

Commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale

Audition du 5 septembre 2023 à l'initiative de M. Giovanni William
Rapporteur pour avis sur la mission budgétaire outre-mer du PLF 2024

Propos liminaires

Créée en 1986, la Fédération des Entreprises des Outre-mer (FEDOM) est une association loi 1901 qui regroupe la quasi-totalité des organisations socio-professionnelles des territoires ultramarins : MEDEF territoriaux, associations de promotion de l'industrie, les CCI et CMA, mais également les structures professionnelles sectorielles (BTP, tourisme, agroalimentaire, distribution, digital, maritime...), ainsi que des entreprises ultramarines et des grands groupes français ayant des liens étroits avec les Outre-mer adhérents en direct.

Forte de cette large représentativité, la FEDOM s'attache principalement à faire émerger des visions communes aux acteurs économiques des Outre-mer, et les soutenir auprès des pouvoirs publics nationaux (Gouvernement et Parlement), ainsi qu'à formuler des propositions crédibles et responsables fondées sur des analyses et des évaluations les plus pertinentes et techniques possibles de nature à améliorer l'efficacité des politiques publiques en faveur du développement économique et de l'essor des entreprises outre-mer.

Le comité interministériel des outre-mer de juillet 2023 dans sa mesure 3 mentionne le fait qu'il conviendra d'« évaluer les dispositifs de défiscalisation pour renforcer leur efficacité en matière de création d'emploi et de transition écologique. Pour soutenir la création de valeur dans les territoires ultramarins, les ministres chargés de l'économie, des comptes publics et des Outre-mer soumettront avant la fin 2023 des propositions d'adaptation des aides fiscales à l'investissement Outre-mer destinées à améliorer leur pilotage, la mesure de leur efficacité et de leur efficacité économique et à renforcer les soutiens concourant au plein-emploi et à la transition écologique, notamment en incitant à la réhabilitation et à la réutilisation de structures existantes et de friches ». Cette évaluation confiée à l'Inspection Générale des Finances doit permettre d'orienter le Gouvernement dans les propositions d'ajustements et d'évolutions du régime de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer qu'il sera amené à faire prochainement (notamment en prévision du prochain PLF).

Dans le cadre des discussions préalables à la préparation du comité interministériel des outre-mer, la FEDOM a préparé une contribution avec un certain nombre de propositions « stratégiques et techniques » sur les régimes de soutien fiscal à l'investissement outre-mer. Avant d'évoquer plus en détail nos réflexions et nos propositions sur les évolutions possibles sur ce régime, il convient de revenir sur ce qui est au fondement de ces dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, ce qui répondra par anticipation à la question n°14.

Les contraintes exogènes et endogènes structurelles auxquelles font face les DROM et les COM entraînent des surcoûts de production et une perte de compétitivité pour les entreprises dont la rentabilité est fortement dégradée. Ainsi, le niveau de fonds propres combiné à un degré de risque jugé plus élevé (notamment du fait de la petite taille des entreprises ultramarines) et une rentabilité moyenne plus faible qu'en métropole limite de fait l'accès des entreprises aux marchés bancaires, alors même que cette offre bancaire est déjà structurellement beaucoup plus faible outre-mer du fait du nombre

restreint de banques sur les places locales. Il faut également ajouter à ce schéma le fait que les crédits bancaires sont plus onéreux.

Ainsi, pour compenser ces difficultés, et favoriser l'essor des entreprises et le développement économique et social des territoires ultramarins, le législateur a créé et pérennisé dans le temps des régimes de soutien spécifiques à l'investissement productif via des mesures de défiscalisation et de crédit d'impôt. Dans les derniers approuvés communautaires relatifs aux régimes de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, la Commission européenne rappelle que « *le régime vise à compenser les handicaps de différente nature qui affectent le développement socio-économique des entreprises situées dans les régions ultrapériphériques françaises et qui entraînent, pour ces entreprises, des surcoûts permanents. Les entreprises de ces territoires ont souvent des difficultés à accéder aux marchés des capitaux afin d'obtenir des financements pour le développement de leurs activités et de réaliser les investissements dont elles ont besoin. Dans la mesure où les handicaps structurels freinent l'investissement dans les régions d'outre-mer, l'aide fiscale à l'investissement productif agit comme un levier destiné à inciter les agents économiques à investir directement ou indirectement dans ces territoires et à favoriser par là même la dynamique économique dans ces régions.* »

Pour des raisons de meilleure compréhension et d'exhaustivité, les réponses suivantes concerneront non seulement le crédit d'impôt, applicable dans les seuls DROM, mais également l'ensemble des dispositifs de défiscalisation « classique », applicable notamment dans les COM à autonomie fiscale.

QUESTIONS 1 A 5 : Indicateurs statistiques et économiques relatifs au crédit d'impôt outre-mer

Question 1 : *Détaillez, chaque année depuis la mise en œuvre du dispositif jusqu'en 2023, sur le ou les territoires d'Outre-mer dont vous relevez, le nombre d'entreprises qui ont été éligibles respectivement au crédit d'impôt pour investissement productif et/ou au dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs outre-mer. Précisez le pourcentage d'évolution chaque année sur cette période.*

Question 2 : *Depuis la mise en œuvre de ces dispositifs jusqu'en 2023, quels montants représentaient en moyenne les investissements productifs dans le cadre de ces différents dispositifs ? Peut-on dire qu'il s'agit de dispositifs plébiscités ou plutôt ignorés ?*

Question 3 : *En moyenne chaque année, à combien s'élève le chiffre d'affaires des entreprises ayant respectivement participé / bénéficié des investissements productifs au titre de ces dispositifs fiscaux ?*

Question 4 : *Chaque année jusqu'en 2023, précisez la part des entreprises concernées par le dispositif de crédit d'impôt et/ou par le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs outre-mer en fonction de leur activité (agricole, industrielle, commerciale ou artisanale). Quelle est la part des entreprises concernées par les investissements immobiliers dans le secteur du logement social ?*

