

**ÉVALUATION DE L'IMPACT DE L'AIDE  
FISCALE A L'INVESTISSEMENT  
PRODUCTIF NEUF OUTRE-MER**



**Louis Lengrand & Associés  
(LL&A)**

en association avec un réseau de relais  
locaux

***Rapport Final***

**Novembre 2017**

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

## Table des matières

Introduction .....	5
I. Méthodologie – outils et données mobilisés pour le traitement des différentes questions évaluatives .....	17
I.1. La mise en œuvre.....	17
I.2. Les performances .....	19
I.3. Les impacts .....	20
II. Cadrage historique et juridique du régime.....	25
II.1 1952 : Un dispositif d'accompagnement de la départementalisation .....	25
II.2 1986 : La mise en place des grandes trames du régime de défiscalisation actuel .....	26
II.3 2001 : Réorientation de l'aide vers les exploitants d'outre-mer et renforcement du contrôle administratif .....	29
II.4 2009 : La réforme de la LODEOM .....	32
II.5 Une transition annoncée vers le crédit d'impôt.....	37
III. La mise en œuvre du régime .....	41
III.1. Retraitement de la base de données.....	41
III.2. Cartographie des projets d'investissement réalisés entre 2011 et 2014 .....	45
III.3. Cartographie de la population d'investisseurs entre 2011 et 2014 .....	59
III.4. Analyse géographique de la mise en œuvre du régime .....	70
III.4.1. Répartition territoriale des volumes d'investissement financés par le régime .....	71
III.4.2 Typologie des investissements acquis par territoire.....	74
III.5. Analyse sectorielle de la mise en œuvre du régime .....	82
III.5.1 Typologie des investissements acquis dans le cadre du schéma locatif .....	83
III.5.2 Typologie des investissements acquis dans le cadre du schéma direct.....	86
III.6. Synthèse de la mise en œuvre du régime entre 2011 et 2014.....	94
IV. La performance du dispositif (Résultats).....	98
IV. 1. Un arbitrage complexe : de la maîtrise de la dépense fiscale à la volonté de répondre aux besoins du développement ultramarin .....	99
IV.2. Les points forts et les faiblesses du dispositif (Q3) .....	103
IV.2.1. Les points forts du dispositif (hors crédit d'impôt) .....	103
IV.2.2. Les faiblesses du dispositif (hors crédit d'impôt) .....	110
IV.2.3. Le crédit d'impôt – une évolution récente.....	116

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

IV. 3. Une intermédiation à inscrire dans un réseau complexe d'acteurs (Q4).....	119
IV.3.1. Un système d'acteurs étendu et complexe.....	119
IV.3.2 Une intermédiation aux multiples acteurs.....	124
IV. 4. Une interaction difficile entre la défiscalisation et les autres dispositifs (Q5).....	127
IV.4.1. La défiscalisation et le cadre européen : adaptation et interactions .....	127
IV.4.2. Des dispositifs variés pour soutenir les entreprises dans les RUP .....	129
IV.4.3. Un enchevêtrement complexe de dispositifs d'aide et un besoin d'optimisation de l'imbrication défiscalisation – aides communautaires .....	130
IV.5. Comment appréhender la proportionnalité du régime d'aide avec les objectifs de développement socioéconomique ? (Q6) .....	131
V. Impacts du régime d'aide fiscale .....	136
V.1. Préalables méthodologiques .....	136
V.2. L'impact du dispositif d'aide sur les bénéficiaires – l'effet incitatif de l'aide (Q7, Q8, Q9, Q10) .....	140
V.2.1. Le dispositif est-il connu et maîtrisé par tous les bénéficiaires potentiels ? .....	140
V.2.2. Dans quelle mesure l'aide fiscale à l'investissement a-t-elle incité les agents économiques à investir dans les territoires d'outre-mer ?.....	142
V.2.3. Le Rôle de l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer dans la stratégie des entreprises .....	161
V.2.4. 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 ?...	166
V.3. Impact du dispositif sur l'activité économique .....	176
V.3.1. Impact du dispositif sur la croissance .....	176
V.3.2. Impact du dispositif sur l'émergence de nouvelles filières, le développement de nouveaux produits et de nouveaux marchés (exemples sont des extractions des études de cas) .....	179
V.4. Impacts sur l'emploi (contribution à l'emploi) .....	183
V.4.1. La participation du régime d'aide fiscale à la création d'emplois.....	185
V.4.2. Evolution de l'intensité capitalistique dans les secteurs éligibles .....	188
V.4.3. Synthèse .....	190
VI. Synthèse générale .....	192
Les chiffres du régime en un coup d'œil .....	192
Synthèse du rapport .....	193
Bibliographie .....	197

### Introduction

L'objet de ces travaux est de réaliser une évaluation sur le régime d'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer qui se décompose en deux parties :

- La défiscalisation (Article 199 *undecies* A du CGI ; Article 199 *undecies* B du CGI ; Article 217 *undecies* du CGI) ;
- La mesure de crédit d'impôt (Article 244 *quater* W du CGI).

Cette évaluation est ambitieuse tant au niveau de la mobilisation des acteurs qu'au niveau des attentes de la Commission. À l'instar des autres évaluations commandées par la DGOM, elle répond à une obligation réglementaire de la Commission européenne, les dispositifs de défiscalisation et de crédit d'impôt étant des aides d'État ; elle a pour but d'éclairer la décision publique quant à l'évolution du régime d'aide évalué.

Les objectifs de l'évaluation, selon le cahier des charges, ont été définis de la manière suivante :

- « Apprécier la performance du dispositif, notamment son impact sur les investissements générés ;
- Apprécier sa contribution à la compensation des handicaps de l'ultra-périphéricité, en particulier les difficultés d'accès au crédit bancaire ;
- Évaluer l'avantage accordé à titre principal aux entrepreneurs exploitants ultramarins (bénéficiaires économiques de l'aide) et aux investisseurs, et la proportionnalité de cet avantage ;
- Évaluer la contribution du dispositif à la préservation de la cohésion sociale ;
- Proposer des recommandations opérationnelles pour être en mesure d'apprécier l'évolution possible du régime d'aide. »

Le régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) est un outil de soutien au développement économique et social des territoires d'outre-mer visant, d'une part, l'amélioration de l'offre de logement dans des territoires dans lesquels l'offre de logement était très limitée et où les problématiques d'insalubrité devaient être traitées avec une certaine urgence. D'autre part, ce dispositif a comme objet de soutenir l'investissement productif des entreprises d'outre-mer, en atténuant les surcoûts induits par les handicaps qui affectent ces régions et, en particulier, ceux qui pèsent sur le cycle d'investissement des entreprises locales.

La défiscalisation a été introduite dans le dispositif fiscal français dans les années 1950 et a connu un réel essor avec la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons ».

Cet outil vise à capter l'épargne des contribuables français<sup>1</sup> en leur fournissant une incitation fiscale à investir dans les économies d'outre-mer. Ainsi, le coût du financement des projets n'est pas supporté de façon directe par l'État (crédits budgétaires) mais de façon indirecte (dépense fiscale) en permettant aux contribuables de bénéficier de réductions d'impôt, selon le programme d'investissement dans lequel ils se sont engagés.

Dans le contexte de l'intégration européenne, la défiscalisation est considérée comme une Aide d'État car elle remplit les quatre critères<sup>2</sup> fixés par la réglementation communautaire. Or, selon l'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, « Sauf dérogations prévues par

---

<sup>1</sup> Contribuables résidant en France Hexagonale ou en outre-mer.

<sup>2</sup> Une aide d'Etat est : une aide accordée à une entreprise, par l'État au moyen de ressources publiques, procurant un avantage sélectif, et affectant les échanges entre États membres et la concurrence.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Depuis l'arrêt Hansen en 1978 deux principes ont été consacrés : celui de l'intégration des DOM dans la Communauté européenne et celui de l'adaptation du Traité de Rome à la situation spécifique des RUP, concrétisé par la reconnaissance du statut de RUP dans le Traité d'Amsterdam en 1992, dans lequel sont listés les handicaps qui affectent les RUP. L'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ancre dans le « marbre » des textes fondamentaux européens la notion de handicaps structurels et de spécificité des RUP : « Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ». La défiscalisation bénéficie ainsi d'un statut dérogatoire qui autorise son application dans les régions ultramarines françaises.

### ***Une approche dérogatoire européenne qui repose sur la prise en considération des handicaps de l'ultrapériphérie et la compensation des surcoûts.***

Le développement des régions ultrapériphériques est entravé par différents types de handicaps. Ces désavantages sont en premier lieu structurels et restent principalement liés à leur éloignement, l'insularité, l'exiguïté territoriale, le climat, la géologie, la faible diversification productive et l'étroitesse de leurs marchés domestiques. Néanmoins, d'autres handicaps, de nature davantage endogène, tels que le faible niveau de qualification de la main d'œuvre et le chômage élevé, sont à identifier et à prendre en compte.

L'éloignement vis-à-vis de la France hexagonale rend difficile l'intégration des économies ultramarines dans leur marché national, tandis que leur degré d'insertion dans leurs espaces régionaux respectifs reste faible, pour des raisons à la fois historiques et géographiques. A titre d'exemple, on peut citer le cas de l'île de La Réunion, qui est située dans l'Océan Indien à 9000 kilomètres de l'Hexagone, alors que ses voisins les plus proches, Madagascar et l'île Maurice, ne se trouvent qu'à plusieurs centaines de kilomètres de ses côtes. Même pour la Guyane, qui est le seul territoire continental d'outre-mer, on constate qu'elle demeure fortement enclavée et isolée des centres de production et de consommation importants de sa zone géographique. Cette situation d'éloignement géographique constitue une contrainte de taille en matière d'échanges et d'approvisionnement. En effet, elle signifie que les entreprises ultramarines doivent supporter une série de surcoûts qui affectent leur capacité d'investissement, parmi lesquels on distingue :

- Des coûts de transport et des délais d'acheminement nettement plus élevés que ceux supportés par les entreprises situées dans l'Hexagone. L'acquisition de matières premières, consommations intermédiaires et biens d'équipement en provenance de l'Europe continentale s'avère ainsi plus coûteuse pour les entreprises opérant en outre-mer.
- La tendance au surstockage qui résulte de l'éloignement géographique et des délais de livraison plus longs que dans l'Hexagone agit comme une contrainte majeure en matière

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

d'approvisionnement, qui implique que les entreprises ultramarines doivent fonctionner avec un besoin en fonds de roulement plus important. En effet, pour parvenir à un fonctionnement en flux tendu, les producteurs d'outre-mer sont dans la nécessité de constituer des stocks comparativement plus élevés que ceux situés en France hexagonale. Cette situation s'exprime notamment à travers deux aspects. D'une part, elle conduit à un besoin accru en espaces de stockage, ce qui implique des investissements supplémentaires qui doivent être financés. D'autre part, les délais plus longs de rotation des stocks se traduisent pour les entreprises ultramarines par la nécessité d'immobiliser des masses financières plus importantes (issues de la trésorerie, voire d'emprunts à court terme) ; masses financières qui pourraient être utilisées à d'autres fins (coût d'opportunité). Ces deux facteurs sont à l'origine d'un surcoût non négligeable pour les économies d'outre-mer.

Le climat tropical est également un facteur qui alourdit les coûts de production supportés par les entreprises des DOM (maintenance des installations plus coûteuse, durée de vie des équipements écourtée), en même temps qu'il génère d'importantes incertitudes liées aux catastrophes climatiques récurrentes, telles que les cyclones de l'Océan Indien et de la Mer des Caraïbes. De plus, les aléas sismique et volcanique sont à prendre en compte pour trois de ces territoires, à savoir la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion. Or, cette exposition entraîne d'importants surcoûts liés à l'application de normes de construction plus strictes qu'en Hexagone.

Pour sa part, l'exiguïté des territoires insulaires exerce une forte pression haussière sur le coût du foncier (foncier professionnel, espaces de stockage) dans les DOM et, de ce fait, vient se répercuter en surcharge sur la structure de coûts des entreprises d'outre-mer.

