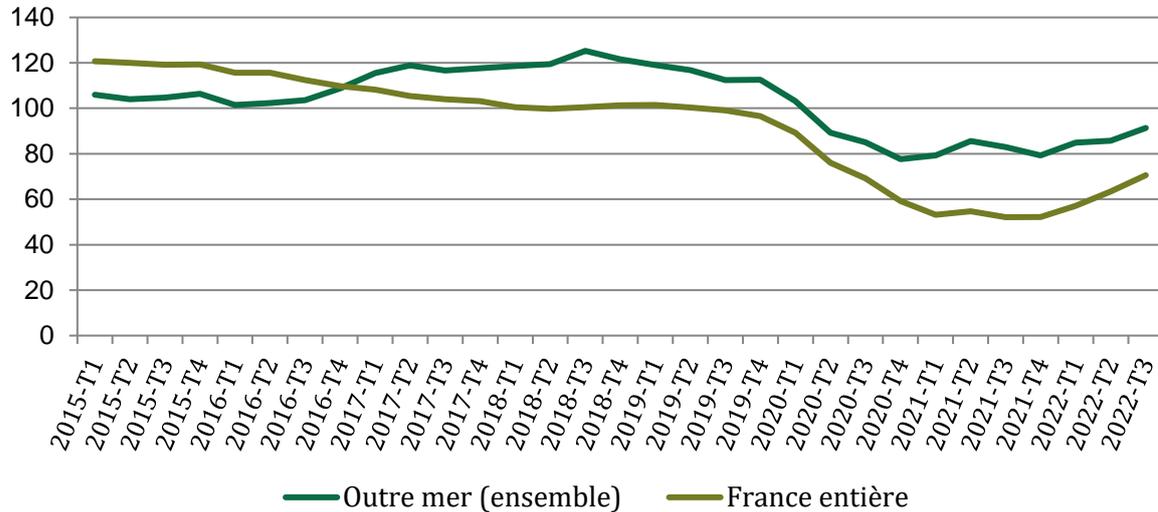
³⁵ Un rapport produit en 2018 par la Direction générale du Trésor fournit une analyse approfondie des économies ultra-marines. « *Quelles politiques économiques pour les départements d'outre-mer* », Direction générale du Trésor, février 2018.

³⁶ Document de politique transversale « outre-mer ».

Rapport

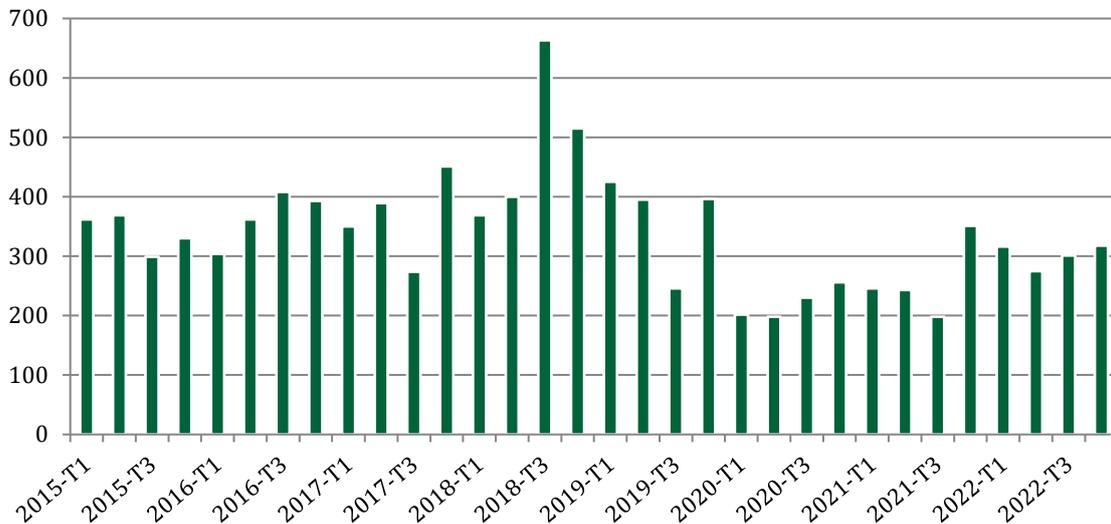
Ainsi par exemple en est-il des conditions d'accès au crédit ou encore de la baisse tendancielle du nombre de faillites (cf. graphique 11 et graphique 12). Pendant la crise sanitaire en 2020, passé le choc économique du premier confinement, les économies ultramarines ont montré une résilience plus forte³⁷ ; ce qui peut aussi s'expliquer car leur caractère moins intégré.

Graphique 11 : Évolution de l'indice du nombre de défaillances entre 2015 et 2021 (base 100 en 2004)



Source : IEDOM

Graphique 12 : Nombre de défaillances d'entreprises par date de jugement entre 2015 et 2021 (ensemble des outre-mer, par trimestre)



Source : Insee.

S'agissant du financement bancaire, la mission observe par exemple qu'au premier trimestre 2023, le taux des crédits d'équipement accordés aux entreprises est comparable à la situation observable à l'échelle nationale (cf. tableau 9).

³⁷ Conjoncture Outre-mer 2020 et perspectives 2021 : Après le choc de la covid (IEDOM).

Rapport

Tableau 9 : Taux moyen pondéré des nouveaux crédits d'équipement accordés aux sociétés non financières au premier trimestre 2023 (en %)

La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	France entière
3,44	3,56	3,54	3,43	3,74	2,66	3,34

Source : IEDOM-IEOM.

Compte tenu de leur structure et des marchés sur lesquels elles interviennent, les entreprises ultramarines se distinguent cependant des entreprises métropolitaines. Elles se caractérisent par une productivité globale des facteurs plus faible liée notamment à leur sous-capitalisation³⁸. Elles sont également confrontées à des besoins fonds en de roulement (BFR) plus élevés qui peuvent être de nature à peser sur leur trésorerie (cf. tableau 10) dans un contexte où l'accès à des financements de court terme demeure plus difficile (cf. tableau 11).

Tableau 10 : Poids du besoin en fonds de roulement d'exploitation par secteur d'activité en 2021 (en jours)

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Génie civil	56,7	N.C	44,7	N.C	39,0	16,6	29,2	25,1
Construction	48,6	83,4	57,2	68,3	39,4	27,5	17,0	25,5
Commerce de détail	3,2	21,6	3,5	45,2	7,8	13,3	13,0	-0,7
Commerce de gros	56,1	71,4	62,5	34,9	72,5	92,5	86,6	38,8
Commerce automobile	44,2	55,5	59,1	96,4	57,8	46,5	81,5	31,6
Biens d'équipement	90,9	111,0	96,0	N.C	80,8	70,7	101,4	54,5
Biens intermédiaires	66,0	74,3	63,2	N.C	66,0	68,0	106,3	49,2
Bien de consommation	49,2	N.C	N.C	N.C	83,7	52,5	89,1	51,3
Industrie agro-alimentaire	-2,2	-12,4	18,5	21,5	7,8	9,8	22,9	7,7
Hébergement	-54,8	-83,2	N.C	N.C	-46,7	-20,4	-48,5	-43,0
Restauration	-41,2	N.C	-30,5	N.C	-30,2	-26,8	-27,6	-33,8

Source : IEDOM, ratios sectoriels.

Tableau 11 : Taux moyen pondéré des nouveaux crédits de découverts et de trésorerie accordés aux sociétés non financières au premier trimestre 2023 (en %)

Type de crédit	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Nouvelle Calédonie	Polynésie française	France entière
Découverts	6,75	7,54	8,96	8,69	5,84	4,37	4,59
Trésorerie	3,41	4,65	2,42	N.C	4,75	2,92	3,41

Source : IEDOM-IEOM.

Si le niveau de BFR trouve son origine dans la nécessité de maintenir des stocks importants (cf. tableau 12), il s'explique également par les délais de paiement importants, singulièrement dans le secteur public local et hospitalier (cf. tableau 13).

Tableau 12 : Poids des stocks par secteur d'activité en 2021 (en jours)

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Génie civil	15,9	N.C	4,7	N.C	4,7	0,8	12,4	11,0
Construction	3,7	11,9	5,3	15,7	3,6	3,8	5,6	13,9
Commerce de détail	35,1	52,0	33,7	79,2	34,1	37,8	37,8	28,7
Commerce de gros	56,0	77,9	64,1	75,3	71,3	99,4	80,8	41,0
Commerce automobile	70,9	87,9	75,0	128,4	64,8	61,7	130,6	50,0
Biens d'équipement	73,7	84,0	83,4	N.C	59,3	39,4	78,0	49,8

³⁸ DG Trésor, op.cit.

Rapport

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Biens intermédiaires	57,8	41,2	54,7	N.C	48,6	47,9	92,7	44,0
Bien de consommation	35,6	N.C	N.C	N.C	52,8	62,5	79,3	46,6
Industrie agro-alimentaire	6,2	11,7	19,4	29,1	17,0	11,8	16,5	17,6
Hébergement	3,2	1,6	N.C	N.C	3,6	7,3	11,2	3,3
Restauration	4,9	N.C	4,3	N.C	4,1	6,4	4,3	4,5

Source : IEDOM, ratios sectoriels.

Tableau 13 : Délai global de paiement moyen dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) pour le secteur public local et hospitalier

DROM	Délai global de paiement au 31 décembre 2021 (en jours)	Délai global de paiement au 31 décembre 2022 (en jours)
Guadeloupe	99,4	92,3
Martinique	94,9	91,9
Guyane	69,8	73,8
La Réunion	38,1	37,4
Mayotte	53,0	47,0
Délai global de paiement DROM	64,8	62,6
Délai global de paiement national	28,2	29,5

Source : IEDOM, « Délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des DCOM », juin 2023.

Au global, les entreprises ultramarines demeurent soumises à des handicaps particuliers qui fondent l'origine de l'intervention publique, dont le RAFIP est une composante.

2.2. Contrairement à une étude datée de 2020, les travaux menés par la mission ne démontrent pas d'effet significatif du régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) sur le développement des entreprises bénéficiaires

2.2.1. Un rapport de 2020 conclut à l'efficacité du RAFIP sur le développement des entreprises ultramarines

Dans le cadre de la notification à la Commission européenne des dispositifs de soutien à l'investissement productif, un rapport³⁹ a été rédigé en vue d'en évaluer l'efficacité. Portant sur un périmètre comparable à celui de la mission confiée à l'Inspection générale des finances, l'évaluation a été organisée autour de six grandes questions :

- 1) dans quelle mesure le crédit d'impôt a-t-il permis d'améliorer la santé des entreprises ultramarines ;
- 2) dans quelle mesure l'aide fiscale à l'investissement a-t-elle incité les agents économiques à investir outre-mer ;
- 3) dans quelle mesure l'aide fiscale constitue-t-elle un mode de financement alternatif permettant de compenser le manque de fonds propres et les difficultés d'accès au crédit ?
- 4) quel rôle joue l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer dans la stratégie des entreprises ?
- 5) l'aide fiscale aux investissements productifs entraîne-t-elle une distorsion de la concurrence dans les secteurs qu'elle couvre ?

³⁹ « Évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf en outre-mer », McKinsey, septembre 2020.

Rapport

6) L'aide fiscale aux investissements productifs neufs est-elle proportionnée ?

Les principaux constats et réponses apportées à ces questions sont synthétisés dans le tableau 14.

Tableau 14 : Synthèse des résultats de l'analyse du RAFIP menée en 2020

Numéro de la question	Résultat de l'analyse
1	« L'analyse ne permet pas d'établir avec précision l'effet propre du crédit d'impôt. Elle montre toutefois que les que les deux groupes d'entreprises (analyse contrefactuelle) évoluent différemment, en faveur des entreprises bénéficiaires, et dans des proportions significatives. Cette évolution est probablement liée au crédit d'impôt, sans qu'on puisse l'établir avec certitude ».
2	« Il en ressort que le RAFIP offre un couple risque / retour nettement plus avantageux que l'ensemble des produits alternatifs. Sans la mesure de défiscalisation, ce couple aurait été beaucoup moins favorable. Il est très probable que les agents n'auraient pas investi dans les DROM ».
3	« Le RAFIP (mesure de défiscalisation et mesure de crédit d'impôt) contribue largement à pallier [les difficultés liées au manque de fonds propres et aux difficultés d'accès au crédit] ».
4	« Les études de cas réalisées font toutes ressortir le rôle crucial et positif du RAFIP dans la stratégie d'investissement des entreprises bénéficiaires, qu'il favorise la création, la modernisation ou le développement de leur outil de production ».
5	« Le RAFIP pourrait en principe engendrer des distorsions de la concurrence dans les secteurs qu'il couvre dès lors que, sur un même marché, certaines entreprises bénéficient d'aides de l'État (celles qui produisent dans les DROM) et d'autres non (celles qui produisent en métropole et exportent vers les DROM) (...) [L'] analyse – menée dans les principaux secteurs où ces deux catégories d'entreprises se trouvent en concurrence – ne révèle pas d'évolution significative des parts de marché relatives sur la période couverte, ou alors en défaveur des entreprises ultramarines.
6	Aux termes de l'article 107 TFUE, une aide d'État est proportionnée si son montant est « limité au minimum nécessaire pour remplir l'objectif qu'elle poursuit ». Les décisions de la Commission européenne de mars 2015 et de mai 2019 ont déjà établi la proportionnalité du RAFIP en évaluant le rapport entre l'impact du RAFIP, les garde-fous qui encadrent son fonctionnement, et l'évolution de son coût. En effet, le RAFIP constitue un instrument efficace pour stimuler l'investissement productif et améliorer la situation financière du tissu productif ultramarin. Les externalités positives qu'il génère contribuent manifestement à réduire l'écart de développement entre les DROM et la métropole ».

Source : McKinsey rapport pour la DGOM, « Évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf en outre-mer », septembre 2020.

Les conclusions de cette étude, qui constituent à ce jour la seule analyse exclusivement consacrée aux effets du RAFIP, ont été utilisées à l'appui de la notification par la France à la Commission européenne de la prorogation des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif. Dans sa décision en date du 13 juillet 2021, la Commission européenne fait d'ailleurs au moins onze références directes à ladite étude sous le vocable de « rapport d'évaluation ».

Rapport

Eu égard aux conclusions de cette étude, la Commission européenne estime que ce régime fiscal est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁴⁰ :

(40) Le rapport d'évaluation du régime communiqué par les autorités françaises souligne que le dispositif a permis de financer différents pans de l'économie productive des territoires, contribuant ainsi à la compétitivité de l'agriculture et l'industrie par un accompagnement financier des étapes importantes du développement des entreprises (...) et également par un accompagnement financier de la diversification ou du renouvellement du tissu économique dans son ensemble (...)

(...)

(41) La Commission considère sur cette base que la prolongation de la mesure d'aide fiscale peut contribuer à faciliter le financement, dans les DROM, de tels investissements productifs, en infrastructures et en équipements ».

Compte tenu du périmètre de la mission qui lui a été confiée, l'IGF a mené sa propre évaluation économique du RAFIP afin d'apprécier la validité des conclusions de l'étude menée en 2020, et plus largement, les effets de ce régime fiscal sur les entreprises. Tel est l'objet des développements présentés en 2.2.2.

2.2.2. L'analyse menée par l'Inspection générale des finances ne permet pas de mesurer un effet significatif du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires

Dans un rapport daté de 2018⁴¹, la Direction générale du Trésor (DG Trésor) pointe les limites des dispositifs de soutien à l'investissement dans les termes suivants :

« Au-delà des diverses distorsions impliquées par les restrictions d'éligibilité et le contrôle A posteriori rendu nécessaire par le mécanisme retenu, le crédit d'impôt et la défiscalisation (mais pas les ZFA) ont pour inconvénient d'apporter un surcroît de rentabilité aux investissements indépendamment de sa rentabilité future propre. Ainsi un investissement déjà rentable bénéficiera d'un effet d'aubaine, et les effets propres des mesures seront donc concentrés sur des investissements qui étaient A priori non rentables. La dépense fiscale augmente donc bien la profitabilité des entreprises, mais, n'étant pas ciblée sur les investissements les plus rentables, elle contribue à réduire la productivité globale des facteurs dans les DOM, tout en augmentant l'intensité capitalistique, la productivité apparente du travail et la compétitivité des entreprises ».

Sur ce fondement, elle en conclut qu'il convient de « supprimer la défiscalisation et le crédit d'impôt pour les investissements productifs »⁴².

Sur un plan général, la mission rejoint les constats formulés par la DG Trésor s'agissant de l'existence de potentiels effets d'aubaine⁴³ et de la profitabilité des entreprises. Sur ce point, le taux de rentabilité financière des capitaux propres des entreprises ultramarines est globalement comparable voire supérieur à ce qui peut être constaté en métropole (cf. tableau 15), peut-être en partie sous l'effet des dépenses consenties par la puissance publique à l'image du RAFIP.

⁴⁰ Commission européenne, décision C (2021) 5120, 13 juillet 2021 – France – aide d'État SA.60282 (2021/NN) – Aide fiscale à l'investissement productif outre-mer 2021-2027.

⁴¹ Direction générale du Trésor, « *Quelles politiques économiques pour les Départements d'Outre-mer* », février 2018, page 31.

⁴² Ibid. page 40.

⁴³ Voir par exemple l'illustration donnée dans l'Encadré 2.

Rapport

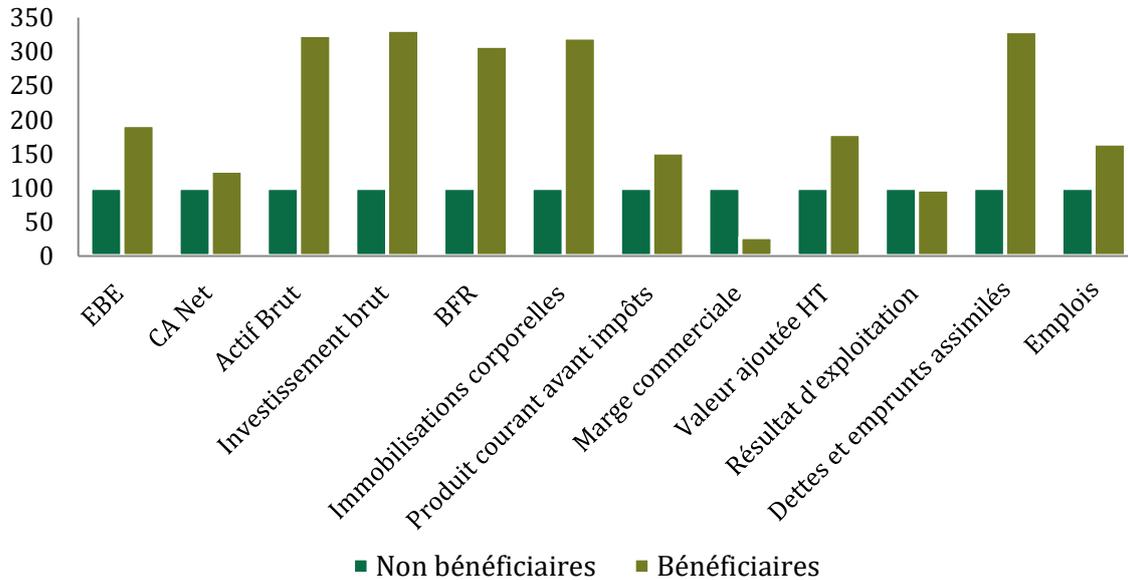
Tableau 15 : Taux de rentabilité financière des capitaux propres par secteur d'activité (en 2021, en %)

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Génie civil	6,7	N.C	7,2	N.C	15,4	17,5	7,9	14,9
Construction	13,2	17,8	21,8	16,4	17,0	16,3	23,0	15,5
Commerce de détail	17,4	23,9	23,5	24,9	18,7	18,9	17,8	18,7
Commerce de gros	13,0	14,3	18,2	25,2	15,7	15,7	18,5	16,0
Commerce automobile	8,4	13,8	19,3	27,9	15,9	10,4	18,1	12,4
Biens d'équipement	11,0	13,6	11,0	N.C	17,6	15,1	11,2	11,6
Biens intermédiaires	9,7	12,4	11,9	N.C	17,3	12,8	8,0	13,3
Bien de consommation	4,6	N.C	N.C	N.C	12,1	4,5	-2,3	11,2
Industrie agro-alimentaire	11,1	14,0	9,5	14,1	12,1	13,3	15,4	12,9
Hébergement	6,6	4,8	N.C	N.C	14,4	4,0	11,0	18,3
Restauration	10,5	N.C	26,6	N.C	31,2	23,2	32,2	41,6

Source : IEDOM, ratios sectoriels.

Sur un plan plus microéconomique, l'analyse⁴⁴ menée par l'IGF conclut à l'absence d'effet significatif à terme des dispositifs fiscaux à l'investissement en outre-mer pour les entreprises bénéficiaires. À titre liminaire, les analyses de la mission montrent que le RAFIP bénéficie à des entreprises dont l'activité économique moyenne et la structure d'exploitation sont déjà plus favorables que celles de leurs concurrentes (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Différence des moyennes standardisées des variables entre les entreprises ayant bénéficié d'un traitement en 2020 et les entreprises n'ayant jamais bénéficié du RAFIP en 2020 (base 100 en 2020)



Source : DGFIP formulaires 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

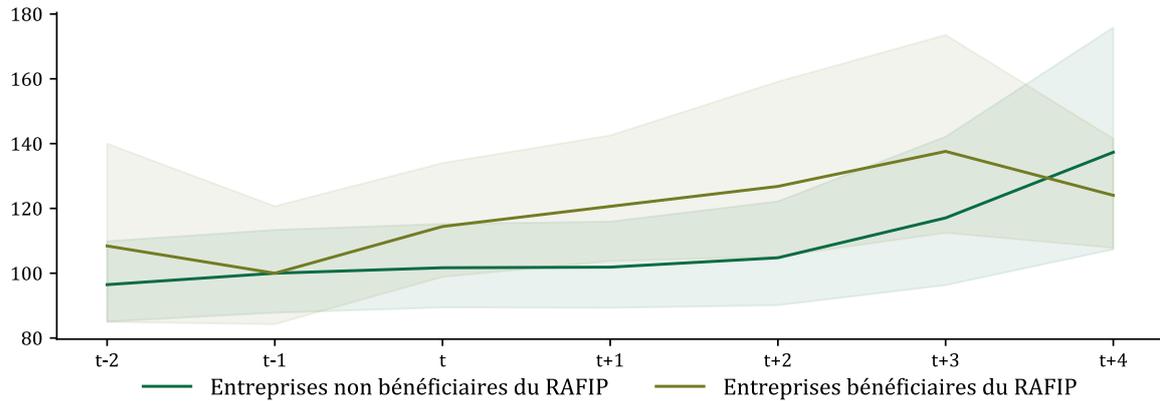
Surtout, l'absence de caractère significatif du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires porte sur l'ensemble des indicateurs financiers analysés, qu'il s'agisse par exemple de la variation du chiffre d'affaires (cf. graphique 14) ; de l'excédent brut d'exploitation (cf. graphique 15) ou encore de l'investissement brut (cf. graphique 16)⁴⁵

⁴⁴ Hors agriculture et à l'exclusion de la Nouvelle-Calédonie.

⁴⁵ La méthodologie complète et les résultats de l'analyse contrefactuelle sont détaillés dans l'annexe II.

Rapport

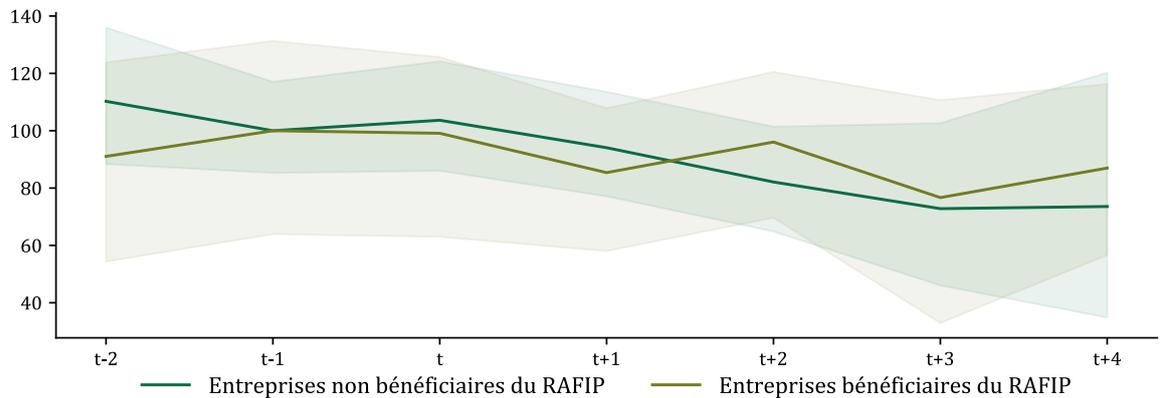
Graphique 14 : Chiffre d'affaires en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



Source : DGFIP formulaires 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Note : L'année de recours au RAFIP est l'année t. Les données ont été transformées en base 100 en année t-1. Ainsi, le graphique permet d'observer pour les années t-2 à t+4 le niveau moyen d'un indicateur pour le groupe des entreprises bénéficiaires ou celui des non bénéficiaires par rapport au niveau de l'année t-1. Les intervalles de confiance à 95 % évalués par bootstrap⁴⁶ sont représentés. Ils indiquent alors qu'à un niveau de confiance de 95 %, le niveau moyen d'un indicateur pour un groupe donné est compris dans cet intervalle. Si les deux intervalles s'intersectent, les niveaux des deux groupes ne sont pas significativement différents.

Graphique 15 : Excédent brut d'exploitation en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale

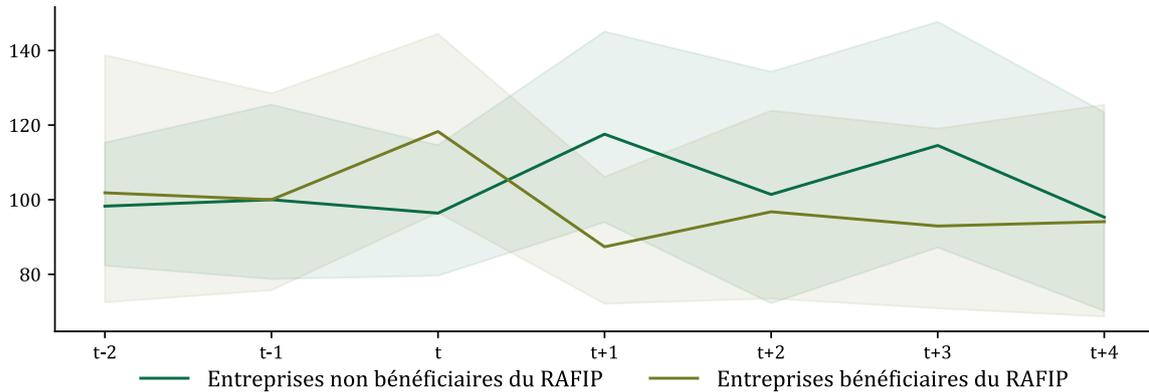


Source : DGFIP formulaires 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

⁴⁶ L'intervalle de confiance par *bootstrap* est une méthode statistique d'estimation d'intervalle de confiance à partir d'un échantillon de données. Cette méthode repose sur la création de multiples échantillons *bootstrap*, obtenus par rééchantillonnage (tirage avec remise) à partir de l'échantillon d'origine. En construisant une distribution à partir de ces échantillons *bootstrap*, il est possible d'estimer un intervalle de confiance qui fournit une estimation de la plage de valeurs dans laquelle la statistique d'intérêt est susceptible de se trouver.

Rapport

Graphique 16 : Investissement brut en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



Source : DGFIP formulaires 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Par rapport à l'approche retenue par l'étude de 2020 et les limites méthodologiques identifiées par les auteurs du rapport, l'analyse de l'IGF se distingue de trois manières :

- ◆ l'échantillon de l'IGF est constitué de 3 950 entreprises contre 116 ;
- ◆ la période analysée s'étend de 2013 à 2020 là où la précédente analyse se limitait aux années 2014 à 2017 ;
- ◆ l'effet du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires a été évalué à l'aune de douze indicateurs.

Surtout, la principale différence méthodologique tient à la définition de l'ensemble d'entreprises pouvant servir de groupe contrefactuel. La précédente étude a fait le choix d'apparier les entreprises bénéficiaires avec des entreprises non-bénéficiaires de secteurs non-éligibles au RAFIP. Ce choix mène à comparer des entreprises de secteurs très différents soumis à des chocs économiques hétérogènes dont les indicateurs financiers diffèrent largement des secteurs des bénéficiaires en moyenne. Il a donc été choisi d'apparier chaque entreprise bénéficiaire avec une entreprise du même secteur.

De plus, l'appariement a été réalisé par score de propension, conformément aux choix habituellement privilégiés par la littérature scientifique, ce qui a permis d'identifier des entreprises non bénéficiaires aux caractéristiques proches de celles des bénéficiaires.

La mission constate qu'en l'état actuel du calibrage des dispositifs fiscaux à l'investissement productif outre-mer, leurs effets sur les entreprises bénéficiaires ne sont pas significatifs. Toutefois, si la présente analyse apparaît scientifiquement plus robuste, la mission ne saurait pour autant conclure à l'inefficacité générale et absolue de ces dispositifs.

3. Le recentrage des dispositifs de soutien à l'investissement productif, le renforcement de la régulation des intermédiaires et l'accroissement du contrôle fiscal pourraient constituer les trois principaux axes d'une réforme de l'aide fiscale

3.1. L'aide fiscale pourrait être davantage ciblée vers les plus petites entreprises issues de secteurs prioritaires et au service d'investissements véritablement créateurs de valeur

3.1.1. Le bénéfice de l'aide fiscale pourrait être recentré en priorité au profit de quelques grands secteurs et orienté davantage vers les plus petites entreprises

La variété des secteurs éligibles aux dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif ne permet pas d'en faire un véritable outil de politique économique. Au regard des analyses menées sur la base des formulaires 2083, des entretiens réalisés et des déplacements en outre-mer, la mission suggère de recentrer prioritairement l'aide fiscale au bénéfice des cinq secteurs suivants, qui concentrent déjà 53 à 94 % du coût budgétaire :

- ◆ l'agriculture et la pêche ;
- ◆ les transports ;
- ◆ le tourisme ;
- ◆ l'industrie ;
- ◆ l'énergie et notamment les énergies renouvelables ;
- ◆ le logement, et ce compris la réhabilitation.

Le recentrage au profit de ces secteurs doit également s'accompagner d'une meilleure capacité à cibler les plus petites entreprises. Cela passe par des mesures d'incitation, en sensibilisant davantage les réseaux consulaires afin que ceux-ci communiquent mieux sur ces dispositifs auprès de leurs membres. Des mesures législatives peuvent également accompagner un tel mouvement, qu'il s'agisse d'une majoration du taux de l'aide fiscale – et notamment de celui du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W du CGI – ou d'un abaissement des seuils de chiffre d'affaires. A titre d'exemple, selon les estimations produites par la mission un abaissement du seuil maximal de chiffre d'affaires pour bénéficier du 199 *undecies* B de 10 M€ à 5 M€ permettrait de baisser les dépenses fiscales associées à ce dispositif d'au moins 11 M€ sans affecter plus d'une vingtaine d'entreprises⁴⁷. Si ce seuil était baissé à 1 M€, cela représenterait, sur ce dispositif, une économie de 40 M€ bénéficiant en 2020 à moins de 240 entreprises.

La nécessité de mieux cibler les plus petites entreprises est d'autant plus prégnante qu'elles rencontrent davantage de difficultés à financer de leurs investissements. 97 % des entreprises dans les DROM et Saint-Martin sont des microentreprises ou PME bien qu'elles ne perçoivent que 42 % du volume d'aide dans ces territoires⁴⁸ entre 2017 et 2022.

⁴⁷ Voir point 2.1.1 de l'annexe III.

⁴⁸ La forme de 44,9 % des entreprises de la base est non renseignée.

Rapport

Enfin, le recentrage du RAFIP doit s'accompagner d'une réorientation de la dépense publique vers des investissements créateurs de valeur, inscrits à long terme à l'actif des bénéficiaires, ce qui suppose de rallonger les durées de détention des biens pour se prévaloir du bénéfice de l'aide fiscale (cf. 3.1.2). Ce recentrage pourrait en outre se traduire par la suppression de l'avantage fiscal prévu à l'article 217 *undecies* du CGI, dont l'impact réel en matière de dépenses fiscales apparaît complexe à mesurer et qui bénéficie à moins d'un millier de contribuables.

3.1.2. Deux séries de mesures pourraient contribuer à accompagnement le verdissement des investissements réalisés dans le cadre des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif.

Les dispositifs de soutien fiscaux à l'investissement productif n'ont pas été institués pour contribuer au verdissement des économies ultramarines. La diversité des secteurs éligibles et la variété des actifs éligibles en témoignent. À brève échéance cependant, deux séries de mesures portant sur le périmètre et les modalités de ce régime fiscal pourraient être envisagées.

S'agissant du périmètre, la mission suggère d'étudier l'opportunité d'élargir les investissements éligibles aux investissements productifs non neufs sur le fondement de l'article 14 du règlement UE n°651/2014 du 17 juin 2014 (cf. 1.2.2). Afin de cibler exclusivement les acquisitions réalisées par les PME, une telle possibilité serait réservée aux schémas de défiscalisation directe, et singulièrement aux opérations réalisées sous le régime de l'article 244 *quater* W du CGI. Dans un premier temps, cette mesure pourrait être conditionnée à l'octroi d'un agrément au 1^{er} euro et décidée à titre expérimental. De plus, dans l'hypothèse où l'actif aurait déjà bénéficié une première fois d'une mesure d'aide fiscale en tant qu'investissement productif neuf, le taux du crédit d'impôt pourrait être minoré.

En ce qui concerne les modalités de fonctionnement du RAFIP, deux axes complémentaires pourraient être retenus. D'une part, les projets soumis à agrément présentant un intérêt particulier au titre de la transition écologique pourraient bénéficier d'une bonification de l'aide fiscale, en s'inspirant par exemple du taux applicable aux énergies renouvelables. Parmi les critères retenus pourrait figurer une contribution du projet d'investissement à la décarbonation du territoire en s'appuyant sur les critères de la taxonomie européenne⁴⁹. D'autre part, la mission invite à allonger les durées de détention des actifs dès lors que ces dernières sont structurellement inférieures à leur durée d'amortissement⁵⁰. L'évolution proposée permettrait à la fois de mieux lutter contre certaines pratiques abusives et de limiter le renouvellement trop rapide de certains actifs, mû d'abord par des raisons fiscales plutôt qu'économiques. En outre, elle contribuerait également à réduire le phénomène de suréquipement qui peut parfois être observé en outre-mer (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Équipement⁵¹ par salarié (en 2021, en %)

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Génie civil	48,3	N.C	51,1	N.C	44,3	51,1	19,4	49,7
Construction	28,9	65,1	20,8	32,5	24,2	32,4	15,4	28,4
Commerce de détail	69,4	83,0	78,0	49,7	64,4	64,5	64,3	85,5
Commerce de gros	59,2	54,8	46,6	52,5	41,7	48,2	39,9	45,8
Commerce automobile	48,3	73,6	51,5	52,0	43,9	56,8	64,5	49,1

⁴⁹ Le règlement européen 2020/852 du 18 juin 2020 met en place une classification des activités économiques en utilisant des critères scientifiques, et s'appuie sur six objectifs environnementaux : Atténuation et adaptation climatique, biodiversité, pollution, eau et économie circulaire.

⁵⁰ Les meublés de tourisme par exemple sont tenus d'être conservés cinq ans par l'exploitant alors que la durée d'amortissement de la maçonnerie s'élève à 15 ans (BOFIP).

⁵¹ Le taux d'équipement est calculé en effectuant le rapport entre les immobilisations et les effectifs de l'entreprise.

Rapport

Secteur d'activité	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Biens d'équipement	36,6	34,1	21,7	N.C	44,6	60,6	31,2	72,7
Biens intermédiaires	80,6	104,2	108,0	N.C	68,7	52,2	57,3	78,1
Biens de consommation	65,8	N.C	N.C	N.C	73,1	35,4	50,2	66,6
Industrie agro-alimentaire	66,3	76,3	113,2	83,7	76,8	63,9	60,1	93,1
Hébergement	98,9	86,9	N.C	N.C	65,0	276,8	130,6	234,6
Restauration	37,5	N.C	35,5	N.C	35,3	48,9	37,7	52,2

Source : IEDOM, ratios sectoriels.

Enfin, une réflexion pourrait être initiée afin d'élargir l'assiette de la défiscalisation à certaines catégories d'investissements susceptibles de contribuer plus directement au verdissement des économies ultramarines (ex : friches industrielles ou hôtelières).

Proposition n° 9 : Renforcer la contribution du RAFIP au verdissement des économies ultramarines en :

- 1) élargissant ce régime, à titre expérimental et sous réserves, aux investissements productifs non neufs réalisés en application de l'article 244 *quater* W du CGI ;
- 2) envisageant, pour les projets soumis à agrément, une bonification de l'aide fiscale dès lors que les investissements concourent significativement à la transition écologique ;
- 3) allongeant la durée de détention des actifs dès lors que cette dernière est significativement inférieure à leur durée d'amortissement.

3.1.3. La mission recommande de lancer un chantier spécifique sur les modalités d'éligibilité du financement par la défiscalisation et *via* un schéma locatif des biens d'équipement durables pour les ménages

L'acquisition de biens unitaires destinés aux ménages par la défiscalisation apparaît éloignée des objectifs initialement poursuivis par le RAFIP. Le BOFiP précise que « les biens qui sont détenus par une entreprise dans le cadre d'un contrat de crédit-bail et qui font l'objet d'une sous-location, ou d'une convention équivalente, à l'entreprise exploitante ne sont pas éligibles. Il en est de même lorsque le bien donné à bail par son propriétaire est sous-loué par le locataire à l'utilisateur final. » Toutefois, le Conseil d'État a admis qu'une entreprise exploitante puisse bénéficier de l'avantage fiscal lorsqu'elle met un bien à disposition de tiers utilisateurs tout en conservant les droits sur l'investissement et en assurant son exploitation. Il conviendrait de rectifier par la loi les principes posés par cette jurisprudence, laquelle permet la défiscalisation de biens mis à disposition d'un utilisateur final, quand l'objet du RAFIP était de soutenir l'acquisition d'outils de production et non de produits finis.

La mission relève à cet égard trois exemples emblématiques de pratiques qui lui paraissent déroger aux objectifs initialement poursuivis par le législateur en faveur des entreprises et non des ménages.

3.1.3.1. Le cas des chauffe-eaux solaires

La mission note que les chauffe-eaux solaires constituent désormais l'actif le plus fréquemment acquis dans le cadre du RAFIP sur la période 2017-2022. Leur part est ainsi passée de 2,5 % en 2017 à 15,1 % en 2022 soit un coût budgétaire estimé par la mission à 86,7 M€ pour la seule année 2022 dans un contexte où une telle hausse n'est pas sans faire naître des interrogations quant à la légalité de certains montages (cf. 3.3).

3.1.3.2. Le cas des véhicules de tourisme

Les moyens de transport terrestres représentent un important poste de défiscalisation puisqu'ils concentrent 10,4 % de la dépense fiscale en 2022 soit environ 59,6 M€. Si leur acquisition dans le cadre du RAFIP est possible, de nombreux signalements faisant état de pratiques abusives ont été effectués au cours des dernières. Au cours de ses déplacements, et singulièrement dans les Antilles, la mission a été surprise de constater la part des 4x4, SUV et *pick-up* qui semblent constituer la majorité des véhicules en circulation dont quelques modèles figurent parmi les véhicules les plus fréquemment acquis grâce au RAFIP. S'agissant spécifiquement des véhicules de tourisme, il ressort des entretiens menés sur place que les principaux loueurs recourent désormais à des locations sous la forme par exemple de crédit-bail au détriment de la défiscalisation. Cette évolution trouve son origine dans les conditions de détention de l'actif jugées trop strictes par les professionnels (cinq ans) et peu compatibles avec la nécessité de proposer à leur clientèle des véhicules neufs ou assimilés. **Il en résulte que la fin de la défiscalisation de ces véhicules pourrait permettre tout à la fois de lutter contre les dérives sans porter un préjudice trop important aux secteurs du tourisme et du commerce automobile, lequel secteur peut d'ores et déjà être considéré comme mature** (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Principaux indicateurs du secteur « commerce automobile » (en 2021)

Indicateur	Gua	Guy	Mar	May	Réu	N-C	PF	Métropole
Taux de marge (en %)	15,5	38,1	25,4	55,6	26,2	16,9	25,4	19,7
Taux de valeur ajoutée (en %)	27,7	26,7	21,9	23,2	24,1	32,4	26,3	18,4
Rendement du capital d'exploitation (en %)	62,2	52,1	63,8	50,3	62,0	58,3	44,7	66,6
Rendement de la main d'œuvre (en k€)	61,4	86,5	62,5	74,1	59,8	63,51	67,3	60,0
Taux d'excédent brut global (en %)	4,4	8,2	6,2	10,7	6,2	6,2	6,3	3,9
Taux de rentabilité financière des capitaux propres (en %)	8,4	13,8	19,3	27,9	15,9	10,4	18,1	12,4

Source : IEDOM, ratios sectoriels.

3.1.3.3. Le cas des meublés de tourisme

Le cas des logements touristiques meublés interpelle également au regard de leur coût budgétaire global et de leur faible contribution au développement économique des territoires ultramarins. À titre d'illustration, la mission a constaté lors de son déplacement en Martinique que sur neufs dossiers instruits par les services de l'État en 2022, seules quinze créations d'emplois étaient envisagées. Or, le montant du crédit d'impôt atteignait 13,8 M€ soit une dépense fiscale de 920 k€ par emploi. Par ailleurs, les emplois déclarés dans le cadre des logements touristiques meublés se résument souvent à des emplois à temps partiel et/ou à des fractions d'équivalent temps plein (EQTP).

Proposition n° 10 : Réévaluer la compatibilité des schémas de location de biens durables pour les particuliers au regard de la défiscalisation et le cas échéant, envisager de mettre fin à l'éligibilité des chauffe-eaux solaires (86,7 M€ en base 2022), des véhicules de tourisme et des logements touristiques meublés (économie potentielle non chiffrable).

Proposition n° 11 : Revoir, dans un sens favorable, l'éligibilité du photovoltaïque, sous réserve de la clarification attendue par la proposition 9.

3.2. Les monteurs en défiscalisation, qui assurent la majorité des opérations d'intermédiation, sont soumis à un *corpus* de règles qu'il convient de renforcer

Les « monteurs en défiscalisation » constituent la principale catégorie d'intermédiaire intervenant dans le cadre des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer. Au sens du décret n°2015-149 du 10 février 2015⁵² relèvent de cette catégorie toute « entreprise exerçant l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux prévus par les articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W et 244 quater X du CGI ». Les monteurs se caractérisent par une forte concentration des parts de marché (70 % des projets de plein-droit étant réalisés grâce à l'intercession des deux principaux monteurs selon l'estimation présentée au 1. de l'annexe III) et par la diversité des statuts qui les régissent (professions réglementées, sociétés anonymes, établissements bancaires, etc.).

Afin d'exercer leur activité, l'article 242 septies du CGI impose aux monteurs qui exercent leur activité à titre principal de figurer sur un registre public tenu par le représentant de l'État. Parmi les conditions qui président à l'inscription sur ce registre figure la signature d'une charte de déontologie annexée au décret du 10 février 2015 précité. La pleine application de cette charte est toutefois sujette à caution, celle-ci étant dépourvue de valeur réglementaire et contractuelle⁵³.

Une deuxième mesure, susceptible de concerner l'ensemble des monteurs, consisterait en un durcissement des conditions d'inscription sur le registre tenu par le représentant de l'État. À ce jour, seules cinq conditions purement formelles doivent être satisfaites dont la signature de la charte annexée au décret du 10 février 2015⁵⁴.

Concrètement, l'article 242 septies du CGI serait enrichi d'une septième condition, celle d'une enquête préalable à l'inscription sur le registre tenu par le représentant de l'État. Une telle proposition présente l'avantage de s'assurer que les monteurs offrent les garanties de compétence et de probité suffisantes⁵⁵). Si cette évolution pourrait paraître surabondante pour ceux d'entre eux étant d'ores et déjà soumis à leur propre *corpus* de règles professionnelles contraignantes⁵⁶, elle a le mérite de renforcer le contrôle *a priori*. Au regard de ses attributions, cette enquête préalable pourrait par exemple être confiée à l'Autorité des marchés financiers. Une fiche de bonnes pratiques de gestion et de contrôle pourrait également être communiquée aux monteurs afin de favoriser leur professionnalisation.

Proposition n° 12 : Ajouter une septième condition à l'article 242 septies du CGI en vue de conditionner l'inscription au registre des monteurs en défiscalisation à une enquête préalable qui pourrait par exemple être confiée à l'Autorité des marchés financiers.

⁵² Décret n°2015-149 du 10 février 2015 relatif aux obligations déclarative et à la mise en concurrence des intermédiaires en défiscalisation outre-mer.

⁵³ Une nouvelle profession réglementée : le monteur en défiscalisation outre-mer, Revue de droit fiscal n° 19-20, 7 Mai 2015, 302.

⁵⁴ À savoir justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés, être à jour de ses obligations fiscales et sociales, contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle couvrant tous les risques afférents au montage des opérations réalisées pour le bénéfice des avantages fiscaux, présenter, pour chacun des dirigeants et associés, un bulletin n° 3 du casier judiciaire vierge de toute condamnation et justifier d'une certification annuelle de leurs comptes par un commissaire aux comptes.

⁵⁵ Voir le 3.1.1.1 de l'annexe III.

⁵⁶ À l'image des monteurs qui ont également la qualité de conseillers en investissements financiers voire de prestataires de services d'investissement et qui sont à ce titre contrôlés par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Rapport

Il convient de noter également que la charte de déontologie ne s'applique qu'aux monteurs en défiscalisation qui exercent leur activité à titre principal⁵⁷. Bien qu'il ne soit pas possible de quantifier le phénomène, il est établi que de nombreux intervenants (professions libérales, conseillers indépendants, etc.) participent ponctuellement à des schémas d'intermédiation, sans qu'ils ne soient soumis au cadre défini par la charte de déontologie.

Proposition n° 13 : Modifier le deuxième alinéa du III de la charte de déontologie annexée au décret n°2015-149 du 10 février 2015 afin que cette dernière s'applique à l'ensemble des monteurs en défiscalisation, qu'ils exercent ou non leur activité à titre principal.

Une troisième évolution, applicable également à l'ensemble des monteurs pourrait être envisagée dans le champ de la lutte contre le blanchiment. Alors que ce dernier point constitue l'un des critères examinés dans le cadre de la procédure d'octroi d'agrément, les monteurs ne font pas partie des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme au sens des articles L.561-2 et suivants du code monétaire et financier.

Proposition n° 14 : Modifier l'article L.561-2 du code monétaire et financier afin d'assujettir les monteurs en défiscalisation aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Enfin, la mission recommande de renforcer les sanctions à l'égard des monteurs, en envisageant par exemple la création de mécanismes de solidarité de paiement en cas de redressement du contribuable et de limitation de leur volume d'activité dès lors que le manquement constaté est imputable à l'intermédiaire.

Proposition n° 15 : Accroître les sanctions à l'égard des intermédiaires en instituant par exemple :

- 1) **un mécanisme de solidarité de paiement en cas de redressement dès lors que le manquement est imputable au monteur ou connu par ce dernier ;**
- 2) **une limitation du volume d'affaires des monteurs ;**
- 3) **l'interdiction temporaire ou définitive de l'inscription du monteur sur le registre tenu par le représentant de l'État.**

À droit constant, la mission recommande de renforcer l'ensemble des contrôles à l'initiative du représentant de l'État ou de l'administration fiscale destinés à s'assurer du respect des obligations définies par la charte de déontologie (conflits d'intérêts, rôle des apporteurs d'affaires, fournisseurs, etc.)⁵⁸. S'agissant des services de la DGFIP, ces contrôles pourraient être l'occasion de prononcer plus fréquemment la sanction prévue à l'article 1740 -00 AB du LPF⁵⁹.

⁵⁷ En vertu du deuxième alinéa du point III de la charte.

⁵⁸ Pour un exemple de situation potentiellement litigieuse, voir la publicité mentionnée au point 1.1.1.3 de l'annexe III.

⁵⁹ Cet article prévoit que « le non-respect des obligations mentionnées à l'article 242 septies entraîne le paiement d'une amende dont le montant ne peut excéder 50 000 €. L'amende n'est pas applicable, en cas de première infraction commise au cours de l'année civile en cours et des trois années précédentes, lorsque l'intéressé a réparé son omission, soit spontanément, soit dans les trente jours suivant une demande de l'administration ».

3.3. Le renforcement des contrôles réalisés par l'administration fiscale sur le plein droit doit constituer une priorité et s'avère un préalable indispensable à toute évolution des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer

En 2021, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a initié des enquêtes à l'échelle nationale portant sur des schémas frauduleux relatifs aux dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer⁶⁰. En 2023, un groupe de travail, coordonné par la direction spécialisée du contrôle fiscal (DIRCOFI) sud-est et outre-mer, a également été institué en lien avec les DRFiP. Compte tenu de la relative modestie des enjeux liés au contrôle du RAFIP, celui-ci ne constitue pas un axe de programmation nationale pour l'administration fiscale. Pourtant, les analyses fondées sur l'exploitation des déclarations 2083 laissent à penser que les cas de fraude aux finances publiques sont nombreux.

À titre d'exemple, lors de ses déplacements, la mission a constitué aléatoirement des échantillons de vingt dossiers qui ont été soumis aux DRFiP. Il en ressort les éléments suivants⁶¹ :

- ◆ Guadeloupe : cinq irrégularités soit un taux de 25 % ;
- ◆ Martinique : seuls quatre dossiers ne soulèvent aucune difficulté en première analyse soit un taux de 20 % ;

En Nouvelle-Calédonie, le plan de contrôle de la DFIP en 2022 a montré un taux d'irrégularité de 100 % pour l'échantillon analysé.

Si certaines anomalies sont mineures telles que des erreurs dans la déclaration, d'autres semblent clairement constitutives d'un comportement frauduleux (ex : suspicion de défiscalisation d'une résidence personnelle, défiscalisation des mêmes biens amortis depuis plus de 20 ans, etc.).

De plus, des craintes sérieuses peuvent être formulées quant à l'existence d'une fraude de grande ampleur portant sur la défiscalisation de chauffe-eaux solaires⁶². À titre liminaire, la mission rappelle que l'acquisition de tels actifs n'est pas frauduleuse en soi et s'inscrit dans le cadre prévu par le CGI. Le montage proposé par les intermédiaires consiste pour les contribuables-investisseurs en un apport dans des sociétés de portage (généralement des sociétés en nom collectif ou SNC) qui font l'acquisition des chauffe-eaux. Ceux-ci sont ensuite loués à un exploitant ultramarin afin de pouvoir bénéficier d'une réduction d'impôt égale à la somme investie dans les sociétés de portage. Si une telle opération est fiscalement légale, trois points sont de nature à faire naître des doutes quant aux finalités poursuivies :

- ◆ les sociétés en nom collectif (SNC) réalisent des programmes d'investissement pour un coût total inférieur au seuil de 250 000 €, ce qui a pour effet à la fois de dispenser d'agrément ces investissements et de multiplier le nombre de ces sociétés ;
- ◆ les intervenants sont géographiquement dispersés (contribuables-investisseurs en métropole, SNC souvent immatriculées en Martinique même lors l'actif est exploité dans un autre DROM)⁶³ ;

⁶⁰ Document de politique transversale « outre-mer », page 41.

⁶¹ Pour la Réunion, les analyses n'ont pu être menées en intégralité en l'absence de données manquantes sur la nature et les caractéristiques des investissements mais les premiers constants effectués par la mission ne dérogeaient à la tendance observée ailleurs.

⁶² Voir 2.2.4.2 de l'annexe III.

⁶³ Par exemple, pour les années 2020, 2021 et 2022, le nombre de SNC créées en Martinique était d'environ 2 820 en moyenne chaque année contre 424 en Guadeloupe et 196 à la Réunion.

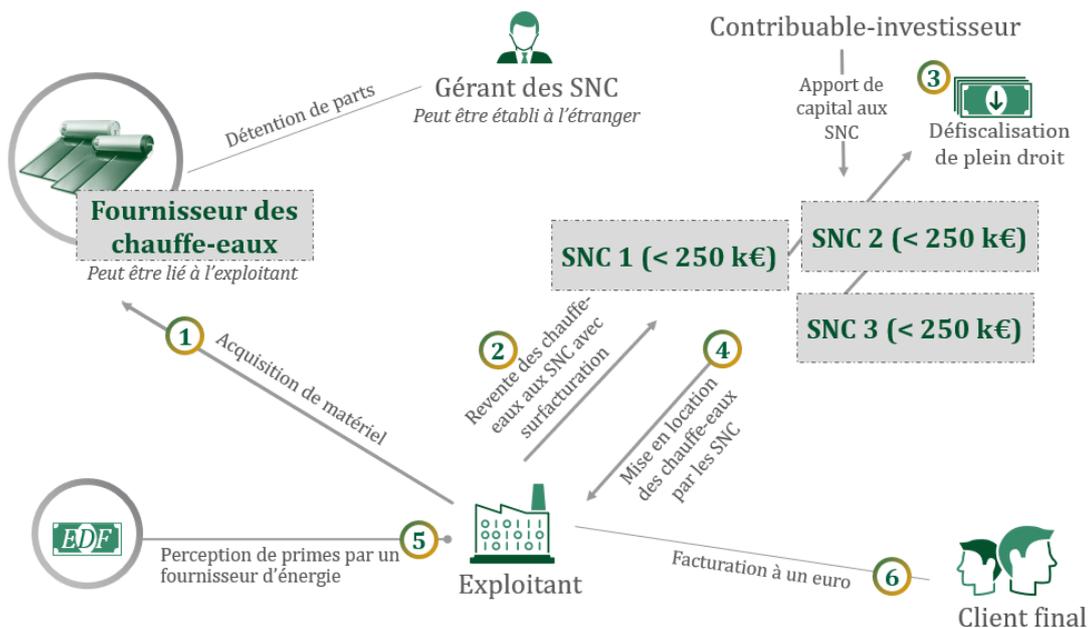
Rapport

- ◆ le caractère extrêmement dilué du capital des SNC (jusqu'à une trentaine de contribuables-investisseurs par société) tend à réduire le rendement d'un potentiel contrôle fiscal.

Selon les informations communiquées par la mission et sous réserve de vérifications complémentaires, il est probable par ailleurs que des exploitants majorent artificiellement le coût d'acquisition des chauffe-eaux lors de leur revente aux SNC⁶⁴.

La figure 4 présente schématiquement le fonctionnement des schémas de commercialisation frauduleux des chauffe-eaux solaires.

Figure 4 : Schéma de commercialisation frauduleux des chauffe-eaux via le régime d'aide fiscale à l'investissement productif



Source : Mission ; schéma décrit par la décision du 17 mai 2023 de la Cour d'appel de Paris, RG n° 22/12662.

Compte tenu du poids des chauffe-eaux solaires dans la dépense fiscale (86,7 M€ en 2022), et à la condition que les services compétents confirment ces premiers constats, le préjudice pour les finances publiques pourrait atteindre plusieurs millions d'euros.

Au regard de ce qui précède, la mission recommande de faire du contrôle des dispositifs de soutien à l'investissement productif un axe de programmation à part entière. À tout le moins, une série de contrôles pourrait être diligentée sans délai en s'appuyant sur le contenu des déclarations 2083. Sur ce point, la base de données constituée par la mission pourrait constituer une première source utile. Les contrôles pourraient notamment porter sur :

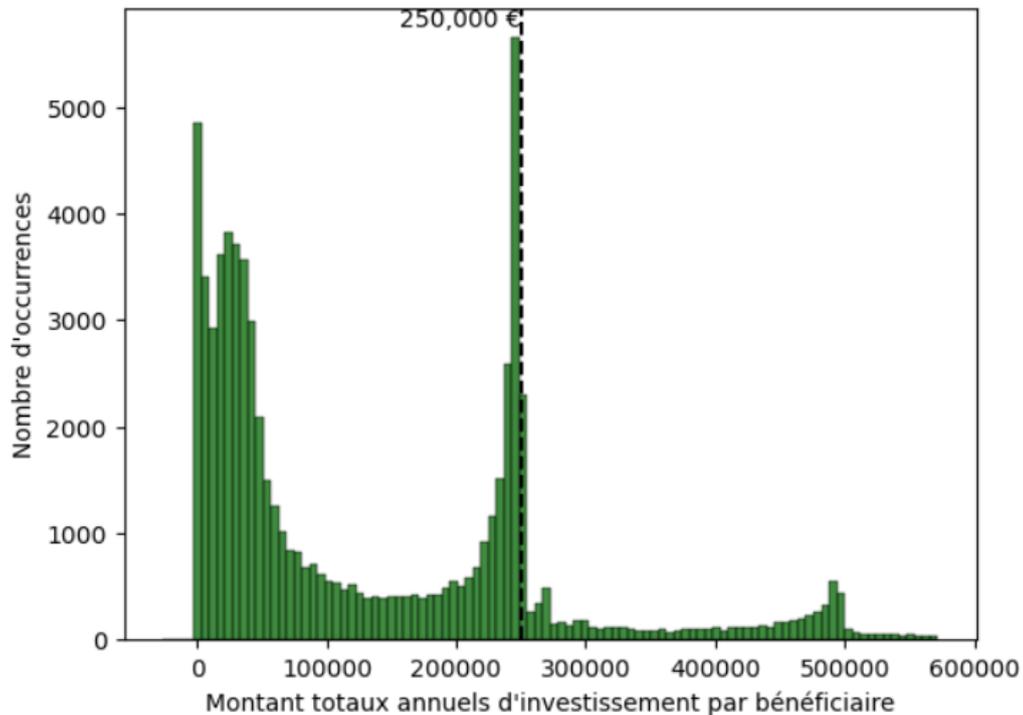
- ◆ les biens acquis en grande quantité mais dont la valeur unitaire est faible (chauffe-eaux solaires, climatiseurs, véhicules dans une certaine mesure) ;
- ◆ les programmes d'investissement proches des seuils agrémentaires. Sur ce point, la distribution des montants totaux annuels moyens déclarés par les bénéficiaires peut interroger (cf. graphique 17) ;

⁶⁴ Ce procédé de surfacturation des chauffe-eaux solaires a déjà été constaté en Corse et a abouti à la condamnation des sociétés y ayant recours par une décision du 6 janvier 2021 de la Cour d'appel de Bastia.

Rapport

- ◆ les montants d'investissement significatifs mais inférieurs aux seuils agrémentaires pour lesquels peu voire aucune information n'est disponible dans l'extraction informatique des déclarations ;
- ◆ pour les investissements réalisés sous l'empire de l'article 244 *quater* W du CGI, les conditions d'imputation du crédit d'impôt.

Graphique 17 : Distribution des montants annuels totaux d'investissement déclarés par les bénéficiaires



Source : DGFIP déclarations 2083 ; calculs pôle science des données de l'IGF.

Note : La distribution ci-dessus a été obtenue après retraitement par l'écart interquartile afin de supprimer les valeurs extrêmes.

Le caractère basique de cette première série de contrôles permettrait à l'administration fiscale d'agir rapidement, sans qu'il soit besoin de recourir à des développements informatiques complexes ni de mobiliser des équipes importantes.

En tout état de cause, il apparaît indispensable de renforcer les contrôles réalisés dans le cadre des dispositifs de soutien à l'investissement productif avant d'envisager toute évolution, même à la marge, de ces aides.

Proposition n° 16 : Renforcer les contrôles réalisés dans le cadre des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer et faire du RAFIP un axe de programmation du contrôle fiscal à part entière.

4. Liste des propositions

Proposition n° 1 : Dans la perspective d'un meilleur ciblage du RAFIP vers l'exploitant, la mission recommande d'achever la transition de la réduction d'impôt vers le crédit d'impôt dans les DROM en :

- 1) développant le préfinancement du crédit d'impôt ;
- 2) réduisant le seuil de chiffre d'affaires maximal au-delà duquel une entreprise ne peut recourir à la réduction d'impôt ;
- 3) rééquilibrant le montant de l'avantage fiscal en faveur du crédit d'impôt, ce qui pourrait permettre de couvrir tout ou partie des frais de préfinancement pesant sur l'exploitant.

Proposition n° 2 : Modifier les a), b) et c) du 1 du III de l'article 217 *undecies* du CGI afin de :

- 1) donner davantage de valeur juridique au critère de l'intérêt économique lors de la délivrance de l'agrément ;
- 2) préciser le périmètre de la notion d'emploi créé ou maintenu ;
- 3) renforcer l'objectif de contribution des mesures de soutien à l'investissement productif au verdissement des économies ultra-marines.

Proposition n° 3 : Saisir la Direction de la législation fiscale afin de préciser la notion de programme d'investissement, dans le CGI ou dans la doctrine, et l'assortir de cas d'usage permettant de clarifier l'appréciation de cette notion.

Proposition n° 4 : Mettre en place une base de données unique, fiable et actualisée permettant d'agrèger l'ensemble des informations contenues dans les formulaires 2083 afin de mettre en cohérence les données estimatives de la dépense fiscale contenues en loi de finances avec les opérations d'investissement.

Proposition n° 5 : À court terme, poursuivre les démarches de simplification et de fiabilisation des formulaires 2083.

Proposition n° 6 : À plus long terme, envisager l'opportunité de substituer à la déclaration 2083 une transmission automatique de données sous un format structuré, à tout le moins entre les monteurs et l'administration fiscale.

Proposition n° 7 : Transmettre tous les ans un rapport au Parlement sur la mise en œuvre, les effets et le bilan chiffré des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer.

Proposition n° 8 : Renforcer l'information faite aux représentants de l'État dans le cadre des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en :

- 1) améliorant la lisibilité et la transmission rapide des données communiquées aux représentants de l'État dans les COM et en Nouvelle-Calédonie en application de l'article L.135 XA du LPF ;
- 2) modifiant le champ de l'article L.135 XA du LPF afin de permettre aux représentants de l'État dans les DROM d'être destinataires des informations transmises par l'administration fiscale.

Proposition n° 9 : Renforcer la contribution du RAFIP au verdissement des économies ultramarines en :

- 1) élargissant ce régime, à titre expérimental et sous réserves, aux investissements productifs non neufs réalisés en application de l'article 244 *quater* W du CGI ;

Rapport

- 2) envisageant, pour les projets soumis à agrément, une bonification de l'aide fiscale dès lors que les investissements concourent significativement à la transition écologique ;
- 3) allongeant la durée de détention des actifs dès lors que cette dernière est significativement inférieure à leur durée d'amortissement.

Proposition n° 10 : Réévaluer la compatibilité des schémas de location de biens durables pour les particuliers au regard de la défiscalisation et le cas échéant, envisager de mettre fin à l'éligibilité des chauffe-eaux solaires (86,7 M€ en base 2022), des véhicules de tourisme et des logements touristiques meublés (économie potentielle non chiffrable).

Proposition n° 11 : Revoir, dans un sens favorable, l'éligibilité du photovoltaïque, sous réserve de la clarification attendue par la proposition 9.

Proposition n° 12 : Ajouter une septième condition à l'article 242 *septies* du CGI en vue de conditionner l'inscription au registre des monteurs en défiscalisation à une enquête préalable qui pourrait par exemple être confiée à l'Autorité des marchés financiers.

Proposition n° 13 : Modifier le deuxième alinéa du III de la charte de déontologie annexée au décret n°2015-149 du 10 février 2015 afin que cette dernière s'applique à l'ensemble des monteurs en défiscalisation, qu'ils exercent ou non leur activité à titre principal.

Proposition n° 14 : Modifier l'article L.561-2 du code monétaire et financier afin d'assujettir les monteurs en défiscalisation aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Proposition n° 15 : Accroître les sanctions à l'égard des intermédiaires en instituant par exemple :

- 1) un mécanisme de solidarité de paiement en cas de redressement dès lors que le manquement est imputable au monteur ou connu par ce dernier ;
- 2) une limitation du volume d'affaires des monteurs ;
- 3) l'interdiction temporaire ou définitive de l'inscription du monteur sur le registre tenu par le représentant de l'État.

Proposition n° 16 : Renforcer les contrôles réalisés dans le cadre des dispositifs de soutien à l'investissement productif en outre-mer et faire du RAFIP un axe de programmation du contrôle fiscal à part entière.

Rapport

À Paris, le 2 août 2023

Les membres de la mission,

L'inspecteur des
finances,



Cédric Dutruel

L'inspecteur des
finances,



Marc Rivet

L'inspectrice des
finances adjointe,



Rozenn Révois

Avec le concours du
Data scientist au Pôle
science des données,



Joé Vincent-Galtié

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Louis de Fouchécour

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

- ANNEXE I : CONSTATS ET ANALYSE QUANTITATIVE DES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS**
- ANNEXE II : ÉVALUATION DES EFFETS ÉCONOMIQUES DU RÉGIME DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT EN OUTRE-MER SUR LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES**
- ANNEXE III : ENCADREMENT ET CONTRÔLE DU RÉGIME DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT EN OUTRE MER**
- ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Constats et analyse quantitative des investissements réalisés

SOMMAIRE

1. LES ANALYSES DE LA MISSION PORTENT SUR CINQ DISPOSITIFS FISCAUX DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER DONT LE COÛT BUDGÉTAIRE ATTEINT 827 M€ EN 2022	1
1.1. Créé dans les années 1980, le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP) vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie	1
1.1.1. <i>Le champ d'application du RAFIP exclut principalement les activités de services touristiques, financiers et commerciaux.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le régime d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer a été placé sous régime général d'exception par catégories (RGEC) en 2014 et exclut ainsi les entreprises en difficulté.....</i>	<i>4</i>
1.1.3. <i>L'investisseur, l'entreprise exploitante et l'investissement doivent remplir différentes conditions juridiques et fiscales</i>	<i>6</i>
1.1.4. <i>L'aide fiscale intervient à la mise en service de l'investissement, sauf pour la construction de logements où elle est pratiquée à l'achèvement des fondations</i>	<i>7</i>
1.1.5. <i>L'investissement doit être conservé pendant cinq à sept ans selon la durée normale d'utilisation de l'actif.....</i>	<i>8</i>
1.1.6. <i>Les investissements qui bénéficient des réductions d'impôt dans le cadre du RAFIP sont généralement intermédiés.....</i>	<i>8</i>
1.1.7. <i>Le non-respect des conditions relatives au RAFIP entraîne une reprise de l'avantage fiscal perçu par l'investisseur</i>	<i>9</i>
1.1.8. <i>Le coût budgétaire du RAFIP était estimé à 827 M€ en 2022, dont 71 % est constitué par la seule réduction d'impôt de l'article 199 undecies B du CGI</i>	<i>10</i>
1.2. Quatre dispositifs fiscaux prennent la forme d'une réduction d'impôt pour un total de 652 M€ en 2022	11
1.2.1. <i>L'article 199 undecies B du CGI ou « Girardin industriel » représente plus des deux tiers du coût des cinq dépenses fiscales étudiées et voit le nombre de bénéficiaires croître depuis 2013.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Les articles 217 undecies et 217 duodecies du CGI sont destinés aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés et son coût a diminué de 54 % depuis 2017 traduisant une baisse d'attractivité.....</i>	<i>16</i>
1.2.3. <i>L'article 199 undecies A du CGI s'applique à cinq types d'investissements, principalement dans le secteur du logement, mais ne représente que 5 % du coût global du RAFIP en 2021.....</i>	<i>19</i>
1.2.4. <i>L'article 244 quater Y du CGI constitue une réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et ne s'applique qu'aux COM et à la Nouvelle-Calédonie</i>	<i>21</i>
1.3. Le dispositif visé à l'article 244 quater W du code général des impôts, se traduit par un crédit d'impôt dont le coût pour les finances publiques a atteint 175 M€ en 2022.....	23
1.3.1. <i>Le crédit d'impôt a été conçu dans l'objectif d'optimiser la part de la dépense fiscale attribuée aux exploitants</i>	<i>23</i>
1.3.2. <i>Le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt est en hausse constante depuis 2014 bien que son coût budgétaire se stabilise en 2021</i>	<i>25</i>

1.3.3.	<i>Le dispositif du crédit d'impôt permet une meilleure efficacité de la dépense publique mais peine à se généraliser.....</i>	26
1.4.	L'agrément, octroyé par l'administration fiscale pour certains investissements est délivré, en moyenne, sous 101 jours en 2022.....	27
1.4.1.	<i>Les investissements issus de secteurs dits sensibles ou dont le montant dépasse le seuil prévu au CGI doivent faire l'objet d'un agrément.....</i>	27
1.4.2.	<i>Les demandes d'agrément ont augmenté de 19 % depuis 2017.....</i>	29
1.4.3.	<i>L'analyse des délais d'instruction de l'agrément traduit une amélioration depuis 2019 avec un délai moyen à 101 jours en 2022 contre 164 jours en 2017.....</i>	31
1.4.4.	<i>L'agrément est instruit de manière différenciée par les services déconcentrés de l'État en outre-mer.....</i>	33
2.	ANALYSES QUANTITATIVES PAR TERRITOIRE	35
2.1.	L'insuffisante collecte de données en gestion limite la capacité de pilotage des aides fiscales et les possibilités d'évaluation fine, en particulier concernant la défiscalisation de plein droit.....	35
2.1.1.	<i>Le manque de fiabilité des formulaires 2083 entraîne une difficulté d'exploitation et donc d'évaluation des aides fiscales.....</i>	35
2.1.2.	<i>Le formulaire 2023 appelle des modifications structurelles afin de fiabiliser son contenu et son exploitation à des fins d'évaluation</i>	38
2.2.	Les données déclaratives des investissements ayant bénéficié d'aides fiscales ont été significativement retraitées	39
2.2.1.	<i>La base de données contenant l'extraction de l'ensemble des formulaires 2083 depuis 2009 n'est pas exploitable sans retraitement préalable.....</i>	39
2.2.2.	<i>Les données contenant la nature des investissements ont été retraitées afin de préciser les champs des formulaires 2083.....</i>	40
2.2.3.	<i>La qualité des données est très variable et ne permet pas d'approcher finement les caractéristiques des biens acquis</i>	41
2.3.	L'accès aux données macroéconomiques et de statistique publique est différencié pour l'outre-mer par rapport à l'hexagone	42
2.3.1.	<i>L'Insee et l'IEDOM produisent l'essentiel des données économiques et financières pour l'outre-mer</i>	42
2.3.2.	<i>Les ressources statistiques des territoires d'outre-mer sont limitées entraînant une moindre accessibilité des données.....</i>	44
2.4.	Analyses pour les départements et régions d'outre-mer	45
2.4.1.	<i>Guadeloupe.....</i>	46
2.4.2.	<i>Guyane</i>	53
2.4.3.	<i>Martinique</i>	59
2.4.4.	<i>Mayotte.....</i>	63
2.4.5.	<i>La Réunion</i>	69
2.5.	Analyses pour les collectivités d'outre-mer.....	74
2.5.1.	<i>Polynésie Française</i>	74
2.5.2.	<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	77
2.5.3.	<i>Saint-Barthélemy.....</i>	79
2.5.4.	<i>Saint-Martin.....</i>	81
2.5.5.	<i>Wallis et Futuna</i>	83
2.6.	Nouvelle-Calédonie	85

3. LES SECTEURS DE L'INDUSTRIE, DE LA CONSTRUCTION ET DES TRANSPORTS CONCENTRENT 45,6 % DE LA DÉPENSE FISCALE ESTIMÉE ENTRE 2017 ET 2022 88

- 3.1. La diversité des actifs financés et types de bénéficiaires interroge quant à la conformité aux objectifs initiaux de l'aide fiscale à l'investissement.....88
 - 3.1.1. *L'aide fiscale a financé des chauffe-eaux solaires pour 86,7 M€ en 2022..* 88
 - 3.1.2. *Certains actifs défiscalisés s'apparentent à des charges au sens comptable et non des investissements.....* 91
 - 3.1.3. *Les actifs financés ne s'inscrivent pas dans les stratégies territoriales d'aménagement régional et de développement durable.....* 92
- 3.2. Si toutes les entreprises sont éligibles à l'aide à l'investissement, les PME bénéficient relativement moins de la dépense fiscale que les ETI et grandes entreprises..... 94
- 3.3. Si la contribution à l'aménagement du territoire et au développement durable est un critère d'octroi de l'agrément, il est insuffisamment précis et apprécié si bien qu'un seul dossier a été écarté sur ce motif..... 96
 - 3.3.1. *Par définition, le plein droit ne prévoit pas de critère environnemental et contribue au financement d'actifs polluants* 96
 - 3.3.2. *Le critère d'intégration de l'investissement dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable, qui conditionne l'octroi d'un agrément, est insuffisamment précis* 97
 - 3.3.3. *Le RAFIP destiné notamment aux secteurs de l'industrie et de la production d'énergie produit un effet d'éviction vis-à-vis d'autres dispositifs incitatifs* 104
- 3.4. L'impact en emploi des aides fiscales à l'outre-mer est peu tangible mais conduit à un coût budgétaire estimé de 700 k€/emploi en 2022 pour les opérations soumises à agrément..... 107
 - 3.4.1. *Le maintien ou la création d'emploi constitue l'un des quatre critères d'agrément et rejoint l'objectif global de rattrapage économique souhaité pour le RAFIP.....* 107
 - 3.4.2. *L'évaluation de l'impact en emploi d'un investissement soumis à agrément est difficile à apprécier et diffère selon le type d'investissement et d'emploi concerné.....* 108
 - 3.4.3. *En réalité, le nombre d'emplois créés ou maintenus par dossier d'agrément est rarement supérieur à un.....* 110
 - 3.4.4. *La mise en œuvre et le suivi de ce critère se heurte à l'étroitesse des marchés ultramarins et à la difficulté de mesurer les effets, généralement diffus, d'un investissement productif sur l'emploi.....* 111

1. Les analyses de la mission portent sur cinq dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer dont le coût budgétaire atteint 827 M€ en 2022

1.1. Créé dans les années 1980, le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP) vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie

1.1.1. Le champ d'application du RAFIP exclut principalement les activités de services touristiques, financiers et commerciaux

Le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) et des collectivités d'outre-mer (COM) en encourageant les investissements dans ces territoires. Il offre des avantages fiscaux sous forme de réductions d'impôts ou de crédits d'impôts aux contribuables et entreprises qui réalisent des investissements éligibles. Les aides fiscales sont destinées à soutenir les investissements productifs, tels que la création ou l'acquisition de biens mobiliers, immobiliers ou outils de production. Les investissements doivent être conservés pendant une période minimale spécifiée, souvent cinq ans, afin de bénéficier pleinement des avantages fiscaux accordés (cf. partie 1.1.5). En cas de non-respect de cette condition, il peut y avoir une reprise partielle ou totale des avantages fiscaux accordés. Les bénéficiaires des aides fiscales sont soumis à des obligations de déclaration (cf. partie 2.1), de conservation des biens ou des titres souscrits, et peuvent également être soumis à des vérifications par l'administration fiscale pour s'assurer du respect des critères d'éligibilité et des conditions prévues par la loi.

Un investissement productif contribue à augmenter la production de biens ou de services d'une entreprise. Cet investissement vise à améliorer les capacités de production, à accroître l'efficacité ou à développer de nouvelles activités. Plus précisément, un investissement productif est destiné à l'acquisition ou à l'amélioration des équipements, des machines, des infrastructures, des technologies, des installations ou des installations de production. Il peut également inclure des investissements dans la recherche et le développement (R&D), l'expansion des capacités de production ou l'ouverture de nouvelles lignes de production.

L'objectif principal d'un investissement productif est de générer des rendements à long terme en augmentant la productivité, en améliorant la qualité des produits ou en réduisant les coûts de production. Ces investissements sont considérés comme essentiels pour favoriser la croissance économique, stimuler l'innovation et renforcer la compétitivité d'une entreprise. Concrètement, l'investissement productif renvoie à trois stratégies d'entreprise :

- ◆ la mise en place d'un nouvel outil de production ;
- ◆ la modernisation d'un outil de production existant ;
- ◆ l'extension des capacités de production.

Annexe I

Le bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) prévoit¹ que : « **Les investissements productifs** dont l'acquisition, la création ou la prise en crédit-bail est susceptible d'ouvrir droit à réduction d'impôt **doivent avoir la nature d'immobilisations neuves, corporelles et amortissables. La notion même d'investissement productif implique l'acquisition ou la création de moyens d'exploitation, permanents ou durables capables de fonctionner de manière autonome.** L'investissement productif doit être la propriété pleine et entière de l'entreprise, de la société ou du groupement qui l'inscrit à l'actif de son bilan, ce qui exclut notamment le démembrement des droits de propriété.

A l'exception de certaines opérations de rénovation, seuls les investissements réalisés en biens neufs sont susceptibles de bénéficier de la réduction d'impôt prévue au I de l'article 199 undecies B du CGI. Doit être considéré comme neuf, un bien qui vient d'être fabriqué ou construit et qui n'a pas encore été utilisé.

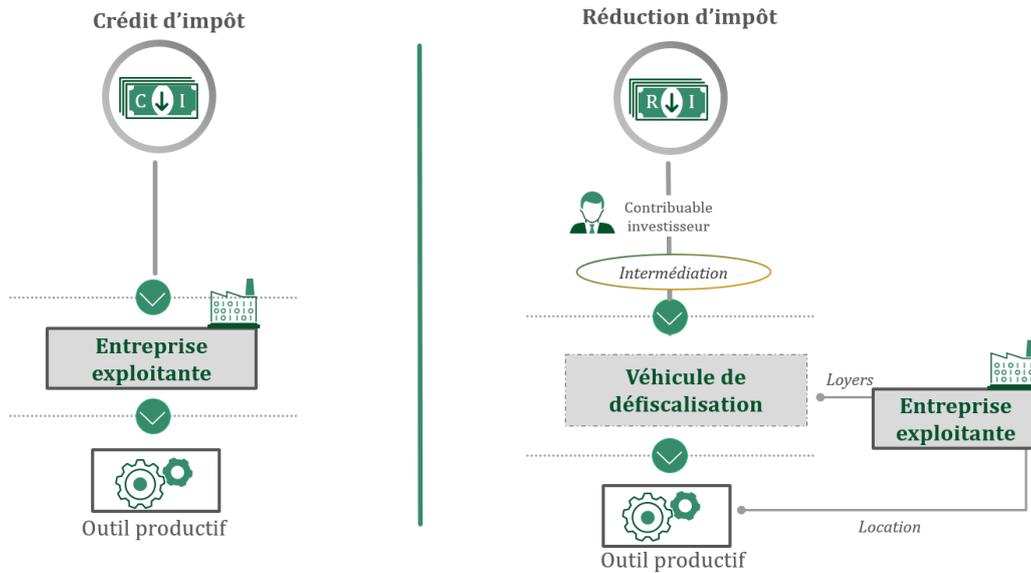
La réduction d'impôt est également susceptible de s'appliquer aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés, ainsi qu'à certains investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial réalisés dans des secteurs éligibles. »

Le régime d'aide à l'investissement en outre-mer comprend deux mesures :

- ◆ **une mesure de « défiscalisation », qui constitue une réduction d'impôt sur le revenu (IR) ou sur les sociétés (IS)** prévue aux articles 199 undecies A, 199 undecies B et 217 undecies du Code général des impôts (CGI) pour les apporteurs de capitaux, investisseurs personnes physiques ou morales :
 - **dans le cadre d'un schéma locatif** (les biens financés sont mis à disposition des exploitants outre-mer via un contrat de location). Ici, l'exploitant outre-mer fait appel à un investisseur « fiscal » externe (entreprise ou ménage de l'hexagone par exemple) apportant des capitaux à un véhicule (généralement transparent, par exemple, une société en nom collectif (SNC)) qui en empruntant un financement complémentaire, se porte acquéreur de l'actif objet de l'investissement et le donne en location à l'exploitant. Dans ce type de montage, l'investisseur fiscal externe bénéficie d'une déduction du bénéfice imposable à l'IS ou d'une réduction d'IR à hauteur d'une fraction de la valeur de l'investissement (cf. Figure 1), mais doit rétrocéder à l'exploitant une partie de cet avantage fiscal, le plus souvent sous forme de vente à prix réduit à l'issue de la période de location (au taux de rétrocession) ou de loyers minorés ;
 - **ou dans le cadre d'un schéma de défiscalisation direct** sur la base de l'article 217 undecies (les investissements créés ou acquis sont directement réalisés par les sociétés exploitantes outre-mer). Dans ce cas, un exploitant outre-mer finance les investissements ouvrant droit à la défiscalisation sur ses fonds propres et bénéficiera alors d'une réduction d'IR ou d'une déduction de l'assiette de l'IS ;
- ◆ **une mesure de crédit d'impôt** (article 244 quater W du CGI), bénéficiant aux entreprises réalisant directement des investissements productifs.

¹ Identifiant juridique : BOI-BIC-RICI-20-10-10-20 ; publié le 5 juillet 2017.

Figure 1 : Présentation simplifiée des deux modalités des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer



Source : Mission.

Le régime d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer est d'application générale à l'ensemble des secteurs économiques, hormis les secteurs décrits à l'article 199 undecies B du CGI. Les activités exclues du RAFIP sont les suivantes :

- ◆ le commerce ;
- ◆ les cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration, à l'exception des restaurants dont le dirigeant ou un salarié est titulaire du titre de maître-restaurateur défini à l'article L. 122-21 du code de la consommation et qui ont été contrôlés dans le cadre de la délivrance de ce titre ainsi que, le cas échéant, des restaurants de tourisme classés à la date de publication de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques ;
- ◆ les conseils ou expertise ;
- ◆ l'éducation, santé et action sociale ;
- ◆ la banque, finance et assurance ;
- ◆ toutes activités immobilières ;
- ◆ la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit des personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services ;
- ◆ les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ;
- ◆ les activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;
- ◆ les activités associatives ;
- ◆ les activités postales.

1.1.2. Le régime d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer a été placé sous régime général d'exception par catégories (RGEC) en 2014 et exclut ainsi les entreprises en difficulté

En vertu des restrictions applicables aux aides d'État, le régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer repose sur différentes bases juridiques européennes :

- ◆ le règlement (CE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du traité ;
- ◆ le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes 2022 d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles ;
- ◆ la décision de la Commission C (2022) 288 final du 21 janvier 2022 relative à la carte française des aides à finalité régionale pour la période 2022-2027.

Le paragraphe 49 de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 (RGEC) définit les investissements initiaux comme « tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant, ou toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à l'exclusion de la simple acquisition des parts d'une entreprise ».

Ainsi, le régime d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer a été placé sous régime général d'exception par catégories (RGEC) en 2014 et exclut de ce fait les entreprises en difficulté du dispositif. Le RGEC s'applique uniquement dans les DROM et à Saint-Martin. Les investissements réalisés dans les autres collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ne sont pas concernés.

Le RAFIP s'appuie sur le décret n°2022-167 du 11 février 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale dans les départements et régions d'outre-mer et la collectivité de Saint-Martin pour la 2022-2027.

Enfin, le dispositif s'appuie sur différentes bases juridiques :

- ◆ l'article 199 undecies A du code général des impôts (CGI) modifié par l'article 71 de la loi n°2017- 1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ;
- ◆ l'article 199 undecies B du CGI (dernière modification par l'article 72 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022) ;
- ◆ l'article 217 undecies du CGI (dernière modification par l'article 72 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022) ;
- ◆ l'article 217 duodecies du CGI (ce dispositif doit sortir de vigueur au profit du dispositif de réduction d'impôt codifié à l'article 244 quater Y du CGI – une notification et un descriptif ont adressés par ailleurs sous les numéros SA. 100456 et SA. 100457) ;
- ◆ l'article 244 quater W du CGI (dernière modification par l'article 72 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022).