Question 5 : *Si possible, indiquez le lieu du siège social des entreprises ayant participé / bénéficié de ces dispositifs fiscaux.*

Ces 5 questions sont très pertinentes, mais nous ne sommes toutefois pas en mesure d'y apporter des éléments factuels récents, exhaustifs et fiables. Et pour cause, seules les données statistiques issues de l'exploitation des imprimés fiscaux 2083-SD¹ permettraient de répondre de manière aux questions posées. Or ces informations ne sont pas publiques et surtout, les données statistiques issues de ces formulaires ne font pas l'objet d'un traitement agrégé régulier, qui pourrait être utile par exemple pour l'information du Parlement dans le cadre de l'examen des textes budgétaires. Ces données sont en revanche utilisées périodiquement (en moyenne tous les 3 ans) lors des évaluations du régime aux fins de justification auprès de l'Union européenne (mais uniquement pour les DROM et Saint-Martin). Le dernier rapport d'évaluation du régime réalisé en août 2020 (qui n'a pas été rendu public) a pu exploiter les données issues de ces formulaires 2083 SD (mais uniquement sur la base de données issues des formulaires 2083 SD disponibles jusqu'en 2017). Il faut de surcroît préciser que ce dernier rapport d'évaluation a mis en évidence le fait que :

- la base de données finale ne couvre qu'environ 62,5% du montant réel de l'aide dépensée par l'État (même si l'administration agit chaque année pour améliorer l'exactitude de la base de données 2083-SD : 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% ;
- la base de données est déclarative et pas toujours bien renseignée : (i) 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 ; (ii) certains acteurs indiquent le code APE de la SNC plutôt que celui de l'entreprise exploitante ; (iii) certaines variables sont complétées partiellement, etc. ;
- la base de données a ainsi nécessité un nettoyage préalable afin de retraiter : (i) les observations non-exploitable (ex. sans montant d'investissement et de base déductible) et (ii) les observations non-existantes allouées au *prorata* du taux de couverture annuel de la base ;

Nous avons également fait des propositions très concrètes visant notamment à améliorer et renforcer les obligations déclaratives, nous y reviendrons plus loin. Nous rappelons également le fait que jusqu'au début des années 2010, la DGFIP publiait régulièrement un rapport statistique sur ces régimes, ce qui permettait d'informer non seulement l'administration, le gouvernement, mais aussi le Parlement. Nous regrettons fortement que ce rapport n'ait plus été produit depuis plus de 10 ans.

Alors que le dispositif a parfois mauvaise presse, ses détracteurs arguant un coût trop important pour une efficacité, voire une efficience, douteuse, l'argument peut être renversé puisqu'en réalité il est difficile de se forger une opinion eu égard à l'absence de données statistiques qui entoure ces régimes. C'est d'ailleurs un point que nous avons partagé avec la Cour des comptes lors du courrier que nous lui avons adressé pour faire suite au rapport qu'elle avait rendu en juin 2022 sur les financements de l'Etat en outre-mer. Concrètement, la Cour avait évoqué des « *difficultés de chiffrage et, de fait, d'estimation du coût réel supporté par l'Etat* », et de continuer en affirmant « *une possibilité très marginale voire impossibilité de ciblage et de pilotage* ». La FEDOM avait alors acquiescé en partie cette observation, notamment sur la partie du régime de l'aide fiscale qui se situe en plein droit. Et nous avons d'ailleurs évoqué ce sujet à de nombreuses reprises avec les administrations concernées.

Il nous semble qu'il s'agit là d'une problématique dont les parlementaires, en particulier le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission, pourraient se saisir afin d'interpeller le Gouvernement.

¹ formulaire qui doit être souscrit par toute personne qui réalise un investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal prévu à l'article 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 duodecies, 244 quater W, 244 quater X ou 244 quater Y du code général des impôts (CGI).

Pour ce qui concerne la part du régime de l'aide fiscale outre-mer placée sous agrément (environ 60% du volume d'investissements défiscalisés), le pilotage et le ciblage du régime sont bien effectifs. En effet, eu égard aux dispositions de l'article 217 undecies du CGI, le bénéfice du crédit / réduction / déduction d'impôt, au-delà d'un certain seuil, est conditionné à l'octroi d'un agrément, soit des DRFIP locales, soit du ministre en charge des comptes publics, selon le montant, et la délivrance est conditionnée au respect de plusieurs critères dont trois ont directement pour objet un pilotage et un ciblage des investissements éligibles :

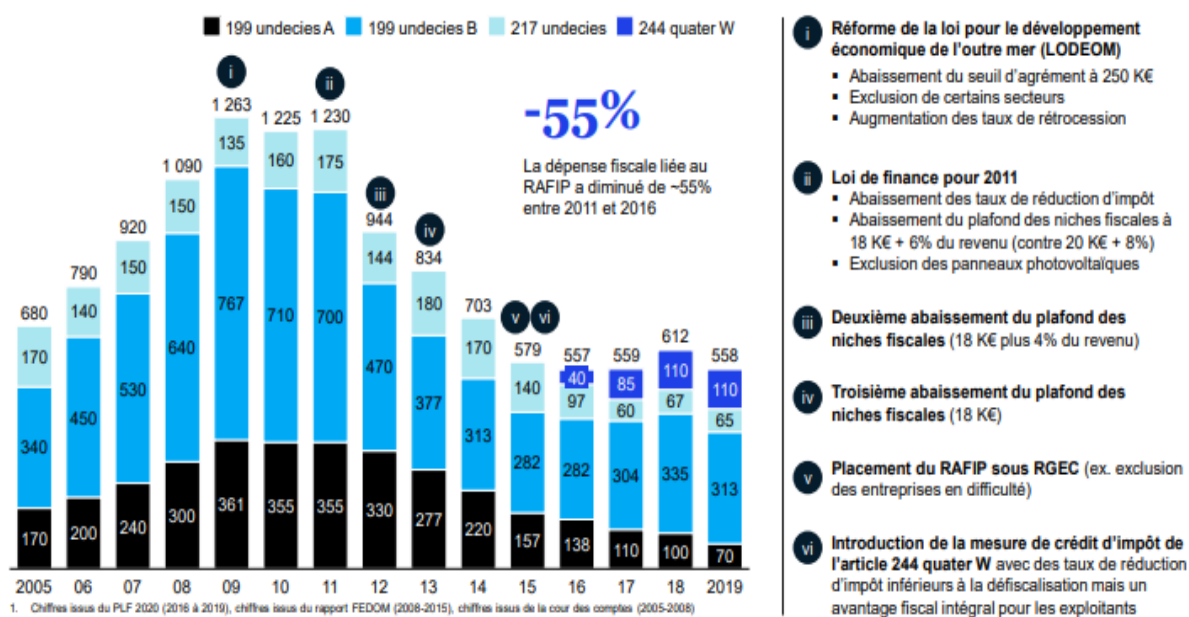
- 1) Il faut que l'investissement présente un intérêt économique sur le territoire de la collectivité locale dans laquelle il est réalisé ;
- 2) Il faut que l'investissement poursuive comme l'un de ses buts principaux le maintien ou la création d'emploi sur le territoire de cette collectivité ;
- 3) Il faut que l'investissement s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable.