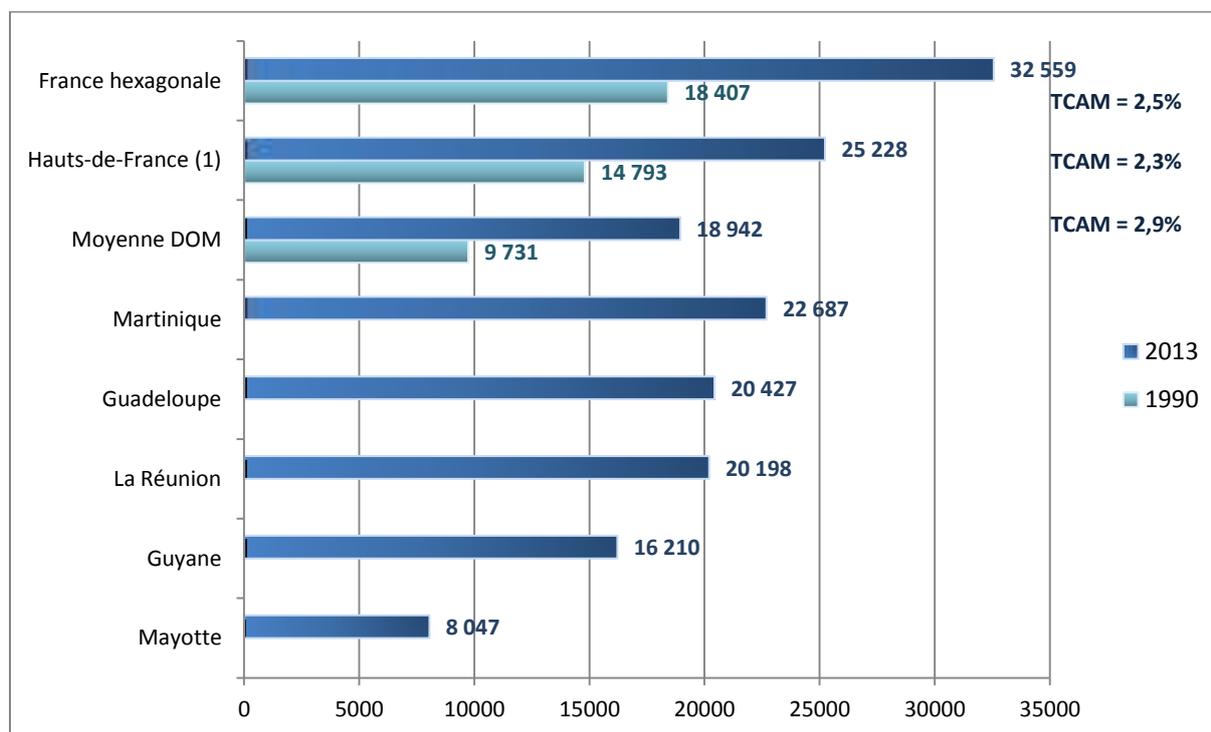
Par ailleurs, l'étroitesse des marchés intérieurs des DOM comporte des conséquences importantes sur l'organisation de la production. En effet, elle agit en facteur limitant pour les économies d'échelle, tout en créant une inadéquation avec la capacité minimale des outils de production importés depuis l'Europe continentale ou d'ailleurs, laquelle, généralement, est supérieure aux besoins locaux. En conséquence, l'étroitesse des marchés d'outre-mer est à l'origine d'une tendance au surdimensionnement des équipements productifs, ce qui constitue un surcoût de production non négligeable.

Héritage du mode de production colonial mono exportateur et du régime d'exclusivité commerciale vis-à-vis de la métropole, le tissu industriel faiblement diversifié des économies ultramarines est synonyme de vulnérabilité et de surexposition aux chocs externes. Or, bien qu'un effort notable ait été entrepris durant les dernières décennies du 20<sup>ème</sup> siècle en matière d'industrialisation par substitution d'importations – en particulier dans le secteur de l'agroalimentaire –, le secteur producteur de biens échangeables des économies ultramarines reste très fortement concentré. Sur le plan des échanges, le manque d'activité exportatrice est à l'origine d'une balance commerciale très largement déficitaire, renforçant ainsi la dépendance aux transferts financiers en provenance du continent.

Dans l'ensemble, des inégalités de développement demeurent entre les territoires ultramarins et la France hexagonale. Si les années 1990-2013 correspondent à un certain rattrapage (voir les taux de croissance annuels moyens (TCAM) de la période dans le tableau ci-dessous), l'écart que l'on vérifie reste néanmoins significatif. En termes de PIB par habitant, les cinq DOM ici étudiés présentaient des valeurs allant de 25 % (Martinique) à 70 % (Mayotte) de la moyenne de l'Hexagone en 2013. Cette année-là, leur PIB par habitant d'ensemble équivalait à 57% du PIB hexagonal. Même lorsqu'ils sont comparés à la région la plus « pauvre » de l'Hexagone, les Hauts-de-France, ces cinq territoires révèlent un retard important.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Graphique 1 : Évolution du PIB par habitant en France hexagonale et en outre-mer entre 1990 et 2013 (euros constants de 2012)**



(1) Anciennes régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie réunies

Source : Insee (2016a)

Ce manque d'activité économique se répercute fortement sur l'emploi. En effet, les DOM doivent faire face à une situation de chômage chronique qui accentue la précarité générale et fragilise une part importante de leur population. A la fin de la période d'évaluation, en 2014, le taux de chômage en France métropolitaine était de 9,9 %, tandis qu'il s'élevait à 19,4% en Martinique, 19,6% à Mayotte, 22,3% en Guyane et 23,7 % en Guadeloupe et 26,8 % à La Réunion.

Sur le plan démographique, même si pour la majorité des territoires ultramarins, on assiste depuis une décennie à un fort ralentissement accompagné d'un vieillissement des populations, pour des territoires comme la Guyane ou Mayotte, un essor démographique est en cours. L'arrivée de cohortes de plus en plus nombreuses dans le marché du travail pose le défi de leur absorption. Outre l'augmentation du chômage qu'elle tend à générer, cette situation met à l'épreuve les infrastructures dans ces deux DOM et vient creuser le retard, déjà très important, en matière d'équipements. Partant, le risque latent de décrochage économique est à souligner.

### ***Un régime d'aide fiscale qui s'inscrit dans le constat des difficultés de financement des entreprises d'outre-mer.***

Ce constat des fragilités du développement économique des DOM par rapport à la France hexagonale, mais aussi de la précarité sociale d'une part très élevée de leur population, est à la base des réflexions et des mécanismes de financement mis en place par les pouvoirs publics français et européens.

En particulier, l'aide à la mobilisation du facteur capital en direction des entreprises d'outre-mer vise à favoriser le financement des investissements capables de contrebalancer les handicaps structurels et développer l'attractivité des territoires. Il s'agit notamment d'investissements dans les

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

infrastructures capables de compenser l'isolement des territoires en matière de transport et de communication, d'investissements propres à répondre aux faiblesses des territoires comme le logement social et, surtout, d'investissements en équipements afin de créer des centres de production compétitifs sur le plan international et d'alimenter le développement des filières économiques stratégiques (par exemple dans les secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de l'énergie, de la recherche-innovation).

Il a été mentionné que ces territoires ultramarins ont en commun d'être pénalisés par des conditions de financement moins favorables qu'en métropole. Ce handicap s'explique par plusieurs facteurs qui agissent en conjonction. Sur le plan macroéconomique, on note de prime abord la faiblesse de l'épargne locale, conséquence directe de la difficulté pour les économies d'outre-mer à dégager des surplus. Cette situation de rareté agit comme un premier facteur de renchérissement du coût du crédit pour les entreprises ultramarines. Par ailleurs, on note que la durée des créances clients tend à être plus longue qu'en France hexagonale, ce qui est à l'origine d'un niveau de risque plus important pour les créanciers et, par conséquent, d'un deuxième effet de renchérissement du crédit en outre-mer. De même, la concentration de l'offre bancaire dans ces territoires tend à aggraver ce surcoût.

La prise en compte de l'équilibre socio-économique précaire de l'outre-mer et la correction des difficultés de financement subies par les entreprises qui opèrent dans ces territoires sont au fondement de l'outil fiscal d'aide au développement qu'est le RAFIP.

La décision C (2015) 1342 final du 02 mars 2015 a approuvé le régime d'aide d'État SA.38536 (2014/N) – Aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs) s'étendant jusqu'au 31 décembre 2017 et dont le montant s'élève à 805 millions d'euros<sup>3</sup>. En vertu de l'article 1<sup>er</sup> point 2 a), dans la mesure où le budget annuel moyen de ce régime excède 150 millions EUR, les autorités françaises ont dû notifier à la Commission, dans les vingt jours qui suivent l'approbation du régime par la Commission, un plan d'évaluation du régime pour que celui-ci continue de s'appliquer pour une période plus longue que six mois. Cette évaluation qui répond donc à une obligation réglementaire de la Commission européenne a permis que le régime soit autorisé jusqu'au 31 décembre 2017.

La décision d'approbation du plan d'évaluation (C(2015)5375 final) du 4 août 2015 au point 29 précise que « Le rapport final servira de base pour les travaux sur une reconduction ou une modification du régime d'aide » et, au point 40, que « La Commission note positivement l'intention des autorités françaises d'engager une réflexion sur les modifications à apporter et sur une possible prolongation du régime, sur la base des résultats de l'évaluation ».

### ***Objectifs, modalités et acteurs du régime d'aide fiscale***

Bien que cette étude sur l'investissement productif ne porte pas sur le logement social, on ne peut faire l'économie d'une description concernant ce dernier aspect, étant donné que les deux dispositifs actuels ont été pensés et développés en même temps et selon les mêmes logiques.

L'esprit du dispositif est celui d'un mécanisme de financement alternatif permettant de mobiliser le capital dans les économies d'outre-mer et d'alléger le coût de l'investissement. Les deux mécanismes qui le constituent sont (i) les mesures de défiscalisation et (ii) le crédit d'impôt.

---

<sup>3</sup> La décision C (2015) 1342 final du 02 mars 2015 ne porte que sur une partie du régime d'aide fiscale à l'investissement productif, à savoir notamment les investisseurs de premier niveau qui apportent des fonds aux fins des investissements productifs dans les DOM, les cabinets de défiscalisation qui y participent et les sociétés ad hoc qui se chargent du projet d'investissement.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Si l'objectif premier consiste à stimuler l'investissement productif et locatif à travers la baisse du coût du capital, la finalité du dispositif est de soutenir globalement la croissance sur le long terme et de favoriser ainsi l'emploi, la diversification des activités et l'innovation.

Concernant ses modalités, le mécanisme de défiscalisation permet de mobiliser des surplus d'épargne présents dans l'Hexagone pour les diriger vers les économies d'outre-mer, avec l'objectif de leur permettre de financer des investissements via un accès facilité au crédit. Une réduction d'impôts est ainsi octroyée aux contribuables métropolitains qui souhaitent investir dans ces économies.

Pour sa part, le crédit d'impôt consiste en une réduction ex-post de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés des exploitants ultramarins, avec la constitution d'une créance fiscale exigible en n+1. En conséquence, cet instrument implique un apport de trésorerie pour l'entreprise.

Les modalités de financement (et de défiscalisation) des investissements sont doubles :

- Avec le *schéma de défiscalisation direct*, l'investissement est financé et exploité par une même structure, auquel cas l'avantage fiscal est directement accordé à l'utilisateur du bien. Une entreprise de production pourra ainsi défiscaliser le coût d'investissement de ses machines en déduisant de sa base imposable à l'impôt sur les sociétés (IS) ou sur le revenu (IR) le prix d'acquisition, minoré des aides ou subventions reçues.
- Avec le *schéma locatif*, l'investissement est financé par une structure de portage, à laquelle des investisseurs cherchant à défiscaliser leur revenu ont apporté des fonds. La structure de portage donne alors en location avec option d'achat/crédit-bail l'actif à l'exploitant. Dans ce schéma, les investisseurs fiscaux bénéficient d'une réduction d'impôt, tandis qu'une quote-part de l'avantage fiscal fixée par la loi est rétrocédée aux locataires des biens au travers d'une minoration des loyers et du prix d'option d'achat des biens. Il s'agit alors d'une défiscalisation indirecte ou partagée, laquelle est généralement gérée par un cabinet de défiscalisation.

Dans le deuxième scénario, l'avantage fiscal accordé à l'investisseur doit systématiquement être en partie rétrocédé à l'entreprise ultramarine qui exploite le bien d'investissement.

Divers outils sont utilisés afin de diriger les investissements vers des secteurs ou cibles particulières tout en ajustant les bénéfices des contribuables qui défiscalisent en amont : agrément nécessaire pour certains secteurs, certains montants, limitation en fonction du chiffre d'affaires de l'exploitant, plafonnement des seuils d'éligibilité pour les contribuables en amont.

En résumé, 5 dispositifs permettent un pilotage de l'action publique à travers le régime :

4 dispositifs de défiscalisation :

- *Article 199 undecies A du Code général des impôts (CGI)* : réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs et des **investissements dans le logement libre et intermédiaire** ;
- *Article 199 undecies B du CGI* : réduction d'impôt sur le revenu au titre des **investissements productifs** ; dispositif réservé aux établissements dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas les 20 millions d'euros ;
- *Article 199 undecies C du CGI* : réduction d'impôt sur le revenu au titre des **investissements dans le logement social** (ce dispositif en particulier n'étant pas concerné par la présente évaluation) ;

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- *Article 217 undecies du CGI* : réduction d'impôt sur les sociétés au titre de **tous les types d'investissement éligibles au régime à l'exception du logement libre** (logement intermédiaire, social et investissements productifs). Cet article ne prévoit pas l'octroi d'une réduction d'impôt sur les sociétés (IS) mais une déduction de la base imposable de l'IS (la société soumise à l'IS bénéficiaire de l'aide déduit de son résultat imposable le montant de l'investissement éligible à l'aide). Dans le cas du logement intermédiaire et social, le 8<sup>e</sup> alinéa prévoit que les logements construits soient loués dans des conditions de ressources et de loyers prévus par décret (article 140 *nonies* de l'annexe II au CGI, qui renvoie à l'article 46 quater-0 ter ZZ ter de l'annexe III au CGI, lequel renvoi aux plafonds fixés à 46 AG *duodecies* de l'annexe III au CGI). Le dispositif prévu à l'article 217 *undecies* du CGI en faveur des investissements productif est placé sous règlement général d'exemption à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015. A ce titre, et en application de l'article 14 de ce règlement, les investissements réalisés dans le cadre de ce dispositif doivent constituer des investissements initiaux.