La Commission européenne a autorisé, en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat, la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2027, d'une mesure fiscale en faveur de l'investissement productif en outre-mer sous forme de réduction d'impôt sur le revenu ou d'une déduction d'impôt sur les sociétés (« défiscalisation ») octroyée aux contribuables pour les inciter à investir des capitaux dans des projets outre-mer. Le RAFIP fait l'objet d'une autorisation période et de contrôles de la Commission européenne dans la mesure où l'aide fiscale est susceptible de procurer un avantage concurrentiel à certaines entreprises établies en hexagone et dans les DROM.

En droit français, le dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer est temporaire et a fait l'objet de plusieurs prolongations successives. L'ensemble des réductions et crédits d'impôt a été prorogé jusqu'en 2029 par la loi de finances initiale pour 2023. Ainsi, l'article 13 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023² proroge les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer prévus à l'article 199 undecies C du code général des impôts (CGI)³, à l'article 244 quater X du CGI⁴ et à l'article 244 quater Y du CGI⁵ jusqu'au 31 décembre 2029. L'article 14 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023⁶ procède quant à lui à divers ajustements de la réduction d'impôt prévue à l'article 244 quater Y du CGI :

- ◆ il précise les modalités de détermination de l'assiette de la réduction d'impôt au titre des équipements et opérations de pose de câbles sous-marins et câbles de secours et des investissements, réalisés à partir du 1^{er} janvier 2023, consistant en l'acquisition de navires de croisière d'une capacité maximum de 400 passagers ;
- ◆ il supprime les modalités particulières de détermination de l'assiette de la réduction d'impôt au titre des investissements de travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés, à partir du 1^{er} janvier 2023 ;
- ◆ il prévoit, pour les investissements réalisés dans le secteur du logement à partir du 1^{er} janvier 2023, une durée minimale de conservation des parts et actions par les associés ou membres de sociétés soumises au régime d'imposition prévu à l'article 8 du CGI⁷, à l'exclusion des sociétés en participation, ou de groupements mentionnés à l'article 239 quater du CGI⁸ ou à l'article 239 quater C du CGI⁹.

² [Article 13 - LOI n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

³ [Article 199 undecies C - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴ [Article 244 quater X - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁵ [Article 244 quater Y - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁶ [Article 14 - LOI n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁷ [Article 8 - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁸ [Article 239 quater - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁹ [Article 239 quater C - Code général des impôts - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

1.1.3. L'investisseur, l'entreprise exploitante et l'investissement doivent remplir différentes conditions juridiques et fiscales

Le régime d'aides fiscales à l'investissement outre-mer prévoit différentes conditions pour l'investisseur, l'exploitant et l'investissement. Dans le schéma locatif d'investissement bénéficiant du RAFIP, l'investisseur apporte un financement à une société translucide¹⁰ (généralement une société en nom collectif ou SNC) qui, à son tour, finance et loue un actif à une société exploitante, basée en outre-mer. Les trois parties prenantes du dispositif précédemment décrit doivent chacune remplir des conditions décrites dans l'encadré 1. Dans le schéma direct, les mêmes conditions s'appliquent à l'investisseur, l'exploitant et l'investisseur.

Encadré 1 : Conditions relatives à l'investisseur, l'entreprise exploitante et l'investissement pour la dépense fiscale prévue à l'article 199 undecies B

Le dispositif compte trois conditions relatives à l'investisseur :

- ◆ être une personne physique ;
- ◆ être fiscalement domicilié en France (CGI, article 4 B) ;
- ◆ conserver les parts ou actions de cette société ou de ce groupement pendant un délai de cinq ans à compter de la réalisation de l'investissement ou pendant la durée normale d'utilisation de l'investissement si celle-ci est inférieure.

Plusieurs conditions relatives à l'entreprise exploitante :

- ◆ elle doit présenter le statut d'entreprise individuelle, société ou groupement non soumis à l'impôt sur les sociétés (ex : SNC le plus souvent) exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale (CGI, article 34) ;
- ◆ le chiffre d'affaires doit être inférieur à 10 000 000 € ;
- ◆ elle doit exercer d'une activité en outre-mer ;
- ◆ ne pas cesser son activité pendant 5 ans (7 ans pour certaines activités (cf. ci-dessus) depuis le 1^{er} janvier 2022) ;
- ◆ ne pas être en difficulté au sens du règlement de l'Union européenne de 2014 (RGEC) ;
- ◆ informer la collectivité d'outre-mer de certains éléments¹¹.

Enfin, il existe différentes conditions relatives à l'investissement :

- ◆ l'investissement productif doit être neuf (acquisition ou création d'immobilisation corporelle, neuves et amortissables d'après le CGI, annexe 4, article 95 K) et effectué pour l'exercice d'une activité éligible (sont expressément exclus l'achat de certains véhicules (CGI, article 1007 5°) qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'entreprise exploitante (CGI, annexe 4, article 23 L quater) et les investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil) ;

¹⁰ Lorsqu'elles ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés, les sociétés mentionnées à l'[article 8 du CGI](#), qui ne répondent pas aux conditions prévues à l'[article 1655 ter du CGI](#) et qui, de ce fait, ne bénéficient pas du régime dit de la transparence fiscale, sont alors considérées comme translucides. Dans cette situation, les associés de ces sociétés sont alors personnellement soumis à l'impôt pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société.

¹¹ Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer, des conseils territoriaux et des gouvernements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française sont informés, par les personnes qui réalisent sur le territoire de leur collectivité territoriale des investissements bénéficiant des dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecimes, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y de la nature, du lieu de situation, des modalités de financement et des conditions d'exploitation de ces investissements. Ils peuvent émettre un avis simple sur les opérations d'investissement qui nécessitent un agrément préalable du ministre chargé du budget. Lorsque les investissements sont réalisés par des personnes morales en vue d'être donnés en location, la déclaration indique l'identité du locataire et, dans les cas prévus par la loi, le montant de la fraction de l'aide fiscale rétrocédée à ce dernier (article 199 undecies E du CGI).

Annexe I

- ◆ l'investissement doit être :
 - affecté par l'entreprise exploitante à sa propre exploitation pendant 5 ans (7 ans depuis le 1^{er} janvier 2022 lorsque sa durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à 7 ans) ;
 - ne pas être vendu pendant la durée d'affectation ;
 - investissement initial au sens du règlement de l'Union européenne n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité ;
 - mis en service ou les fondations doivent être achevées au plus tard le 31 décembre 2025.

Source : Code général des impôts ; L'essentiel de la fiscalité en outre-mer, Antoine Malgoyre.

1.1.4. L'aide fiscale intervient à la mise en service de l'investissement, sauf pour la construction de logements où elle est pratiquée à l'achèvement des fondations

Le fait générateur de l'aide fiscale constitue l'année de livraison de l'actif financé, sauf pour la construction de biens immobiliers. Autrement dit, la réduction d'impôt est pratiquée au titre de l'année de mise en service de l'investissement. Par exception, en cas d'acquisition d'un immeuble à construire ou de la construction d'un immeuble, la réduction d'impôt est pratiquée au titre de l'année d'achèvement des fondations.

Il résulte de ces dispositions que le fait générateur de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B est la date de la création de l'immobilisation au titre de laquelle l'investissement productif a été réalisé ou de sa livraison effective dans le département d'outre-mer. Dans ce dernier cas, le fait générateur de la réduction d'impôt s'applique aux investissements productifs mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location à compter de la date à partir de laquelle l'entreprise, disposant matériellement de l'investissement productif, peut procéder à son exploitation effective et l'investissement être, dès lors, productif de revenus pour le preneur et, par voie de conséquence, pour le bailleur par le biais de loyers.

Le Conseil d'État s'est également prononcé, dans le cas de l'achat d'un aéronef¹², sur le fait générateur de la réduction d'impôt qui constitue : « *la date de la création de l'immobilisation au titre de laquelle l'investissement productif a été réalisé ou de sa livraison effective dans le département d'outre-mer. Dans ce dernier cas, la date à retenir est celle à laquelle l'entreprise, disposant matériellement de l'investissement productif, peut commencer son exploitation effective et, dès lors, en retirer des revenus* ».

¹² Conseil d'État, 10^{ème} - 9^{ème} chambres réunies, 12 décembre 2018, référence n° 413429.

1.1.5. L'investissement doit être conservé pendant cinq à sept ans selon la durée normale d'utilisation de l'actif

L'investissement effectué doit être conservé pendant une période minimale de cinq ans, pendant sa durée d'utilisation si celle-ci est inférieure, ou pendant sept ans lorsque sa durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à sept ans¹³. Toutefois, en cas de vente dans ce délai de cinq ans ou si le bien cesse d'être loué après sa mise à disposition, la réduction d'impôt est récupérée, à moins que l'entreprise locataire ne fasse défaut. Dans ce cas, à condition qu'un nouveau locataire s'engage à maintenir les investissements dans leur affectation initiale pour la période restante, la récupération peut être évitée. Pour les souscriptions au capital, les sociétés bénéficiaires de la déduction doivent conserver les titres souscrits pendant au moins cinq ans.

De façon analogue, dans le cadre du schéma d'investissement locatif, les biens créés ou acquis sont loués aux entreprises actives dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) pour une durée minimale de cinq ans. Ensuite, ces biens (ou les parts des sociétés appropriées qu'ils détiennent) sont cédés à ces entreprises selon des conditions préalablement définies. Le principe de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal s'applique également dans ce cas et détermine le montant de la contribution des investisseurs dans la structure financière, généralement équivalent à cet avantage. Les frais liés à la structuration de l'opération de financement ne sont pas inclus dans la base éligible à l'aide fiscale.

Le taux de rétrocession de l'actif à la société exploitante dans le cadre d'un schéma intermédiaire dépend de la réduction d'impôt :

- ◆ lorsque la **rétrocession de la réduction d'impôt est de 66 %** : le taux de droit commun est de 45,3 % pour les départements de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Martinique et de 54,36 % pour les départements de la Guyane et de Mayotte (taux spécifiques pour l'énergie renouvelable) ;
- ◆ lorsque la **rétrocession de la réduction d'impôt est de 56 %** : le taux de droit commun est de 44,12 % pour les départements de la Guadeloupe, de la Réunion et de la Martinique et de 52,95 % pour les départements de la Guyane et de Mayotte (taux spécifiques pour l'énergie renouvelable).

1.1.6. Les investissements qui bénéficient des réductions d'impôt dans le cadre du RAFIP sont généralement intermédiaires

La défiscalisation externe implique la rémunération d'un tiers investisseur et d'un intermédiaire ou cabinet de défiscalisation. La mobilisation d'un tiers investisseur repose sur une logique de transfert de risques. Face à la difficulté d'obtention de crédits bancaires, les projets sont financés par des apporteurs de capitaux externes rémunérés en conséquence, tout comme les cabinets qui assurent la mise en relation.

¹³ Le délai est réduit à la durée normale d'utilisation de l'investissement si cette durée est inférieure à cinq ans, et porté à sept ans lorsque sa durée normale d'utilisation est égale ou supérieure à sept ans et à quinze ans pour les investissements consistant en la construction, la rénovation ou la réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme ou de villages de vacances. Ce délai est porté à dix ans pour les investissements portant sur les navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers (article 244 quater W du CGI).

Afin de limiter les fraudes, les intermédiaires en défiscalisation outre-mer doivent remplir auprès du service des impôts le formulaire n° 2083-M dans laquelle figurent, entre autres, les coordonnées des investisseurs et des exploitants-bénéficiaires de leurs opérations. Par ailleurs, les monteurs en défiscalisation relevant de l'article 242 septies du CGI doivent signer une charte de déontologie. À travers cette charte, les monteurs s'engagent notamment, lors de la sélection d'opérations d'investissement, à vérifier la réalité économique des projets, les ressources financières de l'exploitant, et la régularité de sa situation fiscale et sociale (cf. annexe III).

La procédure de mise en concurrence des opérateurs de montage est également prévue pour les opérations impliquant un acheteur public (article 242 septies du CGI).

1.1.7. Le non-respect des conditions relatives au RAFIP entraîne une reprise de l'avantage fiscal perçu par l'investisseur

Si, dans le délai de cinq ou sept ans de son acquisition ou de sa création, ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, l'investissement ayant ouvert droit à l'avantage fiscal est cédé ou cesse d'être affecté à l'exploitation de l'entreprise utilisatrice ou si l'acquéreur cesse son activité, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle cet événement est intervenu. Le revenu global de cette même année est alors majoré du montant des déficits indûment imputés en application du I bis de l'article 199 undecies B du CGI.

Toutefois, la reprise de la réduction n'est pas effectuée lorsque les biens ayant ouvert droit à la réduction d'impôt sont transmis dans le cadre des opérations mentionnées aux articles 41 et 151 octies du CGI, **si le bénéficiaire de la transmission s'engage à conserver ces biens et à maintenir leur affectation initiale pendant la fraction du délai de conservation restant à courir.** En cas de non-respect de cet engagement, le bénéficiaire de la transmission doit, au titre de l'exercice au cours duquel cet événement est intervenu, ajouter à son résultat une somme égale au triple du montant de la réduction d'impôt à laquelle les biens transmis ont ouvert droit.

En cas de cession des parts au cours du délai de cinq ans, la réduction d'impôt pratiquée par les associés ou membres fait l'objet d'une reprise au titre de l'année de la cession. Le revenu global de cette même année est alors majoré des déficits indûment imputés. Les montants de cette reprise et de cette majoration sont diminués, le cas échéant, dans la proportion de leurs droits dans la société ou le groupement, des reprises et majorations déjà effectuées.

La reprise de l'avantage fiscal est atténuée dans le cadre de schémas locatifs en application de l'article n° 16 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer dite « LODEOM ». Lorsque l'entreprise locataire cesse son activité dans le délai de cinq ans de la mise à disposition du bien loué ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, la reprise de la réduction d'impôt est limitée aux trois quarts du montant de la réduction d'impôt. En outre, il n'est pas procédé à la reprise de la réduction d'impôt lorsque, en cas de défaillance de l'entreprise locataire, les biens ayant ouvert droit à la réduction d'impôt sont donnés en location à une nouvelle entreprise qui s'engage à les maintenir dans l'activité pour laquelle ils ont été acquis ou créés pendant la fraction du délai de cinq ans restant à courir. Durant ce délai, les conditions pour bénéficier de la réduction d'impôt dans le cadre de schémas locatifs doivent être respectées.

1.1.8. Le coût budgétaire du RAFIP était estimé à 827 M€ en 2022, dont 71 % est constitué par la seule réduction d'impôt de l'article 199 undecies B du CGI

Au total, le coût de ces cinq dispositifs fiscaux a connu une hausse de 43,3 % entre 2017 et 2022, passant de 577 M€ à 827 M€ sur la période, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 8,3 %. Près des trois quarts du coût budgétaire porte sur la seule réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies B* du CGI (cf. tableau 1).

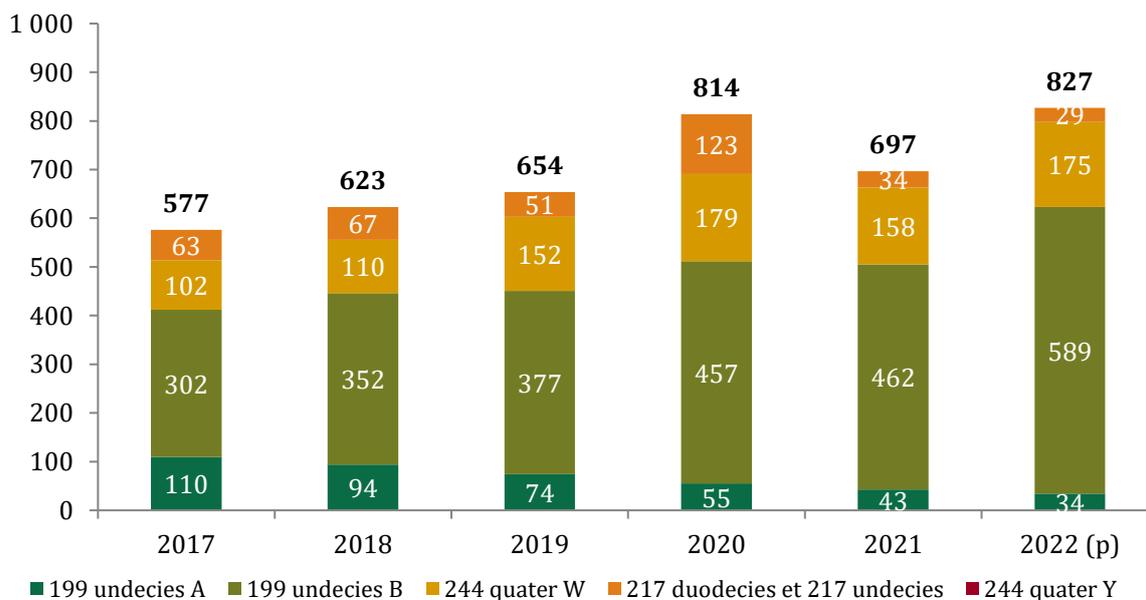
Tableau 1 : Évolution du coût budgétaire des cinq dépenses fiscales étudiées par la mission entre 2017 et 2022 (en M€)

Dépense fiscale (DF)	Article du Code général des impôts associé	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (p)	Variation
DF 110210	199 <i>undecies A</i>	110	94	74	55	43	34	- 69,1 %
DF 110224	199 <i>undecies B</i>	302	352	377	457	462	589	95 %
DF 210325	244 <i>quater W</i>	102	110	152	179	158	175	71,6 %
DF 320113	217 <i>undecies</i> 217 <i>duodecies</i>	63	67	51	123	34	29	- 54,0 %
DF 320146	244 <i>quater Y</i>	-	-	-	-	-	-	-
Total		577	623	654	814	697	827	43,3 %

Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

De manière générale, les variations importantes entre deux années, à l'image par exemple de l'augmentation de la dépense fiscale de près de 19 % entre 2021 et 2022, ainsi que les ruptures de tendances (cf. graphique 1) sont parfois difficiles à expliquer. Si elles peuvent trouver leur origine dans une opération importante, consistant par exemple en l'acquisition d'un avion de ligne ou navire de transport de fret, leur analyse demeure complexe, rendant d'autant plus difficile la prévision et le pilotage de la dépense fiscale.

Graphique 1 : Répartition du coût budgétaire des cinq dispositifs de soutien à l'investissement productif entre 2017 et 2022 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2017 à 2023, Voies et moyens (tome 2), retraitements mission.

Compte tenu des montants et de la dynamique de la dépense, la mission concentrera prioritairement ses travaux sur deux dépenses fiscales :

- ◆ la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies B* du CGI (DF 110224) ;
- ◆ le crédit d'impôt codifié à l'article 244 *quater W* du même code (DF 210325).

1.2. Quatre dispositifs fiscaux prennent la forme d'une réduction d'impôt pour un total de 652 M€ en 2022

1.2.1. L'article 199 *undecies B* du CGI ou « Girardin industriel » représente plus des deux tiers du coût des cinq dépenses fiscales étudiées et voit le nombre de bénéficiaires croître depuis 2013

1.2.1.1. Le Girardin industriel a été conçu pour répondre à l'objectif conjoncturel de relance de l'investissement privé

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 dits productifs dans les départements et les collectivités d'outre-mer. Les contribuables bénéficiant de la réduction d'impôt doivent être domiciliés fiscalement en France (article 4 B du CGI). 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 (cf. partie 1.1.1). La liste des secteurs non éligibles peut faire l'objet de révisions.

Selon l'exposé des motifs de la loi du 21 juillet 2003 précédemment citée, le dispositif vise à favoriser la relance de l'investissement privé : « *il vise à promouvoir un développement économique de l'outre-mer, fondé sur une logique d'activité et de responsabilité, et non d'assistanat. Ses dispositions s'inscrivent dans le long terme (15 ans) et s'articulent autour de trois idées fortes :*

- ◆ **1° Encourager la création d'emploi, [...]** ;
- ◆ **2° Favoriser la relance de l'investissement privé, grâce à un dispositif de défiscalisation qui suscite véritablement l'initiative. Le texte, qui introduit plus de transparence dans le traitement administratif des dossiers et une déconcentration accrue du processus d'octroi des agréments lorsqu'ils sont nécessaires, vise à apporter notamment aux secteurs de l'hôtellerie et du logement le soutien qui doit leur permettre de tenir leur place dans le développement économique et social de l'outre-mer ;**
- ◆ **3° Renforcer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole [...]** ;

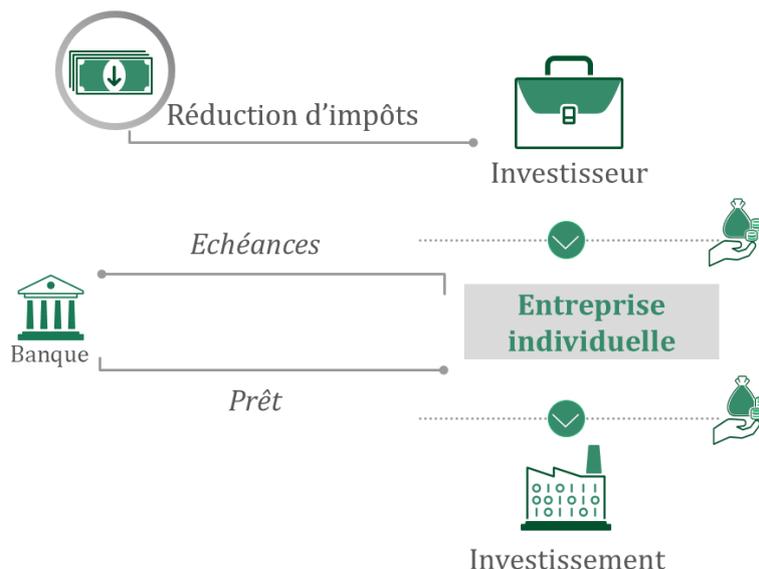
En créant les conditions d'un développement durable de l'outre-mer, ces mesures doivent contribuer à la réalisation de l'objectif d'égalité économique entre les collectivités d'outre-mer et la métropole. » Par ailleurs, l'objectif renseigné dans la notification du régime d'aide à la Commission européenne (cf. partie 1.1.2) consiste à compenser la rareté des crédits et le coût du capital pour les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer.

Annexe I

L'investisseur, qui contribue au financement d'un bien productif et bénéficie de l'avantage fiscal, peut intervenir directement, en tant qu'exploitant individuel ou associé personne physique d'une société, ou indirectement dans le cadre d'un schéma locatif dit « externalisé ». Il existe donc deux principaux cas d'application :

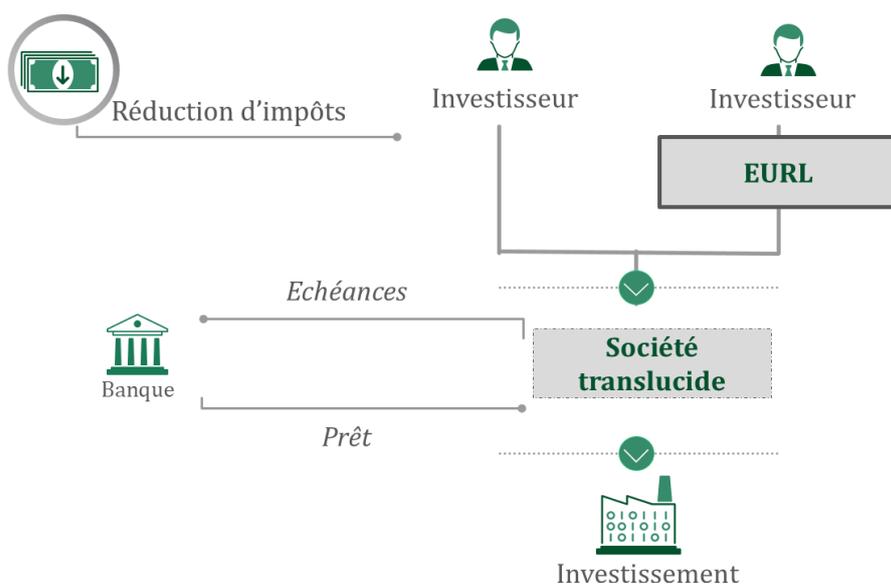
- ◆ **le cas général** (cf. figure 2) : le contribuable réalise lui-même les investissements qu'il exploite (le taux de la réduction d'impôt est en règle générale de 38,25 % du montant de l'investissement diminué de la fraction du prix de revient hors taxes financée par une subvention) ;

Figure 2 : Schéma explicatif du dispositif de l'article 199 undecies B du CGI dans le cas d'une entreprise individuelle



Source : Mission ; L'essentiel de la fiscalité en outre-mer, Antoine Malgoyre, 2022.

Figure 3 : Schéma explicatif du dispositif de l'article 199 undecies B du CGI dans le cas d'une EURL investissant dans une société translucide

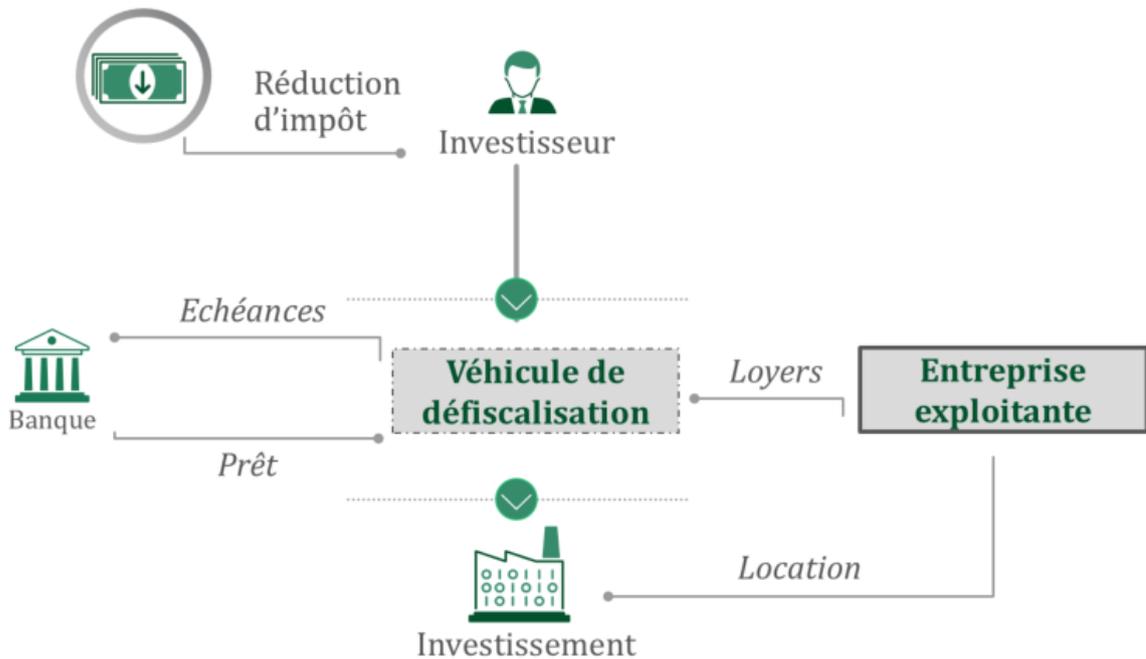


Source : Mission ; L'essentiel de la fiscalité en outre-mer, Antoine Malgoyre, 2022.

- ◆ **le cas spécifique du schéma locatif** (cf. figure 4) : 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 %.

Pour réaliser un investissement dans le cadre du dispositif de défiscalisation dit du « Girardin Industriel », un schéma locatif *via* une société de portage de type SNC (société en nom collectif) peut être créé. Celle-ci acquiert un matériel choisi par l'entreprise ultramarine et lui loue pendant une période minimale de cinq ans. Lors de la mise en place du financement, l'entreprise exploitante peut apporter une part du montant du matériel, un organisme financier concède un prêt à l'achat et le solde est apporté par la SNC qui rétrocède la quote-part des investisseurs fiscaux. Les loyers versés à la SNC par l'exploitant sont environ 30 % inférieurs à l'échéance d'emprunt du prêt qu'il aurait contracté s'il n'avait pas eu recours au dispositif dit du « Girardin Industriel ». Ces loyers servent à rembourser l'emprunt bancaire contracté par la SNC. Au terme des cinq années de location, avant qu'elle ne soit dissoute, la SNC cède le matériel à l'exploitant au taux de rétrocession préalablement fixé et l'opération d'investissement s'achève.

Figure 4 : Schéma explicatif du dispositif de l'article 199 undecies B du CGI dans le cas spécifique d'un schéma locatif



Source : Mission ; L'essentiel de la fiscalité en outre-mer, Antoine Malgoyre, 2022.

Les dispositions de l'article 199 undecies B du CGI s'appliquent aux investissements productifs neufs réalisés et exploités exclusivement dans les départements et collectivités d'outre-mer. S'agissant des activités de transport, les entreprises ou établissements de transport maritime et aérien sont considérés comme exerçant leur activité outre-mer lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- ◆ le siège et les installations nécessaires à la maintenance des navires ou avions doivent être situés outre-mer ;
- ◆ les investissements afférents aux activités de transports maritime et aérien doivent avoir pour objet exclusif un trafic local ou régional (au sens géographique) ; les départements et collectivités d'outre-mer doivent constituer le « nœud » des liaisons maritimes ou aériennes.

L'activité de transport terrestre doit être exercée exclusivement outre-mer.

1.2.1.2. Le taux de la réduction d'impôt varie de 38,25 % à 49,5 % en fonction du territoire et du secteur d'activité

Le montant de l'investissement productif est retraité des taxes et éventuelles subventions ou aides obtenues et abondé des frais de transport et d'installation afin de constituer la base fiscale. La base de la réduction est égale au montant des investissements, hors taxes et frais de toutes natures (dont les commissions). Les frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables sont toutefois compris dans la base éligible. Ainsi, la base fiscale est obtenue par la formule suivante :

- (+) prix d'achat de l'actif
- (-) taxes et frais de toutes natures
- (+) frais de transport d'installation et de mise en service
- (-) fraction de prix de revient financée par une aide publique
- (=) base amortissable.

Le taux de la réduction d'impôt est de 38,25 % à La Réunion, en Guadeloupe, en Martinique et de 45,9 % pour les investissements réalisés, en Guyane et à Mayotte. Des taux spécifiques de 45,9 % et 53,55 % respectivement s'appliquent pour les investissements réalisés, dans le secteur de la production d'énergie renouvelable. Le taux de la réduction d'impôt est porté à 45,9 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés réalisés à Saint-Martin, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

Le taux de la réduction d'impôt est porté à 53,55 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés dans les départements d'outre-mer. Le bénéfice de cette mesure est accordé à l'exploitant lorsqu'il prend en charge ces travaux.

Le taux de la réduction d'impôt était de 50 % jusqu'en mai 2011 puis de 45 % de juin à décembre 2011 et enfin à 38,5 % depuis la loi de finances pour 2012.

Annexe I

Un agrément préalable du ministre chargé du budget (cf. partie 1.4) est nécessaire pour :

- ◆ l'investissement dont le montant par programme d'investissement est supérieur à un million d'euros ;
- ◆ l'investissement dont le montant total par programme d'investissement est supérieur à 250 000 € lorsque l'investisseur ne participe pas à l'exploitation (au sens de CGI, article 156, I, 1° bis) ;
- ◆ l'investissement réalisé dans secteurs d'activité appelés « sensibles » et soumis à agrément dès le premier euro (transports, navigation de plaisance, agriculture, pêche maritime et aquaculture, industrie charbonnière et sidérurgie, construction navale, fibres synthétiques, industrie automobile) ou par des entreprises en difficulté.

1.2.1.3. Le cas du schéma intermédié représente l'essentiel du volume de Girardin industriel et prévoit une rétrocession de l'avantage fiscal à l'entreprise exploitante en outre-mer par l'investisseur

Lors d'un schéma intermédié, les conditions d'application relatives à l'investisseur, à l'investissement et à la société exploitante sont identiques à celles prémentionnées. Toutefois **les conditions relatives au véhicule de défiscalisation sont différentes :**

- ◆ il doit être une entreprise individuelle, société ou groupement non soumis à l'IS (ex : SNC le plus souvent) ;
- ◆ il doit réaliser l'investissement (en être propriétaire) ;
- ◆ il doit **rétrocéder 66 % de la réduction d'impôt à l'entreprise exploitante** sous forme de diminution du loyer et du prix de cession de l'investissement à l'entreprise exploitante (ce taux est ramené à 56 % pour l'investissement dont le montant par programme est inférieur à 300 000 €) ;
- ◆ il ne doit pas cesser son activité pendant 5 ans ;
- ◆ il doit être à jour des obligations fiscales et sociales ;
- ◆ il doit informer la collectivité d'outre-mer de certains éléments.

Conditions relatives au contrat de location : conclu pour une durée au moins égale à cinq ans (pour la durée normale d'utilisation si elle est inférieure) et revêtir un caractère commercial.

L'assiette et la limite, les conditions d'agrément sont les mêmes que pour le cas général.

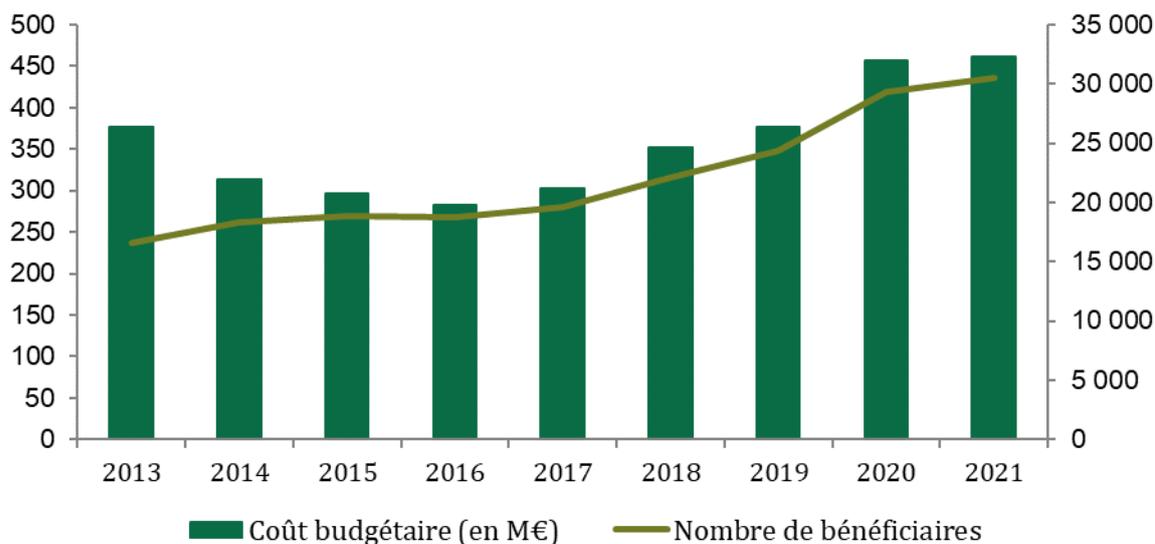
1.2.1.4. Le nombre de bénéficiaires du dispositif visé à l'article 199 undecies B du CGI est en hausse constante depuis 2013 tandis que son coût budgétaire progresse moins rapidement

Depuis 2013, le nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale a augmenté de 45 % entre 2013 et 2021 avec un taux de croissance moyen de 8 %. Le coût budgétaire a augmenté de 18 % depuis 2013, avec un taux de croissance moyen de 3 % (cf. graphique 2). L'augmentation du nombre de ménages ayant recours à cette réduction d'impôt explique donc en partie l'accroissement de la dépense fiscale.

Entre 2013 et 2016, la croissance du nombre de bénéficiaires est supérieure à celle du coût de la dépense fiscale, traduisant un élargissement du recours à la mesure. En parallèle, le coût par bénéficiaire s'élève à 22 649 € par bénéficiaire en 2013 contre 15 125 € en 2021 soit une diminution de 33 % sur la période.

Annexe I

Graphique 2 : Évolution du coût budgétaire associé à la dépense fiscale visée à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts entre 2013 et 2021 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2013 à 2022, Voies et moyens (tome 2).

1.2.2. Les articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI sont destinés aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés et son coût a diminué de 54 % depuis 2017 traduisant une baisse d'attractivité

1.2.2.1. Les articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI sont destinés à favoriser l'accumulation de capital par les entreprises

Le régime d'aide fiscale à l'investissement prévu à l'article 217 *undecies* du CGI et à l'article 217 *duodecies* du CGI permet aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés de déduire de leur résultat imposable le montant de certains investissements en outre-mer. Ces investissements peuvent être réalisés par l'intermédiaire de sociétés de portage soumises au régime des sociétés de personnes, comme des sociétés en nom collectif, qui mettent les actifs ainsi financés à la disposition de l'entreprise exploitante. Aux termes des dispositions de l'article 217 *undecies* du CGI, la société de portage doit rétrocéder à l'exploitant une part de « *l'avantage en impôt procuré par la déduction pratiquée au titre de l'investissement et par l'imputation du déficit provenant de la location du bien acquis et de la moins-value réalisée lors de la cession de ce bien ou des titres de la société bailleresse* ».

L'objectif de la mesure renseigné dans la notification du régime d'aide à la Commission européenne (cf. partie 1.1.2) consiste à compenser la rareté des crédits et le coût du capital pour les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer. L'exposé des motifs de la loi du 21 juillet 2003 indique un objectif plus large de soutien à l'économie, dont découle l'objectif implicite d'accumulation du capital.

Annexe I

Les dispositions de l'article 217 undecies du CGI permettent :

- ◆ d'une part, la déduction d'une dépense d'investissement qui, en droit commun, n'est pas déductible du résultat fiscal ;
- ◆ d'autre part, la constatation d'un déficit imputable et d'une moins-value déductible, qui constituent des avantages fiscaux également dérogatoires au droit commun : ce déficit et cette moins-value ne sont pas le résultat d'une gestion normale du bailleur mais découlent de dispositions législatives spéciales imposant à l'investisseur et au bailleur de rétrocéder une quote-part d'avantage fiscal sous la forme de moindres loyers et/ou de moindre prix de cession des biens ou titres de la société bailleuse.

Les investissements éligibles sont ceux définis à l'article 199 undecies B en matière de réduction d'impôt sur le revenu. Ainsi, tous les investissements productifs neufs réalisés par une entreprise exerçant une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale, à l'exception de certains secteurs explicitement énumérés (cf. partie 1.1.1).

Les dispositions de l'article 217 undecies du CGI ne prévoient pas la possibilité d'anticiper la dépréciation de la participation de l'investisseur par une provision¹⁴. Cette dernière ne peut pas non plus être déduite sur le fondement du 5° du 1 de l'article 39 du CGI puisqu'elle est destinée à faire face à une perte qui ne serait pas déductible du résultat fiscal en l'absence de dispositions législatives spéciales, cette perte ne découlant pas de conditions normales d'exploitation.

1.2.2.2. Le coût budgétaire et le nombre de bénéficiaires des aides visées à l'article 217 du CGI, hors logement social, connaissent une forte baisse depuis 2013

Le coût budgétaire de l'aide visée aux articles 217 undecies et duodecies est divisé par sept entre 2013 et 2021 : il s'élevait à 180 M€ contre 34 M€ en 2021. Néanmoins, le coût budgétaire augmente de 141 % entre 2019 et 2020 malgré une baisse du nombre de bénéficiaires de 11 % sur la période. Le nombre de bénéficiaires connaît une légère hausse de 6 % entre 2013 et 2014 puis diminue fortement pour atteindre 860 en 2021 contre 2 560 bénéficiaires en 2013.

Le mécanisme de déduction fiscale prévue à l'article 217 duodecies connaît une baisse d'attractivité du fait de la réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, baisse du taux qui entraîne une minoration de la rétrocession opérée au bénéfice de l'entité exploitante.

Le coût par bénéficiaire ne suit pas de tendance linéaire entre 2013 et 2021 avec une augmentation de 16 % entre 2017 et 2018 mais diminue sur toute la période de 70 313 € à 39 535 € soit une baisse de 44 %.

¹⁴ Conformément à la décision n° BOI-RES-IS-000093 publiée le 22 septembre 2021 au bulletin officiel des finances publiques (BOFiP).

Annexe I

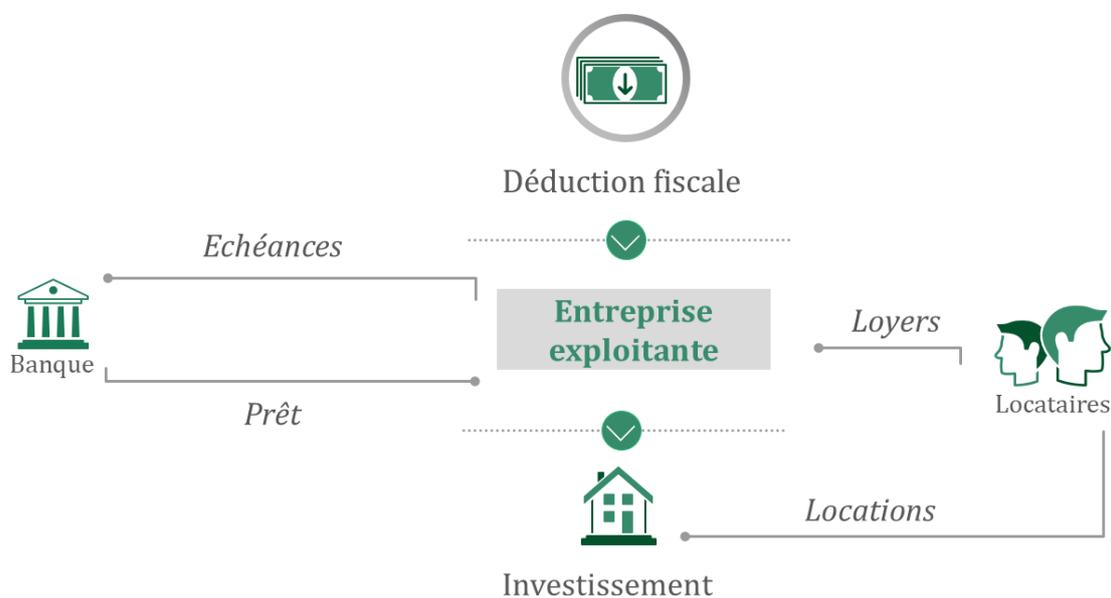
Graphique 3 : Évolution du coût budgétaire associé à la dépense fiscale visée aux articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du code général des impôts entre 2013 et 2021 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2013 à 2022, Voies et moyens (tome 2).

1.2.2.3. Le cas spécifique du logement intermédiaire prévoit un plafonnement des loyers et des revenus des locataires

Graphique 4 : Schéma explicatif du dispositif de l'article 217 *undecies* I du CGI dans le cas spécifique du logement



Source : Mission ; L'essentiel de la fiscalité en outre-mer, Antoine Malgoyre, 2022.

Des conditions d'application spécifiques encadrent l'utilisation du dispositif visé à l'article 217 *undecies* et *duodecies* pour les investissements dans le secteur du logement. Les conditions relatives à l'entreprise exploitante sont celles du cas général. Les conditions **relatives à l'investissement** sont exposées dans l'encadré 1 ci-dessus.

Les locataires doivent être des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds, d'après l'article 140 *nonies* du CGI. Ces plafonds sont fixés par décret et révisés chaque année conformément aux dispositions de l'article 46 AG *duodecies* du CGI.

La rédaction du 217 *undecies* du CGI prévoit que les programmes de logements doivent être achevés dans les deux ans de la date d'achèvement des fondations, ce qui induit une sélection a priori des projets éligibles. En effet, 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. Dès lors, les délais d'achèvement sont difficilement tenables pour les projets de logement complexes.

1.2.3. L'article 199 *undecies* A du CGI s'applique à cinq types d'investissements, principalement dans le secteur du logement, mais ne représente que 5 % du coût global du RAFIP en 2021

1.2.3.1. La réduction d'impôt s'applique au secteur du logement intermédiaire

L'article 199 *undecies* A du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables qui investissent dans le secteur du logement dans les DROM et COM. Cette mesure s'applique aux seules personnes physiques qui investissent dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé.

Sur la base de l'article 199 *undecies* A du CGI, la réduction d'impôt sur le revenu s'applique au prix de revient de l'acquisition, ou de la construction de logements outre-mer, au montant des travaux de rénovation de logements, ou au montant des souscriptions au capital de sociétés réalisant des logements ou des investissements productifs outre-mer. Le taux de réduction d'impôt varie (entre 18 % et 48 %) selon le type d'investissement et la localisation de celui-ci.

L'article 199 *undecies* A du CGI s'applique à cinq types d'investissement, principalement dans le secteur du logement, et dont le fait générateur est désormais compris entre le 31 décembre 2014 et le 31 décembre 2023.

Dans le secteur du logement, les investissements suivants sont concernés par l'aide fiscale prévue à l'article 199 *undecies* A du CGI :

- ◆ l'acquisition ou la construction d'un immeuble neuf affecté à l'habitation à titre principal du propriétaire ou du locataire (article 199 *undecies* A, 2-a et b, cf. partie 1.2.1) ;
- ◆ la souscription de parts ou actions de société dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs situés outre-mer qu'elles donnent en location-nue (2-c) ;
- ◆ la souscription au capital de SCPI ayant pour objet l'acquisition de logements neufs situés outre-mer qu'elles donnent en location nue (2-d) ;
- ◆ la réalisation de travaux de réhabilitation ainsi de travaux de confortation de logements achevés depuis plus de vingt ans contre le risque sismique ou cyclonique et affectés à l'habitation à titre principal du propriétaire ou du locataire (2-e).

Les immeubles doivent être situés en Guadeloupe, Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. **La localisation du logement doit être combinée avec la condition de domiciliation fiscale en France du contribuable au sens de l'article 4 B du CGI.**

Annexe I

Hors secteur du logement, les investissements suivants sont éligibles à la réduction fiscale :

- ◆ la souscription en numéraire au capital de sociétés de développement régional (SDR) et la souscription en numéraire au capital de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés effectuant des investissements productifs outre-mer dans certains secteurs d'activité (2 f) ;
- ◆ la souscription en numéraire au capital de sociétés de financement d'entreprises exerçant exclusivement leur activité outre-mer (SOFIOM -2 g).

Lorsque le montant des investissements mentionnés aux b, c, d, f et g du 2 est supérieur à deux millions d'euros, le bénéfice de la réduction d'impôt est conditionné à l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministre chargé du budget dans les conditions prévues au III de l'article 217 undecies (cf. partie 1.4).

Le CGI prévoit que la somme des réductions d'impôt sur le revenu pour investissement portant sur des travaux de réhabilitation ou de conformation contre le risque sismique et cyclonique de logements anciens (CGI, article 199 undecies A), pour investissement productif neuf « Girardin » (CGI, article 199 undecies B), et des reports de ces réductions d'impôt, dont l'imputation est admise pour un contribuable au titre d'une même année d'imposition, ne peut excéder un montant de 40 000 €¹⁵.

1.2.3.2. Le coût budgétaire et le nombre de bénéficiaires du dispositif prévu à l'article 199 undecies A ont été divisés par quatre depuis 2013

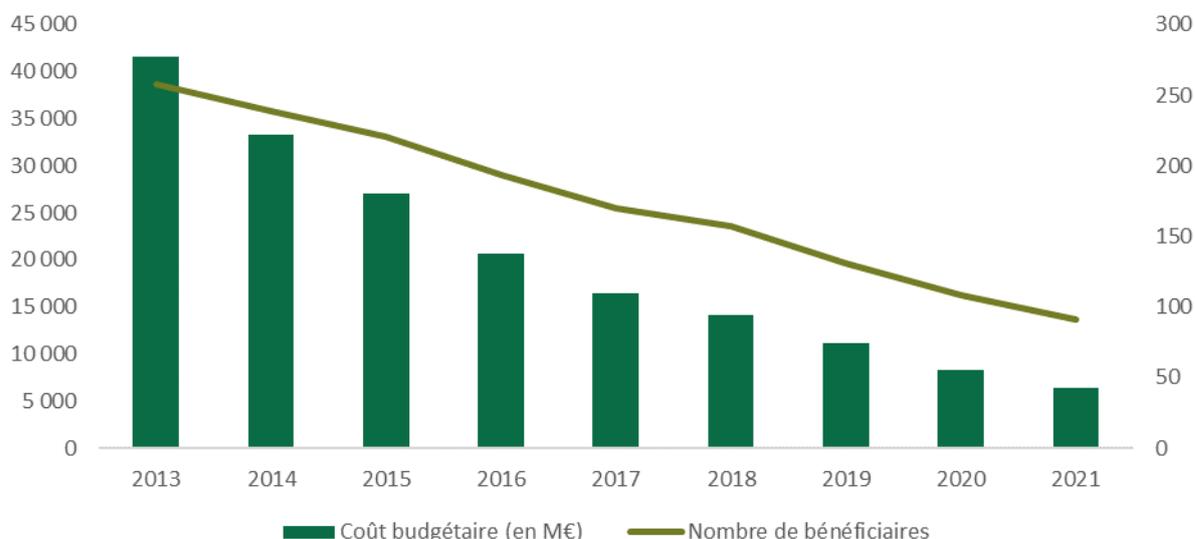
Le coût budgétaire de la réduction d'impôt prévu à l'article 199 undecies A est passé de 277 M€ en 2013 à 43 M€ en 2021 soit une diminution de 88 %. Cette baisse est progressive avec un taux de variation annuel de 21 % en moyenne (cf. graphique 4). La dépense fiscale de l'article 199 undecies A représente 4 % du coût global du RAFIP en 2022.

Le nombre de bénéficiaires connaît une baisse linéaire de 38 680 en 2013 à 13 680 soit une baisse moyenne de 12 % par an pour un volume de bénéficiaires divisé par près de trois sur l'ensemble de la période.

Le coût moyen par bénéficiaire est passé de 7 161 € en 2013 à 3 143 € en 2021.

¹⁵ CGI, article 199 undecies D.

Graphique 4 : Évolution du coût budgétaire associé à la dépense fiscale visée à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts entre 2013 et 2021 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2013 à 2022, Voies et moyens (tome 2).

1.2.4. L'article 244 quater Y du CGI constitue une réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et ne s'applique qu'aux COM et à la Nouvelle-Calédonie

L'article 244 quater Y du CGI constitue une réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements dans le secteur du logement intermédiaire. Il s'applique uniquement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises si les conditions suivantes sont réunies :

- ◆ les investissements sont mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location revêtant un caractère commercial et conclu pour une durée au moins égale à cinq ans ou pour la durée normale d'utilisation du bien loué si elle est inférieure ;
- ◆ les investissements sont exploités par l'entreprise locataire pour l'exercice d'une activité ne relevant pas de l'un des secteurs énumérés aux a à l du I de l'article 199 undecies B, à l'exception des activités mentionnées aux I ter et I quater du même article 199 undecies B.

La réduction d'impôt ne s'applique pas aux investissements portant sur :

- ◆ l'acquisition de véhicules de tourisme au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'entreprise locataire ;
- ◆ des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

Annexe I

La réduction d'impôt prévue au A du présent I s'applique également aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé. La réduction d'impôt prévue au A du présent I s'applique également aux investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial et réalisés dans des secteurs éligibles. Pour l'application du présent article, les références aux restaurants dont le dirigeant ou un salarié est titulaire du titre de maître-restaurateur défini à l'article L. 122-21 du code de la consommation, aux restaurants de tourisme classés et aux hôtels classés prévues au I de l'article 199 undecies B s'apprécient au regard de la réglementation propre à chaque collectivité d'outre-mer.

La réduction d'impôt prévue au A du présent I s'applique également aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna, lorsque les conditions suivantes sont réunies.

Pour les investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire :

- ◆ les logements sont donnés en location nue, dans les douze mois de leur achèvement ou de leur acquisition si elle est postérieure et pour une durée au moins égale à cinq ans, à une entreprise exploitée dans un territoire mentionné au premier alinéa du 1 du même A ;
- ◆ les logements sont donnés en sous-location nue ou meublée par l'entreprise mentionnée au a du présent 1° pour une durée au moins égale à cinq ans à des personnes physiques qui en font leur résidence principale ;
- ◆ le loyer et les ressources du locataire n'excèdent pas des plafonds fixés par décret ;
- ◆ une fraction, définie par décret, du prix de revient d'un ensemble d'investissements portés simultanément à la connaissance du ministre chargé du budget dans les conditions prévues au VI correspond à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation. Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'outre-mer fixe la nature des dépenses d'équipements concernées ;
- ◆ 80 % de l'avantage en impôt procuré par la réduction d'impôt pratiquée au titre de l'investissement et par l'imputation du déficit provenant de la location du bien acquis et de la moins-value réalisée lors de la cession de ce bien ou des titres de la société bailleuse sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien ;

La dépense fiscale article 244 quater Y du CGI est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 et ne dispose donc pas encore de suivi de son coût budgétaire. Néanmoins, la dépense n'a pas non plus fait l'objet de chiffrage préalable et de mesure de l'impact budgétaire *a priori* pour les finances publiques.

1.3. Le dispositif visé à l'article 244 quater W du code général des impôts, se traduit par un crédit d'impôt dont le coût pour les finances publiques a atteint 175 M€ en 2022

1.3.1. Le crédit d'impôt a été conçu dans l'objectif d'optimiser la part de la dépense fiscale attribuée aux exploitants

L'article 244 quater W du code général des impôts est une mesure de crédit d'impôt bénéficiant aux entreprises réalisant directement des investissements productifs. Elle a été introduite par la loi de finances pour 2014, qui prolonge le système d'aide fiscale à l'investissement dans certains secteurs et crée un mécanisme de crédit d'impôt, en plus du mécanisme de la réduction d'impôt. Le dispositif entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et prévoit deux mécanismes de crédit d'impôt au bénéfice non plus des investisseurs, mais des promoteurs de projets eux-mêmes (à savoir les entreprises) :

- ◆ le premier porte sur les investissements réalisés dans le secteur productif et s'applique obligatoirement aux entreprises porteuses de projet appartenant à un groupe dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros¹⁶. Les organismes de logements en bénéficient également pour l'acquisition d'immeubles à construire ou pour la construction de logements neufs à usage locatif.
- ◆ le second porte sur les investissements réalisés dans le secteur du logement par des organismes de logement social (article 244 quater X du CGI). Ce mécanisme est exclu du champ de la mission.

Le crédit d'impôt s'applique aux entreprises exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale relevant de l'article 34 du CGI¹⁷, qui peuvent en bénéficier à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer pour l'exercice d'une activité ne relevant pas de l'un des secteurs énumérés aux articles a à l du I de l'article 199 undecies B, à l'exception des activités mentionnées au I quater du même article 199 undecies B (cf. partie 1.1.1). Pour les investissements afférents aux navires de croisière mentionnés au I quater de l'article 199 undecies B, le crédit d'impôt s'applique sous réserve du respect des conditions prévues au même I quater. Pour les investissements réalisés dans le secteur du transport aérien ou maritime, le crédit d'impôt s'applique sous réserve du respect des conditions prévues au I bis de l'article 199 undecies B.

L'objectif du crédit d'impôt est d'optimiser la part de la dépense fiscale attribuée aux exploitants, en leur permettant de réaliser des investissements productifs pour leur propre compte. Contrairement au schéma locatif, ce dispositif évite donc le partage de l'avantage fiscal avec d'autres parties prenantes. Cependant, en contrepartie, l'entreprise est tenue de financer seule son investissement, soit par autofinancement, soit par des financements tiers : prêt bancaire ou apports des associés (l'ouverture du capital pouvant être un enjeu important pour des sociétés familiales).

¹⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2020, le crédit d'impôt devient la seule option possible pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 10 millions d'euros. Auparavant, le seuil était fixé à 20 millions d'euros, puis abaissé à 15 millions d'euros en 2019.

¹⁷ Sont considérés comme bénéfiques industriels et commerciaux, pour l'application de l'impôt sur le revenu, les bénéfices réalisés par des personnes physiques et provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale. Il en est de même, dans les mêmes conditions, des bénéfices réalisés par les concessionnaires de mines, par les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, par les titulaires de permis d'exploitation de mines et par les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles.

Annexe I

Le dispositif du crédit d'impôt cible, dans un premier temps, les entreprises d'outre-mer dont le chiffre d'affaires excède 20 millions d'euros ou dont l'effectif est supérieur à 50 salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le crédit d'impôt constitue la seule option disponible pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 10 millions d'euros (le seuil était fixé à 20 millions d'euros avait été réduit à 15 millions d'euros en 2019). Il prévoit que :

- ◆ l'entreprise doit autofinancer ses investissements avant de bénéficier du remboursement du crédit d'impôt en année N+1. Il existe toutefois une possibilité de préfinancement du crédit d'impôt par cession de la créance.
- ◆ **le taux de réduction d'impôt est de 35 % du montant de l'investissement pour les entreprises soumises à l'IS**, tandis qu'il s'élève à 38,25 % pour celles qui sont assujetties à l'IR, sauf pour les investissements réalisés en Guyane et à Mayotte, où le taux est porté à 45,9 %.

Les investissements productifs réalisés dans les secteurs définis dans l'article 199 *undecies* B, ainsi que les investissements réalisés dans le secteur du logement libre et intermédiaire, sont éligibles. Au niveau sectoriel, la loi permet d'exclure les véhicules de tourisme et les véhicules à usage multiple de type N1 (notamment les véhicules de type 4x4) qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'exploitant.

Le crédit d'impôt est également accordé aux entreprises qui exploitent dans un département d'outre-mer des investissements mis à leur disposition dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat ou d'un contrat de crédit-bail, sous réserve du respect des conditions suivantes :

- ◆ le contrat de location ou de crédit-bail est conclu avec un établissement de crédit ou une société de financement mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier, ou leurs filiales, avec une société dont le capital est détenu en partie par un établissement mentionné à l'article L. 518-2 du même code ou avec une société bailleresse appartenant au même groupe fiscal au sens de l'article 223 A du présent code que l'entreprise exploitante pour une durée au moins égale à cinq ans ou pour la durée normale d'utilisation du bien loué si elle est inférieure ;
- ◆ le contrat de location ou de crédit-bail revêt un caractère commercial ;
- ◆ l'entreprise locataire ou crédit-preneuse aurait pu bénéficier du crédit d'impôt prévu au 1 si elle avait acquis directement le bien.

Dans le cas des schémas d'investissement avec location de l'actif, les taux de rétrocession sont révisés à la hausse en faveur des locataires ultramarins :

- ◆ pour les investissements réalisés par des contribuables soumis à l'IR, le taux appliqué aux projets dont le montant est supérieur ou égal à 250 000 euros passe de 62,5 à 66 %. Pour les autres projets, le taux augmente de 52,63 à 56 %.
- ◆ pour les investissements réalisés dans le logement social (exclus du champ de la mission), le taux s'élève désormais à 70 % au lieu de 65 %.
- ◆ pour les investissements productifs et dans le secteur du logement qui sont réalisés par des entreprises assujetties à l'IS, le taux de 77 % remplace celui de 75 %.

Il convient de noter que tous les investissements ne sont pas éligibles au crédit d'impôt. La liste des investissements admissibles est identique à celle qui encadre la mesure de défiscalisation, et certains investissements sont expressément mentionnés dans l'article 244 quater W du CGI (par exemple, les travaux de rénovation d'hôtels ou de résidences de tourisme). De plus, à l'instar des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI, l'article 244 quater W du CGI exige que certains investissements soient préalablement approuvés par le ministère chargé du Budget (cf. partie 1.4) :

- ◆ l'investissement dont le montant total par programme d'investissement est supérieur à 1 000 000 € (CGI, article 21, *undecies*, II quater) ;

Annexe I

- ◆ l'investissement réalisé dans certains secteurs d'activité (agrément dès le 1^{er} euro) dits « sensibles » (les transports, 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).

En outre, depuis 2015, cette mesure est soumise au Règlement Général des Aides d'État (cf. partie 1.1.2) et ne peut donc bénéficier aux entreprises en difficulté. Elle se limite également aux investissements initiaux et exclut en principe les investissements de renouvellement. Enfin, un dispositif est prévu pour éviter le cumul des avantages fiscaux :

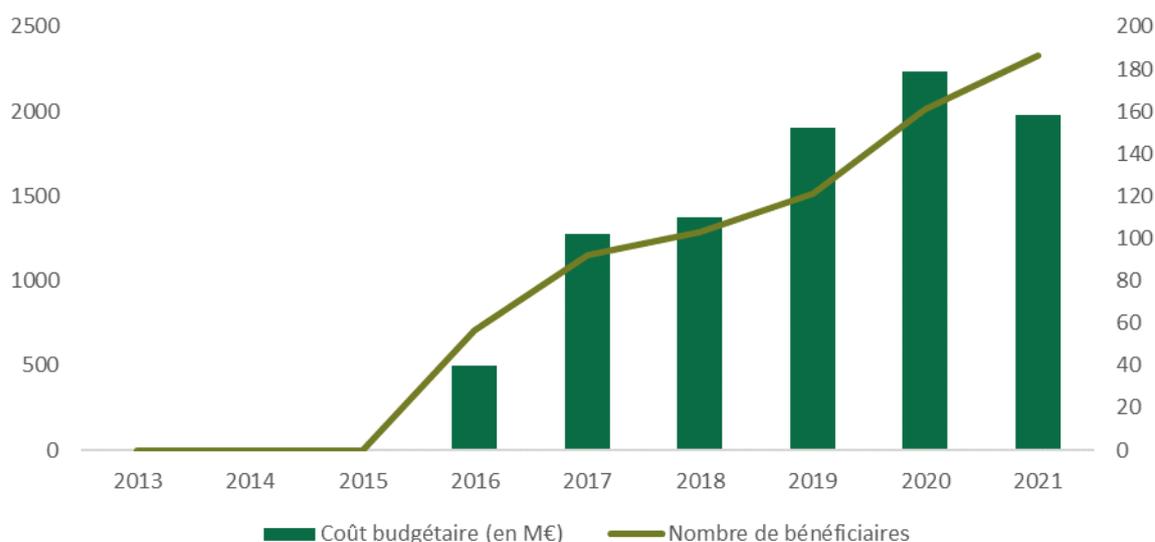
- ◆ le mécanisme du crédit d'impôt exclut, pour un même investissement, le bénéfice des dispositifs prévus aux articles 199 undecies B et 217 undecies (l'option pour le crédit d'impôt entraîne la renonciation à ces dispositifs), et ;
- ◆ lorsque l'investissement vise à remplacer un investissement ayant bénéficié des dispositifs définis aux articles 199 undecies B et 217 undecies, ou du crédit d'impôt, l'assiette du crédit d'impôt est réduite de la valeur réelle de l'investissement remplacé.

1.3.2. Le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt est en hausse constante depuis 2014 bien que son coût budgétaire se stabilise en 2021

Le dispositif du crédit d'impôt est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 avec pour objectif de se substituer progressivement à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI. Le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt a augmenté de 231 % de 2016 à 2021, en passant de 704 à 2 330 bénéficiaires sur la période (cf. graphique 5).

Le coût moyen par bénéficiaire est plus élevé que celui des différentes réductions d'impôt et en hausse de 19 % entre 2016 et 2021. Il s'élève à 56 818 € en 2016, année de l'entrée en vigueur du crédit d'impôt. Il connaît un pic à 100 264 € par bénéficiaire en 2019 puis diminue à 67 811 € en 2021. Si le nombre de bénéficiaires est en hausse continue depuis la création du crédit d'impôt, le coût budgétaire diminue de 12 % entre 2020 et 2021 ce qui peut néanmoins traduire un effet de la crise sanitaire en 2020.

Graphique 5 : Évolution du coût budgétaire associé à la dépense fiscale visée à l'article 244 quater W du code général des impôts entre 2013 et 2021 (en M€)



Source : Projets de loi de finances pour 2013 à 2022, Voies et moyens (tome 2).

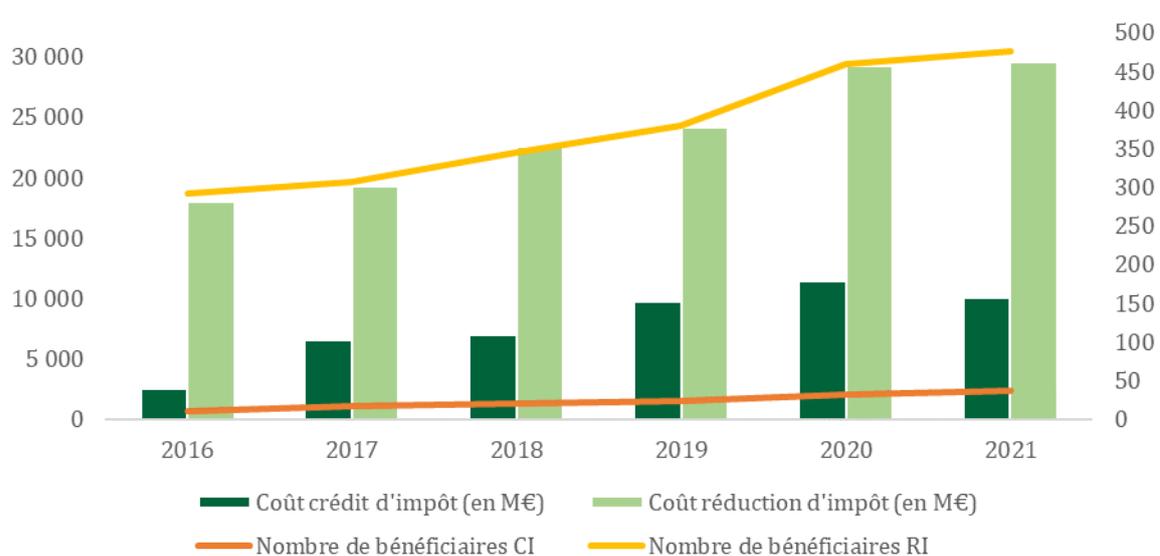
1.3.3. Le dispositif du crédit d'impôt permet une meilleure efficacité de la dépense publique mais peine à se généraliser

Si le schéma intermédié engendre une perte d'efficacité de la dépense publique à travers la rémunération du tiers investisseur et du monteur, le dispositif du crédit d'impôt permet à l'exploitant de recevoir directement des fonds de la part de l'État. Ainsi, le dispositif du crédit d'impôt permet une meilleure efficacité de la dépense à différents égards :

- ◆ les taux de réduction ou de déduction fiscales octroyées par le crédit d'impôt sont avantageux ;
- ◆ la disparition de l'intermédiaire et de l'investisseur dans le schéma de financement du programme d'investissement oriente la totalité de la dépense fiscale vers l'exploitant ultramarin. Néanmoins, il est courant que les exploitants soient accompagnés par des cabinets de défiscalisation qui proposent des prestations de conseil pour l'étude d'éligibilité, la demande d'agrément et la mise en place de l'opération ;
- ◆ les investissements réalisés peuvent donner lieu à la délivrance d'un agrément postérieurement à l'année du fait générateur, sans risque de prescription en fin d'exercice, contrairement aux investissements financés par le biais de la réduction d'impôt.

Il apparaît néanmoins que le nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt augmente moins rapidement que celui de la réduction d'impôt visée à l'article 199 undecies B, notamment entre 2019 et 2021 (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Evolution comparée du coût et du nombre de bénéficiaires de l'aide prévue au 199 undecies B et du crédit d'impôt entre 2016 et 2021



Source : Voies et moyens tome II, projet de loi de finances 2023.

1.4. L'agrément, octroyé par l'administration fiscale pour certains investissements est délivré, en moyenne, sous 101 jours en 2022

1.4.1. Les investissements issus de secteurs dits sensibles ou dont le montant dépasse le seuil prévu au CGI doivent faire l'objet d'un agrément

Le processus d'attribution de l'avantage fiscal à l'investissement en outre-mer se fait de plein droit ou est soumis à agrément lorsque le montant de l'investissement dépasse un seuil fixé par le CGI.

Une aide fiscale de plein droit est accordée automatiquement, sans nécessiter une procédure d'approbation préalable de la part de l'administration fiscale. Si les conditions requises pour bénéficier de l'aide sont remplies, le contribuable peut en bénéficier sans qu'il y ait un examen spécifique de son dossier par l'administration. En revanche, une aide fiscale soumise à agrément nécessite une approbation préalable de l'administration fiscale avant d'être accordée au contribuable. Le contribuable doit soumettre une demande d'agrément, généralement accompagnée d'un dossier justificatif, et l'administration fiscale examine cette demande pour décider si l'aide doit être accordée ou non. L'agrément est délivré sur la base de critères spécifiques définis par l'article 217 *undecies* III. – 1. du CGI, applicables à tous les agréments mis en œuvre en matière d'investissements outre-mer.

Afin d'exercer un contrôle sur les investissements effectués, les opérations qui dépassent un certain seuil, ou qui sont réalisées dans certains secteurs considérés comme sensibles doivent faire l'objet d'un agrément délivré par l'administration fiscale. À cette fin, une approbation est délivrée au niveau régional par la Direction régionale des finances publiques (DRFiP) pour les investissements de moins de 5 millions d'euros (10 millions d'euros depuis le 1^{er} février 2020), ou au niveau national par le Bureau des Agréments et Rescrits (BAGR), qui relève du ministre des comptes publics. Les agréments sont obligatoires :

- ◆ au premier euro dans certains secteurs sensibles (par exemple, la navigation de plaisance, l'agriculture, etc.). Cependant, lorsque l'investissement est exploité par une entreprise qui exerce son activité dans ce secteur depuis plus de deux ans, les projets sont dispensés d'approbation ;
- ◆ au premier euro dans le secteur des transports (à l'exception des taxis) ;
- ◆ pour les investissements d'un montant supérieur à 250 000 euros lorsque l'investisseur ne participe pas à l'exploitation (dans le cadre d'un schéma locatif) ;
- ◆ pour tous les investissements d'un montant supérieur à 1 million d'euros, réalisés notamment via les articles 217 *undecies* et 244 quater W.

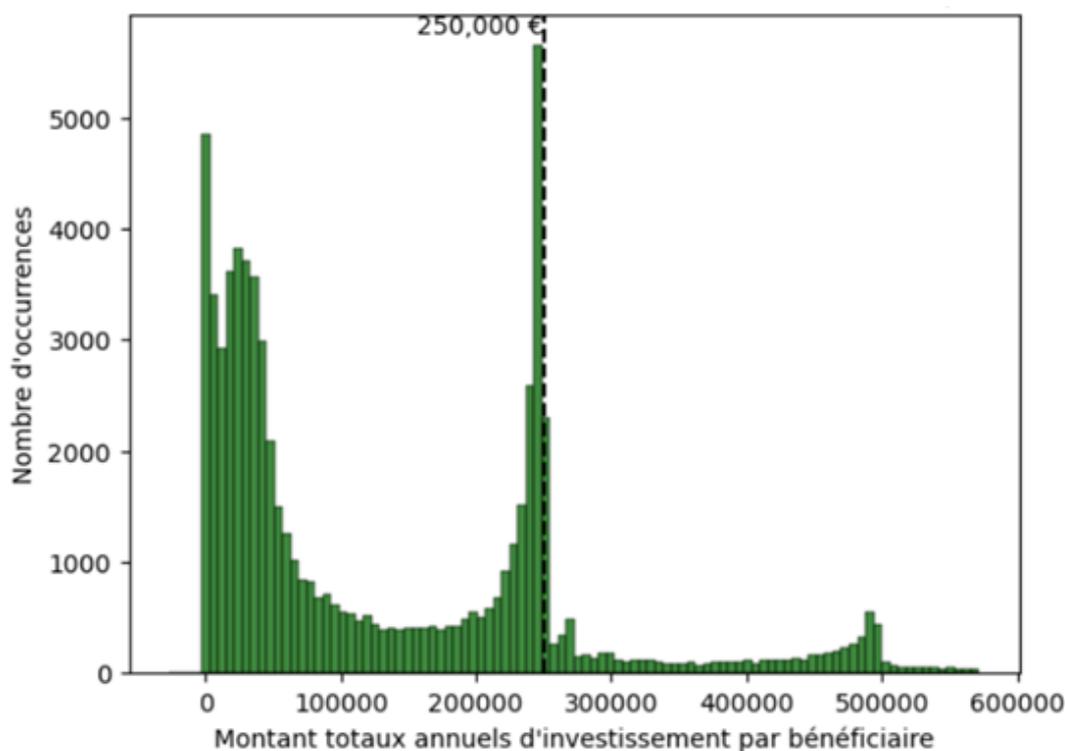
L'agrément est délivré lorsque le caractère préalable de la demande est respecté (comme pour toutes les procédures d'agrément, d'après l'article 1649 nonies du CGI) et lorsque l'investissement respecte les quatre critères prévus par le CGI. Ainsi, pour être approuvé, il est nécessaire que l'investissement :

1. présente un intérêt économique pour le département dans lequel il est réalisé ; il ne doit pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace contre l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent ;
2. poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois dans ce département ;
3. s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;
4. garantit la protection des investisseurs et des tiers.

L'agrément est délivré lorsque l'entreprise exploitante respecte ses obligations fiscales et sociales et s'engage à ce que puissent être vérifiées sur place les modalités de réalisation et d'exploitation de l'investissement aidé. En dehors de ces seuils, la réduction d'impôt s'applique automatiquement au contribuable-investisseur, sans contrôle préalable de l'administration fiscale.

Le seuil d'agrément a été abaissé à 250 000 € par la loi de finances de 2010 et n'a pas connu de modification depuis. L'effet de seuil produit par le montant de 250 000 € est illustré dans la distribution des montants totaux d'investissement annuels déclarés par les bénéficiaires. Il apparaît en effet que le pic des occurrences s'établit juste en deçà du montant de 250 000 € et montre que les SNC créées pour porter l'investissement sont fréquemment capitalisées entre 245 000 € et 249 000 €. Ce constat fait présumer de l'existence d'une stratégie d'optimisation fiscale visant à maximiser le montant de l'investissement total réalisé par chaque structure (cf. figure 5).

Figure 5 : Distribution des montants annuels cumulés d'investissement déclarés par les bénéficiaires dans le cadre du RAFIP sur la période 2009-2022



Source : Données DGFIP/DNEF ; pôle sciences des données de l'IGF.

La part de la dépense annuelle du RAFIP soumise à agrément s'élève à 47 % en moyenne entre 2017 et 2022 (cf. tableau 2). La proportion d'aide soumise à agrément en coût budgétaire varie de 86 % en 2017 à 20 % en 2022 et est très sensible à l'achat de moyens de transports, notamment aériens et maritimes.

Néanmoins, la mission constate que la part de la dépense soumise à agrément suit une tendance baissière depuis 2017, qui peut s'expliquer par la figure 5 et une volonté plus générale de privilégier le plein droit à l'agrément (cf. annexe III).

Annexe I

Tableau 2 : Part de la dépense soumise à agrément entre 2017 et 2022 (en millions d'euros)

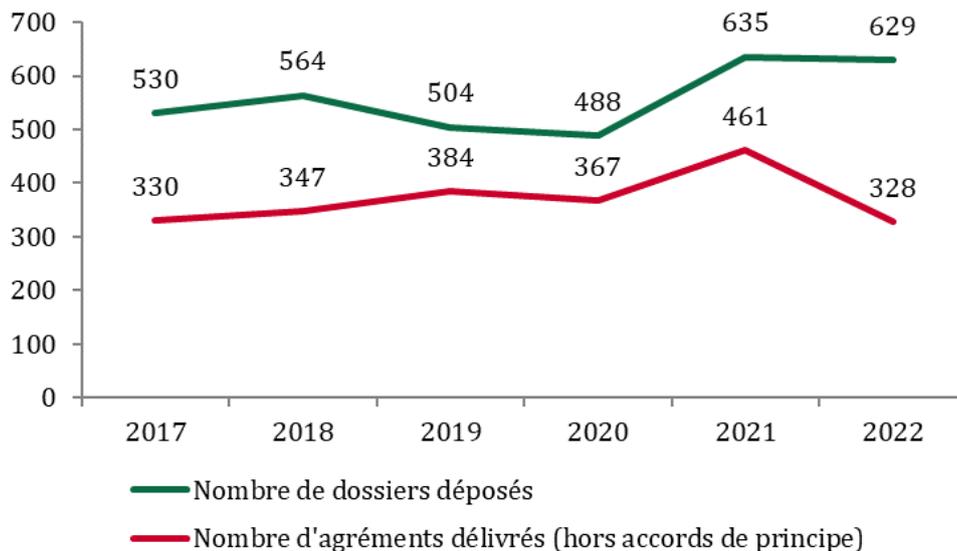
Année	Coût global du RAFIP	Coût des agréments octroyés	Part de l'agrément (en %)
2017	577	494	86 %
2018	623	263	42 %
2019	654	359	55 %
2020	814	280	34 %
2021	697	337	48 %
2022	827	167	20 %
Total	4 192	1 901	45 %

Source : Données DGFIP (base Agrume)/DNEF ; pôle sciences des données de l'IGF ; Voies et moyens tome II.

1.4.2. Les demandes d'agrément ont augmenté de 19 % depuis 2017

En 2022, 629 demandes d'agrément ont été déposées tous territoires confondus, ce qui constitue une hausse de 19 % par rapport à 2017 (cf. graphique 7). Le nombre d'agréments délivrés est stable sur la période avec 330 agréments octroyés en 2017 contre 328 en 2022. L'octroi d'agréments favorables connaît néanmoins un pic en 2021 avec 461 agréments délivrés.

Graphique 7 : Evolution du nombre de demandes d'agrément depuis 2017



Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

Les demandes d'agréments entre 2017 et 2022 se fondent très majoritairement sur les articles 244 quater W du CGI, le crédit d'impôt, et la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI pour respectivement 1 288 et 1 003 dossiers sur toute la période. Les demandes d'agrément fondés sur l'article 217 undecies du CGI s'élevaient à 28 en 2017 contre 3 en 2022, ce qui traduit la moindre attractivité du dispositif.

Annexe I

Tableau 3 : Aide fiscale sollicitée par demande d'agrément 2017-2022 tous territoires confondus

Article du CGI	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Art. 244 quater W du CGI	162	197	223	218	283	205	1 288
Art. 199 undecies B du CGI	194	191	160	159	172	127	1 003
Art. 217 undecies du CGI	28	9	14	4	7	3	65
Art. 244 quater Y du CGI	0	0	1	2	0	0	3
Total	384	397	398	383	462	335	2 359

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

Entre 2017 et 2022, tous territoires confondus, le secteur des transports a bénéficié de 39,1 % du coût budgétaire global des agréments octroyés entre 2017 et 2022, essentiellement imputable aux achats de moyens de transport aérien. L'industrie est le deuxième secteur bénéficiaire avec 12,9 % du coût global (cf. tableau 4). La part du logement intermédiaire dans la dépense issue de l'octroi d'agréments favorables est en hausse : elle s'élèverait à 1,6 % en 2017 et s'établit désormais à 44,1 % en 2022, ce qui reflète la croissance du segment des meublés de tourisme (cf. parties 3.3 et 3.4).

Tableau 4 : Secteurs d'activité bénéficiaires du coût budgétaire global de l'agrément entre 2017 et 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports	50,4 %	30,0 %	33,9 %	30,5 %	51,7 %	16,3 %	39,1 %
Industrie	9,1 %	17,1 %	11,0 %	22,7 %	12,9 %	6,5 %	12,9 %
Logement intermédiaire	1,6 %	1,9 %	7,4 %	8,5 %	16,1 %	44,1 %	9,9 %
Energies renouvelables	4,2 %	4,8 %	19,3 %	2,0 %	0,3 %	0,0 %	5,6 %
Hôtellerie rénovation	3,8 %	14,5 %	6,4 %	2,8 %	1,1 %	0,6 %	4,9 %
Télécommunications	10,4 %	3,8 %	1,1 %	4,7 %	1,5 %	0,0 %	4,5 %
Hôtellerie construction	6,6 %	5,0 %	2,5 %	6,0 %	1,5 %	3,1 %	4,3 %
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	1,7 %	1,3 %	4,0 %	4,7 %	4,8 %	8,3 %	3,6 %
Tourisme (y compris location de véhicules)	1,3 %	1,5 %	2,9 %	2,2 %	2,4 %	8,3 %	2,5 %
Bâtiment et travaux publics	1,3 %	2,3 %	2,3 %	3,9 %	2,8 %	3,9 %	2,5 %
Plaisance (bateaux de plaisance)	1,7 %	2,6 %	2,4 %	1,3 %	2,1 %	6,2 %	2,3 %
Concession services publics	0,8 %	8,1 %	1,2 %	2,1 %	0,1 %	0,1 %	1,9 %
Manutention portuaire	1,7 %	3,7 %	0,2 %	2,1 %	0,6 %	0,5 %	1,5 %
Transformation et fabrication de produits agricoles	1,6 %	2,0 %	0,9 %	2,8 %	0,4 %	0,3 %	1,4 %
Agriculture	0,6 %	0,8 %	1,2 %	1,3 %	1,6 %	1,9 %	1,1 %
Audiovisuel	1,7 %	0,0 %	2,1 %	1,2 %	0,0 %	0,0 %	1,0 %
Pêche	1,3 %	0,7 %	1,2 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,8 %

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

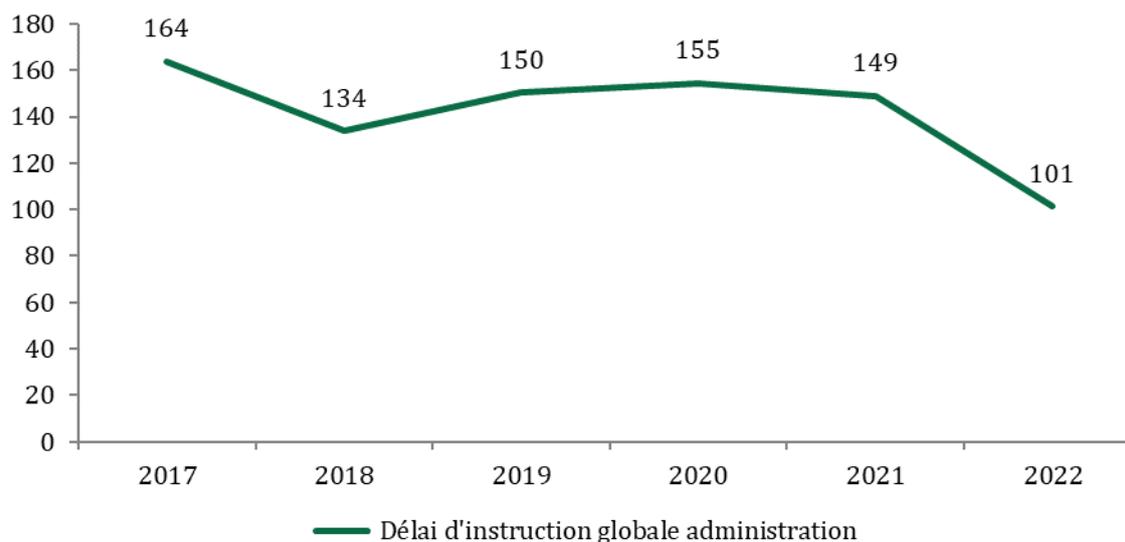
1.4.3. L'analyse des délais d'instruction de l'agrément traduit une amélioration depuis 2019 avec un délai moyen à 101 jours en 2022 contre 164 jours en 2017

L'agrément est instruit en administration ou par les services déconcentrés en DROM si le montant d'investissement est en-deçà de cinq millions d'euros dans un délai de respectivement deux ou trois mois après dépôt du dossier. Par délégation, en dessous d'un seuil de cinq millions d'euros, il est prévu que la décision d'agrément soit prise par le directeur régional des finances publiques après avis du préfet de région¹⁸. L'agrément est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande d'agrément. Ce délai est ramené à deux mois lorsque la décision est prise et notifiée par l'autorité compétente de l'Etat dans les DROM.

Bien que le CGI prévoie un délai d'instruction de deux ou trois mois en fonction de l'autorité instructrice, celui-ci peut être interrompu par l'envoi d'une demande de renseignements par l'administration fiscale. Un nouveau délai de trois mois s'applique à la réception des éléments de réponse. Ainsi, dans les faits, le délai entre le dépôt du dossier initial et la décision de l'administration fiscale est généralement bien supérieur à 3 mois.

Le délai moyen d'instruction de l'agrément par l'administration, mesuré par le bureau des agréments, a diminué de 39 % entre 2017 et 2022 en passant de 164 à 101 jours (cf. graphique 8), ce qui illustre les efforts réalisés par les autorités instructrices de l'agrément.

Graphique 8 : Délai moyen d'instruction de l'agrément par l'administration (en jours)



Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

¹⁸ Article 170 undecies du CGI et B.O.I.