Par ces dispositions, c'est donc bien l'Etat, en conditionnant la délivrance de l'agrément au respect de ces critères, après une procédure de questions / réponses itérative longue et exigeante (8 mois en moyenne dans les DROM, plus de 20 mois dans les COM), qui pilote et cible les investissements en fonction de l'intérêt économique, urbanistique et environnemental du territoire, ou de la partie du territoire concerné.

Enfin, nous communiquons ici quelques données issues d'une part du rapport (non rendu public) d'évaluation du rapport « *évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer* » rendu en août 2020.

La dépense fiscale annuelle a été divisée par deux entre 2011 et 2016, puis s'est stabilisée en dessous de 600 M€

Evolution du coût de la mesure pour le budget de l'Etat, 2005-2019, M€¹



La dépense fiscale est revenue en 2016 à son niveau de 2006 après avoir culminé entre 2009 et 2011 à presque 1,3 Md €. Cette évolution peut s'expliquer par l'impact combiné de :

- L'abaissement du plafond général des niches fiscales passé de 25 000 € et 10 % du revenu imposable en 2009 à 18 000 € en 2013 ;
- la réduction des taux de déduction fiscale sur la période 2010-2012 ;
- les décisions de ciblage (en particulier la suppression au 1er janvier 2011 de l'éligibilité des installations l'énergie photovoltaïque) ;
- L'introduction de nouveaux dispositifs de crédit d'impôt à partir de 2015 s'étant accompagnée d'un ciblage des dispositifs de défiscalisation sur les entreprises d'un chiffre d'affaires inférieur à 10 M €, pour lequel le recours au mécanisme de défiscalisation classique ou de crédit d'impôt est optionnel.

Le cumul des montants d'investissements déclarés au titre des défiscalisations et crédits d'impôts (sur les investissements et sur le logement social et intermédiaire) varie autour de 1,5 Md € depuis 2016 (selon les données budgétaires disponibles en annexe aux lois de finances).

QUESTION 6 : *Quel est le pourcentage de TPE/PME locales bénéficiaires de ces dispositifs fiscaux*

Là aussi, nous manquons de données, mais d'après le rapport d'évaluation de 2020 cité plus haut, les grandes entreprises (plus de 100 salariés) réalisent des investissements en moyenne vingt fois plus gros que les TPE, et entre 10 et 15 fois plus gros que les PME, avec un montant d'investissement moyen de 770 000 euros par projet. Si les grandes entreprises ultramarines ne représentent que 0,2 % du nombre d'entreprises des DROM, elles sont à l'origine de 3 % des projets soutenus par le régime de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer et 30 % en valeur. De leur côté, les TPE, qui constituent 97 % du tissu productif ultramarin, n'ont représenté que de 77 % des programmes d'investissement éligibles en 2016 (en volume).

QUESTION 7 : *De quelle nature les investissements éligibles à ces dispositifs d'aides fiscales à l'investissement outre-mer relèvent-ils principalement ? A-t-on observé une évolution dans le temps ?*

Les investissements qui ouvrent droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du CGI s'entendent, d'une manière générale, d'immobilisations productives neuves, corporelles et amortissables.

Le I de l'article 199 undecies B du CGI prévoit que, pour ouvrir droit à l'aide fiscale, les investissements productifs doivent être réalisés outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale relevant de l'article 34 du CGI. Sont donc exclues les activités non commerciales au sens de l'article 92 du CGI ainsi que les activités mentionnées à l'article 35 du CGI. Par ailleurs, la loi exclut de manière expresse un certain nombre de secteurs d'activités sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

En complément de ces principes, la loi rend expressément éligibles certains types d'investissements productifs dont l'acquisition, la création ou la prise en crédit-bail est susceptible d'ouvrir droit à réduction d'impôt parce qu'ayant la nature d'immobilisations neuves, corporelles et amortissables.

Nonobstant ces premiers éléments, il faut noter que le bénéfice de la réduction d'impôt est également subordonné, pour les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, au respect du Règlement Général d'Exemption par Catégories (RGEC). Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 14 du RGEC, relatif aux aides à l'investissement à finalité régionale, l'aide est octroyée à un investissement initial. Par conséquent, les investissements consistant en un

remplacement d'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 (en théorie).

Enfin, au sein des secteurs éligibles précédemment décrits, il convient d'exposer dans ces secteurs la nature des investissements éligibles :

- Travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés ;
- Rénovation de biens immobiliers autres que des hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances classés ;
- Logiciels ;
- Véhicules ;
- Investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial ;
- Acquisition, installation ou exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable ;
- Equipements et pose de câbles sous-marins ;
- Navires de croisières neufs d'une capacité maximum de 400 passagers.
- Construction de logements sociaux (ainsi que leur rénovation / réhabilitation), intermédiaires et libres.