1 dispositif de crédit d'impôt, qui s'est ajouté au régime en 2015 :

- *Article 244 quater W du CGI* : crédit d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au titre des **investissements productifs, dans le logement intermédiaire**, y compris pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse le seuil des 20 millions d'euros.

En regard de la réglementation communautaire du SIEG et du RGEC<sup>4</sup>, ces 5 dispositifs sont à classer de la façon qui est détaillée dans le diagramme ci-dessous :

	RGEC	SIEG
<b>Article 199 undecies A</b>	Oui	
<b>Article 199 undecies B</b>	Oui	
<b>Article 199 undecies C</b>		Oui
<b>Article 217 undecies</b>	Oui	
<b>Article 244 quater X</b>		Oui
<b>Article 244 quater W</b>	Oui	

*NB. La partie du régime procurant un avantage aux investisseurs apportant des fonds aux fins de défiscalisation a pour sa part été notifiée et approuvée par la décision C(2015)1342 de la Commission européenne du 02 mars 2015.*

Seuls les dispositifs dédiés au logement social, prévus aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X du CGI, sont soumis au SIEG. En revanche, les investissements en faveur du secteur du logement intermédiaire ne relèvent pas de régime dédié et sont intégrés dans les dispositifs d'aide à l'investissement (article 199 *undecies* A du CGI) ou d'aide à l'investissement productif (articles 217 *undecies* et 244 *quater* W du CGI) soumis au RGEC.

Finalement, dans un souci de compréhension de la dynamique concrète d'utilisation du régime, il convient de détailler la diversité des acteurs qui y prennent part, ainsi que la nuance entre les termes d'« investisseurs » et de « bénéficiaires ».

Ainsi, les **investisseurs** se divisent en deux groupes, à savoir (i) celui des *investisseurs-exploitants* : producteurs ultramarins qui défiscalisent l'investissement qu'ils réalisent dans leur entreprise dans le cadre du schéma de défiscalisation directe, et (ii) celui des *investisseurs fiscaux* : personnes physiques ou morales qui apportent leurs fonds à une entité porteuse de projet (véhicule fiscal) et défiscalisent leur investissement selon les modalités du schéma locatif. Il convient de noter que chaque véhicule fiscal peut réunir plusieurs centaines d'investisseurs fiscaux.

<sup>4</sup> Soit respectivement *Services d'intérêt économique général* et *Règlement général d'exemption par catégorie*. Ce tableau ne mentionne pas de manière exhaustive les particularités des dispositifs.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour compléter la catégorie des **bénéficiaires** du régime, le groupe des *exploitants-locataires* est à ajouter aux deux groupes qui viennent d'être mentionnés. Il s'agit des producteurs ultramarins qui reçoivent en location un investissement acheté par des investisseurs fiscaux réunis au sein d'un véhicule fiscal. Contrairement aux deux catégories d'investisseurs, leur bénéfice ne consiste pas en l'obtention d'un avantage fiscal, mais en la rétrocession d'une part de l'avantage fiscal accordé aux investisseurs fiscaux (loyers réduits et/ou cession du bien dans le cadre du schéma locatif).

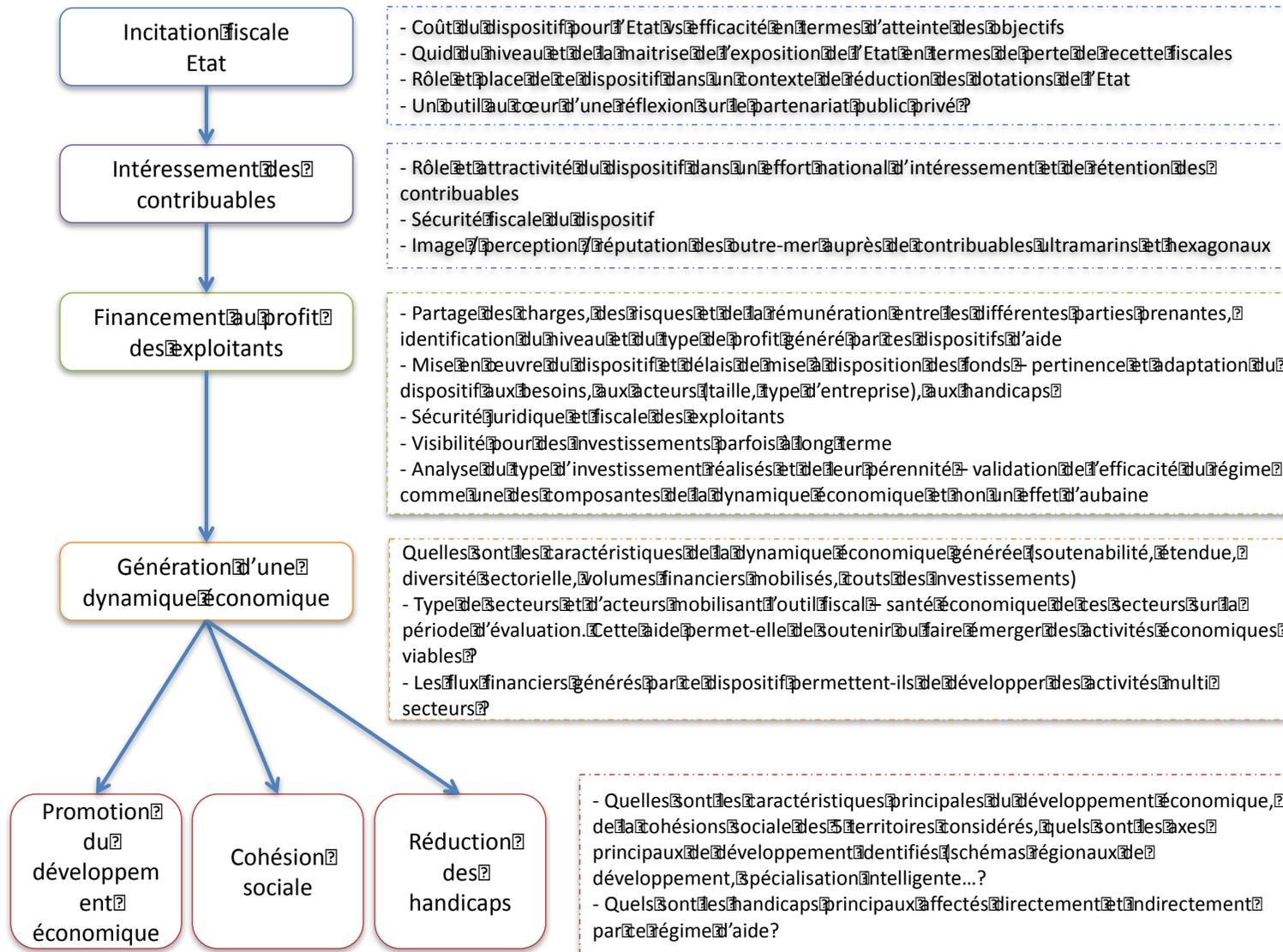
### ***Les finalités de l'évaluation***

La finalité de ces travaux d'évaluation est décomposée en quatre axes majeurs (extraits du CCTP) :

- « Améliorer la connaissance des impacts de la défiscalisation des investissements productifs neufs sur l'économie locale et ses grands équilibres pour :
- Optimiser les processus de mise en œuvre des mesures constitutives du régime d'aide et proposer les solutions les plus à même de répondre aux éventuelles difficultés des entreprises bénéficiaires ;
- Rendre compte de la pertinence de ce dispositif en faveur du développement ultramarin ;
- Conforter les choix de l'État. »

Cette évaluation procédera à une analyse critique du cercle vertueux théorique créé par ce régime d'aide qui, à partir d'une incitation fiscale de l'Etat, conduit à un intéressement des contribuables, agit au profit d'exploitants locaux ultramarins dont les activités servent une dynamique économique en outre-mer, qui a comme effet la promotion du développement économique, la cohésion sociale et l'atténuation des handicaps structurels. La liste suivante, non exhaustive, présente quelques questions et axes de réflexion qui seront développés au cours de l'évaluation.

## Logique d'intervention



## Le champ de l'évaluation

*Le périmètre géographique s'étend aux cinq départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion) et à Saint-Martin.*

Mayotte et Saint Martin présentent toutefois des situations particulières par rapport à La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

L'île de Saint-Martin était administrativement rattachée au département de la Guadeloupe jusqu'au vote de la loi organique du 21 février 2007 érigeant Saint-Martin et Saint Barthélemy en Collectivités d'Outre-Mer. Si l'État reste en charge du recouvrement des impôts, la fixation des règles d'imposition est de la compétence de la collectivité de Saint-Martin, qui bénéficie de l'autonomie fiscale et dispose d'un dispositif local d'aide fiscale à l'investissement productif (régime cadre exempté de notification n° SA.39295 (2014/X), en vigueur du 1er juillet 2014 au 31 décembre 2020)<sup>5</sup>.

L'île de Mayotte a suivi un processus institutionnel la rapprochant progressivement du régime de droit commun français : collectivité territoriale à statut particulier de 1976 à 2001, Mayotte a été érigée en collectivité départementale par la loi statutaire du 11 juillet 2001 avant de devenir département en mars 2011. Avant sa départementalisation, Mayotte avait également mis en place un dispositif d'aide fiscale à l'investissement productif (ce dispositif a cessé de s'appliquer le 1<sup>er</sup> janvier 2014). Le statut fiscal spécifique de Mayotte (régé par le Code Général des Impôts de Mayotte) a été supprimé à compter du 1er janvier 2014, date à laquelle le Code Général des Impôts de droit commun est entré en vigueur.

En dépit de leur statut fiscal particulier, Mayotte et Saint-Martin ont bénéficié sur un plan juridique des dispositifs de défiscalisation : en particulier, les dispositions de l'article 199 *undecies* B du CGI (défiscalisation des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu) et 217 *duodecies* (qui vise les entreprises à l'IS), s'appliquent à ces deux territoires.

*La période de l'évaluation s'étend de 2010 à 2017.* Pour des raisons statistiques, l'analyse statistique mobilisera des séries de données portant sur des périodes aussi longues que possible et allant en-deçà de la borne que constitue l'année 2010, selon la disponibilité des données. Pour les données INSEE (PIB, taux d'intérêt, la consommation des ménages, données relatives au marché de l'emploi) des séries chronologiques longues sont disponibles.

La France continentale servira souvent d'élément de comparaison, notamment lorsqu'il s'agira de traiter des questions de « réduction durable de l'écart de développement entre les différentes régions françaises ». L'analyse contrefactuelle nous conduira éventuellement à choisir des régions métropolitaines dont certaines caractéristiques permettront des comparaisons pertinentes.

Tous les territoires n'ont pas mobilisé le dispositif d'aide fiscale à la même période ou avec la même intensité. Ainsi, le recours à cette aide fiscale en Guyane s'est fait de façon plus lente en raison du niveau de maturité et des besoins des appareils productifs locaux. Cela pourrait permettre d'identifier, dans ce territoire, sur une période précise, un groupe de contrôle pour l'analyse contrefactuelle.

La mesure du crédit d'impôt étant entré en vigueur le 1er janvier 2015, elle ne sera traitée qu'à travers une approche prospective. La collecte des données qualitatives au moyen des questionnaires qui seront circulés aux différents groupes de parties prenantes permettra de produire une synthèse

---

<sup>5</sup> Les régimes d'aide spécifiques mis en place par les collectivités disposant de l'autonomie fiscale ne font pas obstacle à l'application des régimes prévus dans le CGI français.

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

sur la première année de mise en œuvre du crédit d'impôt.

L'analyse des enjeux prospectifs nous permettra le cas échéant d'intégrer des monographies présentant des exemples potentiellement hors périmètre géographique pour illustrer certaines recommandations (RUP européennes).