Annexe I

Le délai d’instruction constitue un sujet de préoccupation majeur des organisations patronales locales, chambres consulaires et cabinets de défiscalisation pour les projets soumis à agrément. En effet, une entreprise qui réalise un investissement a besoin de visibilité sur les sources de financement disponibles. Or, à défaut de connaître la position de son financeur (ici l’État à travers l’aide fiscale), l’entreprise ne peut pas se projeter et s’engager sur son modèle économique, voire initier son projet d’autant qu’elle ne peut préjuger de la nature de la décision qui sera rendue. Par ailleurs, dès l’origine, l’entreprise peut devoir engager des fonds et affecter des moyens humains pour l’élaboration de son projet. Pour une opération soumise à agrément, il a été observé par la mission économique du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, qu’une entreprise devait apporter sur fonds propres un montant d’environ 5 % de l’investissement afin d’obtenir les pièces et autorisations nécessaires au dépôt de la demande (étude d’impact, de faisabilité, avant-projet sommaire, avant-projet détaillé, architecte, DPGF, AMT, études juridiques et financières). Pour un investissement de 10 M€, c’est ainsi 500 000 € qui seraient susceptibles d’être investis sur fonds propres avant le dépôt du dossier. Or, ces apports ne seront rentabilisés qu’après la mise en service de l’investissement, soit plusieurs années plus tard. Ainsi, plus les délais d’instruction des demandes sont longs, plus l’entrepreneur considérera le rendement sur fonds propres investis insuffisant pour initier son projet.

Les délais d’agrément varient selon le territoire et l’autorité instructrice. Les délais d’instruction moyens sont en amélioration dans tous les territoires ultramarins entre 2017 et 2022 à l’exception de la Guyane où le délai est passé de 100 à 111 jours en moyenne sur la période (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Délai moyen d’instruction de l’agrément par territoire

Territoire	2017	2018	2019	2020	2021	2022
971 - Guadeloupe	147	134	171	140	122	121
988 - Nouvelle-Calédonie	213	164	222	169	131	120
973 - Guyane	100	85	118	122	127	111
974 - Réunion	182	155	197	214	237	106
987 - Polynésie Française	276	295	265	240	200	102
976 - Mayotte	107	173	51	137	166	96
972 - Martinique	149	86	90	114	91	74
971a - Saint-Martin	387	0	230	0	275	0
971b - Saint-Barthélemy	331	0	99	0	0	0
975 - Saint-Pierre-et-Miquelon	291	356	44	0	0	0
Moyenne tous territoires	156	134	150	154	149	102

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

1.4.4. L'agrément est instruit de manière différenciée par les services déconcentrés de l'État en outre-mer

Les services déconcentrés de l'État, chargés d'émettre un avis pour le préfet ensuite transmis au DRFiP ou à l'administration centrale, éprouvent une difficulté à instruire les demandes d'agrément et formuler des avis en opportunité sur la pertinence des dossiers. Si les services rencontrés en Martinique sont en phase de construction d'une doctrine d'analyse sectorielle des demandes, la plupart des préfectures et services déconcentrés ne disposent pas des moyens suffisants pour réaliser ces investigations alors même qu'elles peuvent constater des difficultés de communication avec les monteurs en défiscalisation ou les services de l'administration fiscale.

La direction de la légalité et des affaires locales de la préfecture de Martinique a conçu une doctrine et différentes grilles d'analyse sectorielles afin de motiver les avis en opportunité formulés par les services instructeurs au sein de la préfecture.

Par exemple, une grille d'évaluation spécifique a été conçue pour vérifier la conformité d'une opération d'hébergement touristiques aux critères d'attribution définis au 1 de l'article 217 undecies du code général des impôts sont examinés :

- ◆ l'investissement présente un intérêt économique pour le département ;
- ◆ l'investissement poursuit comme l'un de ses buts principaux la création ou le maintien d'emplois ;
- ◆ les emplois déclarés sont nécessaires à l'exploitation du projet, externalisables ou externalisés ;
- ◆ la pérennité des emplois est garantie au regard de la rentabilisation de l'investissement ;
- ◆ l'absence d'investissement et de l'aide fiscale engendrent une perte directe d'emplois ;
- ◆ l'investissement tient compte des ratios moyens en termes d'hébergement touristique ;
- ◆ l'investissement s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable ;
- ◆ l'investissement garantit la protection des investisseurs et des tiers ;
- ◆ l'investissement porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constitue une menace contre l'ordre public ou laisse présumer l'existence de blanchiment d'argent ;
- ◆ les bénéficiaires directs ou indirects disposent des autorisations administratives préalables ;
- ◆ les bénéficiaires directs ou indirects de l'aide sont à jour de leurs obligations fiscales et sociales ;
- ◆ le bénéficiaire s'engage à ce que puissent être vérifié sur place les modalités de réalisation et d'exploitation des investissements aidés.

Encadré 2 : Analyse sectorielle et difficultés du secteur du transport routier en Martinique pour les demandes d'agrément

Le secteur du transport routier de marchandises en Martinique comprend environ 550 entreprises et représente une part importante de l'économie locale et des emplois directs et indirects. Ce secteur regroupe une grande diversité d'activités et de matériels. S'agissant d'un secteur réglementé, il est suivi via l'outil réglementaire qu'est le registre des transporteurs géré par la DEAL.

Sur un marché fort restreint et aux contours circonscrits comme celui de la Martinique, des clés de lecture pertinentes s'avèrent indispensable pour qualifier la situation socio-économique de secteur, et contribuer à sa régulation. En particulier, une vigilance accrue s'impose quant aux conditions d'octroi de l'agrément fiscal à l'investissement productif au titre de l'article 27 undecies du code général des impôts qui ne doit nécessairement plus se fonder sur les seules exigences réglementaires, mais désormais interroger sa contribution au développement économique du territoire.

Annexe I

Les principales difficultés rencontrées par le secteur ont été identifiées par la DEAL :

- ◆ la surcapacité de l'offre : née de l'application du décret du 30 août 1999 qui a mis un terme au contingentement des licences, et alimentée par le recul conséquent de l'activité du BTP, alors que le volume de l'offre est resté constant ;
- ◆ **un marché insulaire aux possibilités de report très limitées ;**
- ◆ **une atomisation générale du secteur et une dépendance aux chargeurs, faisant obstacle à sa régulation et son organisation** : $\frac{3}{4}$ des entreprises de transport routier de marchandises sont universelles et n'exploitent qu'un véhicule ;
- ◆ **des problèmes tarifaires** : le segment du transport de matériaux de carrière en particulier se caractérise généralement par une formation atypique des prix à l'initiative des clients chargeurs et non des transporteurs ;
- ◆ **des problèmes sociaux alimentant le maintien prolongé des acteurs dans la profession.**

Dans ce contexte, il est estimé que l'entrée de nouveaux opérateurs sur le secteur, et en particulier sur les segments liés au BTP, ne doit plus être automatique. L'action publique doit pouvoir contribuer à la régulation du secteur. L'agrément fiscal doit alors pouvoir être utilisé comme un levier de l'assainissement du secteur.

Sur le plan réglementaire, il est prévu de s'assurer que l'opérateur satisfait aux quatre conditions d'accès à la profession de transporteur public routier de marchandises :

- ◆ l'honorabilité professionnelle : Cette condition vise à garantir l'intégrité du professionnel. Elle concerne notamment le gérant et le gestionnaire de transport. Ces derniers ne doivent pas faire l'objet de condamnations pour des délits pouvant faire obstacle à l'exercice de l'activité de transport routier de marchandises ;
- ◆ la capacité professionnelle : Cette condition se caractérise par le fait pour le gestionnaire de transport de l'entreprise qui peut en être le gérant, d'être titulaire d'une attestation de capacité professionnelle en relation avec la nature de l'activité exercée ;
- ◆ la capacité financière : cette condition se caractérise par le fait pour l'entreprise de disposer d'un montant de capitaux propres à son bilan, permettant l'exploitation du nombre de véhicules nécessaires à l'activité ;
- ◆ la condition d'établissement : l'entreprise doit déclarer des locaux ou sont conservés ses documents administratifs et d'un parc ou sont entreposés ses véhicules.

Source : Note du service Transports Mobilité Sécurité de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement Martinique (non datée).

Le contrôle agrémentaire peut enfin constituer un filtre en amont sur les dossiers moins solides, d'après les différents services déconcentrés interrogés. En effet, le dépôt d'un dossier d'agrément nécessite de l'ingénierie administrative et financière pour constituer le dossier, fournir les pièces et mener les éventuels échanges avec l'administration fiscale. Si ce filtre permet de garantir une relative qualité des dossiers d'agrément, il constitue également un obstacle d'accessibilité pour les très petits ou petites entreprises, qui n'ont pas les moyens ou l'accès aux intermédiaires.

2. Analyses quantitatives par territoire

2.1. L'insuffisante collecte de données en gestion limite la capacité de pilotage des aides fiscales et les possibilités d'évaluation fine, en particulier concernant la défiscalisation de plein droit

2.1.1. Le manque de fiabilité des formulaires 2083 entraîne une difficulté d'exploitation et donc d'évaluation des aides fiscales

Les contribuables qui investissent dans les DOM ou collectivités d'outre-mer, dans le cadre des dispositifs prévus aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies et duodecies, 244 quater W ou 244 quater Y du CGI, doivent déposer le formulaire n°2083-SD. Le formulaire n°2083-M est souscrit par les entreprises qui obtiennent pour autrui les avantages fiscaux prévus aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W ou 2 quater Y du CGI.

À date de la mission, aucun état comptable ou statistique (tel que ceux tenus par l'IEDOM ou l'Insee) ne permet d'isoler les flux de capitaux vers les DROM et COM permis par la défiscalisation, ni le coût budgétaire de l'aide à l'investissement par territoire ou encore les natures d'actifs financés.

Il ressort de l'exploitation des données issues des formulaires n° 2083 par la mission deux difficultés majeures :

- ◆ **la faible fiabilité des données issues de formulaires**, généralement mal renseignées (par exemple : nature de l'investissement, éventuelles indications relatives à l'intermédiaires, caractéristiques du bien acquis) ;
- ◆ **le caractère déclaratif du formulaire 2083-SD** qui fait obstacle à l'exhaustivité des données, une part très significative des dépenses fiscales en valeur (cf. partie 2.1.1.2) n'apparaissant pas dans l'extraction des données issues de la 2083.

L'absence de fiabilité entraîne une difficulté d'exploitation et donc d'évaluation des aides fiscales à l'investissement.

2.1.1.1. Le formulaire 2083 fait l'objet d'un groupe de travail réunissant la DGFIP et la DGOM depuis avril 2022

Un groupe de travail entre la Direction générale des outre-mer (DGOM) et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a été institué en 2022 à la suite d'une lettre de mission datée du 27 avril 2022. Ce groupe de travail poursuivait trois objectifs :

- ◆ améliorer la connaissance des données relatives aux aides fiscales à l'investissement ;
- ◆ identifier les schémas de fraude et cibler les contrôles en conséquences ;
- ◆ identifier les pistes d'amélioration de l'instruction des agréments.

Annexe I

Il apparaît, au regard des premières réflexions menées par la DGFIP et la DGOM, que :

- ◆ les données sont peu fiables et incomplètes et donc difficilement exploitables par les services de l'État ;
- ◆ les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie y ont désormais accès depuis 2021 mais tel n'est pas le cas des préfets des DROM, lesquels ont pourtant fait connaître leur intérêt pour ces données ;
- ◆ les demandes d'agrément, qui doivent être doublées d'un formulaire 2083, font état de réflexions paramétriques que l'on retrouve d'ailleurs dans les éléments communiqués à l'État dans le cadre du CIOM (par exemple : la déconcentration de l'agrément dans les COM), sans réflexion structurelle sur les critères d'octroi.

2.1.1.2. La base de données 2083 ne couvre qu'environ deux tiers du montant réel dépensé par l'État en matière d'aides fiscales à l'investissement outre-mer

La base de données finale ne couvre qu'environ 71 % du montant réel de l'aide dépensée par l'État en 2022. Le formulaire 2083 est déclaratif et pas toujours bien renseigné :

- ◆ certains acteurs, au lieu de remplir une version par année, remplissent une version par programme d'investissement ou encore une version par immobilisation dans un projet d'investissement ;
- ◆ certains acteurs indiquent le code APE de la société en nom collectif (SNC) plutôt que celui de l'entreprise exploitante ;
- ◆ certaines variables sont complétées partiellement.

En outre, malgré une amélioration continue depuis 2011, l'exactitude de la base de données 2083-SD est encore partielle. Entre 2011 et 2016, son taux de couverture (mesuré par le rapport entre la dépense fiscale recensée dans la base, et le coût réel de la dépense fiscale pour le budget de l'État) est ainsi passé de 30 % à 62 %¹⁹. L'actualisation du taux de couverture montre des écarts très significatifs entre la base de données de formulaires n° 2083 et le coût budgétaire du RAFIP affiché en projet de loi de finances (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Taux de couverture de la base 2083 (en millions d'euros)

Année	Base 2083 brute-investissement	Base 2083 brute-dépense	Base 2083 retraitée-investissement	Base 2083 retraitée-dépense	Coût PLF	Taux de couverture base 2083 retraitée
2017	2 013	701	1 603	727	577	126 %
2018	2 325	973	1 120	518	623	83 %
2019	2 247	784	2 156	982	654	150 %
2020	2 468	855	1 963	937	814	115 %
2021	2 279	926	2 065	967	697	139 %
2022	1 975	797	1 273	586	827	71 %
Total	13 307	5 036	10 180	4 717	4 192	113 %

Source : Données DGFIP ; analyses et retraitements mission ; Voies et moyens tome II.

¹⁹ Ibid.

Le coût budgétaire du RAFIP reconstitué à l'appui des formulaires 2083 est éloigné du coût affiché en loi de finances de plus de 500 M€. Le taux de couverture peu satisfaisant (cf. tableau 6) s'explique par la nature du formulaire 2083 qui n'est pas une déclaration fiscale. Il ne déclenche en lui-même ni imposition ni octroi d'un avantage fiscal). Ainsi, il est possible que cette obligation déclarative soit diversement appliquée, voire que certains opérateurs oublient volontairement ou involontairement de s'acquitter de cette obligation déclarative). Cela pourrait ainsi expliquer l'écart entre la totalité des avantages déclarés en 2083 au titre d'une année donnée et le total des avantages fiscaux qui se rapportent à cette année.

2.1.1.3. Les données sont complétées de manière inégale et parfois inexacte

L'extraction des données du formulaire n° 2083 sous format tableur (Excel) comporte 87 colonnes, dont les champs sont souvent vides ou mal renseignés (cf. partie 2.2.). L'absence de données dans plusieurs champs ne permet pas de vérifier l'éligibilité de l'investissement au RAFIP. Par exemple, une opération de plein droit dont le secteur est « Autres » et qui ne comporte pas de mention correspondant à la caractéristique du bien ne comporte aucune information permettant d'établir la conformité de l'investissement au RAFIP.

Tableau 7 : Disponibilité des variables demandées dans le formulaire 2083

Variable	Contenu	Disponibilité
Nature de l'investissement	Secteur d'activité	Partielle
Caractéristique du bien	Description du bien acquis	Très partielle
Catégorie juridique de l'investisseur	Forme juridique de l'entreprise	Complète
Lieu d'exploitation	Commune de livraison de l'investissement	Partielle
Montant de l'investissement	Prix HT de l'investissement	Complète
Base déductible	Prix HT de l'investissement amputé des subventions perçues pour le même projet	Partielle
Localisation de l'investissement	Commune où l'investissement est exploité	Partielle
Article du CGI	Dispositif du régime mobilisé pour le projet d'investissement	Complète
Taux de réduction d'impôt	S'applique sur la base déductible pour déterminer l'avantage fiscal en valeur	Complète
Taux de rétrocession	Part de l'avantage fiscal rétrocédé à l'exploitant lorsque l'investissement est réalisé selon le schéma locatif	Partielle

Source : Extraction des formulaires 2083, DNEF ; mission.

De surcroît, en raison des régularisations et reports qui sont effectués chaque année à travers le formulaire 2083-SD, des montants extrêmement réduits, voire négatifs, sont ainsi présents dans la base, sans mention du projet d'investissement auxquels ils font référence.

Par exemple, l'analyse des taux de rétrocession des monteurs dans le cadre d'un schéma indirect du dispositif prévu à l'article 199 undecies B du CGI, illustre des données très incomplètes avec 20 % de champs vides dans l'extraction des formulaires 2083 et une part significative de champs aberrants, étant en-dessous des minima prévus par le CGI ou à 100 %.

2.1.2. Le formulaire 2023 appelle des modifications structurelles afin de fiabiliser son contenu et son exploitation à des fins d'évaluation

2.1.2.1. Un identifiant projet permettrait de mieux repérer les investissements scindés et faciliterait leur suivi dans le temps

Une entrée de la base de données restituant l'ensemble des formulaires 2083 peut correspondre à un sous-total d'un projet plus important. Ainsi, il existe certaines situations où l'aide accordée est supérieure au prix HT de l'investissement. Or, le formulaire détaille (en III) pour chaque investissement réalisé (la notice précise qu'il faut reporter les codes du II en III) le montant d'aide accordée.

2.1.2.2. Le caractère obligatoire du formulaire 2083 doit être renforcé afin de fiabiliser la collecte de données et le pilotage des aides

Si l'obligation déclarative du formulaire 2083 n'est pas respectée, l'investisseur bénéficiaire du régime doit s'acquitter d'une amende de 1 500 euros (art. 1729 B du CGI).

Afin de renforcer la qualité des informations renseignées dans le formulaire, il serait pertinent de préciser et renforcer leur caractère obligatoire. Le formulaire 2083M précise que : « Le défaut de formulaire entraîne le paiement de l'amende prévue à l'article 1740-00 AB du CGI ». Or cette mention n'apparaît pas dans le formulaire 2083, ce qui aurait, a minima, un effet dissuasif.

La mission s'interroge plus globalement sur l'application de la disposition du CGI prévoyant une amende pour défaut de formulaire 2083. Les différentes directions régionales des finances publiques interrogées ont déclaré ne jamais avoir sanctionné le défaut de formulaire n° 2083 (cf. annexe III).

Les champs obligatoires pourraient améliorer la complétude des données. **La définition d'une liste de champs obligatoires, dont l'absence de mention induirait un défaut de formulaire peut être envisagée.** En effet, l'existence de champs bloquants dont l'absence de contenu bloquerait la validation du formulaire permettrait de sécuriser l'enregistrement d'informations essentielles au pilotage et à l'évaluation des aides fiscales. Ainsi, l'instauration des champs obligatoires figurant dans le tableau 8 pourrait contribuer à renforcer la complétude des données nécessaires au bilan et au pilotage du dispositif.

Tableau 8 : Champs essentiels à l'exploitation des formulaires 2083

Champs obligatoires
SIREN de l'entreprise exploitante
Identité du monteur (si applicable)
Montant HT de l'investissement
Identité de l'exploitant : forme juridique, domiciliation, gérant
Secteur d'activité de l'exploitant
Localisation de l'investissement
Dispositif fiscal applicable
Description de l'actif acquis

Source : Mission.

Annexe I

De surcroît, la **mise en place de menus déroulants** pour le champ « Nature de l'investissement » permettrait de limiter la mention « Autres ». En obligeant le déclarant à préciser la mention « Autres », positionné hors menu déroulant, le nombre de saisies exploitables pourrait augmenter. Par ailleurs, le champ libre permettant de préciser la mention « Autres » pourrait requérir un nombre minimum de caractères, afin de prévenir l'absence de valeur pour ce champ.

2.2. Les données déclaratives des investissements ayant bénéficié d'aides fiscales ont été significativement retraitées

2.2.1. La base de données contenant l'extraction de l'ensemble des formulaires 2083 depuis 2009 n'est pas exploitable sans retraitement préalable

Les opérations qui contiennent plus de 50 % de champs vides ont été supprimées. **En raison du caractère déclaratif du formulaire 2083, la qualité des données renseignées est très variable.** Ainsi, la mission a procédé à la suppression des variables pour lesquelles plus de la moitié des données étaient manquantes, à l'exception de la variable *d2083_caracteristique*.

L'ajout d'une variable *annee* – variable indiquant l'année de la variable *dte_fin_periode* a été réalisé afin de mener plus facilement des analyses temporelles.

L'exploitation des informations relatives aux exploitants permet d'approcher la nature des actifs acquis. La base B2083 possède trois variables, *nature_invest* indiquant la nature de l'investissement en toutes lettres, *d2083_code_invest* indiquant le code de la nature de l'investissement, et *d2083_caracteristique* indiquant parfois des détails sur l'investissement. Pour certains investissements, le code est renseigné mais pas la nature. Les codes concernés sont 'NV' (concerne seulement 2 investissements), 'LOT', 'ERV'. Ces codes ont été traduits en *nature_invest* respectivement par Autres, Énergies Renouvelables Variables, et Lotissement.

La base a également une variable *d2083_dom_com* indiquant le code du DOM-COM au sein duquel se fait l'investissement. Une autre variable donne cette information *d2083_cp* à travers le code postal :

- ◆ la variable *d2083_dom_com* a été retraitée en enlevant les valeurs aberrantes (F, ' ? ' ...) et en les remplaçant par le bon code postal ;
- ◆ la variable *d2083_departement* a été ajoutée traduisant le code *d2083_dom_com* en toutes lettres.

La base initiale possède également les variables *d2083_siren* et *d2083_code_ape* qui explicitent le numéro siren (identification unique d'une entreprise) et le code APE des exploitants :

- ◆ la variable *d2083_siren* a été utilisée afin de récupérer sur la base SIRENE des informations supplémentaires sur l'entreprise : '*categorieEntreprise*', '*denominationUniteLegale*', et '*activitePrincipaleUniteLegale*' ;
- ◆ la variable *d2083_code_ape* a été nettoyée et enrichie par les données de la base Sirene :
 - en mettant les données au bon format (ex : 11.11Z) ;
 - en supprimant les valeurs aberrantes (erreurs de saisies telles que ' ? ', ' ?0' ...) , ou les valeurs laissées comme manquantes ;
 - en complétant les données manquantes (y compris les données aberrantes) par le code d'activité donné par '*activitePrincipaleUniteLegale*', variable de la base Sirene, ajoutée précédemment, si disponible.

Il a été vérifié que, pour les lignes où *d2083_code_ape* et *activitePrincipaleUniteLegale* donnent toutes les deux une information, celles-ci correspondent et, *activitePrincipaleUniteLegale* a été supprimée.

Annexe I

Enfin, cinq nouvelles variables ont été ajoutées :

- ◆ *secteur_a38_code* : donnant le secteur d'activité selon la nomenclature A 38 ;
- ◆ *secteur_a38* : donnant le libellé du secteur d'activité selon la nomenclature A38 ;
- ◆ *secteur_a88_code* : donnant le secteur d'activité selon la nomenclature A 88 ;
- ◆ *secteur_a88* : donnant le libellé du secteur d'activité selon la nomenclature A 88 ;
- ◆ *secteur_a732* : donnant le libellé de secteur d'activité selon la nomenclature APE.

2.2.2. Les données contenant la nature des investissements ont été retraitées afin de préciser les champs des formulaires 2083

L'analyse des dépenses fiscales outre-mer nécessite de connaître les natures d'investissement pour lesquelles une dépense fiscale a été engagée.

Il existe trois variables de la base B2083 qui décrivent la nature des investissements :

- ◆ '*nature_invest*' : 32 natures distinctes, dont une « Autres » ;
- ◆ '*d2083_code_invest*' : les codes correspondant à ces natures ;
- ◆ '*d2083_caracteristique*' : une caractéristique saisie à la main sur l'investissement.

Ces données sont cependant incomplètes :

- ◆ 115 642 investissements sont de catégorie « Autres » sur 450 337 investissements au total. Ces investissements classés « Autres » représentent 15,18 % de la dépense fiscale ;
- ◆ seuls 21 471 investissements ont une caractéristique détaillée.

Il a été décidé d'affiner la variable '*nature_invest*' à l'aide du secteur d'activité de l'exploitant et du département selon la méthode suivante :

- ◆ la part des différentes natures (hors « Autres ») dans le montant total des investissements par secteur d'activité (A38) et par territoire d'outre-mer a été évaluée ;
- ◆ pour chaque secteur d'activité, pour chaque territoire d'outre-mer, une nouvelle nature d'investissement aux investissements classés « Autres » a été attribuée de manière aléatoire tout en s'assurant de conserver une répartition de la dépense fiscale similaire à celle évaluée sur les investissements non « Autres ».

Tableau 9 : Répartition avant/après imputation de la méthode de retraitement

Nature de l'investissement	Répartition de la dépense fiscale avant retraitement	Répartition de la dépense fiscale, hors Autres, avant retraitement	Répartition de la dépense fiscale après retraitement
Agriculture	10,29 %	12,14 %	12,18 %
Agroalimentaire	2,67 %	3,15 %	3,15 %
Aquaculture	0,33 %	0,39 %	0,42 %
Artisanat	0,57 %	0,68 %	0,70 %
Autres	15,18 %	-	1,58 %
Bateaux de plaisance	0,37 %	0,44 %	1,65 %
Concession de SPIC	0,66 %	0,77 %	1,15 %
Câble numérique	0,02 %	0,02 %	0,16 %
Énergies Renouvelables - Variables	2,41 %	2,84 %	3,54 %
Hôtellerie - mobilier	0,26 %	0,30 %	0,65 %
Hôtellerie - travaux de construction	1,37 %	1,62 %	1,72 %
Hôtellerie - travaux de rénovation	0,81 %	0,95 %	0,87 %
Industrie - bâtiments ou équipements	12,55 %	14,79 %	14,13 %
Logements : secteur libre	0,14 %	0,17 %	0,14 %

Annexe I

Nature de l'investissement	Répartition de la dépense fiscale avant retraitement	Répartition de la dépense fiscale, hors Autres, avant retraitement	Répartition de la dépense fiscale après retraitement
Logements sociaux ou très sociaux ²⁰	22,78 %	26,86 %	23,63 %
Lotissement	2,18 %	2,56 %	2,26 %
Manutention portuaire	0,13 %	0,16 %	0,17 %
Matériel audiovisuel	0,16 %	0,19 %	0,20 %
Matériel de télécommunications	1,02 %	1,21 %	1,07 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	8,52 %	10,05 %	10,62 %
Moyens de transport aériens	2,57 %	3,03 %	2,57 %
Moyens de transport maritimes	1,96 %	2,31 %	2,12 %
Moyens de transport terrestres	7,13 %	8,40 %	8,34 %
Pêche	0,80 %	0,94 %	1,01 %
Recherche et développement	0,00 %	0,01 %	0,00 %
Services informatiques	0,15 %	0,18 %	0,19 %
Tourisme	2,73 %	3,22 %	3,38 %
Énergies renouvelables - Autres	0,51 %	0,60 %	0,55 %
Énergies renouvelables - Biogaz	0,02 %	0,02 %	0,02 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	0,92 %	1,08 %	1,03 %
Énergies renouvelables - Éoliennes	0,14 %	0,16 %	0,15 %

Source : Données issues de la base 1034_2083_2009-2019, pôle sciences des données de l'IGF.

2.2.3. La qualité des données est très variable et ne permet pas d'approcher finement les caractéristiques des biens acquis

Les variables ainsi conservées et retraitées doivent permettre de mener des analyses sur les investissements. En particulier, la mission s'assure que les données complétées (non-vides) permettent de couvrir une part significative des investissements.

Il est à noter que la variable *d2083_caracteristique* offre un très faible taux de couverture des investissements. Elle a néanmoins été conservée en raison de son intérêt pour une analyse qualitative.

Tableau 2 : Taux de couverture des variables d'intérêt

Variable	Taux de couverture du nombre total d'investissements	Taux de couverture du montant total des investissements (prix de revient HT)
depense_fiscale	92,3 %	94,94 %
d2083_caracteristique	4,77 %	9,82 %
d2083_dom_com	94,28 %	95,01 %
d2083_categorieEntreprise	33,97 %	48,62 %
d2083_secteur_a38	87,29 %	84,60 %
d2083_secteur_a88_code	84,73 %	87,59 %
d2083_siren	87,10 %	95,60 %
nature_invest	95,2 %	99,15 %

Source : Données issues de la base 1034_2083_2009-2019, pôle sciences des données de l'IGF.

²⁰ Hors champ de la mission.

2.3. L'accès aux données macroéconomiques et de statistique publique est différencié pour l'outre-mer par rapport à l'hexagone

2.3.1. L'Insee et l'IEDOM produisent l'essentiel des données économiques et financières pour l'outre-mer

L'accessibilité des statistiques publiques pour l'outre-mer varie en fonction des sources et des types de données. Les statistiques publiques pour l'outre-mer sont disponibles auprès des organismes officiels de statistiques, tels que l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et les instituts de statistiques propres à chaque territoire d'outre-mer. Ces organismes publient régulièrement des données statistiques couvrant différents aspects socio-économiques, démographiques et environnementaux des territoires d'outre-mer. Ces statistiques incluent des informations sur la population (recensement), l'emploi (taux de chômage), l'économie (créations d'entreprises), l'éducation, la santé, l'environnement, etc.

La production de statistiques est une responsabilité partagée²¹ entre l'Insee, le service statistique public, l'État et les collectivités. Pour le recensement de la population, l'Insee a une responsabilité explicite dans tous les territoires d'outre-mer en matière d'organisation et contrôle de la collecte et de calcul des chiffres de la population. Pour les autres statistiques publiques officielles, dans les départements et régions d'outre-mer, le service statistique public, composé de l'Insee et des seize services statistiques ministériels²², est en charge de leur élaboration comme en métropole. Dans les collectivités d'outre-mer, des lois spécifiques fixent les compétences entre l'État et la collectivité. Les statistiques publiques sont produites par les services et établissements suivants :

- ◆ l'État pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- ◆ le service territorial de la statistique et des études économiques de Wallis-et-Futuna ;
- ◆ l'institut de la statistique de Polynésie française pour la Polynésie française ;
- ◆ l'institut de la statistique et des études économiques pour la Nouvelle-Calédonie.

L'IEDOM produit quant à elle, aux côtés de l'IEOM, les données financières, bancaires et comptables. Elle collecte les informations macroéconomiques (enquête de conjoncture), microéconomiques (taux de marge, d'équipement), bancaires (encours, production et coût du crédit, épargne bancaire, bilan agrégé des banques et comptables (balance des paiements).

La faible disponibilité de données macroéconomiques pour l'outre-mer, qui ne trouve pas d'équivalence avec ce qui est accessible en *open data* pour la métropole (données de la Banque de France), nuit à une compréhension optimale des conditions de marchés locales.

²¹ Insee, La statistique publique dans les outre-mer, édition 2022.

²² D'après le décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique, sont regardés comme services statistiques ministériels : Dans les services relevant du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : -le département des statistiques et des études du commerce extérieur de la direction générale des douanes et droits indirects ; -le pôle statistique publique du département des études et statistiques fiscales de la direction générale des finances publiques. Dans les services relevant du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires : -le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales. Dans les services relevant du ministre de l'intérieur et des outre-mer : -le service statistique ministériel de la sécurité intérieure, sous la direction conjointe du directeur général de la police nationale et du directeur général de la gendarmerie nationale ; -le département des statistiques, des études et de la documentation de la direction générale des étrangers en France. Dans les services relevant du garde des sceaux, ministre de la justice : -la sous-direction de la statistique et des études du secrétariat général. Dans les services relevant du ministre des armées : -la sous-direction statistiques et études économiques de la direction des affaires financières. Dans les services relevant du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion : -la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Dans les services relevant du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche : -la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. Dans les services relevant du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse : -la mission des enquêtes, données et études statistiques du service à compétence nationale dénommé Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, rattaché à la directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Dans les services relevant de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche : -la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et de la direction générale de la recherche et de l'innovation. Dans les services relevant du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : -le service de la statistique et de la prospective du secrétariat général et les services à compétence spécialisée dans les activités statistiques des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Dans les services relevant du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la ministre de la transition énergétique : -le service des données et études statistiques du Commissariat général au développement durable. Dans les services relevant de la ministre de la culture : -le département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation du secrétariat général. Dans les services relevant du ministre de la santé et de la prévention, du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique : -la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Dans les services relevant du ministre de la transformation et de la fonction publiques : -la sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

2.3.2. Les ressources statistiques des territoires d'outre-mer sont limitées entraînant une moindre accessibilité des données

Les statistiques publiques pour l'outre-mer sont moins accessibles que pour la métropole en raison de ressources limitées, de leur complexité géographique, de besoins statistiques spécifiques et d'éventuelles priorités politiques. Il convient par ailleurs de noter que la disponibilité et le niveau de détail des statistiques peuvent varier en fonction des territoires d'outre-mer et des indicateurs spécifiques. Certains indicateurs peuvent être moins facilement accessibles et mis à jour que ceux relevant de la métropole.

Les territoires d'outre-mer, en raison de leur taille plus réduite et de leur population moins importante par rapport à la métropole, disposent de ressources statistiques limitées pour la collecte, l'analyse et la publication des statistiques. Cela peut entraîner des délais plus longs dans la production et la diffusion des données.

Les territoires d'outre-mer sont souvent caractérisés par des réalités géographiques et démographiques complexes. Par exemple, certaines régions éloignées ou insulaires peuvent présenter des défis logistiques pour la collecte des données. Cela peut rendre plus difficile la compilation et la mise à jour régulière des statistiques. Pour les collectivités d'outre-mer, chaque service territorial produit des indicateurs sur son territoire à partir de données issues de son organisation administrative propre et à partir d'enquêtes auprès des ménages (budget des familles, emploi) ou des entreprises (indices des prix). Des comptes économiques annuels sont également établis en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Les territoires d'outre-mer ont des besoins statistiques spécifiques en raison de leurs particularités économiques, sociales et environnementales. A l'inverse, certaines données peuvent ne pas être collectées en raison de l'absence de certaines spécificités économiques. Enfin, l'Insee atteste d'une qualité insuffisante de certaines des sources administratives mobilisées²³, notamment les sources fiscales.

Enfin, les priorités politiques peuvent influencer l'attention et les ressources consacrées à la collecte et à la publication des statistiques pour l'outre-mer. Dans certains cas, les enjeux liés à l'outre-mer peuvent être jugés moins prioritaires que d'autres politiques publiques nationales, ce qui peut se refléter dans la disponibilité des statistiques. En effet, un rapport parlementaire du Sénat²⁴ en 2014 montre que la situation de l'emploi est également marquée par une importante dégradation dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, bien que son évaluation statistique s'avère particulièrement difficile. En raison de l'inexistence d'une « Enquête emploi » comparable à celle qui est menée dans les DROM par l'Insee, la principale source d'information provient en effet des recensements. Les données disponibles présentent ainsi le double désavantage de ne renseigner qu'un taux de chômage déclaratif²⁵ et de devenir rapidement obsolètes en raison de la faible périodicité des opérations de recensement.

Cependant, des efforts sont déployés pour améliorer l'accessibilité des statistiques publiques pour l'outre-mer. Les organismes officiels de statistiques travaillent à renforcer la collecte, l'analyse et la diffusion des données, ainsi qu'à faciliter l'accès en ligne à ces informations. Il existe également des initiatives de coopération régionale visant à harmoniser les pratiques statistiques et à faciliter l'échange de données entre les territoires d'outre-mer.

²³ Insee, La statistique publique dans les outre-mer, édition 2022

²⁴ Rapport d'information n° 710 (2013-2014), déposé le 9 juillet 2014, « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? »

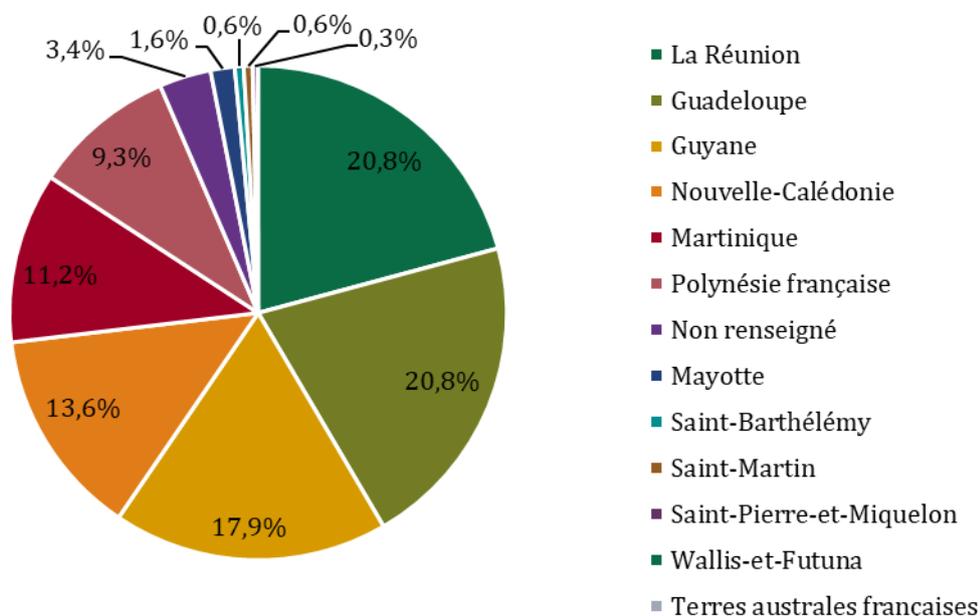
²⁵ *Le taux de chômage déclaratif renvoie aux personnes se déclarant à la recherche d'un emploi sans être formellement inscrites administrativement auprès d'un service de recherche d'emploi. La mesure de ce chômage diffère de celle du chômage au sens du BIT. Celui-ci comptabilise les personnes réunissant conjointement trois conditions : être sans emploi, être disponible pour occuper un emploi dans les quinze jours, être en recherche active d'emploi.*

Ainsi, le Ministre de l'Intérieur et des outre-mer et la direction générale des outre-mer ont lancé en janvier 2023 un portail Observatoire qui met à disposition des données statistiques sur les territoires ultramarins. Dans la volonté du Gouvernement d'offrir un appui à l'ingénierie territoriale et à la gestion de projets, cet outil porté par le Ministère de l'Intérieur et des outre-mer et la direction générale des outre-mer a pour but de « centraliser et de mettre à disposition, dans un espace unique des statistiques existantes et des indicateurs, sous forme de tableaux de bord et de représentations cartographiques ».

2.4. Analyses pour les départements et régions d'outre-mer

La Réunion (20,8 %), la Guadeloupe (20,8 %) et la Guyane (17,9 %) sont les trois premiers bénéficiaires de l'aide fiscale en coût budgétaire entre 2017 et 2022. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française bénéficient de respectivement 13,6 % et 9,3 % de l'aide fiscale, les autres COM sont destinataires de moins de 1 % de la dépense entre 2017 et 2022.

Graphique 9 : Répartition de la dépense fiscale entre 2017 et 2022 tous territoires confondus



Source : Pôle science des données (PSD) de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (Direction nationale des enquêtes fiscales ou DNEF) ; analyses et retraitements mission.

L'aide fiscale est relativement proportionnelle à la population des territoires ultramarins. La Réunion et la Guadeloupe sont les territoires d'outre-mer les plus peuplés avec respectivement 868 800 habitants et 372 900 habitants au 1^{er} janvier 2022 (cf. tableau 10) et premiers bénéficiaires du RAFIP.

Tableau 10 : Estimation de la population des DROM au 1^{er} janvier 2022

Région	Population en milliers
La Réunion	868,8
Guadeloupe	372,9
Martinique	350,4
Mayotte	299,3
Guyane	294,4

Source : Insee.

Annexe I

Tableau 11 : Estimation de la population des COM et de la Nouvelle-Calédonie au 1^{er} janvier 2020

Territoire	Population
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 092
Saint-Barthélemy	10 585
Saint-Martin	32 358
Nouvelle-Calédonie ²⁶	271 407
Polynésie française	283 147
Wallis-et-Futuna ²⁷	12 067

Source : Insee.

2.4.1. Guadeloupe

L'investissement porté par le RAFIP en Guadeloupe s'élève à 272,8 millions d'euros en 2022 pour une dépense fiscale estimée de 131,3 millions d'euros (cf. graphique 10), soit 22 % du volume total d'aide à l'investissement en outre-mer.

L'investissement privé soumis à aide fiscale en Guadeloupe est sensible à la conjoncture économique. Les volumes d'investissement et de dépenses fiscales connaissent une baisse marquée entre 2013 et 2015 puis entre 2020 et 2022, liée aux ralentissements de l'activité économique en 2012 et 2020. En effet, les contribuables-investisseurs particuliers déduisent de leur IR un montant équivalent au taux de réduction d'impôt appliqué sur le montant de l'investissement en année N+1. S'il s'agit d'une entreprise soumise à l'IS, celle-ci déduit de son bénéfice imposable un montant équivalent à l'investissement réalisé ; ce qui explique le décalage temporel entre l'effet de la conjoncture macroéconomique et sa répercussion sur l'investissement outre-mer à travers le formulaire n° 2083.

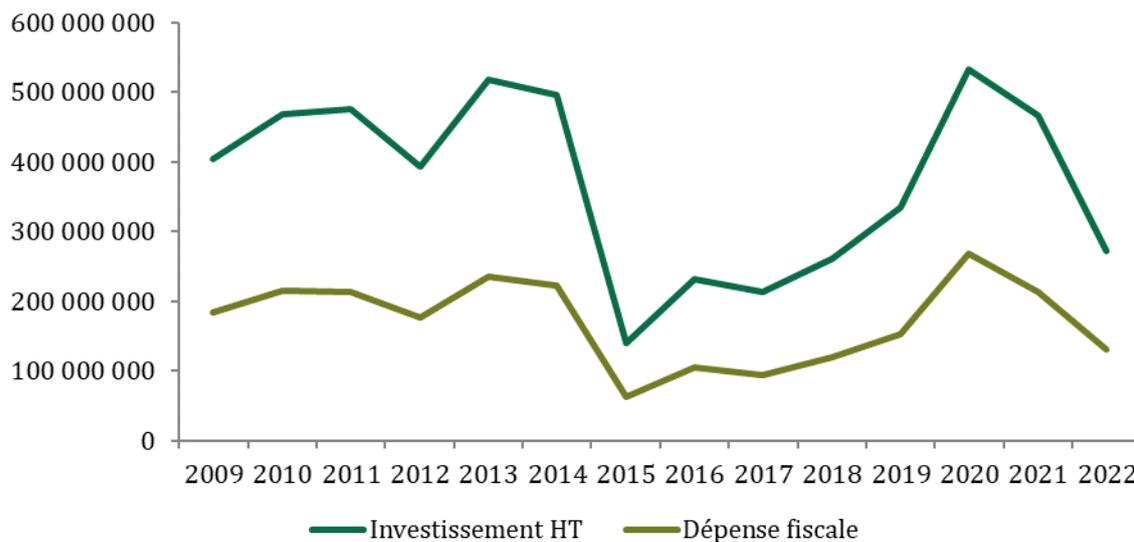
La reprise économique post-Covid en Guadeloupe ne se répercute pas encore sur l'investissement porté par le RAFIP en 2022. Dans sa synthèse annuelle pour la Guadeloupe²⁸, l'IEDOM montre que l'investissement du secteur privé est orienté à la hausse en 2022. Au cours de l'année, les chefs d'entreprise interrogés ont affiché leur volonté d'accroître leurs investissements, en particulier dans le secteur du tourisme dont les perspectives s'améliorent. Les immatriculations de véhicules utilitaires progressent de 2,9 %. En termes de financement, l'encours des crédits d'investissement des entreprises enregistre une hausse de 6,6 % sur un an. En parallèle, les défaillances d'entreprises augmentent de moitié en un an, à 260 unités (+9,2 % par rapport à 2019). La hausse de l'investissement privé ne se traduit pas dans l'évolution de l'investissement soumis au RAFIP en raison des effets de la crise sanitaire et du décalage temporel des effets macroéconomiques exposés ci-dessus.

²⁶ Données Insee, 2019.

²⁷ Données Insee, 2018.

²⁸ Rapport annuel économique Guadeloupe, IEDOM (2022).

Graphique 10 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale en Guadeloupe 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

La valeur ajoutée régionale de la Guadeloupe, mesurée par l'Insee, en 2021 est tirée par le secteur de l'administration publique, enseignement et santé, qui ne bénéficie pas d'aide fiscale à l'investissement, avec une création de valeur de 3,4 milliards d'euros en 2021. L'industrie, le transport et hébergement et les activités immobilières, qui sont éligibles au RAFIP constituent les trois premiers contributeurs à la création de valeur régionale (hors fonction publique). Si l'industrie, le transport et l'hébergement constituent les deux premiers bénéficiaires d'aide fiscale à l'investissement, les activités immobilières perçoivent peu d'aide fiscale au regard de leur contribution à la création de valeur régionale. Le sous-investissement RAFIP pour les activités immobilières s'explique par le logement social, qui ne figure pas dans le champ de la mission mais constitue l'essentiel des activités immobilières pour la Guadeloupe (80 % de la population éligible²⁹) et la tension sur le foncier constructible.

²⁹ 80 % de la population, tous territoires confondus en janvier 2022, d'après la fédération des élus des entreprises publiques locales (FEEPL).

Tableau 12 : Contribution à la valeur ajoutée régionale pour la Guadeloupe en 2021

Secteur d'activité	Part RAFIP	Contribution valeur ajoutée
Activités financières et d'assurance	0 %	5 %
Activités immobilières	3 %	11 %
Agriculture, sylviculture et pêche	6 %	2 %
Autres activités de services	1 %	2 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	1 %	N.D.
Construction	10 %	4 %
Hébergement et restauration	8 %	N.D.
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	30 %	7 %
Information et communication	1 %	4 %
Transports et entreposage	18 %	N.D.
Industries manufacturières, industries extractives et autres	44 %	10 %
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	26 %	15 %
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	0 %	42 %
Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	5 %	6 %

Source : Insee ; Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

L'industrie perçoit 44 % de l'aide fiscale pour une contribution au PIB régional de Guadeloupe de 10 % en 2021. Si le secteur génère également des effets sur les activités immobilières, la construction est destinataire de 10 % de l'aide fiscale pour une contribution à la valeur ajoutée guadeloupéenne de 4 %. L'agriculture, la sylviculture et la pêche contribuent au PIB régional à hauteur de 2 % pour 6 % de l'aide fiscale en 2021. Cet écart peut s'expliquer par la structure du tissu agricole guadeloupéen, composé essentiellement de petites exploitations avec une surface agricole utile moyenne de 4,2 hectares en 2016, d'après la direction de l'alimentation, l'agriculture et la forêt (DAAF) Guadeloupe³⁰. De surcroît, la sécheresse a affecté durement la production en 2021 d'après le bilan économique de l'Insee³¹. L'année a également été marquée par la crise sociale et la panne à l'usine sucrière de Marie-Galante. Enfin, comme expliqué ci-dessous, la contribution à la valeur ajoutée régionale par secteur d'activité, mesurée par l'Insee, illustre l'effet de l'emploi public sur le PIB guadeloupéen (42 % de la valeur ajoutée).

L'investissement moyen en Guadeloupe s'élève à 73 424 € en 2022, pour une dépense fiscale moyenne de 35 340 €. L'investissement moyen est en légère diminution (-3 %) entre 2017 et 2022 alors que la dépense fiscale moyenne augmente de 5 % sur la même période. Cela traduit le recours croissant au crédit d'impôt, dont l'aide fiscale est plus élevée que la réduction d'impôt. Les différents retraitements des données en matière de calcul de la dépense fiscale (cf. partie 2.1) doivent être pris en compte dans l'analyse des données moyennes. Le montant d'investissement atypique de 129 863 € en 2020 s'explique par l'octroi d'un agrément favorable pour l'achat de moyens de transport aériens qui gonfle la dépense fiscale moyenne (cf. tableau 13).

³⁰ Mémento de la statistique agricole, 2020, DAAF Guadeloupe.

³¹ Insee Conjoncture Guadeloupe, 21 juin 2022, [Agriculture – Une activité qui se maintient malgré la sécheresse et les perturbations – Bilan économique 2021 - Guadeloupe | Insee](#)

Annexe I

Tableau 13 : Montants moyens d'investissement HT et d'aide fiscale 2017-2022 (en euros)

Valeurs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022	Evolution 2017-2022 (en %)
Investissement moyen	75 907	67 345	76 961	129 863	70 617	73 434	81 738	- 3 %
Dépense fiscale moyenne	33 690	31 005	35 171	65 562	32 299	35 340	38 547	5 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

L'emploi en Guadeloupe est issu de l'administration publique pour 43,7 % des postes salariés en 2020. La réparation d'automobiles et de motorcycle est le deuxième secteur salarié de la région avec 13,7 % des postes, ce qui s'explique par le caractère intensif en capital humain du secteur d'activité. Les transports et l'hébergement – restauration concentrent respectivement 4,8 % et 4,6 % de l'emploi salarié pour 22,6 % et 7,7 % du volume d'investissement en 2021 (année N+1).

Tableau 14 : Établissements actifs employeurs et postes salariés par secteur d'activité fin 2020 en Guadeloupe

Secteurs d'activité	Etablissements		Postes salariés	
	Nombre	%	Nombre	%
Ensemble	12 931	100	117 571	100
Agriculture, sylviculture et pêche	303	2,3	1 517	1,3
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	525	4,1	3 367	2,9
Cokéfaction et raffinage	0	0	0	0
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	46	0,4	176	0,1
Fabrication de matériels de transport	8	0,1	48	0
Fabrication d'autres produits industriels	526	4,1	3 090	2,6
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	153	1,2	2 548	2,2
Construction	1 300	10,1	7 025	6
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	2 883	22,3	15 932	13,6
Transports et entreposage	648	5	5 682	4,8
Hébergement et restauration	978	7,6	5 462	4,6
Information et communication	246	1,9	2 128	1,8
Activités financières et d'assurance	490	3,8	3 245	2,8
Activités immobilières	231	1,8	780	0,7
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	1 915	14,8	10 998	9,4
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	1 734	13,4	51 383	43,7
Autres activités de services	945	7,3	4 190	3,6

Source : Insee.

La part de l'investissement privé en Guadeloupe dans le secteur de la production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné augmente de 25 points entre 2017 et 2022. Cette évolution s'explique par la hausse significative des achats de chauffe-eaux solaires qui constitue le premier type d'actif acquis en part de dépense fiscale entre 2017 et 2022 (cf. tableau 19).

Annexe I

Tableau 15 : Volumes d'investissement par secteur d'activité entre 2017-2022

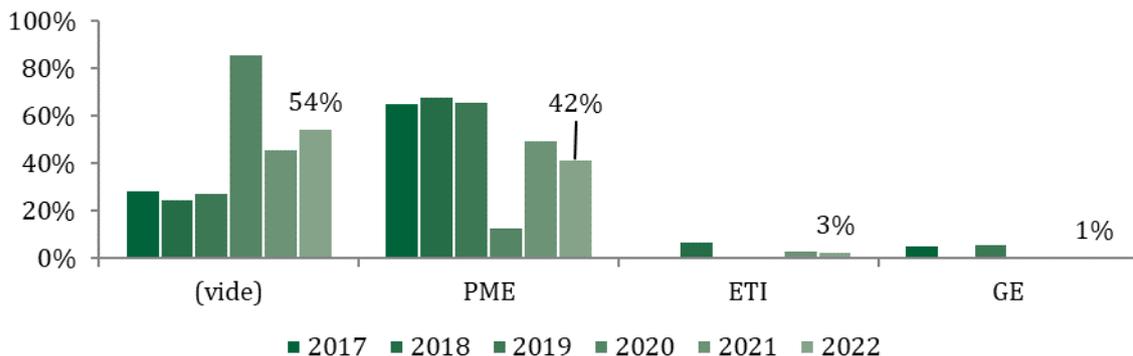
Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	2,7 %	17,4 %	10,3 %	6,9 %	11,6 %	27,7 %	12,1 %
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	0,9 %	3,2 %	10,2 %	55,6 %	15,5 %	19,2 %	22,3 %
Construction	11,6 %	15,0 %	14,1 %	8,4 %	11,6 %	13,7 %	11,9 %
Activités de services administratifs et de soutien	10,7 %	9,5 %	11,1 %	3,8 %	6,2 %	12,4 %	8,0 %
Hébergement et restauration	4,0 %	3,5 %	8,4 %	4,8 %	7,7 %	8,6 %	6,3 %
Transports et entreposage	11,6 %	4,3 %	15,4 %	1,6 %	22,6 %	4,2 %	10,2 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	4,9 %	6,1 %	4,3 %	1,8 %	3,6 %	3,1 %	3,7 %
Agriculture, sylviculture et pêche	16,0 %	14,4 %	11,7 %	6,2 %	7,0 %	2,9 %	8,9 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les trois-quarts des 54 289 entités d'entreprises recensées au sens de l'Insee en Guadeloupe sont des très petites entreprises en 2020. L'environnement de gestion et le manque d'ingénierie financière au niveau microéconomique qui en découlent caractérisent le tissu productif local, très différent de l'hexagone. En effet, ces entités déclarent leur résultat de manière très variable. Le dépôt de comptes et le paiement des cotisations sociales étant nécessaires à l'obtention d'une aide fiscale à l'investissement, ces entreprises sont de fait moins représentées dans les structures juridiques destinataires du RAFIP.

Malgré une majorité des formulaires (54 %) qui ne portent pas de mention du type d'entreprise bénéficiaire de l'aide fiscale, **les PME sont destinataires de 42 % du volume d'aide en 2022.** Les ETI perçoivent 3 % du volume de la dépense et les grandes entreprises bénéficient d'1 % des financements de l'État dans le cadre du RAFIP. Cette répartition est cohérente avec la caractérisation du tissu économique guadeloupéen. Toutefois, les données ne permettant pas de distinguer les petites et moyennes entreprises des très petites entreprises, largement majoritaires, la part de l'aide fiscale accordée aux trois-quarts de très petites entreprises n'étant pas connue.

Graphique 11 : Types d'entreprises bénéficiaires en volume de dépenses fiscales 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

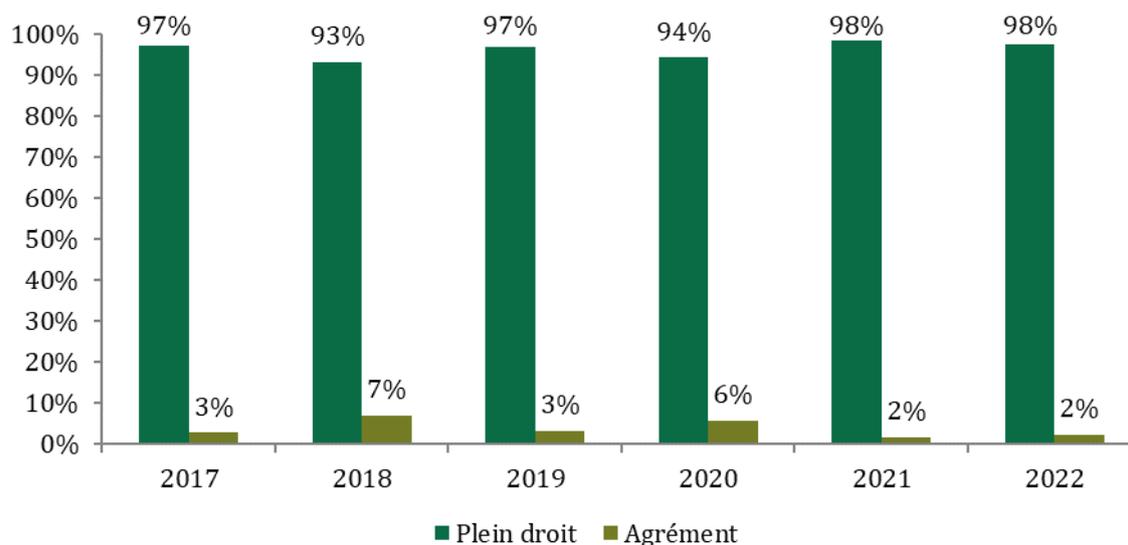
La dépense fiscale annuelle soumise à agrément est en baisse depuis 2017. Ainsi, elle s'élève à 20,5 millions d'euros en 2017 contre 14,4 millions d'euros en 2022. Néanmoins, la part de la dépense fiscale soumise à agrément dans le volume global d'aide pour la Guadeloupe est en légère hausse : elle s'établit à 2,5 % de la dépense en 2017 contre 2,8 % en 2022. La part d'agrémentaire est très sensible à l'achat de moyens de transport aérien répercutée en 2018 et 2020 qui représentent des montants d'investissement très élevés (environ 67 millions d'euros de dépense fiscale par appareil long courrier³²).

Tableau 16 : Aides fiscales en plein droit et soumise à agrément en Guadeloupe 2017-2022 (en millions d'euros)

Régime	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Investissement (HT) - plein droit	1 539,4	1 015,0	2 068,0	1 707,3	2 020,4	1 226,1	9 576,3
Dépense fiscale - plein droit	706,8	481,8	951,2	882,9	950,5	571,4	4 544,7
Investissement (HT) - agrément	64,1	104,9	88,4	255,8	44,8	46,8	604,7
Dépense fiscale - agrément	20,5	35,9	31,2	54,0	15,9	14,4	171,9

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; données issues de la base Agrume (DGFIP) ; analyses et retraitements mission.

Graphique 12 : Part du plein droit et de l'agrémentaire en volume de la dépense fiscale en Guadeloupe 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; données issues de la base Agrume (DGFIP) ; analyses et retraitements mission.

Les deux tiers des dossiers d'agrément déposés en Guadeloupe s'inscrivent dans le secteur des transports. Ce secteur est soumis à une obligation d'agrément dès le premier euro. Le tourisme et les télécommunications suivent avec respectivement 9 % et 4 % des dossiers déposés. Néanmoins, les dossiers de télécommunications n'ont pas fait l'objet d'une instruction agrémentaire depuis 2020 (cf. tableau 17). À l'exception de l'année 2021 (conséquence de la crise sanitaire), les dossiers d'agrément déposés dans le secteur ont triplé entre 2017 et 2022 pour un total de 45 demandes. Cette croissance illustre les opérations de rénovation hôtelières, éligibles au RAFIP, et la construction de locations touristiques meublées.

³² Référé n° S2022-0908 de la Cour des Comptes, en date du 12 mai 2022 avec pour objet le renouvellement de la flotte d'Air Tahiti Nui en Polynésie française : l'exemple d'une dérive de la mise en œuvre du dispositif d'incitation fiscale « Girardin industriel »

Annexe I

Tableau 17 : Dossiers d'agrément déposés en Guadeloupe de 2017 à 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports	47	55	59	49	72	49	331
Tourisme (y compris location de véhicules)	4	6	10	8	3	14	45
Télécommunications	11	5	4	3	0	0	23
Hôtellerie construction	1	3	0	5	8	4	21
Plaisance (bateaux de plaisance)	5	3	1	2	1	4	16
Bâtiment et travaux publics	0	3	5	1	4	2	15
Industrie	1	0	1	0	7	4	13
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	3	1	0	1	3	3	11
Logement intermédiaire	2	0	0	1	4	2	9
Manutention portuaire	2	0	1	1	3	0	7
Hôtellerie rénovation	4	0	2	1	0	1	8
Energies renouvelables	0	3	3	0	2	0	8
Agriculture	0	1	1	1	1	0	4
Maintenance	0	0	0	1	0	0	1
Total	80	80	87	74	108	83	512

Source : Données issues de la base Agrume (DGFiP) ; analyses et retraitements mission.

Tableau 18 : Coût budgétaire annuel des agréments octroyés en Guadeloupe (en M€)

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part
Transports	9,3	18,1	6,5	43,0	6,1	3,3	86,3	50 %
Energies renouvelables	0,0	11,5	14,0	0,0	0,6	0,0	26,1	15 %
Tourisme	1,0	2,1	5,8	2,5	1,8	3,2	16,3	10 %
Plaisance	3,3	2,3	0,5	0,5	0,6	2,5	9,7	6 %
Bâtiment et travaux publics	0,0	0,4	3,4	2,2	1,0	0,0	6,9	4 %
Manutention portuaire	3,1	0,0	0,7	1,9	0,6	0,0	6,3	4 %
Logement intermédiaire	0,0	0,0	0,0	1,9	2,1	1,8	5,8	3 %
Hôtellerie construction	0,0	0,0	0,0	1,5	1,2	2,4	5,2	3 %
Autres secteurs	0,3	0,3	0,0	0,2	1,8	0,8	3,5	2 %
Télécommunications	2,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	2 %
Industrie	0,8	0,0	0,3	0,0	0,1	0,5	1,7	1 %
Hôtellerie rénovation	0,7	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0 %
Agriculture	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	0 %
Total	20,5	35,9	31,2	54,0	15,9	14,4	171,9	100 %

Source : Données issues de la base Agrume (DGFiP) ; analyses et retraitements mission.

L'acquisition de chauffe-eaux solaires concentre plus des deux tiers (35,7 %) de la dépense fiscale entre 2017 et 2022 en Guadeloupe. Certaines opérations liées à l'acquisition et à l'exploitation de ces actifs semblent révéler l'existence de schémas de fraude (cf. annexe III). Les investissements agricoles et de moyens de transport terrestres mobilisent respectivement 8,4 % et 7,7 % de la dépense fiscale sur la période.

Tableau 19 : Natures d'investissement en Guadeloupe 2017-2022

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	654 600 714 €	32,7 %	350 124 543 €	37,0 %
Agriculture	188 029 062 €	9,4 %	82 820 419 €	8,7 %
Moyens de transport terrestres	175 189 376 €	8,7 %	75 882 646 €	8,0 %

Annexe I

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Moyens de transport aériens	183 192 454 €	9,1 %	72 593 978 €	7,7 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	156 687 363 €	7,8 %	68 781 074 €	7,3 %
Tourisme	148 704 157 €	7,4 %	64 250 815 €	6,8 %
Industrie - bâtiments ou équipements	109 737 479 €	5,5 %	46 975 775 €	5,0 %
Energies Renouvelables - Variables	69 018 003 €	3,4 %	36 272 436 €	3,8 %
Logements sociaux ou très sociaux	61 041 498 €	3,0 %	32 261 259 €	3,4 %
Énergies renouvelables - Autres	61 479 333 €	3,1 %	26 699 664 €	2,8 %
Agroalimentaire	45 630 652 €	2,3 %	19 736 640 €	2,1 %
Bateaux de plaisance	27 291 284 €	1,4 %	16 517 342 €	1,7 %
Hôtellerie - travaux de construction	27 715 936 €	1,4 %	12 499 567 €	1,3 %
Matériel audiovisuel	654 600 714 €	32,7 %	350 124 543 €	37,0 %
Total	188 029 062 €	9,4 %	82 820 419 €	8,7 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission. Note : les secteurs représentant moins de 1 % de la dépense ne figurent pas dans le tableau.

2.4.2. Guyane

L'investissement en Guyane porté par le RAFIP s'élève à 210,7 millions d'euros en 2022 pour une dépense fiscale estimée de 110,9 millions d'euros (cf. graphique 13), soit 19 % du volume total d'aide à l'investissement en outre-mer.

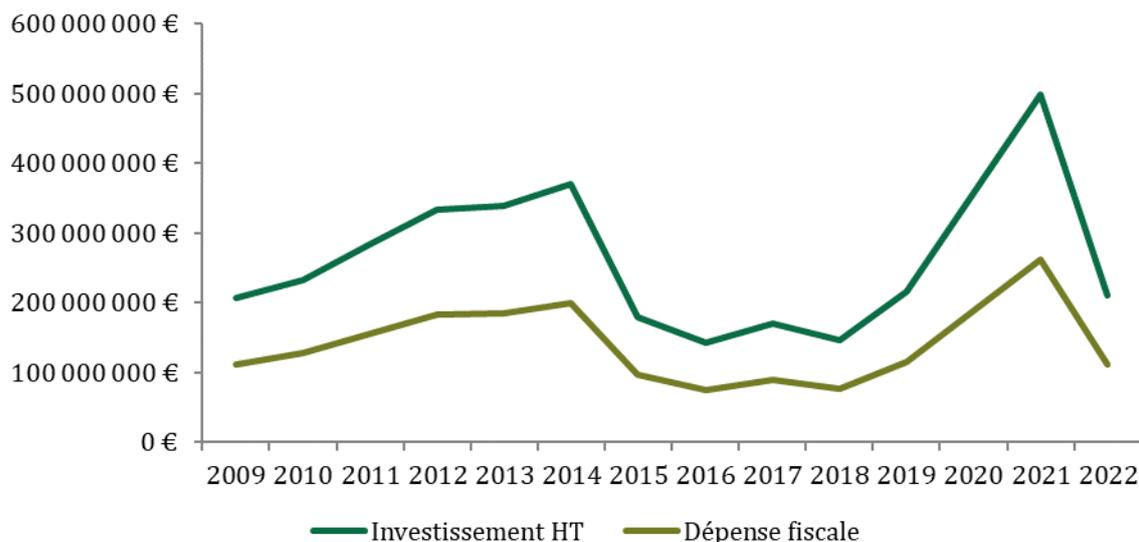
Les volumes d'investissement et de dépenses fiscales connaissent une baisse marquée de 60,5 % et 61,4 % entre 2014 et 2018, liée aux ralentissements de l'activité économique. La dépense fiscale connaît un pic en 2021 à 262 M€ pour la Guyane.

La dépense fiscale a diminué de 44,0 % entre 2021 et 2022, traduisant une baisse de l'investissement privé sur le période. En dépit des besoins structurels du territoire, l'IEDOM constate en effet que l'investissement privé global du territoire a ralenti en 2022. Les prévisions d'investissement issues de l'enquête de conjoncture de l'IEDOM sont pessimistes, avec une baisse plus prononcée en fin d'année : le solde d'opinion perd 5,5 points (CVS) à la fin de l'année 2022 par rapport à la fin de l'année 2021³³. Les immatriculations de véhicules utilitaires se sont stabilisées, avec une augmentation de 1,9 % en 2022 après une forte reprise en 2021 (+23,8 %). Les montants des crédits accordés aux entreprises pour l'investissement ont également ralenti : alors qu'ils avaient augmenté de 14,1 % en 2021, ils ne progressent que de 1,8 % en 2022.

³³ Rapport économique annuel Guyane, IEDOM (2022).

Annexe I

Graphique 13 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale en Guyane 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

L'investissement moyen s'élève à 79 658 € en 2022, pour une dépense fiscale moyenne de 42 049 €. L'investissement moyen est en légère hausse (+ 4 %) entre 2017 et 2022 à l'image de la dépense fiscale moyenne qui augmente de 4 % sur la même période (cf. tableau 20).

Tableau 20 : Montants moyens d'investissement HT et d'aide fiscale 2017-2022 (en euros)

Valeurs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022	Evolution 2017-2022 (en %)
Investissement moyen	76 437	65 202	64 722	89 950	88 095	79 861	79 658	4 %
Dépense fiscale moyenne	40 391	34 412	34 350	47 551	46 383	42 047	42 049	4 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

L'emploi en Guyane est issu de l'administration publique pour 53,2 % des postes salariés en 2020. La réparation d'automobiles et de motocycle est le deuxième secteur salarié de la région avec 9,0 % des postes, ce qui s'explique par le caractère intensif en capital humain du secteur d'activité. La construction et les transports concentrent respectivement 5,9 % et 4,9 % de l'emploi salarié pour 17,6 % et 4,1 % du volume d'investissement en 2021 (année N+1).

Tableau 21 : Établissements actifs employeurs et postes salariés par secteur d'activité fin 2020 en Guyane

Secteurs d'activité	Etablissements		Postes salariés	
	Nombre	%	Nombre	%
Ensemble	5 459	100	62 497	100
Agriculture, sylviculture et pêche	101	1,9	391	0,6
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	95	1,7	731	1,2
Cokéfaction et raffinage	0	0	0	0

Annexe I

Secteurs d'activité	Etablissements		Postes salariés	
	Nombre	%	Nombre	%
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	11	0,2	59	0,1
Fabrication de matériels de transport	4	0,1	148	0,2
Fabrication d'autres produits industriels	280	5,1	2 003	3,2
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	152	2,8	1 663	2,7
Construction	606	11,1	3 692	5,9
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	1 121	20,5	5 645	9
Transports et entreposage	310	5,7	3 034	4,9
Hébergement et restauration	373	6,8	1 918	3,1
Information et communication	105	1,9	723	1,2
Activités financières et d'assurance	182	3,3	729	1,2
Activités immobilières	81	1,5	367	0,6
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	793	14,5	5 982	9,6
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	797	14,6	33 239	53,2
Autres activités de services	448	8,2	2 173	3,5

Source : Insee.

L'agriculture concentre 30,7 % de l'investissement guyanais issu du RAFIP entre 2017 et 2022 (cf. tableau 22). Elle est suivie par le secteur de la construction qui réalise 19,2 % de l'investissement tiré par l'aide fiscale. La part de la construction dans le volume d'investissement passe de 12,6 % en 2017 à 36,1 % en 2022 soit une augmentation de près de 24 points sur la période, avec une hausse marquée entre 2021 et 2022.

Tableau 22 : Volumes d'investissement par secteur d'activité entre 2017-2022 en Guyane

Secteurs d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Construction	12,6 %	12,2 %	20,2 %	16,7 %	17,6 %	36,1 %	19,2 %
Agriculture, sylviculture et pêche	35,8 %	29,5 %	38,1 %	26,8 %	33,1 %	20,5 %	30,7 %
Activités immobilières	22,3 %	21,5 %	3,9 %	4,7 %	5,2 %	9,5 %	8,8 %
Activités de services administratifs et de soutien	3,3 %	6,9 %	7,5 %	3,7 %	4,9 %	8,5 %	5,5 %
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,1 %	0,3 %	5,8 %	30,1 %	21,4 %	4,7 %	14,8 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	0,7 %	1,5 %	1,9 %	1,1 %	2,5 %	4,1 %	2,0 %
Non renseigné	5,5 %	1,2 %	0,7 %	1,7 %	2,9 %	3,8 %	2,6 %
Hébergement et restauration	3,7 %	2,8 %	3,3 %	2,2 %	1,8 %	2,7 %	2,5 %
Transports et entreposage	6,5 %	10,6 %	6,0 %	5,8 %	4,1 %	2,6 %	5,4 %
Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements	0,4 %	1,9 %	2,4 %	1,5 %	0,9 %	1,7 %	1,4 %
Industries extractives	3,6 %	4,1 %	2,3 %	2,4 %	1,6 %	1,2 %	2,3 %

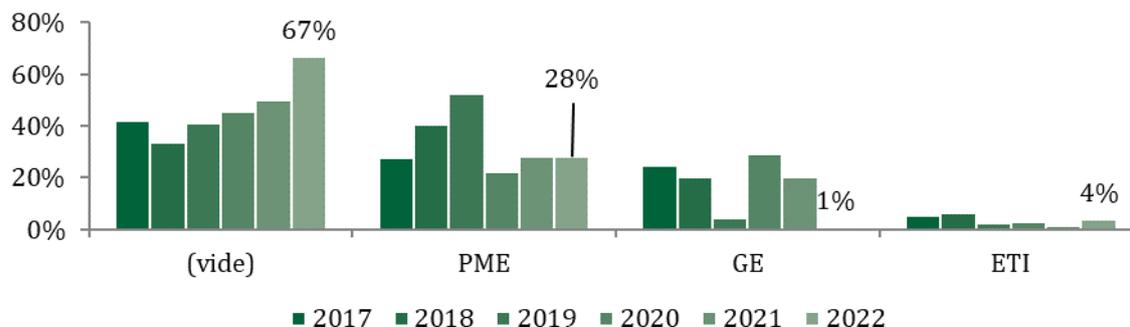
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

En 2017, les microentreprises représentent 88 % des établissements en Guyane, dont seulement 17 % emploient des salariés. 7 % des établissements sont des PME, 2,6 % des ETI et 2,4 % des grandes entreprises.

Annexe I

Malgré deux tiers des formulaires (67 %) qui ne portent pas de mention du type d'entreprise bénéficiaire de l'aide fiscale, **les PME sont destinataires de 28 % du volume d'aide en 2022** (cf. graphique 14). Les grandes entreprises perçoivent 3 % du volume de la dépense et les ETI bénéficient d'1 % des financements de l'État dans le cadre du RAFIP. Les grandes entreprises perçoivent ainsi davantage d'aide fiscale que les ETI alors qu'elles sont moins représentées.

Graphique 14 : Types d'entreprises bénéficiaires en volume de dépenses fiscales 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

58 % des dossiers d'agrément déposés depuis 2017 en Guyane s'inscrivent dans le secteur des transports pour 30 % du coût budgétaire sur la période (cf. tableau 23). Les autres dossiers d'agréments sont issus d'une grande variété de secteurs. Ainsi, le logement intermédiaire, deuxième secteur d'activité en nombre de dossiers d'agrément déposés, produit 14 % du volume global.

Tableau 23 : Dossiers d'agrément déposés en Guyane de 2017 à 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports	53	52	38	32	47	42	264
Logement intermédiaire	2	0	10	9	25	16	62
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	8	5	7	6	8	12	46
Bâtiment et travaux publics	5	2	4	4	4	7	26
Industrie	5	2	2	2	5	3	19
Tourisme (y compris location de véhicules)	1	2	3	3	0	4	13
Télécommunications	4	1	0	0	0	0	5
Energies renouvelables	0	0	4	0	0	0	4
Hôtellerie rénovation	2	1	0	0	0	1	4
Hôtellerie construction	2	0	0	0	1	0	3
Plaisance (bateaux de plaisance)	0	2	0	0	0	0	2
Transformation et fabrication de produits agricoles	1	0	0	1	0	0	2
Agriculture	0	1	0	0	1	0	2
Manutention portuaire	0	1	0	0	1	0	2
Artisanat	0	0	1	0	0	0	1
Concession services publics	0	0	1	0	0	0	1
Pêche	0	1	0	0	0	0	1
Total	83	70	70	57	92	85	457

Source : DGFIP (Bureau des agréments) ; mission.

Annexe I

En reflet des secteurs d'activité représentés dans les dossiers d'agrément déposés en Guyane, les transports représentent 30 % du coût budgétaire global des agréments octroyés entre 2017 et 2022 (cf. tableau 24). Néanmoins, si les transports représentent 58 % des dossiers déposés pour une part du coût budgétaire global qui s'élève à 30 %, cela traduit une moindre aide par dossier ou un taux d'octroi plus faible au regard des autres secteurs d'activité bénéficiaires d'agrément.

Tableau 24 : Coût budgétaire annuel des agréments octroyés en Guyane (en M€)

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Transports	17,0	6,4	21,3	8,9	8,5	6,5	68,6	30 %
Logement intermédiaire	3,3	0,0	12,6	5,8	12,8	16,6	51,1	22 %
Energies renouvelables	0,0	0,0	43,0	0,0	0,0	0,0	43,0	19 %
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie...)	2,2	1,8	3,9	2,4	5,1	9,4	24,8	11 %
Bâtiment et travaux publics	2,5	1,2	2,5	2,3	2,1	2,0	12,7	5 %
Industrie	2,2	2,1	0,2	0,8	1,9	0,9	8,1	3 %
Tourisme (y compris location de véhicules)	2,3	1,1	0,2	0,8	0,0	2,9	7,3	3 %
Transformation et fabrication de produits agricoles	1,0	0,0	0,0	5,2	0,0	0,0	6,3	3 %
Manutention portuaire	0,0	4,4	0,0	0,0	0,3	0,0	4,7	2 %
Télécommunications	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1 %
Total	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	1,1	100 %

Source : Données DGFIP/DNEF ; analyses et retraitements mission.

En Guyane, les services génèrent près des trois quarts de la valeur ajoutée totale³⁴ d'après le bilan économique annuel de l'IEDOM. 37,0 % de celle-ci sont abondée par les services marchands (dont 4,8 % par les transports et 1,3 % par l'hébergement et la restauration). Les services non marchands représentent quant à eux 40,0 % de la valeur ajoutée (principalement le secteur public). L'industrie (9,6 % de la valeur ajoutée, dont 5,0 % pour l'énergie et la gestion des déchets) et le commerce (8,5 %) constituent les deux autres pôles de création de richesse les plus importants.

Si les secteurs de l'agriculture (33 %), l'industrie (38 %) et la construction (17 %) sont les premiers bénéficiaires du RAFIP en 2021, ils perçoivent relativement plus d'aide à l'investissement que leur contribution à la valeur ajoutée régionale qui atteint respectivement 3 %, 9 % et 5 % (cf. tableau 25).

Tableau 25 : Contribution à la valeur ajoutée régionale pour la Guyane en 2021

Secteur d'activité	Part RAFIP	Contribution valeur ajoutée
Activités financières et d'assurance	0 %	3 %
Activités immobilières	5 %	12 %
Agriculture, sylviculture et pêche	33 %	5 %
Autres activités de services	0 %	2 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	0 %	N.D.
Construction	17 %	5 %

³⁴ Comptes définitifs de l'Insee, moyenne 2016 et 2019.

Annexe I

Secteur d'activité	Part RAFIP	Contribution valeur ajoutée
Hébergement et restauration	2 %	N.D.
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	18 %	6 %
Information et communication	0 %	3 %
Transports et entreposage	4 %	N.D.
Industries manufacturières, industries extractives et autres	38 %	9 %
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	6 %	14 %
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	0 %	40 %
Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	5 %	7 %

Source : Insee ; Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Entre 2017 et 2022, la nature d'investissement correspondant à l'agriculture bénéficie de près d'un tiers de la dépense fiscale du territoire (cf. tableau 26). L'agriculture, la sylviculture et la pêche représentent 5 % de la valeur ajoutée dans l'économie guyanaise en 2021, contre 1,8 % pour la France hexagonale. Le poids du secteur se maintient sur longue période, il représentait 4,1 % de la valeur ajoutée au début de la décennie 2000. Il se caractérise par l'importance de l'agriculture traditionnelle et de la polyculture. Le secteur capte 2,6 % des établissements actifs guyanais³⁵ et 0,7 % de l'emploi salarié³⁶.

Tableau 26 : Nature d'investissement en Guyane 2017-2022

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Agriculture	482 530 615 €	31,7 %	255 556 385 €	31,8 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	222 163 363 €	14,6 %	116 484 598 €	14,5 %
Énergies renouvelables- Autres	205 466 917 €	13,5 %	110 537 471 €	13,8 %
Industrie-bâtimens ou équipements	184 350 985 €	12,1 %	94 145 509 €	11,7 %
Moyens de transport terrestres	119 717 053 €	7,9 %	62 066 100 €	7,7 %
Lotissement	60 374 695 €	4,0 %	30 904 178 €	3,8 %
Tourisme	51 806 038 €	3,4 %	27 081 291 €	3,4 %
Energies Renouvelables- Variables	30 903 263 €	2,0 %	19 058 523 €	2,4 %
Hôtellerie-travaux de construction	27 489 861 €	1,8 %	16 646 008 €	2,1 %
Énergies renouvelables- Chauffe-eau solaire	26 789 376 €	1,8 %	16 547 798 €	2,1 %
Agroalimentaire	23 136 314 €	1,5 %	11 624 236 €	1,4 %
Hôtellerie-mobilier	22 650 811 €	1,5 %	11 156 898 €	1,4 %
Artisanat	16 070 077 €	1,1 %	7 758 438 €	1,0 %
Total	1 520 619 089 €	100,0 %	803 085 754 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

³⁵ Base SIRENE au 1^{er} avril 2022, établissements actifs à caractère employeur.

³⁶ INSEE, estimations d'emploi salarié par secteur au 4^e trimestre 2022.

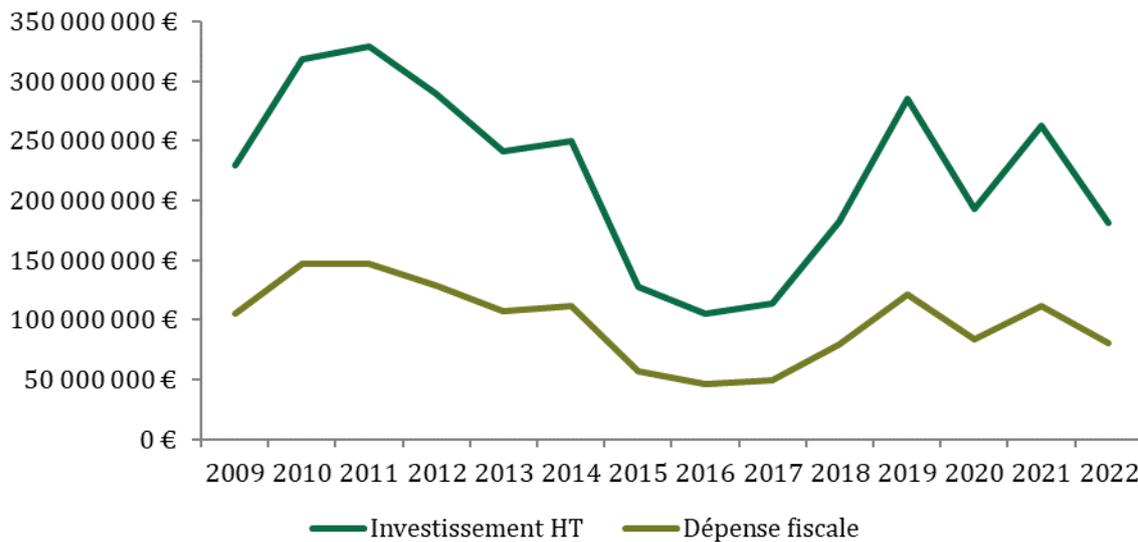
2.4.3. Martinique

L'investissement en Martinique porté par le RAFIP s'élève à 181,8 millions d'euros en 2022 pour une dépense fiscale estimée de 80,0 millions d'euros en 2022 (cf. graphique 15), soit 14 % du volume total d'aide à l'investissement en outre-mer.

Les volumes d'investissement et de dépenses fiscales connaissent une baisse de 24 % entre 2009 et 2022 avec une chute marquée de 58,4 % entre 2014 et 2016.

En 2021, la croissance économique en Martinique a atteint +2,6 % d'après le rapport économique annuel de l'IEDOM³⁷. Cependant, malgré ce rebond, le niveau du PIB n'a pas retrouvé celui de 2019, enregistrant une baisse de 1,2 % en volume. Le rattrapage s'est finalement achevé au début de l'année 2022, notamment grâce à un premier trimestre très favorable (ICA : 111,8).

Graphique 15 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale en Martinique 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le montant moyen d'investissement dans le cadre du RAFIP s'élève à 85 630 € en 2022 et 85 841 € en moyenne sur la période 2017-2022. Le montant d'investissement moyen est en hausse de 28 % depuis 2017 (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Montants moyens d'investissement HT et d'aide fiscale 2017-2022 en Martinique (en euros)

Valeurs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022	Evolution 2017-2022 (en %)
Investissement moyen	66 863	83 074	117 998	86 003	74 669	85 623	85 841	28 %
Dépense fiscale moyenne	29 144	36 468	50 262	37 282	31 903	37 701	37 122	29 %

³⁷ Rapport économique annuel Martinique, IEDOM (2021).

Annexe I

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

En matière d'emploi, en 2022, la Martinique compte 131 736 salariés, dont 112 726 dans le secteur tertiaire (85,6 % de l'emploi salarié, Insee). 59 211 personnes (44,9 %) travaillent dans le tertiaire marchand et 53 515 (40,6 %) dans les services non marchands. L'industrie (y compris l'énergie), la construction et l'agriculture regroupent respectivement, 8 985 (6,8 %), 6 237 (4,7 %) et 3 788 (2,9 %) emplois salariés.

Un tiers des dossiers d'agrément déposés en Martinique sont issus du secteur des transports sur la période 2017-2022. Hors secteurs nécessitant un agrément au premier euro, le logement intermédiaire est le premier secteur d'activité parmi les dossiers déposés et le volume annuel a été multiplié par près de cinq entre 2017 et 2022 passant de 6 demandes d'agrément en 2017 à 28 demandes en 2022.