Au fil du temps, les investissements éligibles demeurent peu ou prou les mêmes, la nature de certains investissements évoluant peu, permettant au régime une stabilité très importante pour des investisseurs et des exploitants pour qui la visibilité est absolument primordiale. En ce sens, les périodes de validité et de reconduction du régime (5 ans) sont souvent jugées trop courtes, les investissements sur les grands projets structurants se concrétisant sur 4 à 7 ans.

Par ailleurs, des régimes comme celui en faveur de la croisière ont pu disparaître et réapparaître avec des modalités différentes, mais ce sont surtout ces modalités qui peuvent être amenées à évoluer en fonction du temps afin de correspondre au mieux aux nécessités des territoires. Certaines évolutions résultent également d'une volonté légitime de répondre à des dévoiements potentiels ou avérés, d'où des ajustements des dispositifs en termes de conditionnalités (contraintes), de garde-fous, voire des suppressions (ce qui n'est jamais une bonne solution).

Sur ces aspects de dévoiement tout d'abord, la FEDOM argue régulièrement que les dispositifs doivent être mieux contrôlés par l'administration, et elle propose de nombreuses solutions pour ce faire, en *sus* d'un renforcement des équipes de contrôle des services de la DGFIP, mais nous y reviendrons à la question 10. En tout état de cause, supprimer brutalement et sans concertation une typologie entière d'investissements éligibles comme ce fut le cas au début des années 2010 avec la suppression des investissements en faveur des panneaux photovoltaïques montre les limites d'un tel raisonnement. Un meilleur encadrement de ces investissements aurait permis aux collectivités ultramarines d'éviter de prendre un tel retard dans leur production électrique via des énergies renouvelables.

Sur les évolutions dans le temps de certains investissements éligibles, les modalités peuvent également varier pour en réduire le champ d'application. C'est le cas des seuils d'assujettissement à un agrément qui évoluent, comme dans le secteur des transports avec un agrément au 1^{er} euro. D'autres investissements peuvent être considérés comme en dehors des nécessités ou ne correspondant plus à un besoin des entreprises locales. On peut aisément imaginer que la prochaine réforme de la défiscalisation aura pour objet de limiter un certain nombre d'investissements trop carbonés pour favoriser des moyens de production plus en adéquation avec les préoccupations de décarbonation des économies.

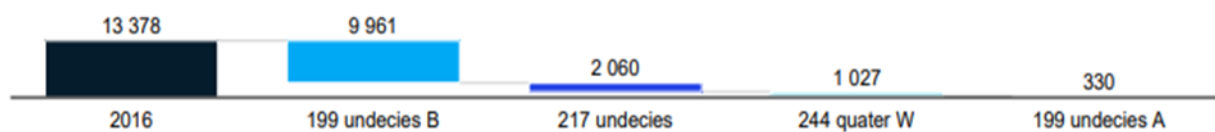
Si la FEDOM soutien ce mouvement, elle appelle tout de même à la plus grande vigilance dans la méthode pour éviter de déstabiliser les moyens de production des entreprises. Il s’agit d’une transition et donc les outils doivent évoluer dans le bon *tempo*, à la fois pour l’entreprise et pour le territoire qui doit pouvoir fournir les conditions de ces évolutions. Par exemple, forcer des investissements uniquement pour des véhicules électriques alors que les collectivités ne sont pas à même de fournir une électricité décarbonée n’aurait pas beaucoup de sens. Tout cela doit se faire en intelligence, dans un dialogue permanent entre les pouvoirs publics, les administrations et les entrepreneurs.

Ventilation du RAFIP par article, par secteur et par DROM

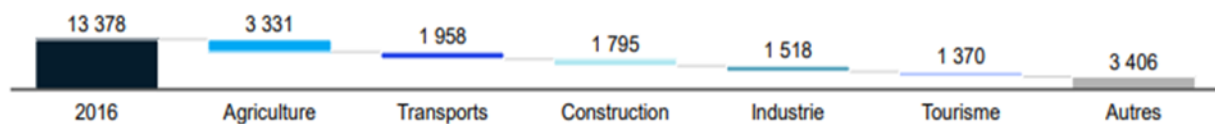
projets, 2016

Ventilation par article

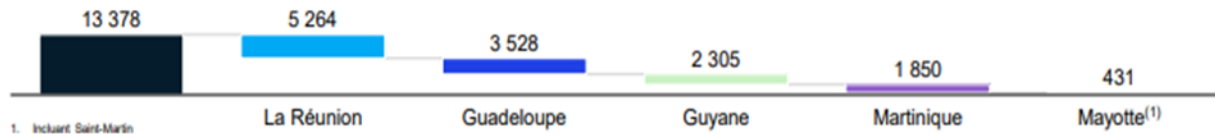
Uniquement sur la base des projets disponibles dans la base 2083-SD