### **Déroulement des travaux**

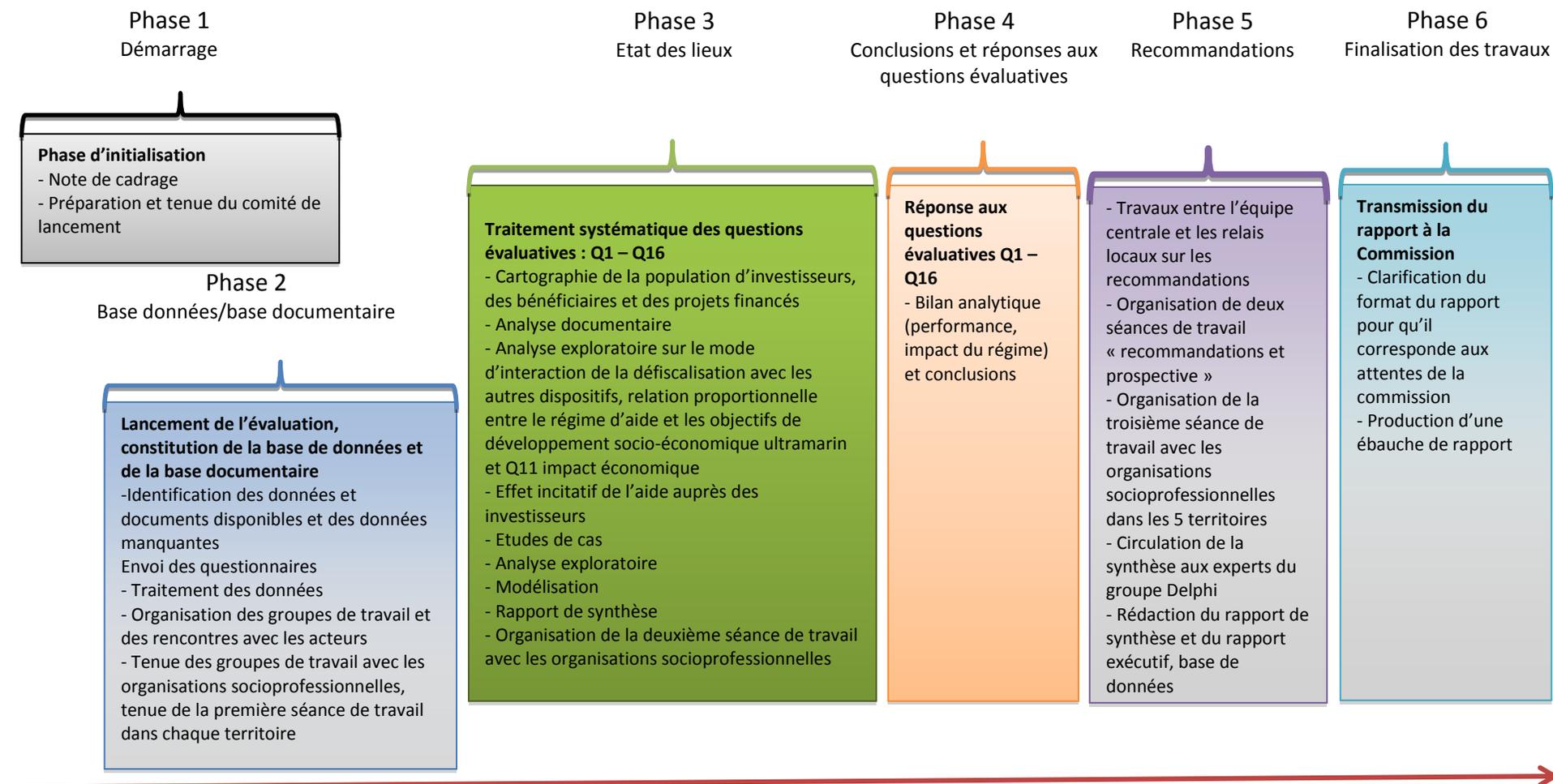
Après une phase préparatoire de constitution de la base de données et de la base documentaire, la première partie des travaux est dédiée à l'état des lieux, comprenant :

- La production d'une cartographie de la population d'investisseurs, des bénéficiaires et des projets financés,
- L'analyse exploratoire sur le mode d'interaction de la défiscalisation avec les autres dispositifs,
- L'explicitation de la relation proportionnelle entre le régime d'aide et les objectifs de développement socio-économique ultramarin,
- Et la compréhension de l'effet incitatif de l'aide auprès des investisseurs.

Il s'agira dans la deuxième partie des travaux d'établir un bilan analytique de la performance et de l'impact du régime en répondant de manière systématique aux seize questions évaluatives.

Il s'agira enfin de proposer des recommandations et une vision prospective de l'évolution du régime.

## Phasage des travaux



# I. Méthodologie – outils et données mobilisés pour le traitement des différentes questions évaluatives

Cette étude a pour objectif d'estimer les effets du régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer (RAFIP) à travers 17 questions évaluatives. Elles correspondent aux trois niveaux d'évaluation et obéissent aux sept critères d'appréciation présentés ci-dessous :

- A. La mise en œuvre du régime
  1. Effectivité
- B. La performance du régime
  2. Efficacité
  3. Cohérence externe
  4. Proportionnalité
- C. Les impacts du régime
  5. Effet incitatif sur les bénéficiaires
  6. Effet sur l'activité économique
  7. Effet sur l'emploi

Les développements suivants présentent les méthodologies spécifiques choisies pour chaque question évaluative ainsi que les données qui seront mobilisées.

## I.1. La mise en œuvre

### ◆ Effectivité

Les trois questions qui composent ce premier niveau de l'évaluation ont l'objectif de présenter une image détaillée du recours au dispositif d'aide. A cette fin, il est nécessaire de procéder de prime abord à la décomposition du montant de l'aide accordée et des projets d'investissement qu'elle a financés en plusieurs catégories pertinentes. On produira ainsi une cartographie globale de l'utilisation du dispositif par les parties prenantes – investisseurs fiscaux et exploitants – pour finalement établir une typologie des projets financés.

Grâce à l'observation statistique, cette première image exhaustive nous permettra de répondre à plusieurs questions et d'aborder les problématiques suivantes :

- Quelle est la répartition par tranches de montant d'investissement des projets financés par le régime ?
- Comment se répartit le volume d'investissement aidé selon les classes de taille des entreprises bénéficiaires (nombre d'effectifs employés) ?
- Dans leur recours au régime, qu'est-ce qui distingue les investisseurs fiscaux du schéma locatif des investisseurs-exploitants du schéma direct ?
- Le recours au RAFIP présente-t-il une distribution géographique équilibrée, c'est-à-dire proportionnée à la population des différents DOM qui en bénéficient ?
- Quels sont les types de projet d'investissement les plus financés dans les six territoires examinés et dans les différents secteurs de production ?
- Est-il possible d'identifier certains effets de redescende/remontée de filière et/ou diversification productive en scrutant la typologie des investissements acquis par secteur de production ?
- Quel est la contribution des investissements réalisés grâce au régime au PIB des territoires évalués ?

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Q0 : Quelle cartographie de la population d'investisseurs ?

Pour la cartographie de la population d'investisseurs, il est proposé de distinguer les catégories suivantes :

- par territoire d'outre-mer
- par dispositif du régime
- par type d'investissement acquis
- par schéma de défiscalisation
- par secteur d'activité
- par classe de taille des établissements
- par montant d'investissement
- par montant d'aide octroyée

En se plaçant du côté des investisseurs, l'enjeu central de cette question est de recenser ces acteurs en les caractérisant de façon détaillée, afin de mettre en évidence leurs particularités et leur mode d'utilisation du régime.

### Q1 : Quels sont les territoires d'outre-mer, les activités professionnelles et les secteurs d'activité, les types d'entreprises qui recourent le plus à la défiscalisation et pourquoi ? Pour quels types d'investissements ?

Dans cette question, on s'intéresse exclusivement au volet défiscalisation du RAFIP. On examine l'utilisation qui en est faite dans chacun des six territoires concernés par cette évaluation et dans chaque secteur de production. Notamment, on procède à l'analyse des différents types d'immobilisations corporelles qui ont été défiscalisées grâce au régime, afin de mettre en lumière les tendances à l'œuvre en matière de constitution de capital productif. L'objectif de cette question évaluative est de fournir une première appréciation des incidences de la défiscalisation du côté des exploitants.

### Q2 : Quelles sont les caractéristiques des projets financés par le dispositif d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer (y compris le crédit d'impôt) ?

La cartographie des projets financés par le RAFIP est réalisée en employant les mêmes catégories qui ont été proposées pour la Q0.

#### Les données :

Ces trois premières questions font appel aux données contenues dans la Déclaration 2083-SD. Pour rappel, celle-ci « doit être souscrite par toute personne morale ou entrepreneur individuel qui réalise un investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal prévu à l'article 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C ou 217 undecies du code général des impôts »<sup>6</sup>. Ces données sont conservées par la DGFIP et mises à disposition de l'équipe LL&A via un serveur du CASD<sup>7</sup> connecté avec le ministère des Outre-mer.

La principale limite de ces données réside dans l'invisibilité des exploitants qui bénéficient du régime de façon indirecte, recevant un bien d'investissement en location via un véhicule fiscal constitué par des investisseurs fiscaux (schéma locatif). Or, comme il sera démontré dans la cartographie, la majorité des utilisateurs finaux des biens acquis grâce au régime se compose de ces *exploitants-*

<sup>6</sup> Chapeau du formulaire Cerfa de la déclaration 2083-SD.

<sup>7</sup> Centre d'accès sécurisé aux données.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

*locataires*. Il en résulte que près de trois quarts des montants déclarés d'investissement aidé sont destinés à des entreprises qu'on est pas en mesure d'identifier.

De plus, les données notifiées à l'administration au moyen de la déclaration 2083-SD ne concernent qu'une partie des projets réalisés grâce au régime. Ainsi, on estime que le montant d'aide octroyée observable dans cette base de données se limite à 43,8 % de l'aide totale qui est inscrite dans le budget de l'Etat.

### I.2. Les performances

Les performances du dispositif d'aide fiscale seront évaluées au moyen de trois critères d'appréciation, à savoir son efficacité, sa cohérence externe et sa proportionnalité.

#### ◆ Efficacité

Ce critère constitue le fondement des questions évaluatives 3 et 4. Il mobilisera des méthodes qualitatives, telles que l'analyse documentaire et l'entretien, qui viseront à déterminer si le dispositif comporte les effets attendus en matière de flux de capitaux et d'investissement.

#### **Q3 : Identification des points forts et des faiblesses du dispositif**

Avant d'être soumis à une évaluation quantitative, le RAFIP fera l'objet d'une appréciation qualitative. En effet, il convient de construire une image d'ensemble qui englobera les données générales, les observations des chercheurs et des institutions, et recensera l'avis de toutes les parties prenantes. Notamment, on s'interrogera sur les aspects suivants :

- Visibilité du dispositif ;
- Difficultés d'encadrement pour l'administration publique ;
- Complexité d'utilisation des différents instruments du dispositif par les bénéficiaires ;
- Ciblage des différentes classes de taille des entreprises par ces instruments ;
- Coûts administratifs générés par le dispositif pour les exploitants d'outre-mer ;
- Aptitude du dispositif à abaisser le coût de l'investissement dans les économies ultramarines et à pallier les difficultés d'accès au crédit bancaire.

#### **Q4 : Rôle de l'intermédiation dans la mise en œuvre du dispositif**

En tant que secteur de transmission des flux de capitaux en direction des outre-mer, l'intermédiation joue un rôle de premier plan dans le fonctionnement du RAFIP. En effet, ce secteur composé de cabinets de défiscalisation, de banques, de cabinets d'avocats et d'experts comptables, fait la jonction entre les investisseurs qui défiscalisent et les exploitants, en composant avec des intérêts qui s'avèrent parfois divergents entre ces deux groupes.

Comme pour la question précédente, la technique évaluative s'appuiera sur l'analyse documentaire et des entretiens organisés avec des interlocuteurs pertinents (experts en intermédiation dans chaque territoire, échantillon de bénéficiaires et d'investisseurs, représentants des services instructeurs, experts de la Cour des comptes).

En particulier, on s'attellera à identifier les différentes formes d'intermédiation, en nous interrogeant au sujet de leur capacité à accompagner les entreprises dans leurs projets d'investissement et du coût de leurs services.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### ◆ Cohérence externe

Dans la gamme des dispositifs d'aide qui sont en fonctionnement dans les DOM, le RAFIP tire sa légitimité du fait qu'il présente une plus-value spécifique, en ciblant le surcoût du capital, et un apport compatible avec l'architecture de soutien institutionnel dont bénéficient les entreprises d'outre-mer, grâce aux institutions nationales et européennes. La cinquième question évaluative concerne l'articulation entre la défiscalisation et les autres dispositifs d'aide aux entreprises.

#### **Q5 : Comment la défiscalisation interagit elle avec les autres dispositifs (locaux et autres) ?**

L'évaluation de l'interaction du RAFIP avec les autres dispositifs d'aide auxquels sont éligibles les entreprises d'outre-mer fait appel à une combinaison de méthodologies. Sur le plan qualitatif, il est proposé d'avoir recours à des enquêtes (questionnaires) et des entretiens avec toutes les parties prenantes, en particulier les investisseurs, les exploitants, les bureaux en charge des financements régionaux dans les collectivités, les contrôleurs des programmes européens.

### ◆ Proportionnalité

#### **Q6 : L'aide fiscale aux investissements productifs neufs est-elle proportionnée aux objectifs du développement socio-économique ultramarin ?**

Ce critère d'appréciation vise à mettre en rapport les moyens financiers engagés pour la mise en œuvre du RAFIP avec les résultats obtenus dans les territoires d'outre-mer qui en bénéficient. Dans la question 6, ce critère sera analysé au travers d'une présentation des spécificités des régions ultrapériphériques, d'une exploration des éléments permettant de comprendre dans quelle mesure cette aide contribue à l'atteinte des objectifs de développement socioéconomiques et respecte le principe de proportionnalité.

## I.3. Les impacts

Le RAFIP génère une série d'effets qui se répercutent à plusieurs niveaux dans les DOM ciblés. L'objet de cette section est d'analyser et mesurer l'impact du dispositif depuis trois perspectives, à savoir celle des bénéficiaires directs, celle de l'activité économique en général et celle de l'emploi en particulier.