Tableau 28 : Dossiers d'agrément déposés en Martinique de 2017 à 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports	29	58	41	42	60	49	279
Logement intermédiaire	6	10	14	14	16	28	88
Industrie	16	12	6	9	24	19	86
Plaisance (bateaux de plaisance)	8	20	18	9	8	16	79
Tourisme (y compris location de véhicules)	11	8	9	13	18	11	70
Agriculture	2	3	10	6	14	15	50
Transformation et fabrication de produits agricoles	8	8	6	7	5	2	36
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	6	3	2	2	11	8	32
Télécommunications	12	5	3	3	0	0	23
Hôtellerie rénovation	1	5	0	5	0	4	15
Logement social ou très social	11	1	0	3	0	0	15
Bâtiment et travaux publics	2	1	0	4	2	3	12
Manutention portuaire	0	1	0	1	1	3	6
Concession services publics	2	1	1	1	1	0	6
Hôtellerie construction	1	2	0	2	0	0	5
Energies renouvelables	1	1	2	0	1	0	5
Maintenance	0	0	0	0	0	1	1
Audiovisuel	0	1	0	0	0	0	1
Total	116	140	112	121	161	159	809

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFiP).

Les transports représentent 40 % de la dépense fiscale associée aux agréments délivrés depuis 2017. L'industrie est le deuxième bénéficiaire sur la période avec 16 % de la part de l'aide soumise à agrément mais connaît une tendance atypique avec un coût d'environ 10 M€ en 2019 et 2022 contre plus de 110 M€ en 2017 et 2020.

Tableau 29 : Coût budgétaire annuel des agréments octroyés en Martinique (en M€)

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Transports	4,0	9,1	5,8	5,1	73,3	4,3	101,7	40 %
Industrie	11,7	7,4	0,9	12,5	7,0	1,0	40,6	16 %
Logement intermédiaire	0,0	0,0	0,0	3,8	8,7	6,4	18,9	8 %
Energies renouvelables	15,9	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	18,8	7 %

Annexe I

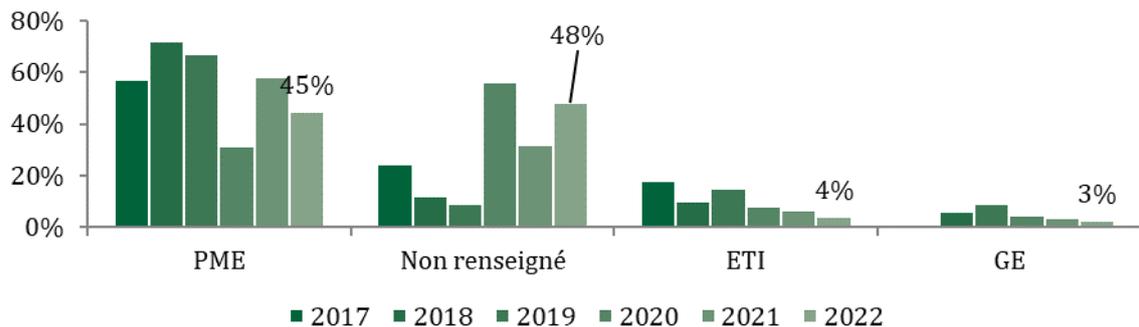
Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Plaisance (bateaux de plaisance)	0,0	0,3	3,6	2,8	1,8	7,2	15,6	6 %
Tourisme (y compris location de véhicules)	0,0	0,5	1,1	0,1	6,2	4,5	12,3	5 %
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie...)	1,0	0,0	0,6	3,5	5,3	1,0	11,4	5 %
Transformation et fabrication de produits agricoles	1,9	1,8	0,9	1,7	1,5	0,4	8,2	3 %
Agriculture	0,6	0,4	2,3	1,4	1,4	1,9	8,0	3 %
Concession services publics	4,0	1,0	0,6	0,7	0,2	0,0	6,6	3 %
Télécommunications	2,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	1 %
Manutention portuaire	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,3	2,6	1 %
Bâtiment et travaux publics	0,2	0,0	0,0	1,4	0,1	0,7	2,3	1 %
Hôtellerie rénovation	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,4	0,6	0 %
Hôtellerie construction	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0 %
Total	42,3	23,4	18,8	33,2	105,5	28,0	251,2	100 %

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

L'économie de la Martinique se caractérise par la prédominance du secteur tertiaire, qui représente 87,0 % de la valeur ajoutée totale en 2021, un chiffre stable sur une période de 10 ans³⁸. Entre 2011 et 2021, la valeur ajoutée de ce secteur a augmenté en moyenne de 1,1 % par an. On observe une croissance de 0,8 % pour les services marchands et de 1,7 % pour les services non marchands. Les secteurs de l'agriculture et de l'industrie connaissent également une hausse de leur valeur ajoutée, respectivement de 0,9 % et 1,2 % en moyenne par an, tandis que le secteur de la construction progresse très légèrement (+0,2 % en moyenne par an).

En 2020, on recense 49 483 entreprises en Martinique, dont 96,4 % sont des très petites entreprises (TPE). Le secteur tertiaire marchand concentre 60,6 % de ces entreprises, tandis que le secteur tertiaire non marchand en représente 10,1 %. Le secteur secondaire compte quant à lui 19,1 % des entreprises, et le secteur primaire 10,2 %.

Graphique 16 : Type d'entreprises bénéficiaires du RAFIP en Martinique en volume de dépenses fiscales 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

³⁸ Rapport économique annuel Martinique, IEDOM (2021).

Annexe I

En 2021, l'industrie génère 7 % de la valeur ajoutée totale pour 44 % de l'aide fiscale (cf. tableau 30). En 2022, il emploie 4,7 % des effectifs salariés et représente 5,4 % des créations d'entreprises en 2021 d'après l'Insee. La crise de l'industrie sucrière a conduit à la diversification de l'industrie selon le principe de substitution aux importations d'après l'IEDOM. Elle se traduit par la présence d'industries agroalimentaires, d'industries manufacturières et de l'industrie extractive désormais sur le territoire martiniquais. Le rapport économique pour 2021 explique enfin que : « *les lois de défiscalisation ont joué un rôle important dans le développement du secteur industriel à travers le financement des investissements productifs* ».

Tableau 30 : Contribution à la valeur ajoutée régionale pour la Martinique en 2021

Secteur d'activité	Part RAFIP	Contribution valeur ajoutée
Activités financières et d'assurance	0 %	5 %
Activités immobilières	4 %	12 %
Agriculture, sylviculture et pêche	6 %	2 %
Autres activités de services	1 %	3 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	4 %	N.D.
Construction	10 %	4 %
Hébergement et restauration	11 %	N.D.
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	23 %	4 %
Information et communication	0 %	4 %
Transports et entreposage	6 %	N.D.
Industries manufacturières, industries extractives et autres	44 %	7 %
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	21 %	16 %
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	1 %	38 %
Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	6 %	9 %

Source : Insee ; Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le tourisme perçoit 10,2 % de la dépense fiscale entre 2017-2022 juste après l'industrie qui reçoit 15,2 % du volume global (cf. tableau 31). Le secteur du tourisme englobe diverses activités, dont l'hôtellerie et la restauration, qui contribuent à hauteur de 1,9 % de la valeur ajoutée totale en 2019³⁹ (représentant 3,1 % de la valeur ajoutée marchande), soit 162 millions d'euros. En 2020, la branche de l'hôtellerie-restauration représente 6,5 % du nombre total d'entreprises. En 2022, elle emploie 5,0 % de la main-d'œuvre salariée et est responsable de 6,8 % des nouvelles créations d'entreprises.

La dépense agrémentaire contribue significativement à l'investissement dans le tourisme en Martinique avec 16,6 M€ de dépense cumulée en 2022. En 2022, le secteur de la plaisance a été destinataire de 7,2 M€ et celui du tourisme (locations de véhicules, construction de meublés de tourisme) a perçu 4,5 M€. En 2022, la majorité des touristes de séjour ont choisi de louer des appartements ou villas pendant leur séjour (41 %), deux tiers des touristes a été hébergée chez des amis ou de la famille (32 %) et les hôtels et villages de vacances ont accueilli 23 % des touristes en séjour⁴⁰.

³⁹ Comptes économiques définitifs, Insee, 2019.

⁴⁰ Rapport économique annuel Martinique, IEDOM (2021).

Annexe I

Tableau 31 : Natures d'investissement en Martinique 2017-2022

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Industrie - bâtiments ou équipements	194 797 929 €	16,3 %	78 305 885 €	15,2 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	116 746 216 €	9,8 %	61 792 461 €	12,0 %
Tourisme	127 038 776 €	10,6 %	52 601 141 €	10,2 %
Moyens de transport terrestres	119 923 780 €	10,0 %	51 239 191 €	9,9 %
Agroalimentaire	107 524 921 €	9,0 %	42 293 192 €	8,2 %
Lotissement	84 630 459 €	7,1 %	35 317 429 €	6,8 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	73 746 099 €	6,2 %	31 811 077 €	6,2 %
Énergies renouvelables - Autres	49 376 500 €	4,1 %	26 036 940 €	5,0 %
Bateaux de plaisance	62 270 152 €	5,2 %	25 559 657 €	4,9 %
Agriculture	58 929 510 €	4,9 %	24 144 589 €	4,7 %
Hôtellerie - mobilier	34 524 179 €	2,9 %	14 961 829 €	2,9 %
Autres	29 533 874 €	2,5 %	11 448 575 €	2,2 %
Hôtellerie - travaux de construction	17 332 698 €	1,5 %	10 609 140 €	2,1 %
Logements : secteur libre	22 885 962 €	1,9 %	10 071 057 €	1,9 %
Matériel de télécommunications	21 124 010 €	1,8 %	8 105 325 €	1,6 %
Energies Renouvelables - Variables	15 485 766 €	1,3 %	8 101 665 €	1,6 %
Hôtellerie - travaux de rénovation	13 879 140 €	1,2 %	5 460 735 €	1,1 %
Total	1 193 326 871 €	100,0 %	516 502 814 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.4.4. Mayotte

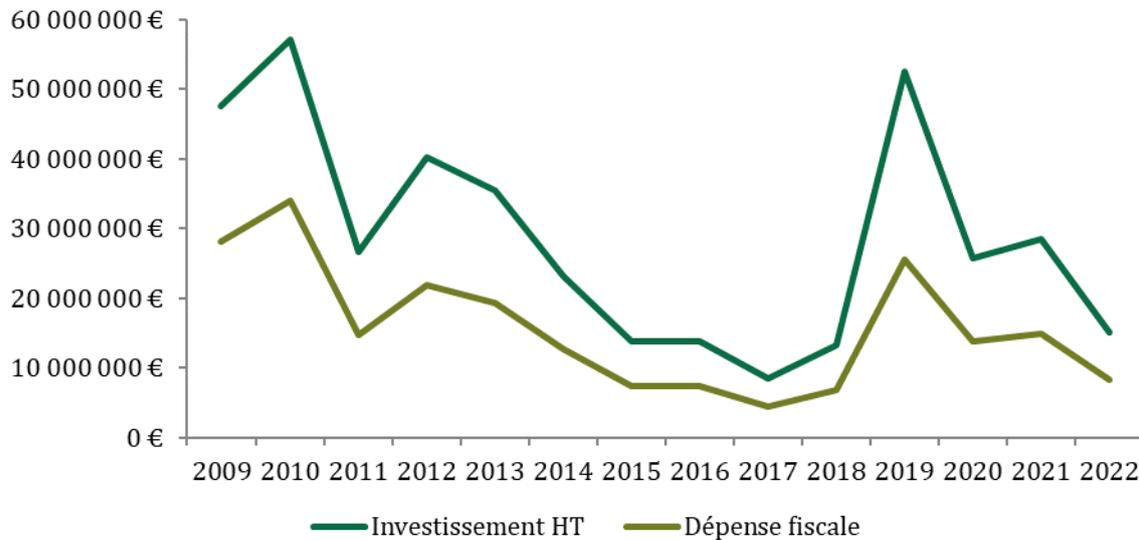
L'investissement porté par le RAFIP à Mayotte s'élève à 15,0 millions d'euros en 2022 pour une dépense fiscale estimée de 8,3 millions d'euros (cf. graphique 17), soit 1 % du volume total d'aide à l'investissement en outre-mer.

Les volumes d'investissement et de dépenses fiscales connaissent une baisse de 71 % sur la période 2009-2022 avec une diminution marquée du volume d'aide fiscale entre 2010 et 2017 et de 2019 à 2022 qui s'explique par les difficultés économiques du territoire.

Annexe I

L'IEDOM constate néanmoins qu'en 2022, tout comme en 2021, les entreprises mahoraises sont optimistes quant à leurs intentions d'investissement⁴¹, ce qui est confirmé par l'évolution des indicateurs macroéconomiques d'après les enquêtes de conjonctures menées par l'IEDOM et l'Insee. L'encours global des crédits, pour les établissements de crédit installés localement, enregistre une augmentation de 6,8 % sur un an (après une hausse de 2,2 % en 2021). L'encours des crédits d'investissement croît de 9,7 % (contre 5,1 % en 2021), tandis que l'encours des crédits immobiliers progresse de 11,4 % (stagnant en 2021). En revanche, l'encours des crédits d'exploitation continue de diminuer (-8,8 % après une baisse de 3,2 % en 2021), principalement en raison du remboursement massif des prêts garantis par l'État (PGE) contractés pendant la crise sanitaire en 2020.

Graphique 17 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à Mayotte 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le montant moyen d'investissement issu du RAFIP à Mayotte s'élève à 129 292 € entre 2017 et 2022 (cf. tableau 32). Il a diminué de 46 % depuis 2017 (174 757 €). Le pic constaté en 2019 s'explique par une opération de construction d'hôtel, soumise à agrément, pour un montant de 1 065 662 €.

Tableau 32 : Montants moyens d'investissement HT et d'aide fiscale 2017-2022 à Mayotte (en euros)

Valeurs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022	Evolution 2017-2022 (en %)
Investissement moyen	174 757	86 980	238 106	107 874	97 758	94 656	129 292	-46 %
Dépense fiscale moyenne	90 300	44 769	115 703	57 575	51 053	52 066	66 313	-42 %

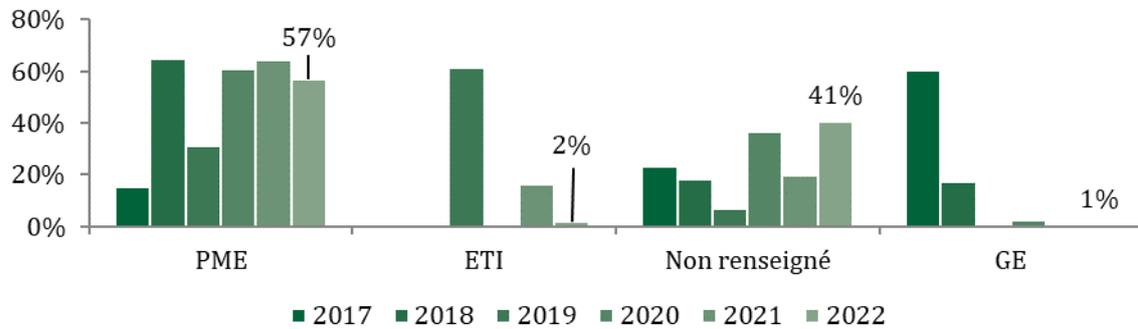
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

⁴¹ Rapport économique annuel Mayotte, IEDOM (2022).

Selon les données de l'INSEE, en 2020, Mayotte comptait 11 360 entreprises (+ 7,4 % par rapport à 2019). Parmi elles, 574 étaient dans le secteur de l'industrie, 1 561 dans le secteur de la construction et 7 084 dans le secteur du commerce, des transports, de l'hébergement et de la restauration (soit 62,4 % du total). Le secteur des services marchands comptait quant à lui 1 561 entreprises. Ainsi, le secteur tertiaire représentait 76,1 % des entreprises à Mayotte. En ce qui concerne les entreprises individuelles, bien que leur nombre diminue en 2022, elles demeurent prépondérantes dans le paysage des entreprises mahoraises, avec 650 nouvelles entreprises individuelles⁴².

Les données extraites des formulaires n° 2083 montrent que les PME perçoivent 57 % du volume d'aide fiscale en 2022 à Mayotte (cf. graphique 18) **et 48 % sur la période 2017-2022**. Les ETI concentrent 2 % du volume d'aide en 2022 et 1 % pour les grandes entreprises. La part de l'aide captée par les ETI et grandes entreprises a néanmoins atteint plus de 50 % en 2018 et 2019 en raison d'opérations soumises à agrément dans le secteur du transport aérien.

Graphique 18 : Types d'entreprises bénéficiaires du RAFIP à Mayotte en volume de dépenses fiscales 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

La moitié des demandes d'agrément déposées à Mayotte depuis 2017 sont issues du secteur des transports (cf. tableau 33). Le nombre de dossiers transports déposés connaît néanmoins une diminution de 50 % entre 2017 et 2022 alors que les dossiers relatifs au bâtiment et aux travaux publics sont en augmentation sur la période (10 dossiers en 2021 et 5 dossiers en 2022 contre 2 dossiers en 2017).

Tableau 33 : Dossiers d'agrément déposés à Mayotte de 2017 à 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports	24	27	14	23	15	16	119
Bâtiment et travaux publics	2	3	3	4	10	5	27
Télécommunications	2	6	0	3	4	3	18
Hôtellerie construction	7	5	0	0	0	0	12
Logement intermédiaire	0	1	0	0	3	8	12
Tourisme (y compris location de véhicules)	6	0	2	0	0	1	9
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie...)	1	3	2	1	0	0	7
Industrie	1	0	0	1	5	0	7
Agriculture	0	1	1	0	2	2	6
Services informatiques	0	0	0	3	0	0	3

⁴² Rapport économique annuel, Mayotte, IEDOM (2022).

Annexe I

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Hôtellerie rénovation	1	2	0	0	0	0	3
Transformation et fabrication de produits agricoles	0	0	0	1	0	1	2
Energies renouvelables	0	0	1	1	0	0	2
Plaisance (bateaux de plaisance)	0	0	1	0	1	0	2
Maintenance	0	0	0	1	0	0	1
Total	44	48	24	38	40	36	230

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

Le coût budgétaire des agréments octroyés est principalement issu des dossiers de transports avec 47 % de la dépense agrémentaire entre 2017 et 2022 et de la construction d'établissements hôteliers (17 %). Les dossiers de construction hôtelière sont néanmoins concentrés entre 2017 et 2018 et aucune demande du secteur n'a été déposée depuis (cf. tableau 34). La défiscalisation de moyens de transport aérien en 2018 explique la part significative des grandes entreprises dans les bénéficiaires du RAFIP (cf. ci-dessus).

Tableau 34 : Coût budgétaire annuel des agréments octroyés à Mayotte (en M€)

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Transports	4,0	14,7	2,8	8,2	3,1	4,9	37,7	47 %
Hôtellerie construction	9,4	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	13,3	17 %
Bâtiment et travaux publics	1,1	1,7	1,3	0,0	3,3	1,6	8,9	11 %
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	0,0	0,7	0,4	2,9	0,0	0,0	4,0	5 %
Industrie	0,5	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	3,5	4 %
Logement intermédiaire	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	1,7	3,0	4 %
Tourisme (y compris location de véhicules)	2,2	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	2,9	4 %
Télécommunications	1,7	0,7	0,0	0,1	0,4	0,0	2,8	4 %
Agriculture	0,0	0,4	0,0	0,0	1,1	0,2	1,6	2 %
Energies renouvelables	0,0	0,0	0,8	0,4	0,0	0,0	1,2	1 %
Total	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	100 %

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

L'économie de Mayotte se caractérise par la prédominance du secteur tertiaire dans la création de richesse, la structure du marché du travail (offres d'emploi enregistrées et répartition des emplois salariés) et la composition du tissu économique⁴³. Cette caractéristique reflète le modèle économique de Mayotte, axé sur les transferts publics, qui contribuent à la valeur ajoutée régionale à hauteur de 55 % en 2021 (cf. tableau 35).

⁴³ Rapport économique annuel sur Mayotte, IEDOM (2022).

Tableau 35 : Contribution à la valeur ajoutée régionale pour Mayotte en 2021

Secteur d'activité	Part RAFIP	Contribution valeur ajoutée
Activités financières et d'assurance	9 %	3 %
Activités immobilières	12 %	11 %
Agriculture, sylviculture et pêche	8 %	4 %
Autres activités de services	1 %	2 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	2 %	N.D.
Construction	14 %	5 %
Hébergement et restauration	9 %	N.D.
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	8 %	3 %
Information et communication	4 %	3 %
Transports et entreposage	4 %	N.D.
Industries manufacturières, industries extractives et autres	26 %	6 %
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	15 %	11 %
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	1 %	55 %
Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien	8 %	3 %

Source : Insee ; Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

D'après une étude de l'Insee réalisée en 2017 sur les entreprises de Mayotte, le secteur tertiaire concentrait 71,8 % du chiffre d'affaires total et 59,5 % de la valeur ajoutée. Dans le secteur tertiaire, le commerce était le secteur prépondérant, contribuant à hauteur de 26 % à la création de richesse. Quant au secteur secondaire, il représentait 40,5 % de la création de richesse à Mayotte. La prédominance du secteur tertiaire dans l'économie de Mayotte se traduit également par une forte demande de main-d'œuvre pour ce secteur.

Bien que peu représenté au regard du nombre des entreprises présentes sur le territoire, le secteur industriel représente 25 % de la valeur ajoutée à Mayotte en 2016⁴⁴. Hors construction et production d'énergie, l'essentiel de l'activité industrielle relève de la branche manufacturière d'après le rapport IEDOM. Elle comprend l'agroalimentaire (produits laitiers, œufs, aliments pour bétail, boissons, boulangerie), l'embouteillage, la fabrication de savon, l'imprimerie et la reproduction, la métallurgie, le travail du bois et du plastique.

⁴⁴ Enquête sur les entreprises mahoraises en 2016, Insee Flash Mayotte n° 78, janvier 2019.

Annexe I

Tableau 36 : Volumes d'investissement par secteur d'activité entre 2017-2022 à Mayotte

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Transports et entreposage	15,5 %	30,3 %	70,7 %	23,6 %	25,9 %	20,1 %	41,1 %
Construction	0,0 %	16,3 %	8,8 %	27,3 %	27,2 %	39,0 %	19,1 %
Activités de services administratifs et de soutien	0,0 %	11,9 %	8,1 %	11,6 %	12,1 %	20,2 %	10,7 %
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	58,4 %	17,5 %	2,1 %	5,4 %	5,9 %	2,0 %	8,2 %
Non renseigné	21,3 %	17,2 %	4,6 %	8,7 %	7,4 %	2,2 %	7,8 %
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %	16,5 %	4,3 %	3,8 %
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %	1,8 %
Arts, spectacles et activités récréatives	0,0 %	1,4 %	0,5 %	7,3 %	0,1 %	1,0 %	1,7 %
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	0,0 %	0,4 %	1,9 %	0,7 %	0,2 %	1,8 %	1,1 %
Agriculture, sylviculture et pêche	2,4 %	1,3 %	1,7 %	0,3 %	0,3 %	0,1 %	1,0 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	0,0 %	1,1 %	0,8 %	1,8 %	0,4 %	1,8 %	1,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission. Note : les secteurs représentant moins de 1 % de la dépense ne figurent pas dans le tableau.

Les moyens de transport aériens et terrestres concentrent 38,1 % de la dépense fiscale à Mayotte entre 2017 et 2022 (cf. tableau 37). L'IEDOM constate que même si la part de véhicules d'occasions reste majoritaire dans le parc automobile, les ménages et entreprises s'orientent de plus en plus vers des véhicules neufs. En effet, entre 2012 et 2022, le taux de croissance annuel moyen d'immatriculations de véhicules neufs est de +5,7 % contre +0,7 % pour les véhicules d'occasions, ce qui peut expliquer la part des moyens de transports terrestres dans la dépense fiscale du territoire.

Le secteur du BTP, dont l'activité est largement corrélée à la commande publique, bénéficie d'un potentiel de croissance important au regard des besoins en matière d'infrastructures. Ainsi, la nature d'investissement intitulée « matériel pour bâtiments et travaux publics » perçoit 15,4 % de l'aide fiscale entre 2017 et 2022. De surcroît, la part du secteur d'activité relatif à la construction dans l'investissement privé aidé par le RAFIP est passée de 0,0 % en 2017 à 39,0 % en 2022, soit 19,1 % de l'investissement total sur la période.

Tableau 37 : Natures d'investissement à Mayotte 2017-2022

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Moyens de transport aériens	34 208 820 €	23,8 %	15 764 198 €	21,4 %
Moyens de transport terrestres	24 922 028 €	17,3 %	12 282 116 €	16,7 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	21 917 104 €	15,2 %	11 383 456 €	15,4 %
Industrie - bâtiments ou équipements	18 844 995 €	13,1 %	9 920 380 €	13,5 %
Tourisme	13 288 849 €	9,2 %	7 032 596 €	9,5 %
Energies Renouvelables - Variables	10 272 194 €	7,1 %	6 388 010 €	8,7 %
Énergies renouvelables - Autres	10 321 216 €	7,2 %	5 598 903 €	7,6 %
Énergies renouvelables - Biogaz	2 323 166 €	1,6 %	1 256 364 €	1,7 %
Bateaux de plaisance	1 440 942 €	1,0 %	782 900 €	1,1 %
Agriculture	1 430 396 €	1,0 %	767 226 €	1,0 %
Total	143 772 359 €	100,0 %	73 740 272 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.4.5. La Réunion

L'investissement porté par le RAFIP à La Réunion s'élève à 374,1 millions d'euros en 2022 pour une dépense fiscale estimée de 154,0 millions d'euros (cf. graphique 19), soit 29 % du volume total d'aide à l'investissement en outre-mer.

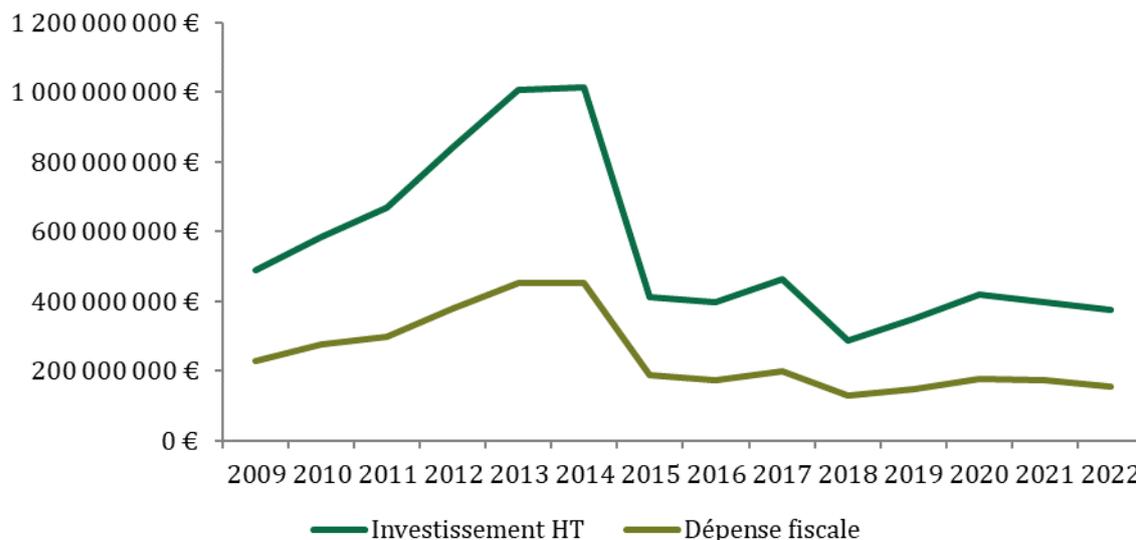
Les volumes d'investissement et de dépenses fiscales sont en baisse de 32 % sur la période 2009-2022 avec une diminution marquée du volume d'aide fiscale entre 2013 et 2015 puis une stabilisation de la dépense depuis 2016 autour de 160 millions d'euros par an jusqu'en 2022.

Dans son rapport économique annuel⁴⁵, l'IEDOM note qu'en 2022, les investissements ont progressé de manière favorable suite au rebond enregistré en 2021. Concernant les entreprises, les importations de biens d'équipement professionnel (hors avions) ont connu une augmentation de 3,0 %, en 2022 après une hausse de 18,8 % en 2021. Par ailleurs, le solde d'opinion des entreprises interrogées sur leurs prévisions d'investissement est resté positif en 2022 et proche de son niveau de 2021, ce qui indique que les dirigeants maintiennent leur confiance dans les perspectives de développement de leur activité.

⁴⁵ Rapport économique annuel La Réunion, IEDOM (2022).

Annexe I

Graphique 19 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à La Réunion 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le montant moyen d'investissement à La Réunion s'élève à 123 242 € en 2022 et 82 860 € sur la période 2017-2022 (cf. tableau 38). La forte variation des moyennes s'explique par les dossiers soumis à agrément, en particulier les moyens de transports aériens, qui augmentent la dépense fiscale moyenne lorsqu'ils sont octroyés.

Tableau 38 : Montants moyens d'investissement HT et d'aide fiscale 2017-2022 à La Réunion (en euros)

Valeurs	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2017-2022	Evolution 2017-2022 (en %)
Investissement moyen	127 482	61 547	71 357	79 097	64 899	123 242	82 860	- 3 %
Dépense fiscale moyenne	54 713	27 625	29 816	33 641	28 580	50 750	35 489	- 7 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les demandes d'agrément déposées à La Réunion portent principalement sur les secteurs des transports (29 %), de l'industrie (17 %) et du logement intermédiaire (13 %) entre 2017 et 2022 (cf. tableau 39).

Annexe I

Tableau 39 : Dossiers d'agrément déposés à La Réunion de 2017 à 2022

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
Transports	28	30	40	29	46	45	218
Industrie	14	27	24	23	17	23	128
Logement intermédiaire	12	14	12	13	24	22	97
Agriculture	9	8	8	9	20	9	63
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	2	3	8	5	11	9	38
Télécommunications	11	6	2	4	5	8	36
Bâtiment et travaux publics	2	7	6	4	8	8	35
Hôtellerie rénovation	7	2	1	6	8	8	32
Logement social ou très social	19	12	0	0	0	0	31
Hôtellerie construction	3	9	2	6	6	3	29
Energies renouvelables	1	5	3	3	2	1	15
Transformation et fabrication de produits agricoles	5	2	2	0	1	0	10
Tourisme (y compris location de véhicules)	1	0	3	2	0	2	8
Manutention portuaire	0	1	0	2	2	2	7
Audiovisuel	0	0	2	3	0	0	5
Concession services publics	1	0	0	0	0	3	4
Plaisance (bateaux de plaisance)	1	0	0	0	0	0	1
Artisanat	1	0	0	0	0	0	1
Pêche	0	0	0	0	1	0	1
Total général	117	126	113	109	151	143	759

Source : Mission à partir des données extraites de la base Agrume (DGFIP).

En coût budgétaire, les agréments délivrés à La Réunion sont pour deux tiers issus du secteur des transports entre 2017 et 2022. Le logement intermédiaire est le deuxième secteur bénéficiaire en coût annuel avec une forte hausse de la dépense (de 89 %) depuis 2017 (cf. tableau 40) passant de 44,1 M€ en 2017 à 419,0 M€ en 2022. Les agréments délivrés dans ce secteur ont un coût budgétaire total de 419,0 M€ en 2022 pour 22 dossiers soit 19 M€ en moyenne par dossier.

Tableau 40 : Coût budgétaire annuel des agréments octroyés à La Réunion (en M€)

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Transports	60,2	86,8	426,2	63,4	786,7	57,9	1 481,2	32 %
Logement intermédiaire	44,1	35,3	111,1	96,1	295,7	419,0	1 001,2	21 %
Industrie	271,8	158,2	199,8	112,3	87,9	3,2	833,1	18 %
Télécommunications	180,0	57,2	34,1	36,3	23,9	0,0	331,5	7 %
Hôtellerie construction	0,0	5,1	44,2	134,4	13,4	23,8	220,9	5 %
Bâtiment et travaux publics	25,9	26,1	1,7	36,8	28,8	18,7	138,1	3 %
Autres secteurs (archivage, logistique, blanchisserie, imprimerie ...)	7,5	5,8	45,0	10,2	28,7	16,1	113,2	2 %
Transformation et fabrication de produits agricoles	52,1	32,0	21,5	0,0	0,0	0,0	105,6	2 %
Audiovisuel	0,0	0,0	67,2	30,3	0,0	0,0	97,5	2 %
Agriculture	25,7	11,8	13,6	16,5	15,7	8,2	91,5	2 %
Hôtellerie rénovation	8,1	3,7	0,0	32,2	35,2	3,2	82,3	2 %

Annexe I

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Part (en %)
Manutention portuaire	0,0	11,1	0,0	33,7	12,5	4,6	62,0	1 %
Energies renouvelables	0,0	7,6	11,4	35,1	5,5	0,0	59,5	1 %
Tourisme (y compris location de véhicules)	11,0	0,0	6,3	20,1	0,0	22,1	59,5	1 %
Plaisance (bateaux de plaisance)	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0 %
Concession services publics	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0 %
Total	696,3	440,7	982,0	657,3	1 334,1	576,8	4 687,2	100 %

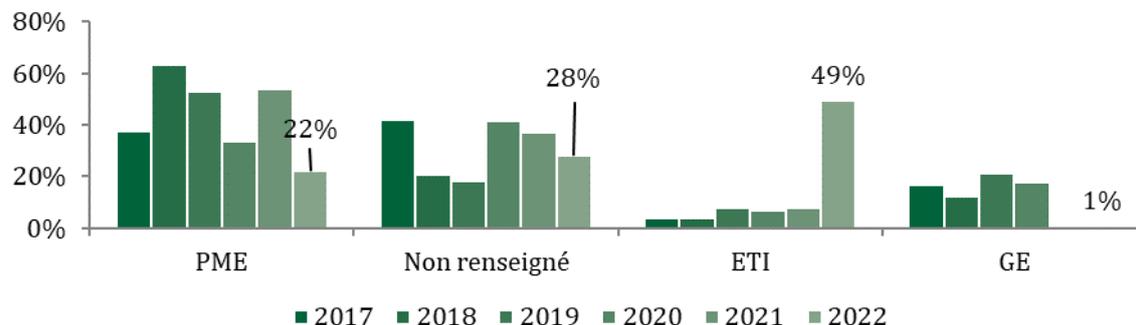
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

À fin 2022, La Réunion compte un total de 286 000 emplois salariés⁴⁶, englobant à la fois les secteurs privé et public. Les services non marchands rassemblent 42 %, soit 500 salariés. Le secteur du commerce emploie 37 100 personnes (représentant 13 % des effectifs salariés), les transports emploient 13 400 personnes (5 %), l'hébergement et la restauration 13 100 personnes (5 %) et les autres services marchands emploient 64 400 personnes (soit 22,5 % des emplois). La part de l'industrie dans les emplois est de 7 % et celle de la construction est de 6 %. Enfin, 3 000 salariés travaillent dans le secteur agricole.

La Réunion comporte essentiellement des petites entreprises, mais relativement moins que les autres territoires d'outre-mer. Les deux tiers des entreprises à La Réunion ne possède aucun salarié. À la fin de l'année 2020, on recense 62 963 entreprises (selon les unités légales, à l'exclusion de l'agriculture et de l'administration publique), dont 76 % n'ont pas de salariés. Environ 1 600 entreprises à La Réunion emploient plus de 20 salariés, dont un quart se trouve dans le secteur du commerce.

Contrairement aux autres DROM, les ETI sont les premières bénéficiaires du RAFIP à La Réunion en 2022 avec 49 % du volume de la dépense fiscale. Sur la période 2017 et 2022, les PME sont destinataires de 43 % du volume d'aide contre 12 % pour les ETI (cf. graphique 20). Les grandes entreprises ont perçu 12 % à 21 % de l'aide issue du RAFIP entre 2017 et 2020 contre moins d'1 % en 2021 et 2022. Sur la période, les grandes entreprises ont perçu 12 % de l'aide.

Graphique 20 : Types d'entreprises bénéficiaires du RAFIP à La Réunion en volume de dépenses fiscales 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

⁴⁶ Estimations Insee.

Annexe I

La répartition des activités économiques à La Réunion issue du rapport économique annuel de l'IEDOM met en évidence une prédominance du secteur des services. En 2018, les services marchands, qui englobent notamment l'économie numérique, les transports, le tourisme, les services aux particuliers et aux entreprises, ont généré 38,8 % de la richesse de l'île, selon les données définitives de l'Insee. Les services non marchands, tels que la santé, l'éducation et l'action sociale, représentent quant à eux 36,3 % de cette valeur ajoutée, dépassant ainsi la moyenne nationale. Les autres secteurs contribuent à la création de valeur de la manière suivante : 11,0 % pour le commerce, 5,9 % pour la construction, 4,6 % pour l'industrie, 1,6 % pour l'énergie, et 1,8 % pour l'agriculture et la pêche.

La construction et les transports concentrent respectivement 13,6 % et 13,2 % de l'investissement aidé par le RAFIP à La Réunion. La part du secteur des transports est néanmoins à nuancer car tirée par l'octroi d'un agrément favorable pour un investissement de moyens de transport aériens d'un montant de 174 199 080 € en 2022. En dépit d'une part de 13,2 % de secteurs non renseignée dans le volume d'investissement issu du RAFIP entre 2017 et 2022, cette proportion diminue significativement de 30,9 % en 2017 à 1,5 % des investissements en 2022.

Tableau 41 : Volumes d'investissement par secteur d'activité entre 2017-2022 à La Réunion

Secteur d'activité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Construction	8,0 %	17,7 %	16,6 %	13,9 %	16,8 %	11,1 %	13,6 %
Transports et entreposage	6,6 %	3,4 %	3,6 %	6,0 %	4,9 %	55,1 %	13,2 %
Non renseigné	30,9 %	6,1 %	7,7 %	13,3 %	9,6 %	1,5 %	12,5 %
Activités immobilières	21,2 %	23,7 %	9,0 %	5,7 %	6,7 %	3,9 %	11,5 %
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	2,4 %	3,0 %	24,8 %	22,6 %	3,3 %	0,9 %	9,5 %
Agriculture, sylviculture et pêche	7,0 %	13,7 %	8,5 %	7,2 %	9,8 %	6,0 %	8,4 %
Activités de services administratifs et de soutien	1,5 %	8,4 %	9,1 %	5,9 %	6,5 %	7,6 %	6,2 %
Hébergement et restauration	1,3 %	8,4 %	1,4 %	6,8 %	8,8 %	4,0 %	5,0 %
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2,2 %	2,2 %	4,2 %	3,8 %	3,8 %	1,7 %	3,0 %
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	1,2 %	1,2 %	4,4 %	3,5 %	3,3 %	4,0 %	2,9 %
Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques	10,6 %	0,5 %	1,1 %	1,1 %	1,2 %	0,1 %	2,8 %
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	3,3 %	2,5 %	1,4 %	2,2 %	2,5 %	0,3 %	2,1 %
Activités financières et d'assurance	0,1 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	10,8 %	0,3 %	2,0 %
Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements	0,5 %	1,5 %	1,7 %	0,9 %	1,8 %	0,7 %	1,2 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission. Note : les secteurs représentant moins de 1 % de la dépense ne figurent pas dans le tableau.

Ainsi, 1/5 de la dépense fiscale est consacrée aux bâtiments et équipements pour l'industrie alors que le secteur ne contribue à la valeur ajoutée qu'à hauteur de 4,6 % (cf. tableau 42). Les moyens de transport aériens constituent la deuxième nature d'investissement bénéficiaires du coût budgétaire du RAFIP à la Réunion avec 14,2 % de la dépense. De façon cohérente avec ce qui précède, le matériel pour bâtiments et travaux publics est le troisième bénéficiaire de l'aide fiscale entre 2017 et 2022 avec 12,8 % de la dépense.

Annexe I

Tableau 42 : Nature d'investissement à La Réunion 2017-2022

Nature d'investissement	Investissement HT	Part investissement HT	Dépense fiscale	Part dépense fiscale
Industrie - bâtiments ou équipements	410 438 239 €	21,1 %	166 987 356 €	20,1 %
Moyens de transport aériens	307 643 924 €	15,8 %	118 074 161 €	14,2 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	247 389 254 €	12,7 %	106 415 220 €	12,8 %
Moyens de transport terrestres	183 525 051 €	9,4 %	77 952 385 €	9,4 %
Agriculture	174 053 527 €	8,9 %	76 148 657 €	9,2 %
Lotissement	123 265 409 €	6,3 %	52 043 568 €	6,3 %
Hôtellerie - travaux de construction	69 395 017 €	3,6 %	42 003 863 €	5,1 %
Tourisme	91 308 792 €	4,7 %	39 527 635 €	4,8 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	54 471 393 €	2,8 %	28 316 200 €	3,4 %
Agroalimentaire	51 384 058 €	2,6 %	21 269 495 €	2,6 %
Autres	44 762 638 €	2,3 %	17 846 238 €	2,1 %
Energies Renouvelables - Variables	29 361 911 €	1,5 %	14 978 202 €	1,8 %
Bateaux de plaisance	32 090 038 €	1,6 %	13 918 806 €	1,7 %
Hôtellerie - mobilier	29 221 203 €	1,5 %	12 852 809 €	1,5 %
Total	1 948 557 550 €	100,0 %	830 104 717 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission. Note : les secteurs représentant moins de 1 % de la dépense ne figurent pas dans le tableau.

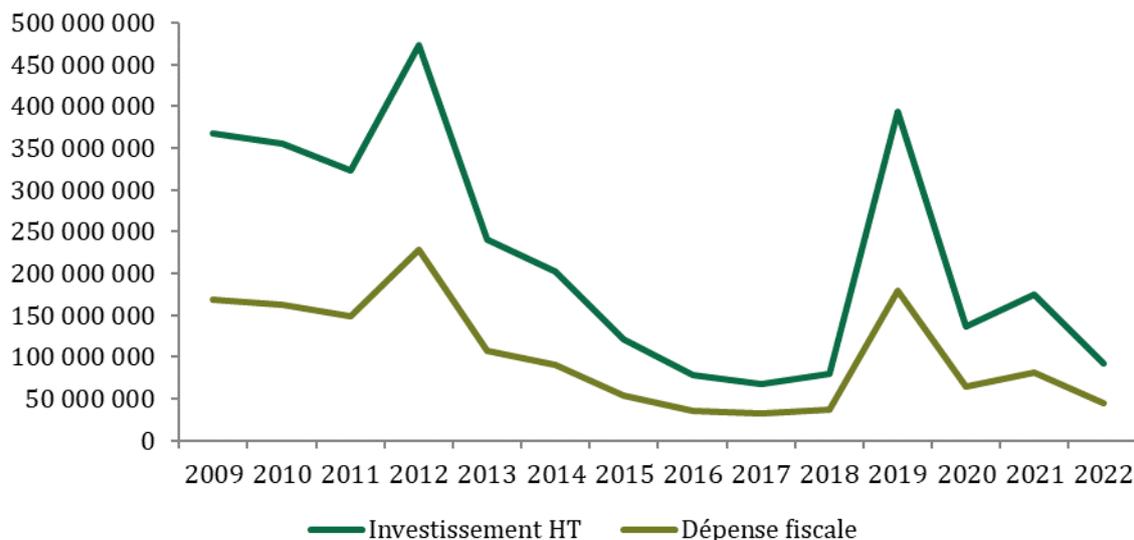
2.5. Analyses pour les collectivités d'outre-mer

2.5.1. Polynésie Française

La dépense fiscale estimée liée au RAFIP a diminué de 74 % en Polynésie française entre 2009 et 2022. Elle s'élevait à 168 586 396 € en 2009 contre 44 502 630 € en 2022 (cf. graphique 21). L'évolution de la dépense connaît deux pics en 2012 et 2019 liés aux agréments délivrés ces années dans les secteurs des transports maritimes et aériens.

Tous territoires confondus, la Polynésie française concentre 7 % de l'investissement et 8 % de la dépense fiscale en 2022.

Graphique 21 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale en Polynésie française 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le rapport annuel de l'IEOM pour la Polynésie française⁴⁷ en 2022 montre que la structure de l'économie est caractérisée par la prépondérance du secteur tertiaire qui occupe huit salariés sur dix, dont le tiers dans les secteurs non marchands. Il représente 81 % du chiffre d'affaires déclaré en Polynésie française au titre du versement de la TVA. Le secteur secondaire (construction et industrie) compte pour 16 % des effectifs salariés et 18 % du chiffre d'affaires cumulé. Le secteur primaire (agriculture et métiers de la mer) est plutôt marginal, avec 2 % des effectifs et moins de 1 % du chiffre d'affaires total.

Au sein du tissu productif polynésien, les très petites entités sont très majoritaires : 93 % des entreprises ont au maximum deux salariés. 3 % des entreprises emploient dix salariés ou plus et seulement 0,2 % ont plus de cent salariés. Le secteur tertiaire représente 77 % de l'ensemble des entreprises, contre 13 % pour la construction et 10 % pour l'industrie.

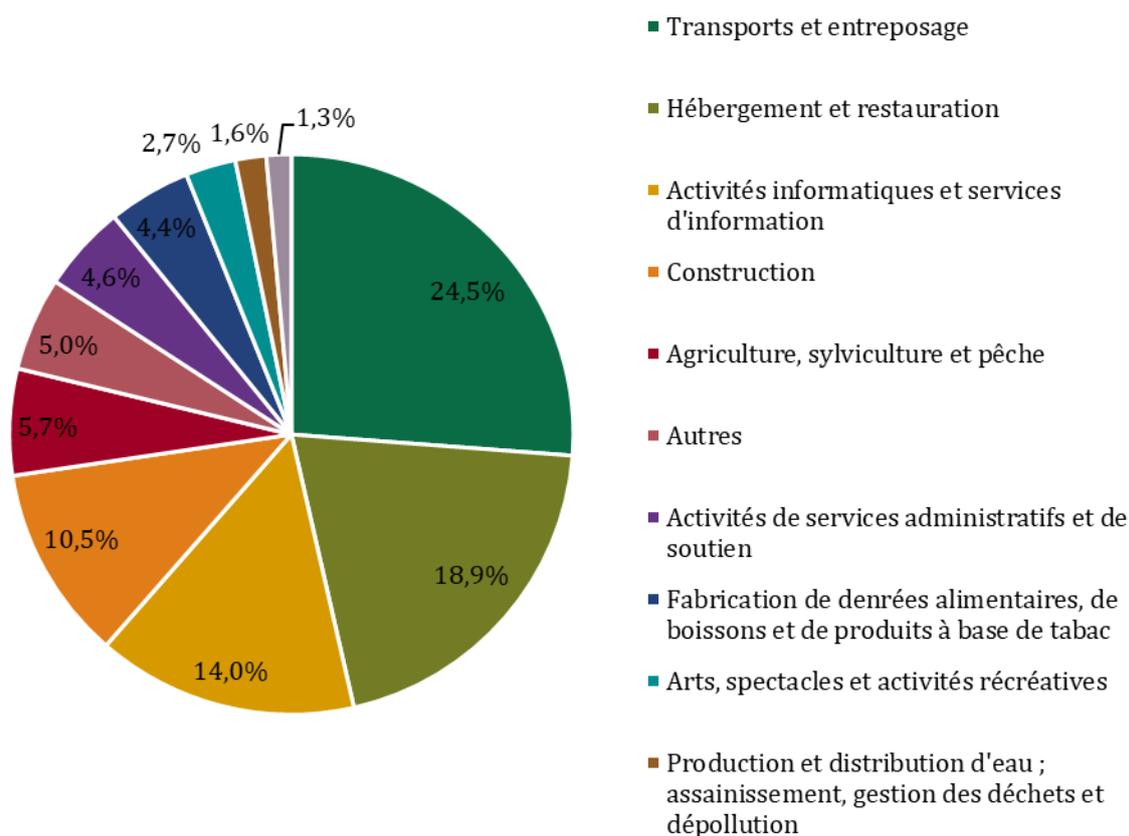
Entre 2017 et 2022, un quart des entreprises bénéficiaires de l'aide à l'investissement sont répertoriées dans le secteur d'activité des transports et de l'entreposage. Ce secteur d'activité du tertiaire est fortement représenté dans la création de valeur ajoutée polynésienne. Il est également le premier destinataire de la dépense fiscale (24,5 % entre 2017 et 2022), ce qui constitue une proportion cohérente à l'aune de sa contribution au PIB polynésien.

Le secteur de l'hébergement et de la restauration a été destinataire de 18,9 % de la dépense fiscale sur la période. Bien qu'il ne soit pas éligible au RAFIP, le secteur des activités informatiques et services d'information a perçu 14,0 % de l'aide fiscale entre 2017 et 2022 ce qui illustre le caractère peu fiable des formulaires n° 2083 (cf. partie 2.1.1).

⁴⁷ Rapport annuel économique 2022, Polynésie française (Institut d'émission d'outre-mer).

Annexe I

Graphique 22 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les moyens de transport aériens mobilisent un tiers de la dépense fiscale en Polynésie française entre 2017 et 2022 (cf. tableau 43) ce qui s'explique par la politique nationale de continuité territoriale⁴⁸.

L'investissement de 11,8 % du volume global de la dépense sur la période dans le secteur hôtelier est cohérent avec la spécialisation et les atouts touristiques du territoire polynésien.

Tableau 43 : Nature de biens acquis dans le cadre du RAFIP en Polynésie française entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Moyens de transport aériens	306 682 703 €	32,5 %	138 897 926 €	31,7 %
Hôtellerie - travaux de construction	83 573 502 €	8,9 %	51 623 352 €	11,8 %
Industrie - bâtiments ou équipements	73 963 436 €	7,8 %	32 965 762 €	7,5 %
Moyens de transport terrestres	68 760 678 €	7,3 %	30 664 589 €	7,0 %
Hôtellerie - travaux de rénovation	66 821 041 €	7,1 %	30 244 697 €	6,9 %
Bateaux de plaisance	66 729 736 €	7,1 %	29 880 415 €	6,8 %
Tourisme	62 356 012 €	6,6 %	27 973 515 €	6,4 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	61 396 323 €	6,5 %	27 092 307 €	6,2 %
Agroalimentaire	25 406 929 €	2,7 %	11 249 186 €	2,6 %
Agriculture	23 362 658 €	2,5 %	10 316 831 €	2,4 %

⁴⁸ Article L1803-1 du code des transports.

Annexe I

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Pêche	21 663 573 €	2,3 %	9 656 532 €	2,2 %
Aquaculture	14 272 901 €	1,51 %	6 297 204 €	1,44 %
Hôtellerie - mobilier	12 785 366 €	1,4 %	5 748 711 €	1,3 %
Matériel de télécommunications	12 114 953 €	1,3 %	5 387 197 €	1,2 %
Moyens de transport maritimes	10 930 028 €	1,2 %	4 842 962 €	1,1 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	8 343 141 €	0,9 %	4 417 693 €	1,0 %

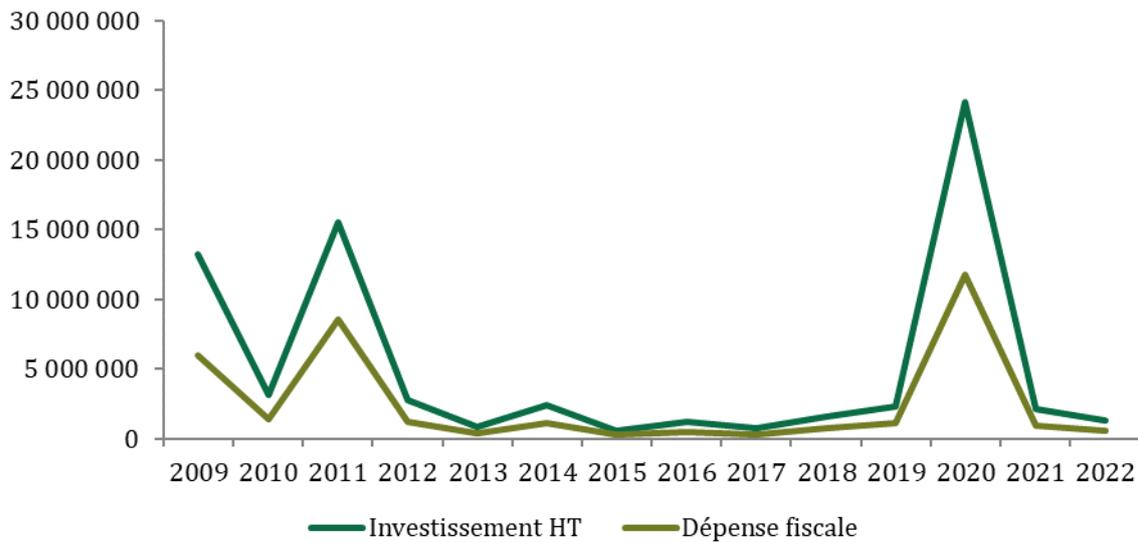
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.5.2. Saint-Pierre-et-Miquelon

La dépense fiscale associée au RAFIP à Saint-Pierre-et-Miquelon a été divisée par dix entre 2009 et 2022 passant de près de 6 M€ en 2009 à 566 k€ en 2022. Elle connaît un pic en 2020 lié à l'achat d'un avion pour un coût budgétaire total pour l'État de 6,6 M€

Saint-Pierre-et-Miquelon mobilise 0,1 % de l'investissement et de la dépense fiscale associée au RAFIP en 2022.

Graphique 23 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à Saint-Pierre-et-Miquelon 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

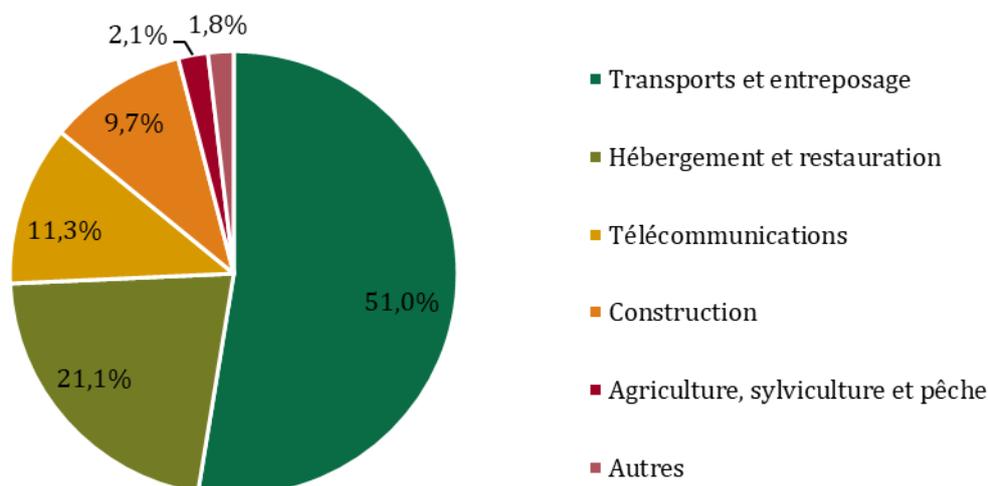
Plus de la moitié du volume de la dépense fiscale entre 2017 et 2022 est destinée au secteur d'activité des transports et de l'entreposage (cf. graphique 24) qui constitue essentiellement des moyens de transport aériens (cf. tableau 44).

Annexe I

L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon repose principalement sur les administrations publiques, le commerce et les industries et énergies qui concentrent 63,2 % de la valeur ajoutée en 2015 d'après l'IEOM⁴⁹. Le poids des services s'est accru entre 2008 et 2015 passant de 29,7 % de la valeur ajoutée à 31,4 %. La rigueur du climat et l'étroitesse du territoire contraignent le développement des secteurs de l'agriculture et de l'élevage. La pêche, secteur historique de l'archipel, n'occupe plus qu'une place minime dans la création de valeur ajoutée. Ainsi, les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche représentent 0,6 % de la valeur ajoutée totale en 2015.

L'hébergement et la restauration est destinataire de 21,1 % du volume de la dépense fiscale entre 2017 et 2022 pour 6,5 % d'entreprises répertoriées dans le secteur en 2022. Considéré comme un vecteur potentiel de croissance et de diversification économique, le tourisme demeure jusqu'à présent une activité de faible ampleur dans l'économie de l'archipel. L'hébergement-restauration, secteur emblématique de cette industrie, ne contribue qu'à hauteur de 2 % de la valeur ajoutée. Les travaux de construction dans l'hôtellerie, contribuant au développement du secteur, représentent 21,7 % de la dépense fiscale entre 2017 et 2022.

Graphique 24 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale à Saint-Pierre-et-Miquelon 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

La moitié de la dépense fiscale destinée à Saint-Pierre-et-Miquelon de 2017 à 2022 soit 7,7 M€ a contribué à l'achat de moyens de transport aériens, notamment pour assurer la desserte du territoire (cf. tableau 44).

⁴⁹ Rapport annuel économique de l'IEDOM pour Saint-Pierre-et-Miquelon (2022).

Annexe I

Tableau 44 : Nature des investissements réalisés dans le cadre du RAFIP à Saint-Pierre-et-Miquelon entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Moyens de transport aériens	16 935 000 €	52,6 %	7 671 555 €	50,0 %
Hôtellerie - travaux de construction	5 386 151 €	16,7 %	3 327 025 €	21,7 %
Matériel de télécommunications	3 656 667 €	11,4 %	1 613 321 €	10,5 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	3 639 106 €	11,3 %	1 605 574 €	10,5 %
Pêche	633 916 €	2,0 %	279 684 €	1,8 %
Moyens de transport terrestres	488 775 €	1,5 %	219 739 €	1,4 %
Autres	443 980 €	1,4 %	195 884 €	1,3 %
Hôtellerie - mobilier	397 020 €	1,2 %	179 257 €	1,2 %
Industrie - bâtiments ou équipements	309 068 €	1,0 %	136 361 €	0,9 %
Tourisme	280 885 €	0,9 %	123 926 €	0,8 %
Agroalimentaire	7 499 €	0,0 %	3 309 €	0,0 %
Total	32 178 067 €	100,0 %	15 355 635 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.5.3. Saint-Barthélemy

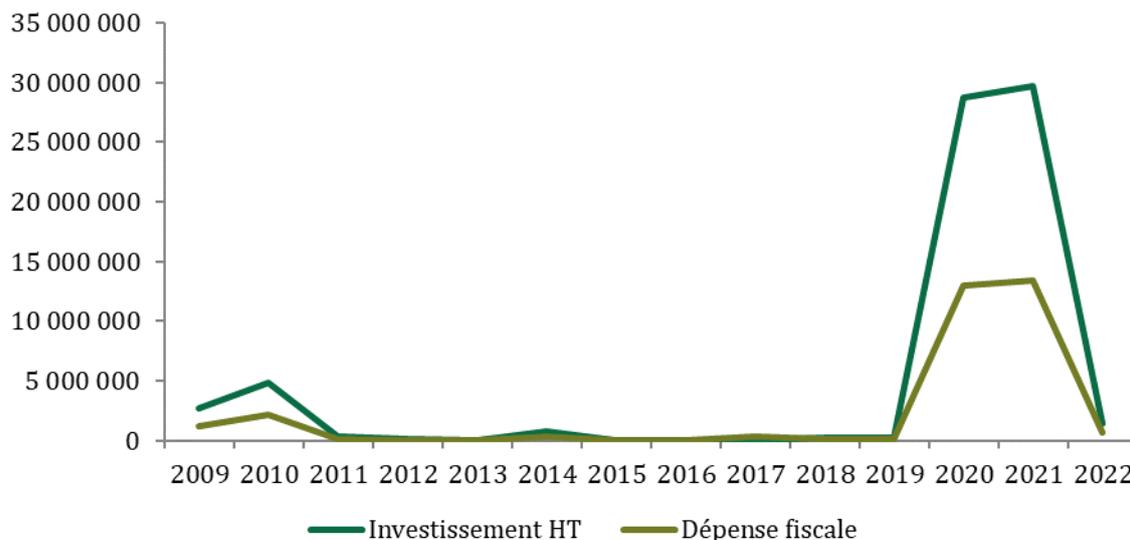
La dépense fiscale estimée est en moyenne de 457 697 € entre 2009 et 2018 puis connaît deux pics en 2019 et 2020 à 13,0 M€ et 13,4 M€ (qui représentent 84,7 % du volume historique sur le territoire depuis 2009). Sur la période 2009-2022, la dépense fiscale diminue de 96 % de 1,2 M€ à 46 k€.

La base de données des formulaires n° 2083 ne comporte aucune opération de plein droit ou agrément relative au territoire de Saint-Barthélemy en 2016.

Le RAFIP à Saint-Barthélemy représente 2,0 % de l'investissement hors taxes et de la dépense fiscale totale en 2022 tous territoires confondus.

Les pics d'investissement en 2019 et 2020 sont liés à l'octroi de respectivement deux et trois agréments pour un montant cumulé de 11,1 M€ et 3,0 M€. Les dossiers ayant fait l'objet des agréments à Saint-Barthélemy sont une rénovation d'établissement hôtelier, une concession de service public et un dossier de télécommunications.

Graphique 25 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à Saint-Barthélemy 2009-2022 (en euros)

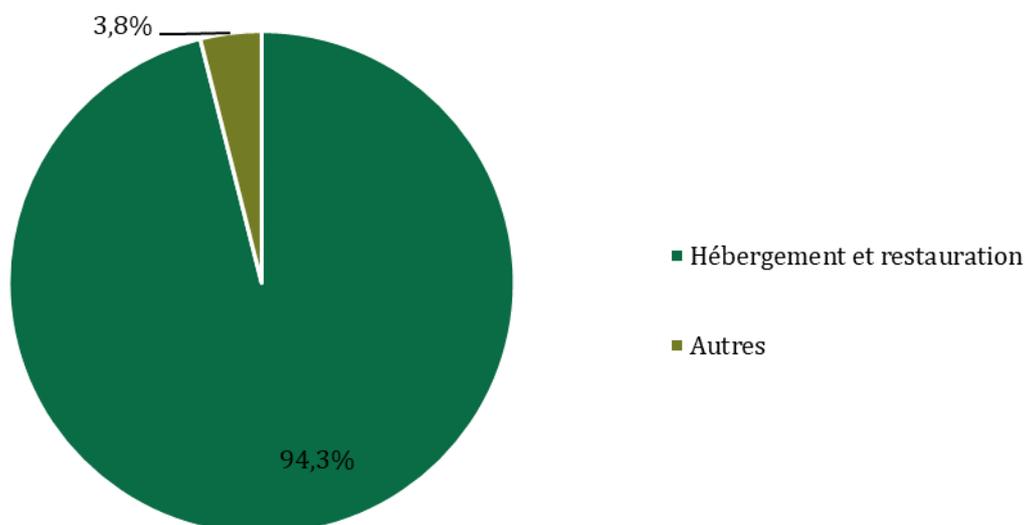


Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les secteurs d'activité bénéficiaires de l'aide fiscale sont presque exclusivement l'hébergement et la restauration avec 94,3 % du volume totale entre 2017 et 2022. Saint-Barthélemy présente les caractéristiques d'une économie tertiaire fondée sur le tourisme résidentiel haut de gamme d'après le rapport économique 2022 de l'IEOM pour le territoire. En matière d'emploi salarié, les principaux secteurs en 2021 sont ceux de l'hébergement et de la restauration (34,0 % de l'emploi privé), du BTP (20,3 %), des autres services marchands (18,5 %) ainsi que du commerce (17,9 %).

Si le secteur agricole demeure marginal et représente un volume restreint en termes de production et d'emplois, il ne figure pas dans les types d'investissements réalisés sur le territoire alors même que le nombre d'exploitations agricoles a doublé en 10 ans.

Graphique 26 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale à Saint-Barthélemy 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Annexe I

Tableau 45 : Nature des investissements réalisés dans le cadre du RAFIP à Saint-Barthélemy entre 2017 et 2022

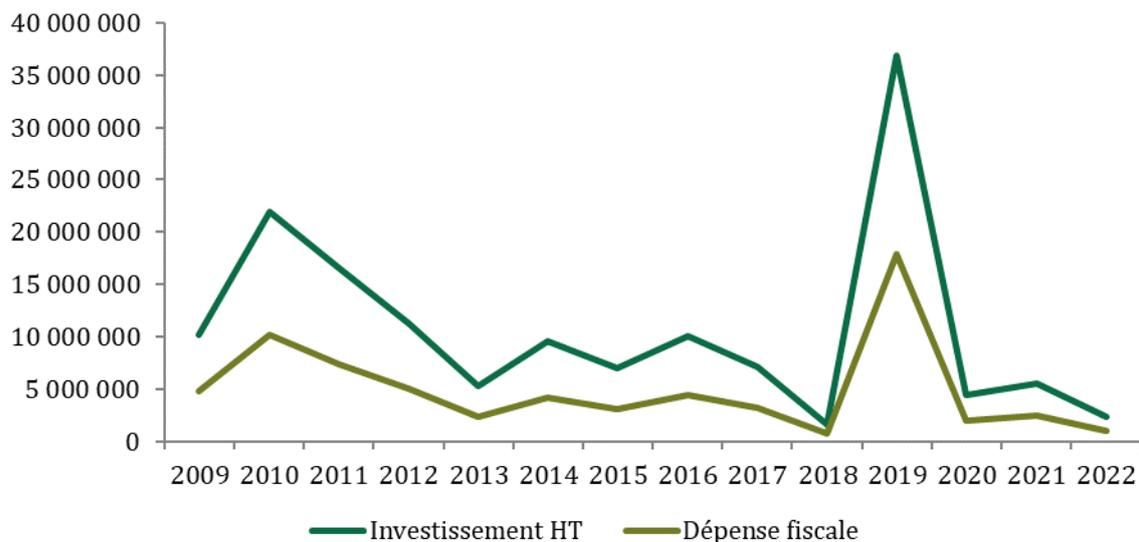
Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Hôtellerie - travaux de rénovation	57 156 722 €	94,7 %	25 889 054 €	94,7 %
Tourisme	1 089 615 €	1,8 %	480 738 €	1,8 %
Moyens de transport terrestres	646 534 €	1,1 %	285 251 €	1,0 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	248 558 €	0,4 %	109 664 €	0,4 %
Autres	239 479 €	0,4 %	105 658 €	0,4 %
Aquaculture	197 814 €	0,33 %	87 276 €	0,3 %
Industrie - bâtiments ou équipements	196 978 €	0,3 %	86 907 €	0,3 %
Matériel audiovisuel	182 590 €	0,3 %	80 559 €	0,3 %
Pêche	155 051 €	0,3 %	68 409 €	0,3 %
Hôtellerie - travaux de construction	110 224 €	0,2 %	68 085 €	0,2 %
Hôtellerie - mobilier	105 030 €	0,2 %	46 339 €	0,2 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	31 200 €	0,1 %	16 520 €	0,1 %
Total	60 359 795 €	100,0 %	27 324 459 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.5.4. Saint-Martin

La dépense fiscale annuelle moyenne pour Saint-Martin s'élève à 4,9 M€ entre 2009 et 2022. Elle connaît une baisse de 74 % sur la période de 4,8 M€ à 1,0 M€. Le pic de la dépense observé en 2019 s'explique par 9 agréments octroyés pour un montant de 16,3 M€. Huit des neuf agréments délivrés en 2019 constituent une opération de rénovation hôtelière pour un coût budgétaire total de l'opération pour l'État de 16,2 M€.

Graphique 27 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à Saint-Martin 2009-2022 (en euros)

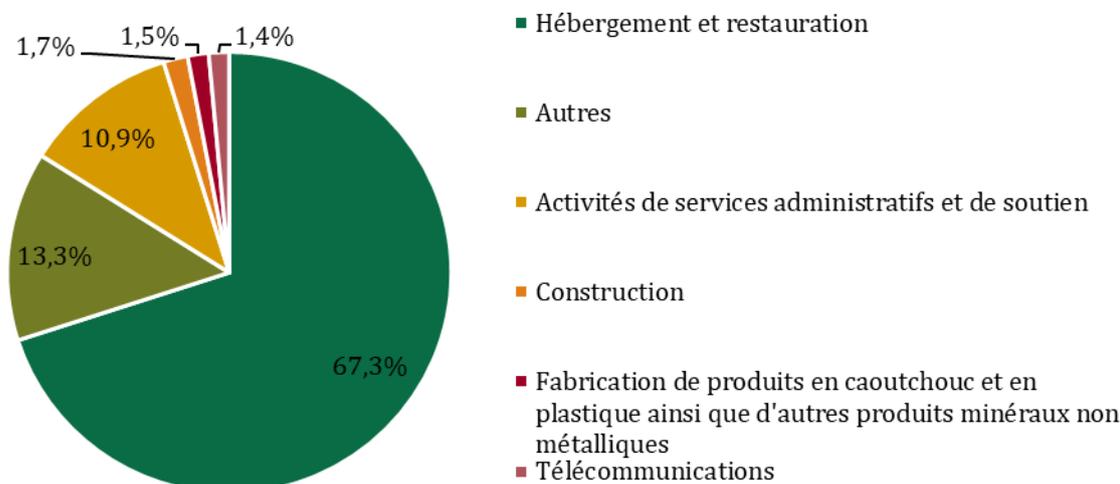


Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Annexe I

L'IEOM montre dans son rapport économique annuel que l'économie de Saint-Martin se caractérise par la prépondérance du secteur tertiaire, essentiellement tourné vers le tourisme. En matière d'emploi salarié privé, les principaux secteurs sont ceux des autres services marchands (32,9 %), du commerce (22,8 %) et de l'hébergement et restauration (21,8 %).

Graphique 28 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale à Saint-Martin 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les biens acquis dans le cadre du RAFIP sont liés pour 65,4 % d'entre eux au secteur de l'hôtellerie et 7,5 % pour le tourisme (cf. tableau 46). Les moyens de transport terrestres constituent la troisième nature d'investissement en volume sur 2009-2022 avec 6,9 % de la dépense (1,9 M€).

Tableau 46 : Nature des investissements réalisés dans le cadre du RAFIP à Saint-Martin entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Hôtellerie - travaux de rénovation	27 675 288 €	47,7 %	12 536 905 €	45,9 %
Hôtellerie - travaux de construction	7 173 778 €	12,4 %	4 431 243 €	16,2 %
Tourisme	4 602 663 €	7,9 %	2 036 658 €	7,5 %
Moyens de transport terrestres	4 277 925 €	7,4 %	1 887 421 €	6,9 %
Lotissement	4 000 000 €	6,9 %	1 812 000 €	6,6 %
Hôtellerie - mobilier	2 745 970 €	4,7 %	1 243 798 €	4,6 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	2 408 692 €	4,2 %	1 062 715 €	3,9 %
Autres	1 312 753 €	2,3 %	583 692 €	2,1 %
Matériel de télécommunications	961 049 €	1,7 %	433 833 €	1,6 %
Moyens de transport maritimes	617 684 €	1,1 %	272 522 €	1,0 %

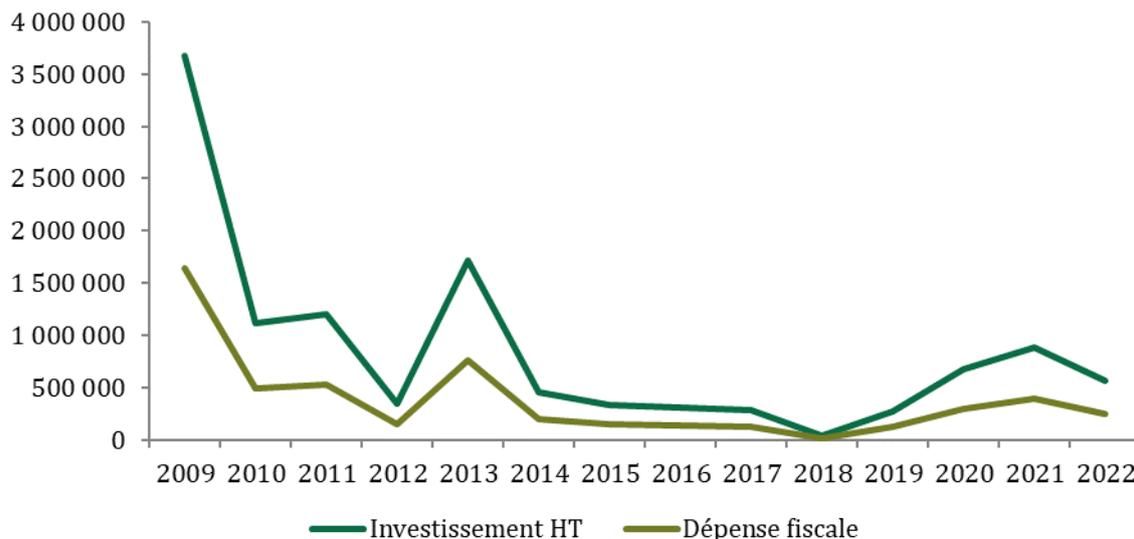
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.5.5. Wallis et Futuna

La dépense fiscale à Wallis connaît une forte baisse de 1,6 M€ à 17 k€ entre 2009 et 2018 (- 99 %) puis augmente jusqu'en 2021 où elle atteint 388 k€ (cf. graphique 29). La dépense fiscale moyenne s'élève à 375 562 € par an sur la période.

Wallis-et-Futuna concentre 0,8 % de l'investissement et de la dépense fiscale globale liée au RAFIP en 2022.

Graphique 29 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale à Wallis-et-Futuna 2009-2022 (en euros)



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les services non marchands, qui regroupent l'éducation, la santé et les services administratifs, concentrent près des deux tiers de l'ensemble des effectifs salariés du territoire d'après le rapport économique annuel de l'IEOM. Le secteur privé est principalement concentré sur le commerce qui emploie près de 400 salariés et concentre 17 % des entreprises individuelles.

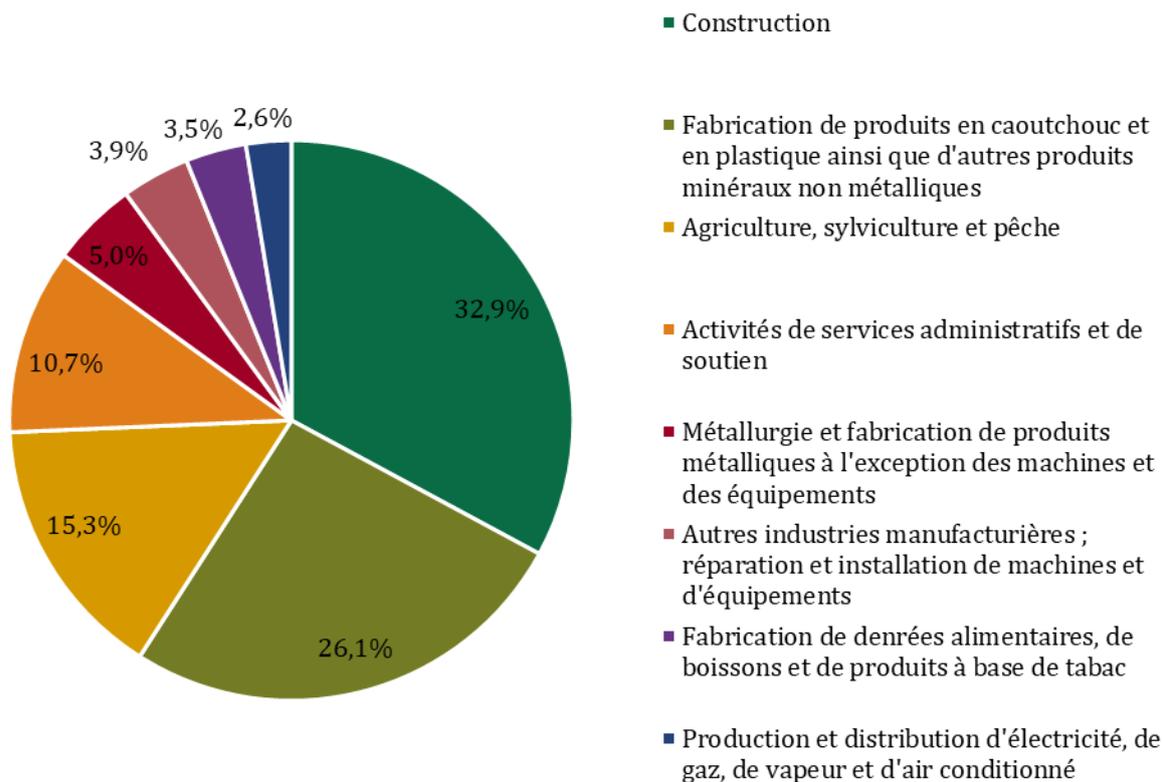
La construction est le premier secteur d'activité bénéficiaire entre 2017 et 2022 avec 32,9 % du coût budgétaire (cf. graphique 30). Le secteur du BTP est essentiellement porté par la commande publique et le matériel pour bâtiments et travaux publics constitue d'ailleurs le premier type de bien acquis dans le cadre du RAFIP depuis 2017 avec 57,6 % du volume de l'aide (cf. tableau 47).

Le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche perçoit 15,3 % de l'aide fiscale. Il regroupe 26 % des entreprises patentées⁵⁰ du territoire selon l'IEOM, mais n'emploie que 0,1 % des salariés et ne bénéficie que d'une fraction infime des financements bancaires. Ce constat prévaut également pour l'artisanat de production, qui regroupe 11 % des entreprises mais seulement 3,5 % des effectifs salariés. Les entreprises dans ces secteurs sont très majoritairement détenues par des entrepreneurs individuels.

⁵⁰ En Polynésie française, une « patente » est due par toute personne physique ou morale qui exerce une activité professionnelle non salariée. C'est une sorte d'impôt liée à l'exploitation d'une entreprise.

Annexe I

Graphique 30 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale à Wallis-et-Futuna 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Tableau 47 : Nature des investissements réalisés dans le cadre du RAFIP à Wallis-et-Futuna entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	1 562 657 €	57,5 %	689 404 €	57,6 %
Autres	286 977 €	10,6 %	126 614 €	10,6 %
Industrie - bâtiments ou équipements	237 933 €	8,8 %	104 976 €	8,8 %
Tourisme	208 510 €	7,7 %	91 995 €	7,7 %
Moyens de transport terrestres	184 035 €	6,8 %	81 196 €	6,8 %
Agroalimentaire	98 486 €	3,6 %	41 620 €	3,5 %
Agriculture	71 273 €	2,6 %	31 446 €	2,6 %
Pêche	66 899 €	2,5 %	29 516 €	2,5 %
Total	2 716 770 €	100,0 %	1 196 767 €	100,0 %

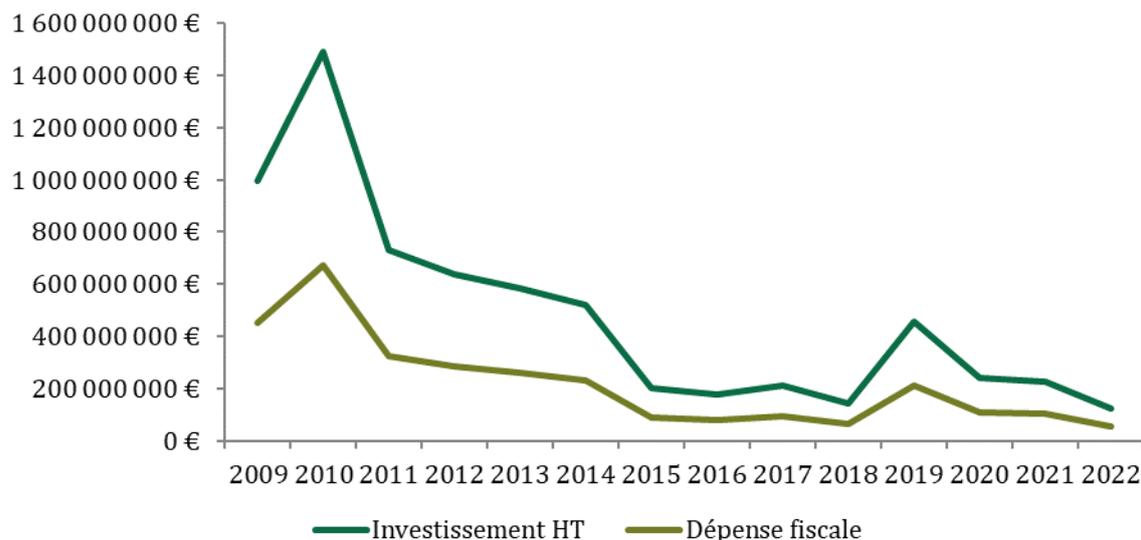
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

2.6. Nouvelle-Calédonie

La dépense fiscale en Nouvelle-Calédonie s'élève à 54,9 millions d'euros en 2022 soit 9 % du volume global de la dépense tous territoires confondus.

La tendance de la dépense illustre une forte baisse de 80 % entre 2009 et 2015 de 452 M€ à 91 M€ (cf. graphique 31). Entre 2017 et 2022, la dépense connaît un pic en 2019 à 211 M€ et diminue depuis (de 50 % en deux ans).

Graphique 31 : Evolution de l'investissement et de la dépense fiscale en Nouvelle-Calédonie 2009-2022 (en euros)



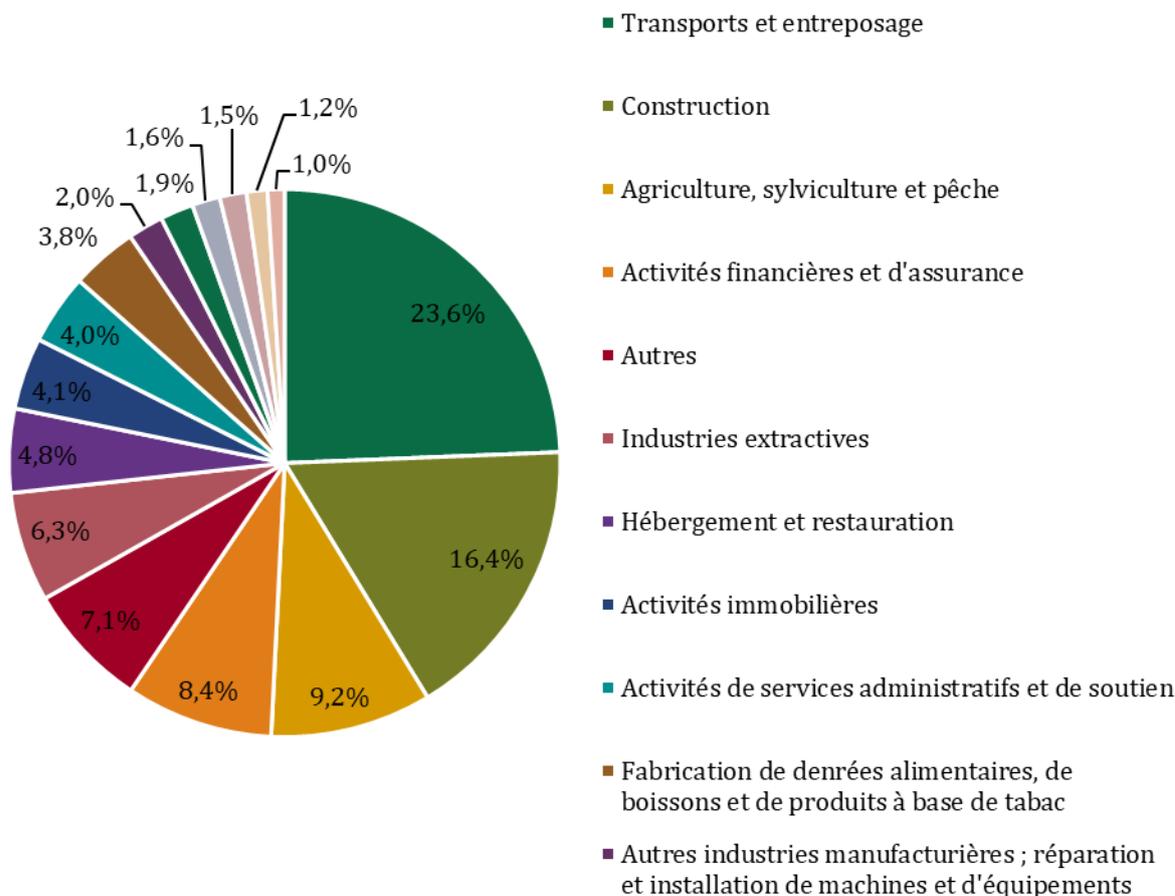
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Dans son rapport économique annuel pour 2021, l'IEOM expose une structure de l'économie marquée par le poids du secteur tertiaire qui concentre 73 % de la valeur ajoutée du territoire en 2020, dont 20 % pour les services administrés non marchands (une part proche de celle observée pour la France métropolitaine) et 53 % pour les services marchands (services aux particuliers, services aux entreprises, activités immobilières et financières, hôtellerie, restauration et transports) et le commerce. La Nouvelle-Calédonie présente la spécificité (comparativement aux autres territoires d'outre-mer) d'avoir un tissu industriel relativement développé (15 % de la valeur ajoutée) notamment tiré par l'industrie du nickel dont les effets d'entraînement sur le reste de l'économie sont importants.