Ventilation par secteur



Ventilation par DROM

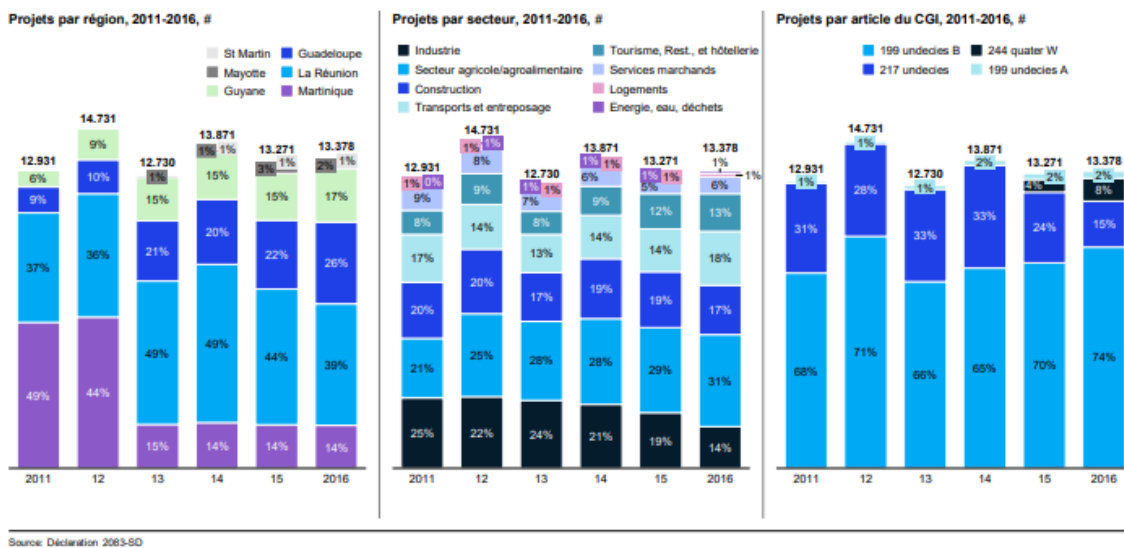


1. Incluant Saint-Martin

Source : Déclarations 2083-SD 2011-2016, McKinsey

Cartographie des projets d'investissement par région, par secteur et par article du CGI

Analyse réalisée sur la base des projets disponibles dans la déclaration 2083-SD



QUESTION 8: Ces dispositifs fiscaux vous paraissent-ils adaptés pour promouvoir les investissements productifs et immobiliers dans les économies ultramarines ?

Il convient tout d'abord de rappeler que ces dispositifs ont prouvé leur efficacité pour permettre aux entreprises de faire évoluer rapidement leur appareil productif afin de monter en gamme, de s'adapter à de nouveaux marchés et créer davantage de valeur ajoutée et d'emplois qualifiés et durables. Ils sont donc nécessaires pour les exploitants.

- Concrètement, le rapport d'évaluation de 2020 avait démontré que le résultat net des entreprises bénéficiaires s'était accru d'environ 75% sur la période étudiée par rapport au résultat moyen des entreprises du groupe de contrôle ;
- Dans le même sens, on note chez les entreprises bénéficiaires une amélioration substantielle des ratios bilantiels par rapport aux entreprises non bénéficiaires des mêmes secteurs d'activité. Les principaux indicateurs de solvabilité étudiés dans le cadre dudit rapport sont tous améliorés ;
- Il a également démontré que les entreprises bénéficiaires créent davantage d'emplois que celles ne bénéficiant pas de l'un de ces régimes. Cet effet est évidemment en partie dû au fait que la création d'emploi est l'un des critères à l'obtention des agréments ;
- Ayant bien conscience de ces enjeux, la Commission européenne a d'ailleurs autorisé le 13 juillet 2021 la prolongation du régime français d'aide fiscale en faveur des investissements productifs en outre-mer jusqu'au 31 décembre 2027, considérant que le dispositif a eu un impact positif sur l'offre de financement des investissements productifs dans les régions concernées, qu'il est proportionné et qu'il n'a pas d'impact négatif sur la concurrence et les échanges entre Etats membres.

Il est important de noter que ces dispositifs fonctionnent sur deux jambes et qu'ainsi leur performance repose aussi sur le fait qu'ils permettent de compenser le manque de capitaux présents dans les territoires en attirant ceux de l'Hexagone.

- Ce même rapport avait ainsi conclu sur un placement compétitif, offrant un rendement (13%) supérieur à la plupart des produits financiers utilisés par les épargnants, associé à un risque modéré et qu'ainsi « *Il est très probable que les agents n'auraient pas investi dans les DROM* » sans ces dispositifs qui offrent un net avantage au couple risque / retour par rapport à l'ensemble des produits alternatifs ;
- D'ailleurs, il faut noter que la compétitivité d'un autre placement outre-mer, le Fonds d'Investissement de Proximité (FIP) s'est tellement dégradé par rapport au FIP hexagonal (le différentiel de taux étant passé de 20% à 5% en faveur des outre-mer), que le montant des placements a été divisé par deux en seulement deux ans et continue de décroître fortement chaque année ;
- Ainsi, ces dispositifs aident réellement à attirer des capitaux vers les entreprises ultramarines, mais leur équilibre est subtil.

Enfin, concernant le périmètre de ces dispositifs, il faut noter plusieurs points :

- Tout d'abord, ils permettent la concrétisation de plusieurs milliards d'euros d'investissements, pour environ 20% de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) des entreprises ultramarines, ce qui représente environ 20.000 projets financés par an pour 5.000 entreprises (soit environ 4 projets par entreprise) ;
- Le levier fiscal est particulièrement intéressant puisque 1€ de dépense fiscale génère plus de 2€ d'investissements ;
- Toutefois, la dépense pour l'Etat est plutôt maîtrisée et ne génère pas a priori d'abus massifs pour plusieurs raisons :
 - Le plafond d'investissement défini dans le cadre de l'article 199 undecies B est déterminé par l'économie d'impôt associée plafonnée à 18.000€, ce qui garantit un caractère mesuré au dispositif.
 - Un certain nombre de « garde-fous » ont été renforcés au fil des années. Par exemple :
 - La création de « la Charte de déontologie des monteurs », autrement dit l'encadrement des intermédiaires en défiscalisation par la création de l'article 242 septies du code général des impôts à partir du 1^{er} janvier 2011 ;
 - L'ajout de certaines conditions (ou contraintes) pour le bénéfice de ces dispositifs sur certains secteurs d'activités. C'est le cas par exemple dans le secteur de la croisière avec des obligations de navigation sur zone ou de durée d'exploitation qui limitent les projets éligibles. Les contraintes sont d'ailleurs tellement fortes sur ce dispositif qu'il ne fonctionne pas puisqu'aucun dossier n'a été déposé depuis sa création, mais nous y reviendrons en question 12 ;
 - Autre exemple, la mise en place de l'agrément au premier euro pour certains secteurs sensibles ou ayant fait l'objet de dérives, comme dans le secteur des transports ;

QUESTION 9 : *Estimez-vous que ces dispositifs fiscaux incitent les industriels locaux à prendre des machines surdimensionnées, voire mal dimensionnées ?*

Une plus grande souplesse et une meilleure couverture du marché local nécessitent dans l'absolu la conception d'équipements en phase avec la taille du marché, c'est une certitude. Dès lors, un effort particulier en termes de R&D doit être consenti et accompagné. La miniaturisation des process permise par l'industrie 4.0 constitue un enjeu d'avenir évident.