### ◆ Effet incitatif de l'aide sur les bénéficiaires

Les quatre questions suivantes appellent à une évaluation de l'impact du régime d'aide fiscale chez les investisseurs et les exploitants. Côté investisseurs, on cherchera à déterminer si le dispositif a permis d'en attirer un nombre suffisamment important, afin d'apprécier dans quelle mesure il a contribué à compenser le faible niveau d'investissement privé outre-mer.

Côté exploitants, on se placera de leur point de vue afin d'évaluer l'aptitude du RAFIP à assouplir leur cycle de financement. Notamment, on s'interrogera sur les raisons et les modalités de leur recours au régime, ainsi que sur les effets de ce recours sur leur stratégie.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### **Q7 : Le dispositif est-il connu et maîtrisé par tous les bénéficiaires potentiels ?**

L'objet de cette question est de montrer, grâce à des entretiens présentiels avec un échantillon d'entreprises bénéficiaires dans différents secteurs, le niveau de compréhension du dispositif (défiscalisation) par les acteurs (ceux qui le mobilisent et ceux qui ne le mobilisent pas) et comprendre dans quelle mesure ce niveau de maîtrise est un frein ou un accélérateur à l'utilisation du dispositif.

Cette question sera abordée au travers d'un questionnaire afin de collecter des données qualitatives sur le degré de maîtrise du dispositif par les bénéficiaires (exploitants ultramarins).

### **Q8 : Dans quelle mesure l'aide fiscale à l'investissement a-t-elle incité les agents économiques à investir dans les territoires d'outre-mer ? Est-ce que l'agent économique aurait adopté une autre démarche de valorisation de son capital en l'absence de ce régime ?**

L'objet de cette question est de produire une estimation de l'attractivité du RAFIP pour les investisseurs fiscaux, en l'identifiant comme un placement financier et en le remplaçant parmi d'autres dispositifs de défiscalisation. En conséquence, on se place exclusivement dans le cadre des investissements réalisés en passant par le schéma locatif du régime.

D'une part, il est proposé de calculer la valeur actuelle nette des six « formules » de placement offertes par le régime aux investisseurs fiscaux en 2014. D'autre part, on procède à caractériser l'arbitrage de l'investisseur qui cherche à défiscaliser ses revenus imposables, en comparant ces « formules » avec celles qui sont proposées par les dispositifs fiscaux concurrents. Plus spécifiquement, on s'intéresse aux *Fonds d'investissement de proximité* (FIP), aux *Fonds commun de placement dans l'innovation* (FCPI) et aux *Groupements fonciers forestiers* (GFF).

#### **Les données :**

Les données légales concernant les dispositifs de défiscalisation (taux de défiscalisation, durée de l'engagement, fiscalité des plus-values, etc.) proviennent du Code général des impôts (CGI).

### **Q9 : Quel rôle joue l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer dans la stratégie des entreprises ?**

Cette question permettra, lors d'entretiens avec des dirigeants d'entreprise en outre-mer, de comprendre quel rôle joue le dispositif de défiscalisation dans les stratégies des entreprises (investissements, emploi, diversification...).

Lors de la phase de collecte de données par les relais locaux dans les territoires, l'équipe a identifié les projets / entreprises qui pourraient permettre d'illustrer le rôle que joue l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer dans la stratégie des entreprises. A la fin de la phase de collecte de données, les projets / entreprises les plus pertinents ont été retenus, rendus anonymes et présentés pour montrer certaines facettes du rôle de l'aide fiscale dans la stratégie des entreprises.

### **Q10 : 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 ?**

Les entreprises d'outre-mer sont pénalisées par un manque important d'accès au crédit et par un coût du crédit relativement plus élevé qu'en Hexagone. De leur point de vue, le principal objectif du RAFIP est de corriger ce désavantage, en ouvrant un mode de financement alternatif capable de

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

pallier ces insuffisances et d'abaisser le coût de leurs investissements. Dans cette question, on se place dans la perspective des exploitants. L'enjeu étant de caractériser l'impact de la mobilisation du régime sur la solvabilité de leurs entreprises.

On procède par analyse exploratoire des données comptables pour un panel d'entreprises d'outre-mer qui ont été identifiées comme éligibles au régime. Parmi ces entreprises, il a été possible d'identifier un certain nombre de bénéficiaires. Toutefois, en raison du manque d'informations disponibles dans la déclaration 2083-SD et dans le fichier Fare (voir encadré ci-dessous), il n'est pas possible d'identifier les entreprises éligibles restantes comme non bénéficiaires.

En conséquence, la démarche proposée consiste à observer, chez les bénéficiaires identifiées, l'évolution des variables traduisant leur mode de financement – tels que les capitaux propres, la trésorerie et la capacité de remboursement de leurs emprunts bancaires – afin de les comparer aux tendances manifestées par l'ensemble du groupe des éligibles. Il s'agit donc d'établir une comparaison entre le sous-groupe des bénéficiaires identifiées et la moyenne du groupe des éligibles. On procède à une analyse par secteur, afin de tenir compte de spécificités sectorielles en matière de financement.

Par ailleurs, on produit une estimation de l'évolution du coût d'usage du capital en France hexagonale et dans les territoires d'outre-mer (avant et après le recours au RAFIP), entre 2011 et 2014. L'objectif étant d'évaluer l'impact du régime en termes de minoration du coût du capital pour les exploitants d'outre-mer.

### Les données :

Les données permettant d'identifier le sous-groupe des entreprises bénéficiaires sont issues de la déclaration 2083-SD. En conséquence, elles ne concernent que les entreprises ayant eu recours au régime à travers le schéma direct (*investisseurs-exploitants*) et dont l'investissement a été notifié à l'administration au moyen de ladite déclaration. Ce qui laisse une large majorité d'entreprises bénéficiaires en dehors du sous-groupe.

Les données comptables des entreprises identifiées comme bénéficiaires ou éligibles proviennent du fichier Fare de l'Insee. Toutefois, ce fichier contient un nombre extrêmement limité d'entreprises opérant dans l'agriculture, sylviculture et pêche, situation qui nous contraint à exclure ce secteur de l'analyse.

### ◆ Effets de l'aide sur l'intérêt commun : l'activité économique

Le RAFIP est conçu comme un instrument servant à compenser les surcoûts induits par les fragilités structurelles des économies d'outre-mer, qui freinent le développement des entreprises implantées dans ces territoires. Sur le plan macroéconomique, les impacts attendus du dispositif sont de soutenir la croissance à travers la baisse du coût d'acquisition du capital productif pour les exploitants ultramarins, susciter l'augmentation de la demande à travers celle des revenus et, finalement, favoriser la diversification productive et l'innovation dans les économies d'outre-mer.

**Q11 : Dans quelle mesure l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer a-t-elle permis de soutenir ou de renforcer la croissance économique ? (PIB, demande globale, évolution des revenus)**

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour répondre à cette question, il est fait appel à une approche évaluative analogue à celle décrite pour la Q10. L'objectif est d'évaluer l'impact du régime sur la demande globale en utilisant comme indicateur l'évolution du salaire moyen dans les entreprises bénéficiaires identifiées.

### Les données :

Les données relatives au salaire moyen proviennent du fichier Clap de l'Insee. Elles ont été calculées en rapportant la masse salariale des entreprises aux effectifs en équivalent temps plein.

### Q12 : Quelle est la contribution du dispositif à l'émergence de nouvelles filières ?

L'un des principaux handicaps des économies des outre-mer réside dans le manque de diversification productive et dans la forte dépendance aux importations qui en résulte. Cette faible capacité à ouvrir de nouveaux espaces de croissance mine leur développement socio-économique et diminue leur capacité à créer de l'emploi. Elle constitue donc un enjeu majeur pour ces territoires.

Des entretiens et une collecte de données sur des projets représentatifs ont été réalisés. Ces analyses qualitatives ont pour objectif de mettre en évidence les principales tendances à l'œuvre dans chaque territoire étudié et l'influence du RAFIP sur l'évolution de la structure du tissu économique et, en particulier, sur l'émergence de nouvelles filières de production.

### Q13 : Dans quelle mesure le régime d'aide fiscale a-t-il contribué à développer de nouveaux savoir-faire (innovation) ? À développer de nouveaux marchés ou produits ?

La sphère de l'innovation est au cœur de la stratégie de diversification des économies ultramarines, qui sont situées dans des espaces géographiques avec lesquels elles contrastent par leurs coûts salariaux plus élevés, mais surtout par leur plus grande accumulation de capital humain. En conséquence, ces territoires ont une carte à jouer dans le développement des secteurs de la connaissance et de l'innovation. Ils doivent faire l'objet d'une attention toute particulière.

L'étude a produit une analyse qualitative, dont l'objectif a été de déterminer dans quelle mesure et à travers quels projets, le RAFIP a contribué à soutenir l'investissement dans ces secteurs. Afin de cerner au mieux cet impact du dispositif, des entretiens ont été organisés avec des acteurs pertinents (entreprises bénéficiaires, investisseurs, comptables, organisations socioprofessionnelles, chambres consulaires, conseils régionaux, agences de l'innovation, instituts de recherche).

#### ◆ Effets de l'aide sur l'intérêt commun : l'emploi

Sur le plan socio-économique, la baisse du coût du capital qui est ciblée par le dispositif a pour objectif de faciliter la création d'emploi par les entreprises bénéficiaires, dans des territoires affectés par un taux de chômage très élevé et fortement dépendants de l'emploi public. Dans ce contexte, le RAFIP est appelé à contribuer à « replacer l'entreprise au cœur de la logique de développement économique pour devenir le moteur de la création d'emplois. »<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Gaël YANO, Député, Rapporteur de la loi pour le développement économique (n° 1518) au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi, adopté au Sénat après déclaration d'urgence, rapport n° 1579, avril 2009, page 9.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Q14 : Dans quelle mesure l'aide fiscale participe-t-elle à la dynamique de création d'emplois ?**

**Q15 : A-t-elle contribué à modifier la structure de la demande de travail par secteur et/ou types d'entreprises ?**

Pour répondre à ces deux questions, l'évaluation s'opère en deux temps. Tout d'abord, on cherche à déterminer, pour les différents secteurs de production, si les entreprises bénéficiaires identifiées ont embauché davantage que l'ensemble des entreprises éligibles.

Ensuite, l'analyse est portée à un niveau plus détaillé. On examine, pour chaque secteur de chaque territoire, l'évolution de la demande de travail chez les bénéficiaires identifiées et les éligibles.

**Q16 : A-t-elle contribué à modifier la combinaison des facteurs de production travail/capital dans les secteurs éligibles au régime d'aide ?**

Pour cette question évaluative, on procède par observation statistique, afin d'analyser l'évolution des facteurs capital/travail dans chaque territoire et pour chaque secteur éligible au dispositif.

De façon analogue aux questions Q14 et Q15, on s'attache à comparer l'évolution de l'intensité capitalistique dans le sous-groupe des entreprises bénéficiaires identifiées et dans le groupe des éligibles pour chaque secteur de chaque territoire évalué.

### **Les données Q14, Q15 et Q16 :**

Les données relatives aux états financiers et à l'emploi des entreprises sont extraites des fichiers Fare et Clap (Insee).

## II. Cadrage historique et juridique du régime

Bien que l'application du régime d'aide fiscale remonte aux années 1950, l'extension des formes que l'on connaît actuellement date, pour sa part, des années 1980. A l'origine simple dispositif d'allègement fiscal sur les bénéfices des entreprises ultramarines, il s'est progressivement affirmé en tant que régime d'aide à l'investissement impliquant l'épargne métropolitaine. Aujourd'hui, il connaît une nouvelle orientation avec l'élargissement progressif du dispositif au crédit d'impôt.

Sa longévité est corrélée à une constante évolution et adaptation. Cette transformation progressive s'est déroulée en fonction du contexte économique, social, mais aussi politique, et des enjeux constatés dans les territoires d'outre-mer et en France hexagonale, des prises de positions des différents gouvernements et surtout des nombreuses critiques émises à l'encontre du régime.

Il convient de revenir dans un premier temps sur les grandes étapes de cette évolution, afin de fournir une image du processus d'adaptation, en présentant le contexte de mise en œuvre du régime, les objectifs visés, le mécanisme opérant, les bénéficiaires et les parties prenantes impliquées. Dans un deuxième temps, il est proposé de faire le bilan de ces évolutions, afin de cerner les enjeux actuels qui entourent l'application du régime.

### II.1 1952 : Un dispositif d'accompagnement de la départementalisation

> **La Loi de finances du 31 décembre 1951 pose les prémisses du dispositif.** Cette étape constitue un marqueur historique important dans lequel il convient d'inscrire le mécanisme actuel. Le dispositif de défiscalisation est en effet héritier des relations historiques entre la métropole et l'outre-mer. Au début des années 1950, les pouvoirs publics français cherchent à accompagner la départementalisation des territoires d'outre-mer initiée en 1946 et à faciliter leur transition économique. Avant cette date, en tant que colonies, ces territoires étaient soumis à une obligation de commerce exclusif avec la métropole et leurs économies étaient caractérisées par une très forte spécialisation, notamment dans les secteurs agricoles. Au travers de fonds spécialisés et de mécanismes d'allègement fiscal, l'objectif premier était alors de favoriser la diversification productive, afin de sortir du mode de production colonial.