Le parc d'entreprise est composé, à près de 88 %, d'entreprises non-employeuses (c'est-à-dire ne comptant aucun salarié). Le tissu d'entreprises calédonien est ainsi constitué en majeure partie d'entreprises individuelles et de personnes travaillant « à leur compte, sous le régime de la patente ». Parmi les entreprises employeuses, la quasi-totalité sont des microentreprises et emploient moins de dix salariés. Seulement 2 % des entreprises ont plus de dix salariés, principalement dans les secteurs du nickel, du tourisme et de la production énergétique.

Annexe I

Graphique 32 : Secteurs d'activité bénéficiaires en volume de la dépense fiscale en Nouvelle-Calédonie 2017-2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Tableau 48 : Nature des investissements réalisés dans le cadre du RAFIP en Nouvelle-Calédonie entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Moyens de transport aériens	327 144 467 €	26,4 %	148 196 274 €	26,2 %
Industrie - bâtiments ou équipements	219 279 052 €	17,7 %	98 301 023 €	17,4 %
Matériel pour bâtiments ou travaux publics	176 744 514 €	14,3 %	78 244 115 €	13,8 %
Moyens de transport terrestres	136 497 478 €	11,0 %	60 518 196 €	10,7 %
Agriculture	97 541 755 €	7,9 %	43 055 557 €	7,6 %
Hôtellerie - travaux de construction	46 130 133 €	3,7 %	28 494 583 €	5,0 %
Agroalimentaire	47 297 197 €	3,8 %	21 066 876 €	3,7 %
Énergies renouvelables - Chauffe-eau solaire	25 602 718 €	2,1 %	13 556 639 €	2,4 %
Bateaux de plaisance	24 605 349 €	2,0 %	10 855 880 €	1,9 %
Tourisme	21 138 266 €	1,7 %	9 380 389 €	1,7 %
Energies Renouvelables - Variables	16 348 729 €	1,3 %	8 656 652 €	1,5 %
Autres	18 406 089 €	1,5 %	8 326 473 €	1,5 %
Pêche	17 159 178 €	1,4 %	7 752 867 €	1,4 %

Annexe I

Nature d'investissement	Montant d'investissement	Part (en %)	Dépense fiscale estimée	Part (en %)
Moyens de transport maritimes	14 122 952 €	1,1 %	6 382 908 €	1,1 %
Hôtellerie - mobilier	12 295 257 €	1,0 %	5 449 194 €	1,0 %
Total	1 237 223 263 €	100,0 %	565 764 118 €	100,0 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

3. Les secteurs de l'industrie, de la construction et des transports concentrent 45,6 % de la dépense fiscale estimée entre 2017 et 2022

3.1. La diversité des actifs financés et types de bénéficiaires interroge quant à la conformité aux objectifs initiaux de l'aide fiscale à l'investissement

3.1.1. L'aide fiscale a financé des chauffe-eaux solaires pour 86,7 M€ en 2022

À l'aune des précautions méthodologiques qui entourent l'exploitation des formulaires 2083, la mission relève que 57,6 % de la dépense fiscale estimée entre 2017 et 2022 s'est portée sur quatre secteurs : l'industrie (18,8 %), la construction (14,0 %), les transports (12,9 %) et l'agriculture (11,9 %) (cf. tableau 49).

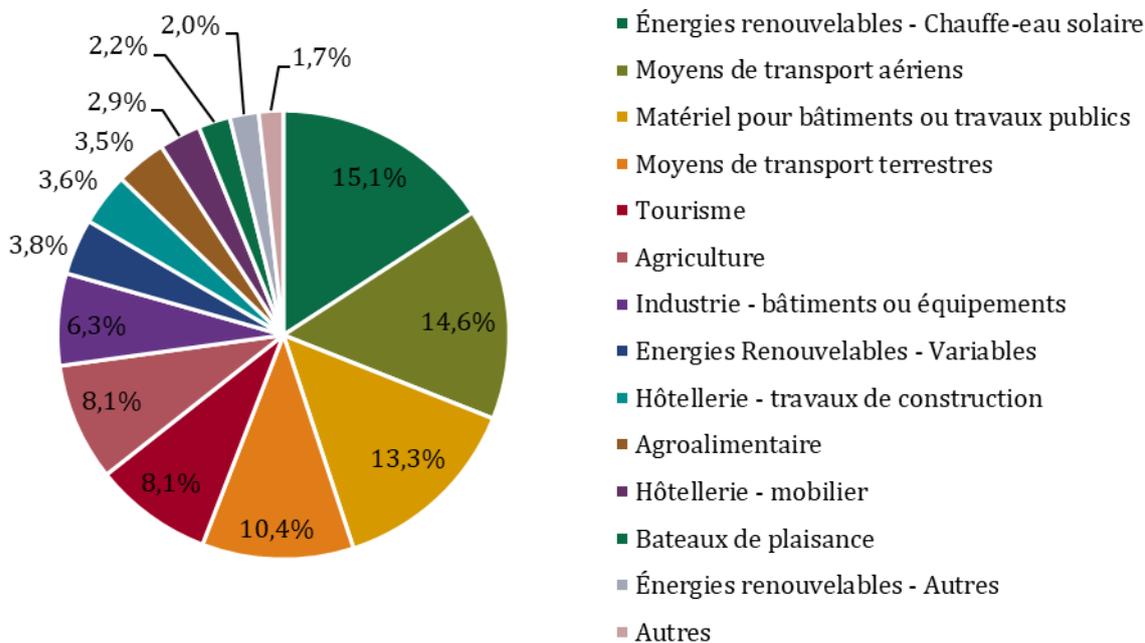
Tableau 49 : Part de la dépense fiscale moyenne par secteur d'activité entre 2017 et 2022

Secteur d'activité	Part de la dépense fiscale (en %)
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	18,80
Construction	14,06
Transports et entreposage	12,87
Agriculture, sylviculture et pêche	11,86
Hébergement et restauration	7,44
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	6,98
Non renseigné	6,71
Activités immobilières	6,62
Fabrication d'autres produits industriels	4,17
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	4,07
Information et communication	2,50
Activités financières et d'assurance	1,66
Autres activités de services	1,05
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	0,56
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	0,50
Fabrication de matériels de transport	0,10
Administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale	0,06
Total	100,00

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les actifs financés, en dépense fiscale estimée, sont en 2022 des chauffe-eaux solaires (15,1 %), des moyens de transport aériens (14,6 %) et matériels de construction pour le bâtiment (13,3 %). Si la proportion des chauffe-eaux et matériels de construction augmente progressivement depuis 2018, le poids des moyens de transport aérien est très variable et fonction des opérations d'acquisition des compagnies aériennes, ainsi que de la conjoncture du secteur. Ainsi, les années 2020 et 2021 ont connu un poids du secteur aérien dans la dépense fiscale totale estimée de respectivement 3,5 % et 6,5 % lié à la crise sanitaire et économique de la Covid.

Graphique 33 : Répartition des natures d'investissement en 2022 tous territoires confondus



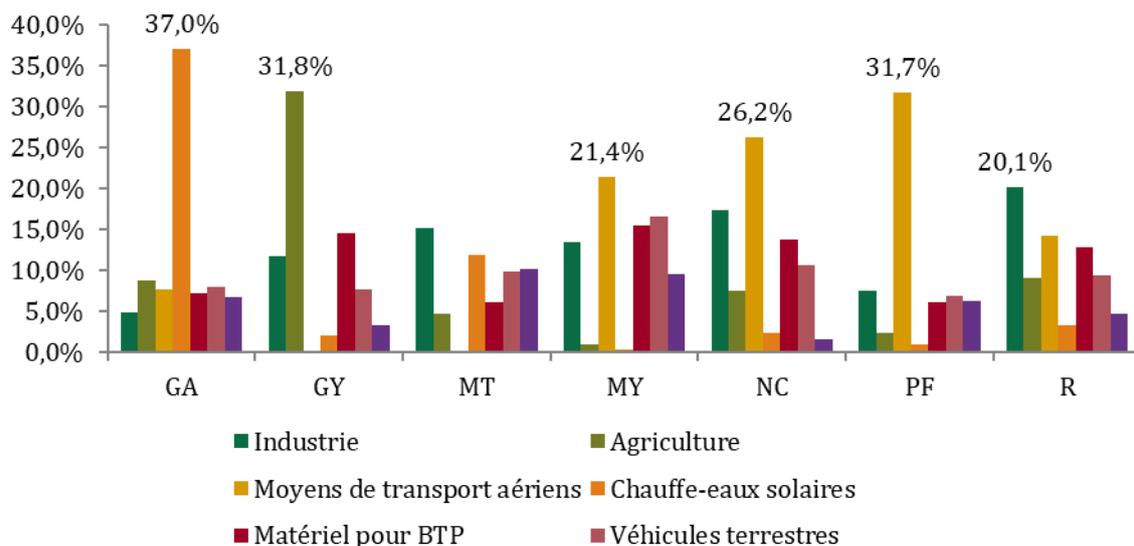
Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission. Note : les secteurs dont la part de la dépense fiscale est inférieure à 1 % en 2022 ne figurent pas sur le graphique.

En 2022, 86,7 M€ de dépense fiscale estimée ont contribué au financement de chauffe-eaux solaires en outre-mer. La part des chauffe-eaux dans l'ensemble des actifs acquis (en dépense fiscale) est passée de 2,5 % en 2017 à 15,1 % en 2022. Cette augmentation de plus de 12 points n'est pas sans faire d'interrogations quant à la légalité de certains montages (cf. annexe III).

Le poids des chauffe-eaux solaires et des moyens de transport aériens peut atteindre jusqu'à un tiers de la dépense fiscale de certains territoires. La dépense fiscale consacrée aux chauffe-eaux solaires atteint même 37,0 % de l'ensemble de l'aide destinée à la Guadeloupe entre 2017 et 2022 (cf. graphique 34). Par ailleurs, les moyens de transport aériens constituent le premier type d'actif acquis par le RAFIP dans trois territoires entre 2017 et 2022 : Mayotte (21,4 %), la Nouvelle-Calédonie (26,2 %) et la Polynésie française (31,7 %).

Annexe I

Graphique 34 : Evolution des natures d'investissement dominantes en coût budgétaire dans les DROM, en Polynésie française et Nouvelle-Calédonie de 2017 à 2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le panel des secteurs éligibles à l'aide fiscale est particulièrement vaste, conduisant à un large éparpillement des aides qui se manifeste dans la diversité des actifs acquis. Si le dispositif a permis de financer des Airbus contribuant à la desserte de territoires ultramarins isolés et des installations métallurgiques, il a également permis de financer des investissements dont le caractère prioritaire semble plus difficile à démontrer, comme des montres connectées, des baignoires pour esthéticiennes et des souffleurs pour jardinage.

3.1.2. Certains actifs défiscalisés s'apparentent à des charges au sens comptable et non des investissements

La base des formulaires n° 2083 contient des biens assimilables à des charges et non des investissements. Entre 2009 et 2022, la mission relève que 8 134 actifs, soit un peu moins de 2 % des investissements réalisés sur la période, ont un prix de revient hors taxes inférieur à 500 euros pour un coût budgétaire d'environ 817 k€. Par ailleurs, 61 actifs affichent un prix de revient négatif. Le plan comptable général⁵¹ et le bulletin officiel des finances publiques⁵² prévoient que les entreprises sont autorisées à comprendre parmi leurs charges immédiatement déductibles le prix d'acquisition des matériels, mobiliers et outillages d'une valeur unitaire hors taxes n'excédant pas 500 euros. Ces actifs sont donc assimilables à des charges et non des investissements, ils ne devraient donc pas figurer dans les formulaires n° 2083. Si un bien déterminé se compose de plusieurs éléments qui peuvent être achetés séparément (pour constituer l'ensemble des éléments composant le matériel ou l'outillage), il y a lieu de prendre en considération le prix global de ce bien, et non la valeur de chaque élément, pour apprécier la limite de 500 euros prévue ci-dessus. Néanmoins, le formulaire n° 2083 ne permet pas de rattacher un actif à un programme d'investissement. Il n'est donc pas possible de contrôler l'appartenance de chaque actif dont la valeur est inférieure à 500 euros à un programme d'investissement dont le prix global est supérieur à 500 euros.

Si le coût budgétaire associé est marginal, **l'analyse des actifs de la base dont le prix est inférieur à 500 euros et assimilables à des charges illustre le financement d'une grande diversité de biens, dont le caractère productif est parfois discutable voire inexistant au sens comptable**, tels des téléviseurs, montres connectées, fers à lisser ou encore téléphones portables dont l'achat ne semble pas toujours justifié à l'aune du secteur d'activité de l'entreprise exploitante.

La mission note enfin la présence de biens d'une valeur inférieure à 500 euros pour lesquels aucune information n'est disponible quant au secteur d'activité de l'entreprise exploitante ou à la nature dudit bien. Ainsi, 5 967 actifs ayant une valeur inférieure à 500 euros ne comportent aucune information permettant d'approcher la nature de l'investissement dans la base de données des formulaires n° 2083 (sur la période 2009-2022) pour un montant d'investissement hors taxes cumulé de 350 k€.

⁵¹ L'article 212-6 du Plan comptable général prévoit que les éléments d'actif non significatifs peuvent ne pas être inscrits au bilan. Dans ce cas, ces éléments sont comptabilisés en charges de l'exercice.

⁵² Article BOI-BIC-CHG-20-30-10, BIC - Frais et charges - Distinction entre éléments d'actif et charges - Dérogation aux principes généraux de détermination des actifs et décisions de gestion - Dépenses d'acquisition de biens de faible valeur.

3.1.3. Les actifs financés ne s'inscrivent pas dans les stratégies territoriales d'aménagement régional et de développement durable

La croissance bleue et la croissance verte constituent des vecteurs-clés d'attractivité et de développement économique des territoires d'outre-mer, dont le pilotage est mis en œuvre au niveau régional⁵³. Les collectivités territoriales, en particulier les régions, ont mis en œuvre des stratégies et des politiques dédiées, à l'image du plan « *un million de touristes pour un milliard de chiffre d'affaires* » du conseil régional de Guadeloupe⁵⁴. Si le développement du tourisme constitue une prérogative régionale et que le secteur est éligible au RAFIP, il apparaît qu'aucune cohérence ni concertation n'ait été mise en place afin de converger les moyens ou encore de mettre en cohérence les investissements ayant fait d'objet d'une aide fiscale aux schémas de développement locaux. À l'inverse, il apparaît que la défiscalisation peut produire des effets peu durables sur le développement du tourisme et contribuer à la mise en œuvre d'investissements déconnectés des besoins réels des territoires (cf. encadré 3)

Les régions exercent également des prérogatives en matière d'aménagement régional et de transition énergétique et écologique. Ainsi, le schéma d'aménagement régional de la région Guadeloupe est en cours de révision autour de trois piliers :

- ◆ un territoire résilient ;
- ◆ engagé dans sa transition écologique ;
- ◆ harmonieux et au service de sa population.

Ce schéma prévoit également une stratégie d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Certains secteurs ont en effet un besoin spécifique d'accompagnement et d'investissement : le transport (mobilités), l'énergie et les adaptations des bâtis. La programmation pluriannuelle régionale prévoit un mix 100 % renouvelable d'ici 2033 et un besoin de migration du parc de véhicules (électrique, hydrogène), qu'il est nécessaire d'accompagner en termes d'ingénierie d'investissement. L'existence de la géothermie volcanique en Guadeloupe ; avec une usine à Bouillante qui fait 10 MW et l'identification d'un deuxième puit à Vieux-Habitants dont la capacité s'élèverait à 30 MW est un potentiel sous-valorisé et non éligible à l'aide fiscale. Ainsi, les priorités territoriales ne

Les différentes collectivités territoriales consultées par la mission se sont montrées favorables à la défiscalisation des énergies renouvelables, notamment pour les panneaux solaires. Les territoires insulaires offrent en effet un potentiel d'éolien *offshore* et de production d'énergie solaire, qui pourrait réduire la dépendance des outre-mer aux énergies fossiles et à l'importation de ressources de type charbon. Il est néanmoins essentiel d'adapter les nouvelles contraintes législatives, réglementaires, et les incitations au développement des énergies vertes aux particularités des DROM, plutôt que de les calquer sur le modèle métropolitain.

De plus, loi Climat et résilience de 2021 impose une contrainte de Zéro artificialisation nette des sols (ZAN) pour 2050. Cet objectif, qui vise à préserver la biodiversité, va renforcer l'intensité des conflits d'usages entre le logement, le tourisme et l'activité économique dans les DROM et certains COM. Selon les prévisions de l'INSEE, il faudrait par exemple construire 165 000 logements à La Réunion d'ici 2035, soit 7 500 par an. Or, ces dernières années, seulement 2 000 logements sont construits en moyenne chaque année. À terme, la multiplicité des secteurs éligibles au RAFIP peut donc entraîner des conflits d'usages, à travers de potentiels effets et injonctions contradictoires.

⁵³ La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») avait confié aux régions un rôle de « chef de file » des collectivités pour le développement économique

⁵⁴ « Pour un développement équilibré de l'archipel », région Guadeloupe (2017).

Plusieurs secteurs éligibles au RAFIP font l'objet d'aides complémentaires de la part des collectivités, de l'État et de l'Union européenne sans stratégies de développement. Par exemple, en parallèle des aides fiscales, les collectivités territoriales et les grands opérateurs de l'État (Groupe Caisse des dépôts, Bpifrance) et les fonds européens via le Fonds européen de développement régional (FEDER) pour les régions ultrapériphériques (RUP) et le Fonds européen de développement (FED) pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) interviennent également dans le secteur touristique. À titre indicatif, la Guadeloupe consacre environ 10 M€ d'euros par an au développement du tourisme, la Martinique 13 M€ et La Réunion 15 M€⁵⁵. Hormis les dispositifs de défiscalisation, les enveloppes financières des collectivités sont souvent utilisées pour la promotion du tourisme sans analyse ou connaissance fine du secteur et des marchés nécessaire à la construction d'offres plus ciblées pour attirer les visiteurs. En 2014, dans son rapport relatif au tourisme en outre-mer⁵⁶, la Cour des comptes soulignait notamment la « lourdeur » et « l'instabilité » des dispositifs d'aide mis en place par les exécutifs locaux, généralement adossés aux fonds européens, qui représentent une difficulté importante pour le secteur, en contribuant à rendre peu lisibles « des dispositifs d'aide empilés dans des mesures nombreuses dont l'instruction, en l'absence de guichet unique, est répartie entre les services de l'État et la région ».

Le développement économique des territoires, critère de l'agrément, est une compétence partagée entre État et collectivité⁵⁷ qui mériterait une concertation accrue. Pour l'agrément, les critères d'octroi de l'aide prévus au 1 du III de l'article 217 undecies du CGI sont trop générales pour être réellement opposables : « présenter un intérêt économique pour le territoire » et « s'intégrer dans la politique d'aménagement du territoire ». La Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de stratégie définie dans la plupart des domaines, mais ce simple constat ne signifie pas pour autant que les secteurs qui ne s'inscrivent pas dans un plan ne présentent pas d'intérêt. En 2002, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a créé son propre dispositif d'aide fiscale. Celui-ci, qui ne s'adresse qu'aux contribuables soumis à l'IS, est compatible avec un montage au titre de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer. Or, si le nombre de secteurs visés par le dispositif local est plus restreint en raison d'une ressource fiscale plus limitée, force est de constater que certains secteurs éligibles au dispositif local, que la Nouvelle-Calédonie qualifie de prioritaire (maisons de retraite, secteur photovoltaïque), ne sont pas éligibles à l'aide fiscale nationale.

Enfin, la région est désormais autorité de gestion sur le FEDER et les autres fonds régionaux européens. Ce rôle d'instruction, auparavant exercé par les services déconcentrés de l'État, éloigne davantage l'incitation à l'investissement des dispositifs européens analogues. Ainsi, la coordination des différents acteurs accompagnant l'investissement privé est essentielle pour garantir l'absence de double financement, mais surtout la complémentarité des sources de financements et des investissements *in fine*.

⁵⁵ Rapport « *Promouvoir le tourisme durable dans les outre-mer* », Inès Bouchaut-Choisy, rapporteure au nom de la délégation à l'outre-mer (2018) et avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport,

⁵⁶ Rapport « *Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut* », Cour des Comptes (2014).

⁵⁷ Selon la loi NOTRe du 7 août 2015, le développement économique repose essentiellement sur la région et l'intercommunalité avec les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). La région se voit attribuer un rôle de coordination des actions en la matière.

Encadré 3 : Les effets négatifs des mesures de défiscalisation sur le secteur du tourisme

Les mesures de défiscalisation, introduites par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, souvent modifiées, notamment par la loi de programme pour l'outre-mer, dite loi « Girardin », du 21 juillet 2003 et la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009, dite loi LODEOM, et destinées à compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, ont favorisé la dilution de la propriété des établissements par l'émiettement des actionnaires des sociétés immobilières. **Elles ont également contribué à la création d'hôtels souvent construits pour la défiscalisation et déconnectés des besoins réels des territoires.**

La Cour des Comptes, dans son rapport public 2012, a relevé qu'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. La Cour a préconisé de supprimer les défiscalisations « Girardin » en faveur des investissements productifs et de les remplacer par d'autres modes d'intervention, moins coûteux pour le budget de l'État, et plus efficaces.

Source : Rapport « Le tourisme en outre-mer : un indispensable sursaut », Cour des Comptes (2014).

3.2. Si toutes les entreprises sont éligibles à l'aide à l'investissement, les PME bénéficient relativement moins de la dépense fiscale que les ETI et grandes entreprises

Les petites et moyennes entreprises sont les premières bénéficiaires des aides fiscales à l'investissement et représentent au moins un tiers du volume (34,03 %) des opérations recensées à l'appui des formulaires n° 2083 en 2022. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) concentrent 0,69 % des investissements contre 0,37 % pour les grandes entreprises en 2022 (cf. tableau 50). La part de PME en volume d'investissement issu du RAFIP s'établit en moyenne à 55,45 % par an depuis 2017, à l'exception des années 2020 et 2022 où la part des PME parmi les entreprises bénéficiaires diminue à respectivement 39,31 % et 34,03 %.

Il convient de noter que la taille de deux tiers des entreprises exploitantes recensées dans les formulaires n° 2083 est non renseignée. Les très petites et petites entreprises étant moins outillées et souvent moins informées sur le RAFIP, le nombre de bénéficiaires issu de cette catégorie peut être minoré.

Dans sa publication d'avril 2020 relative à la situation des entreprises ultramarines en 2018, l'IEDOM constate que les PME sont proportionnellement plus nombreuses que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) en outre-mer. En 2018, on recense 36 PME pour une ETI, contre 32 PME dans la France entière. Les 112 ETI ultramarines emploient en moyenne 432 personnes et dégagent un chiffre d'affaires moyen de 133,6 millions d'euros, soit sensiblement moins que les ETI de la France entière avec 596 employés et 203 millions d'euros de chiffre d'affaires. La taille moyenne des PME ultramarines est équivalente à celle des PME de la France entière : elles ont un effectif moyen de 22 personnes (contre 20 pour la France entière) et un chiffre d'affaires de 5,9 millions d'euros (contre 5 millions), mais le même montant moyen d'endettement et de capitaux propres (respectivement 1 et 2 millions).

Tableau 50 : Taille des entreprises bénéficiaires en nombre d'investissements

Catégorie d'entreprise	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Non renseigné	43,74 %	39,72 %	38,63 %	57,11 %	42,50 %	64,91 %
PME	53,02 %	56,54 %	57,65 %	39,31 %	54,57 %	34,03 %
ETI	2,74 %	3,36 %	3,48 %	3,22 %	2,47 %	0,69 %
GE	0,50 %	0,38 %	0,24 %	0,36 %	0,46 %	0,37 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Tableau 51 : Taille des entreprises bénéficiaires en volume d'aide fiscale

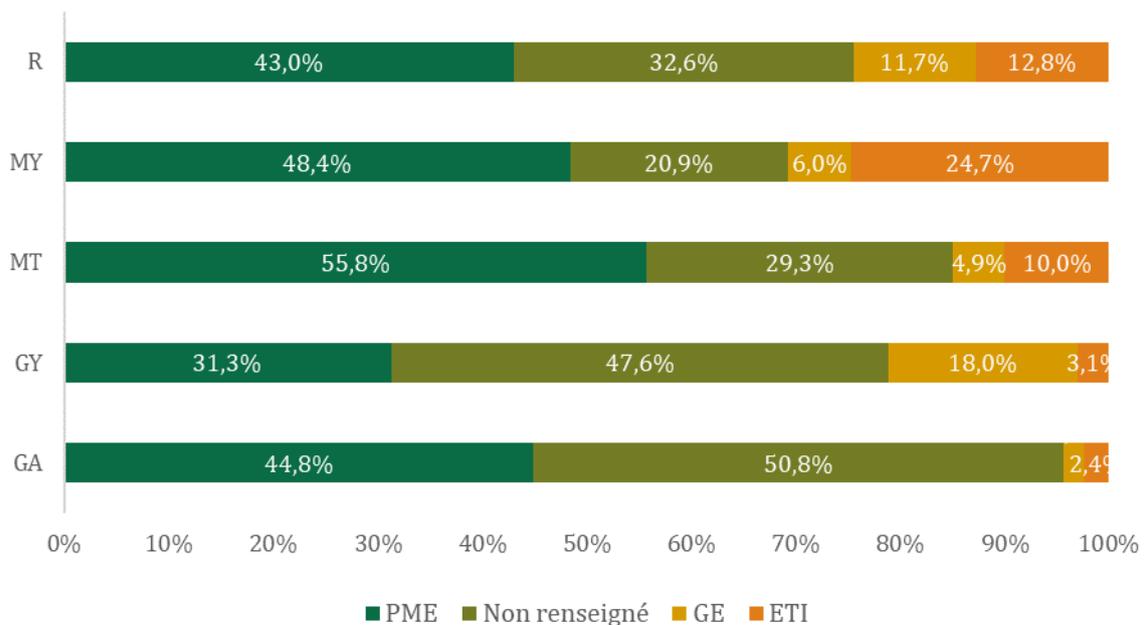
Catégorie d'entreprise	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Non renseigné	45,97 %	34,25 %	49,40 %	65,03 %	52,17 %	55,61 %
PME	37,08 %	53,32 %	38,54 %	20,81 %	37,85 %	28,47 %
ETI	4,64 %	5,10 %	6,33 %	4,18 %	3,73 %	15,02 %
GE	12,30 %	7,32 %	5,73 %	9,98 %	6,25 %	0,91 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Les entreprises de taille intermédiaire représentent 0,69 % des demandes pour 15,02 % du volume total d'aide fiscale en 2022, traduisant une aide par dossier largement supérieure à celle des petites et moyennes entreprises (cf. tableau 51).

En dépit d'une part de 33 % à 51 % de formulaires non renseignés selon les territoires, les PME bénéficient d'au moins 43 % de l'ensemble de l'aide fiscale dans les DROM (cf. graphique 35). En Martinique, 56 % du tissu productif aidé par le RAFIP est une PME contre seulement 31 % en Guyane ce qui traduit des disparités territoriales parmi les types d'entreprises bénéficiaires du RAFIP.

Graphique 35 : Type d'entreprise bénéficiaire par DROM (en volume de dépense fiscale) entre 2017 et 2022



Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

Le tissu productif ultramarin, constitué essentiellement de très petites entreprises, soulève la question de l'accessibilité au RAFIP. Les territoires d'outre-mer concentrent de très petites entreprises, qui ont parfois des difficultés à bâtir les dossiers pour l'obtention d'aides fiscales, d'après les chambres consulaires et les confédérations d'entreprises rencontrées par la mission. Les micro-entreprises sont par ailleurs exclues du crédit d'impôt. En matière de modalités administratives et fiscales du RAFIP, le formulaire n° 2083 requiert une télédéclaration spécifique par deux systèmes :

- ◆ EFI par le compte fiscal ;
- ◆ EDI par un tiers de confiance (expert-comptable).

De fait, le formulaire 2083 ne peut être souscrit que par un tiers de façon télédéclarée. Une communication ciblée sur l'obtention d'un régime réel d'imposition pourrait permettre aux entreprises de bénéficier davantage du crédit d'impôt.

3.3. Si la contribution à l'aménagement du territoire et au développement durable est un critère d'octroi de l'agrément, il est insuffisamment précis et apprécié si bien qu'un seul dossier a été écarté sur ce motif

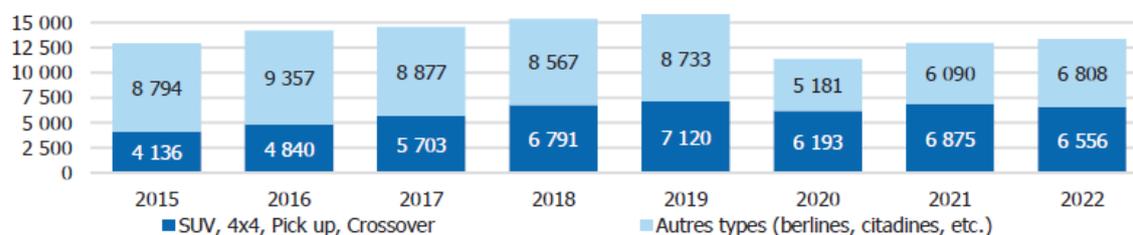
3.3.1. Par définition, le plein droit ne prévoit pas de critère environnemental et contribue au financement d'actifs polluants

La nature d'investissement correspondant aux véhicules terrestres concentre 10,4 % de la dépense fiscale totale en 2022, soit 59,6 M€. Le secteur d'activité « Transport et entreposage » qui comprend les activités de transport, les services de location de véhicules et de logistique constitue 19,6 % du montant des investissements en 2022 contre 6,8 % en 2017 traduisant une augmentation du poids du secteur de près de 13 points.

De surcroît, il ressort des formulaires n° 2083 qu'un volume significatif de véhicules terrestres est de type 4x4 ou *pick-up*. Ces véhicules peuvent, conformément aux dispositions du BOFiP, être acquis pour un usage strictement professionnel de l'exploitant. Ce dernier réalise donc l'achat du véhicule pour des déplacements ou transports de biens, marchandises dans le cadre de son activité professionnelle ou peut mettre en œuvre une activité de location de véhicules. Un examen du champ « caractéristique du bien » dans l'extraction des formulaires 2083 révèle l'acquisition d'au moins 1400 véhicules de type *pick-up* depuis 2009.

Ainsi, en Martinique par exemple, en proportion, le segment des SUV progresse⁵⁸ et représente 44,4 % des ventes globales en 2022 (-6,6 points sur un an). Pour les seuls véhicules particuliers, les SUV représentent près de la moitié des ventes (49,3 %). Si la qualité du réseau routier ultramarin et les spécificités géographiques de ces territoires peuvent nécessiter des véhicules spécifiques, la mission constate que l'aide fiscale contribue au financement de véhicules polluants.

Graphique 36 : Véhicules particuliers neufs selon le type en Martinique



Source : IEDOM à partir de l'Association Auxiliaire de l'Automobile.

Tableau 52 : Moyens de transport acquis dans le cadre du RAFIP entre 2017 et 2022

Nature d'investissement	Prix de revient HT	Part	Dépense fiscale estimée	Part
Moyens de transport aériens	1 179 253 256 €	12,4 %	502 985 836 €	11,4 %
Moyens de transport terrestres	841 149 416 €	8,9 %	376 185 106 €	8,5 %
Moyens de transport maritimes	57 284 368 €	0,6 %	25 069 070 €	0,6 %

Source : Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des données des formulaires 2083 (DNEF) ; analyses et retraitements mission.

⁵⁸ Rapport annuel 2022 Martinique, IEDOM.

Pour ouvrir droit à la défiscalisation, les véhicules de tourisme doivent être « strictement indispensables à l'activité de l'exploitant ». Ainsi, les véhicules de tourisme utilisés dans le cadre de l'exploitation, mais dont l'entreprise n'a pas la nécessité, soit parce qu'elle pourrait exercer son activité sans le véhicule, soit parce qu'elle pourrait exercer son activité avec un véhicule qui ne serait pas un véhicule de tourisme, ne seront pas admis au bénéfice de la réduction d'impôt.

Néanmoins, en l'absence d'offre de transports en commun suffisante et adaptée, **la location de véhicules automobiles courte durée constitue l'un des piliers de l'offre touristique des territoires ultramarins** (hors Guyane) et le troisième poste de dépenses sur place, après le logement et l'alimentation. Un dimensionnement du parc suffisant pour permettre de répondre à la demande, ainsi que son renouvellement régulier afin de proposer des véhicules de qualité et d'état neuf, sont donc fondamentaux pour accompagner la promotion du tourisme. En opportunité, le caractère incitatif du crédit d'impôt pour soutenir l'investissement dans le secteur de la location de véhicules, généralement thermiques, peut néanmoins être remis en cause au regard de la capacité des demandeurs à autofinancer ces investissements. Les dossiers d'agrément ne présentent, en effet, pas de données sur l'état du parc de véhicules et leur ancienneté ; permettant de savoir si les investissements constituent une réelle extension des capacités de l'entreprise ou un simple renouvellement de flotte.

La défiscalisation contribue au financement de véhicules non strictement nécessaires à l'activité professionnelle de certains exploitants. Des remontées régulières⁵⁹ et depuis plusieurs années, particulièrement en Nouvelle-Calédonie, font état de pratiques abusives dans ce domaine. Le haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie a fait état dès 2018 de pratiques consistant à transformer les véhicules pour les faire sortir de la catégorie des véhicules de tourisme ou encore à se prévaloir d'un caractère indispensable au vu des contraintes de leur activité (hôtellerie, secteur minier, BTP), la doctrine fiscale permettant au contribuable de démontrer que l'usage du véhicule par l'exploitant répond au critère de la loi. Ainsi, de manière récurrente, le représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie fait état d'une défiscalisation assez systématique de ces véhicules, généralement des modèles très coûteux (de type « *pick up* double cabine »), dans le cadre du régime de plein droit et donc sans contrôle préalable de l'administration⁶⁰.

Indépendamment des difficultés inhérentes à l'exercice de la mission de contrôle dans les COM, le bien-fondé d'une remise en cause de l'avantage fiscal amène l'administration sur le terrain délicat de l'appréciation du degré d'utilité d'un élément d'actif à un processus de production. En cas de contentieux, l'issue d'un litige de cet ordre ne paraît donc pas garantie.

3.3.2. Le critère d'intégration de l'investissement dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable, qui conditionne l'octroi d'un agrément, est insuffisamment précis

Pour les investissements soumis à agrément, l'intégration « dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable » constitue l'un des quatre critères nécessairement remplis par l'investissement.

⁵⁹ Note du Bureau SJCF-3A (Agréments et animation des rescrits) pour le Directeur de la législation fiscale (DLF) en date du 3 février 2023 ayant pour objet l'éligibilité des véhicules de tourisme.

⁶⁰ Le haut-commissaire et le directeur des finances publiques de Nouvelle-Calédonie ont adressé à l'ensemble des monteurs du territoire un courrier de mise en garde (11 octobre 2022).

Le critère d'intégration dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et du développement durable est examiné de façon moins approfondie dans l'instruction d'un dossier d'agrément, faute de précision suffisante. Le bureau des agréments de la direction générale des finances publiques, en charge de l'instruction des agréments en administration centrale (dont le montant d'investissement dépasse un million d'euros), constate que l'essentiel des dossiers d'investissement ne contient pas ou très peu de documents permettant d'évaluer l'impact environnemental de ces derniers. Ce critère fait l'objet d'un avis des services de l'État : les services déconcentrés en préfecture et la direction générale des outre-mer lorsque l'agrément est examiné en administration centrale. À la réception de l'avis du directeur général des outre-mer, le caractère environnemental d'un investissement est examiné de manière moins explicite par le bureau des agréments, faute d'éléments dans la plupart des dossiers, et donc mobilisé de façon moins puissante.

Le critère environnemental n'a jamais constitué de motif de refus d'agrément, à l'exception d'un dossier en Nouvelle-Calédonie. Une opération d'achat de navire y a fait l'objet d'un refus d'agrément pour motif environnemental. L'avis du ministère des outre-mer appelait un refus sur le terrain car le navire en projet d'acquisition venait remplacer un navire identique ayant sept ans d'ancienneté. Il a été estimé qu'il y avait une dimension de surconsommation, d'artificialité de renouvellement de l'actif. De surcroît, ce navire était destiné au transport d'hydrocarbures. La stratégie énergétique du territoire consistant à limiter les énergies fossiles (objectif de 30 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique) a donc également été citée comme un élément additionnel motivant le refus.

L'information relative à l'impact environnemental des investissements soumis à agrément est lacunaire. Sur les autres types de dossiers, les éléments et pièces répondant aux autres critères d'octroi de l'agrément sont généralement beaucoup plus nombreux que ceux motivant l'éventuel intérêt environnement d'une opération. Dans l'instruction d'un dossier, ce critère trouve sa traduction concrète dans l'obtention des autorisations environnementales nécessaires au démarrage d'un projet de construction : IPCE (installations classées pour la protection de l'environnement). Ainsi, parmi deux projets d'ouverture d'usine pour la fabrication d'explosifs dans l'industrie minière en Nouvelle-Calédonie examinés en 2022, l'une des deux usines a eu un refus d'ICPE, qui a entraîné un refus d'agrément. Si l'avis du Haut-Commissariat de la République a mis à jour une alerte particulière sur le plan environnemental, cela demeure très exceptionnel, d'après le bureau des agréments.

Lorsque l'agrément est examiné par les services déconcentrés de l'État et les directions régionales des finances publiques, un avis d'opportunité de la DEAL et la DAAF peut être sollicité par le préfet ou le directeur régional des finances publiques. Si cinq des six avis de la DAAF Guadeloupe consultés par la mission pour la période 2019-2022, se limitent au constat d'absence de double financement des investissements, un avis est motivé par l'exigence de souveraineté alimentaire et de réduction de l'impact carbone de l'approvisionnement en œufs. En effet, la demande de défiscalisation de deux poulaillers et d'une poussinière a bénéficié d'une EARL est décrit comme s'insérant directement dans les besoins de la filière, dans la mesure où la production locale ne suffit pas à couvrir la demande. L'avis dispose que : *« le recours à l'importation d'œufs en 2017 a été estimé à 758 tonnes (chiffres DAAF-SISE), soit 12 millions d'œufs environ, pour une production locale de 83 millions d'œufs. Or l'activité de la ferme, basée sur deux bâtiments principaux d'une capacité de 6 000 poules chacun, devrait permettre de produire 2,1 millions d'œufs qui contribueront ainsi à augmenter le taux de couverture du marché. De surcroît, la production sous signe de qualité « agriculture biologique » se positionne sur un secteur à fort potentiel sur notre territoire et s'intègre à ce titre pleinement dans les objectifs de réduction des impacts environnementaux de l'agriculture en Guadeloupe. En contribuant à limiter l'importation d'œufs, le projet contribuera également à limiter l'empreinte carbone qui y est associée. »* Toutefois, l'avis des services déconcentrés est à caractère informatif pour le préfet, dont l'avis est lui-même consultatif pour le DRFIP.

Des contraintes spécifiques et endogènes aux territoires d'outre-mer sont à prendre en compte pour l'appréciation du critère environnemental et de développement durable.

En effet, chaque territoire a une situation d'approvisionnement en énergie et en électricité à prendre en compte et généralement complexe en raison de l'insularité et de l'éloignement. Les centrales électriques peuvent aussi être alimentées par le solaire, la biomasse mais également le charbon. Les territoires d'outre-mer, isolés du réseau électrique de la France hexagone, sont des zones non interconnectées (ZNI) qui assurent l'essentiel de leur fourniture électrique grâce aux énergies fossiles importées (fioul, charbon), complétées le cas échéant par des énergies renouvelables locales ou importées. Sur le plan opérationnel, le bureau des agréments de la DGFIP sollicite le bureau de la règlement économique et fiscale de la DGOM, qui construit son avis sur la base des éléments terrain qui lui sont communiqués, permettant de prendre en compte les spécificités territoriales de chaque territoire. Il peut y avoir des avis en annexe de la préfecture ou du Haut-Commissariat.

Les normes de l'Union européenne ne s'appliquent pas dans les collectivités d'outre-mer. Ainsi, les entreprises peuvent y acquérir des actifs qui, par exemple, ne respectent pas les normes antipollution européennes. Traditionnellement, en Nouvelle-Calédonie, le Haut-Commissaire fait état de camions achetés qui ne respectent pas forcément les normes européennes. Le critère environnemental n'a donc pas permis d'écarter un projet d'acquisition de véhicule ne respectant pas la norme Euro 6 en vigueur au sein de l'Union européenne au motif que cette norme n'était pas applicable en Nouvelle-Calédonie⁶¹.

L'analyse d'un échantillon de dix dossiers d'agrément en Martinique illustre une considération très variable du critère d'aménagement du territoire et de développement par les monteurs et investisseurs. L'intérêt environnemental se limite dans certains dossiers à l'obtention des autorisations administratives et ne contient qu'une faible argumentation relative à l'impact environnemental du projet. Ainsi, la rénovation d'un établissement hôtelier de 100 chambres explicite son impact environnemental en moins de quatre lignes : « *Soucieux de la préservation de la beauté de l'île, des fleurs, des fonds marins, [l'hôtel] s'inscrit fermement dans une démarche de développement durable. Une logique de petits comme de grands gestes qui amène à réinventer le métier d'hôtelier pour le rendre plus éthique et préserver l'environnement* ».

À l'inverse, un dossier de l'échantillon revêt un caractère essentiellement environnemental et s'inscrit dans la transition énergétique et écologique. Une SAS y sollicite le bénéfice des dispositions prévues à l'article 199 undecies B du code général des impôts (CGI) pour la production industrielle d'isolants à partir de déchets agricoles. L'investissement vise à faire l'acquisition d'une ligne de production, composée de divers équipements (équipement de raffinage atmosphérique qui permet la transformation de la bagasse en fibre tout en conservant les propriétés isolantes, une chaudière, équipements de séchage de la fibre, cardage et fabrication des panneaux isolants etc.). Le projet d'exploitation de l'usine par la société est situé en Martinique, sur la commune de Morne Rouge et contribue à la réhabilitation d'une ancienne usine. Le coût de revient des investissements immobiliers hors taxes est de 3 723 130 euros auxquels sont soustraits une subvention d'un montant de 220 898 euros accordée par BPI France, ainsi qu'une avance remboursable de 100 000 euros. Le projet s'inscrit ici dans une double démarche de valorisation des déchets et de réduction d'énergie consommée par le processus industriel utilisé.

⁶¹ Dossier n°2022/13019/33.DGFIP – Dossier n°55/22/TRANS/BREF. Cette norme européenne réglemente les émissions de polluants atmosphériques des moteurs thermiques mises en place en 1998.

Le critère de développement durable contribue néanmoins à différencier favorablement l'actif, qui détient des performances environnementales supérieures, en cas d'investissement de remplacement. Dans le cadre des critères mis en œuvre sous l'angle RGEC pour les investissements de remplacement (qui ne s'appliquent donc qu'aux DROM et à Saint-Martin) et validés par un « bleu » en réunion interministérielle⁶², le bureau des agréments, estime dans l'examen des dossiers d'agrément que les investissements de remplacement constituent des investissements initiaux dès lors qu'ils n'ont pas les mêmes caractéristiques. Les performances environnementales supérieures d'un actif sont ainsi mises en avant pour le différencier de l'actif remplacé.

L'examen de l'agrément peut nécessiter une expertise qui dépasse les prérogatives des autorités instructrices. Le bureau des agréments a été amené à solliciter la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour un avis sur un modèle d'avion. Le dossier d'agrément indiquait une consommation de carburant réduite entraînant une augmentation significative de la productivité de l'investissement. De même, les services déconcentrés interrogés en préfecture ont fait état de difficultés à apprécier les effets de certains investissements sur l'environnement, notamment s'agissant des moyens de transport et constructions immobilières à travers l'artificialisation des sols.

À date de la mission, l'industrie extractive et minière en Nouvelle-Calédonie est destinataire d'une partie significative de la dépense fiscale, passée et à venir. Le secteur d'activité correspondant à l'industrie extractive a bénéficié de 62,1 M€ de dépense fiscale entre 2017 et 2022 en Nouvelle-Calédonie⁶³. Les investissements issus du secteur minier, qu'ils soient de plein droit ou soumis à agrément, respectent les conditions prévues au CGI. Le bureau des agréments est donc amené à octroyer des agréments pour des investissements issus d'un secteur économique très polluant. Si le champ minier venait à être complètement exclu, bien que la décision revête un caractère politique, elle peut néanmoins être mise en œuvre sans coût ou ressources supplémentaires par les autorités fiscales.

Le projet de loi de finances (PLF) pour l'année 2023 a amené deux propositions en matière de prise en compte de l'enjeu de décarbonation dans l'instruction des aides fiscales à l'outre-mer.

Un amendement en PLF visait la mise en place d'un avis systématique des services du ministère de la transition écologique pour l'obtention d'un agrément. Si cet avis peut contribuer à mieux apprécier la valeur ajoutée d'un projet pour le développement durable et inversement, ce « tampon » se heurte au manque de ressources humaines nécessaires à l'instruction des dossiers. Le respect de la réglementation, en particulier environnementale, est déjà vérifié par les préfectures et le Haut-Commissariat en Nouvelle-Calédonie (obtention des autorisations de construire requises par exemple). De surcroît, la nature peu précise du critère rend son appréciation potentiellement subjective et sujette à différentes interprétations et donc d'éventuels recours juridiques.

⁶² Réunion interministérielle du 15 octobre 2020 ayant pour objet l'aide à l'investissement outre-mer.

⁶³ Pôle science des données de l'IGF, à partir de l'extraction des formulaires 2083 (DNEF).

En marge de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, la fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) a souhaité étendre l'éligibilité des dispositifs de soutien à l'investissement productif aux friches. Elles correspondent à des investissements anciens, comme des hôtels déjà artificialisés. La rénovation de bâtiments ou immeubles n'est pas dans le champ éligible de la défiscalisation sauf pour la rénovation hôtelière qui bénéficie de taux un peu plus élevés que standard. La FEDOM plaide le fait que la défiscalisation ne doit pas inciter les gens à demander un permis de construire et artificialiser. Le ministre a fait l'engagement d'ouverture par la doctrine au sujet de la réhabilitation des friches. À date de la mission, la doctrine précise que relève de la catégorie des actifs neufs « *un bien qui vient d'être fabriqué ou construit et qui n'a pas encore été utilisé. En règle générale, les biens neufs doivent donc être achetés directement à des fabricants ou des commerçants revendeurs. Ils peuvent également être construits par l'entreprise elle-même* »⁶⁴

Néanmoins, l'opportunité d'élargir sur tous les investissements de seconde main soulève trois enjeux majeurs : le risque de fraude, une inflation des prix et la conformité au droit européen.

Le risque de fraude concomitant à l'introduction des biens de seconde main dans le dispositif d'aides fiscales nécessite de mettre en place différents garde fous (cf. annexe III). Il n'existe pas à ce jour de moyen permettant de tracer l'aide fiscale dont a bénéficié un actif à l'achat. L'administration fiscale se verrait également contrainte de vérifier qu'une société ne vende pas d'actifs défiscalisés à d'autres sociétés du même groupe, ce qui conduirait à une double perception de la défiscalisation.

L'éligibilité des investissements de seconde main conduirait à une inflation sur le marché du prix des biens d'occasion qui se répercuterait *in fine* sur les prix des biens neufs. Dans la cadre de l'achat de navires par exemple, si l'éligibilité de biens d'occasion s'inscrit dans une démarche de sobriété et d'économie circulaire, cela pourrait créer une inflation des prix sur les navires d'occasion, à hauteur du montant de la réduction fiscale. *In fine*, cette majoration pourrait se répercuter sur le prix des navires neufs sans pour autant contribuer à une intensification des transferts financiers au bénéfice des territoires ultramarins (mais à celui des constructeurs ou vendeurs de navires).

La doctrine précise que « *la notion d'investissement productif implique l'acquisition ou la création de moyens d'exploitation, permanents ou durables capables de fonctionner de manière autonome* »⁶⁵, si bien qu'une fois de plus, le financement d'une pièce de rechange n'est pas éligible. **Il serait néanmoins opportun d'effectuer une ouverture permettant de défiscaliser un composant significatif d'un actif existant, à travers une rénovation lourde ou la reprise d'une friche** (par exemple : le changement d'un moteur de navire ou avion). Ainsi, un outil de captage de l'eau froide en profondeur, d'une valeur de 4 M€ ne contribuerait pas à la création d'un marché de composants de seconde main. L'introduction d'une durée minimale d'usage et d'un agrément au premier euro, dans une première phase expérimentale, pourrait garantir le caractère productif de l'investissement, sans inciter à la consommation de composants industriels sous-utilisés.

Enfin, l'introduction d'actifs de seconde main dans le régime d'aide fiscale conduirait à des enjeux juridiques de conformité au droit européen, notamment le régime général d'exemption par catégorie. Cela pourrait nécessiter des échanges entre autorités françaises et de la commission européenne. Le règlement UE n°651/2014 du 17 juin 2014 (RGEC) semble cependant permettre une ouverture en ce que son article 14 prévoit que « *les actifs sont neufs, excepté lorsqu'ils sont acquis par une PME (...)* »⁶⁶.

⁶⁴ BOI-BIC-RICI-20-10-10-20.

⁶⁵ Cour administrative d'appel de Paris, 2^{ème} chambre, 15 juin 2022, n°21PA02600.

⁶⁶ Règlement (UE) n ° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

Il apparaît donc préférable de préciser le critère de contribution à l'aménagement local et à la transition écologique et énergétique, en veillant à minimiser la marge de manœuvre de l'autorité instructrice (en administration centrale ou déconcentrée), afin de protéger l'administration et le contribuable-investisseur. L'investissement est également facilité par un texte explicite où l'agrément est automatique, dès lors que les conditions sont remplies. En effet, dans une perspective de minimisation des risques pour l'investisseur, qui constitue également un critère d'octroi de l'agrément, une précision du critère d'aménagement du territoire et de contribution au développement durable pourrait attirer davantage de projets et donc d'investissements.

Encadré 4 : Les enjeux de la transition énergétique pour les territoires ultramarins

En 2015, la loi de Transition énergétique pour la Croissance verte a établi des objectifs ambitieux en matière d'autonomie énergétique pour les Zones Non Interconnectées (ZNI). Ces objectifs étaient fixés à horizon 2030 pour les Départements et Régions d'Outre-Mer (DROM) et à horizon 2050 pour la Corse. Dans ce contexte, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) a mené une étude⁶⁷ en 2021 pour évaluer les conditions de réalisation de ces objectifs sur les plans technique, économique et social. Les travaux ont été réalisés successivement dans six ZNI : Mayotte, La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Corse. L'étude du système électrique repose sur des simulations optimisées visant à évaluer les implications techniques et économiques de différents mélanges énergétiques largement basés sur les énergies renouvelables.

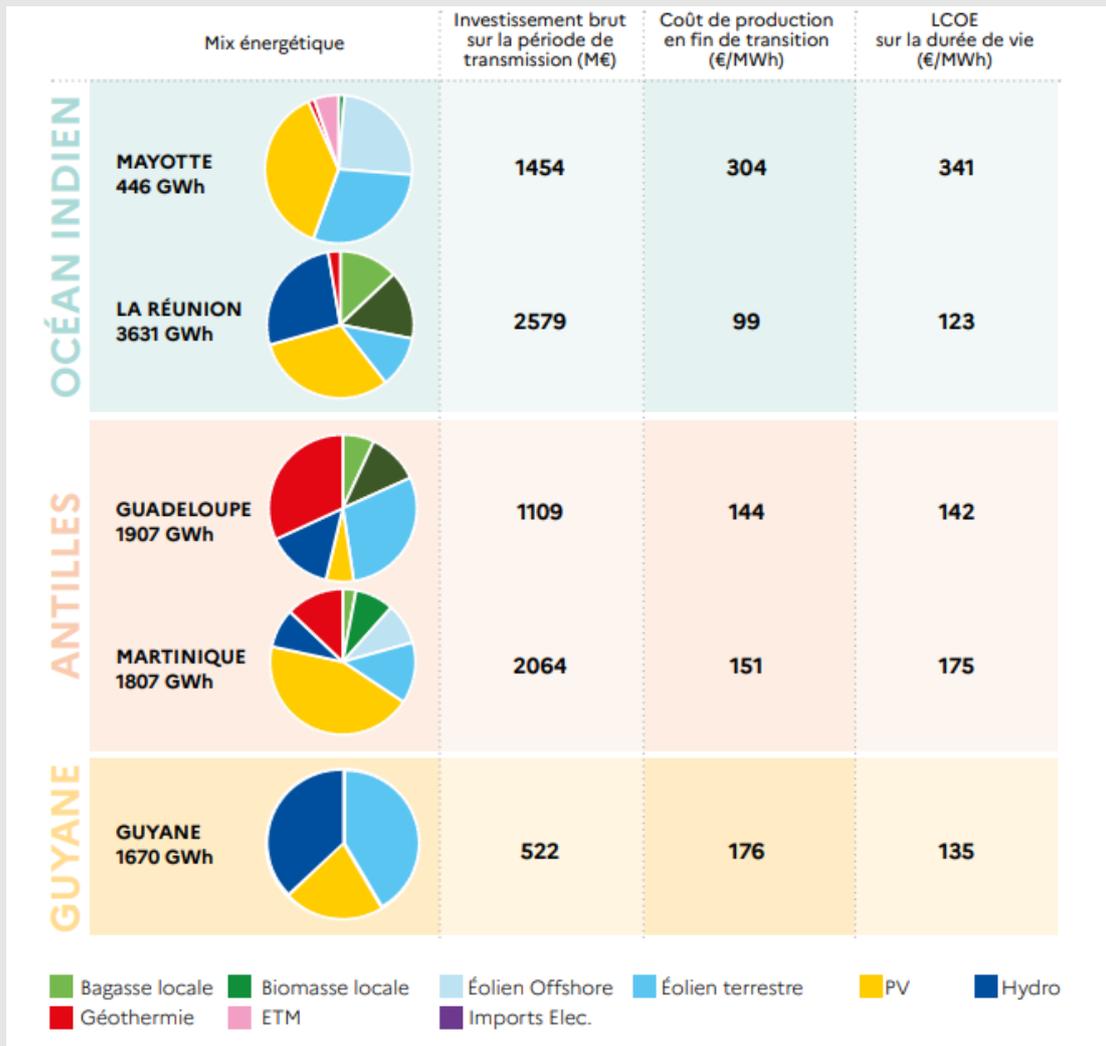
Les résultats de l'étude sont très encourageants du point de vue économique et environnemental pour la transition énergétique de ces territoires, car ils établissent qu'une autonomie énergétique et une prédominance des énergies renouvelables sont réalisables d'ici 2035. Cependant, cela implique de nombreuses adaptations qui nécessiteront des évolutions réglementaires du réseau et un soutien à long terme. Cela est particulièrement vrai pour certains actifs de production fossiles coûteux, qui seront de moins en moins sollicités, voire deviendront superflus à l'avenir. **Cette transition implique également une réforme profonde de la fiscalité de ces territoires, qui repose actuellement en partie sur la taxation des combustibles importés.**

Concrètement, l'ADEME montre que, moyennant un recours significatif à des capacités de stockage, un mix électrique 100 % renouvelable est possible pour l'ensemble des territoires ultramarins (cf. figure 6). Néanmoins, cet objectif paraît difficilement réalisable d'ici à 2030 en raison du rythme élevé qu'il implique pour le déploiement des filières renouvelables. En parallèle, dans une approche d'autonomie énergétique, la conversion en tout électrique des véhicules routiers conduirait à exploiter une proportion très significative des potentiels EnR, impliquant un important travail de maîtrise de l'énergie multisectoriel et la recherche de compromis juridiques et sociaux permettant d'accéder à un potentiel de production plus important. Enfin, l'augmentation du taux d'EnR dans les mix énergétiques s'accompagne d'une baisse des coûts de l'énergie produite, qui se répercute sur le tissu productif et le citoyen.

⁶⁷ Territoire d'outre-mer – Vers l'autonomie énergétique des ZNI, janvier 2021.

Annexe I

Figure 6 : Chiffres clés du scénario 100 % énergies renouvelables



Source : ADEME.

Source : ADEME.

En parallèle, les douze départements, régions et collectivités d'outre-mer sont les territoires français les plus exposés au changement climatique. Si ces territoires offrent à la France une présence dans tous les océans et la deuxième zone économique exclusive (ZEE) avec onze millions de kilomètres carrés, ils représentent 22 % de la surface du pays pour 70 % du littoral et 80 % de la biodiversité. Les 2,2 millions d'habitants des territoires ultramarins se concentrent sur les littoraux et les zones de basse altitude où l'artificialisation des sols est marquée. Les régions de Martinique, Guadeloupe et de la Réunion figurent parmi les départements les plus artificialisés avec un taux proche de 15 %⁶⁸. Par ailleurs, les économies d'outre-mer reposent essentiellement sur le tourisme et sur l'extraction et la transformation de ressources naturelles, qui sont sensibles aux variations du climat et aux conditions météorologiques. Il apparaît donc nécessaire d'accompagner davantage les investissements contribuant à la transition énergétique et à la résilience écologique des territoires ultramarins.

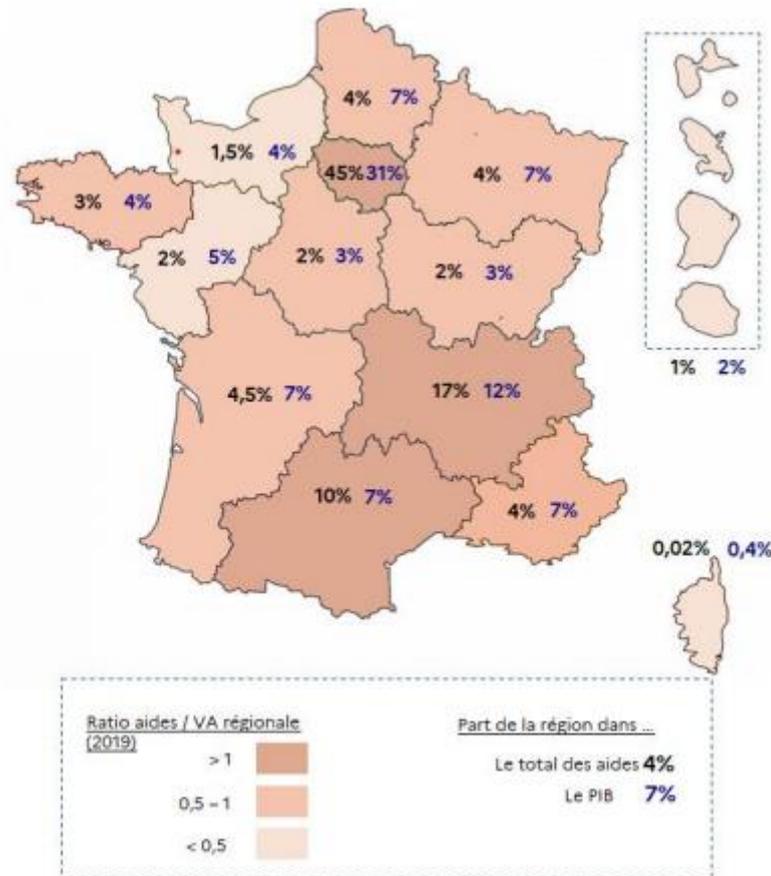
3.3.3. Le RAFIP destiné notamment aux secteurs de l'industrie et de la production d'énergie produit un effet d'éviction vis-à-vis d'autres dispositifs incitatifs

Le faible recours aux aides mise en place par l'Etat en outre-mer à travers ses opérateurs (BPI France, Caisse des dépôts, etc.), dans le cadre notamment de France 2030, **peut s'expliquer par leur faible attractivité vis-à-vis de l'aide fiscale.** En effet, les taux d'intervention des dispositifs de soutien alternatifs sont plus faibles et les modalités moins généreuses dans la mesure où elles prennent la forme d'avance remboursable et de subvention ou de prêt. La répartition des financements France 2030 décaissés à date du 30 avril 2023 montre que l'ensemble des régions d'outre-mer est bénéficiaire de seulement 1 % du total des aides pour 2 % du PIB national. De surcroît, le ratio aides sur valeur ajoutée régionale en 2019 est inférieur à 0,5 (cf. figure 7).

⁶⁸ Rapport d'information n° 584 « Objectif de zéro artificialisation nette à l'épreuve des territoires » déposé le 12 mai 2021, Sénat.

Annexe I

Figure 7 : Répartition régionale des moyens engagés et de la valeur ajoutée au 30 avril 2023 pour France 2030



Source : Comité de surveillance, d'après données du SGPI et de l'Insee

Source : « France 2030 - Lancement maîtrisé d'un plan d'investissements à impacts majeurs », Comité de surveillance des investissements d'avenir, sous la présidence de Mme Patricia Barbizet avec M. Cyprien Canivenc, rapporteur général (juin 2023).

Le caractère automatique du crédit d'impôt pour le plein droit et la facilité d'octroi le rend particulièrement attrayant vis-à-vis des dispositifs territoriaux ou nationaux de soutien au verdissement, à l'innovation ou à la réindustrialisation. Ce caractère de « guichet ouvert » du crédit d'impôt peut également ralentir les projets d'investissement plus vertueux (verts ou innovants par exemple) en limitant l'effet incitatif des aides qui leurs seraient spécifiquement dédiées et proposant un accompagnement ou un montant de soutien plus élevé. Par exemple, la BPI cofinance des diagnostics énergétiques en partenariat avec l'ADEME en Nouvelle-Calédonie (cf. encadré 5) n'a jamais été sollicité sur ce produit.

On peut enfin regretter l'absence de réel pilotage par l'Etat de cet outil de financement qui pourrait être un outil de politique industrielle plus ciblé sur les thématiques prioritaires du gouvernement (décarbonation, transition écologique, etc.). France Nation Verte par exemple constitue le plan d'action qui porte toutes les actions engagées pour répondre aux objectifs de baisser suffisamment les émissions de gaz à effet de serre, d'adapter notre pays au changement climatique, de restaurer la biodiversité et de réduire l'exploitation de nos ressources naturelles à un rythme soutenable. Parmi les nombreux défis identifiés dans le cadre de France Nation Verte, figure notamment la décarbonation de l'industrie, dont les mesures incitatives pourraient mieux s'articuler avec l'aide fiscale à l'investissement qui finance déjà l'industrie ultramarine.

Encadré 5 : Intervention de la banque publique d'investissement (BPI) en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, la BPI intervient aux côtés des banques pour des dossiers bénéficiant de la défiscalisation. Le produit distribué est le Prêt de Développement Outre-Mer (PEDOM) qui est un prêt sans garantie subventionné (à 3,46 %) par le ministère de l'outre-mer, et garanti par Bercy. Ce système n'existe qu'en Outre-Mer, pour amoindrir l'écart de financement avec l'hexagone.

En **Nouvelle-Calédonie**, BPI a été opérateur de France Territoire d'Industrie, qui constitue une subvention de 30 à 40 % du montant des investissements (en plus de la double défiscalisation propre à la Nouvelle-Calédonie, qui dispose de son propre système de défiscalisation). Néanmoins, beaucoup d'entreprises sont en train de renoncer en raison de la hausse du prix des équipements. La subvention ne rend pas viable les investissements.

Il y a eu :

- 16 dossiers de Nouvelle-Calédonie acceptés et notifiés, puis il y a eu 2 désistements ;
- 6 dossiers de Polynésie française ont été acceptés et notifiés, pour 1 désistement ;

BPI en NC intervient en cofinancement aux côtés de banques traditionnelles, uniquement en prêt de trésorerie sans garantie, non affecté (80 % pour PEDOM, qui concerne TPE-PME, et non les ETI qui ont des prêts classiques). L'idée était de ne pas apparaître comme concurrent des autres banques.

La transition écologique et énergétique (TEE) n'est pas un axe majeur de distribution des prêts, notamment parce que le « prêt vert » de BPI est plus cher que le prêt FEDOM. La BPI ne privilégie pas spécifiquement les financements de projets liés à la TEE. Le volume s'élevait à 3 M€/an, mais l'enveloppe va croître jusqu'à 10 M€, avec un effet d'entraînement de 1,5 pour 1 pour les financements des autres banques.

La BPI est le seul opérateur à financer l'innovation à travers la subvention de France Tech et France 2030 notamment.

BPI développe les garanties à l'export (assurance des coûts de prospection en cas d'échec), ainsi que la GPI (garantie des projets à l'international) et propose enfin de la formation gratuite.

En partenariat avec l'Ademe, BPI cofinance des diagnostics énergétiques. Ces diagnostics coûtent environ 10 k€ pour une PME, la subvention permettant de réduire ce montant à 2 k€. À ce jour, cette offre n'a eu aucun succès bien que la Nouvelle-Calédonie soit une économie très carbonée. BPI a pris contact avec des bureaux d'études susceptibles de faire ces travaux, et il n'y aurait pas a priori de difficulté à ce titre pour réaliser des prestations si les entreprises souhaitaient réaliser ces prestations.

Le délégué territorial estime que la défiscalisation a été un levier pour permettre aux entrepreneurs d'investir, ou de renouveler des investissements. L'accès à l'agrément est difficile : il s'adresse plutôt aux sociétés importantes, sinon il faut avoir recours à un monteur. Pour les PME, le système paraît trop complexe, y compris pour le plein droit.

Source : Déplacement mission ; entretien avec M. Frédéric Langlade, délégué territorial Pacifique de BPI France en date du 12 juillet 2023.

3.4. L'impact en emploi des aides fiscales à l'outre-mer est peu tangible mais conduit à un coût budgétaire estimé de 700 k€/emploi en 2022 pour les opérations soumises à agrément

3.4.1. Le maintien ou la création d'emploi constitue l'un des quatre critères d'agrément et rejoint l'objectif global de rattrapage économique souhaité pour le RAFIP

L'emploi est l'un des objectifs explicites des dispositifs de défiscalisation. Les aides fiscales à l'outre-mer peuvent avoir un impact significatif sur l'emploi en encourageant les investissements productifs et le développement économique, ces mesures visent à stimuler la création d'emplois locaux. Il ressort de l'examen des dossiers d'agrément que ce critère est celui auquel l'administration accorde l'importance principale, dès lors que le dossier de demande d'agrément est conforme aux réglementations en vigueur (délivrance du permis de construire, autorisations environnementales. De plus, le formulaire 2083-SD rempli par l'investisseur pour constater l'avantage fiscal comprend également une déclaration du nombre d'emplois créés ou maintenus, y compris pour les secteurs non soumis à agrément.

Le régime d'aide fiscal à l'investissement cible une variété de secteurs tels que le tourisme, l'agriculture, l'industrie manufacturière, certaines énergies renouvelables qui contribuent à la création d'emplois. Ces secteurs ont un fort potentiel de création d'emplois locaux dans les territoires d'outre-mer, en exploitant leurs ressources naturelles, leurs atouts géographiques ou leurs spécificités économiques. Cependant, l'effet sur l'emploi est rarement immédiat et parfois difficile à quantifier, car il requiert un délai entre l'investissement initial et la création d'emplois effectifs. De plus, aucun mécanisme de suivi et d'évaluation n'existe afin de mesurer l'impact réel des aides fiscales sur l'emploi et d'apporter d'éventuelles adaptations pour maximiser les résultats.

Par exemple, les activités du tourisme sont créatrices d'emplois non délocalisables en outre-mer. Elles font appel à des personnels qualifiés sur des territoires où les taux de chômage sont élevés. Les besoins du tourisme ultramarin sont multiples⁶⁹ :

- ◆ y disposer de cadres et manager.euse.s pour diriger les structures hôtelières ;
- ◆ y disposer de personnels dans l'ensemble des corps de métiers du tourisme ;
- ◆ y renforcer la professionnalisation des prestataires d'activités touristiques et les accompagner dans le temps pour compléter et mettre à jour les acquis ;
- ◆ y reconnaître et valoriser les métiers du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration.

À l'instruction des demandes d'agrément, l'interprétation du critère de maintien ou de création d'un poste conduit à des divergences entre l'administration fiscale et les monteurs dans le cadre de l'instruction des dossiers d'agrément. En administration centrale, le bureau des agréments réalise une lecture d'emploi direct sur cette condition or le juge ne les suit pas systématiquement lors des recours.

⁶⁹ Rapport « *Promouvoir le tourisme durable dans les outre-mer* », Inès Bouchaut-Choisy, rapporteure au nom de la délégation à l'outre-mer (2018) et avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport,

3.4.2. L'évaluation de l'impact en emploi d'un investissement soumis à agrément est difficile à apprécier et diffère selon le type d'investissement et d'emploi concerné

Les directions départementales et régionales des finances publiques ont fait état d'une faible valeur ajoutée dans l'appréciation du critère de maintien ou de création d'emploi pour les dossiers soumis à agrément. L'analyse de l'impact en emploi met en lumière une faible valeur ajoutée de l'administration fiscale qui saisit la Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS). Les éclairages de la DEETS sont formulés sur le respect des conditions de l'agrément, notamment sur l'intérêt économique de l'investissement pour le département dans lequel il est réalisé ou la recherche de création ou de maintien d'emplois dans le département, en tant que l'un des buts principaux de l'investissement.

Néanmoins, l'effet sur l'emploi demeure difficile à apprécier, notamment pour la construction touristique et le logement. Cet effet peut être analysé à travers un prisme d'emploi direct, indirect voire induit dans le cas de certains investissements dans le secteur du tourisme par exemple. La DEETS de Martinique a mis en œuvre une méthodologie spécifique à l'analyse de l'effet sur l'emploi des investissements soumis au RAFIP (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Critère d'appréciation de la DEETS Martinique sur l'effet emploi

En l'absence de doctrine ou de procédure administrative établie, la DEETS s'appuie sur la grille de lecture suivante pour l'évaluation des différents critères de l'agrément.

La création ou le maintien d'emploi doit constituer une des motivations premières de l'investissement. La DEETS évalue donc le projet au regard du nombre d'emplois créés ou maintenus vis-à-vis du montant de l'investissement. Les ratios suivants sont ainsi examinés :

$$R1 = \frac{\text{Nb emplois}}{\text{Montant total de l'investissement}}^{70}$$

$$R2 = \frac{\text{Nb emplois}}{\text{Montant total de crédit d'impôt}}$$

Ces ratios permettent d'objectiver l'impact du projet mais ne sauraient avoir de valeur légale. Les seuls éléments disponibles à ce jour pour la DEETS, sont ceux fournis par un rapport parlementaire sur la période 1996-2001 qui donne un ordre de grandeur respectif de 650 k€ d'investissement et de 280 k€ de soutien public par emploi créé, en euros constants 2022. Ce retour d'expérience est toutefois daté et il semble que le législateur ait depuis voulu renforcer l'efficacité du dispositif sur l'emploi⁷¹.

En comparaison d'autres dispositifs de soutien à l'industrialisation mis en place par l'Etat par le passé, comme l'aide à la réindustrialisation, donnent une valeur cible de création d'emploi d'un ETP pour 200 000 € d'investissement. De manière qualitative, il est notamment regardé si les emplois déclarés sont nécessaires à l'exploitation du projet et s'ils sont externalisables (ou prévus d'être externalisés) en tout ou partie pour cette exploitation.

Un modèle économique qui a recours à des prestataires ou des sous-traitants tend à montrer que l'investisseur compte sur des emplois qui existent déjà par ailleurs, sauf démonstration que l'ampleur du projet fait un appel d'air pour de la création nette d'emploi.

La réalité/cohérence des fiches de poste associés aux emplois créés, ainsi les garanties présentées concernant la pérennité de ces emplois (et de leur plan de charge) par rapport à la durée de rentabilisation de l'investissement, est également regardée, d'autant plus si ces emplois sont externalisables.

⁷⁰ Ce ratio d'intensité capitalistique peut-être comparé de manière intra-sectorielle avec les données publiées par l'INSEE. Certaines séries (location de courte durée de voitures...) n'ont toutefois pas fait l'objet d'une mise à jour récente.

⁷¹ Avant 2001, le critère légal sur l'emploi pour l'agrément était rédigé de manière moins stricte : « l'investissement favorise le maintien ou la création d'emplois dans ce département ».

Annexe I

En ce qui concerne le maintien de l'emploi, il est attendu une justification des pertes directes d'emplois en l'absence de l'investissement et de l'absence de possibilité pour l'entreprise de réaliser l'investissement sans l'aide fiscale. En pratique, de manière palliative, la DEETS prend également en compte le nombre d'emplois apporté par l'entreprise au territoire, ainsi que l'historique des agréments pour des opérations similaires.

Hors projets qui seraient manifestement structurants vis-à-vis des emplois indirects, les emplois pris en considération sont comptés en équivalent temps plein et résultent du recrutement ou du maintien d'une personne liée à l'entreprise par un contrat de travail à durée indéterminée.

Source : DEETS Martinique.

L'analyse d'un échantillon de demandes d'agrément fait apparaître qu'un grand nombre d'investissements présentés, tout particulièrement dans le secteur industriel, porte sur des opérations de maintenance, de modernisation ou de remplacement d'équipements, parfois sans création d'emplois et notamment pour des sociétés en bonne santé financière apparente.

L'assimilation de ces investissements à des investissements initiaux tels que définis dans le règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014, qui est nécessaire pour en déclarer leur éligibilité, repose sur une doctrine ministérielle, à savoir : « la définition des investissements initiaux intègre les investissements de renouvellement lorsqu'il y a augmentation de la capacité de production ou amélioration significative de la productivité, du résultat d'exploitation ou de la qualité des produits »⁷² (cf. partie 1.4).

L'application de cette doctrine favorise le maintien d'investissements dans les entreprises du secteur industriel, concourt au maintien de la compétitivité des entreprises locales et participe ainsi à la préservation des emplois qui y sont rattachés. En contrepartie toutefois et hors considérations sur sa robustesse juridique, il ressort des dossiers étudiés que **les investissements de ce type sont très peu créateurs d'emplois et qu'il est également difficile d'établir l'impact réel de ces aides sur le maintien de l'emploi pour des entreprises par ailleurs saines et rentables.** La justification de la compatibilité de ces investissements avec le critère légal de l'emploi est le généralement indirecte et repose sur la prise en compte le nombre d'emplois indirects et induits apportés par l'entreprise au territoire.

Dans le cas du soutien à l'investissement des meublés touristiques, les neuf dossiers traités par la DEETS Martinique en 2022, qui cumulent 37 M€ d'investissement projeté et 13,8 M€ de crédit d'impôt demandé contribuent à une création totale déclarée de 15 emplois, très majoritairement des emplois de femmes de ménage, de jardiniers et de factotum. Ainsi, une intensité moyenne de 917 k€ de soutien public par emploi pour ce type d'emplois, peut interpeller au regard d'autres dispositifs de soutien à l'emploi, mais s'explique par le modèle économique d'exploitation de ces meublés. Ces chiffres peuvent néanmoins être pondérés au regard des emplois induits qui sont régulièrement mis en avant dans les dossiers, sans que ceux-ci ne soient pour autant quantifiés ni durables dans le cas du BTP.

⁷² Un communiqué de presse ministériel du 6 août 2015 indique considérer que la définition des investissements initiaux intègre les investissements de renouvellement lorsqu'il y a augmentation de la capacité de production ou amélioration significative de la productivité, du résultat d'exploitation ou de la qualité des produits ; et que l'administration continuera à accorder des agréments fiscaux sur cette base. Cette doctrine aurait été confirmée par une RIM ultérieure.

3.4.3. En réalité, le nombre d'emplois créés ou maintenus par dossier d'agrément est rarement supérieur à un

Parmi les 4 067 agréments délivrés depuis 2017 tous territoires confondus, 780 dossiers soit 20 % du volume d'agrément favorables prévoient le maintien ou la création d'un emploi ou moins.

Le nombre moyen d'emplois maintenus ou créés est inférieur ou égal à un dans tous les territoires en 2022 (cf. tableau 53), à l'exception de la Martinique (1,7 emplois), la Guyane (1,6) et La Réunion (3,7).

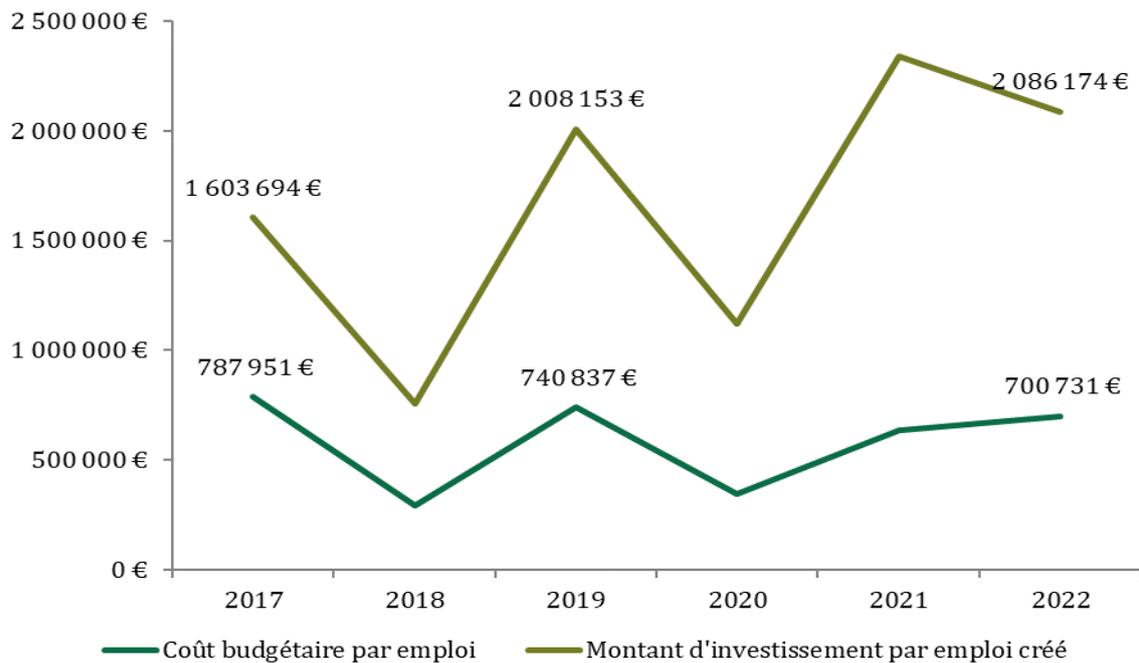
Tableau 53 : Nombre d'emplois créés par l'octroi d'agrément entre 2017 et 2022

Territoire	Emplois déclarés	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Guadeloupe	Nombre d'emplois moyen par agrément	1,4	1,3	1,2	0,3	0,9	0,8
	Engagement total de création d'emplois	40	47	58	208	83	63
	Nombre d'agrément délivrés	56	59	70	59	77	51
Saint-Martin	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,1	0	1,1	0	0	0
	Engagement total de création d'emplois	50	0	12	0	0	0
	Nombre d'agrément délivrés	5	0	13	0	1	0
Saint-Barthélemy	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,1	0	0	0	0	0
	Engagement total de création d'emplois	61	0	0	0	0	0
	Nombre d'agrément délivrés	4	0	2	0	0	0
Martinique	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,8	1,4	1,4	1,1	1,1	1,6
	Engagement total de création d'emplois	64	53	55	76	106	48
	Nombre d'agrément délivrés	49	74	76	86	115	76
Guyane	Nombre d'emplois moyen par agrément	1,1	0,9	0,9	1,1	2,4	1,7
	Engagement total de création d'emplois	74	78	80	53	39	52
	Nombre d'agrément délivrés	83	70	70	57	92	85
La Réunion	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,7	0,6	0,4	0,3	0,5	3,7
	Engagement total de création d'emplois	98	99	201	275	209	19
	Nombre d'agrément délivrés	67	60	84	88	112	69
Saint-Pierre et Miquelon	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,3	0	0	0	0	0
	Engagement total de création d'emplois	8	0	0	0	0	0
	Nombre d'agrément délivrés	2	1	1	0	0	0
Mayotte	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,4	0,4	1,3	0,2	1,3	0,6
	Engagement total de création d'emplois	87	111	18	114	24	41
	Nombre d'agrément délivrés	36	42	23	28	30	23
Polynésie Française	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,6	0,1	0,4	0,6	1,5	0
	Engagement total de création d'emplois	31	442	45	28	8	0
	Nombre d'agrément délivrés	17	30	19	16	12	1
Nouvelle-Calédonie	Nombre d'emplois moyen par agrément	0,1	0,1	1,6	0,6	0,3	1,4
	Engagement total de création d'emplois	116	76	16	53	63	17
	Nombre d'agrément délivrés	11	11	26	33	22	23

Source : DGFIP (base Agrume) données et analyses mission.

Le coût moyen d'un emploi créé, dans le cadre des investissements soumis à agrément, est estimé à 700 k€ en 2022 tous territoires confondus (cf. graphique 37). Ce coût est en légère baisse depuis 2017 où il s'établissait à 787 k€.

Graphique 37 : Coût moyen d'un emploi créé (agrément) tous territoires confondus 2017-2022



Source : Données DGFIP (base Agrume) et analyses mission.

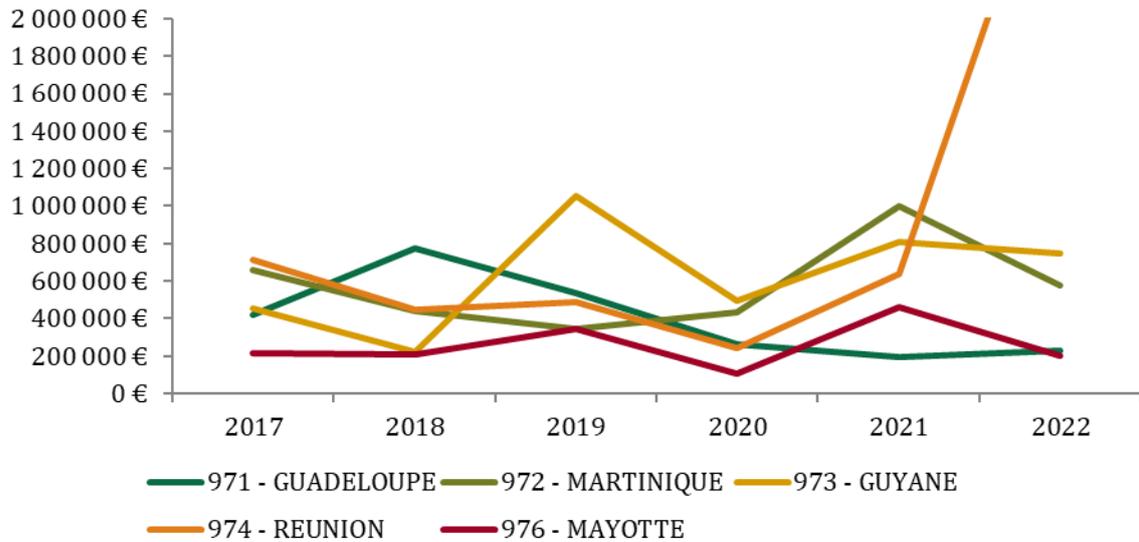
3.4.4. La mise en œuvre et le suivi de ce critère se heurte à l'étroitesse des marchés ultramarins et à la difficulté de mesurer les effets, généralement diffus, d'un investissement productif sur l'emploi

L'objectif de création ou de maintien d'emploi est partiellement contradictoire avec l'objectif visant à favoriser la productivité. Comme l'ensemble des dispositifs qui favorisent l'abaissement du coût du capital, l'aide fiscale incite au choix de combinaisons productives intenses en facteur capital donc potentiellement économes en emplois. En effet, économiquement, le choix implique visé par le dispositif demeure celui d'une augmentation de la productivité grâce à une mécanisation plutôt que le choix d'une croissance tirée par un recours plus extensif à la main d'œuvre. En raison du coût élevé du facteur travail, au regard du coût de la main d'œuvre constaté dans les territoires concurrents de la zone caribéenne ou de l'Océan indien, et du fait de la productivité rendue structurellement plus faible qu'en métropole par les niveaux de qualification, le recours au facteur travail est nécessairement limité. Le choix a été fait de promouvoir un développement des territoires ultramarins par l'intensification capitaliste de la combinaison productive.