Le lien entre les dispositifs fiscaux et le surdimensionnement n'est pas établi. En revanche, des outils inadaptés engendrent des surcoûts de maintenance et des déséquilibres des cycles d'exploitation, ainsi qu'une dégradation de l'efficacité économique. C'est d'ailleurs un sujet sur lequel nous avons interpellé l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 2022 dans un document de propositions que nous avons rédigé à leur endroit.

QUESTION 10 : *Observez-vous des effets de bord à ces dispositifs ? Si oui lesquels ?*

Des dévoiements du système peuvent exister : bien qu'ils soient difficiles à quantifier, ils sont minoritaires et la FEDOM milite très activement pour les éliminer car ils nuisent à l'efficacité, à l'efficience de ces régimes et induisent des arguments simplistes et schématiques qui remettent en cause leurs existence.

Toutefois, ces dévoiements sont par définition peu susceptibles de se produire dans le cadre d'investissements soumis à agrément fiscal préalable, puisque par nature il existe un contrôle extrêmement poussé et rigoureux de plusieurs administrations pour une délivrance *in fine* par les services de Bercy dudit agrément. Dans ce processus strict construit autour de questions / réponses itératives, des examens sont menés essentiellement sur pièces. Enfin, sur différents aspects du projet, le ministère de la transition énergétique, le ministère de l'outre-mer, le ministère de l'économie et des finances ainsi que diverses administrations (préfectures, commission de régulation de l'énergie, etc.) sont consultées. Des limites intrinsèques existent malgré tout pour ce régime d'agrément, notamment victime d'un phénomène récurrent de sous-capacité de traitement de l'administration fiscale, et d'un phénomène d'engorgement croissant, ce qui perturbe la réalisation des projets d'investissements des entreprises ultramarines².

Ainsi, les dévoiements possibles sont davantage susceptibles de se produire pour des investissements réalisés en plein droit, c'est-à-dire sans agrément fiscal préalable, en crédit d'impôt comme en défiscalisation classique.

Le régime du plein droit s'il mérite naturellement d'être amélioré, demeure pour autant absolument fondamental car c'est le seul dont peuvent véritablement se saisir les TPE, qui recourent beaucoup à la défiscalisation classique pour son efficience en termes de trésorerie.

Parmi les propositions de la FEDOM pour l'amélioration du contrôle et du pilotage des dispositifs fiscaux, notamment en plein droit, et au-delà d'un renforcement des équipes de contrôle de Bercy comme évoqué *supra*, deux méritent particulièrement d'être citées : l'amélioration des formulaires Cerfa 2083 (qui servent essentiellement au suivi statistique du régime) et le renforcement de l'encadrement des intermédiaires.

- Sur le premier item, une simplification des imprimés fiscaux 2083 ainsi qu'un meilleur suivi technique et statistique par les services compétents de la DGFIP (par un traitement informatique optimisé permettant de croiser les données issues des différents imprimés – notamment 2083 SD et 2083 M-SD) des imprimés fiscaux permettraient :
 - Une meilleure détection d'anomalies pouvant déclencher des opérations de contrôle fiscal mieux ciblées, notamment sur les intermédiaires inscrits sur le registre des

² Ces problématiques font l'objet de remontées d'informations récurrentes par les entreprises ultramarines et sont documentés dans différents rapports, dont notamment : Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur la défiscalisation dans les outre-mer, n° 1153, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le mercredi 11 juillet 2018

monteurs en défiscalisation qui remplissent les imprimés pour le compte des contribuables ;

- L'amélioration de la qualité de l'information statistique ; celle aujourd'hui disponible est lacunaire, ainsi que l'a révélé le dernier rapport d'évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer réalisé pour le compte de l'Etat en 2020 aux fins de justification du régime auprès de la Commission Européenne (cf. réponses aux questions 1 à 5).
- Sur le second item, les dispositifs actuels d'encadrement des intermédiaires peuvent être améliorés à plusieurs égards :
 - Un certain nombre d'acteurs intervenant aujourd'hui directement ou indirectement dans les opérations de défiscalisation échappent juridiquement à l'obligation d'enregistrement auprès des préfetures, créant un angle-mort important du contrôle de l'administration. La FEDOM propose donc que toute personne intervenant dans le processus d'obtention d'un des avantages fiscaux de ses dispositifs doive obligatoirement faire l'objet d'une procédure d'enregistrement identique à celle des monteurs en défiscalisation ;
 - Certaines notions de la « Charte des monteurs » doivent être mieux définies :
 - les règles de cumuls avec d'autres aides ;
 - L'appréciation des seuils (12 art. 39, PME communautaire ...) ;
 - L'appréciation des activités éligibles ;
 - L'appréciation des investissements éligibles ;
 - L'appréciation de la notion de programme d'investissement.

QUESTION 11 : *Selon vous, faudrait-il réformer ces dispositifs ? Si oui, comment ?*

Sans remettre en cause les grands équilibres des régimes de défiscalisation et de crédit d'impôt, certaines évolutions stratégiques et paramétriques sur ces régimes sont souhaitables afin de permettre, d'une part, une meilleure prise en charge du financement des investissements favorisant le verdissement de l'économie, les rénovations et les réhabilitations de friches et des logements, le reconditionnement du matériel déjà utilisé, et d'autre part, un meilleur pilotage du régime par une amélioration des délais de traitement et d'instruction des dossiers avec agrément, et un renforcement du suivi et du contrôle du régime dit « de plein droit », essentiel au financement des petits projets d'investissement, ces deux derniers points ayant été développés dans la question précédente.