Le système d'aide fiscale à l'investissement mis en place à cette époque prend d'abord la forme d'exonérations d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS) pour les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) réalisés dans les départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion. L'aide est alors accordée aux exploitants sous condition de réemploi.

A partir de 1972<sup>9</sup>, une modification fondamentale est introduite : les contribuables titulaires de BIC réalisés en France hexagonale peuvent défiscaliser leur revenu grâce au régime. En effet, ils sont désormais en mesure d'effectuer, à condition d'obtenir l'agrément de l'administration fiscale, une déduction d'IR ou d'IS équivalant à 100 % du montant de l'investissement qu'ils réalisent directement dans les DOM<sup>10</sup>. Cette déduction est cependant limitée, puisqu'elle ne peut excéder annuellement 25 000 francs ou 25 % du revenu net imposable du contribuable lorsque celui-ci est inférieur à 100 000 francs.

---

<sup>9</sup> Article 9 de la loi de finances rectificative du 24 décembre 1971.

<sup>10</sup> La loi de finances rectificative du 27 décembre 1975 étendra cette mesure aux investissements réalisés dans les TOM.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La loi de finances pour 1980<sup>11</sup> ouvre le dispositif aux entreprises soumises à l'IS, pour lesquelles il devient désormais possible de déduire de leur résultat imposable un montant égal à 50 % de l'investissement qu'elles réalisent en Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion. Cet investissement peut être réalisé directement dans certains secteurs éligibles (industrie, hôtellerie et pêche maritime), ou à travers la souscription au capital de sociétés qui investissent dans ces secteurs ou de sociétés de développement régional. En 1983<sup>12</sup>, le tourisme et les énergies nouvelles viennent s'ajouter aux secteurs éligibles, mais doivent faire l'objet d'une procédure d'agrément.

### II.2 1986 : La mise en place des grandes trames du régime de défiscalisation actuel

> **La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons », modifie profondément le régime précédent.** On relève ici quatre aspects essentiels de cette redéfinition :

Premièrement, elle dispose de l'élargissement des paramètres d'éligibilité du dispositif au niveau sectoriel. En effet, le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), le transport et l'artisanat sont ajoutés à la liste de secteurs éligibles.

Deuxièmement, la procédure d'agrément est aménagée. Auparavant, l'agrément était requis au titre des investissements réalisés dans les secteurs du tourisme et des énergies nouvelles et aux souscriptions au capital des sociétés spécialisées dans le financement des activités éligibles à l'aide (à compter de 1<sup>er</sup> janvier 1983). La réduction d'impôt s'applique désormais de plein droit aux projets d'investissement dont le montant ne dépasse pas 30 millions de francs (4,6 millions d'euros). Au-delà de ce montant, ils sont conditionnés à l'accord du ministre du budget, qui dispose d'une période de trois mois suivant le dépôt de la demande pour s'y opposer. En l'absence de réponse de sa part, l'accord est obtenu de façon tacite.

Troisièmement, les entreprises sont autorisées à déduire 100 % du montant des investissements qu'elles réalisent de leur résultat imposable, contre 50 % auparavant. Les projets d'investissement peuvent être mis en œuvre directement ou via un apport au capital de sociétés soumises à l'IS qui exercent une activité dans les secteurs éligibles au dispositif.

Quatrièmement, les personnes physiques titulaires de BIC qui souscrivent au capital de sociétés effectuant des investissements dans les secteurs éligibles au dispositif, peuvent désormais bénéficier d'une réduction d'IR équivalant à 50 % du montant de l'investissement. La déduction s'opère sur leur BIC et s'étale sur cinq ans, s'imputant par cinquième sur l'impôt à partir de l'année où l'investissement est réalisé.

Cinquièmement, avec l'éligibilité des investissements réalisés par le secteur du BTP, le logement libre et intermédiaire sont désormais inclus dans le régime. La réduction d'impôt des contribuables soumis à l'IR qui investissent dans ces secteurs est fixée à 25 % du montant de l'investissement, tandis qu'elle s'élève à 100 % pour les entreprises redevables de l'IS.

Les nouvelles dispositions entrent en vigueur dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) ainsi que dans les territoires d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, etc.) et dans les collectivités territoriales de Mayotte<sup>13</sup> et Saint-Pierre-et-Miquelon.

---

<sup>11</sup> Article 79.

<sup>12</sup> Loi de finances rectificative du 30 décembre 1982.

<sup>13</sup> La départementalisation de Mayotte ne sera actée qu'en 2011, suite au référendum de 2009.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Principales évolutions jusqu'en 2001 :

En 1990, la réduction d'IR des personnes physiques qui défiscalisent est abaissée de 50 à 25 % du montant de l'investissement.

#### > Avec la loi de finances pour 1992, qui proroge le régime jusqu'au 31 décembre 2001, plusieurs aménagements voient le jour :

Les secteurs de la maintenance au profit d'activités industrielles, ainsi que ceux de la production et de la diffusion audiovisuelle et cinématographique entrent dans le périmètre d'éligibilité.

Le régime de défiscalisation devient mieux encadré, principalement du fait des nombreux abus constatés et mentionnés dans les débats parlementaires. Notamment, un mécanisme d'agrément préalable est mis en place pour certains secteurs définis comme « sensibles<sup>14</sup> ». Pour ces secteurs, seuls les programmes d'investissement n'excédant pas 152 449 euros par an (soit 1 million de francs) et réalisés par des entreprises opérant depuis au moins deux ans sont dispensés d'agrément.

La réduction d'IR des personnes physiques qui investissent dans le secteur du logement locatif intermédiaire est portée de 25 à 50 % du montant de l'investissement.

Pour les entreprises passibles de l'IR qui investissent dans les secteurs sensibles (soumis à agrément), la déduction est plafonnée à 75 % du montant de l'investissement.

#### > Suite à la loi de finances rectificative du 31 décembre 1992 :

Pour tous les projets d'investissement, l'obligation de maintien en exploitation est instaurée pendant une période de 5 ans pour les biens d'équipement et de 9 ans pour les projets de nature immobilière.

La procédure d'agrément concernant les secteurs sensibles doit désormais être précédée de la consultation du ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Pour les entreprises qui défiscalisent par l'intermédiaire du dispositif, un abattement de la base déductible est appliqué. Il est de 25 % dans le cas des entreprises soumises à l'IR et du tiers pour les entreprises qui sont soumises à l'IS.

#### > La loi de finances rectificative pour 1993 revient sur ces modifications récentes :

L'obligation de maintien en exploitation est unifiée à 5 ans pour tous les projets d'investissement, y compris dans le secteur immobilier.

La réduction d'IR des personnes physiques qui investissent dans le secteur du logement est portée à 50 % du montant de l'investissement, quel que soit le type de logement projeté. La majoration dont bénéficiait le secteur du logement locatif intermédiaire est ainsi généralisée à l'ensemble du secteur du logement.

La procédure d'agrément ne requiert plus la consultation du ministre des départements et territoires d'outre-mer.

---

<sup>14</sup> Incluant, dans un premier temps, l'hôtellerie, le tourisme, les transports et la production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Les investissements dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme sont exemptés d'agrément, à l'exception des projets d'investissement réalisés dans la navigation de plaisance, la construction d'hôtels et de résidences touristiques.

L'abattement de 25 % de la base déductible pour les entreprises passibles de l'IR est éliminé. En conséquence, la déduction est à nouveau portée à 100 % du montant de l'investissement.

En outre, le champ d'application du régime est étendu aux projets d'investissement nécessaires à l'exploitation des concessionnaires de service public local à caractère industriel et commercial.

> **Avec la loi de finances pour 1994**, le champ d'application du régime est étendu aux projets d'investissement liés à l'exploitation d'un service public affermé.

> **Trois critères d'attribution de l'agrément par l'administration sont définis par la loi de finances pour 1996 :**

- L'intérêt économique du projet ;
- Son intégration dans la politique d'aménagement du territoire et de l'environnement ;
- La garantie de la protection des investisseurs et des tiers.

> **La loi de finances pour 1998 dispose de plusieurs modifications du régime :**

Les personnes physiques doivent désormais déduire le montant de l'investissement de leur revenu global et non plus de leur BIC. Pour leur part, les entreprises conservent la possibilité de déduire le montant de l'investissement de leur résultat imposable.

Le calcul de la base déductible s'effectue en soustrayant le montant des subventions attribuées au projet d'investissement du montant de l'investissement.

Un critère d'attribution de l'agrément supplémentaire est intégré : la création ou le maintien de l'emploi dans le territoire où l'investissement est réalisé.

Pour les secteurs non sensibles (non soumis à agrément), le plafond en deçà duquel les projets d'investissement peuvent bénéficier du plein droit (c'est-à-dire ne nécessitant pas l'accord du ministre du budget) est abaissé de 4,6 à 1,525 millions d'euros.

Pour les personnes physiques qui investissent dans le secteur du logement, la réduction d'IR est portée à 25 % du montant de l'investissement, quel que soit le type de logement projeté.

La procédure d'agrément est appliquée au secteur de la pêche maritime, désormais inscrit dans les secteurs sensibles.

> **La loi de finances pour 1999 généralise l'application de la procédure d'agrément à l'ensemble des secteurs éligibles et supprime corrélativement la procédure d'accord préalable du ministre :**

Pour les investissements réalisés par des entreprises, le nouveau seuil au-delà duquel la procédure d'agrément est demandée est ramené à 760 000 euros. En outre, les entreprises sont autorisées à nouveau à réaliser des investissements via des « structures translucides » du type SNC et GIE<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Il s'agit de structures permettant de réaliser un investissement en commun. Une *Société en nom collectif* (SNC) est constituée par des personnes physiques ou morales, avec au moins deux associés. Elle est généralement soumise au régime fiscal de l'IR et chaque associé est imposé sur les BIC qu'il tire de la SNC. Il

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour les personnes physiques, le nouveau seuil d'agrément est abaissé à 300 000 euros.

### II.3 2001 : Réorientation de l'aide vers les exploitants d'outre-mer et renforcement du contrôle administratif

Dès 1998, le *Rapport d'information n° 1060*, présenté par le député Didier Migaud<sup>16</sup>, signale toute une série d'excès rendus possibles selon lui par l'architecture légale de la *loi Pons*. En particulier, il démontre la « prépondérance écrasante » des montages de déduction du revenu imposable par les personnes physiques, afin de mettre en lumière le dévoiement du régime de défiscalisation, qu'il décrit comme étant davantage consacré à l'optimisation fiscale des ménages métropolitains les plus aisés qu'à l'accomplissement de sa fonction première : soutenir l'investissement productif dans les territoires d'outre-mer.

En outre, le rapport insiste sur deux failles majeures du régime qui sont « *mises à profit par les experts en montages fiscaux ou simplement les contribuables fortement imposés* », à savoir l'élimination de l'agrément et l'absence d'obligation de durée minimum d'exploitation des investissements. Ces failles seraient ainsi à l'origine des nombreuses fraudes constatées, parmi lesquelles la création d'entreprises fictives, la surfacturation, les fausses locations ou la délocalisation d'investissements mobiles comme le cas des bateaux de plaisance défiscalisés pour être ensuite utilisés en France hexagonale, dans d'autres pays caribéens ou aux États-Unis.

> **L'article 19 de loi de finances du 1<sup>er</sup> janvier 2001 définit un nouveau cadre législatif pour le régime.** Voté sous le gouvernement Jospin et dans le contexte de la loi d'orientation de l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000, il abroge définitivement la « *loi Pons* ». Cette réforme poursuit deux objectifs principaux, à savoir (i) corriger les abus mis en évidence par le « rapport Migaud » et (ii) assurer de meilleures retombées pour les exploitants ultramarins et, en particulier, les TPE/PME.

Les modifications principales qu'elle apporte au régime sont les suivantes :

La base déductible d'un investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal se calcule désormais hors taxes, commissions d'acquisition versées et subventions publiques perçues.

L'élargissement des paramètres d'éligibilité à de nouveaux secteurs : les travaux de rénovation d'hôtel, les logiciels nécessaires à l'exploitation des investissements, ainsi que les services informatiques et de maintenance au profit d'activités éligibles. En parallèle, on note l'exclusion du secteur de la navigation de croisière.

L'article 199 *undecies* du CGI, qui définissait jusqu'alors l'aide fiscale en faveur des investissements effectués dans les secteurs du logement libre et intermédiaire, devient l'article 199 *undecies A* du CGI. Le taux de réduction d'IR de 25 % est majoré à 40 %, à condition que l'investisseur s'engage à donner en location le logement qu'il a acquis ou construit, pendant une période minimum de 6 ans, à des locataires qui en font leur résidence principale et dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil. Les loyers pouvant être pratiqués sont également plafonnés selon le territoire concerné.

---

existe néanmoins une option pour les associés soumis à l'IS. Un *Groupement d'intérêt économique* (GIE) diffère de la SNC dans le sens où la structure est gérée par un conseil d'administration. Elle est dite « transparente », car chacun des membres intègre sa quote-part selon son régime fiscal.