Le coût moyen estimé d'un emploi créé par agrément reflète la nature des investissements auxquels ils sont adossés et les caractéristiques des économies ultramarines. Ainsi, Mayotte, dont le PIB par habitant est le plus faible des DROM avec 9 978 € par habitant en 2021 (INSEE) a un coût moyen par emploi issu de l'agrément entre 200 k€ et 400 k€ en 2021 soit 50 % de celui de la Martinique (cf. graphique 38). Cette disparité s'explique également par les types de dossiers déposés à l'agrément, les opérations de défiscalisation de meublés touristiques de luxe, peu créatrices d'emplois, étant plus nombreuses aux Antilles qu'à Mayotte.

Annexe I

Graphique 38 : Coût moyen estimé d'un emploi créé par le RAFIP (agrémentaire) par DROM entre 2017 et 2022



Source : DGFIP (base Agrume) ; analyses mission.

Enfin, il n'existe pas de suivi des investissements et des emplois créés. Peu d'informations ont été portées aux différents acteurs rencontrés (services de l'État, collectivités, tissu économique est productif) sur l'efficacité du dispositif pour le territoire et notamment son impact en termes d'emploi. Outre les engagements déclaratifs des entreprises dans le cadre de la demande d'agrément, un renforcement du suivi *ex post* des emplois créés par le crédit d'impôt pourrait être examiné en opportunité. L'absence d'objectifs précis et préalablement explicités en matière d'emplois ne permet pas, à ce jour, de définir les indicateurs et les cibles nécessaires à une évaluation objective.

ANNEXE II

Évaluation des effets économiques du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer sur les entreprises bénéficiaires

SOMMAIRE

1. TROIS PRINCIPALES BASES DE DONNÉES ONT ÉTÉ MOBILISÉES AFIN DE CARACTÉRISER ET SUIVRE DANS LE TEMPS LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES DU RÉGIME DES AIDES FISCALES À L'INVESTISSEMENT EN OUTRE-MER (RAFIP)	2
1.1. La liste des bénéficiaires du RAFIP a été fournie à la mission.....	2
1.2. Les informations sur les bénéficiaires ont été enrichies par des données économiques produites par l'INSEE.....	3
2. LES BÉNÉFICIAIRES DU RAFIP SONT DES ENTREPRISES MAJORITAIREMENT FRANÇAISES ET INDÉPENDANTES, DE TAILLE ÉCONOMIQUE MOYENNE PLUS IMPORTANTE QUE LES ENTREPRISES DES DOM-COM	5
2.1. Les bénéficiaires du RAFIP se concentrent dans six principaux secteurs d'activité économique	5
2.2. Les bénéficiaires du RAFIP sont des entreprises majoritairement françaises et indépendantes	8
2.3. Les bénéficiaires du RAFIP ont en moyenne une activité économique plus importante que les autres entreprises des DOM-COM	8
3. L'IDENTIFICATION D'UN GROUPE TÉMOIN COMPARABLE AUX BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE FISCALE A ÉTÉ RÉALISÉE PAR <i>MATCHING</i>	11
4. LA MÉTHODE MISE EN ŒUVRE NE PERMET PAS D'IDENTIFIER D'EFFET SIGNIFICATIF DU RAFIP SUR LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES, COMPARÉES AUX NON-BÉNÉFICIAIRES	14
4.1. Les résultats détaillés par indicateur financier	15
4.2. D'autres spécifications ont été testées afin de vérifier la robustesse des résultats obtenus sur l'emploi	17
4.3. L'évaluation a également été effectuée sur des sous-groupes de bénéficiaires (par DOM-COM, par avantage fiscal, par secteur d'activité et par montant d'aide perçue) et n'a pas montré d'effet significatif	18
4.4. Le choix de la méthode retenue et les différences méthodologiques avec l'étude précédente	19

INTRODUCTION

Cette annexe présente les résultats de l'évaluation du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires. Les données rassemblées par la mission permettent d'analyser un large ensemble d'indicateurs économiques des entreprises des DOM-COM, bénéficiaires ou non du RAFIP. Ceux-ci indiquent que les entreprises bénéficiaires du RAFIP sont, avant de réaliser l'investissement éligible au dispositif, en moyenne de taille économique plus importante et concentrées dans quelques secteurs (activités immobilières, construction, industrie extractives, énergie, eau, gestion des déchets, notamment).

L'évaluation de l'effet du RAFIP a été effectuée à l'aide de la méthode d'appariement par score de propension. Celle-ci consiste en l'identification d'un groupe d'entreprises non-bénéficiaires comparables aux entreprises bénéficiaires, puis en la comparaison de l'évolution après traitement des indicateurs de santé financière des entreprises « traitées » et « témoins » de même secteur d'activité.

Si de nombreuses spécifications ont été testées (faisant varier les variables utilisées dans l'estimation du score de propension, les contraintes sur le choix des entreprises « témoins », le traitement de l'attrition de l'échantillon), il n'a pas été possible d'identifier un effet significatif du dispositif sur les bénéficiaires comparés aux non-bénéficiaires.

Ces résultats diffèrent de ceux de la précédente évaluation, qui ne dégagait cependant d'effet significatif que dans certaines des spécifications testées et uniquement pour le niveau d'emploi. De plus nombreuses entreprises ayant pu être étudiées ici (2181 contre 116), sur une période plus longue (2013-2020 contre 2014-2017), avec un jeu plus complet d'indicateurs économiques considérés, l'approche présentée *infra* semble plus robuste. Une méthode similaire à celle de la précédente étude, appariant les entreprises bénéficiaires à des entreprises de secteurs non éligibles, ne permet pas non plus, sur ce nouveau jeu de données, de conclure à un effet significatif du RAFIP sur les entreprises.

1. Trois principales bases de données ont été mobilisées afin de caractériser et suivre dans le temps les entreprises bénéficiaires du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP)

1.1. La liste des bénéficiaires du RAFIP a été fournie à la mission

Le pôle science des données de l'Inspection générale des finances (IGF) a pu accéder aux déclarations 2083 pour les années 2009 à 2022 donnant, notamment, pour chaque investissement ayant bénéficié d'une aide fiscale :

- ◆ des informations sur l'entreprise bénéficiaire (numéro d'identification Siren, adresse, code APE, etc.) ;
- ◆ des informations sur l'investissement et l'aide fiscale associée (nature, montant, base fiscale, avantage fiscal).

Des traitements ont été effectués sur ces données afin d'en améliorer la qualité. En particulier (cf. encadré 1)

- ◆ les erreurs de saisie ont été retraitées ;
- ◆ les taux liés aux avantages fiscaux ont été harmonisés à partir des règles fiscales en vigueur ;
- ◆ la dépense fiscale a été réévaluée à partir des taux harmonisés ;
- ◆ les natures d'investissement classées comme « Autres » ont été reclassées par imputation afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble des natures d'investissements par secteur, par territoire et par année.

Encadré 1 : Le retraitement des natures d'investissement

L'analyse des dépenses liées au RAFIP nécessite de connaître les natures d'investissement pour lesquelles une dépense fiscale a été engagée.

3 variables de la base de données issue de la déclaration 2083 décrivent la nature des investissements :

- ◆ '*nature_invest*' : 32 natures distinctes, dont une « Autres » ;
- ◆ '*d2083_code_invest*' : les codes correspondant à ces natures ;
- ◆ '*d2083_caracteristique*' : une caractéristique saisie à la main sur l'investissement.

Ces données sont cependant incomplètes :

- ◆ 115 642 investissements sont de catégorie « Autres » sur 450 337 investissements au total. Ces investissements classés « Autres » représentent 15,2 % de la dépense fiscale ;
- ◆ seuls 21 471 investissements ont une caractéristique détaillée.

Il a été décidé d'affiner la variable '*nature_invest*' à l'aide du secteur d'activité de l'exploitant et du département selon la méthode suivante :

- ◆ la part des différentes natures (hors « Autres ») dans le montant total des investissements par secteur d'activité (selon la nomenclature A 38) et par territoire d'outre-mer a été évaluée ;
- ◆ pour chaque secteur d'activité, pour chaque territoire d'outre-mer, une nouvelle nature d'investissement aux investissements classés « Autres » a été attribuée de manière aléatoire tout en s'assurant de conserver une répartition de la dépense fiscale similaire à celle évaluée sur les investissements non « Autres ».

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Il est à souligner que la base 2083 souffre du caractère incomplet de certaines données. En particulier, le numéro siren de l'entreprise bénéficiaire n'est renseigné que pour 73,4 % de la dépense fiscale totale indiquée dans la base.

1.2. Les informations sur les bénéficiaires ont été enrichies par des données économiques produites par l'INSEE

Le fichier approché des résultats d'Esane (FARE) a été exploité pour construire des indicateurs économiques et comptables sur les entreprises bénéficiaires du RAFIP. Cette base de données couvre la période 2013-2020 et est principalement utilisée pour réaliser des études sur des unités appelées « entreprises » au sens de la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008¹. Cette notion permet notamment de définir des tailles d'entreprise ou de regrouper des unités organisationnelles ne jouissant pas d'une autonomie de décision en raison de détentions par d'autres unités. Néanmoins, les données « entreprises » mises à disposition ne sont pas cohérentes inter-temporellement.

Pour s'affranchir de cette contrainte, l'exploitation des données FARE a été réalisée en se plaçant sur le champ des « unités légales »². Deux principales différences avec la notion d'entreprise sont à signaler :

- ◆ certaines unités légales d'un secteur d'activité « A » mais appartenant à un groupe d'un autre secteur d'activité « B » seront classées dans le secteur « A ». Cela induit une surestimation de certains secteurs d'activité, en particulier celui des *holdings* ;
- ◆ les tailles d'entreprises calculées au niveau de l'unité légale diffèrent des tailles d'entreprises dans le cas où l'entreprise est constituée de plusieurs unités légales. Cette approximation conduit à surestimer la part des entités de petite taille.

En outre-mer, FARE couvre principalement :

- ◆ la Réunion ;
- ◆ la Martinique ;
- ◆ la Guadeloupe ;
- ◆ la Guyane ;
- ◆ Mayotte ;
- ◆ Saint-Barthélemy.

La base FARE couvre de façon imparfaite le champ d'intérêt : ainsi, les unités légales de Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre-et-Miquelon n'y sont pas recensées, tandis que le fichier semble incomplet pour celles de la Guyane, Mayotte et Saint-Barthélemy.

Aussi, le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche (AZ) - qui représente 12,0 % de la dépense fiscale réévaluée sur l'ensemble de la période, et 8,6 % en 2022 - n'est pas présent dans le champ du FARE et les bénéficiaires dans ce secteur ont donc été exclus de l'analyse ci-dessous.

¹ Décret n°2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

² « L'unité légale est une entité juridique de droit public ou privé. Cette entité juridique peut être :

- Une personne morale, dont l'existence est reconnue par la loi indépendamment des personnes ou des institutions qui la possèdent ou qui en sont membres ;
- Une personne physique, qui, en tant qu'indépendant peut exercer une activité économique. » Insee – Définitions

Annexe II

Enfin, le champ des micro-entrepreneurs est particulièrement peu robuste dans les données FARE. En effet, selon l'Insee, sur ce champ, les valeurs imputées représentent 98 % des déclarations. Par conséquent, l'Insee conseille de se placer sur un champ hors « *microentreprises au sens fiscal* »³ à partir du type de déclaration fiscale⁴ des entreprises. Cela permet, selon l'Insee, « *d'ôter de l'analyse des unités très nombreuses, qui représentent un très faible poids économique, et dont les données sont très majoritairement imputées* »⁵.

Ces différences de couvertures géographique, temporelle et sectorielle ont mené, à la suite des appariements successifs des données de la déclaration 2083 à celles de FARE, à une attrition de l'effectif des entreprises bénéficiaires qui seront étudiées (cf. tableau 1)

Tableau 1 : Nombre de bénéficiaires identifiées après appariement des données de la déclaration 2083 à FARE

Traitements successifs	Effectif
Nombre d'entreprises identifiées dans les données issues de la déclaration 2083	34 368
Nombre d'entreprises identifiées retrouvées dans FARE	17 927
Nombre d'entreprises retrouvées dans FARE l'année de l'octroi de leur aide fiscale	8 996

Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

La base SEQUOIA a également été exploitée afin d'améliorer la qualité des données relatives aux effectifs salariés des entreprises. Celle-ci centralise depuis janvier 1997 les informations sur les effectifs salariés issues des bordereaux de cotisations et est agrégée au niveau de l'unité légale (SIREN)⁶.

³ Note sur détaillée sur l'utilisation de FARE, Insee

⁴ Sont ainsi exclues les entreprises ayant déclarées leurs bénéfices sous les régimes fiscaux BIC et BNC micro.

⁵ Note sur détaillée sur l'utilisation de FARE, Insee

⁶ L'Urssaf Caisse Nationale, producteur de cette base de données, détaille la source des données et les traitements opérés : <https://www.urssaf.org/accueil/statistiques/nos-sources/les-bases-de-donnees-statistique.html>

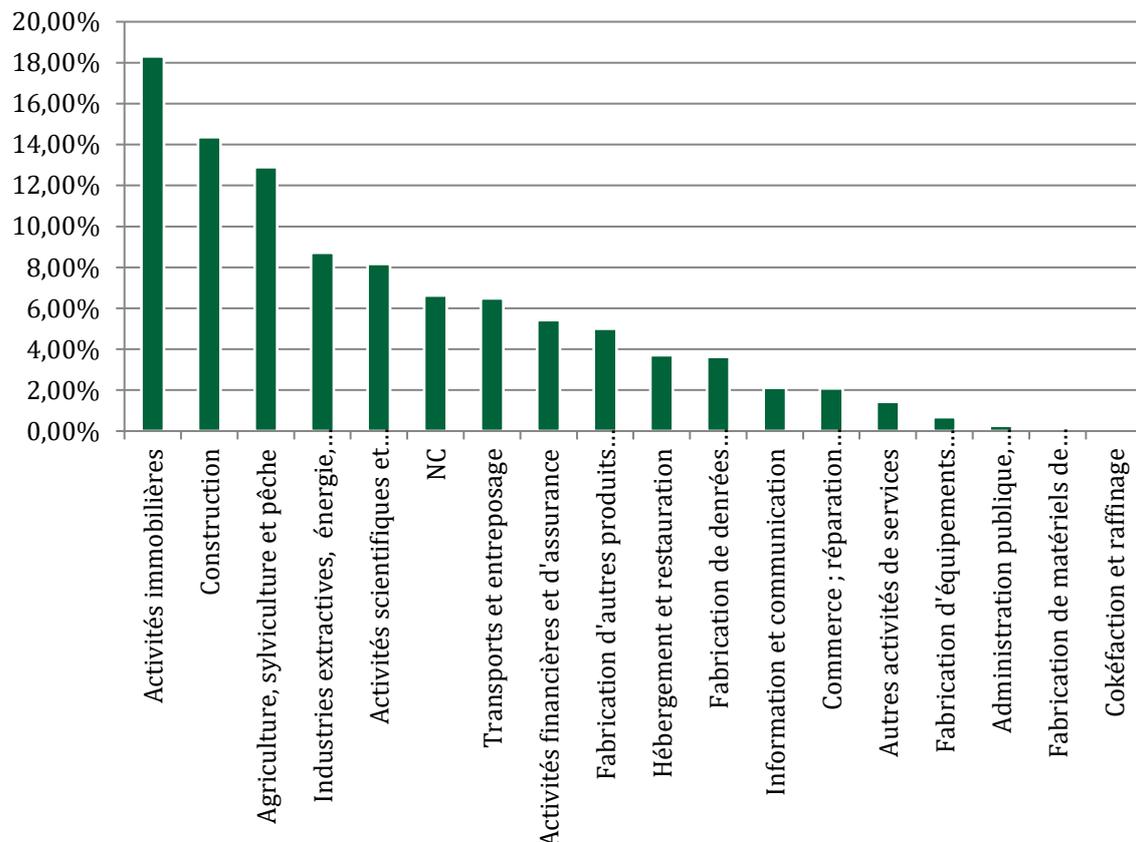
2. Les bénéficiaires du RAFIP sont des entreprises majoritairement françaises et indépendantes, de taille économique moyenne plus importante que les entreprises des DOM-COM

2.1. Les bénéficiaires du RAFIP se concentrent dans six principaux secteurs d'activité économique

Les entreprises bénéficiaires du RAFIP sont majoritairement réparties entre les six secteurs d'activité suivants qui, classés selon la nomenclature A17 de l'INSEE, concentrent, pour chaque année de la période depuis 2011, en moyenne 73,3 % de la dépense fiscale annuelle réévaluée (cf. graphique 1) :

- ◆ activités immobilières ;
- ◆ construction ;
- ◆ agriculture, sylviculture et pêche ;
- ◆ industrie extractives, énergie, eau, gestion des déchets ;
- ◆ activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien ;
- ◆ transports et entreposage.

Graphique 1 : Part des différents secteurs d'activité (selon la nomenclature A 17) dans la dépense fiscale sur la période 2011-2022



Source : DGFIP déclarations 2083, Répertoire SIRENE ; calcul : pôle science des données.

Note : Les entreprises considérées ici sont les 34 368 entreprises identifiées dans la déclaration 2083 et non seulement celles retrouvées dans la base FARE. Les années 2009 et 2010 ont été exclues de cette analyse en raison d'une composition sectorielle très différente lors de ces années avec notamment une part du secteur « commerce, réparation automobile » supérieure à 20 %.

Annexe II

Sur la période 2009-2022, 54 % des entreprises bénéficiaires n'ont eu recours au RAFIP qu'une seule année tandis qu'au moins 31,10 % de la dépense fiscale réévaluée a été en faveur d'entreprises ayant eu recours au RAFIP au moins sept années (une part des 26,4 % de dépense non attribuée pouvant également concerner ces entreprises, cf. tableau 2).

Tableau 2 : Nombre d'entreprises par nombre d'année de recours au RAFIP sur la période 2009-2022

Nombre d'années	Nombre d'entreprises	Part de la dépense fiscale réévaluée sur la période
1	18 734	12,2 %
2	7 118	10,1 %
3	3 219	6,7 %
4	1 837	4,4 %
5	1 093	6,0 %
6	750	2,9 %
7	546	3,4 %
8	359	4,6 %
9	219	5,8 %
10	177	5,8 %
11	130	3,4 %
12	89	6,2 %
13	75	0,9 %
14	22	1,0 %

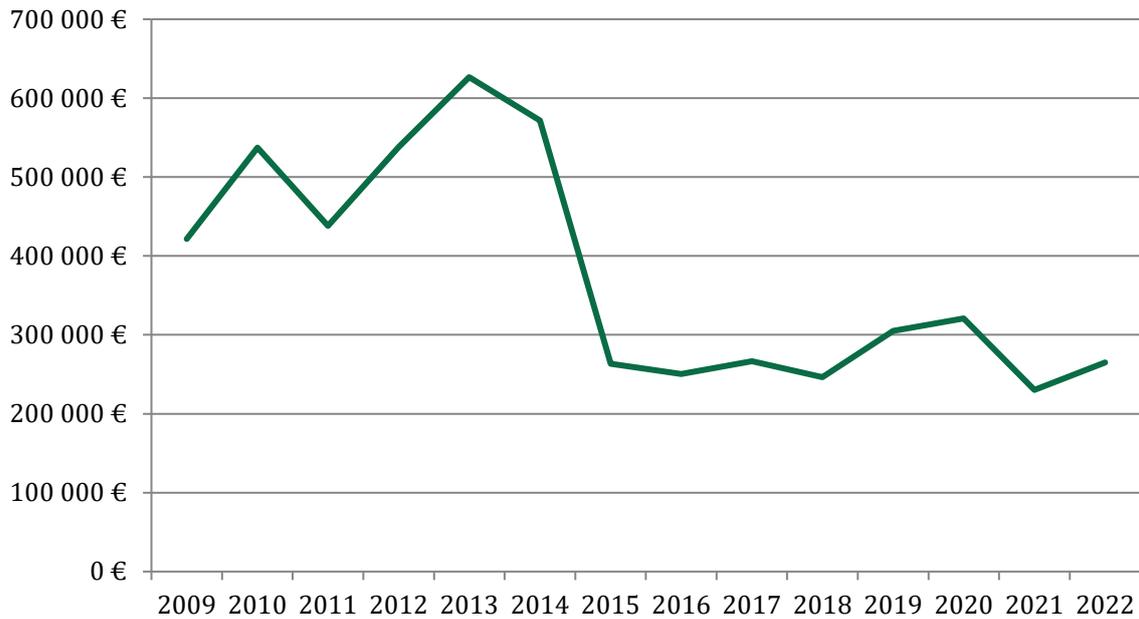
Source : DGFIP déclarations 2083, Répertoire SIRENE ; calcul : pôle science des données.

Note : Les entreprises considérées ici sont les 34 368 entreprises identifiées dans la déclaration 2083 et non seulement celles retrouvées dans la base FARE. La somme de la colonne « part de la dépense fiscale » est de 73,6 %. Cela correspond à la part de la dépense fiscale qui a pu être associée à un siren.

Enfin, les bénéficiaires du RAFIP ont, sur l'ensemble de la période, déclaré chaque année en moyenne, dans le cadre du RAFIP, des investissements d'un montant total hors-taxes (HT) de 379 204 € (cf. graphique 2). Il est à noter que la distribution de ces montants totaux annuels moyens est marquée par un effet de seuil important à 250 000 € (cf. graphique 3), ainsi que par la présence de valeurs extrêmes. Le montant annuel total HT médian des investissements déclarés n'est ainsi que de 77 875 €.

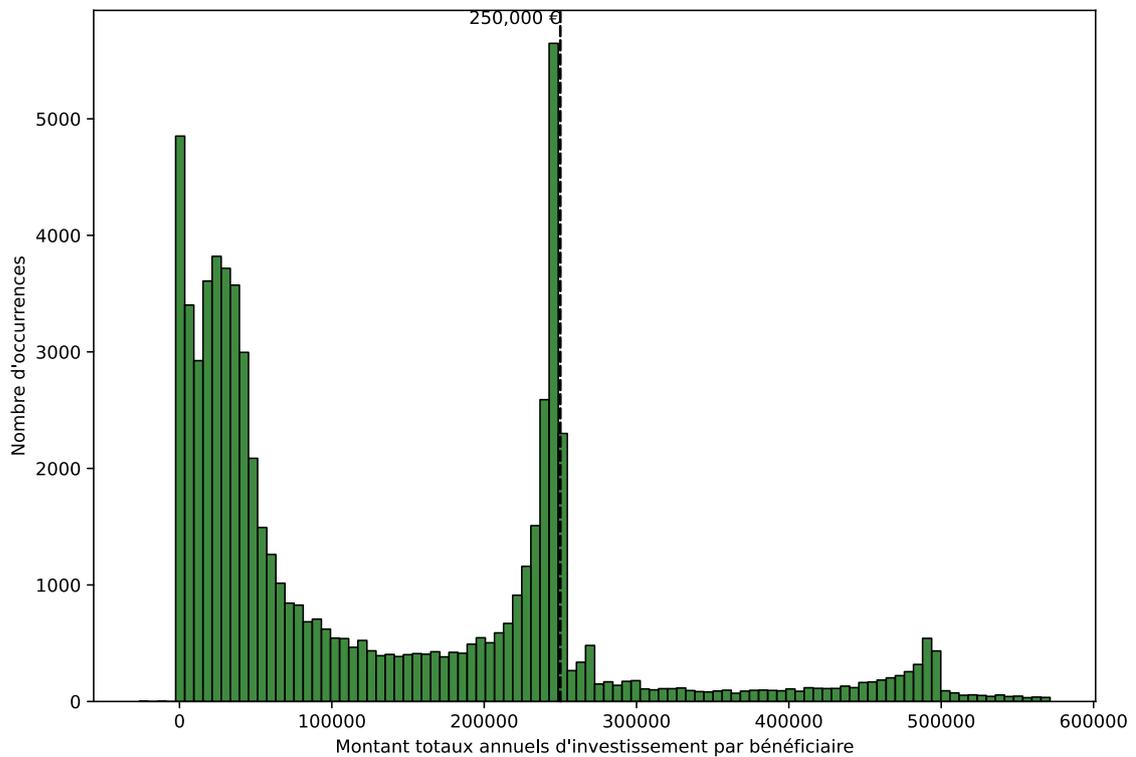
Annexe II

Graphique 2 : Montant annuel total moyen des investissements déclarés par les bénéficiaires du RAFIP



Source : DGFIP déclarations 2083 ; calcul : pôle science des données.

Graphique 3 : Distribution des montants annuels totaux d'investissement déclarés par les bénéficiaires



Source : DGFIP déclarations 2083 ; calcul : pôle science des données.

Note : La distribution ci-dessus a été obtenue après retraitement par l'écart interquartile afin de supprimer les valeurs extrêmes.

2.2. Les bénéficiaires du RAFIP sont des entreprises majoritairement françaises et indépendantes

Pour les entreprises bénéficiaires du RAFIP retrouvées dans la base FARE (au nombre de 17 927), les données de l'Insee permettent de distinguer, depuis 2017, quatre catégories de groupes de sociétés :

- ◆ groupe franco-français : groupe de sociétés dont la tête de groupe (société contrôlant les autres sans être elle-même contrôlée) est une société française et dont toutes les sociétés sont implantées en France ;
- ◆ groupe français-multinational : groupe de sociétés dont la tête de groupe est une société française et dont toutes les sociétés ne sont pas implantées en France ;
- ◆ groupe étranger-multinational : groupe de sociétés dont la tête de groupe est une société étrangère ;
- ◆ indépendant français : unité légale française n'étant pas rattachée à un groupe de sociétés.

Les bénéficiaires du RAFIP sont ainsi majoritairement des entreprises indépendantes françaises. **Plus largement, 77 % de la dépense fiscale associée à une entreprise identifiée dans la base FARE depuis 2017 est en faveur d'entreprises indépendantes françaises ou de groupes franco-français (cf. tableau 3).**

Tableau 3 : Nombre d'entreprises bénéficiaires par type de groupe et part de la dépense fiscale

Type de groupes bénéficiaires	Nombre d'entreprises bénéficiaires identifiées depuis 2017	Part des entreprises identifiées depuis 2017	Part de la dépense fiscale identifiée depuis 2017
Indépendant français	13 588	85 %	54,7 %
Groupe franco-français	1 939	12 %	22,7 %
Groupe français-multinational	443	3 %	19,2 %
Groupe étranger-multinational	98	1 %	3,3 %
Total	16 068	100 %	100 %

Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données. Note : le total du nombre d'entreprises identifiées est de 16 068 et non 17927 car 1859 entreprises retrouvées dans FARE n'existaient plus en 2017, date d'ajout de la variable « origine groupe ».

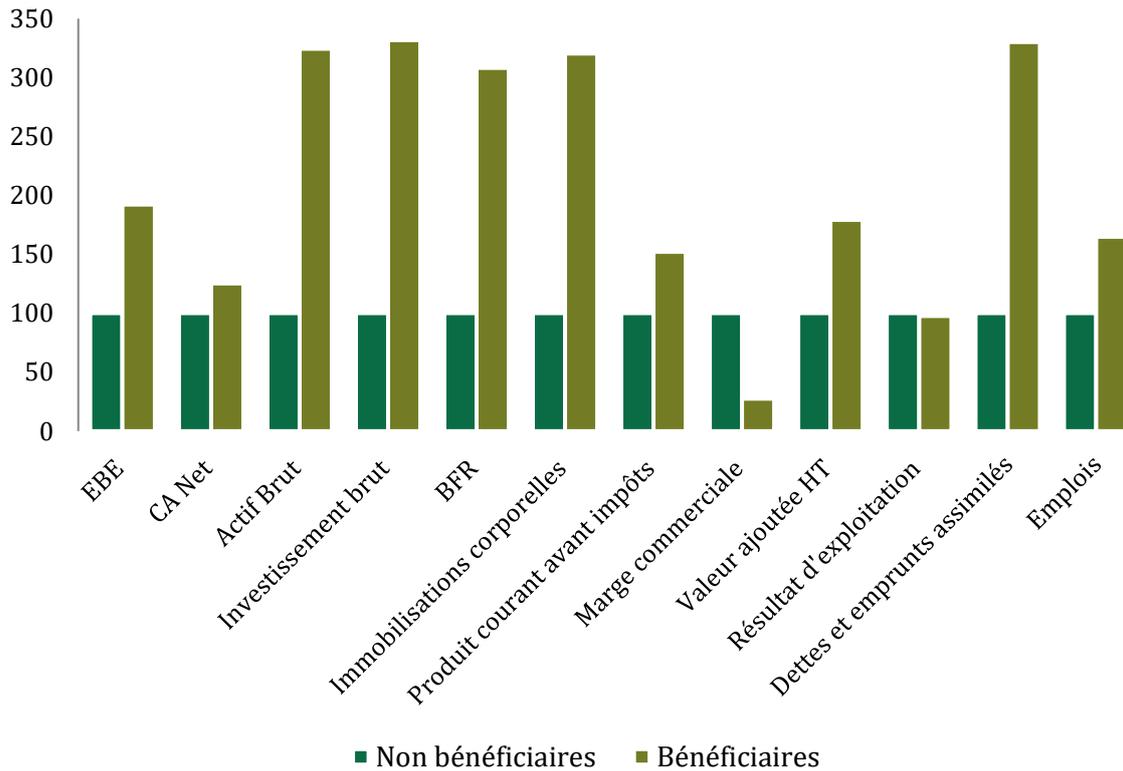
2.3. Les bénéficiaires du RAFIP ont en moyenne une activité économique plus importante que les autres entreprises des DOM-COM

La comparaison des entreprises bénéficiaires du RAFIP aux entreprises non-bénéficiaires des DOM-COM renseignées dans la base FARE montre qu'à l'exception de la marge commerciale, les indicateurs financiers des bénéficiaires sont significativement plus élevés (cf. graphique 4). Ces derniers correspondent ainsi à des entreprises de taille économique plus importante, et d'intensité capitaliste plus élevée.

Annexe II

Il est à noter que la marge commerciale des bénéficiaires est en moyenne inférieure aux entreprises non-bénéficiaires des DOM-COM présentes dans la base FARE. Cette infériorité s'explique par la part plus faible d'entreprises bénéficiaires dans des secteurs à plus forte marge commerciale que dans le reste de l'économie outre-mer (cf. graphique 5), en particulier le secteur du « commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles ». En revanche, une comparaison par secteur montre que la marge commerciale des entreprises bénéficiaires est toujours supérieure en moyenne aux entreprises des DOM-COM non-bénéficiaires du même secteur.

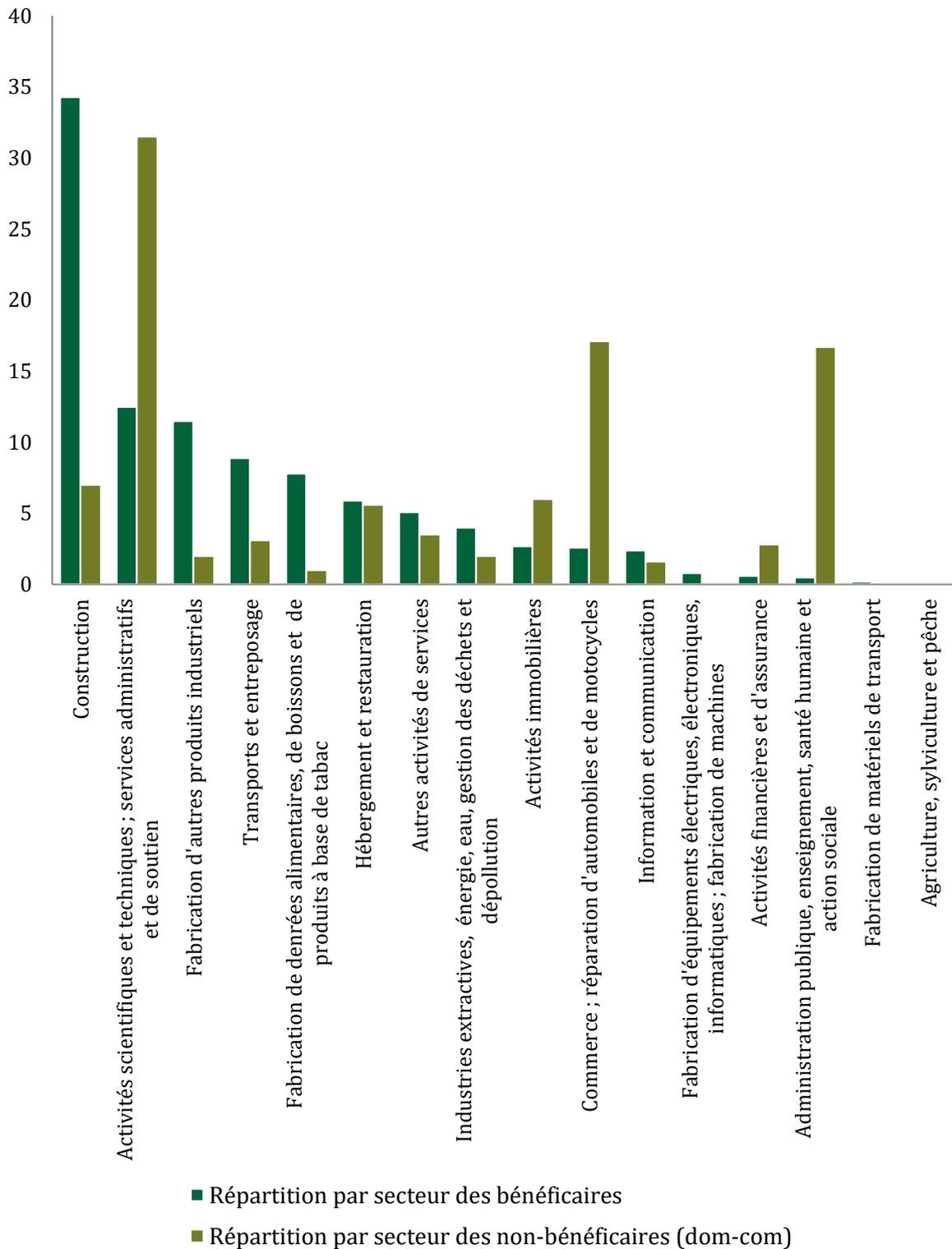
Graphique 4 : Différence des moyennes standardisées des variables entre les entreprises ayant bénéficié d'un traitement en 2020 et les entreprises n'ayant jamais bénéficié du RAFIP en 2020



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Annexe II

Graphique 5 : Composition sectorielle des bénéficiaires et des entreprises ultra-marines non bénéficiaires en 2020



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

3. L'identification d'un groupe témoin comparable aux bénéficiaires de l'aide fiscale a été réalisée par *matching*

Afin d'évaluer les effets du RAFIP sur les entreprises qui en ont bénéficié, un appariement, ou *matching* a été réalisé. Cette méthode vise à trouver pour chaque entreprise bénéficiaire une entreprise comparable non bénéficiaire, afin de pouvoir comparer, par double-différence, les bénéficiaires à une population d'entreprises de caractéristiques très similaires avant traitement (cf. encadré 2).

Encadré 2 : L'appariement par score de propension, ou « *propension score matching* »

L'évaluation de l'effet du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires nécessite d'établir un contrefactuel pertinent. Pour cela, il est nécessaire de trouver un groupe d'entreprises observées aussi proches que possibles des entreprises bénéficiaires.

Il sera alors possible de réaliser une double différence, *i.e.* d'apprécier dans quelle mesure l'évolution du groupe traité diverge de celle du groupe de contrôle après la mise en œuvre de la mesure de crédit d'impôt que l'on veut évaluer. Pour être valable, une telle analyse requiert que soit vérifiée l'hypothèse de « tendances parallèles » selon laquelle les deux groupes auraient évolué de la même manière en l'absence de traitement.

L'appariement par score de propension permet de retrouver des entreprises non bénéficiaires aux caractéristiques proches de bénéficiaires.

Cette méthode repose sur l'estimation de la probabilité d'être traitée (ou score de propension) en fonction de différentes caractéristiques économiques ou géographiques, puis sur un appariement entre les individus traités et témoins, dont la propension à bénéficier du RAFIP est la plus proche, sous la contrainte qu'ils présentent certaines caractéristiques communes (secteur et année d'observation).

Le score de propension a été estimé à partir d'une régression logistique prenant en compte les variables suivantes, où *t* désigne l'année de l'investissement :

- ◆ effectif salarié en année *t-1* ;
- ◆ total de l'actif brut en année *t-1* ;
- ◆ investissement brut en année *t-1* ;
- ◆ produit courant avant impôts en année *t-1* ;
- ◆ BFR en année *t-1* ;
- ◆ immobilisations corporelles en année *t-1* ;
- ◆ valeur ajoutée hors taxes en année *t-1* ;
- ◆ EBE en année *t-1* ;
- ◆ résultat d'exploitation en année *t-1* ;
- ◆ résultat courant avant en année *t-1* ;
- ◆ chiffre d'affaires en année *t-1* ;
- ◆ l'investissement corporel en année *t-1* ;
- ◆ l'emprunt et dettes assimilées en année *t-1* ;
- ◆ la commune dans laquelle se situe l'entreprise est une préfecture ou une sous-préfecture ;
- ◆ le type de groupe auquel appartient l'entreprise ;
- ◆ la taille de l'entreprise ;
- ◆ l'appartenance de l'entreprise au secteur de la construction, du commerce automobile, des activités de santé, des activités administratives, des activités juridiques, de l'hébergement, de l'immobilier, des transports, des denrées alimentaires ou du bois ;
- ◆ le territoire sur lequel se situe l'entreprise.

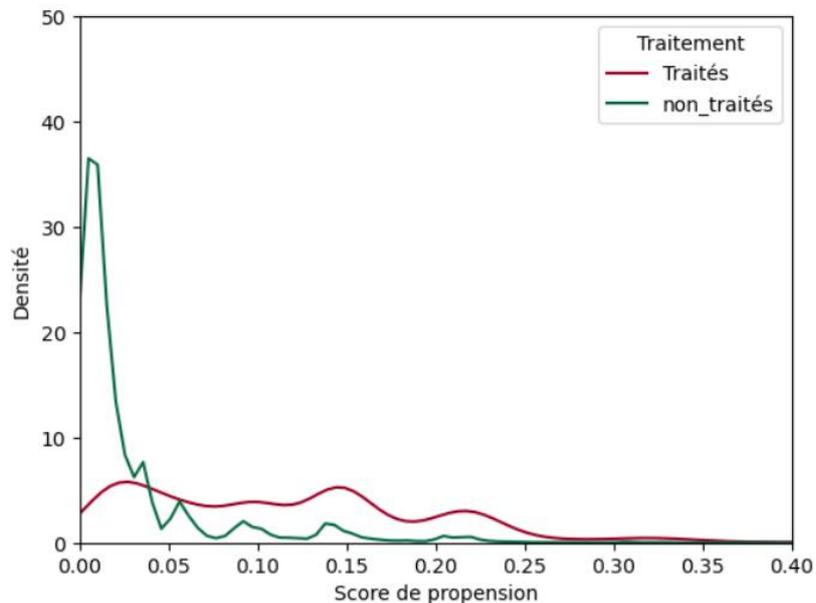
Le choix de ces variables a été effectué par itérations afin d'obtenir le meilleur pseudo-coefficient de détermination.

Source : Pôle science des données de l'IGF.

Annexe II

Le *matching* a été réalisé l'année du traitement, notée t . Pour chaque entreprise, la probabilité d'entrer dans chaque dispositif est estimée à partir d'une régression logistique.

Graphique 6 : Distributions des scores de propension



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Le graphique 6 permet d'observer l'existence d'un support commun entre bénéficiaires et non bénéficiaires sur le score de propension. Cela semble indiquer qu'il n'existe pas, parmi les variables étudiées, de déterminant clair à la demande d'une aide fiscale ou du moins que le recours au RAFIP dépend d'autres facteurs que la situation financière, sectorielle ou géographique de l'entreprise.

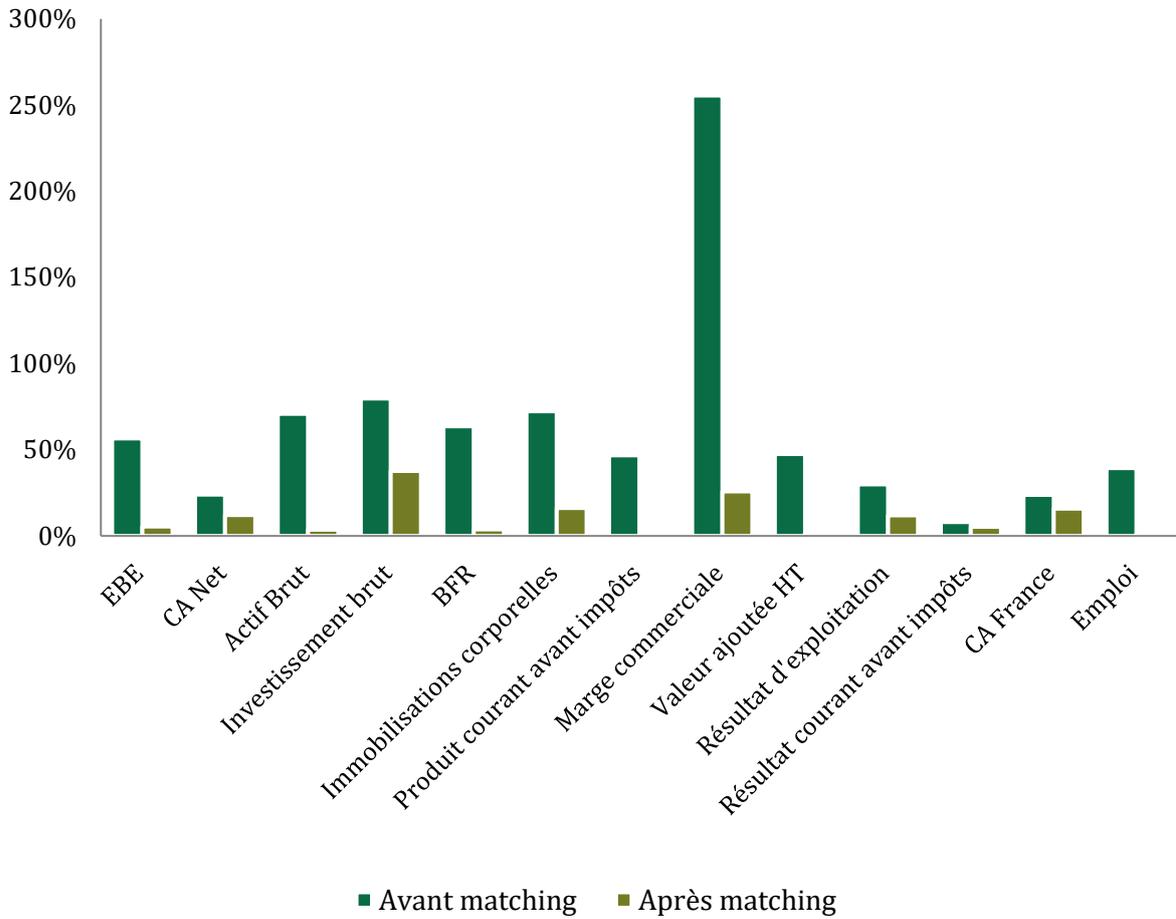
Sur la base du score de propension ainsi estimé, l'appariement entre les individus traités et le groupe témoin est réalisé en associant à chaque entreprise « traitée » deux entreprises « non traitées » dont la probabilité d'entrer dans le dispositif étudié est la plus proche. L'appariement est réalisé avec remise. Ainsi, une même entreprise non traitée peut servir de « jumelle » pour plusieurs entreprises traitées. Enfin, il est contraint de sorte que les entreprises « donneuses » présentent deux caractéristiques exactement égales à leur entreprise traitée « receveuse » :

- ◆ même secteur d'activité ;
- ◆ même année d'observation.

La qualité de l'appariement peut être étudiée en considérant la différence des moyennes standardisées des caractéristiques des entreprises traitées et non traitées, avant et après appariement. La qualité de l'appariement est satisfaisante au regard de la réduction significative de la différence standardisée des moyennes après application de la méthode (cf. graphique 7).

Annexe II

Graphique 7 : Différences standardisées des moyennes entre bénéficiaires et non bénéficiaires, avant et après appariement (*matching*)



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données. Note : avant appariement, l'EBE moyen des non traités diffère de 56 % de l'EBE moyen des traités. Après appariement, il diffère de 5 %.

4. La méthode mise en œuvre ne permet pas d'identifier d'effet significatif du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires, comparées aux non-bénéficiaires

L'impact du traitement sur le groupe traité a été estimé en comparant la moyenne de plusieurs indicateurs financiers d'intérêt du groupe bénéficiaires au groupe de contrôle identifié par l'algorithme d'appariement décrit en partie 3. Les indicateurs retenus sont les suivants :

- ◆ l'actif brut ;
- ◆ l'investissement brut ;
- ◆ les immobilisations corporelles ;
- ◆ le produit courant avant impôts ;
- ◆ la marge commerciale ;
- ◆ l'effectif salarié en équivalent temps plein ;
- ◆ l'excédent brut d'exploitation (EBE) ;
- ◆ le résultat courant avant impôts (RCAI).

L'effectif de bénéficiaires observés par année avant ou après traitement est détaillé dans le tableau 4, l'année « t » désignant l'année de l'investissement. L'échantillon des bénéficiaires a été partiellement cylindré, *i.e* a été réduit aux entreprises pour lesquelles des données en au moins t-1, t et t+1 sont disponibles. Plus l'année est distante de celle du traitement, moins l'effectif est important. Ainsi, les analyses ci-dessous se limitent aux années t-2 à t+4 afin de demeurer pertinentes. Le groupe traitement est ainsi composé de 2181 entreprises. Le cylindrage, la suppression des bénéficiaires pour lesquels des valeurs aberrantes ont été constatées (chiffre d'affaires négatif), et la définition d'une distance maximale acceptable entre le score de propension de l'entreprise bénéficiaire et de ses entreprises comparables⁷ explique l'attrition observée entre le groupe d'entreprises retrouvées dans FARE et l'échantillon finalement étudié.

Enfin, les variables ont été standardisées en base 100 en t-1.

Tableau 4 : Effectif du groupe bénéficiaire par année avant/après traitement

Année de traitement	Effectif bénéficiaires
t-6	153
t-5	411
t-4	700
t-3	1 153
t-2	1 813
t-1	2 181
t	2 181
t+1	2 181
t+2	1 726
t+3	1 239
t+4	765
t+5	373

Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

⁷ Le seuil (« caliper ») de distance maximale retenu a été fixé à 0,25, ce qui correspond à un seuil commun dans la littérature économétrique, notamment : « Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score » Paul R. Rosenbaum, Donald B. Rubin ; The American Statistician, 1985.

Annexe II

La significativité du traitement est approchée en déterminant un intervalle de confiance à 95 % par *bootstrap*⁸ pour le groupe traitement et le groupe contrôle.

Sur l'ensemble des indicateurs étudiés, la méthode utilisée ne permet pas d'identifier d'effet significatif du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires⁹.

Le constat d'une absence d'effet identifiable peut néanmoins souffrir de quatre principales limites :

- ◆ la similarité entre groupe contrôle et groupe bénéficiaires demeure imparfaite en raison d'une limite dans le champ des variables étudiées pour établir le score de propension ;
- ◆ le champ des indicateurs étudiés est limité et l'effet peut être observé sur d'autres facteurs ;
- ◆ l'hypothèse de tendances parallèles après appariement n'est pas crédible pour tous les indicateurs étudiés ;
- ◆ l'attrition progressive des entreprises étudiées après l'année de leur traitement limite la significativité des tendances à partir de t+2.

Enfin, la présence d'entreprises bénéficiaires ayant bénéficié du RAFIP plusieurs années consécutives pourrait avoir entraîné une surestimation des résultats des entreprises bénéficiaires.

4.1. Les résultats détaillés par indicateur financier

Les graphiques 8 à 11 montrent l'évolution moyenne, pour un ensemble d'indicateur de santé économique des entreprises, du groupe traitement et du groupe témoin des années t-2 à t +4, t étant l'année d'octroi d'une aide dans le cadre du RAFIP.

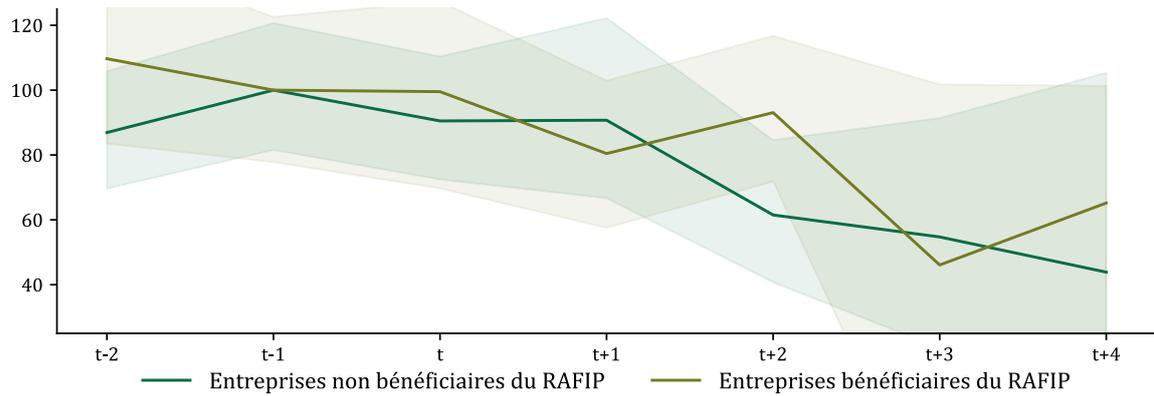
Les données ont été transformées en base 100 en année t-1. Ainsi, le graphique permet d'observer pour les années t-2 à t+4 le niveau moyen d'un indicateur pour le groupe traitement ou témoin par rapport au niveau de l'année t-1. Pour chaque point, l'intervalle de confiance à 95 % évalué par *bootstrap* est représenté. Il indique alors qu'à un niveau de confiance de 95 %, le niveau moyen d'un indicateur pour un groupe donné est compris dans cet intervalle.

⁸ L'intervalle de confiance par *bootstrap* est une méthode statistique d'estimation d'intervalle de confiance à partir d'un échantillon de données. Cette méthode repose sur la création de multiples échantillons *bootstrap*, obtenus par rééchantillonnage (tirage avec remise) à partir de l'échantillon d'origine. En construisant une distribution à partir de ces échantillons *bootstrap*, il est possible d'estimer un intervalle de confiance qui fournit une estimation de la plage de valeurs dans laquelle la statistique d'intérêt est susceptible de se trouver.

⁹ Il est à noter qu'un effet positif significatif au seuil de 1 % a été mesuré sur l'investissement brut en année de traitement selon la statistique de Student. Cependant, cette méthode de test semble plus fragile que celle par *bootstrap*, étant donné l'impossibilité de valider l'hypothèse de distribution normale et de variance égale entre bénéficiaires et non-bénéficiaires appariés.

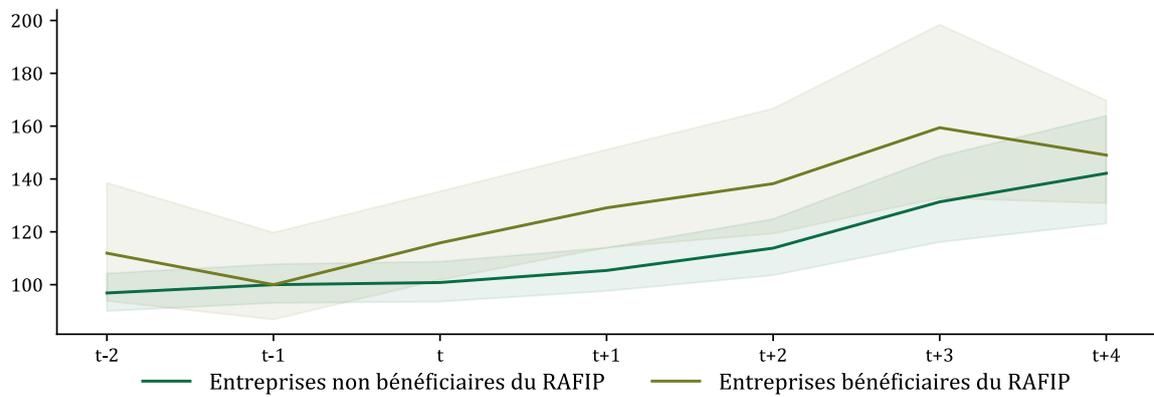
Annexe II

Graphique 8 : Résultat courant avant impôts en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



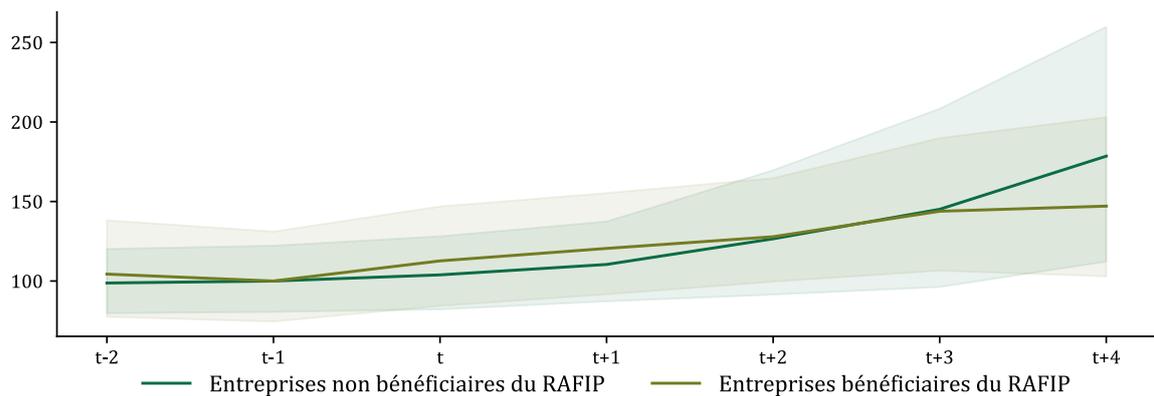
Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Graphique 9 : Emploi en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

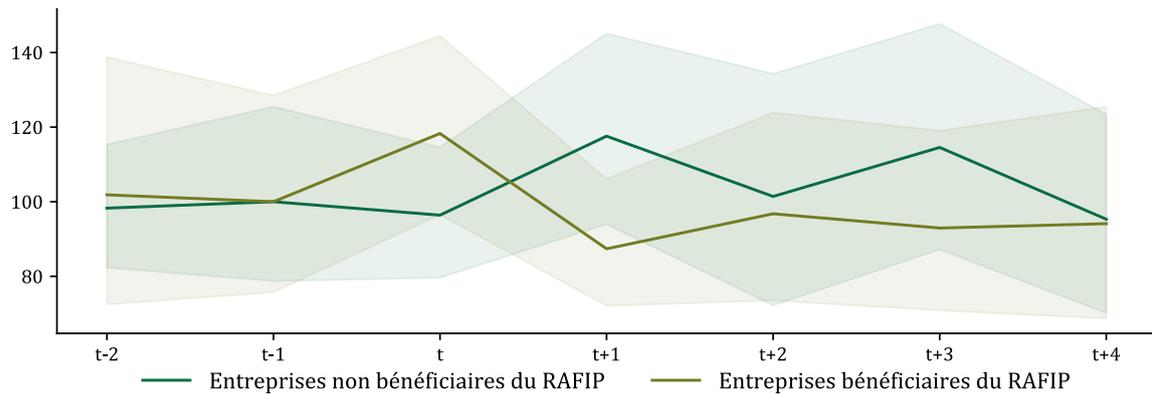
Graphique 10 : Marge commerciale en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

Annexe II

Graphique 11 : Investissement brut en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

4.2. D'autres spécifications ont été testées afin de vérifier la robustesse des résultats obtenus sur l'emploi

La méthode retenue dont les résultats sont présentés *supra* mène à l'appariement d'entreprises ayant des niveaux d'emploi sensiblement différents. Cela s'explique par la relativement faible importance de la variable emploi en année t-1 dans la mesure du score de propension. Deux entreprises peuvent ainsi avoir des scores de propension proches tout en ayant des niveaux d'emploi différents.

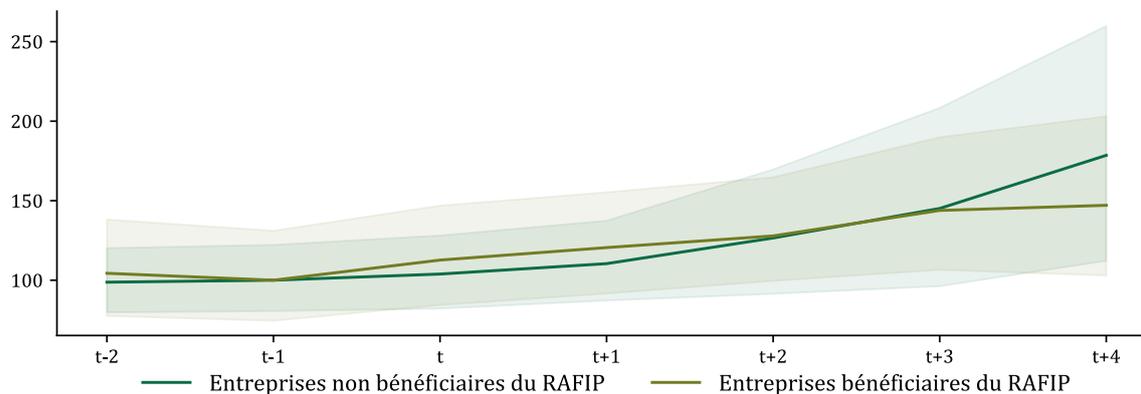
Il a donc été décidé d'évaluer l'effet sur l'emploi du RAFIP à travers d'autres méthodes d'appariement contraignant le choix d'une entreprise contrôle au regard de son niveau d'emploi. Les entreprises bénéficiaires ont notamment été appariées à des entreprises non-bénéficiaires d'un même type de groupe (cf. tableau 3), sans que cela ne permette de dégager d'effet significatif du RAFIP sur l'emploi.

En outre, si les entreprises bénéficiaires et non-bénéficiaires ont été sélectionnées à condition d'apparaître dans la base FARE en année t-1, t et t+1, l'entreprise bénéficiaire et/ou ses entreprises contrôles peuvent apparaître et disparaître dans la base de données à des années différentes (création de l'entreprise, fermeture de l'entreprise, fusion avec une autre entreprise etc.). Afin de s'assurer que cette attrition ne joue pas fortement sur les résultats, il a également été testé d'évaluer la mesure en supposant que le niveau d'emploi des entreprises sortant de la base FARE était nul. Cette approche alternative ne modifie pas les résultats d'une absence d'effet significatif du RAFIP sur l'emploi.

Enfin, l'effet du RAFIP sur l'emploi a été évalué sur un sous-groupe de bénéficiaires, celles ayant reçu une aide d'un montant total supérieur à la moyenne des aides totales perçues par les entreprises bénéficiaires sur la période 2009-2022. Aucun effet significatif n'a été constaté (cf. graphique 12).

Annexe II

Graphique 12 : Emploi en base 100 par rapport à l'année précédant l'octroi d'une aide fiscale pour le groupe traitement ayant bénéficié d'une aide d'un montant supérieur au montant moyen et le groupe contrôle associé



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données.

4.3. L'évaluation a également été effectuée sur des sous-groupes de bénéficiaires (par DOM-COM, par avantage fiscal, par secteur d'activité et par montant d'aide perçue) et n'a pas montré d'effet significatif

Les analyses détaillées en partie 4.1 ont été reproduites en segmentant par :

- ♦ territoire ;
- ♦ avantage fiscal lié à l'aide perçue ;
- ♦ secteur d'activité ;
- ♦ montant d'aide perçue (supérieur ou non à la moyenne des aides totales perçues par entreprise bénéficiaire)

Ces analyses n'ont pas mis en évidence d'effet significatif du RAFIP sur les entreprises concernées. Par ailleurs cette approche se révèle limitée par les faibles effectifs sur certains segments - notamment pour les plus petits secteurs ou les territoires d'outre-mer peu présents dans la base FARE - dans les deux groupes traitement et témoin.

4.4. Le choix de la méthode retenue et les différences méthodologiques avec l'étude précédente

La méthodologie retenue dans le cadre de cette étude s'appuie sur la littérature¹⁰¹¹ scientifique et diffère à plusieurs égards de la précédente étude. La plus grande disponibilité des données a permis de mener l'analyse sur un échantillon plus important d'entreprises et sur une période plus longue. Par ailleurs, l'effet du RAFIP sur les entreprises bénéficiaires a été évalué sur de plus nombreux indicateurs.

La principale différence méthodologique tient à la définition de l'ensemble d'entreprises pouvant servir de groupe contrefactuel. La précédente étude a fait le choix d'apparier les entreprises bénéficiaires avec des entreprises non-bénéficiaires de secteurs non-éligibles au RAFIP. Ce choix n'a pas été effectué dans le cadre de la présente évaluation. En effet, un tel choix mène à comparer des entreprises de secteurs très différents soumis à des chocs économiques distincts et dont les indicateurs financiers diffèrent largement des secteurs des bénéficiaires en moyenne. C'est ainsi ce qu'illustre le graphique 13: les tests de similarité réalisés sur l'ensemble des secteurs pris deux à deux conduisent à rejeter l'hypothèse d'égalité des distributions des chiffres d'affaires (le même constat pouvant être observé pour d'autres indicateurs économiques). Dans la présente étude, il a donc été choisi d'apparier chaque entreprise bénéficiaire avec une entreprise du même secteur. Si ce choix permet de s'assurer que les entreprises soient soumises aux mêmes chocs sectoriels, il expose néanmoins à un risque de biais de sélection. Il a été considéré que ce risque était limité au regard des observations qualitatives recueillies par la mission sur le choix de recourir ou non au RAFIP.

Il est à noter qu'une méthodologie identique à la précédente évaluation a été également appliquée sur les données disponibles aujourd'hui (cf. tableau 5). Les résultats n'ont pas mis en exergue d'effet significatif sur le chiffre d'affaires ou l'emploi, ni sur les autres indicateurs précédents.

Tableau 5 : Résultats détaillés des différences de différences pour les variables résultat courant avant impôts et emploi

Indicateur	Année de traitement	Année de traitement +1	Année de traitement +2	Précédente étude : résultat en année de traitement +3
Résultat courant avant impôts	+1952,0 € (0,010)	-13680,0€ (0,585)	-3560,2 € (0,871)	+142335,0 € (1,250)
Emploi	+0,92 ETP (0,937)	+ 1,53 ETP (1,475)	+1,95 ETP (1,55)	+3,5 ETP (2,62)**

Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données. *Note* : *** indique une significativité selon le test de Student (dont la statistique associée est donnée entre parenthèses dans le tableau) au seuil de 1 %, ** au seuil de 5 %, et * au seuil de 10 %.

Enfin, différentes hypothèses et méthodes ont été testées et ont permis d'aboutir à la méthodologie finale détaillée ci-dessus :

- ◆ Le score de propension a été évalué sur des indicateurs en année t et t-1, en années t-1 et t-2, en a ou uniquement en t-1 ;

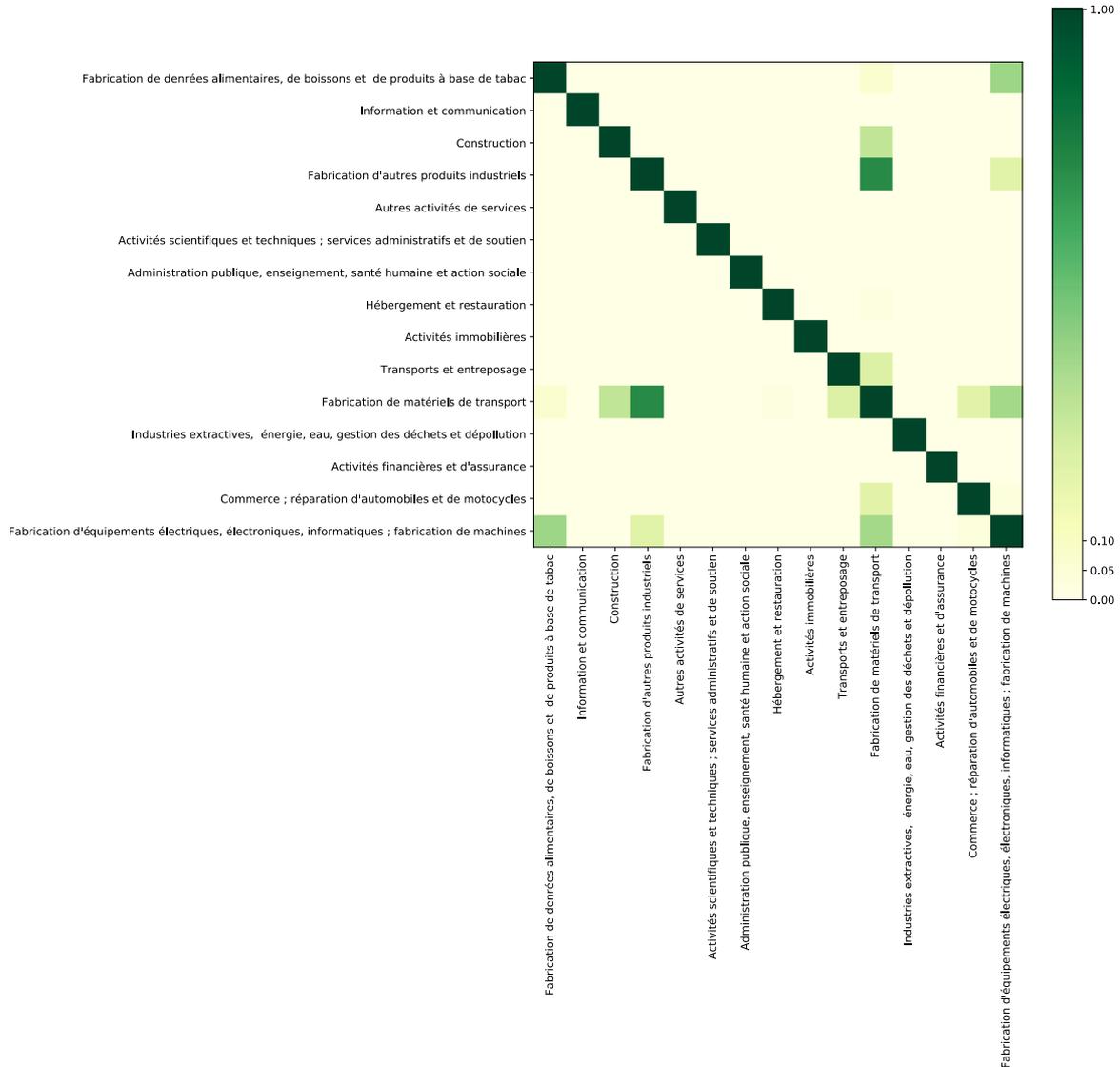
¹⁰ « Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects », A. Abadie, G. W Imbens ; *Econometrica*, 2006

¹¹ « Estimation avec le score de propension sous R », Simon Quantin, Document de travail, Insee, janvier 2018

Annexe II

- ◆ les différentes méthodes évaluées (cf. tableau 6) ont varié selon le ratio entre nombre d'entreprises bénéficiaires et nombre d'entreprises contrôles appariées, les contraintes sur le choix des entreprises contrôles (secteur, type de groupe, nombre d'ETP), et le champ des entreprises bénéficiaires étudiées (toutes les entreprises bénéficiaires ou seulement les entreprises n'ayant bénéficié que d'une seule aide au cours de la période).

Graphique 13 : Matrice de confusion – p-valeur des tests de similarité sur le chiffre d'affaires



Source : DGFIP déclarations 2083, Insee FARE 2013-2020 ; calcul : pôle science des données. Note : une p-valeur supérieure à 0,10 indique que l'hypothèse d'égalité des distributions ne peut pas être rejetée au seuil de 10 %. Le test de Kolmogorov-Smirnov est un test d'hypothèse non-paramétrique qui permet de comparer deux distributions. Hormis les tests effectués sur les secteurs identiques qui donnent, comme attendu, une p-valeur de 1, certaines p-valeurs demeurent élevées et l'hypothèse de distributions identiques ne peut alors pas être rejetée. Il s'agit majoritairement de paires de secteurs à très faibles effectifs.

Tableau 6 : Liste et caractéristiques des différentes méthodes employées

Méthode	Ratio bénéficiaire/contrôle	Restriction du champ d'entreprises étudiées	Contraintes sur le choix de l'entreprise contrôle	Qualité/Résultats
Méthode n°1 (retenue)	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats détaillés en partie 4.1
Méthode n°2	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ type de groupe identique ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats non significatifs
Méthode n°3	1 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats identiques à la méthode n°1
Méthode n°4	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ présence du contrôle dans la base de données pour au moins durant les mêmes années que le bénéficiaires ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats non significatifs en raison d'un mauvais appariement
Méthode n°5	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ nombre d'emploi l'année du traitement identique à ± 5 % de celui du bénéficiaire ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats non significatifs
Méthode n°6	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles au moins en année n-1, n et n°1 Entreprise bénéficiaire du RAFIP une seule fois sur la période	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur identique ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats non significatifs en raison d'un appariement de mauvaise qualité
Méthode n°7	2 : 1	Présence de l'entreprise bénéficiaire et des contrôles sur l'ensemble de la période	<ul style="list-style-type: none"> ◆ secteur non éligible ; ◆ année d'observation identique. 	Résultats non significatifs et effectifs étudiés insuffisamment nombreux.

Source : pôle science des données.

Annexe II

Les différences entre la méthodologie utilisée dans l'étude précédente et celle menée par l'IGF sont synthétisées dans le tableau 7.

Tableau 7 : Comparaison des différences méthodologies entre l'étude précédente et cette étude.

Des différences méthodologiques à plusieurs étapes	Les caractéristiques de l'étude précédente	Les caractéristiques de la présente étude
Effectif d'entreprises étudiées	116 entreprises	2181 entreprises
Période étudiée	2014-2017	2013-2020
Méthode générale	Double différence après appariement par score de propension	Double différence après appariement par score de propension
Appariement par score de propension	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Plus proche voisin ◆ Radius ◆ Par noyau ◆ Par stratification 	Plus proche voisin
Champ de l'appariement	L'appariement a été effectué entre entreprises bénéficiaires et entreprises de secteurs non éligibles au RAFIP.	L'appariement a été effectué entre entreprises bénéficiaires et entreprises non-bénéficiaires de secteur identique.
Variables et méthode utilisée pour mesurer le score de propension	<p>Le score de propension a été mesuré à partir d'une régression de type <i>probit</i> sur 5 variables :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ chiffre d'affaires ; ◆ nombre de salariés ; ◆ investissement corporel ; ◆ endettement ; ◆ rotation du BFR. 	<p>Le score de propension a été mesuré à partir d'une régression de type <i>logit</i> sur les 18 variables détaillées dans l'encadré 2.</p> <p>Une mesure du score de propension à l'aide de variables strictement identiques à celles utilisées pour la précédente étude a effectuée mais la faible puissance statistique du modèle n'a pas permis d'identifier un groupe témoin crédible.</p>
Les résultats obtenus	Résultats non significatifs sur le résultat net moyen, et résultats positifs sur l'emploi significatifs au seuil de 5 % selon l'appariement par score de propension, significatifs au seuil de 10 % selon les autres méthodes d'appariement.	Il n'a pas été possible d'établir un résultat significatif sur les indicateurs détaillés en partie 4. En particulier, aucun effet significatif n'a été mesuré sur le résultat courant avant impôts et sur l'emploi.

Source : pôle science des données ; rapport McKinsey « évaluation de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer » ; note méthodologique de la Toulouse School of Economics

ANNEXE III

Encadrement et contrôle du régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer

SOMMAIRE

1. LE RÉGIME D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT EN OUTRE-MER A CONDUIT AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE L'INTERMÉDIATION FISCALE	1
1.1. Le marché de l'intermédiation implique de nombreux acteurs soumis à d'inégaux niveaux de réglementation.....	1
1.1.1. <i>Les intermédiaires participant aux opérations du RAFIP ne sont pas tous soumis à un même régime de contrôle</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le marché de l'intermédiation est un marché concentré sur le segment du plein-droit et plus morcelé s'agissant de l'agrémentaire.....</i>	<i>6</i>
1.2. Les intermédiaires, dont l'action concourt à la préparation des projets d'investissement, captent une part significative de l'avantage fiscal.....	8
1.2.1. <i>Le champ d'intervention et le rôle des intermédiaires varient selon la nature de l'aide fiscale.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Le modèle économique des intermédiaires s'appuie sur les commissions prélevées sur l'avantage fiscal.....</i>	<i>9</i>
2. MALGRÉ LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE LA LÉGISLATION, LA TRANSITION VERS LE CRÉDIT D'IMPÔT DE MÊME QUE L'ENCADREMENT DES DISPOSITIFS FISCAUX DU RAFIP DEMEURENT INABOUTIS	13
2.1. Les évolutions récentes du droit invitent à achever la transition vers le crédit d'impôt dans les DROM.....	13
2.1.1. <i>Le crédit d'impôt, supposé favoriser le ciblage des exploitants dans les DROM apparaît pénalisé par les contraintes de trésorerie qu'il fait peser sur les entreprises.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>La prolongation du dispositif prévu à l'article 217 undecies du CGI est à questionner.....</i>	<i>17</i>
2.2. La procédure d'agrément, pensée comme le principal outil d'encadrement du RAFIP, souffre de malfaçons qui conduisent à son contournement.....	18
2.2.1. <i>Les investissements les plus importants et les plus sensibles sont soumis à l'obtention d'un agrément.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Les dossiers d'agrément doivent respecter quatre critères d'éligibilité définis par le CGI, lesquels gagneraient à être précisés.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>La procédure de traitement des agréments n'offre pas les garanties d'un encadrement efficace du RAFIP.....</i>	<i>23</i>
2.2.4. <i>La procédure de plein-droit, qui permet une défiscalisation « de masse », est trop peu encadrée pour prévenir les mésusages du RAFIP.....</i>	<i>25</i>
3. LE CONTRÔLE DU RAFIP, ÉCLATÉ ENTRE PLUSIEURS ENTITÉS ET SANS PROGRAMMATION GLOBALE, APPARAÎT INSUFFISANT AU REGARD DES ENJEUX FINANCIERS.....	32
3.1.1. <i>L'Autorité des marchés financiers exerce un contrôle restreint aux obligations financières sur un nombre limité d'intermédiaires.....</i>	<i>32</i>
3.1.2. <i>Le contrôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes se borne à vérifier le caractère loyal de l'information commerciale.....</i>	<i>36</i>

3.1.3. *Le contrôle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) apparaît limité voire quasi-inexistant s'agissant du plein-droit en raison de la complexité du dispositif et du manque d'outil s'agissant des monteurs 37*

PIECE-JOINTE : PRINCIPAUX SCHEMAS DE FRAUDE ET DE CONTOURNEMENT IDENTIFIES PAR LA MISSION

1. Le régime d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer a conduit au développement du secteur de l'intermédiation fiscale

1.1. Le marché de l'intermédiation implique de nombreux acteurs soumis à d'inégaux niveaux de réglementation

1.1.1. Les intermédiaires participant aux opérations du RAFIP ne sont pas tous soumis à un même régime de contrôle

1.1.1.1. Les principaux acteurs du secteur sont à la fois des monteurs et des distributeurs, statuts qui impliquent le respect d'obligations déclaratives

La mise en œuvre du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer (RAFIP) repose en grande partie sur des intermédiaires fiscaux pour au moins trois principales raisons :

- ◆ les réductions d'impôts requièrent dans la quasi-totalité des cas la création d'une structure transparente qui portera l'investissement afin de louer l'outil productif à l'entreprise exploitante ;
- ◆ le principal risque financier pour l'investisseur est le redressement fiscal, lequel emporte une restitution partielle ou totale de l'avantage fiscal offert, nécessitant de fortes garanties et une bonne connaissance de l'entreprise exploitante ;
- ◆ les dossiers de défiscalisation, qu'il s'agisse du plein droit ou d'agrémentaire sont complexes en ce qu'ils demandent de réunir l'ensemble des pièces justificatives correspondant aux conditions d'éligibilité posées par le CGI. Ainsi, les intermédiaires sont chargés du lien direct avec les exploitants et clients finaux au profit de filières parfois faiblement structurées.

Plusieurs formes d'intermédiaires coexistent dans le marché de commercialisation des produits issus du RAFIP.

La première catégorie d'intermédiaires est constituée des monteurs-distributeurs, enregistrés comme conseillers en investissement financiers (CIF).

Les principaux intermédiaires sont à la fois des monteurs, en ce qu'ils participent à l'arrangement fiscal (création de la SNC, prospection de l'exploitant) et à la distribution (vente du produit fiscal, collecte des fonds).

Ces intermédiaires peuvent être :

- ◆ des grands groupes bancaires et filiales spécialisées dans le crédit-bail (Société Générale, BNP Paribas, Ingepar) ;
- ◆ des caisses d'épargne ou de prévoyance (CEDIF) ;
- ◆ des sociétés par action simplifiées, sociétés à responsabilité limitée tels que des cabinets de défiscalisation ou de gestion de patrimoine : (InterInvest, Ecofip, CF Profina, Optimom, Financière Magenta, etc.).

En leur qualité de monteur, ils sont soumis à des obligations déclaratives auprès du représentant de l'État du département ou de la collectivité dans lequel ils exercent.

En effet, l'article 242 *septies* du code général des impôts prévoit 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, 244 *quater* X ou 244 *quater* Y ne peut être exercée que par les entreprises inscrites sur un registre public tenu par le représentant de l'État dans les départements et collectivités désignés par arrêté

Annexe III

conjoint des ministres chargés du budget et de l'outre-mer. Comme explicité *infra*, cette obligation d'inscription est appréciée de manière restrictive, les professions réglementées agissant comme intermédiaires n'étant pas concernées par cette disposition du CGI. En effet, les intermédiaires n'exerçant pas l'activité de monteur à titre principal, ne procédant pas eux-mêmes à la collecte des fonds des contribuables ou ne participant pas directement à la création des sociétés de portage ne sont pas soumis aux obligations de l'article 242 *septies*.

Cette disposition du CGI, introduite par la loi de finances pour 2011, pose certaines conditions à l'intermédiation fiscale s'agissant du RAFIP :

- ◆ justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés ;
- ◆ être à jour de leurs obligations fiscales et sociales ;
- ◆ contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle couvrant tous les risques afférents au montage des opérations réalisées pour le bénéfice des avantages fiscaux mentionnés au premier alinéa du présent article ;
- ◆ présenter, pour chacun des dirigeants et associés, un bulletin n° 3 du casier judiciaire vierge de toute condamnation ;
- ◆ justifier d'une certification annuelle de leurs comptes par un commissaire aux comptes ;
- ◆ avoir signé une charte de déontologie et respecter ses dispositions (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Présentation de la Charte de déontologie des monteurs

L'article 242 *septies* du code général des impôts (CGI) subordonne l'exercice, par une entreprise, de 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* et 217 *duodecies* du même code à la signature d'une charte de déontologie.

Celle-ci est annexée au décret du 10 février 2015 et précise dans son préambule qu'elle se veut être « *un code de bonne conduite, [précisant] les obligations déontologiques que toute entreprise exerçant cette activité doit respecter, en complément des dispositions légales et réglementaires qui lui sont applicables.* ».

La Charte énonce :

- ◆ les principes généraux s'appliquant au monteur, lequel « *exerce ses fonctions avec probité et intégrité, conformément à la loi et dans le respect des intérêts respectifs de l'exploitant et des investisseurs fiscaux* » ;
- ◆ les règles relatives aux relations avec les investisseurs fiscaux, en termes de transparence et de pratiques commerciales ;
- ◆ les règles relatives aux relations avec les exploitants, notamment en termes de vérifications minimales et de conseil ;
- ◆ enfin, les règles relatives aux relations avec l'administration, en termes de transparence, de communication des pièces et de loyauté.

Source : Annexe au décret n° 2015-149 du 10 février 2015 relatif aux obligations déclaratives et à la mise en concurrence des intermédiaires en défiscalisation outre-mer.

En leur qualité de distributeur, les intermédiaires doivent relever du régime des conseillers en investissements financiers pour commercialiser leurs produits et sont ainsi soumis au contrôle de l'Autorité des marchés financiers.

L'AMF précise que les CIF doivent pouvoir justifier d'un diplôme, d'une formation professionnelle ou d'une expérience professionnelle adaptée dans les conditions prévues par l'article 325-1 de son règlement général et de son instruction DOC-2013-07.

D'autre part, depuis le 1er janvier 2020, un examen proposé par un organisme certifié par l'AMF est requis afin de s'assurer que les CIF disposent du niveau de connaissances minimales fixées à l'article 325-26 du règlement général de l'AMF. Les CIF doivent enfin s'acquitter de certaines obligations :

- ◆ souscrire une assurance ;

Annexe III

- ◆ adhérer à une association professionnelle agréée par l'AMF ;
- ◆ être immatriculé auprès de l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS) ;
- ◆ ne pas recevoir de fonds sans rapport avec l'exercice des fonctions de CIF, ni d'instruments financiers ;
- ◆ ne pas recevoir des clients des fonds autres que ceux destinés à la rémunération de l'activité de conseil en investissements financiers ni d'instruments financiers ;
- ◆ s'acquitter d'une contribution annuelle auprès de l'AMF.

1.1.1.2. Toutefois, certains intermédiaires échappent à une partie du régime de contrôle

Si la possibilité d'arranger et de distribuer des produits commerciaux issus du RAFIP est conditionnée aux obligations décrites *supra*, certains intermédiaires n'y sont pas soumis.

D'une part, certains monteurs ne sont pas distributeurs et, s'ils doivent s'inscrire sur le registre préfectoral, ne sont pas pour autant soumis au contrôle de l'AMF, étant dépourvus de la qualité de CIF. Ils sont donc tenus de recourir aux services d'un CIF pour commercialiser les produits financiers.

D'autre part, certaines professions réglementées et indépendants peuvent participer au montage d'un projet sans pour autant relever de la catégorie des « monteurs en défiscalisation » emportant les obligations déclaratives visées à l'article 242 *septies* du CGI (cf. encadré 2). Ainsi en est-il des avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, notaires et conseillers en gestion de patrimoine. Si l'extraction des données de la déclaration 2083 ne permet pas de recenser le nombre d'opérations relevant du RAFIP intermédiées par des professions libérales et autres indépendants, les entretiens conduits par la mission laissent penser qu'une part significative des projets bénéficiant du RAFIP sont intermédiés par l'une des professions réglementées précitées. Ces intermédiaires agissent pour le compte d'un tiers, en qualité de commissionnaires ou d'apporteurs d'affaire sans qu'ils ne soient considérés comme monteurs.

Cette activité, échappant au cadre imposé aux autres intermédiaires, emporte plusieurs difficultés :

- ◆ en premier lieu, le rôle d'apporteur d'affaire ne répond pas à une définition juridique précise permettant d'en encadrer la pratique. La Charte de déontologie des monteurs, annexée au décret du 15 février 2015 proscrit le versement par le monteur de rémunérations pour obtenir un projet, « *à l'exclusion des commissions versées aux apporteurs d'affaires dûment déclarés* ». Il apparaît pourtant que cette notion « *d'apporteur d'affaires dûment déclaré* » ne se réfère à aucun texte et ne revêt donc aucun caractère contraignant ;
- ◆ en deuxième lieu, la nature même de ces professions réglementées, par la variété des services qu'elles sont susceptibles d'offrir au client sur une même opération (conseils juridiques, obtention d'aides et subventions, prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage) les conduisent à intervenir à différents stades d'une opération d'investissement. Si ces professions réglementées sont soumises à leurs propres obligations, en matière de déontologie et d'assurances professionnelles, elles n'en demeurent pas moins exposées à un risque de conflits d'intérêts dans le cadre du montage d'un projet d'investissement. Celui-ci est pourtant proscrit par la Charte, cette dernière prohibant la possibilité pour les intermédiaires de « *percevoir, directement ou indirectement, au titre d'un investissement ou d'un programme (...) de rémunérations autres que celles relatives à ses prestations de montage, de syndication et de gestion d'opérations d'investissement outre-mer* » ;

Annexe III

- ◆ en troisième lieu, compte tenu de la complexité des montages fiscaux requis par le RAFIP, l'implication d'intermédiaires non spécialisés est susceptible de créer un risque fiscal pour l'entreprise exploitante et pour l'investisseur, ce risque étant moindre lorsque le projet est monté par un expert de ces dispositions fiscales.