S'agissant du « verdissement des économies », la FEDOM a proposé plusieurs mesures telles que la confirmation de l'éligibilité des bornes de recharges électriques, l'éligibilité, à nouveau, des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (panneaux photovoltaïques) dès lors qu'elles sont destinées à l'autoconsommation des entreprises (dans les secteurs déjà éligibles à la défiscalisation), de même que le reconditionnement des matériels déjà utilisés (repowering des éoliennes et des bateaux par exemple). En ce sens, la FEDOM est heureuse de relever que parmi les mesures du CIOM figure celle visant le renforcement des incitations à la réhabilitation et à la réutilisation de structures existantes et de friches, qui constitue une de ses demandes de longue date.

Cependant, nous mettons en garde contre les mesures apparemment positives mais qui pourraient en fine engendrer une complexité accrue dans la mise en œuvre des dispositifs. C'est par exemple le cas de la conditionnalité des aides à des critères « verts » comme la nécessité pour l'entreprise de produire

un bilan carbone. Le risque d'éviction des très petites et petites entreprises est grand. Par ailleurs, des critères trop restrictifs pourraient conduire à une réduction drastique du nombre et du volume des projets aidés, certains investissements pouvant s'avérer extrêmement complexes à évaluer en termes de décarbonation. Autrement dit, si la FEDOM n'est pas fermée à ces types d'initiatives, elle rappelle que l'un des critères de l'agrément prévoit déjà l'intégration d'une politique environnementale et de développement durable.

S'agissant de l'efficacité du régime, la FEDOM a formulé plusieurs propositions : le renforcement des opérations de contrôle (fiscal), un meilleur encadrement des intermédiaires en défiscalisation (adhésion de l'ensemble des intermédiaires à la charte de déontologie des « monteurs en défiscalisation », obligation d'inscription de tous ces intermédiaires sur les registres des préfectures locales, etc.), l'amélioration des imprimés fiscaux 2083 SD et 2083 M-SD remplis par les intermédiaires et les exploitants et servant notamment au suivi administratif et statistique du régime. Il revient aussi à l'administration de produire régulièrement des documents d'analyse statistique du régime, permettant aux professionnels, aux parlementaires et au Gouvernement de bénéficier d'un même niveau d'information pour envisager des réformes paramétriques ou structurelles.

Les autres mesures proposées par la FEDOM sont à retrouver dans le document qu'elle a rédigé en prévision du CIOM et à destination du Gouvernement et des parlementaires.

Enfin, un sujet un peu technique qu'il faudrait également faire évoluer est celui d'une meilleure intégration des foncières dans ces régimes. La structuration d'opérations significatives immobilières se fait aujourd'hui, tant sur le plan international que sur le plan national, avec des investisseurs immobiliers d'un côté et des exploitants de l'autre. Cette séparation est particulièrement vraie dans les secteurs de l'hôtellerie et de la logistique. Dans ce cadre, certains investisseurs institutionnels souhaiteraient se positionner pour accompagner le développement des économies ultramarines par le biais de prise de participation dans des foncières immobilières pour porter ce type d'actifs. Mais, ils sont aujourd'hui bloqués par le schéma juridique imposé par l'article 244 Quater W du CGI (crédit d'impôt en faveur des investissements productifs dans les DROM) qui conditionne ce type de montage à l'existence d'une option d'achat de l'exploitant sur l'actif immobilier. Sur les seuls territoires de Guadeloupe et de Martinique, une dizaine d'opérations significatives dans le secteur de l'hôtellerie est aujourd'hui bloquée par ce schéma imposé, et pourraient ne pas se réaliser sans l'intervention de ces investisseurs institutionnels. Aussi, la FEDOM propose qu'un schéma de financement répondant aux attentes et pratiques des investisseurs soit mis en place, tout en demeurant réservé à des projets d'envergures, de plus de 2 millions d'euros et ayant reçu un agrément fiscal préalable.

QUESTION 12 : *Quels sont les dispositifs fiscaux à l'investissement outre-mer qui rencontrent du succès et ceux, au contraire, qui apparaissent en déclin ?*

En l'absence de données fiables et récentes disponibles, il est difficile d'apporter des éléments de réponses précis à cette question.

D'après les éléments communiqués par le ministère du Budget dans les derniers PLF, la dépense fiscale du crédit d'impôt (244 quater W) instauré en 2015 connaît un essor ces dernières années : de 40 Millions d'Euros en 2016, elle est passée à 158 Millions d'euros, et était estimée à 175 Millions d'Euros pour l'année 2022 lors du dernier PLF.

Toutefois, cette dynamique peut paradoxalement aboutir à un essoufflement du crédit d'impôt pour deux raisons :

- 1) les délais de remboursement du crédit d'impôt sont anormalement longs, dépassant parfois deux années sur certains territoires. Ceci est dû à plusieurs facteurs : la désorganisation de certaines DRFIP, l'augmentation du recours au crédit d'impôt en plein droit par les entreprises,

la mise en place de contrôles par l'administration fiscale locale lors du versement du crédit d'impôt, soit peu après la déclaration de résultats des entreprises. Au-delà de certains seuils de remboursement de crédit d'impôt, ce sont les mêmes services fiscaux au sein de certaines DRFIP que ceux chargés d'instruire les demandes d'agrément fiscal qui sont sollicités, aggravant ainsi la problématique de délais pour ce type d'investissements pourtant structurants et essentiels à l'économie locale. Peu d'entreprises ont la capacité d'absorber de tels retards ;

- 2) ces délais de remboursement mettent en lumière une problématique intrinsèque au système du crédit d'impôt : la difficulté de préfinancement, notamment pour les TPE / PME, dans la mesure où le crédit d'impôt n'est remboursé qu'après réalisation et paiement de l'investissement.

Ce crédit d'impôt constitue un bon instrument, plus simple et permettant de bénéficier de taux de réduction plus élevés, particulièrement adapté aux groupes ou aux PME qui disposent de suffisamment de trésorerie et de fonds propres pour le préfinancer. Pour les TPE, moins bien structurées, le recours au crédit d'impôt est plus difficile, les banques ne finançant pas ou peu les créances sur l'Etat, mais aussi plus risqué en l'absence d'accompagnement par un monteur (risque de non-versement du crédit d'impôt par l'administration en cas d'irrégularité). Pour ces TPE, l'absence de véritable « mécanisme de préfinancement pérenne à taux zéro » s'explique notamment par l'absence de prise en charge de la garantie sur le risque.