<sup>16</sup> Disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i1060.asp>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour les entreprises soumises à l'IR réalisant un investissement productif (nouvel article 199 *undecies* B du CGI), l'avantage fiscal, qui consistait en une déduction du revenu imposable, devient une réduction de l'impôt dû. Le montant de l'avantage fiscal devient, de ce fait, indépendant du taux d'imposition appliqué au revenu imposable. Il équivaut à une réduction d'impôt de 50 % du prix de revient des investissements réalisés en déduisant les subventions publiques, sauf en Guyane, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, où le taux est porté à 60 %. Dès lors, ces entreprises ne sont plus concernées par le dispositif qui était défini par l'article 163 *tervicies* du CGI, désormais éteint, mais par le nouvel article 199 *undecies* B du CGI.

Pour les investisseurs « non professionnels » ayant des parts dans des SNC ou GIE sans participation directe, l'impact de l'avantage fiscal est limité à une minoration maximum de 50 % de l'impôt dû au titre d'un exercice. L'utilisation de cet avantage fiscal ne pouvant être reportée qu'une seule fois, elle est limitée à deux ans.

Pour les investisseurs professionnels – c'est-à-dire participant à l'exploitation de l'investissement au sens de l'article 156 du CGI – l'avantage fiscal prend la forme d'un crédit d'impôt pouvant être reporté sur une durée de 5 ans. Comme dans le cas précédent, son impact sur l'IR ne peut dépasser 50 % de l'impôt dû au titre d'un exercice. Si à la fin de la période, le crédit d'impôt n'est toujours pas épuisé, son solde est remboursé par le Trésor public.

La création d'un mécanisme de rétrocession d'une part de l'avantage fiscal de l'investisseur à l'exploitant est décidée. Pour les investisseurs soumis à l'IR, cette part est de 60 % de la réduction d'impôt, tandis qu'elle est portée à 75 % dans le cas d'investisseurs soumis à l'IS. La rétrocession est opérée par une réduction du loyer de l'investissement et, le cas échéant, par son prix de cession au locataire.

Pour les entreprises soumises à l'IS, la période de non-application de l'abattement du tiers est fixée à un maximum de 5 ans, ou moins lorsque durée normale d'utilisation des biens considérés est inférieure.

### Évolutions jusqu'en 2009 :

> **La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dite LOPOM ou « loi Girardin », introduit d'importantes corrections au régime et revient sur certaines dispositions décidées à partir de 2001 :**

Les paramètres d'éligibilité ne se fondent plus sur un ensemble de secteurs éligibles, mais sur un *numerus clausus* de secteurs expressément exclus<sup>17</sup>.

Le taux de rétrocession est revu à la baisse pour les projets d'investissement dont le montant par exercice n'excède pas 300 000 euros, passant de 60 ou 75 %<sup>18</sup> à 50 %.

---

<sup>17</sup> A savoir la banque, la finance et l'assurance, le commerce, le conseil et l'expertise, les services aux entreprises à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement et des centres d'appel, la restauration (à l'exception des restaurants de tourisme classés, les cafés, débits de tabac et débits de boissons), l'éducation, la santé et l'action sociale, la recherche et développement, les activités immobilières, la location sans opérateur (à l'exception de la location de véhicules automobiles et de navires de plaisance), la navigation de croisière, la réparation automobile, les activités associatives, les activités de loisirs, sportives et culturelles (à l'exception de celles qui s'intègrent directement à une activité hôtelière ou touristique et de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques) et les activités postales.

<sup>18</sup> Selon que l'investisseur qui défiscalisait était soumis à l'IR (art. 199 *undecies* B du CGI) à l'IS (art. 2017 *undecies*).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Les seuils déclenchant la nécessité de l'agrément sont revus à la hausse. Pour les investissements réalisés par les entreprises opérant dans les secteurs non sensibles, le seuil passe de 760 000 à 1 million d'euros. Pour ceux réalisés dans les secteurs sensibles, il est porté de 150 000 à 300 000 euros.

Pour les investisseurs non professionnels, le plafonnement de l'impact de l'avantage fiscal à une minoration maximum de 50 % de l'impôt dû au titre d'un exercice est supprimé. Dès lors, ceux-ci peuvent imputer leur réduction d'impôt à hauteur de 100 % de l'impôt dû au titre d'un exercice.

Les taux de réduction d'impôt sont majorés de 10 ou 20 points de pourcentage pour de nombreux secteurs. Le taux de réduction d'impôt est porté de 50 à 60 % pour les investissements réalisés dans les secteurs des énergies renouvelables, et à 70 % pour ceux réalisés dans la navigation de plaisance, dans la rénovation et la réhabilitation d'hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances classés.

La réduction d'IR au titre des investissements dans le logement libre et intermédiaire (art. 199 *undecies* A du CGI) prévoit les trois cas de figure « classiques » suivants<sup>19</sup> :

- Logement occupé en résidence principale : si le logement construit ou acquis est occupé par l'investisseur dans les six mois suivant sa date d'acquisition ou d'achèvement, la réduction d'impôt s'élève à 25 % de l'investissement réalisé ;
- Logement en location libre (loyer non plafonné) : si le logement est donné en location libre pendant une durée d'au moins 5 ans, la réduction d'impôt équivaut à 40 % de l'investissement ;
- Logement intermédiaire (loyer plafonné) : si le logement est donné en location à un tarif modéré pour une durée minimum de 6 ans, la réduction d'impôt est portée à 50 % du prix de l'investissement.

Il est à noter que ces taux peuvent être majorés lorsque le logement contient une installation en énergie renouvelable (+ 4 points de pourcentage) et/ou se situe dans une zone sensible (+ 10 points de pourcentage) ; ces deux majorations pouvant être cumulées<sup>20</sup>.

En outre, à ces trois cas de figure « classiques » viennent s'ajouter deux types d'investissement supplémentaires. Il s'agit, d'une part, des travaux de réhabilitation de logements construits depuis plus de 40 ans que le contribuable affecte à sa résidence principale ou donne en location nue et, d'autre part, des souscriptions au capital de sociétés de financement de l'outre-mer (SOFIOM).

Deux nouvelles conditions viennent s'ajouter à la liste des critères d'attribution de l'agrément par l'administration : (i) les investissements réalisés ne doivent pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace pour l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent et (ii) ils doivent s'inscrire dans la politique de développement durable du territoire où ils sont réalisés.

Finalement, la liste des secteurs sensibles est révisée. Désormais, elle intègre :

- *Les secteurs pour lesquels il existe un encadrement communautaire spécifique* : transport, agriculture, pêche, industrie du charbon et de la sidérurgie, construction navale, fibres synthétiques, industrie automobile et entreprises en difficulté ;

---

<sup>19</sup> Il convient de signaler que ces réductions d'impôt sont toutes plafonnées par une base déductible maximum de 300 000 euros.

<sup>20</sup> Dans le cas le plus « extrême », le taux de réduction d'impôt peut donc aller jusqu'à 64 % (50 + 10 + 4).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- *Les secteurs justifiant un contrôle systématique* : navigation de plaisance, rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés, concession de service public local à caractère industriel et commercial.

### II.4 2009 : La réforme de la LODEOM

> **La loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 dite « LODEOM »** est votée suite à six semaines de grèves et de mouvements sociaux en Guadeloupe, Guyane, en Martinique et à la Réunion. La « la vie chère » est l'un des thèmes principaux invoqués par les grévistes. Cette loi est une mesure complémentaire à d'autres dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour y apporter une réponse. Son objectif est, d'une part, de renforcer les incitations fiscales en faveur de l'outre-mer en étendant les dispositifs de 2003 et, d'autre part, de relancer la construction de logements sociaux ; l'offre étant très insuffisante par rapport à la demande, en raison du très fort ralentissement de la livraison de logements observé depuis le début des années 2000.

Des modifications majeures sont alors apportées au régime.

Pour le logement social (nouvel article 199 *undecies* C) :

Un nouveau dispositif en faveur de l'acquisition ou construction de logements sociaux voit le jour. Il est codifié dans l'article 199 *undecies* C du CGI, qui dispose d'une réduction d'impôt équivalente à 50 % du montant de l'investissement (hors taxes, commissions d'acquisition versées et subventions publiques perçues). L'avantage fiscal fait l'objet d'un taux de rétrocession à l'exploitant (organisme locataire ou personnes physiques) de 65 %. Il n'est accordé que l'année d'achèvement du logement. Les investissements inférieurs à 2 millions d'euros se font de plein droit, ceux compris entre 2 et 20 millions d'euros font l'objet d'une procédure d'agrément local (DRFIP), tandis que ceux dépassant les 20 millions d'euros requièrent l'agrément central du *Bureau des agréments* (BAGR). Concernant la base déductible, son montant est plafonné à 2 194 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable.

Pour le logement libre et intermédiaire (art. 199 *undecies* A) :

L'extinction est programmée pour deux instruments définis par l'article 199 *undecies* A de la « loi Girardin » :

- Il s'agit premièrement de la réduction d'impôt en faveur du logement libre, qui sera progressivement supprimée à partir de 2011, avec un taux de réduction passant de 40 à 30 % début 2011 et une extinction définitive l'année suivante.
- Deuxièmement, la suppression de la réduction d'impôt en faveur du logement intermédiaire est également actée, avec une première diminution du taux de réduction d'impôt en 2011 (50 à 45 %) et une deuxième en 2012 (45 à 26 %), avant son extinction début 2013<sup>21</sup>.
- Pour sa part, la mesure en faveur de l'achat d'un logement destiné à servir de résidence principale pour l'investisseur est désormais réservée aux contribuables qui accèdent à la propriété pour la première fois depuis au moins deux ans. Le taux de réduction d'impôt est

---

<sup>21</sup> Cette extinction n'aura finalement pas lieu, puisqu'en 2013, le « dispositif *Duflot* » s'est substitué au mécanisme

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

maintenu à 25 % du coût réel d'achat du logement, tandis que les surfaces prises en compte sont plafonnées à un niveau allant de 50 à 150 m<sup>2</sup> selon la taille des ménages.

Dans ces trois cas de figure, le montant de la base déductible se voit plafonné à 2 309 euros par m<sup>2</sup> de surface habitable.

Par ailleurs, l'aide en faveur des travaux de réhabilitation des logements est reconduite, avec un seuil d'éligibilité qui descend de 40 à 20 ans d'ancienneté de la construction.

Les investissements nécessaires aux travaux de confortation des logements contre le risque sismique deviennent éligibles.

En outre, une nouvelle procédure d'agrément (identique à celle décrite ci-dessus pour l'article 199 *undecies* C du CGI) remplace l'ancienne procédure d'autorisation préalable par le ministre du budget, qui n'était nécessaire que pour les projets d'investissement dont le montant dépassait 4,6 millions d'euros.

Ces nouvelles dispositions manifestent la volonté des pouvoirs publics de transférer une part substantielle de l'effort fiscal engagé jusqu'alors en faveur du logement libre et intermédiaire vers le financement du secteur du logement social.

### Pour les investissements productifs (art. 199 *undecies* B et art. 217 *undecies* du CGI) :

La liste des secteurs éligibles intègre les activités de recherche et développement, ainsi que la pose de câbles sous-marins de communication ou de secours. Sont en revanche exclues la location et la sous-location avec intermédiaire dans le secteur de la plaisance et des véhicules de tourisme, ainsi que l'acquisition de véhicules de tourisme qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'exploitant.

Sauf deux cas particuliers<sup>22</sup> où l'agrément est demandé quel que soit le montant de l'investissement, le seuil de l'agrément est ramené de 300 000 à 250 000 euros pour les investissements productifs donnés en location.

Pour les investisseurs soumis à l'IR, qui ont recours à l'article 199 *undecies* B du CGI, le taux de rétrocession passe de 50 ou 60<sup>23</sup> à 62,5 % lorsque le montant de l'investissement réalisé dépasse 250 000 euros, et de 50 à 52,63 % pour les autres.

Pour les investisseurs soumis à l'IS, qui ont recours à l'article 2017 *undecies* du CGI, le taux de rétrocession est à nouveau porté de 50 à 75 % de l'avantage fiscal obtenu.

Le plein droit est supprimé pour les transports, à l'exception des taxis. Tous les projets d'investissement réalisés dans ce secteur doivent désormais obtenir l'agrément du BAGR dès le premier euro.

### Pour les investisseurs soumis à l'IR (art. 199 *undecies* A, B et C du CGI) :

---

<sup>22</sup> Ces deux cas concernent : a) Investissements réalisés par des entreprises exerçant leur activité dans un secteur sensible et implantée dans le territoire depuis moins de deux ans ; b) Investissements réalisés par des entreprises exerçant leur activité dans le secteur des transports.

<sup>23</sup> Depuis la réforme de 2003, le taux de rétrocession était de 50 % pour les investissements ne dépassant pas le montant de 300 000 euros et de 60 % pour les autres.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans le cadre du plafonnement global des « niches » fiscales, les réductions d'impôt dû au titre de l'IR sont limitées à 25 000 euros plus 10 % du revenu imposable pour une année. L'avantage Girardin est alors comptabilisé pour moitié, ce qui a sans doute un impact sur les décisions des investisseurs.