Encadré 2 : Le renforcement des obligations pesant sur les monteurs

Compte tenu de l'importance croissante des intermédiaires dans la commercialisation du RAFIP, le législateur a progressivement encadré leur activité, antérieurement exercée sans cadre juridique précis. **La loi de finances pour 2011** a ainsi fixé à l'article 242 *septies* du CGI certaines obligations, soumettant notamment les entreprises exerçant « *l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux prévus par les articles 199 undecies A, B et C, 217 undecies et duodecies, mais qui ne sont pas des conseillers en investissements financiers* » à des conditions d'éthique professionnelle, énumérées à l'article L.541-8-1 du Code monétaire et financier.

Faute de pouvoir inscrire ces monteurs sur le registre de l'Orias, **la loi de finances pour 2012** a complété l'article 242 *septies* d'une mention prévoyant que les monteurs doivent être inscrits sur « *un registre tenu par le représentant de l'État dans le département ou la collectivité dans ces entreprises ont leur siège social* ».

Les conditions de cette inscription ont ensuite été resserrées par l'article 131 de la loi de finances pour 2019, laquelle a instauré une date limite des autorisations fixée à trois ans.

Le décret du 10 février 2015 relatif aux obligations déclaratives et à la mise en concurrence des intermédiaires en défiscalisation outre-mer a ensuite créé les articles 171BK et 171 BL annexe 2 du CGI relatifs respectivement à la déclaration des investissements réalisés outre-mer et à la mise en concurrence des intermédiaires en défiscalisation. Ce décret comprend en annexe la charte de déontologie décrite *supra* (cf. encadré 1).

Source : Mission.

1.1.1.3. D'autre part, l'encadrement des monteurs apparaît insuffisant

En premier lieu, le régime juridique des monteurs apparaît moins contraignant que celui des CIF. L'intention du régulateur lors des différentes étapes de l'encadrement de l'activité des monteurs était de répliquer le régime juridique applicable aux conseillers en intermédiation financière. L'ORIAS ayant, dès 2011, fait savoir que le cadre juridique ne lui permettait pas de tenir un tel registre¹ dès lors qu'il ne s'agissait pas intégralement de conseillers en investissements financiers, le législateur a prévu que le registre serait tenu par la préfecture ou le haut-commissariat du territoire dans lequel se situe le siège social du monteur. Ainsi, plusieurs définitions de l'intermédiaire en défiscalisation coexistent, soumettant ces derniers à des régimes juridiques différents. Une unique définition du monteur en défiscalisation, englobant tant les monteurs inscrits au registre, que les professions réglementées agissant comme tels dans le cadre d'un montage, apparaît souhaitable.

En deuxième lieu, l'article 242 *septies* du CGI mérite d'être clarifié. Cet article impose de « *justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés* ». La mention des « associés », en ce qu'elle englobe potentiellement des actionnaires minoritaires de ces sociétés sur lesquels ne pourraient peser des obligations en matière d'aptitude professionnelle, apparaît imprécise et doit être remplacée par le terme plus précis de « dirigeant » ou « gérant salarié »².

¹ Une nouvelle profession réglementée : le monteur en défiscalisation outre-mer, Revue de droit fiscal n° 19-20, 7 Mai 2015, 302.

² Comme mentionné par la Revue de droit fiscal, cette mention des « dirigeants et gérants » est privilégiée pour les intermédiaires en financement participatif, à l'article R548-3 du code monétaire et financier.

En troisième lieu, les interdictions posées par la Charte pourraient être explicitées. S'agissant de la Charte de déontologie annexée au décret du 10 février 2015, celle-ci précise que le monteur s'abstient de « *verser de rémunérations ou avantages quelconques à toute personne liée au projet dans le but d'obtenir un mandat pour réaliser le montage d'une opération, à l'exclusion des commissions versées aux apporteurs d'affaires dûment déclarés.* » Cette disposition vise à prévenir les partenariats entre des fournisseurs et des monteurs, lesquels feraient obstacles à une juste mise en concurrence au bénéfice de l'exploitant. Toutefois, il apparaît que des tels partenariats ont été constatés par la mission (cf. figure 1), un monteur proposant par exemple des « *une offre en défiscalisation sur la mini-pelle (...) en partenariat avec le fournisseur TTPGM* ». Cette limite posée aux partenariats entre fournisseurs et monteurs doit être clarifiée dans la Charte et portée à la connaissance des intermédiaires.

Figure 1 : Publicité pour un partenariat entre un monteur en défiscalisation et un fournisseur



Source : Site internet du monteur en défiscalisation JP Océan consulté par la mission le 13 juillet 2023.

En quatrième lieu et surtout, la mission constate que l'inscription sur le registre des monteurs ne fait pas l'objet d'un réel contrôle préalable de la part des services de l'État. Ainsi l'inscription d'un monteur en défiscalisation sur le registre est-elle possible y compris lorsque ce dernier a fait l'objet de condamnations pour fraude fiscale. De même, « *l'inscription sur le registre est valable pour une durée de trois ans. Le renouvellement de l'inscription est subordonné au respect des conditions prévues aux 1° à 6°* ». Toutefois, la mission constate qu'aucun contrôle du respect des obligations posées par la charte n'est réalisé par les services de l'État lors de l'inscription et du renouvellement de celle-ci. Une appréciation sur « *les projets présentés aux investisseurs fiscaux* » par le monteur, notamment au regard de leur contribution « *au développement économique du département ou de la collectivité d'outre-mer où ils sont situés* », obligation posée par la Charte, pourrait être réalisée à chaque renouvellement. Cette vérification suppose la désignation d'un service de l'État ou d'une autorité de régulation (AMF ou ACPR) en charge de vérifier le respect de la Charte et, le cas échéant, de prononcer des sanctions. La pleine application de cette Charte supposera enfin de lui conférer une valeur contractuelle en mentionnant le tiers à l'égard duquel les engagements du monteur sont formulés ou en inscrivant l'ensemble de ces obligations dans un texte de portée réglementaire.

1.1.2. Le marché de l'intermédiation est un marché concentré sur le segment du plein-droit et plus morcelé s'agissant de l'agrémentaire

1.1.2.1. Le marché du plein-droit est dominé par trois monteurs en défiscalisation

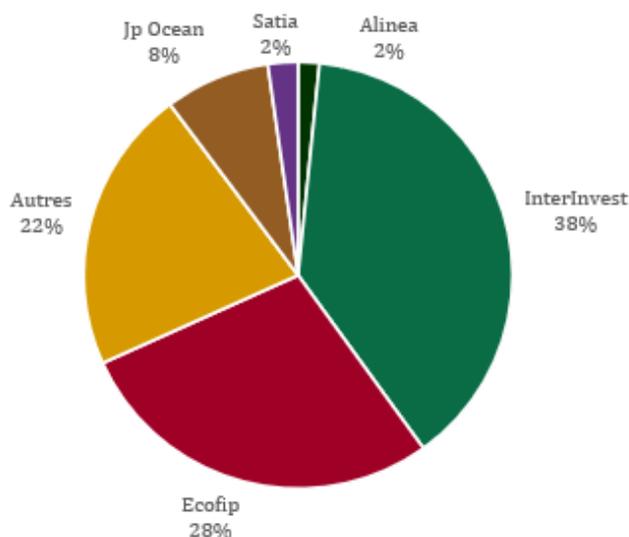
Le marché du plein droit est un marché très concentré, dominé par trois acteurs principaux qui ne sont que peu présents sur le secteur de l'agrément :

- ◆ la société InterInvest, conseiller en investissement financier, créée en 1991 et spécialisée dans la commercialisation des produits RAFIP. Cette société, qui compte 175 collaborateurs, a développé d'autres activités *via* des solutions de capital investissement depuis 2015 puis dans les solutions immobilières en outre-mer depuis 2018. Le siège d'InterInvest est situé à Paris et dispose de neuf antennes régionales dans les territoires ultramarins. InterInvest revendique 4 milliards € d'actifs financés en Girardin industriel et en logement social correspondant à 61 000 projets d'investissement et 24 700 entreprises ;
- ◆ la société Ecofip est également conseiller en investissement financier. Son siège social est situé en Martinique et elle dispose de cinq autres agences dans les outre-mer. Ecofip revendique 1,7 milliard € d'investissements réalisés depuis 2012 et 3500 projets réalisés sur la seule année 2022 ;
- ◆ la société CF Profina fondée en 1994, conseiller en investissements financiers, détenue par le groupe ClubFunding, dont l'un des actionnaires minoritaires est Bpifrance. CF Profina revendique 1 milliard € de matériel financé grâce au Girardin industriel sur les 10 dernières années, 5 000 clients investisseurs et la gestion de 2 000 SNC.

La base 2083 ne renseignant pas l'identité des monteurs associés à chaque opération, la mission a tenté d'identifier les parts de marchés des différents intermédiaires en partant des adresses et des noms des SNC pour les rapporter à un monteur. En résultent les données présentées dans le graphique 1, lequel fait apparaître une domination du marché par InterInvest (38 % de la somme totale de la dépense fiscale) et par Ecofip (28 %) de la dépense fiscale qui à eux deux totalisent les deux tiers du total de la dépense fiscale associée aux schémas intermédiés de plein-droit. Compte-tenu de la méthode de reconstitution des parts employée par la mission, ces données sont à interpréter avec précaution.

Annexe III

Graphique 1 : Estimation des parts de marché des intermédiaires sur le segment de la défiscalisation indirecte de plein-droit (en % de la dépense fiscale en 2022)



Source : Extraction de la base 2083 pour les opérations de 2022 sur le fondement de l'article 199 undecies B du CGI, reconstitution des intermédiaires en fonction des adresses et des noms sociétés de portage renseignées dans le formulaire.

1.1.2.2. Le marché de l'agrémentaire

Afin d'analyser le marché de l'agrémentaire, la mission s'est appuyée sur les dossiers de la base Agrume³ en retenant les dossiers :

- ◆ considérés comme traités ;
- ◆ en regroupant les intermédiaires responsables de moins de 20 opérations dans la catégorie « autre » tandis que les opérations pour lesquelles aucun intermédiaire n'est recensé sont retracées dans la catégorie « non renseignés ».

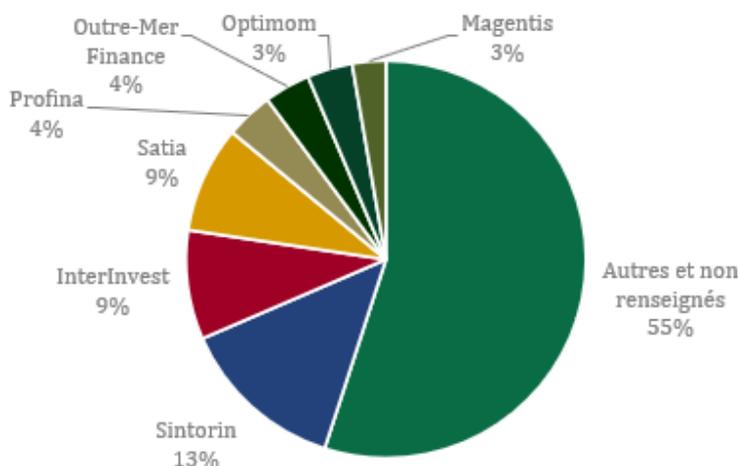
La mission formule plusieurs constats s'agissant du marché des intermédiaires intervenant pour des dossiers soumis à agrément :

- ◆ le marché est plus morcelé que le marché des intermédiaires intervenant sur le secteur du plein droit, la société Sintorin, la mieux représentée sur le segment de l'agrément ne détenant que 13 % des parts de marché (cf. graphique 2) ;
- ◆ les sociétés les plus représentées dans le secteur du plein-droit (InterInvest, Ecofip, et CF Profina), sont nettement moins présentes sur le secteur de l'agrément.

³ Arrêté du 6 octobre 2016 portant création d'un traitement automatisé dénommé « Agrume » dont l'objet est l'enregistrement, la gestion et le suivi des demandes d'agrément déposées au titre des dispositifs légaux d'aide fiscale à l'investissement outre-mer.

Annexe III

Graphique 2 : Répartition des parts de marché des intermédiaires pour les projets soumis à agréments (en % de la dépense fiscale totale des dossiers soumis à agrément en 2022)



Source : Extraction de la base Agrume pour les dossiers traités en 2022.

1.2. Les intermédiaires, dont l'action concourt à la préparation des projets d'investissement, captent une part significative de l'avantage fiscal

1.2.1. Le champ d'intervention et le rôle des intermédiaires varient selon la nature de l'aide fiscale

S'agissant de la réduction d'impôt, l'intervention des intermédiaires est déterminante dans le cadre de schémas de défiscalisation indirecte telle que permise par l'article 199 *undecies* B.

Compte-tenu de la nécessaire collecte de fonds auprès de contribuables-investisseurs qui bénéficient de la défiscalisation, un schéma intermédié est prévu par ces dispositifs. D'autre part, les mesures prévues à l'article 199 *undecies* B du CGI étant désormais réservées à des entreprises réalisant moins de 10 M€ de chiffre d'affaires, la présence d'un spécialiste pour accompagner les plus petites entreprises est souvent requise. L'intermédiaire intervient ainsi :

- ◆ dans l'analyse de l'éligibilité des projets d'investissement ;
- ◆ au stade de la prospection des projets et de la collecte des fonds en tant que conseiller financier ;
- ◆ au stade du montage, de la gestion et de la gérance de la société de portage en tant que monteur. À ce titre, il se charge du respect des obligations légales (fiscales, sociales, comptables et statistiques qui s'imposent aux véhicules d'investissement pendant toute la durée du portage ou de conservation des droits sociaux par les investisseurs fiscaux) ;
- ◆ au cours de l'exploitation de l'investissement afin d'assurer la régularité de l'opération auprès de l'administration fiscale (l'intermédiaire peut par exemple être amené à chercher un nouvel exploitant en cas de défaillance du premier afin d'assurer la continuité de l'usage de l'outil productif durant le délai de cinq ans réglementaire) ;
- ◆ en amont et au cours de l'opération afin d'assurer l'investisseur contribuable contre les risques pesant sur la viabilité du projet et donc sur l'avantage fiscal.

S'agissant du crédit d'impôt, l'intervention des intermédiaires, bien que moins indispensable, demeure fréquente.

Annexe III

L'introduction d'un crédit d'impôt en 2015, prévu à l'article 244 *quater* W du CGI permet aux entreprises de bénéficier de l'avantage fiscal directement pour les investissements réalisés pour leur propre compte. Ainsi, l'intermédiation joue-t-elle un rôle moins déterminant dans le cadre de ces dispositifs de défiscalisation « directe » c'est-à-dire ciblés vers l'exploitant. Si ce dispositif ne requiert pas de société de portage de l'investissement, les intermédiaires proposent néanmoins une offre d'accompagnement des sociétés comprenant :

- ◆ l'étude de l'éligibilité du projet et la constitution d'un dossier auprès de l'administration fiscale ;
- ◆ le dépôt d'une demande d'agrément le cas échéant et les relations avec l'administration fiscale ;
- ◆ la structuration financière de l'opération d'investissement.

Le crédit d'impôt ne fait donc pas obstacle à ce que des intermédiaires se financent en accompagnant les entreprises sur le montage de leur projet d'investissement.

1.2.2. Le modèle économique des intermédiaires s'appuie sur les commissions prélevées sur l'avantage fiscal

Les intermédiaires en défiscalisation assurent d'une part la sélection des projets et la structuration de leur financement et d'autre part, la collecte des fonds et le montage des dossiers.

Les principaux monteurs en défiscalisation sont en principe structurés en plusieurs activités :

- ◆ **une première partie de l'activité consiste à identifier des projets d'investissements et à bâtir leur structuration financière.** Ces activités sont généralement exercées au sein des territoires ultramarins. Le pôle du monteur chargé de cette activité est composé de commerciaux, lesquels peuvent être placés auprès de fournisseurs d'équipements productifs pour identifier de potentiels investisseurs ;
- ◆ **une autre partie de l'activité consiste à traiter les dossiers de défiscalisation**, en s'assurant de leur éligibilité et de leur complétude qu'il s'agisse de demandes relevant du plein droit ou de l'agrément. Les équipes participent à la collecte des fonds auprès des contribuables investisseurs *via* des structures enregistrées comme conseillers en investissements financiers (CIF), soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et à la vérification de l'éligibilité et de la complétude des projets.
- ◆ **une dernière partie de l'activité des monteurs peut prendre la forme d'un bouquet de services complémentaires** : conseil en gestion de patrimoine, capital investissement, ingénierie financière, etc. En effet, l'article L. 541-1 du code monétaire et financier définit les conseillers en investissements financiers comme les personnes exerçant à titre de profession habituelle l'activité de conseil en investissement. Il précise néanmoins que : "*les conseillers en investissements financiers peuvent également (...) exercer d'autres activités de conseil en gestion de patrimoine.*" ;

Les intermédiaires financiers sont rémunérés sur une fraction de la réduction d'impôt ou du crédit d'impôt bénéficiant au contribuable.

Le CGI exclut explicitement les « *frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition* » et les honoraires des intermédiaires de la base éligible de la réduction ou du crédit d'impôt. Toutefois, l'intervention des intermédiaires, au profit de l'exploitant ou du contribuable investisseur est rémunérée par la réduction ou le crédit d'impôt, grevant ainsi l'avantage fiscal lié au RAFIP.

Les frais perçus par les monteurs sont de deux ordres :

Annexe III

- ◆ des frais d'entrée perçus la première année lors de la structuration du dossier d'investissement ;
- ◆ des frais de gestion et de gérance perçus en cours d'utilisation de l'investissement.

Ainsi, la marge brute du monteur provient du montant de l'avantage fiscal, duquel sont retranchés le taux de rendement de l'investisseur, les coûts de distribution ainsi que le montant apporté au véhicule fiscal (part de l'avantage fiscal rétrocédée à l'exploitant).

La marge nette du monteur est calculée en retranchant les frais directs, détaillés à la mission par les monteurs rencontrés :

- ◆ les frais de création et de gestion des véhicules fiscaux dans la durée ;
- ◆ les frais commerciaux et d'animation du réseau de collecte, dont les commissions de distribution ;
- ◆ les frais de gestion et de personnels des équipes locales et du siège ;
- ◆ les frais liés aux obligations réglementaires en matière de lutte contre le blanchiment, financement du terrorisme, et obligations réglementaires liées aux personnes politiquement exposées.

Afin de mesurer la part de l'avantage fiscal captée par les monteurs la mission a cherché à connaître le taux de commission de ces derniers. La mission constate que le taux de commission brut a fait l'objet d'évaluations très disparates par les récents rapports s'étant intéressés à la captation de l'avantage fiscal par les intermédiaires (cf. tableau 1). Il convient donc d'interpréter avec vigilance ces différentes estimations qui proviennent de sources différentes et sont le produit de méthodologies n'ayant pu être expertisées par la mission.

Tableau 1 : Taux de commission des intermédiaires estimés par les cinq derniers rapports d'évaluation du RAFIP (en % de l'avantage fiscal)

Rapport	Projet de plein-droit (estimation)	Projets soumis à agrément
Rapport 2020 McKinsey ⁴	18-25 %	32 %
Rapport 2018 IGF ⁵	50 %	20-35 %
Rapport 2017 LL&A ⁶	15 %	N.C.
Rapport 2011 IGF ⁷	Non Communiqué (N.C).	10-15 %

Source : Rapport McKinsey, 2020 ; rapport de l'IGF, 2011 ; rapport de l'IGF, 2018 ; rapport LL&A, 2017.

Au regard des analyses conduites dans le cadre du présent rapport, la mission confirme la crédibilité d'ordres de grandeur évaluant **la part de l'avantage fiscal captée par le monteur à un tiers de l'avantage fiscal**. Sur la base Agrume, qui recense l'ensemble des décisions d'agrément depuis 2017, le taux de commission moyen est de 8,23 % pour l'ensemble des dossiers de la base sur le coût de revient de l'investissement. Rapporté au montant de la réduction d'impôt, le taux de commission des investissements soumis à agrément est de l'ordre de 20 %-25 % sans qu'il ne soit possible de calculer une moyenne précise eu égard à la diversité des taux d'avantages fiscaux trouvant à s'appliquer.

⁴ Évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer, rapport établi par McKinsey pour le compte de la DGOM, septembre 2020.

⁵ Les aides économiques Outre-mer, Inspection générale des finances, juin 2018.

⁶ Évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer, Rapport Louis Lengrand & Associés, 2017.

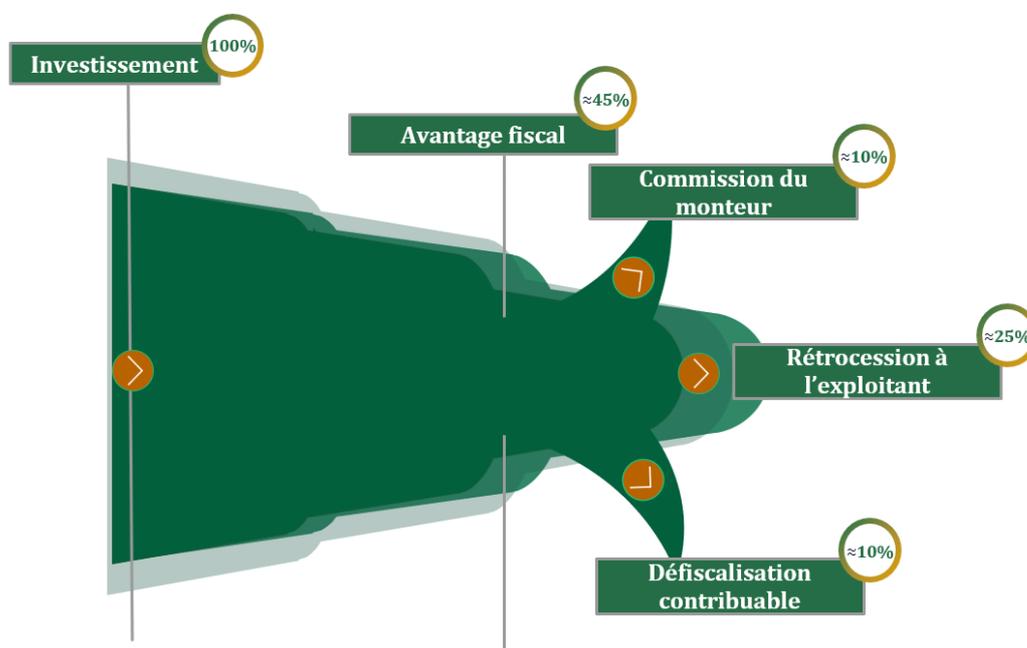
⁷ Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, Inspection générale des finances, 2010.

Annexe III

Ces estimations peuvent utilement être mises en perspective avec les coûts d'une intervention directe de l'État. Si la comparaison est imparfaite compte tenu des différences en matière de traitement des dossiers, les coûts d'intermédiation de la défiscalisation apparaissent supérieurs aux coûts d'intervention directe de l'État. À titre d'exemple, les coûts de gestion de la DGFIP associés à la distribution d'aides publiques, tels que calculés dans un récent rapport de l'IGF relatif au versement des aides d'État, étaient estimés à 0,8 %-1,0 % des montants totaux versés s'agissant du fonds de solidarité⁸.

Dès lors, il apparaît qu'un écart très significatif s'observe entre le niveau initial de l'investissement et la part effectivement rétrocédée à l'exploitant. Par exemple, dans le cadre d'un schéma intermédié, c'est-à-dire une réduction d'impôt faisant appel à un contribuable (ex : article 199 *undecies* B du CGI), le montant moyen de rétrocession à l'exploitant, selon le dispositif concerné, est estimé par la mission à seulement un quart de l'investissement total hors taxe (cf. figure 2).

Figure 2 : Représentation de la rétrocession effective d'un investissement à l'exploitant dans le cadre d'un dispositif de défiscalisation indirecte (en % de l'investissement hors taxe)



Source : Mission ; estimation de la rétrocession effective d'un investissement à l'exploitant dans le cadre d'un dispositif de défiscalisation indirecte en % du montant de l'investissement hors taxe.

Les dispositifs d'assurance proposés par les intermédiaires afin de sécuriser la défiscalisation sont à questionner.

L'article 242 *septies* du CGI prévoit que les monteurs inscrits au registre des intermédiaires en défiscalisation doivent contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle couvrant tous les risques afférents au montage des opérations réalisées. Parmi ces risques figurent des risques liés à l'exploitant ou au locataire (loyer impayé, non exploitation continue, refus de prêt bancaire ou mensualités des crédits impayés), ou liés au matériel ou logement (non livraison, défaut d'assurance, etc.).

⁸ Le versement des aides de l'État, rapport de l'Inspection générale des finances, mars 2022. Modèle de coût de gestion par la DGFIP du fonds de solidarité et des aides satellites d'après les données de la DGFIP.

Annexe III

Toutefois, au-delà même de ces assurances professionnelles obligatoires, les monteurs les mieux positionnés sur le marché ont développé leur propre système de garanties. Les garanties proposées par les monteurs prétendent couvrir « *l'ensemble des risques financiers et fiscaux relatifs à la défiscalisation Girardin afin que l'investisseur bénéficie de son avantage fiscal* » selon la formulation retenue par l'un des principaux monteurs sur ses supports commerciaux.

On distingue donc :

- ◆ la couverture des risques provenant du montage et de la gestion, couverts par une assurance responsabilité civile professionnelle souscrite par le monteur ;
- ◆ la couverture par une assurance responsabilité civile des risques liés à l'exploitant ;
- ◆ ainsi que, pour les monteurs les plus importants, un fonds de garantie créé *ad hoc* supposé couvrir les risques fiscaux de toutes natures.

Ce dernier dispositif d'assurance pose trois difficultés principales.

D'une part, la légalité de certaines de ces garanties apparaît contestable. Un système d'assurance peut légalement couvrir certains risques propres à l'exploitation, rembourser des frais de procédure de vérification fiscale et les rectifications fiscales portant sur des éléments non frauduleux. Toutefois, l'inassurabilité des sanctions pénales, qui découle de l'article 6 du code civil⁹, implique qu'est « *contraire à l'ordre public la prise en charge par un assureur des amendes pénales, fiscales, douanières ou de toute autre sanction pécuniaire prononcée par les autorités administratives* »¹⁰. Ainsi, les garanties des monteurs fiscaux couvrant « *l'ensemble des risques financiers et fiscaux relatifs à la défiscalisation Girardin afin que l'investisseur bénéficie de son avantage fiscal quoiqu'il arrive* »¹¹ apparaissent contestables juridiquement, notamment lorsqu'elles couvrent des redressements fiscaux résultant de manœuvres frauduleuses. La mission recommande la saisine de la DGCCRF et de l'ACPR sur la légalité de ces offres d'assurance.

D'autre part, l'existence de ces garanties limite la nécessaire vigilance du contribuable-investisseur, lequel doit porter une part de risque. Les entretiens conduits par la mission font apparaître une dilution de la responsabilité entre le contribuable-investisseur et le monteur lors d'un redressement fiscal. Le premier estimant, de bonne foi avoir bénéficié de l'avantage fiscal sans voir été informé des risques par le monteur. Le second échappant le plus souvent à toute sanction en raison de la difficulté d'établir dans toute procédure la preuve d'un défaut de conseil ou d'imparfaites diligences professionnelles.

Enfin, le principe même de la garantie favorise les intermédiaires historiques ayant constitué de solides fonds de garantie, jusqu'à 10 M € pour le monteur InterInvest.

⁹ L'article 6 du Code civil énonce qu'« *on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs* ».

¹⁰ Réponse ministérielle n° 47504, JO 15/02/1993, p. 597.

¹¹ Site internet d'un monteur en défiscalisation consulté le 8 juillet 2023 par la mission.

2. Malgré les évolutions récentes de la législation, la transition vers le crédit d'impôt de même que l'encadrement des dispositifs fiscaux du RAFIP demeurent inaboutis

2.1. Les évolutions récentes du droit invitent à achever la transition vers le crédit d'impôt dans les DROM

2.1.1. Le crédit d'impôt, supposé favoriser le ciblage des exploitants dans les DROM apparaît pénalisé par les contraintes de trésorerie qu'il fait peser sur les entreprises

2.1.1.1. Le législateur a souhaité progressivement remplacer la réduction d'impôt par le crédit d'impôt dans les DROM

Dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, le législateur a souhaité remplacer la réduction d'impôt par le crédit d'impôt, moins propice aux schémas intermédiés.

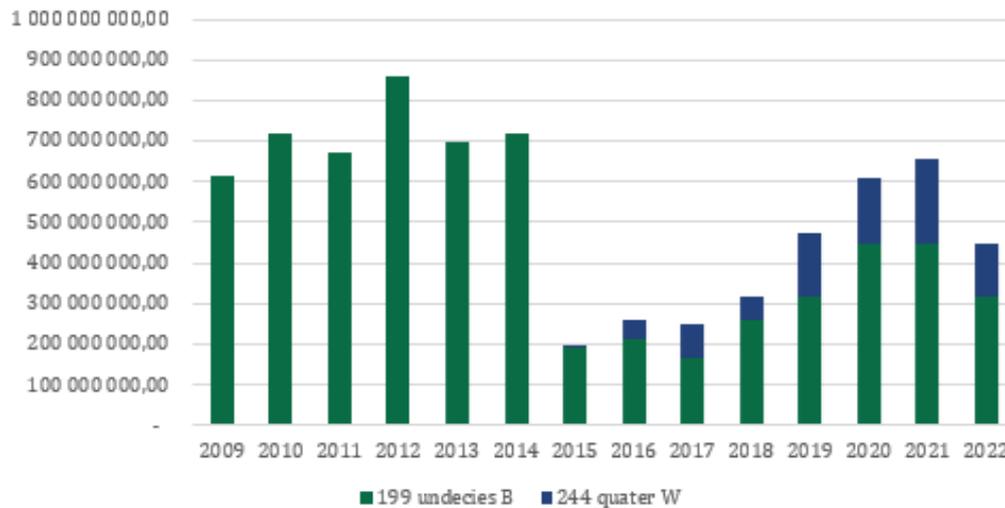
Trois principales raisons justifient le remplacement de la réduction d'impôt par un mécanisme de crédit d'impôt :

- ◆ d'une part, le constat d'une captation de la dépense fiscale par le contribuable-investisseur et par les intermédiaires au détriment du ciblage vers l'entreprise exploitante a été mis en valeur par plusieurs rapports récents, dont le rapport de l'IGF de 2011 sur l'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer ;
- ◆ d'autre part, les schémas intermédiés génèrent par essence des coûts, qu'il s'agisse de la création de la société de portage ou sa gestion par l'intermédiaire au cours de la durée de vie de l'investissement ;
- ◆ enfin, les mécanismes de défiscalisation indirecte, par la complexité qu'ils impliquent, apparaissent également plus difficiles à contrôler.

Ce constat a d'abord conduit à la mise en place de taux de rétrocession de la réduction d'impôt au bénéfice des entreprises exploitantes, laquelle peut être reversée sous la forme d'une minoration de loyer ou au travers d'un prix de vente minoré. Dans cette même perspective, le législateur a décidé de la création d'un crédit d'impôt par la loi de finances pour 2014. Inspiré du crédit impôt recherche, ce nouveau dispositif a permis aux exploitants ultramarins de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre de l'acquisition ou la prise en crédit-bail d'un investissement éligible dans le cadre de leur activité (article 244 *quater* W du CGI). Le crédit d'impôt, remboursable y compris au bénéfice de personnes morales ou physiques non imposables, s'est révélé nécessaire compte tenu de la faiblesse des résultats fiscaux des entreprises du tissu productif ultramarin.

Non applicable dans les collectivités de l'article 74 en raison de l'autonomie fiscale de ces territoires, le dispositif de l'article 244 *quater* W du CGI a connu une croissance continue dans les départements et régions d'outre-mer (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Répartition des dépenses fiscales entre l'article 199 *undecies* B et l'article 244 *quater* W dans les DROM



Source : Total des dépenses fiscales par article du CGI ; données issues de l'extraction la base 2083 ; données pour les DROM uniquement.

2.1.1.2. Le crédit d'impôt ne rencontre pas le succès escompté en raison des besoins de trésorerie des entreprises, du caractère insuffisamment incitatif de ses taux, et de seuils peu contraignants

Le remplacement du dispositif de réduction d'impôt prévu à l'article 199 *undecies* B du CGI par le mécanisme de crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* W, apparaît inabouti. La persistance des recours aux schémas intermédiés dans les DROM découle de plusieurs phénomènes.

D'une part, le décalage temporel consubstantiel au crédit d'impôt génère un besoin important de trésorerie pour l'exploitant. En effet, à la différence du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B du CGI, les fonds ne parviennent à l'exploitant que lors de l'exercice suivant la réalisation de l'investissement nécessitant un financement pour une durée moyenne de 18 mois. Or, un rapport parlementaire de 2018¹² fait apparaître des difficultés d'accès aux offres bancaires de préfinancement du crédit d'impôt, qui, au regard des constats effectués par la mission, demeurent intactes :

- ◆ l'offre commerciale des banques établies en outre-mer demeure peu visible voire inexistante en matière de préfinancement de crédit d'impôt. Interrogée par la mission, Bpifrance confirme limiter son action au financement du besoin en fonds de roulement des PME à travers le Prêt de Développement Outre-Mer (PDOM) sans proposer d'offre de préfinancement des crédits d'impôts ;
- ◆ le prêt de développement outre-mer de Bpifrance ne permet pas de couvrir le préfinancement d'un crédit d'impôt supérieur à 100 000 € pour les entreprises de moins de trois ans et de plus de 750 000 € pour les entreprises de plus de trois ans ;
- ◆ les critères d'appréciation du prêt demeurent étroitement liés à la situation financière de l'entreprise, pénalisant potentiellement les plus petites structures confrontées à des difficultés de trésorerie dans un contexte de resserrement du crédit et favorisant les grands comptes dont la signature est préférée par les établissements bancaires.

¹² Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur la défiscalisation dans les Outre-Mer par M. Philippe Gomès et M. Philippe Vigier, 2018.

Ce décalage temporel est d'autant plus préjudiciable qu'il se double de délais de paiement par les Services des Impôts des Entreprises (SIE) considérés comme excessifs par les représentants des filières rencontrés par la mission, y compris postérieurement à l'obtention de l'agrément. Ces délais s'expliquent :

- ◆ par la nature d'une demande de crédit d'impôt. Celle-ci a une nature contentieuse au regard du droit applicable (L 190 du livre des procédures fiscales, éclairé, par exemple, par la décision du Conseil d'État, du 8 novembre 2010, 308672). Il en découle que la compétence en matière de signature dépend de la délégation de signature en matière contentieuse dont sont titulaires les agents. Ainsi la demande de remboursement de crédit d'impôt doit respecter un circuit de validation spécifique au sein des DRFiP, qui soumet à partir de 60 000 € la validation du crédit d'impôt à la direction de la DRFiP, plafond de délégation de signature des chefs de SIE ;
- ◆ par un contrôle des dossiers qui pourrait être mieux adapté aux enjeux. Il ressort des documents internes aux DRFiP consultés par la mission que le niveau de vérification des remboursements ne dépend pas de la valeur du crédit d'impôt dans sa totalité, mais du montant de la « restitution », c'est-à-dire du niveau de décaissement demandé à la DRFiP. Ainsi, des demandes de restitution de crédit d'impôt, y compris pour des projets de faible montant pourront donner lieu à un contrôle approfondi par la DRFiP des pièces transmises par l'exploitant, alors qu'un crédit d'impôt imputé sur le résultat fiscal de l'entreprise, même très élevé mais ne donnant pas lieu à un décaissement, ne fera pas l'objet d'un niveau équivalent de diligences. Cette distinction entre restitution et imputation est dommageable à l'adéquation de l'intensité du contrôle aux enjeux financiers. La mission n'a toutefois pas pu accéder aux statistiques des délais de paiement des DRFiP rencontrées.

D'autre part, le dispositif du 199 *undecies* B ne semble pas uniquement réservé aux petites entreprises comme souhaité par le législateur.

Pour rappel, l'article 199 *undecies* B précise que « *lorsque l'activité est exercée dans un département d'outre-mer, l'entreprise doit avoir réalisé un chiffre d'affaires, au titre de son dernier exercice clos, inférieur à 20 millions d'euros. Ce seuil de chiffre d'affaires est ramené à 15 millions d'euros et à 10 millions d'euros pour les investissements que l'entreprise réalise au cours des exercices ouverts à compter, respectivement, du 1er janvier 2019 et du 1er janvier 2020* ».

Afin de continuer à bénéficier du 199 *undecies* B, un phénomène de filialisation mis en place par les grands groupes afin d'échapper aux seuils maximaux de CA, alors même que le BOFiP prévoit que « *lorsque l'entreprise a des liens de dépendance avec d'autres entreprises au sens du 12 de l'article 39 du CGI, le montant du chiffre d'affaires est apprécié au niveau du groupe ainsi constitué, en cumulant les produits réalisés par l'ensemble de ces entités, tous secteurs d'activités confondus* ».

De surcroît, la mission a constaté une confusion dans l'interprétation du BOFiP¹³ lequel précise qu'en application « *dispositions de l'article 72 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, le seuil de chiffre d'affaires de 20 M€ est progressivement abaissé, pour les seules entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, à 15 millions puis 10 millions d'euros pour les investissements que ces entreprises réalisent au cours des exercices ouverts respectivement à compter du 1er janvier 2019 et du 1er janvier 2020* » Si cette même partie du BOFiP précise que « *les modalités d'option pour le crédit d'impôt prévues au I-C-1 § 90 sont inchangées pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés jusqu'en 2020* », certains cabinets en défiscalisation continuent à considérer que l'abaissement des seuils ne trouve à s'appliquer que pour les sociétés exploitantes soumises à l'impôt sur le revenu.

¹³ BIC - Réductions et crédits d'impôt - Crédit d'impôt en faveur des investissements productifs outre-mer - Champ d'application, 04/04/2018, BOI-BIC-RICI-10-160-10

Annexe III

Cette interprétation n'est pourtant pas celle retenue :

- ◆ lors des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de l'amendement n° II-1171, il est précisé que cet abaissement vise à ce que seules les petites entreprises bénéficient du régime, sans faire mention d'une distinction entre l'imposition à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés¹⁴ ;
- ◆ par l'article 199 *undecies* B du CGI, lequel n'opère pas de distinction entre entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et celles soumises à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ par un autre article du BOFiP lequel précise cette même règle sans opérer de distinction entre sociétés soumises à l'IR et à l'IS¹⁵.

La mission recommande de modifier le BOFiP (BOI-BIC-RICI-10-160-10) afin de supprimer cette distinction entre sociétés soumises à l'IR et à l'IS, source de confusion.

Il apparaît souhaitable de baisser le seuil de chiffre d'affaires maximal au-delà duquel une entreprise ne peut recourir à la réduction d'impôt.

La mission a souhaité associer le chiffre d'affaires de l'année 2019 aux entreprises ayant bénéficié du dispositif fiscal de l'article 199 *undecies* B au titre de l'année 2020. Cette reconstitution, bien qu'incomplète, permet d'estimer qu'un abaissement du seuil de 10 M € à 5 M € permettrait de baisser les dépenses fiscales associées à ce dispositif d'au moins 11 M € sans affecter plus d'une vingtaine d'entreprises. Si le seuil maximal de CA pour bénéficier du 199 *undecies* B était ramené à 1 M €, cela représenterait, sur ce dispositif, une économie de 40 M€ bénéficiant en 2020 à moins de 240 entreprises.

Enfin, le dispositif de crédit d'impôt apparaît insuffisamment incitatif au regard de l'avantage fiscal offert par l'article 199 *undecies* B. En effet, les taux d'avantage fiscal sont plus avantageux s'agissant de la défiscalisation indirecte (schéma intermédié), pénalisant la compétitivité pour les monteurs du crédit d'impôt (cf. tableau 2). Il conviendrait de rééquilibrer le montant de l'avantage fiscal en faveur du crédit d'impôt, de sorte à couvrir tout ou partie des frais de préfinancement pesant sur l'exploitant.

En résulte un recours inégal au crédit d'impôt selon la solidité financière de l'entreprise, d'ores et déjà objectivé par le rapport de M. Serva de 2018¹⁶, lequel signalait que « *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 contre seulement 43 % pour le crédit d'impôt* ».

¹⁴ Exposé des motifs de l'amendement n°II-1171 au projet de loi de finances pour 2016 (extrait) : « *En ce qui concerne les régimes d'aide à l'investissement productif, il est également proposé de proroger les dispositifs jusqu'en 2020 avec, pour les départements d'outre-mer, une obligation progressive de recourir au crédit d'impôt. En effet, le seuil de chiffre d'affaires interdisant le recours à la défiscalisation en matière d'impôt sur le revenu (réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI) est abaissé progressivement de sorte qu'en 2020, seules les petites entreprises des DOM (moins de cinq millions d'euros de chiffre d'affaires) pourront encore bénéficier de ce régime.* »

¹⁵ BIC - Réductions et crédits d'impôt - Réduction d'impôt pour investissements réalisés outre-mer - Champ d'application - Entreprises et contribuables éligibles, 04/04/2018, BOI-BIC-RICI-20-10-10-10.

¹⁶ 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.

Annexe III

Tableau 2 : Comparaison de l'avantage fiscal perçu par l'exploitant entre le crédit d'impôt et la réduction d'impôt

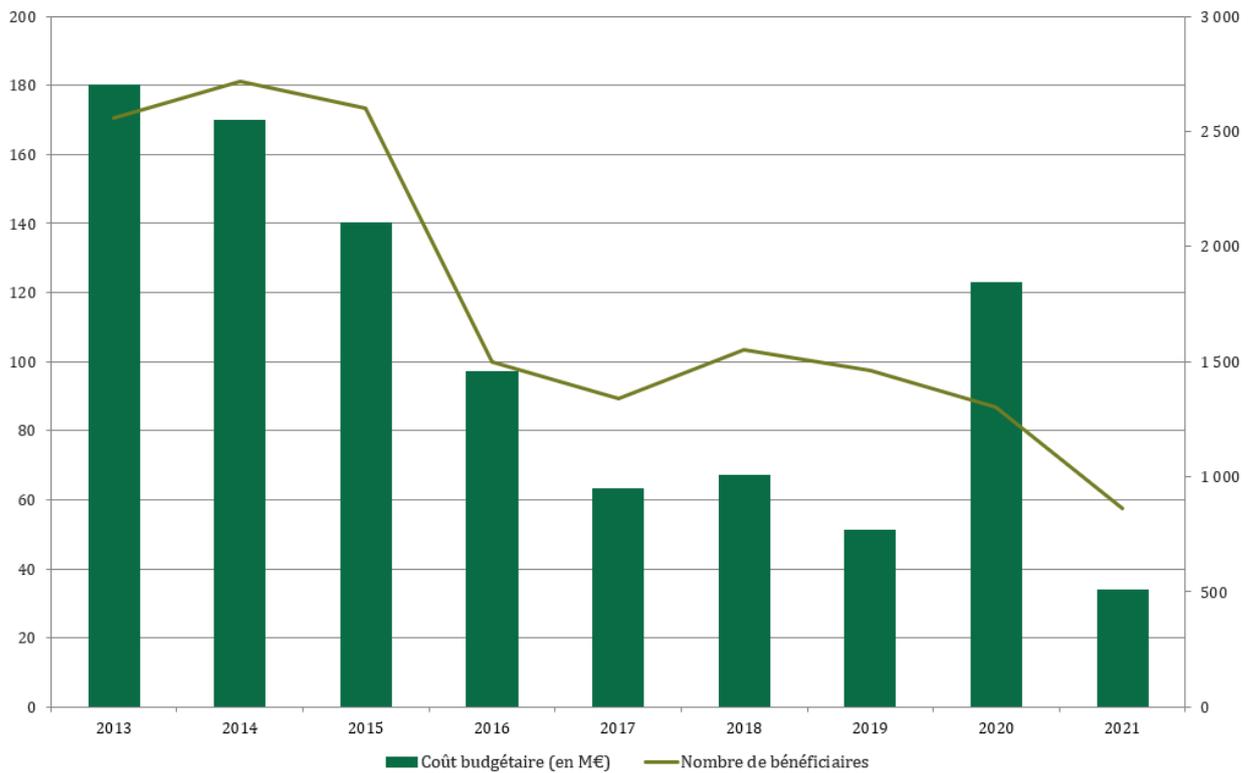
Dispositif		Montant de l'investissement	Taux de l'avantage fiscal	Avantage fiscal brut (2)	Taux de rétrocession (1)	Bénéfice de l'exploitant
Crédit d'impôt	Impôt sur le revenu	1 000 000 €	38,25 %	382 500	N.A.	382 500
	Impôt sur les sociétés	1 000 000 €	35,00 %	350 000	N.A.	350 000
Réduction d'impôt	investissement > 300 K €	1 000 000 €	45,30 %	453 000	66 %	298 980
	investissement < 300 K €	100 000 €	44,12 %	44 120	56 %	24 707

Source : Mission ; article 199 undecies B du CGI et article 244 quater W du CGI. Pour la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI, le taux de rétrocession pris en compte est celui de droit commun (hors majoration sectorielle ou géographique) en matière de schéma locatif, soit 45,3 % pour un taux de rétrocession de 66 %. Le montant de l'avantage fiscal n'est pas précisément déterminable pour les investissements réalisés en application des articles 217 undecies et 244 quater Y du CGI, étant donné que cet avantage fiscal correspond au montant de la réduction d'impôt.

2.1.2. La prolongation du dispositif prévu à l'article 217 undecies du CGI est à questionner

Le dispositif de l'article 217 undecies du CGI connaît une désaffection croissante (cf. graphique 4). Le faible recours à ce dispositif, qui s'explique tant par la baisse de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 % de 2017 à 2022 que par l'apparition de nouveaux dispositifs de crédits d'impôt décrits précédemment interroge quant à l'intérêt de le conserver. En effet, le coût estimé du dispositif s'élève à moins de 35 millions d'euros en 2022 et bénéficie à moins d'un millier de contribuables.

Ce dispositif étant une « déduction d'impôt du résultat imposable du bénéficiaire », son impact réel en matière de dépenses fiscales apparaît de surcroît fastidieux à mesurer pour l'administration et donc difficile à piloter.

Graphique 4 : Dépense fiscale associée à l'article 217 *undecies* du CGI

Source : Tome II du voies et moyens annexé au projet de loi de finances des années 2013 à 2021.

2.2. La procédure d'agrément, pensée comme le principal outil d'encadrement du RAFIP, souffre de malfaçons qui conduisent à son contournement

2.2.1. Les investissements les plus importants et les plus sensibles sont soumis à l'obtention d'un agrément

Dès la « Loi Pons » de 1986, les projets d'investissements ont été soumis à agrément, d'abord pour ceux dont le montant total excédait 30 millions de francs afin de contrôler l'éligibilité des projets bénéficiant le plus de l'avantage fiscal. La loi Paul (2001), la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM, 2003), la loi pour le développement économique pour l'outre-mer (LEODOM, 2009) ont à nouveau modifié la procédure d'agrément.

Le cadre actuel fixé par le code général des impôts prévoit des seuils d'investissements au-delà desquels un agrément est requis pour bénéficier de l'avantage fiscal.

Dans le cadre actuel, les seuils d'agrément sont prévus selon le niveau d'investissement :

- ◆ s'agissant des crédits d'impôts, pour des investissements et des souscriptions au capital, le seuil est fixé à un million d'euros ;
- ◆ en matière de réduction d'impôts, le seuil est fixé à 250 000 euros lorsque le contribuable ne participe pas directement à l'exploitation.

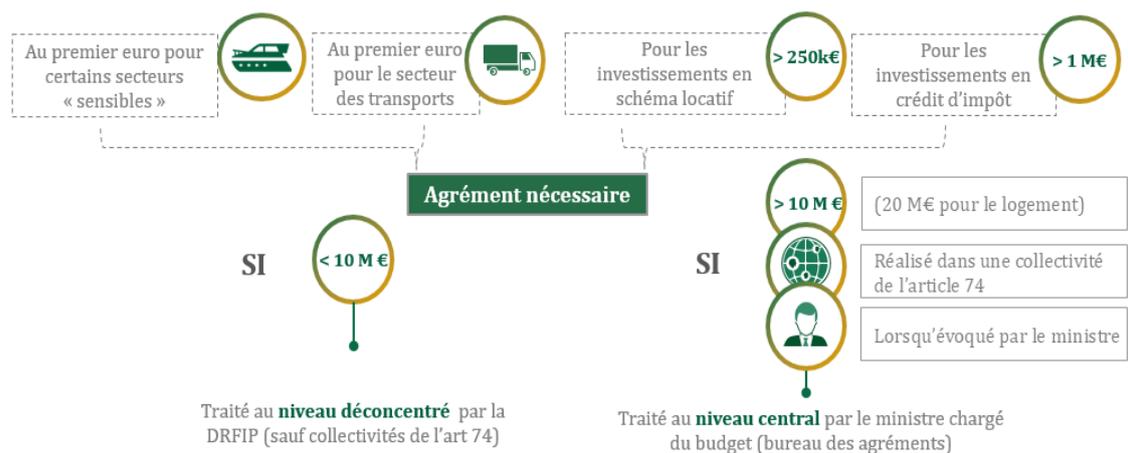
Annexe III

Toutefois, à ces seuils d'investissements s'ajoutent des exceptions s'agissant de certains secteurs considérés comme sensibles (cf. figure 3) pour lesquels un agrément au requis au premier euro¹⁷. Les entreprises exerçant dans ces secteurs depuis plus de 2 ans et pour un programme d'investissement de moins de 250 K€ ne sont pas soumis à l'agrément. Cette exception vise l'ensemble des secteurs sensibles à l'exception du transport, lequel reste soumis à agrément au premier euro même si l'entreprise exerce depuis plus de 2 ans (ces exceptions sont mentionnées au 3 du III de l'article 217 *undecies*).

Le rattachement de la nature de l'investissement aux secteurs dits sensibles est source de difficultés voire de contentieux pour les services instructeurs et appelle à une clarification :

- ◆ en matière de transports, la nomenclature INSEE, différente de celle retenue par la Commission européenne, ne permet pas d'assurer la sécurité juridique des opérateurs, en ce qu'elle requiert pour certains cas d'examiner l'affectation du bien, élément difficilement contrôlable dans la durée par l'administration¹⁸ ;
- ◆ en matière agricole, le BOFiP retient une définition restreinte du secteur agricole, celle donnée à l'article 63 du CGI, excluant de fait des activités connexes relevant *de facto* du secteur agricole ;
- ◆ la notion de location sans opérateurs est également à clarifier, en ce qu'elle apparaît fréquemment comme un moyen d'échapper à la qualification de « secteur sensible », au regard des entretiens conduits par la mission avec les services instructeurs.

Figure 3 : les seuils d'agrément prévus par le RAFIP



Source : Mission, code général des impôts (article 199 *undecies B*, article 217 *undecies*, article 244 *quater W*, et article 170 *decies 4* de l'annexe 4).

S'agissant du traitement des demandes d'agrément, le CGI prévoit également la répartition entre central et déconcentré.

¹⁷ Article 217 *undecies* du CGI : « pour ouvrir droit à déduction, les investissements mentionnés au I réalisés dans les secteurs des transports, de la navigation de plaisance, de l'agriculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture, de l'industrie charbonnière et de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'industrie automobile, ou concernant la rénovation et la réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ou des entreprises en difficultés, ou qui sont nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial doivent avoir reçu l'agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'outre-mer »

¹⁸ Voir par exemple le cas d'une société relevant du code NAF 52-29 B « affrètement et organisation des transports », pour laquelle la DRFiP de La Réunion a choisi de ne pas considérer cette activité comme relevant du secteur des transports en raison de l'affectation du camion à des fins autres que du « transport » au sens des nomenclatures nationale et européenne.

Annexe III

Le traitement des agréments est régi par l'article 170 *decies* de l'annexe 4 du CGI (cf. encadré 3). L'instruction des dossiers d'agrément est assurée par le Bureau des Agréments et Rescrits (BAGR), placé sous l'autorité du ministre chargé des comptes publics, à qui incombe la décision. Afin d'accélérer le traitement des dossiers, une procédure déconcentrée est prévue 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 10 millions d'euros dans le secteur productif. Le seuil s'établissait à 1,5 million d'euros jusqu'en 2016 puis à 5 millions d'euros jusqu'en 2020, conduisant à un transfert progressif des dossiers d'agrément traités en central vers les administrations déconcentrées.

Toutefois, il n'existe pas de déconcentration de la procédure pour les collectivités relevant de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie, dont l'ensemble des demandes d'agréments est actuellement traité par le BAGR en lien avec les administrations de ces collectivités, saisies par la DGOM pour avis.

Encadré 3 : Article 170 *decies* de l'annexe 4 du CGI

I. L'agrément prévu aux II *quater* et III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts est délivré par le directeur départemental ou le directeur régional des finances publiques du département dans lequel le programme d'investissement est réalisé lorsque son montant total n'excède pas 10 millions d'euros, à l'exception du secteur du logement.

La décision est prise par le ministre du budget lorsque le programme d'investissement est d'un montant supérieur à 10 millions d'euros ou qu'il est réalisé dans plus d'un département d'outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, en Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Nouvelle-Calédonie ou à Saint-Pierre-et-Miquelon ou bien lorsque l'affaire est évoquée par le ministre.

I bis. – Dans le secteur du logement, l'agrément prévu au 4 de l'article 199 *undecies* A, aux II *quater* et III de l'article 217 *undecies* et au VII de l'article 244 *quater* W du code général des impôts, est délivré par le directeur départemental ou le directeur régional des finances publiques du département dans lequel les logements sont réalisés, lorsque le montant total du programme immobilier est inférieur ou égal à 20 millions d'euros.

L'agrément est délivré par le ministre du budget lorsque ce montant est supérieur à 20 millions d'euros ou lorsque le programme immobilier est évoqué par le ministre.

I ter. – Les montants mentionnés au I et au I bis s'apprécient toutes taxes, frais et commissions compris, par programme.

II. – Les demandes d'agrément mentionnées au premier alinéa des I et I bis, sont adressées au directeur départemental ou au directeur régional des finances publiques du département où sera réalisé le programme d'investissement.

Les demandes d'agrément mentionnées au second alinéa du I et au second alinéa du I bis sont adressées à la direction générale des finances publiques.

III. – Pour les programmes d'investissement placés sous le régime de la copropriété ou réalisés par l'une des sociétés ou groupements visés aux articles 8 ou 239 *quater* du code général des impôts, la demande d'agrément est faite par un représentant unique, promoteur de l'opération, gérant ou associé, qui doit remettre une copie de la décision obtenue aux investisseurs, copropriétaires ou associés.

Source : Article 170 decies de l'annexe 4 du CGI.

2.2.2. Les dossiers d'agréments doivent respecter quatre critères d'éligibilité définis par le CGI, lesquels gagneraient à être précisés

La procédure d'agrément se fonde sur plusieurs critères définis à l'article 217 *undecies* du CGI.

Le traitement des agréments poursuit une double finalité : vérifier l'éligibilité de l'agrément au regard des dispositions du CGI et déterminer la base fiscale éligible afin d'y appliquer le taux correspondant de l'avantage fiscal.

Annexe III

Ainsi le service en charge du traitement des agréments vérifie-t-il l'application des critères suivants :

- ◆ 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.

Toutefois, les critères d'agrément apparaissent peu objectivables et insuffisamment précis pour justifier un refus ou un retrait d'agrément.

D'une part, le critère relatif à la création ou au maintien d'emploi apparaît insuffisamment précis. Si les entreprises sont tenues d'informer le service instructeur des agréments du suivi des emplois au cours de l'exploitation de l'outil productif, la notion même d'emploi maintenu ou créé apparaît imprécise. Celle-ci est appréciée diversement, certains services déconcentrés retenant une définition extensive des emplois créés au bénéfice de l'éligibilité des investissements (emplois indirects ou induits). À titre d'exemple, les entretiens conduits par la mission dans le département de la Martinique ont permis d'identifier plusieurs exemples où la société exploitante exerçant dans le secteur du transport inclut dans les emplois « *maintenus ou créés* », les emplois indirects créés dans la zone desservie par le moyen de transport.

De plus, le CGI ne prévoit aucunement de proportionnalité entre le montant de l'investissement et le nombre d'emplois créés. Ainsi un investissement de plusieurs centaines de millions d'euros peut-il prévoir moins d'emplois qu'un investissement plus modeste sans pour autant être irrégulier. Il conviendrait de définir un plafond du ratio de dépense fiscale par emploi créé afin d'écarter les projets insuffisamment ambitieux en la matière.

Enfin, les engagements pris par l'entreprise bénéficiaire du crédit d'impôt relèvent du secret fiscal en vertu de l'article L 103 du code général des impôts. Ainsi, ces informations ne sont pas opposables à l'entreprise lors de la préparation de la décision administrative de validation ou d'homologation d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE). Il conviendrait de permettre la communication de ces informations par les directions régionales des finances publiques (DRFiP) aux Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

Les conditions d'appréciation du critère économique, aujourd'hui de valeur doctrinale, pourraient être transcrits au niveau législatif. Le BOFiP¹⁹ énonce les conditions dans lesquelles l'intérêt économique du projet doit être apprécié : « *L'existence de cet intérêt économique est notamment appréciée au regard d'une étude de la concurrence, de la rentabilité économique intrinsèque de l'opération envisagée, de son adéquation avec les besoins de la collectivité et de ses retombées prévisibles sur l'économie locale, étayées d'éléments tangibles (en particulier en matière de création d'emplois). L'intérêt économique s'apprécie également au regard de l'effet incitatif de l'aide fiscale : celle-ci doit être nécessaire à la réalisation de l'investissement. Il est en effet rappelé que l'aide fiscale doit avoir pour objet et pour effet la compensation des difficultés économiques ou de financement spécifiquement liées à l'activité outre-mer.* ». Certains de ces critères pourraient être intégralement retranscrits dans le CGI afin de conférer une assise juridique plus robuste à l'avis des services de l'État instruisant la demande d'agrément.

D'autre part, en matière environnementale, les critères actuellement présents dans le CGI ne permettent pas d'opérer un réel contrôle sur la qualité environnementale des investissements financés. Les investissements bénéficiant du RAFIP doivent pourtant s'intégrer « *dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable* » aux termes du CGI. Toutefois, le contrôle de la DGFIP trouve *de facto* à s'appliquer sur le seul octroi des autorisations environnementales et de construction requises, sans procéder à une appréciation d'ensemble de l'impact environnemental du projet, faute de précisions quant aux critères retenus et de moyens pour assurer un examen approfondi (cf. encadré 4). À titre d'exemple, le critère environnemental n'a pas permis d'écarter un projet d'acquisition de véhicule²⁰ ne respectant pas la norme Euro 6²¹ en vigueur au sein de l'Union européenne au motif que cette norme n'était pas applicable en Nouvelle-Calédonie. Une référence explicite à la nécessaire cohérence du projet aux orientations du territoire en matière de lutte contre le réchauffement climatique permettrait de renforcer ce critère. De plus, la mobilité électrique pourrait utilement être considérée comme un secteur éligible. Un dossier de demande d'agrément²² concernant un projet de flotte de véhicule électrique en libre-service a en effet été considéré comme étant non-éligible, le CGI visant d'abord la mobilité des résidents et non celle de la clientèle touristique.

Encadré 4 : Exemple d'un refus d'agrément lié à un critère environnemental

En 2022, un traitement de demande d'agrément s'est fondé sur la loi du Pays n°2019-27 de protection de l'environnement en Polynésie-Française afin de refuser l'octroi de l'avantage fiscal à un projet de remplacement d'un navire de transport de produits pétroliers, au motif que ce dernier était suffisamment récent et que l'objectif de la maîtrise de consommation énergétique « *n'a pas été pris en compte dans le projet* » d'investissement. Le bureau des agréments assure toutefois que cet exemple demeure un cas exceptionnel et s'est appuyé sur le non-respect des autres critères compte tenu de la faible sécurité juridique entourant les décisions de refus d'agrément basées sur le seul critère environnemental.

Source : Entretien du 12 juin 2023 avec le bureau « agréments et animation des rescrits » de la DGFIP.

Enfin, les critères d'agrément n'offrent pas d'assise juridique suffisamment solide à l'avis en opportunité des services de l'État.

¹⁹ SJ - Mesures fiscales soumises à agrément préalable - Agréments délivrés dans le cadre de l'aide fiscale aux investissements réalisés dans les départements ou collectivités d'outre-mer et les autres collectivités, 15/05/2019, BOI-SJ-AGR-40

²⁰ Dossier n°2022/13019/33.DGFIP – Dossier n°55/22/TRANS/BREF

²¹ Norme européenne réglementant les émissions de polluants atmosphériques des moteurs thermiques mises en place en 1998.

²² Projet « Rezola » instruit par la DRFiP de La Réunion en 2022.

Annexe III

Le BOFiP précise que « *l'agrément est accordé ou refusé après avis du ministre chargé de l'outre-mer. Aux termes de l'article 140 terdecies de l'annexe II au CGI, pour l'application du III de l'article 217 undecies du CGI, l'avis du ministre en charge de l'outre-mer est donné dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la demande par le ministre chargé du budget* »²³. Il est précisé que cet avis du ministre chargé des outre-mer est remplacé par un avis du préfet lorsque la procédure est déconcentrée. Toutefois, cet avis n'a aujourd'hui qu'une valeur consultative et ne repose pas sur un faisceau d'indices suffisamment précis pour permettre au préfet ou à ses services d'écarter un projet ne correspondant pas à l'intérêt du territoire voire de la filière dès lors que celui-ci remplit les critères formels énoncés par le CGI. Ce constat est confirmé par les services de l'État rencontrés par la mission lesquels font état du manque de moyens permettant de formuler un avis négatif.

Plusieurs exemples constatés par la mission permettent de confirmer ce constat :

- ◆ une direction de l'agriculture et de la forêt rencontrée par la mission a confié avoir émis un avis négatif sur un projet au motif que celui-ci était de nature à déstabiliser la filière par la surcapacité productive qu'il induirait sans pour autant disposer de base légale solide ;
- ◆ une direction de l'aménagement et du logement rencontrée peut être conduite à apprécier un projet de logements selon les loyers prévisionnels au regard de la moyenne des loyers pratiqués dans le territoire.

Un avis conforme du ministre chargé de l'outre-mer ou, le cas échéant du préfet ainsi qu'une référence explicite à un document d'orientation stratégique du territoire permettrait à l'administration d'écarter un projet de défiscalisation en arguant de son absence de cohérence avec le projet du territoire ultramarin.

2.2.3. La procédure de traitement des agréments n'offre pas les garanties d'un encadrement efficace du RAFIP

Les conditions de traitement de la procédure d'agrément présentent plusieurs difficultés.

D'une part, la procédure d'agrément actuelle occasionne des délais très importants dommageables à l'activité de l'entreprise.

Les extractions de la base de données Agrume font état d'un délai d'instruction moyen par le bureau des agréments de 143 jours entre 2017 et 2022. Le délai de traitement est donc souvent supérieur au délai opérationnel de l'entreprise. Plusieurs facteurs pèsent sur la célérité de l'instruction :

- ◆ les demandes complémentaires de l'administration sont en moyenne supérieures à deux sur l'instruction d'un dossier selon l'étude Mazars commandée par la Fedom en 2017. Si certaines demandes sont « redondantes », celles-ci résultent en partie, selon les entretiens conduits par la mission, de dossiers incomplets, déposés prématurément afin d'éviter le risque de forclusion ;

²³ Mesures fiscales soumises à agrément préalable - Agréments délivrés dans le cadre de l'aide fiscale aux investissements réalisés dans les départements ou collectivités d'outre-mer et les autres collectivités, BOI-SJ-AGR-40, 15/05/2019.

Annexe III

- ◆ les échanges entre les différentes administrations (sollicitation de l'avis de la DGOM, sollicitation de l'administration déconcentrée par cette dernière) conduisent à un allongement du délai de traitement. Le rapport parlementaire de 2018²⁴ précité mentionnait que « le délai moyen de communication de l'avis du ministre des outre-mer au ministre du Budget [s'établissait] en moyenne à plus de huit mois en 2017 ».

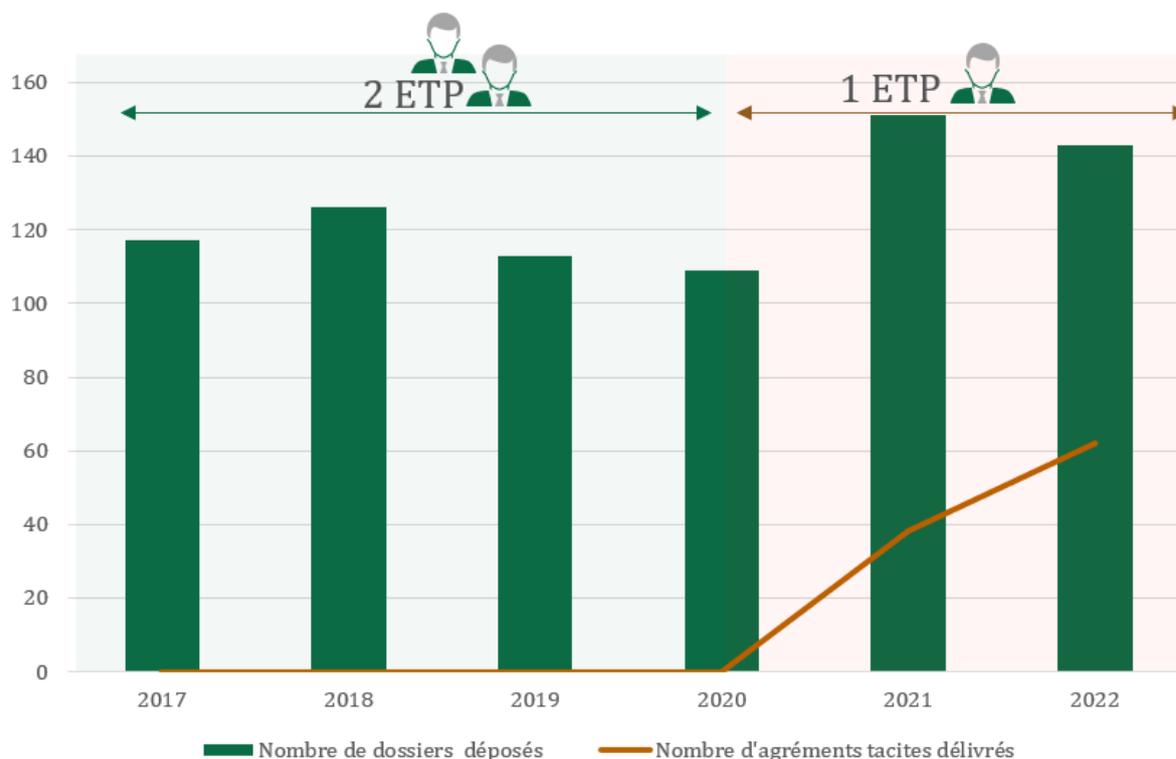
Ces délais de traitement ne sont pas sans effet sur la décision des entreprises, lesquelles peuvent choisir de se détourner du dispositif soumis à agrément pour privilégier le plein-droit.

D'autre part, on constate une part importante « d'agrément tacites » c'est-à-dire accordés sans qu'un examen préalable du projet d'investissement n'ait été conduit.

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 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.

À la DRFiP de La Réunion, le retrait d'un ETP dévolu aux agréments a conduit à l'augmentation des stocks de dossiers non traités et à la délivrance d'accords tacites, faisant montre de la sensibilité très forte du traitement des dossiers aux variations d'effectifs (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Evolution du nombre d'agrément tacites délivrés à La Réunion en fonction des ETP dédiés et du nombre de dossiers déposés



Source : DRFiP de La Réunion, nombre d'ETP dévolus au traitement des agrément au sein de la DRFiP de La Réunion.

²⁴ Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur la défiscalisation dans les Outre-Mer par M. Philippe Gomès et M. Philippe Vigier, 2018.

Enfin, l'instruction des demandes d'agrément est parfois hâtive compte tenu du nombre de dossiers. La hausse progressive des seuils d'investissement au-delà desquels l'agrément doit nécessairement être traité par les administrations déconcentrées a produit une augmentation de l'activité de ces services, à l'exception notable des collectivités de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie pour lesquelles l'intégralité des agréments est traitée « en centrale » comme précisé *supra*. En effet, jusqu'à l'arrêté du 16 décembre 2016, le seuil de centralisation était fixé à 1,5 millions puis réhaussé à 5 millions jusqu'en 2020 et est désormais fixé à 10 millions d'euros. En résulte une concentration des demandes d'agrément en déconcentré (84 % des dossiers étaient traités en déconcentrés en 2022 soit une hausse de +6 % depuis 2017) sans que des moyens supplémentaires n'aient été affectés à cette nouvelle tâche dans les services régionaux de la DGFIP. À titre illustratif, sur le premier semestre de 2023, les demandes d'agrément ont augmenté de 33 % à La Réunion par rapport à l'année 2022. Cette embolie est renforcée par les règles soumettant les dossiers relevant de secteurs sensibles à l'agrément dès le premier euro, tel que le transport qui représente 35 % des demandes d'agrément déposées à la DRFiP de La Réunion. Les services des DRFiP sont ainsi contraints de traiter des dossiers d'agrément de faible valeur au détriment du temps de travail consacré aux dossiers à fort enjeu.

La mission a ainsi constaté, dans l'ensemble des départements d'outre-mer visités, les éléments suivants :

- ◆ les effectifs des directions régionales des finances publiques, tant en termes de moyens humains que de formation, ne peuvent exercer un traitement approfondi des agréments ;
- ◆ les directions spécialisées de l'État sont saisies dans des délais restreints et ne disposent pas toujours de moyens humains et techniques permettant d'apprécier en profondeur le respect des critères définis par le CGI ;
- ◆ la hausse du nombre d'agrément tacites délivrés, qui reviennent à accorder un avantage fiscal sans examen préalable du dossier générant une forme de « plein-droit déguisé ».

2.2.4. La procédure de plein-droit, qui permet une défiscalisation « de masse », est trop peu encadrée pour prévenir les mésusages du RAFIP

2.2.4.1. Le phénomène de contournement de l'agrément est fréquent, en particulier dans les collectivités de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie

La procédure de plein-droit s'est avérée nécessaire afin d'étendre le bénéfice du RAFIP aux structures de plus petites tailles en privilégiant une instruction plus rapide et plus légère que l'agrément. Compte tenu de l'absence de contrôle *a priori*, la procédure de plein-droit est privilégiée par les monteurs, y compris s'agissant de dossiers relevant de la procédure agrémentaire aux termes du CGI.

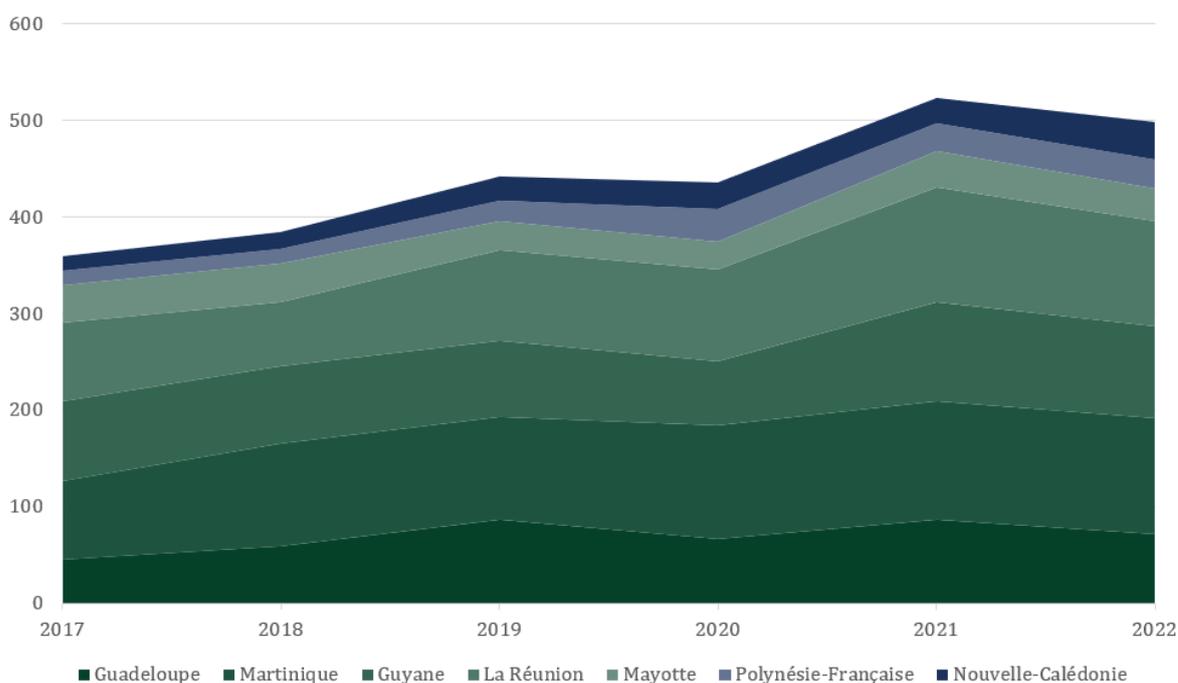
La mission constate une tendance à l'évitement de l'agrément au moyen d'un « saucissonnage » des projets.

Comme mentionné dans l'annexe I, la tendance est à l'augmentation du nombre de dossiers soumis en plein-droit.

Annexe III

Ce contournement de l'agrément, bien que présent dans l'ensemble des territoires ultramarins est particulièrement notable en Polynésie-française et en Nouvelle-Calédonie. Dans le graphique 6, en bleu figurent les agréments délivrés au profit de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie-Française et en vert les agréments délivrés au profit des départements d'outre-mer. Sur la période 2017-2022, les agréments délivrés au profit des collectivités de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie ont représenté moins de 15 % du total des agréments délivrés. Le nombre d'agréments délivrés en Polynésie-française sur le motif des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI est ainsi inférieur à celui de Mayotte, en moyenne annuelle sur la période 2017-2022.

Graphique 6 : Agréments délivrés selon le territoire ultramarin de 2017 à 2022



Source : Mission, extraction de la base Agrume de la DGFIP pour les années 2017 à 2022 (agréments délivrés au titre des dispositifs présents dans les COM et dans les DROM, articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI).

D'une part, l'imprécision autour de la définition des seuils d'investissement contribue au contournement des seuils agrémentaires.

Comme précisé *supra*, le CGI définit des seuils qui prévoient la séparation entre les dossiers relevant du plein droit et de l'agrémentaire par dispositif fiscal. Les exploitants ultramarins connaissant un déficit structurel de financement (cf. Annexe II), les schémas intermédiés se sont multipliés pour drainer de la capacité fiscale et des capitaux. L'intermédiation a néanmoins conduit à un contournement des seuils d'agrément.

L'article 199 *undecies* B du CGI précise que « le seuil de 250 000 € s'apprécie au niveau de l'entreprise, société ou groupement qui inscrit l'investissement à l'actif de son bilan ou qui en est locataire lorsqu'il est pris en crédit-bail auprès d'un établissement financier. » Ce seuil s'apprécie tout d'abord au niveau de l'exploitant outre-mer et ensuite, le cas échéant, au niveau du bailleur lorsque l'exploitant n'est pas le propriétaire.

Annexe III

Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État²⁵ est venue restreindre le périmètre d'appréciation du seuil en considérant qu'un projet « *n'était pas soumis à agrément ministériel, alors même que l'entreprise locataire avait, au cours de la même année, pris en location auprès de divers investisseurs des biens d'un montant total supérieur au seuil qui lui aurait été personnellement applicable si elle avait acquis l'ensemble des matériels loués* ».

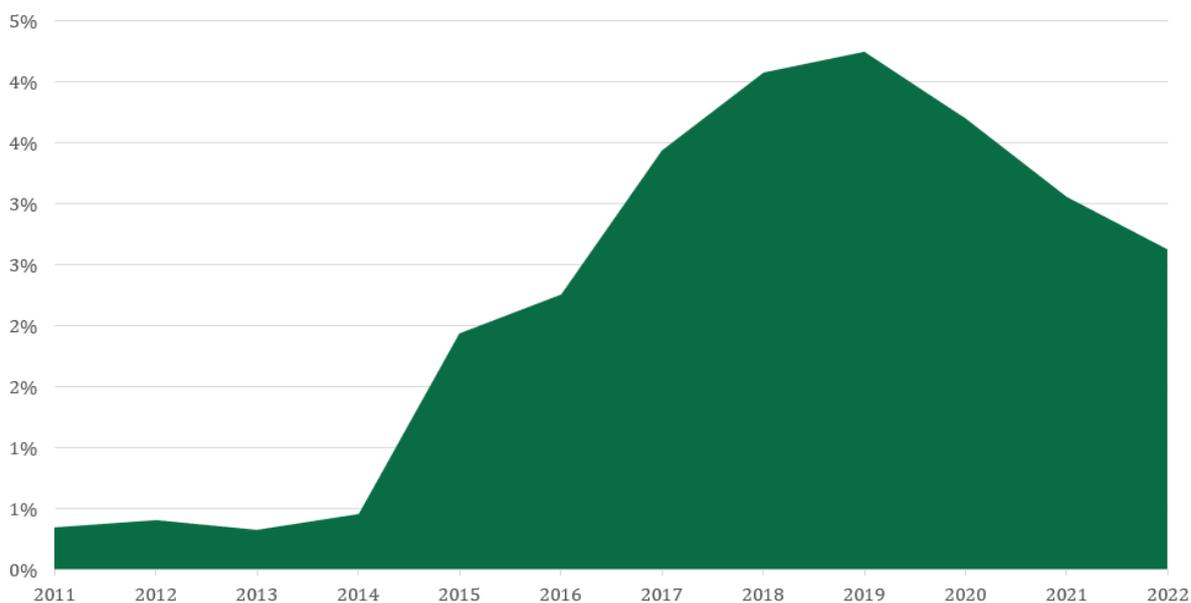
Les entretiens conduits par la mission, de même que l'analyse des bases de données issues des déclarations 2083 font apparaître une interprétation imprécise de la doctrine fiscale. Avec le concours des principaux monteurs, le découpage d'un même programme d'investissement en tranches de valeurs inférieures aux seuils afin d'échapper à l'agrément s'est généralisé.

L'analyse des données issues de la 2083 confirme la hausse du nombre de projets dont le montant d'investissement est égal ou légèrement inférieur (-5 %) au seuil de 250 000 euros s'agissant des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B (cf. graphique 7). Cette augmentation procède d'une tendance au fractionnement des projets visant à échapper à la procédure d'agrément. Cette pratique peut prendre plusieurs formes :

- ◆ la division d'un projet en plusieurs tranches inférieures aux seuils d'agrément réparties sur plusieurs exercices fiscaux successifs afin de bénéficier du régime de plein droit ;
- ◆ la division d'un unique projet porté par des sociétés translucides différentes afin d'échapper aux seuils agrémentaires en augmentant l'intermédiation.

Il convient, par une modification du CGI, de rectifier l'approche retenue par la jurisprudence du 30 décembre 2014, en énonçant que l'appréciation du seuil s'opère tant au niveau de la société de portage que de l'exploitant.

Graphique 7 : Proportion de projets d'investissements dont le montant est égal ou légèrement inférieur (- 5 %) au seuil de 250 000 €



*Source : Mission, extraction de la base de données 2083 en date de juin 2023 ; proportion de projets dont le montant total hors taxe est compris entre 237 500 € et 250 000 € sollicitant un avantage fiscal en vertu des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B et 244 *quater* W du CGI entre 2009 et 2022.*

²⁵ Conseil d'État, 10ème / 9ème SSR, 30/12/2014, 369101

D'autre part, la question de l'appréciation du programme d'investissement permet aux bénéficiaires d'échapper à l'agrément.

Connexe est la question du programme d'investissement à l'échelle duquel s'apprécie l'atteinte des seuils agrémentaires définis par le CGI. La définition du programme d'investissement donnée par la charte de déontologie du monteur est la suivante : « *un « programme d'investissement » désigne le regroupement par une entreprise implantée outre-mer d'un ou plusieurs investissements au sein d'un même projet dont le schéma de financement comprend un recours à l'aide fiscale à l'investissement* ».

Cette définition est différente de celle du BOFiP²⁶, lequel précise les conditions dans lesquelles le programme d'investissement doit être apprécié selon le dispositif du RAFIP concerné :

- ◆ **pour les investissements directs et les souscriptions au capital de sociétés exploitantes²⁷**, un programme d'investissement s'entend des acquisitions de biens simultanées ou successives sur un exercice ou sur plusieurs exercices, sous réserve dans cette seconde hypothèse que **les investissements soient indissociables** et aient une finalité commune, quelles que soient les modalités de leur financement (déduction directe, souscription au capital, prise en location longue durée, crédit-bail, subventions, etc.) ;
- ◆ **pour les investissements réalisés par les sociétés et groupements transparentes²⁸**, le programme d'investissements s'entend dans ce cas de l'ensemble des acquisitions de biens réalisées par le même bailleur au titre d'un même exercice et ce quels que soient le nombre et l'identité des locataires, les collectivités concernées, la nature et la finalité économique de chacun des investissements réalisés.

Afin d'apprécier plus aisément le montant total d'un programme d'investissement au niveau de l'exploitant, il conviendrait d'en clarifier la définition et de l'inscrire dans le CGI. Une inspiration possible est la définition proposée à l'article 14 du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)²⁹. Ce dernier précise que « *tout investissement initial engagé par le même bénéficiaire (au niveau d'un groupe) au cours d'une période de trois ans commençant à la date de début de travaux réalisés grâce à un autre investissement ayant bénéficié d'une aide (...) est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique* ». La période de trois ans pourrait être réduite à dix-huit mois dans le cadre du RAFIP afin de ne pas limiter excessivement la capacité de recourir au RAFIP pour des besoins d'investissements non programmés.

Il conviendra prendre en compte la situation des plus petits exploitants lesquels pourront difficilement prévoir des programmes pluriannuels d'investissements compte tenu du caractère peu prévisible de leurs besoins et de leur forte sensibilité à la conjoncture économique.

²⁶ BOI-SJ-AGR-40, SJ - Mesures fiscales soumises à agrément préalable - Agréments délivrés dans le cadre de l'aide fiscale aux investissements réalisés dans les départements ou collectivités d'outre-mer et les autres collectivités, [en ligne](#).

²⁷ Seuil prévu au premier alinéa du II *quater* de l'article 217 *undecies* du CGI.

²⁸ Seuil prévu au deuxième alinéa du II *quater* de l'article 217 *undecies* du CGI.

²⁹ Règlement (UE) n ° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.