Ainsi, avec l'augmentation des taux d'intérêts et l'augmentation des délais de remboursement, paradoxalement liée à sa bonne dynamique récente, une conjugaison d'éléments en défaveur du crédit d'impôt s'ajoute à une situation préexistante non résolue et renforce donc la frilosité des banques à préfinancer les investissements.

QUESTION 13 : *Selon vous, à combien se chiffre la différence de coût d'investissement entre les entreprises situées dans les territoires d'outre-mer et celles localisées dans l'Hexagone ?*

La FEDOM n'a pas de réponse à cette question qui nécessiterait en réalité une étude au cas par cas pour chaque type d'investissement. En tout état de cause, on peut avancer sans risque que les surcoûts classiques constatés outre-mer valent *a minima* de la même manière pour les investissements éligibles.

QUESTION 14 : *Selon vous, quelles difficultés rencontrent actuellement les entreprises ultramarines ? Comment y remédier ?*

La réponse à cette question a été développée en introduction du présent document.

QUESTION 15 : *Selon vous, quels dispositifs pourraient être mis en œuvre pour renforcer la productivité des entreprises ultramarines ?*

L'amélioration de la productivité, définie comme le rapport, en volume, entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir fait apparaître différents niveaux de réponse, mais néanmoins cumulatives.

Tout d'abord, améliorer la productivité nécessite des outils de production efficaces et efficaces, adaptés à la production de l'entreprise et à son marché. En ce sens, les mécanismes d'aide fiscale à l'investissement vont évidemment favoriser la mise à niveau des outils par l'aide à leur acquisition, à leur renouvellement ou à leur remplacement. Ainsi, toute amélioration de ces dispositifs sur l'ensemble des aspects mentionnés dans ce document favorisera une évolution positive de la productivité des entreprises par une amélioration de leurs outils, et cela comprend les aides à la R&D pour la miniaturisation des outils industriels souvent surdimensionnés outre-mer.

Ensuite, améliorer la productivité c'est renforcer les résultats des entreprises et notamment les hauts de bilan pour leur permettre des dépenses d'investissement plus importantes. Nous avons proposé à ce titre le renforcement du dispositif des FIP OM et l'instauration d'un dispositif complémentaire de souscription directe au capital des PME ultramarines.

Enfin, améliorer la productivité, c'est rendre le coût du travail moins important pour les entreprises. Parmi les mesures clés mises en place par l'Etat, le régime d'exonération de cotisations et contributions patronales codifié aux articles L.752-3-2 et L.752-3-3 du code de la sécurité sociale en faveur des employeurs implantés dans les départements et collectivités d'outre-mer (ou régime appelé « LODEOM SOCIALE ») constitue un instrument d'accompagnement absolument essentiel à la compétitivité des entreprises et de compensation des surcoûts d'exploitation. Régulièrement réformé depuis 1994, et récemment en 2018 avec la suppression du CICE, nous considérons aujourd'hui encore que certains paramètres de ce régime d'aide en faveur de la compétitivité pourraient faire l'objet d'ajustements afin de permettre une meilleure inclusion des salaires plus élevés dans certains secteurs structurants, innovants et exportateurs de nos économies ultramarines afin de limiter les effets « trappes à bas salaires » induits aujourd'hui par le régime. Il s'agirait par exemple de revoir le barème « *innovation et croissance* » de ce régime permettant un allègement dégressif des cotisations sociales patronales jusqu'à 3,5 SMIC dans les secteurs de la R&D et des NTIC ; dans la mesure où l'appréciation arbitraire de ce qui relève d'un « projet innovant » rend en réalité le bénéfice de ces exonérations inopérant et de réfléchir à l'éligibilité des ETI exportatrices des DROM – aujourd'hui exclues du dispositif du fait des effets de seuils – compte tenu de leur caractère structurant et de leur rôle d'entraînement majeur des économies locales.

La FEDOM souhaiterait d'ailleurs attirer l'attention sur deux secteurs clés nécessitant d'une compensation accrue des surcoûts liés à leur masse salariale :

- Compte tenu de son poids dans l'économie et de son importance pour l'activité dans les territoires ultramarins, la FEDOM plaide pour le soutien encadré de la baisse du coût du travail des entreprises du secteur du BTP sur le fondement de l'expérimentation afin de permettre au secteur de maintenir l'outil productif ;
- Et, s'agissant du travail informel dans le domaine agricole, et afin de répondre aux problématiques posées par la saisonnalité et à la raréfaction de main d'œuvre dans le secteur, la FEDOM sera amenée à faire des propositions visant à expérimenter un dispositif permettant le cumul des revenus sociaux et des revenus du travail afin qu'aucun salarié ne se retrouve à l'issue de sa période d'emploi dans une situation plus difficile que celle qu'il connaissait avant de travailler.

Enfin s'agissant du dispositif puissant d'abattements fiscaux dit ZFANG, réformé aussi en 2018/2019, nous nous réjouissons de voir que le CIOM s'est engagé à corriger un « manque » identifié depuis quelques années, avec l'exclusion inexplicable de certains secteurs de l'industrie et du nautisme au bénéfice des abattements renforcés. La FEDOM espère donc une mise en œuvre (législative et réglementaire) rapide (d'ici à la fin de l'année). Il conviendra de s'assurer que l'ensemble des codes NAF exclus identifiés soient bien intégrés dans la liste des codes pouvant bénéficier des abattements renforcés.

L'ensemble de ces mesures convergent vers une amélioration de la productivité des entreprises ultramarines mais relèvent du niveau macroéconomique. Le niveau micro n'est toutefois pas à négliger mais relève des choix stratégiques d'organisation et de fonctionnement de chaque entreprise.