Annexe III

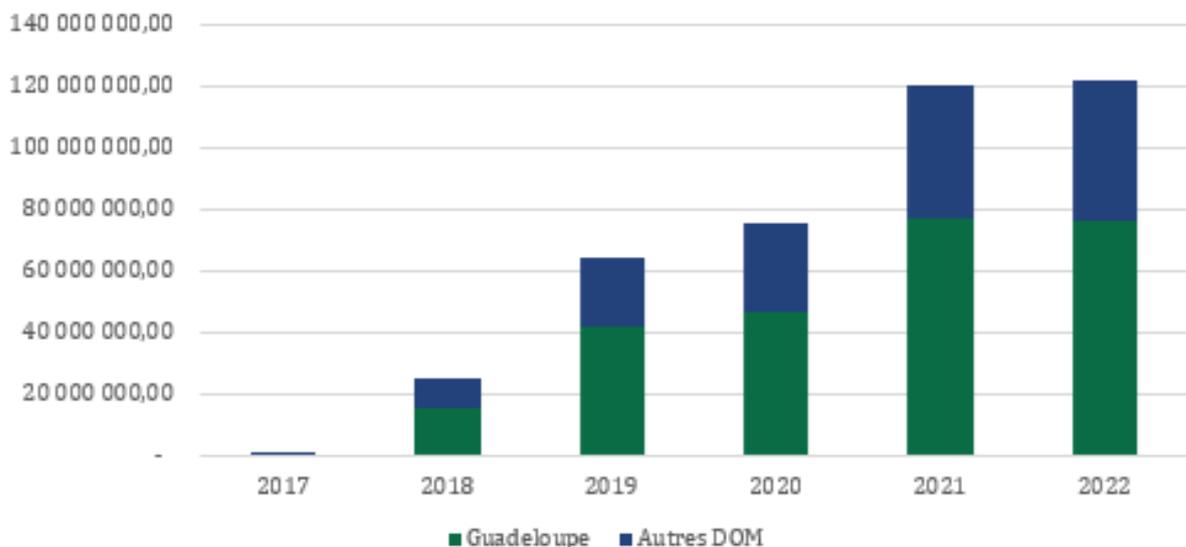
La définition pourrait prévoir qu'un programme d'investissement intègre les acquisitions de biens simultanées ou successives qui bénéficient d'une aide fiscale à l'investissement outre-mer, quelles que soient les modalités de leur financement (déduction directe, souscription au capital, prise en location longue durée, crédit-bail, crédit d'impôt), qui bénéficient au même exploitant. Un programme d'investissement peut se dérouler sur un exercice ou sur plusieurs exercices, sous réserve que les investissements soient techniquement ou physiquement indissociables. Une règle restrictive pourrait prévoir que l'exploitant ne peut bénéficier d'un des dispositifs du RAFIP sur plus de deux programmes d'investissement au titre d'un même exercice.

2.2.4.2. *Le cas des chauffe-eaux solaires, emblématiques des carences du RAFIP*

La mission constate l'augmentation des acquisitions de chauffe-eaux solaires par l'intermédiaire de la défiscalisation des investissements productifs.

Les chauffe-eaux solaires représentent une part croissante des types d'investissements bénéficiant du RAFIP (cf. graphique 8). La Guadeloupe est particulièrement concernée par ce type d'acquisitions, environ 63 % de la base fiscale éligible totale des chauffe-eaux solaires ayant été enregistrée dans ce département entre 2018 et 2022. Ce constat avait d'ores et déjà été formulé en 2017 par le rapport du cabinet Lengrand³⁰ qui faisait apparaître le nombre élevé d'acquisitions de chauffe-eaux solaires en particulier par le secteur tertiaire marchand. Ce même rapport signalait que 87 % des achats de chauffe-eaux solaires bénéficiant du RAFIP avaient fait l'objet de schémas intermédiés, soit ceux permis par l'article 199 *undecies B* du CGI. Il convient de rappeler que les chauffe-eaux solaires répondent au double objectif de verdissement de l'économie ultramarine et de soutien au tissu productif local. En effet, la mission a constaté qu'une filière de production de chauffe-eaux solaires s'était établie en outre-mer, la société Solar Industrie revendiquant la production de 88 000 chauffe-eaux solaires à La Réunion depuis 25 ans.

Graphique 8 : Evolution du montant total des investissements consacrés à l'acquisition de chauffe-eaux solaires.



Source : Extraction de données des déclarations 2083, somme des bases fiscales éligibles des projets libellés « chauffe-eaux solaires ».

³⁰ Évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer, Rapport Louis Lengrand & Associés, 2017.

Toutefois, la défiscalisation des chauffe-eaux solaires pose plusieurs difficultés qui mettent en cause le bien-fondé de ce type d'acquisition au regard des objectifs poursuivis par le RAFIP (cf. figure 4).

D'une part, les chauffe-eaux solaires apparaissent comme un type d'investissement porteur de risques de fraudes au détriment du RAFIP :

- ◆ en premier lieu, un phénomène de surfacturation des chauffe-eaux solaires, pour l'essentiel acquis en Grèce et en Chine a été rapporté à la mission et aux cabinets des ministères de l'économie et des outre-mer. Ce procédé de surévaluation du prix d'achat des chauffe-eaux solaires par les SNC vise à majorer leurs charges et ainsi minorer leurs bases taxables afin d'échapper à l'impôt, autant qu'à gonfler la base fiscale éligible. Il constitue de ce fait un avantage indu pour les bénéficiaires de l'aide fiscale et une charge injustifiée pour les finances publiques. Ce procédé de surfacturation des chauffe-eaux solaires a déjà été constaté en Corse et a abouti à la condamnation des sociétés y ayant recours par une décision du 6 janvier 2021 de la Cour d'appel de Bastia ;
- ◆ en deuxième lieu, en l'absence de demande de raccordement au réseau d'EDF et du certificat de conformité délivré par le Comité national pour la sécurité des usagers et de l'électricité, le chauffe-eau solaire n'est pas fonctionnel et l'investissement n'est *de facto* pas productif de revenus. Cette condition de raccordement, complexe à vérifier par les services fiscaux, constitue donc un risque de non-conformité supplémentaire pouvant conduire à des redressements fiscaux³¹ ;
- ◆ en troisième lieu, le nombre de chauffe-eaux solaires et leur dispersion dans les foyers rend difficile tout contrôle de l'état de fonctionnement et de la durée de détention de ces actifs ;
- ◆ en quatrième lieu, compte tenu des aides publiques offertes pour favoriser l'acquisition de chauffe-eaux solaires (cf. encadré 5), ces opérations portent le risque d'un non-respect des principes de calcul de la base éligible au RAFIP.

Encadré 5 : Le cumul des aides lors de l'acquisition de chauffe-eaux solaires

Compte tenu de son caractère vertueux en matière de transition écologique, l'acquisition de chauffe-eaux solaires peut donner lieu à des aides provenant de fournisseurs d'électricités ou de régions bénéficiant des fonds européens. Toutefois, le cumul des aides est doublement encadré :

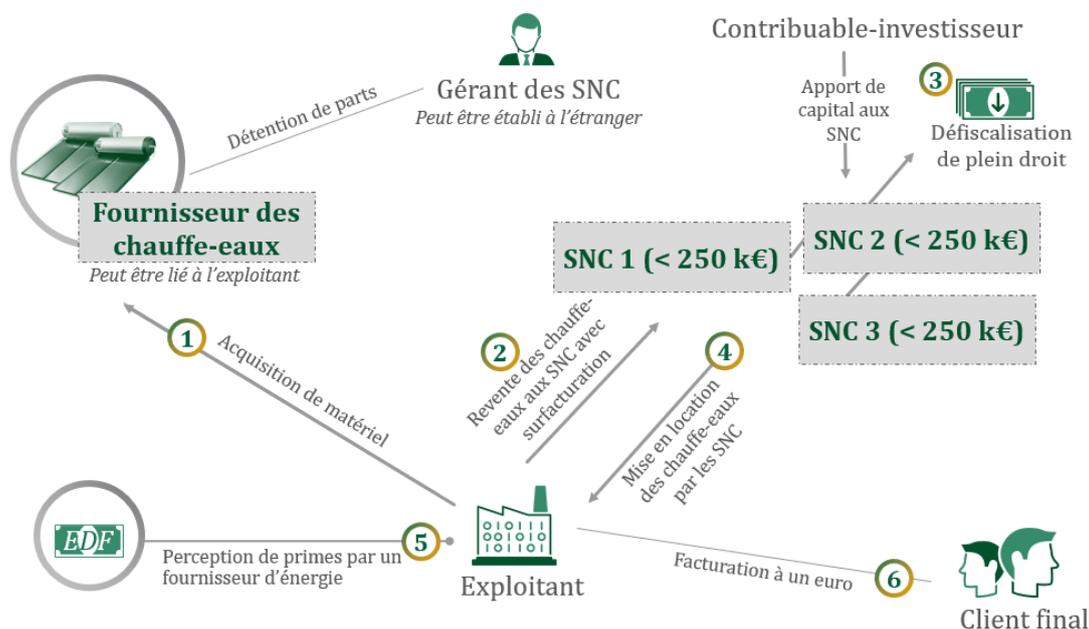
- ◆ s'agissant du RAFIP, le CGI rappelle les conditions dans lesquelles les aides doivent être soustraites à la base éligible. Cette défalcation est prévue au 1 du II de l'article 244 *quater* W du CGI ainsi qu'au cinquième paragraphe de l'article 1999 *undecies B* et au I de l'article 217 *undecies* du CGI. S'agissant par exemple de l'article 244 *quater* W, il est énoncé que « II. – 1. Le crédit d'impôt est assis sur le montant, hors taxes et hors frais de toute nature (...), pour les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, ce montant est pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'énergie, de l'outre-mer et de l'industrie pour chaque type d'équipement » ;
- ◆ s'agissant des règles européennes, le décret n°2022-968 du 30 juin 2022 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2022-2027 fixe les taux d'intensité d'aide maximale pour les entreprises, petites moyennes ou grandes.

Source : Mission.

Les contournements du principe du RAFIP à l'occasion d'investissements dans les chauffe-eaux solaires ont fait l'objet de plusieurs signalements consultés par la mission en 2021, en 2022 et en 2023.

³¹ Voir décision du 6 février 2023 de la Cour d'appel de Paris, RG n° 21/08747.

Figure 4 : Schéma de commercialisation des chauffe-eaux via le régime d'aide fiscale à l'investissement productif



Source : Mission.

D'autre part, la défiscalisation des chauffe-eaux solaires apparaît comme étant porteuse de risques pour la pérennité de la filière. Cette dernière peut être pénalisée par une concurrence déloyale de la part d'entreprises pratiquant des prix très inférieurs grâce à la défiscalisation. Les sociétés concernées proposent à leurs clients l'installation et l'abonnement à une production d'eau chaude à partir d'un chauffe-eau solaire dans le cadre d'un contrat pluriannuel, facturé au client à un prix approchant le millier d'euros après remise de la société. Cette remise est rendue possible par la marge de la société après acquisition d'un chauffe-eau à bas coût. Déduction faite des primes de EDF et des collectivités, d'une valeur cumulée de 1 000 euros, le montant net dû par le particulier est de 0 euro³². Ces tarifs pénalisent les sociétés dont le coût d'acquisition des solaires est supérieur (1300 euros pour un chauffe-eau produit en France contre 500 à 600 euros pour des chauffe-eaux produits en Chine ou en Grèce selon les informations collectées par la mission) au détriment de la production locale de chauffe-eaux et de l'acquisition d'équipements de meilleure qualité, et partant, plus durables. Une durée de détention supérieure apparaît souhaitable afin de limiter l'acquisition de chauffe-eaux produits à l'étranger dont l'obsolescence est plus précoce.

³² La Collectivité Territoriale de Martinique et EDF proposent une prime allant de 1000 à 1200€ directement retranchés de la facture lors de l'acquisition de l'équipement, laquelle est financée par les Fonds Européens (FEDER), dont la CTM est l'autorité de gestion, et d'autre part, par EDF.

Enfin, l'acquisition de ces biens unitaires destinés aux ménages par la défiscalisation apparaît éloignée des objectifs initialement poursuivis par le RAFIP. Le BOFiP précise que « les biens qui sont détenus par une entreprise dans le cadre d'un contrat de crédit-bail et qui font l'objet d'une sous-location, ou d'une convention équivalente, à l'entreprise exploitante ne sont pas éligibles. Il en est de même lorsque le bien donné à bail par son propriétaire est sous-loué par le locataire à l'utilisateur final. »³³ Toutefois, le Conseil d'État³⁴ a admis qu'une entreprise exploitante puisse bénéficier de l'avantage fiscal lorsqu'elle met un bien à disposition de tiers utilisateurs tout en conservant les droits sur l'investissement et en assurant son exploitation. Il conviendrait de rectifier par la loi les principes posés par cette jurisprudence, laquelle permet la défiscalisation de biens mis à disposition d'un utilisateur final, quand l'objet du RAFIP était de soutenir l'acquisition d'outils de production et non de produits finis.

3. Le contrôle du RAFIP, éclaté entre plusieurs entités et sans programmation globale, apparaît insuffisant au regard des enjeux financiers

3.1.1. L'Autorité des marchés financiers exerce un contrôle restreint aux obligations financières sur un nombre limité d'intermédiaires

Le contrôle de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) s'exerce sur les acteurs du montage et de la distribution des titres financiers (dont les actions des SA, des SAS et des SCA), ce qui n'est pas le cas pour les parts de SNC qui sont des biens divers au sens de l'AMF.

La supervision des conseillers en intermédiaires financiers est opérée par la direction des contrôles de l'AMF.

La Direction des contrôles de l'AMF (34 agents) est en charge du contrôle des obligations professionnelles des acteurs régulés par l'AMF. Elle comprend deux divisions d'inspection, l'une dédiée aux contrôles des sociétés de gestion de portefeuille (SGP – dix inspecteurs) et des conseillers en investissements financiers (CIF – quatre inspecteurs), l'autre dédiée aux contrôles des autres prestataires de services d'investissement (PSI) et des infrastructures de marché (neuf inspecteurs).

L'équipe dédiée aux contrôles des CIF est composée de quatre personnes, l'une en charge des contrôles sur pièces des CIF (qui s'appuie sur les directions régionales de la Banque de France), les trois autres étant en charge des contrôles classiques (sur pièces et sur place) des CIF, des associations professionnelles de CIF (et d'autres intermédiaires, tels que les intermédiaires en biens divers).

D'une part, l'AMF assure la surveillance des CIF dont près d'un dixième commercialise des dispositifs du régime d'aide fiscale à l'investissement productif ultramarin.

Parmi ces CIF, lesquels ont l'obligation d'adhérer à l'une des quatre associations professionnelles de CIF (ANACOFI-CIF, CNCGP, CNCEF Patrimoine, La Compagnie CIF)³⁵, en moyenne 9 % commercialisent un ou plusieurs dispositifs prévus par le RAFIP (cf. tableau 3). Les signalements portant sur les CIF ont représenté jusqu'à 8 % de ceux commercialisant le RAFIP au titre de l'année 2021 (cf. tableau 4).

³³ BIC - Réductions et crédits d'impôt - Réduction d'impôt pour investissements réalisés outre-mer - Champ d'application - Entreprises et contribuables éligibles, 04/04/2018, BOI-BIC-RICI-20-10-10-10.

³⁴ Conseil d'État, 9ème et 10ème sous-sections réunies, 25/09/2013, 343241

³⁵ Ces associations professionnelles sont elles-mêmes agréées et assujetties à la supervision de l'AMF, et ont une obligation de contrôle de leurs membres *a minima* quinquennale.

Annexe III

Tableau 3 : Nombre et proportion des CIF commercialisant des dispositifs de défiscalisation outre-mer

Année	Nombre de CIF commercialisant du RAFIP	Nombre de CIF totaux enregistrés auprès de l'AMF	Pourcentage de CIF commercialisant du RAFIP
2018	365	4 697	8 %
2019	455	5 001	9 %
2020	475	5 208	9 %
2021	531	5 465	9,7 %

Source : Autorité des marchés financiers.

Tableau 4 : Nombre et proportion de signalement inopinés concernant des CIF commercialisant des dispositifs de défiscalisation Outre-mer

Année	Nombre de signalements concernant des CIF commercialisant du RAFIP	Nombre de signalements portant sur des CIF	Pourcentage de signalement concernant le RAFIP
2019	1	13	8 %
2020	1	32	3 %
2021	5	63	8 %
2022	0	15	0 %

Source : Autorité des marchés financiers.

L'AMF opère deux types de contrôles sur les CIF commercialisant des dispositifs de défiscalisation outre-mer.

L'AMF a indiqué à la mission qu'elle n'effectuait pas de contrôles inopinés sur les CIF. Comme mentionné dans la charte du contrôle de l'AMF, cette dernière réalise différents types de missions de contrôle sur les CIF :

- ◆ **les contrôles dits « de masse »** portant uniquement sur les CIF et réalisés sur une large population d'assujettis en lien avec les directions régionales de la Banque de France ;
- ◆ **les contrôles « classiques »** qui correspondent au contrôle régulier d'acteurs de taille importante ou présentant des risques ou points d'intérêt particuliers ou ayant fait l'objet d'alertes spécifiques.

Les contrôles de masse sont réalisés exclusivement sur pièces, sans visite sur place, et alimentent les contrôles dits classiques ainsi que la surveillance des acteurs et des produits atypiques commercialisés en France.

La Direction des contrôles sélectionne les CIF *via* une approche par les risques fondée sur les éléments suivants :

- ◆ les fiches de renseignements annuels des CIF qui permettent de repérer les acteurs les plus significatifs (chiffre d'affaires CIF relativement élevé), les offres les plus conseillées, en particulier en matière de produits atypiques, l'appartenance des CIF à une plateforme de commercialisation (ce qui permet notamment de recueillir la liste des offres prescrites par de tels réseaux) ;
- ◆ les alertes de la Direction des relations avec les épargnants et de leur protection (DREP) sur les CIF ou les produits atypiques ainsi que les autres signalements reçus (Tracfin, lanceurs d'alertes, réquisitions judiciaires) ;

Annexe III

- ◆ les risques identifiés par la Direction de la gestion d'actifs (DGA), en charge du suivi des CIF et des associations professionnelles de CIF, lors du suivi permanent des CIF et à l'occasion de transmissions d'alertes sur les offres par les associations professionnelles ;
- ◆ les alertes transmises par la DGA dans le cadre du suivi de la commercialisation des OPCVM (Organisme de Placement Collectif de Valeurs Mobilières) / fonds d'investissement alternatif (FIA) non autorisés en France ou d'autres offres à risques non régulées.

Selon les éléments transmis par l'AMF à la mission, à la suite des analyses réalisées par la mission de contrôle sur pièces, trois cas sont envisagés :

- ◆ soit le contrôle fait l'objet d'une clôture matérialisée par l'envoi d'une lettre signée par le Directeur des contrôles de l'AMF au CIF contrôlé. Le contrôle ne donne alors lieu ni à une restitution des constats, ni à un rapport de contrôle. La lettre peut prendre deux formes, celle d'une clôture simple ou celle d'une clôture précisant la transmission d'éléments recueillis à l'occasion du contrôle à l'association professionnelle auprès de laquelle le CIF est adhérent. L'objectif est que cette dernière puisse, le cas échéant, réaliser une action de supervision sur le respect des obligations professionnelles du CIF ;
- ◆ soit le contrôle est poursuivi en contrôle « classique » par les services de l'AMF. De nouveaux ordres de mission sont alors établis pour désigner une nouvelle équipe de contrôle qui pourra notamment effectuer des visites sur place et établira un rapport de contrôle.

Les contrôles classiques constituent la poursuite de contrôles de masse et sont effectués sur pièces et sur place par l'AMF.

Les contrôles de masse consistent en la collecte de documents auprès de la personne contrôlée et de tiers, la réalisation de visites sur place, la conduite d'entretiens et d'auditions. Ces contrôles font l'objet d'une réunion de restitution des constats à la personne contrôlée, préalablement à l'envoi d'un rapport de contrôle. Ce dernier indique notamment les faits susceptibles de constituer des manquements aux obligations professionnelles ou une infraction pénale.

Les suites des contrôles classiques sont décidées par l'AMF au vu des conclusions du rapport de contrôle et des observations écrites émises par la personne contrôlée en réponse à ce rapport.

Une ou plusieurs des mesures suivantes peuvent être décidées :

- ◆ l'envoi d'une lettre de suites ;
- ◆ la notification de griefs aux mis en cause qui peut se traduire par deux voies possibles :
 - l'ouverture d'une procédure de sanction devant la Commission des sanctions de l'AMF,
 - l'entrée en voie de composition administrative³⁶ ;
- ◆ la transmission du dossier au parquet ;
- ◆ la transmission du rapport à une autorité tierce compétente, domestique ou étrangère (en ce compris Tracfin, la DGCCRF).

³⁶ La composition administrative est une procédure transactionnelle permettant à l'AMF de proposer une sanction négociée aux auteurs des manquements constatés à la suite d'une enquête ou d'un contrôle et relevant de sa compétence (site internet de l'AMF).

Annexe III

De 2018 à 2022, l'AMF a mené 50 à 70 contrôles de masse sur pièces de CIF par an et cinq à huit contrôles classiques de CIF, auxquels s'ajoutent des contrôles sur les associations professionnelles de CIF. Ainsi l'AMF évalue-t-elle à environ 50 % la proportion de CIF ayant commercialisé du RAFIP sur l'ensemble des CIF contrôlés durant la période 2018-2022, soit une proportion de contrôle nettement plus importante que ne l'est la proportion de CIF commercialisant du RAFIP (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Répartition des contrôles de l'AMF opérés sur des CIF commercialisant des produits du RAFIP

Année	Nombre de contrôles de masse	Nombre de contrôles classiques
2018	70	8
2019	70	8
2020	70	5
2021	50	4 + 4 associations
2022	50	8

Source : Autorité des marchés financiers, estimation du nombre de CIF contrôlés ayant commercialisé des produits Girardin sur la base d'échantillons.

Ces contrôles de l'AMF peuvent donner lieu à deux types de sanctions s'agissant des dossiers relatifs à la défiscalisation ultramarine :

- ◆ des notifications de grief par le collège de l'Autorité ;
- ◆ des sanctions pécuniaire et disciplinaire prononcées par l'Autorité des marchés financiers.

Depuis 2018, quatre décisions de sanctions et transactions ont porté sur des CIF ayant commercialisé des dispositifs de défiscalisation ultramarine (issues de fait de notifications de griefs). Pour comparaison avec le volume global, le tableau 6 présente l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet de notifications de griefs, toutes populations confondues, de 2018 à 2022.

Tableau 6 : l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet de notifications de griefs par le collège de l'AMF (toutes populations confondues, de 2018 à 2022).

Année	CIF	SGP	PSI	Total
2022	4 CIF + 1 association	7	1	13
2021	5	4	4	13
2020	6	6	3	15
2019	6	5	3	14
2018	5	7	1	13

Source : Autorité des marchés financiers, CIF : conseiller en investissements financiers, SGP : société de gestion de portefeuille, PSI : prestataire de services d'investissement.

Enfin, lorsque la situation le justifie, l'AMF peut transmettre un signalement à Tracfin afin de confirmer un soupçon de fraude. Depuis 2018, quatre transmissions à Tracfin concernant des dispositifs relevant du RAFIP ont été effectuées à l'issue des contrôles de CIF opérés par l'AMF. Comme le mentionne le rapport d'activité de Tracfin établi au titre de l'année 2019, l'une des investigations conduites par Tracfin a permis de confirmer une application frauduleuse du RAFIP et a fait l'objet d'une note d'information adressée à l'autorité judiciaire pour présomption de faits d'escroquerie et abus de confiance commis au détriment des investisseurs, outre une présomption de fraude fiscale.

3.1.1.1. Les limites des contrôles de l'AMF

Les contrôles de l'AMF ne permettent toutefois pas d'écarter tout risque de fraude :

Annexe III

- ◆ comme évoqué *supra* les intermédiaires n'étant pas CIF échappent au contrôle de l'AMF. Certains monteurs de produits ne disposent pas de statut régulé et ne commercialisent pas directement les produits, c'est-à-dire qu'ils n'effectuent pas de conseil sur ces produits ou, plus généralement, ne fournissent pas de services d'investissement ;
- ◆ les monteurs qui réceptionnent l'intégralité des fonds des investisseurs n'ont pas l'obligation de ségréguer les fonds ni de disposer d'un dépositaire. Or, il ressort des contrôles de CIF commercialisateurs de ces montages que les soupçons de détournement de fonds, voire d'escroquerie de la part des monteurs sont significatifs ;
- ◆ toutes les transactions ne relèvent pas du contrôle de l'AMF. si l'offre est structurée sous la forme d'une société qui émet des instruments qui ne sont pas des instruments financiers (parts de SNC par exemple), les dispositions issues de la transposition de la directive MIF 2 ne s'appliquent pas et le conseil sur l'offre ne relève donc pas d'un service de conseil en investissement. Néanmoins, si le conseil est fourni par un CIF, il entre dans le périmètre des autres activités de gestion de patrimoine mentionnées à l'article L. 541-1 II du code monétaire et financier déclenchant l'application de certaines règles de bonne conduite ;
- ◆ la clôture du contrôle de l'AMF est circonscrite à une thématique donnée et ne signifie pas que l'AMF se prononce sur la conformité du CIF à l'égard de toutes ses obligations professionnelles, notamment fiscale ;
- ◆ dans les priorités d'actions 2023 de l'AMF apparaissent « *des enquêtes « exploratoires » portant (...) sur la commercialisation de produits dits « atypiques » dont les dispositifs fiscaux* », mais aucune enquête de ce type n'a été lancée par l'AMF à la date de la mission.

L'inscription au registre des monteurs en défiscalisation pourrait utilement être subordonnée au respect par les CIF, outre la moralité fiscale et sociale ainsi que les obligations posées par la Charte de déontologie, d'un certain nombre de procédures au regard d'un référentiel établi en lien avec les monteurs en défiscalisation :

- ◆ procédures de contrôle de l'entreprise bénéficiaire (obligations fiscales et sociale, santé financière) ;
- ◆ procédures de contrôle de l'éligibilité et de la réalité de l'investissement (preuves de paiement, photographies éventuelles, preuves d'acquisition auprès du fournisseur) ;
- ◆ procédures de contrôle des loyers payés durant la détention ;
- ◆ procédure de contrôle de la durée de détention ;
- ◆ procédure de réattribution de l'outil productif en cas de défaillance (lieu de stockage, méthode de prospection d'un nouvel exploitant, etc.).

3.1.2. Le contrôle de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes se borne à vérifier le caractère loyal de l'information commerciale

La DGCCRF, en collaboration avec l'Autorité des marchés financiers, participe à la surveillance des pratiques des intermédiaires financiers commercialisant le RAFIP (cf. encadré 6).

D'une part, la DGCCRF effectue des contrôles à la suite de signalements afin de vérifier la loyauté des informations transmises au consommateur.

Le rôle de la DGCCRF consiste à identifier, qualifier et poursuivre des pratiques commerciales déloyales, au sens de l'article L 121-1 du code de la consommation, contraires à la diligence professionnelle et qui vont affecter le comportement économique des consommateurs. Ces pratiques peuvent être des pratiques commerciales trompeuses au sens du L121-2 et suivants du même code.

Annexe III

Une enquête de la DGCCRF a été ouverte en 2018 à la suite d'un signalement de l'AMF et a ciblé les offres Girardin identifiées comme présentant des risques significatifs en raison du type de montage proposé. Au-delà du monteur et des plateformes, onze conseillers en gestion de patrimoine ont été contrôlés dans le cadre de cette enquête de la DGCCRF pour pratiques commerciales trompeuses.

D'autre part, la DGCCRF a un rôle d'information des consommateurs sur les risques associés au dispositif. Une première note d'information a été publiée sur le site du ministère de l'Economie et sur le site de l'AMF intitulée : « *Investir en défiscalisation : que faut-il savoir sur les dispositifs « Girardin » ?* ». Lorsque les procédures pénales concernant le Girardin seront finalisées et publiques, la DGCCRF et l'AMF envisagent de rédiger un communiqué de presse conjoint en vue de mettre en garde les investisseurs et les commercialisateurs contre la dangerosité de certaines offres Girardin.

Toutefois, cantonné aux aspects commerciaux et réalisé *a posteriori*, le contrôle de la DGCCRF ne permet pas à lui seul de garantir la conformité des dispositifs du RAFIP.

Ainsi l'office de la DGCCRF se borne-t-il à vérifier si les informations transmises par l'intermédiaire au contribuable-investisseur en amont ou en cours de l'opération fiscale sont conformes aux dispositions du code de la consommation et loyales eu égard aux risques financiers qui pèsent sur le consommateur. Le Service National d'Enquête (SNE), service d'enquête de la DGCCRF chargé notamment d'enquête en matière de protection économique des consommateurs, ne dispose pas de programme d'enquête spécifique à la commercialisation des produits RAFIP et n'a, à la date de la mission, effectué qu'un seul contrôle sur une opération commerciale de cette nature, mobilisant l'équivalent d'un équivalent temps plein pendant un an.

Encadré 6 : Contrôle d'un intermédiaire par la DGCCRF

Après un signalement transmis par l'AMF, le Service National des Enquêtes a choisi d'enquêter prioritairement sur un dispositif structuré par le monteur en défiscalisation N., compte-tenu du volume des fonds collectés, de sa spécificité et de la teneur des informations communiquées aux investisseurs. Le monteur N. commercialise des produits fondés sur l'article 199 *undecies* C du Code général des impôts (Girardin Logement Social), visant à utiliser les fonds collectés en défiscalisation pour la réhabilitation de logements dégradés voire insalubres.

Si le dispositif prévu par l'article 199 *undecies* C du CGI n'est pas couvert par la présente mission, les pratiques commerciales de la société N. sont voisines d'autres pratiques commerciales trompeuses ayant fait l'objet de poursuites.

En effet, la DGCCRF a constaté que les documents communiqués par le monteur N. aux investisseurs présentaient l'investissement dans le dispositif comme étant sans risque financier et fiscal. Cette information constitue une pratique contraire à la diligence professionnelle dans la mesure où elle contrevient aux usages de transparence et de loyauté en matière commerciale.

Source : DGCCRF.

3.1.3. Le contrôle de la direction générale des finances publiques (DGFIP) apparaît limité voire quasi-inexistant s'agissant du plein-droit en raison de la complexité du dispositif et du manque d'outil s'agissant des monteurs

Le contrôle fiscal des investissements productifs ultramarins n'a pas fait l'objet d'une stratégie nationale par la DGFIP.

Annexe III

De l'ensemble des régulateurs et services de contrôles intervenant sur le Girardin, la DGFIP est par nature la plus impliquée dans le contrôle du dispositif. Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2023 dédié à la fraude fiscale mentionne qu'en « 2021, les principaux dossiers à dimension nationale suivis par la cellule des opérations coordonnées ont concerné (...) des schémas frauduleux liés aux crédits d'impôts dont l'investissement outre-mer ».

- Toutefois, à la date de la mission, la DGFIP n'a pas produit de stratégie ou de bilan permettant d'objectiver les résultats de cet axe stratégique. Si cette absence de programmation ne fait pas obstacle à ce que les DRFiP programment elles-mêmes leurs plans de contrôle sur le RAFIP, comme en Nouvelle-Calédonie en 2022, il apparaît nécessaire de formaliser une stratégie au niveau national.
- La mission constate pourtant que les fraudes au RAFIP sont fréquentes au regard des contrôles effectués par les DRFiP :
 - ◆ en Guadeloupe, cinq des 20 dossiers sélectionnés aléatoirement par la mission sont considérés par la DRFiP comme hautement susceptibles de contenir des irrégularités ;
 - ◆ en Martinique, 25 % des dossiers sélectionnés ont fait apparaître des soupçons d'irrégularités ;
 - ◆ à La Réunion, le montant moyen de recouvrement des dossiers liés au RAFIP s'élèvent à 200 000 € ;
 - ◆ en Nouvelle-Calédonie, la totalité des 10 contrôles sur pièce et sur place consacrés au RAFIP ont révélé des irrégularités, qu'il s'agisse de non-éligibilité ou d'erreurs dans les déclarations 2083.

3.1.3.1. Le contrôle des investissements soumis à agrément intervient en amont et en aval du projet mais demeure limité

S'agissant de projets soumis à agrément, le contrôle de la DGFIP s'opère en amont et en aval du fait générateur de l'avantage fiscal.

En amont de la défiscalisation, le contrôle des critères s'opère lors de la délivrance de l'agrément en déconcentré par les DRFiP ou en central par le bureau des agréments et de l'animation des rescrits. Le BOFiP mentionne l'ensemble des pièces justificatives afférentes à chacun des critères d'obtention de l'agrément³⁷.

En aval, après l'octroi de l'agrément, les services de la DGFIP assurent le suivi des projets ayant bénéficiés de la défiscalisation. Le bureau des agréments procède en effet à un suivi des projets agréés au long de la période réglementaire et vérifie le respect dans le temps des critères d'agrément, en particulier le maintien de l'emploi et la continuité de l'exploitation ; elle surveille le niveau du ratio de couverture du risque des investisseurs ; elle dispose également d'un droit de contrôle sur pièces et sur place auprès de l'entreprise exploitante. En effet, les entreprises exploitantes sont tenues de transmettre au bureau des agréments un suivi des emplois à chaque fin d'année et doivent prévenir l'administration fiscale. L'administration fiscale peut également prévoir des clauses de rendez-vous afin de ne pas suspendre l'octroi de l'agrément à la non-complétude du dossier.

Les moyens mis à disposition du suivi des projets d'investissements apparaissent toutefois insuffisants, en particulier s'agissant des DRFiP.

³⁷ Annexe Bofip - SJ - Liste des pièces ou renseignements à joindre à toute demande d'agrément pour l'aide fiscale aux investissements productifs outre-mer, BOI-ANX-000292.

Annexe III

Les entretiens conduits par la mission auprès des DRFiP ont permis de mettre en lumière les faibles moyens dévolus au suivi des projets ayant obtenu un agrément. Le suivi se borne à la vérification formelle des pièces transmises par les entreprises, les effectifs dévolus au contrôle ne permettant pas de questionner les bénéficiaires sur la réalité des engagements pris lors de la procédure d'octroi de l'agrément.

En résulte un faible nombre voire une absence de retraits d'agréments. En Guadeloupe comme à La Réunion, les services de la DRFiP interrogés confirment n'avoir jamais procédé à un retrait d'agrément, faute de constatations de non-respect des critères suffisamment solides.

3.1.3.2. Le contrôle a posteriori, non programmé, apparaît faible au regard des enjeux considérés

En premier lieu, la DGFIP peut être amenée à effectuer un contrôle sur des dispositifs du RAFIP à l'occasion de contrôles « classiques ».

La DGFIP dispose de plusieurs pouvoirs de contrôles en matière d'investissement productif, appuyés sur l'article L45 F du livre des procédures fiscales. S'agissant des collectivités de l'article 73 : « *l'administration peut contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions de réalisation, d'affectation, d'exploitation et de conservation des investissements ayant ouvert droit au bénéfice des dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 199 septicies, 199 novovicies, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y du code général des impôts.* »

Ce même article précise que « *dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, les contrôles mentionnés au premier alinéa peuvent être réalisés par les agents mandatés par le directeur général des finances publiques.* ».

Toutefois, les DRFiP interrogées par la mission ont confirmé que les contrôles classiques ne donnaient que rarement lieu à un contrôle des investissements bénéficiant du RAFIP :

En deuxième lieu, la DGFIP peut être amenée à conduire des opérations coordonnées au niveau national portant sur le RAFIP.

Certains sujets fiscaux tels que le régime d'aide fiscal à l'investissement productif en outre-mer nécessitent le lancement de contrôles simultanés sur l'ensemble du territoire. La DGFIP confirme à la mission que ces opérations visent tous types de contribuables, de sujets et d'impôts, ces opérations n'étant pas décidées en fonction des grandes orientations nationales données aux actions de contrôle fiscal de la DGFIP, mais en fonction de diverses opportunités, issues de la mobilisation du renseignement interne, des travaux des services d'enquêtes ou encore de sources extérieures à la DGFIP (Justice, assistance internationale, presse, etc.).

Depuis octobre 2020, ces plans sont initiés, animés et pilotés par une section du Bureau d'Appui et de coordination des contrôles (BACC) du Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, qui intervient à chaque phase du processus, depuis la fiabilisation de l'information jusqu'au traitement du contentieux. La section bénéficie de l'expertise technique de l'ensemble du BACC et d'une collaboration régulière avec divers bureaux du Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF) et avec la Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF).

Suivant l'opération menée, les dossiers sont confiés aux services de contrôle des directions locales ou spécialisées.

Selon la DGFIP, sont actuellement suivies trois opérations de contrôles coordonnés au niveau national portant sur des programmes de défiscalisation outre-mer, qui concernent au total plus d'un millier de contribuables :

Annexe III

- ◆ les deux premières opérations concernent des dispositifs de défiscalisation de plein droit, dont les anomalies ont été signalées par les services d'enquête et de contrôle. Elles font actuellement l'objet d'un contentieux de série.
- ◆ la troisième opération concerne un dispositif de défiscalisation suivi par le Bureau SJCF-3A et fait suite à un retrait d'agrément.

Ces opérations trouvent leur origine dans des erreurs ou irrégularités commises par le monteur en défiscalisation outre-mer dont les conséquences financières à la fin de l'année 2022 s'élèvent à 40,5 M€ de droits et pénalités. La DGFIP précise que ce bilan est provisoire, le montant exact et définitif dépendant toutefois de l'issue des contentieux sur le plan juridictionnel.

3.1.3.3. La mission fait le constat d'un très faible contrôle des dispositifs bénéficiant du RAFIP

Les entretiens conduits par la mission tant avec les services de contrôle qu'avec les monteurs en défiscalisation font apparaître un faible contrôle de la part de l'administration fiscale qui emporte plusieurs conséquences :

- ◆ un sentiment d'impunité de la part de certains monteurs, notamment ceux exerçant sur le secteur du plein-droit, qui constitue un facteur de développement des schémas de fraude décrits *infra*, renforcé par la mise en place par les monteurs de fonds de garantie contre les redressements fiscaux ;
- ◆ une compréhension approximative de la doctrine fiscale qui prospère sans que l'administration fiscale n'ait l'occasion de rappeler et d'actualiser le cadre du RAFIP à l'occasion de contrôles.

Ce faible contrôle connaît plusieurs déterminants.

Le premier obstacle au contrôle est le manque de rentabilité des redressements au regard des moyens engagés.

Les montages complexes, notamment effectués sous l'empire de l'article 199 *undecies* B rendent peu rentable un contrôle fondé sur une approche par enjeux. Les Pôles de contrôle revenus/patrimoine (PCRP) sont spécialisés dans le contrôle sur pièces des dossiers des particuliers et sont chargés de vérifier l'ensemble des déclarations qui doivent être déposées par les contribuables en matière de revenus et de patrimoine. Leur contrôle se fonde sur une approche par enjeux fiscaux, lesquels sont mis en regard de la complexité de l'opération.

Or, la mission constate que plusieurs éléments disqualifient le RAFIP de cette approche par enjeux au regard de la faiblesse des montants redressés et de la complexité de l'opération :

- ◆ un unique contribuable-investisseur possède des parts sociales au sein de plusieurs SNC distinctes ce qui dilue l'enjeu financier entre plusieurs structures ;
- ◆ une SNC pouvant comporter jusqu'à une trentaine d'associés, le contrôle fiscal de la société requiert de rassembler un grand nombre d'informations ainsi qu'un effort de coordination conséquent ;
- ◆ la dispersion géographique des acteurs (contribuables-investisseurs, société en nom collectif, monteur en défiscalisation, entreprise exploitante) rend très complexe un contrôle poussé d'un investissement, particulièrement lorsque ce dernier a bénéficié d'un schéma intermédié. Les statistiques issues du conseil national des greffiers font apparaître une décorrélation entre le département d'inscription de la SNC et le lieu d'exploitation de l'outil productif, avec une surreprésentation des SNC inscrites en Martinique (cf. tableau 7) ;

Annexe III

- ◆ la nature des investissements défiscalisés, notamment s'agissant de produits unitaires acquis en grande quantité et loués à des utilisateurs finaux rend complexe la vérification de la réalité de l'investissement de même que le respect de la durée de détention légale ;
- ◆ la complexité du dispositif ne favorise pas sa pleine maîtrise par les agents de contrôle en particulier s'agissant des agents établis en métropole qui ne sont pas amenés à rencontrer fréquemment ces investissements.

Ainsi, compte tenu de la complexité et de la faiblesse des enjeux fiscaux associés, plusieurs DRFiP ont confirmé auprès de la mission ne pas effectuer de missions de contrôle de leur propre initiative sur des dispositifs du RAFIP. De même, les défauts de remplissage de la 2083 ne représentent pas un axe de contrôle. Alors que l'article 242 sexies du CGI prévoit que « *le défaut de déclaration entraîne le paiement d'une amende d'un montant égal à la moitié de l'avantage fiscal obtenu* », aucun redressement fondé sur ce motif n'a pu être communiqué à la mission.

Tableau 7 : Nombre de SNC créées par département

SNC	2020	2021	2022
Guadeloupe	414	411	447
Martinique	1 887	2 697	3 869
La Réunion	268	132	190

Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Le deuxième obstacle au contrôle est la faiblesse de l'arsenal de sanctions pouvant être mobilisé à l'encontre du monteur en défiscalisation.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer le caractère faiblement dissuasif des sanctions pouvant être infligées aux monteurs par l'administration fiscale :

- ◆ face aux montages complexes visant à détourner l'agrément, la qualification de l'abus de droit de la part d'intermédiaires apparaît difficile à systématiser, le caractère intentionnel comme l'implication du contribuable investisseur faisant obstacle à ce que l'intégralité de la responsabilité revienne au monteur, lequel n'est pas directement bénéficiaire de l'avantage fiscal ;
- ◆ comme mentionné *supra*, aucune sanction n'est actuellement prévue en cas de non-respect de la charte de déontologie du monteur.
- ◆ l'article 1740-00 AB du CGI prévoit que « *le non-respect des obligations mentionnées à l'article 242 septies entraîne le paiement d'une amende dont le montant ne peut excéder 50 000 €.* » Les conditions de cette amende sont toutefois restrictives, l'amende n'étant pas applicable, en cas de première infraction commise au cours de l'année civile en cours et des trois années précédentes, lorsque l'intéressé a réparé son omission, soit spontanément, soit dans les trente jours suivant une demande de l'administration ;
- ◆ l'article 1740 du CGI prévoit que « *lorsque l'octroi des avantages fiscaux prévus par les articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y est soumis à la délivrance d'un agrément du ministre chargé du budget, dans les conditions définies à ces articles, toute personne qui, afin d'obtenir pour autrui les avantages fiscaux susmentionnés, a fourni volontairement à l'administration de fausses informations ou n'a volontairement pas respecté les éventuels engagements pris envers elle est redevable d'une amende égale au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu, sans préjudice des sanctions de droit commun.* ». Toutefois, les DRFiP rencontrées par la mission n'ont pas été en mesure de communiquer le nombre d'amendes dressées sur le fondement de ce même article.

Annexe III

- ◆ enfin, l'article 1740 du CGI précise que « *toute personne qui, afin d'obtenir pour autrui les avantages fiscaux mentionnés au premier alinéa, s'est livrée à des agissements, manœuvres ou dissimulations ayant conduit à la reprise par l'administration des avantages fiscaux est redevable d'une amende, dans les mêmes conditions que celles mentionnées au premier alinéa* ». Ainsi, cet article ne permet de notifier une amende au monteur qu'à la condition qu'une reprise de l'avantage fiscal ait été imposée préalablement au contribuable investisseur.

Le troisième obstacle est le manque de moyens dévolus au contrôle fiscal du RAFIP, notamment en déconcentré. Si la DGFIP n'a pas été en mesure de transmettre à la mission les informations en matière d'effectifs consacrés au contrôle de ces dépenses fiscales, la mission a constaté que dans deux DRFiP sur trois, seul un ETP était dédié au traitement des agréments et à leur suivi.

Ces constats appellent à un renforcement des contrôles et des moyens de sanctions pouvant être mobilisés à l'encontre des monteurs.

D'une part, s'agissant de contrôles, la mission recommande de faire du RAFIP un axe de programmation du contrôle fiscal à part en y consacrant des moyens supplémentaires :

- ◆ mettre à disposition des DRFiP des renforts d'effectifs ponctuels effectuant des contrôles des entreprises exploitantes ayant bénéficié du RAFIP, en particulier dans les DROM de la Martinique et de la Guadeloupe ;
- ◆ effectuer le contrôle d'au moins deux monteurs exerçant dans le secteur du plein-droit dans les collectivités d'outre-mer ;
- ◆ opérer un plan de contrôle visant les bénéficiaires n'ayant pas rempli la déclaration 2083-SD et appliquer les sanctions prévues à l'article 242 *sexies* du CGI ;
- ◆ communiquer les données des 2083 au groupe de travail actuellement constitué par la Direction du contrôle fiscal Sud-Est Outre-mer (DIRCOFI) et solliciter le « consultant DOM » de la DIRCOFI pour transmettre aux DRFiP les principaux schémas de fraude (cf. pièce-jointe de l'annexe III) ;
- ◆ s'appuyer sur le Pôle Interrégional de Programmation et sur l'intelligence artificielle pour opérer des contrôles sur les exploitants ayant bénéficié d'investissements provenant de multiples SNC.

D'autre part, plusieurs formes de sanctions pourraient être envisagées :

- ◆ **la solidarité de paiement.** En l'absence de mise en œuvre de certaines mesures de diligence professionnelle (vérification de l'existence de l'investissements, contrôles de la durée de détention, collecte de justificatifs, respect des conditions d'éligibilité) le code général des impôts pourrait prévoir que le redressement fiscal dont est redevable le contribuable investisseur est solidairement dû par le monteur en défiscalisation. Cette solidarité de paiement ne saurait prendre la forme des assurances actuellement proposées par les monteurs aux contribuables-investisseurs et pourrait utilement s'inspirer des dispositifs similaires déjà prévus pour la taxe sur la valeur ajoutée³⁸ ;
- ◆ **la limitation du volume d'affaires des monteurs, soit leur capacité de portage, à la suite de manœuvres frauduleuses.** Le CGI pourrait être modifié afin de sanctionner le monteur en défiscalisation dont un ou plusieurs montages est apparu comme étant frauduleux, en limitant sa capacité totale de portage. Ce mécanisme permettrait une gradation dissuasive des sanctions comme proposé ci-dessous :

³⁸ L'article 283 bis du code général des impôts (CGI) et l'article 293 À ter du CGI prévoient, à compter du 1er janvier 2020, un mécanisme de solidarité de paiement en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entre l'assujetti et l'opérateur de plateforme en ligne par l'intermédiaire duquel cet assujetti exerce son activité (Bodip, BOI-TVA-DECLA-10-10-30-20).

Annexe III

- si une manœuvre frauduleuse est constatée en année N, le monteur ne pourra porter en année N+1 un total de projets n'excédant pas 90 % du total du montant des projets portés en année N ;
 - si plusieurs manœuvres frauduleuses sont constatées en année N, ce taux pourra être réduit à 70 %.
- ◆ **l'interdiction temporaire ou définitive de l'inscription du monteur sur le registre tenu par les services de l'État en cas de manquement aux obligations posées par la Charte de déontologie constaté par le préfet ou la direction générale des outre-mer.**

Enfin, la mission recommande de s'appuyer sur la portée des recommandations des représentants de l'État en outre-mer pour sensibiliser les acteurs, monteurs comme exploitant, à la non-éligibilité de certains actifs :

- ◆ communiquer sur les actifs non-éligibles (véhicules personnels, actifs dont la durée de détention ne peut être garantie, etc.) ;
- ◆ communiquer sur les pratiques commerciales trompeuses des monteurs.

3.1.3.4. La mission considère que le fonctionnement actuel du plein-droit doit être refondu afin d'offrir de meilleures garanties de contrôle

La mission fait le constat qu'une grande partie des informations nécessaires au contrôle de la légalité des investissements bénéficiant de la défiscalisation de plein-droit est actuellement détenue par les monteurs sans que l'administration fiscale n'y ait accès. Ainsi, lorsque l'administration fiscale souhaite examiner la situation d'un exploitant ayant bénéficié du régime de plein-droit, celle-ci ne dispose que d'informations parcellaires, qui rendent impossible une vérification, même *a minima*, de la conformité du montage fiscal.

À titre prospectif, la mission recommande qu'une étude soit conduite sur l'opportunité de créer une plateforme de souscription unique au RAFIP.

Cette plateforme, sur laquelle l'ensemble des monteurs, ou des exploitants, lorsque ces derniers n'ont pas fait appel à un intermédiaire, seraient tenus de soumettre les projets de défiscalisation. Le bénéfice de l'avantage fiscal serait conditionné à la transmission des pièces justificatives sur cette plateforme parmi lesquelles :

- ◆ un justificatif d'achat ;
- ◆ une photographie de l'outil productif acquis ;
- ◆ une description succincte du projet d'investissement, de son éligibilité et de son intérêt économique ;
- ◆ les états financiers de la société ;
- ◆ le numéro de série de l'achat afin d'éviter la double défiscalisation d'un même bien.

Le renseignement de l'ensemble des champs du formulaire par le monteur ou l'exploitant génèrerait, au terme d'un délai de 30 jours, visa unique à renseigner sur la déclaration d'impôt et ouvrant droit à la défiscalisation. Le visa n'aurait d'autre valeur juridique qu'une preuve de soumission des justificatifs et ne ferait pas obstacle à ce que l'avantage en question soit remis en cause ultérieurement à l'occasion d'un contrôle si les conditions de légalité n'étaient pas réunies.

Cette plateforme unique permettrait :

- ◆ de faciliter les contrôles *a posteriori* du plein-droit en générant des requêtes en fonction des éléments transmis sur la plateforme ;
- ◆ de contraindre les bénéficiaires de la défiscalisation à collecter les justificatifs et à fournir des éléments de contexte sur l'investissement ;
- ◆ d'éviter la double défiscalisation ;

Annexe III

- ◆ de disposer, grâce au caractère contraignant de cette procédure, de statistiques fiables et consolidées sur les monteurs, la nature des projets et leur montant, en lieu et place de la déclaration 2083.

Une solution alternative -voire complémentaire-, serait de conditionner la validité d'une demande de défiscalisation au visa d'un professionnel réglementé (expert-comptable ou commissaire aux comptes), lequel engagerait sa responsabilité professionnelle à l'occasion du dépôt du dossier de validation, en s'inspirant du statut de tiers de confiance instauré par l'article 68 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Pièce-jointe
Principaux schémas de fraude et de
contournement identifiés par la
mission

Tableau : Schémas de fraude et de contournement identifiés par la mission

Schéma de fraude	Description	Axe de recommandation
Absence de matérialité des biens aidés	L'exploitant bénéficie d'une défiscalisation de « plein droit » sans que les équipements aidés n'aient été effectivement achetés ou mis en service.	<ul style="list-style-type: none"> Par un contrôle des monteurs <i>a priori</i> ou par la diffusion de fiches de bonnes pratiques : sensibiliser sur la qualité des preuves de paiement à collecter (pas de photocopie de chèque), sur les méthodes de vérification de la matérialité de l'achat, et, le cas échéant, de raccordement de l'outil.
Absence de productivité des biens aidés	Les biens aidés sont rendus improductifs (non raccordement à un réseau, défaut d'autorisation d'exploitation)	<ul style="list-style-type: none"> Contrôler les monteurs sur les méthodes de reclassement de l'outil productif en cas de défaillance de l'exploitant
Non-respect de la durée de détention légale	Acquisition d'outils productif dont la durée de cinq ans ne peut être garantie (plantations, génisses, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> Par une exclusion de l'achat de biens unitaires mis à disposition de particuliers ;
Dépassement du délai légal de 6 mois de transfert de l'outil productif lors de la défaillance de l'exploitant	Après la défaillance de l'exploitant, aucune diligence n'est conduite pour reclasser l'outil productif, lequel reste inutilisé pendant une durée supérieure à 6 mois.	<ul style="list-style-type: none"> Par l'exclusion du bénéfice du RAFIP des biens dont l'obsolescence est susceptible de compromettre la durée de détention minimale (plantations, génisses, électroménager, etc.).
Gonflement de la base éligible à l'aide fiscale par une opération d'achat-revente via une structure interposée	Acquisition d'un chauffe-eau solaire puis surfacturation à une société de portage afin de gonfler la base fiscale éligible.	Par la vérification des preuves d'achat auprès du fournisseur, par l'augmentation de la durée de détention associée aux actifs limitant l'achat de produits de faible qualité à moindre coût.
Bénéfice indu de l'aide fiscale dans le cadre d'une procédure de « plein droit » pour un investissement d'un secteur sensible	L'opérateur a bénéficié de la défiscalisation outre-mer dans le cadre du « plein droit » au titre de l'acquisition de de transport, secteur dit « sensible » pour lequel l'agrément fiscal est obligatoire, quel que soit le montant de l'investissement.	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation du contrôle <i>a posteriori</i> et le rappel des règles fiscales aux exploitants par l'intermédiaires des chambres consulaires ou par le représentant de l'État (ex : rôle du HC de NC) ;
Affectation sur un compte séquestre d'une partie importante de l'aide fiscale rétrocédée	L'intermédiaire en défiscalisation a demandé à l'opérateur qu'il affecte sur un compte séquestre 70 % du montant de l'aide fiscale afin d'apporter une garantie supplémentaire vis-à-vis des contribuables investisseurs. Minorant ainsi l'aide rétrocédée.	<ul style="list-style-type: none"> Création de sanctions sur les monteurs commercialisant des biens manifestement contraires au CGI.

Annexe III

Schéma de fraude	Description	Axe de recommandation
Modification physique opérée sur un outil productif en vue d'assouplir les critères d'éligibilité à l'aide fiscale	Ce schéma de fraude a été repéré en Nouvelle-Calédonie s'agissant des véhicules de tourisme de type « pick-up ».	
Bénéfice indu du RAFIP au titre d'investissements exploités dans le cadre d'une activité inéligible	Ex : véhicules personnels, les activités de conseil ou d'expertise ; les activités relatives à l'éducation, la santé et l'action sociale, etc.	
Changement du code APE de l'entreprise afin de contourner les activités non éligibles	Changement, sur les conseils d'un monteur, du code APE de l'entreprise d'un secteur non-éligible afin de bénéficier du RAFIP.	
Utilisation personnelle d'un investissement acquis par le biais du RAFIP	Acquisition d'un véhicule de tourisme de luxe au bénéfice d'une société de location de voitures et utilisée à titre personnel par le gérant.	
Absence d'obtention du titre de maître restaurateur en Polynésie-française, pourtant indispensable pour bénéficier du RAFIP	La restauration, les cafés et débits de tabacs et de boissons sont exclus à l'exception des restaurants dont le dirigeant est titulaire du titre de maître-restaurateur. Il apparaît que ce titre n'est pas disponible dans le COM (au 18 juillet 2023, l'association française des maîtres restaurateur ne recense aucun maître restaurateur dans les COM) et que des restaurateurs bénéficient donc indûment de l'aide fiscale.	<ul style="list-style-type: none"> • Rappeler la non-éligibilité du secteur de la restauration dans les COM ; • Plus généralement, exclure le secteur de la restauration du bénéfice du RAFIP.
Utilisation personnelle d'un investissement professionnel acquis par le biais du RAFIP	Acquisition d'un véhicule de tourisme de luxe au bénéfice d'une société de location de voitures et utilisée à titre personnel par le gérant.	

Annexe III

Schéma de fraude	Description	Axe de recommandation
<p>Absence de communication des changements de statut auprès du greffe</p>	<p>L'article R.123-105 du code de commerce qui prévoit au premier alinéa le dépôt des modifications auprès du greffe du Tribunal de commerce. Il apparaît pourtant que les modifications des SNC ne sont pas déposées (ex : les contribuables investisseurs ne sont jamais mentionnés parmi les associés d'une SNC sur les RCS).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rappeler aux monteurs leurs obligations en matière de dépôt auprès des greffes des tribunaux de commerce
<p>Non-respect des obligations sociales liées à la qualité d'associé dans une SNC</p>	<p>Il apparaît que les intermédiaires financiers n'informent jamais les contribuables (qui ont acquis des parts sociales dans ces SNC) des obligations, en matière de cotisations sociales, auxquelles ils sont soumis alors même que la prise de participation dans une SNC confère aux associés la qualité de commerçant, et impose donc, sous réserve de vérifications complémentaires, de cotiser au régime social des indépendants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Saisir la DLF sur la légalité du dispositif intermédiaire du 199 <i>undecies B</i> pour certaines catégories de contribuables dont le statut peut être incompatible avec la qualité de commerçant que confère l'entrée au capital d'une SNC (ex : fonctionnaires, professions réglementées) • Saisir la DSS / les URSSAF sur les obligations sociales des associés d'une SNC et, le cas échéant, programmer des opérations de redressement
<p>Double défiscalisation d'un même bien</p>	<p>Défiscalisation d'un même actif auprès de deux monteurs différents, défiscalisation d'un même actif plusieurs années de suite.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place la plateforme de demande de plein-droit proposée par la mission et demander de renseigner le numéro de série de l'outil productif choisi
<p>Division de l'investissement afin d'échapper aux seuils agrémentaires</p>	<p>Division d'un même investissement en plusieurs tranches inférieures aux seuils.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmenter les contrôles à partir de requêtes faites sur la 2083 (voir résultats du groupe de travail de la DIRCOFI)

ANNEXE IV

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics.....	1
1.3. Cabinet du ministre chargé des Outre-mer.....	1
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE	1
2.1. Direction générale des finances publiques.....	1
2.2. Direction générale du trésor	1
2.3. Direction du budget.....	1
2.4. Inspection générale des finances.....	1
2.5. Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes	2
2.5.1. <i>Sous-direction des services, réseaux et numérique</i>	2
2.5.2. <i>Service national d'enquêtes</i>	2
2.6. Direction de la législation fiscale	2
3. MINISTÈRE DES OUTRE-MER	2
4. SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	2
4.1. Guadeloupe.....	2
4.1.1. <i>Préfecture de Guadeloupe</i>	2
4.1.2. <i>Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement</i>	2
4.1.3. <i>Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités</i>	3
4.1.4. <i>Direction régionale et départementale des finances publiques</i>	3
4.1.5. <i>Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts</i>	3
4.2. Martinique.....	3
4.2.1. <i>Préfecture de Martinique</i>	3
4.2.2. <i>Direction de la légalité et des affaires locales</i>	3
4.2.3. <i>Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités</i>	3
4.2.4. <i>Direction régionale et départementale des finances publiques</i>	3
4.2.5. <i>Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement</i>	4
4.2.6. <i>Direction de la mer</i>	4
4.3. La Réunion	4
4.3.1. <i>Préfecture de La Réunion</i>	4
4.3.2. <i>Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement</i>	4
4.3.3. <i>Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités</i>	4
4.3.4. <i>Direction régionale et départementale des finances publiques</i>	4
4.3.5. <i>Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts</i>	4
4.4. Nouvelle-Calédonie	5
4.4.1. <i>Haut-Commissariat</i>	5
4.4.2. <i>Direction des finances publiques</i>	5

5. ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS PUBLICS.....	5
5.1. Bpifrance.....	5
5.2. Institut d'émission des départements d'outre-mer – Institution d'émission d'outre-mer.....	5
5.3. Agence française de développement.....	5
6. AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES.....	6
6.1. Autorité des marchés financiers.....	6
7. REPRÉSENTANTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	6
7.1. Conseil régional de Guadeloupe.....	6
7.2. Collectivité territoriale de la Martinique.....	6
7.3. La Réunion	6
7.4. Nouvelle-Calédonie	6
8. CHAMBRES CONSULAIRES.....	7
8.1. Guadeloupe.....	7
8.2. Martinique.....	7
8.3. La Réunion	7
8.4. Nouvelle-Calédonie	7
9. ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	8
9.1. Guadeloupe.....	8
9.2. Martinique.....	8
9.3. La Réunion	8
9.4. Fédération des entreprises d'outre-mer	8
10. ACTEURS PRIVÉS.....	9
10.1.. Cabinets de défiscalisation.....	9
10.2.. Secteur bancaire	9
10.3.. Autres acteurs économiques	9

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller fiscalité.

1.2. Cabinet du ministre délégué aux comptes publics

- ◆ M. Clément Larrauri, conseiller fiscalité, douane et lutte contre la fraude.

1.3. Cabinet du ministre chargé des Outre-mer

- ◆ M. Joël Mathurin, directeur de cabinet ;
- ◆ M. François-Xavier Boell, conseiller économie et emploi.

2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1. Direction générale des finances publiques

- ◆ M^{me} Florence Lerat, sous-directrice, sécurité juridique des professionnels ;
- ◆ M. Olivier Palat, chef du bureau des agréments et animation des rescrits ;
- ◆ M. François-Xavier Besnard-Mangin, bureau des agréments et animation des rescrits.

2.2. Direction générale du trésor

- ◆ M. Gabriel Cumenge, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général ;
- ◆ M^{me} Evelyne Ahipeaud, cheffe du bureau Financement et développement économique des outre-mer ;
- ◆ M. Fabien Besson, adjoint à la cheffe du bureau.

2.3. Direction du budget

- ◆ M. Nguyen-Huy Bao, adjoint au sous-directeur de la huitième sous-direction de la direction du budget ;
- ◆ M. Pascal Bouilliard, chef de bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer.

2.4. Inspection générale des finances

- ◆ M. Adolphe Colrat, inspecteur général des finances, référent outre-mer ;
- ◆ M. François Auvigne, inspecteur général des finances, référent finances publiques ;
- ◆ M. Rodolphe Gintz, inspecteur général des finances, référent fiscalité.

2.5. Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes

2.5.1. Sous-direction des services, réseaux et numérique

- ◆ M^{me} Nadine Mouy, sous-directrice.

2.5.2. Service national d'enquêtes

- ◆ M^{me} Fatou Diallo, directrice ;
- ◆ M. Romain Guegan, directeur adjoint ;
- ◆ M. Timothée Sourisseau, enquêteur.

2.6. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Aulne Abeille, sous-directeur, sous-direction B, fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ M. Augustin Harb, chef du bureau B2 - Champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ M^{me} Kelly Marquet, bureau C2 - Fiscalité du patrimoine et de l'épargne ;
- ◆ M. Frédéric Camelo-Cassan, adjoint au chef du bureau des chiffrages et des études statistiques.

3. Ministère des Outre-mer

- ◆ M^{me} Sophie Brocas, directrice générale des outre-mer ;
- ◆ M^{me} Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques ;
- ◆ M^{me} Nathalie Konate, adjointe au chef du bureau de la réglementation économique et fiscale.

4. Services déconcentrés

4.1. Guadeloupe

4.1.1. Préfecture de Guadeloupe

- ◆ M. Xavier Lefort, préfet de la région Guadeloupe ;
- ◆ M. Régis Elbez, secrétaire général aux affaires régionales ;
- ◆ M^{me} Isabelle Foix, commissaire à la vie des entreprises.

4.1.2. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- ◆ M. Marc Claudin, adjoint à la cheffe du service habitat et bâtiment durables.

Annexe IV

4.1.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Ludovic de Gaillande, directeur.

4.1.4. Direction régionale et départementale des finances publiques

- ◆ M. Jean-Yves Le Gall, directeur régional des finances publiques ;
- ◆ M. David Girardot, adjoint du responsable du pôle ;
- ◆ M^{me} Akoma Nzoghe, responsable de la division des affaires juridiques et du contrôle fiscal ;
- ◆ M. Thierry Clichet, directeur du pôle ;
- ◆ M^{me} Ketty Pouillet, responsable de la brigade de contrôle et de recherche ;
- ◆ M^{me} Dominique Menaphron, responsable du pôle de contrôle et d'expertise ;
- ◆ M. Benoît Vincenti, chef de la brigade départementale ;
- ◆ M^{me} Séverine Guerin, cheffe de brigade à la DIRCOFI.

4.1.5. Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts

- ◆ M. Sylvain Vedel, directeur.

4.2. Martinique

4.2.1. Préfecture de Martinique

- ◆ M. Jean-Christophe Bouver, préfet de la région Martinique ;
- ◆ M^{me} Laurence Gola de Monchy, sous-préfète, secrétaire générale.

4.2.2. Direction de la légalité et des affaires locales

- ◆ M^{me} Martine Véronique, directrice ;
- ◆ M^{me} Line Lucéa, gestionnaire ;
- ◆ M^{me} Maya Jean, gestionnaire.

4.2.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Jean-Max Charlery-Adele, responsable du pôle 3^E ;
- ◆ M. Thibault Monaco-Back, chargé de mission ;
- ◆ M. Loïc Tournier, chargé de mission.

4.2.4. Direction régionale et départementale des finances publiques

- ◆ M. Rodolph Sauvonnet, directeur régional des finances publiques ;
- ◆ M^{me} Naïma Nancy, responsable de la division en charge du contrôle fiscal et des affaires juridiques ;
- ◆ M. José Gau ;

Annexe IV

- ◆ M. Dominique Bracciano.

4.2.5. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- ◆ M. Jean-Michel maurin, directeur ;
- ◆ M^{me} Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable ;
- ◆ M. Cyrille Liroy, chef du service transport mobilité sécurité ;
- ◆ M^{me} Solène Taiclet, cheffe de la mission d'appui au pilotage.

4.2.6. Direction de la mer

- ◆ M. Guillaume Hervé, Directeur adjoint et Directeur par intérim ;
- ◆ M^{me} Emilie Lagrange, Cheffe du Service Économie Bleue.

4.3. La Réunion

4.3.1. Préfecture de La Réunion

- ◆ M. Jérôme Filippini, préfet de la région Réunion ;
- ◆ M. Vassili Czorny, secrétaire général adjoint aux affaires régionales.

4.3.2. Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- ◆ M. Philippe Grammont.

4.3.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Sylvain Liaume.

4.3.4. Direction régionale et départementale des finances publiques

- ◆ M. Joaquin Cester, directeur régional des Finances publiques ;
- ◆ M. Hamadi Lassoued, responsable de la division du contrôle fiscal, du recouvrement forcé et de la sécurité juridique ;
- ◆ M. Patrick Limaret, responsable de la division du contrôle fiscal, du recouvrement forcé et de la sécurité juridique ;
- ◆ M. Pacien Jousset, inspecteur des finances publiques.

4.3.5. Direction de l'alimentation de l'agriculture et des forêts

- ◆ M. Jacques Parodi, directeur ;

4.4. Nouvelle-Calédonie

4.4.1. Haut-Commissariat

- ◆ M. Louis Le Franc, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- ◆ M. Stanislas Alfonsi, secrétaire général du haut-commissariat ;
- ◆ M^{me} Carine Farault, secrétaire générale adjointe ;
- ◆ M. Reuben Los, chef de mission, mission économique et défiscalisation nationale ;
- ◆ M^{me} Laetitia Giachetti, chargée de mission à la mission économique ;
- ◆ M. Yann Touveron, référent fraude à la mission économique.

4.4.2. Direction des finances publiques

- ◆ M. David Litvan, directeur des finances publiques ;
- ◆ M. François-Xavier Saurigny, directeur adjoint des finances publiques ;
- ◆ M. Boris Humbert, responsable de la mission maîtrise d'activité ;
- ◆ M. Victor Haury, mission maîtrise d'activité.

5. Établissements financiers publics

5.1. Bpifrance

- ◆ M^{me} Angelina Simoni, directrice du Réseau Outre-mer ;
- ◆ M. Jean-René Jegou, direction des fonds de fonds ;
- ◆ M^{me} Justine Palluat de Besset, investisseur en fonds de fonds, pôle fonds régionaux ;
- ◆ M. Frédéric Langlade, délégué territorial Pacifique de BPI France.

5.2. Institut d'émission des départements d'outre-mer – Institution d'émission d'outre-mer

- ◆ M. Ivan Odonnat, président de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et directeur général de l'Institut national d'émission d'outre-mer ;
- ◆ M. Yann Caron, directeur de l'institut d'émission d'outre-mer en Nouvelle-Calédonie.

5.3. Agence française de développement

- ◆ M. Thomas de Gubernatis, directeur adjoint de l'agence française de développement en Nouvelle-Calédonie (AFD NC) ;
- ◆ M^{me} Carole Vidal, chargée de mission à l'AFD Nouvelle-Calédonie.

6. Autorités administratives indépendantes

6.1. Autorité des marchés financiers

- ◆ M. Philippe Sourlas, secrétaire général adjoint en charge de la Direction de la gestion d'actifs ;
- ◆ M. Nicolas Patel, directeur des contrôles ;
- ◆ M^{me} Sophia Bennani, directrice de division SGP-CIF ;
- ◆ M^{me} Corinne Desclos - directrice de la gestion d'actifs ;
- ◆ M^{me} Anais Boquet, chargée de portefeuille ;
- ◆ M. Pierre-Henri Rithy-Than, direction des contrôles.

7. Représentants des collectivités locales

7.1. Conseil régional de Guadeloupe

- ◆ M. Jean-Louis BOUCARD, directeur général des services de la Région Guadeloupe.

7.2. Collectivité territoriale de la Martinique

- ◆ M. Serge Letchimy, président du conseil exécutif ;
- ◆ M. André Pierre-Louis, directeur général des services ;
- ◆ M^{me} Gaëlle Bléau, directrice générale adjointe aux finances, contrôle moyens généraux et digitalisation.

7.3. La Réunion

- ◆ M. Bruno Anantharaman, directeur général du pôle ressources du conseil départemental ;
- ◆ M. Hugues Maillot, directeur général du pôle actions territoriales et insertion du conseil départemental ;
- ◆ M. Michel Courteaud, directeur général des services du conseil départemental ;
- ◆ M. Henri Jean-Baptiste, directeur de l'économie du conseil régional ;
- ◆ M. Didier Aubry, directeur général adjoint – développement durable du conseil régional ;
- ◆ M. Patrick Guillaumin, directeur général adjoint – Europe du conseil régional.

7.4. Nouvelle-Calédonie

- ◆ M. Philippe Dunoyer, député ;
- ◆ M. Nicolas Metzdorf, député ;
- ◆ M. Mickaël Jamet, directeur des services fiscaux ;
- ◆ M^{me} Alexandra Durand, responsable de la cellule des agréments fiscaux ;
- ◆ M. Cameron Diver, directeur de cabinet, Province Sud ;

Annexe IV

- ◆ M. Raphaël Larvor, directeur du développement économique et du tourisme, Province Sud ;
- ◆ M. Jean-Paul Cabanas, collaborateur spécial du vice-président, Province Sud ;
- ◆ M. Vincent Gislard, inspecteur général, Province Sud.

8. Chambres consulaires

8.1. Guadeloupe

- ◆ M. Christophe Louis, membre de la chambre du commerce et de l'industrie monteur en défiscalisation ;
- ◆ M. Eric Coury, membre élu de la chambre du commerce et de l'industrie, représentant de la SCARA, syndicat du transport, président de la société CAIR ;
- ◆ M. Michel Clavery, membre élu de la chambre du commerce et de l'industrie, filière canne sucre de Guadeloupe ;
- ◆ M. Simon Vainqueur, président de la chambre des métiers et de l'artisanat.

8.2. Martinique

- ◆ M. Philippe Jock, président de la chambre du commerce et de l'industrie.

8.3. La Réunion

- ◆ M. Frédéric Vienne, Président de la chambre d'agriculture ;
- ◆ M. Harold Robert, responsable du département entreprise de la chambre d'agriculture ;
- ◆ M. Olivier Fontaine, secrétaire général de la chambre de la chambre d'agriculture ;
- ◆ M. Pierrick Robert, président de la chambre du commerce et de l'industrie ;
- ◆ M. Ludovic Serre, directeur général adjoint président de la chambre du commerce et de l'industrie ;
- ◆ M. Aziz Amode, directeur pôle économie président de la chambre du commerce et de l'industrie ;
- ◆ M. Haroun Gany, premier vice-président de la chambre des métiers et de l'artisanat ;
- ◆ M. Jacques Maunier, directeur des services économiques de la chambre des métiers et de l'artisanat.

8.4. Nouvelle-Calédonie

- ◆ M. David Guyenne, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nouvelle-Calédonie ;
- ◆ M. Charles Roger, directeur général de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nouvelle-Calédonie ;
- ◆ M. Yannick Couete, directeur général adjoint de la Chambre d'Agriculture et de la pêche ;
- ◆ M. Jonas Goimier, responsable service économique de la Chambre d'Agriculture et de la pêche ;
- ◆ M^{me} Elisabeth Rivière, président de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat ;

Annexe IV

- ◆ M. Baptiste Faure, secrétaire général de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat.

9. Associations professionnelles

9.1. Guadeloupe

- ◆ M. Bruno Blandin, président UDE-MEDEF Guadeloupe ;
- ◆ M. Alan Nagam, président de la Fédération des très petites entreprises (FTPE).

9.2. Martinique

- ◆ M. Yann Honore, président de la CERC, filière construction ;
- ◆ M. Bernard Edouard, MEDEF La Martinique.

9.3. La Réunion

- ◆ M. Alexandre Attié, Associé Gérant AB Consultants, représentant de la CPME ;
- ◆ M. Gérard Lebon, président de la CPME à la Réunion ;
- ◆ M. Jean-Philippe Payet, délégué général de la CPME La Réunion ;
- ◆ M. Didier Fauchard, président du MEDEF ;
- ◆ M. Koytcha Radj, président de la Commission finances du MEDEF ;
- ◆ M. Philippe Jeanpierre, membre du conseil du MEDEF ;
- ◆ M. Sébastien Barbé, salarié du MEDEF ;
- ◆ M. Stéphane Sanz, président de la fédération des promoteurs immobiliers ;
- ◆ M. Henri Vergoz, président de l'UMIH ;
- ◆ M. Anthony Lebon, secrétaire général de la fédération du BTP ;
- ◆ M^{me} Katy Hoarau, présidente du conseil régional de l'ordre des experts-comptables ;
- ◆ M^{me} Carole Akhoun Timol, élue du conseil régional de l'ordre des experts-comptables ;
- ◆ M. Michel Dijoux, président de l'association pour le développement industriel de la Réunion ;
- ◆ M. Thierry Reydellet, secrétaire général de l'association pour le développement industriel de la Réunion.

9.4. Fédération des entreprises d'outre-mer

- ◆ M. Hervé Mariton, ancien ministre, président de la fédération des entreprises d'outre-mer ;
- ◆ M. Laurent Renouf, délégué général.

10. Acteurs privés

10.1. Cabinets de défiscalisation

- ◆ M. Benoît Petit, InterInvest ;
- ◆ M. Christian Camus, InterInvest ;
- ◆ M. Thibault Assier de Pompignan, Ecofip ;
- ◆ M. Hervé Piron, Outre-Mer Finances Investissements ;
- ◆ M. Philippe Loutellier, Outre-Mer Finances Investissements ;
- ◆ M. Guillaume Gallet de Saint-Aurin, Sintorin ;
- ◆ M. Louis Bauvillard, CF Profina ;
- ◆ M. Ludovic Mangrie, CF Profina La Réunion ;
- ◆ M. Yves Dorner, président du cabinet I2F, coordinateur de la FEDOM pour NC et Polynésie Française ;
- ◆ M. Arnaud Buffin, directeur général, cabinet I2F ;
- ◆ M. Julien Chevalier, responsable du développement immobilier, cabinet I2F ;
- ◆ M. Julien Coiffard, directeur commercial de Star Invest pour NC ;
- ◆ M^{me} Athina Preveziotis, responsable de l'activité sans agrément, Star Invest ;
- ◆ M. Laurent Grare, directeur régional InterInvest, NC et Wallis-et-Futuna ;
- ◆ M. Philippe Offret, directeur d'agence InterInvest, activité de plein droit ;
- ◆ M. Laurent Delpech, directeur de l'ingénierie financière InterInvest, activité d'agrément.

10.2. Secteur bancaire

- ◆ M. Yannick Sinama, directeur général de Teralta ;
- ◆ M. Didier Grand, directeur général du Crédit Agricole La Réunion ;
- ◆ M. Frédéric Reynaud, directeur général de la BCI ;
- ◆ M. Lionel Wolff, administrateur directeur général BNP Paribas NC ;
- ◆ M. Patrick Martin, directeur général Société Générale NC ;
- ◆ M. Cédric Glorieux, directeur général de la BNC ;
- ◆ MM. Tony et Hiro Mattaliano, dirigeants de la société EMC ;
- ◆ M. Romain Babey, dirigeant des sociétés Vega et Logidis ;
- ◆ M. Nicolas Guesdon, dirigeant de la société SEDEF.

10.3. Autres acteurs économiques

- ◆ M. Yannick Sinama, directeur général de Teralta ;
- ◆ MM. Tony et Hiro Mattaliano, dirigeants de la société EMC ;
- ◆ M. Romain Babey, dirigeant des sociétés Vega et Logidis ;
- ◆ M. Nicolas Guesdon, dirigeant de la société SEDEF.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Paris, le **29 MARS 2023**

Réf. :

À

Madame la Cheffe de service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Evaluation de l'aide fiscale à l'investissement en outre-mer

Madame la Cheffe de service,

Progressivement mise en place à compter du milieu des années 1980¹, l'aide fiscale à l'investissement outre-mer constitue un outil de politique publique visant à soutenir le développement économique dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie.

Initialement conçus sous la forme de dispositifs de défiscalisation octroyés le plus souvent à des investisseurs privés (particuliers et entreprises) regroupés au sein d'entreprises établies en métropole ou dans les DROM, les mécanismes de soutien se sont diversifiés depuis leur instauration. Deux crédits d'impôts sur les bénéfices, profitant directement aux exploitants des investissements ultramarins, ont ainsi complété les premiers mécanismes mis en place². En outre, une réduction d'impôt sur les sociétés a été instaurée, à compter du 1^{er} janvier 2022, en remplacement de la déduction fiscale en faveur des investissements réalisés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie.

Dans la mesure où les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer sont susceptibles de procurer un avantage concurrentiel à certaines entreprises établies sur le territoire métropolitain et dans les DROM, ils font l'objet d'une autorisation périodique et de contrôles réguliers par la Commission européenne, en application de la réglementation en matière d'aides d'Etat. L'ensemble de ces dispositifs a été prorogé jusqu'en 2029 par la loi de finances initiale pour 2023. Le Gouvernement souhaite que cette prolongation s'accompagne d'une évaluation de ces dispositifs réalisée d'ici au projet de loi de finances pour 2024.

Les enjeux économiques et financiers de ces aides nécessitent une évaluation approfondie. Les études déjà réalisées suggèrent que **l'aide fiscale à l'investissement productif comporte encore un certain nombre de marges de progression :**

- **en termes de mobilisation :** le taux d'utilisation par les entreprises éligibles demeurerait insuffisant, en lien avec une certaine complexité des démarches administratives mais aussi des difficultés liées à la lisibilité globale des dispositifs d'aide outre-mer ;

¹ Adoption en 1986 de la loi d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, dite « Loi Pons ».

² Article 21 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe de service
Inspection générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

Pièce jointe

- **en termes de pilotage** : son impact précis sur l'investissement des entreprises et ses effets sur le développement économique des territoires ultramarins est difficile à établir. En effet, les données disponibles sont parcellaires et les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement ne sont assortis d'aucun indicateur, en particulier dans le cas de l'aide fiscale dite « de plein droit »³ ;

- **en termes de ciblage et d'efficacité** : les projets bénéficiant d'un avantage fiscal sont insuffisamment liés aux objectifs des politiques publiques prioritaires, en matière de développement durable en particulier, tandis que certaines aides sont captées par des intermédiaires ou ne profitent pas effectivement aux territoires ultramarins. La pertinence de l'éligibilité de certains investissements « non vertueux » du point de vue de l'emploi ou de la transition écologique doit notamment être questionnée. La contribution de cette aide fiscale à la création de valeur outre-mer semble enfin difficile à établir, celle-ci étant susceptible de générer des surcroûts de rentabilité financière immédiate, indépendamment de la rentabilité future propre des investissements.

L'efficacité des dispositifs suivants, représentant un montant cumulé de 697 M€ d'aides fiscales en 2020, mérite plus particulièrement d'être étudiée au regard des ressources qui y sont consacrées et des difficultés qu'ils soulèvent :

- Dépense 110210 : réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés, réalisés jusqu'au 31 décembre 2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31 décembre 2023, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (article 199 *undecies* A du CGI) : **43 millions d'euros** ;
- Dépense 110224 : réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer (article 199 *undecies* B du CGI) : **462 millions d'euros** ;
- Dépense 210325 : crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025 (article 244 *quater* W du CGI) : **158 millions d'euros** ;
- Dépense 320113 : déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements (articles 217 *undecies* et 217 *duodecies*⁴ du CGI) : **34 millions d'euros** ;
- Dépense 320146 : réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie⁵ (article 244 *quater* Y du CGI) : **chiffrage sans objet** au titre de 2021 (dispositif applicable depuis le 1^{er} janvier 2022).

L'ensemble de ces éléments nous conduit à vous demander d'examiner l'efficacité et l'efficacité des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement productif et au logement intermédiaire en outre-mer afin de :

- **concentrer ces dispositifs sur la création de valeur dans les outre-mer.** Vous examinerez en particulier s'il est possible de réduire ou supprimer des catégories de projets d'investissement productif ou de logement intermédiaire bénéficiant d'aides fiscales non optimales quant à leurs effets sur les territoires. Vous évalueriez la pertinence de conserver des taux d'avantages fiscaux différenciés selon les secteurs d'activité et les territoires dans lesquels les investissements sont exploités. Vous estimerez s'il convient de mieux encadrer les dispositifs afin de limiter les stratégies d'optimisation, voire de fraude aux finances publiques – par exemple, concernant des projets de logements touristiques pouvant s'assimiler à des résidences secondaires ou un recours abusif à la

³ Aide fiscale accordée au titre d'investissements qui, par leur montant et le secteur dans lequel ils sont réalisés, ne nécessitent pas l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministère chargé du budget.

⁴ Ce dispositif a été remplacé par une réduction d'impôt sur les sociétés applicables aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022 (CGI, art. 244 *quater* Y). Ce régime ne concerne que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Pour son volet « investissement productif ».

Pièce jointe

défiscalisation des véhicules de tourisme. Vous analyserez l'utilité des schémas intermédiés et ferez des propositions pour mieux les contrôler et les encadrer, voire les supprimer si leur efficacité socio-économique n'est pas établie ;

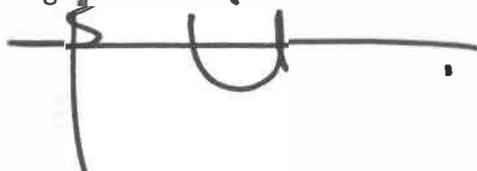
- **renforcer les soutiens concourant à la transition écologique** : dans ce cadre, vous examinerez les leviers permettant d'orienter les soutiens vers la réhabilitation et la réutilisation de structures existantes et de friches⁶ et non uniquement sur l'investissement neuf. Vous analyserez également l'opportunité de renforcer le concours de ces dispositifs à la transition énergétique par un meilleur ciblage des investissements éligibles et évaluerez l'opportunité de faire évoluer la prise en compte des investissements dans le photovoltaïque, en portant une attention particulière aux risques de bulles et de fraudes observés par le passé ;
- **proposer, si vous l'estimez opportun**, la budgétisation de certaines de ces aides, compte tenu des avantages et inconvénients d'une aide budgétaire par rapport à un crédit d'impôt ;
- **interroger l'adéquation des aides aux besoins économiques** des entreprises outre-mer.

Vous évaluerez l'utilisation des données déclaratives et issues des agréments préalables pour le pilotage, l'évaluation et le contrôle de ces dispositifs et proposerez des outils pertinents pour disposer d'un suivi de leurs effets budgétaires et économiques par territoire.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez disposer de l'appui de l'ensemble des services de l'Etat qui seraient susceptibles de vous fournir des données chiffrées relatives à l'ensemble de ces dispositifs, en particulier la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction de la législation fiscale (DLF), la direction générale des entreprises (DGE), la direction du Budget (DB), la direction générale du Trésor et la direction générale des outre-mer (DGOM). Vous veillerez également à consulter les principales fédérations professionnelles et les parlementaires ultramarins.

Nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport d'ici le 15 juin 2023, dans la perspective des travaux préparatoires du projet de loi de finances pour 2024.

Nous vous prions de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de notre considération distinguée.



Bruno LE MAIRE

Ministre de l'Economie, des
Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique



Gabriel ATTAL

Ministre délégué,
chargé des Comptes publics



Gérald DARMANIN

Ministre de l'Intérieur et des
Outre-mer



Jean-François CARENCO

Ministre délégué,
chargé des outre-mer

⁶ D'ores et déjà, les dispositifs de défiscalisation sont ouverts aux opérations de rénovations hôtelières. De plus, la doctrine prévoit l'éligibilité des opérations de rénovations immobilières lourdes.