### Évolutions jusqu'en 2012 :

Un exemple concernant le logement montre l'impact du dispositif. Selon le Rapport d'information du Sénat n° 48 d'octobre 2012<sup>24</sup>, les crédits dégagés par le dispositif de la défiscalisation en faveur du logement social, ont alors permis une forte accélération du rythme de construction des logements sociaux. Le nombre de logements sociaux financés en 2011 a ainsi augmenté de 70 % par rapport à la moyenne des années 2006-2009, avec, parallèlement, une forte augmentation du nombre de logements sociaux financés. Cette progression semble imputable à l'aide fiscale car, comme l'indique ce rapport, « on constate que 90 % des logements sociaux financés ont eu recours, au moins partiellement, à l'aide fiscale, et un tiers à la défiscalisation seule ».

### > Adaptations introduites par les lois de finances pour 2010, 2011 et 2012 :

En 2010, 2011 et 2012, le plafond global des avantages fiscaux est revu successivement à la baisse, passant à 20 000 euros plus 8 % du revenu imposable, puis à 18 000 euros plus 6 % du revenu imposable, pour enfin s'établir à 18 000 euros plus 4 % du revenu imposable.

La loi de finances pour 2011 crée tout d'abord des obligations d'immatriculation et de déontologie pour la profession de monteur en défiscalisation.

Elle exclut par ailleurs du régime les installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil du champ d'application du dispositif d'aide à l'investissement productif (art. 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI). Cette mesure qui pourrait surprendre au regard des positions du gouvernement sur ce sujet est motivée par le constat d'abus concernant les installations photovoltaïques, parfois utilisées comme instruments d'optimisation fiscale sans corrélation avec leur utilité ou leur retour sur investissement réel à plus long terme

Concernant les mesures en faveur de l'accession à la propriété, le taux de réduction d'impôt qu'elles accordent est ramené de 25 à 22 % en 2011, puis à 18 % en 2012.

Pour les investissements productifs réalisés par des contribuables soumis à l'IR (art. 199 *undecies* B du CGI), les taux de réduction d'impôts sont revus à la baisse, passant de 50 % à des taux variables situés entre 38,25 et 45,3 %, sauf cas particuliers<sup>25</sup>.

Cette période voit aussi l'exclusion des investissements réalisés par des sociétés en participation, prévue par l'article 98 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, qui s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011.

---

<sup>24</sup> Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation. Rapport d'information n° 48 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer, MM. Georges Patient et Éric Doligé, 16 Octobre 2012. Disponible en ligne : <https://www.senat.fr/rap/r12-048/r12-0481.pdf>

<sup>25</sup> Pour les investissements productifs réalisés en Guyane (sauf production d'énergie renouvelable), pour les travaux de rénovation d'hôtels, résidences de tourisme et de villages de vacances classés et pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable (sauf en Guyane), le taux de réduction d'impôt se situe entre 45,9 et 54,36 %. Pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable en Guyane, ce taux varie entre 53,55 et 63,42 %.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### A partir de 2012, une période de remise en cause :

A partir de l'année 2012, les critiques du dispositif qui s'étaient exprimées dans les années 2000 se matérialisent par différents rapports et décisions émanant des organismes publics. Elles sont accompagnées par des prises de position, par exemple des organisations patronales ou socioprofessionnelles cherchant à faire valoir leurs intérêts auprès de ces instances. Elles sont émises dans le contexte économique difficile qui a touché les entreprises des DOM depuis 2009, mais également le budget de l'État. Pour l'année 2011, la dépense fiscale générée par les quatre dispositifs de défiscalisation du RAFIP s'élève à 1,298 milliards d'euros (Sénat, 2013).

En mai 2012 un *Rapport de la Cour des comptes*<sup>26</sup> vise expressément le dispositif de défiscalisation en outre-mer et préconise sa suppression intégrale au profit d'autres mécanismes de financement, notamment de subvention publique. Le ministère des Finances semble alors partager cette position. En décembre 2012, le Conseil constitutionnel<sup>27</sup> déclare que le plafonnement proportionnel au revenu imposable (4 % depuis début 2012) est contraire à la Constitution, en vertu du principe d'égalité devant l'impôt. Un nouveau système de plafonnement – exclusivement forfaitaire – voit ainsi le jour en 2013. Il fixe le plafond global des avantages fiscaux à 18 000 euros par an<sup>28</sup> pour les contribuables soumis à l'IR ayant recours à l'un des trois dispositifs du RAFIP qui les concernent (art. 199 *undecies* A, B et C du CGI). Cette modification de l'article 200-0 A du CGI a des conséquences directes notables : elle diminue de près de la moitié le montant maximum de la déduction fiscale et multiplie par deux les investisseurs à rassembler autour d'un véhicule de financement. Bien que cette mesure veuille en partie démocratiser le dispositif en ne le limitant pas aux foyers les plus aisés, les flux vers les territoires ultramarins sont amenés à diminuer.

Suite à cette décision du conseil constitutionnel et aux critiques de la Cour des comptes et du ministère des Finances, un *Rapport de l'Assemblée Nationale*<sup>29</sup>, présenté en mai 2013, se saisit également de la question de l'évaluation et formule des propositions.

### Retour sur ces débats :

La critique de la Cour des comptes porte en particulier sur le fait que globalement le système ne bénéficie pas directement aux investissements visés, notamment du fait d'une forte évaporation des flux et de la difficulté de contrôler ceux-ci. Ses critiques portent sur les aspects suivants :

- La rentabilité excessive et déconnectée de toute prise de risque réelle pour les contribuables qui investissent ;
- La nécessité d'intéresser fiscalement les investisseurs induit une limitation des rétrocessions des fonds investis et donc le niveau de soutien à l'outre-mer ;

---

<sup>26</sup> Les défiscalisations « Girardin » en faveur de l'outre-mer, Rapport de la Cour des comptes, Mai 2012.

<sup>27</sup> Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012. Disponible en ligne : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-662-dc/decision-n-2012-662-dc-du-29-decembre-2012.135500.html>

<sup>28</sup> Ce plafond global des avantages fiscaux sur l'IR est fixé à 10 000 euros par an pour toutes les « niches » fiscales, exception faite des investissements outre-mer et dans le cinéma (SOFICA).

<sup>29</sup> Rapport d'information à l'Assemblée Nationale fait au nom de la Délégation aux Outre-Mer du 15 Mai 2013 sur *La défiscalisation des investissements outre-mer*.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Le fait que les projets défiscalisés de plein droit<sup>30</sup> sont dans « l'angle mort » de l'administration et ce, malgré les obligations déclaratives depuis la loi LOEDOM de 2009<sup>31</sup> ;
- Le système n'étant pas limité, le manque à gagner pour l'État n'est pas maîtrisé ; de 2005 à 2012 selon la cour, le coût du dispositif n'a cessé d'augmenter ;
- La permissivité des fraudes via les montages financiers, notamment via des surfacturations ;
- Le fait que le dispositif de défiscalisation s'ajoute à un foisonnement de dispositifs d'aide (réduction des charges sociales des entreprises, taux différenciés de l'octroi de mer, système de la TVA non perçue récupérable, etc.). L'impact réel de ce mécanisme est donc difficile à isoler et à évaluer, sans compter la complexité qu'apporte un dispositif en perpétuelle modification pour les exploitants ;
- Les effets pervers induits tels que des surinvestissements dans certains secteurs.<sup>32</sup>

Le ministère des finances partage ces conclusions et prône un dispositif de « budgétisation » qui remplacerait la défiscalisation par un système de subventions. Pour le ministère, il s'agit d'éviter l'évaporation de ressources fiscales normalement destinées aux finances publiques et qui, dans ce cas, ont plus tendance à profiter aux intermédiaires des opérations de défiscalisation et aux contribuables les plus aisés, plutôt qu'aux économies ultramarines. Selon Bercy, cette évaporation représente environ un quart de la totalité de la dépense fiscale au bénéfice de l'outre-mer. Le système préconisé par le ministère des finances veut en revanche passer par un financement direct du secteur locatif social par l'État en sauvegardant le dispositif de l'article 199 undecies C du CGI, ce qui représente alors environ 500 millions d'euros. Il propose que la défiscalisation vers les secteurs productifs soit réalisée au travers d'un crédit d'impôt financé par le prix d'acquisition des investissements par les exploitants ; ceci ayant pour avantage la suppression des intermédiaires et une proportionnalité plus forte entre la dépense de l'État et les bénéfices pour l'outre-mer.

Les représentants de l'outre-mer (élus et patronat notamment) expriment alors des craintes quant à l'instauration d'un système de subvention. Celui-ci les rendrait dépendant d'une autorisation budgétaire accordée chaque année par Paris. Par ailleurs, les territoires d'outre-mer à autonomie fiscale seraient exclus d'un tel système, puisque non concernés par le crédit d'impôt. Ils plaident alors pour l'instauration d'une subvention ou d'une intervention de l'Agence française de développement, celle-ci consacrant déjà environ 20 % de son budget à l'outre-mer.

La décision du Conseil constitutionnel, avec ses conséquences financières, conduit par ailleurs à une véritable mise en difficulté du dispositif. Début janvier 2013, le président de la République François Hollande, s'engage néanmoins à ce que, d'une part, « pas un euro » ne manque à l'outre-mer et, d'autre part, à redistribuer le manque à gagner pour l'outre-mer en subventions directes, tout en

---

<sup>30</sup> En dessous de 250 000 euros en investissement indirect (donné en location) et 1 million en direct, hors secteurs particuliers.

<sup>31</sup> En pratique, les déductions fiscales constatées pour une année donnée, une fois les comptes publics définitivement arrêtés, sont souvent supérieures à celles estimées dans le projet de loi de finances initial

<sup>32</sup> La Cour des comptes prend l'exemple du parc de camions dans les Antilles qui a augmenté de façon excédentaire du fait de ce dispositif. Le secteur des transports est d'habitude soumis à agrément, mais une entreprise d'un autre secteur peut se retrouver éligible à la défiscalisation pour l'acquisition de véhicules de transport. Les navires de plaisance ou la construction d'hôtels sont également cités.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

souhaitant un « dispositif plus efficace » maintenu à titre provisoire en 2013 par le gouvernement Ayrault.

Le ministère des Outre-mer reprend alors la proposition du crédit d'impôt réservée aux investissements dans le secteur privé, ainsi qu'un maintien du dispositif de défiscalisation en faveur du logement social, étant donné l'efficacité dont il a fait preuve. Il veut à la fois éviter l'évaporation et augmenter le contrôle sur les intermédiaires. Cette position est relayée dans le *Rapport de l'Assemblée Nationale* du mois de mai 2013, dans lequel une évaluation du dispositif est souhaitée et des réponses aux principales critiques exprimées sont demandées.

Premièrement, le rapport considère que « *ce dispositif (de défiscalisation) est bien adapté à la collecte de l'épargne sur des objectifs ciblés – que ce soit la réalisation de grands projets structurants dans les départements et collectivités d'outre-mer ou la construction de logements neufs destinés aux bailleurs sociaux. Une grande partie du dispositif mérite donc d'être conservé.* ». Deuxièmement, il souhaite un meilleur contrôle des intermédiaires et un fléchage des investissements. Troisièmement, il envisage un crédit d'impôt, ciblant les entreprises avec un chiffre d'affaires important, qui serait instauré après étude d'impact. Quatrièmement, le document préconise de « *réduire le seuil de la défiscalisation de plein droit en le faisant passer de 250.000 euros à 150.000 euros* ». Finalement, il souligne l'urgence d'ouvrir des négociations avec Bruxelles pour obtenir le renouvellement du régime fiscal dérogatoire venant à échéance fin 2013, étant donné le manque de visibilité créé par le décalage entre les temporalités nationales et européennes.

### II.5 Une transition annoncée vers le crédit d'impôt

> **La loi de Finances pour 2014 acte la sauvegarde du système dans certains secteurs et introduit le basculement vers le crédit d'impôt, codifié dans l'article 244 *quater* W.** Les préconisations du rapport de mai 2013 sont reprises dans le cadre de la loi de finances pour 2014.

Le dispositif du crédit d'impôt s'applique selon les normes suivantes :

- L'entreprise doit payer ses investissements sur fonds propres 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 %.
- Sont éligibles les investissements productifs réalisés dans les secteurs définis dans l'article 199 *undecies* B, ainsi que les investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire. Suite à une modification intervenue fin décembre 2014, le dispositif entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

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. Cette loi supprime toute référence aux logiciels dans le champ d'application, confortant l'éligibilité à l'aide fiscale des seuls investissements productifs consistant en l'acquisition ou la création d'immobilisations corporelles, neuves et amortissables.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Les logiciels, même immobilisés, sont des actifs incorporels qui sont par principe exclus de la réduction d'impôt. Ainsi, ne sont retenus dans le champ des dépenses éligibles que certains achats de logiciels, nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles à l'aide fiscale et qui sont considérés comme incorporés à ces investissements. Un logiciel est considéré comme incorporé à une immobilisation lorsqu'il est indissociable de ladite immobilisation et que celle-ci n'est pas en mesure de fonctionner sans l'utilisation de ce logiciel.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans le cas des investissements donnés en location, 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, 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 %.

### Évolutions jusqu'en 2016 :

Le « dispositif *Duflot* » en faveur du logement intermédiaire accorde un taux de réduction d'impôts supérieur de 11 points à celui appliqué en métropole, soit 29 % du montant de l'investissement réalisé pour la construction ou l'acquisition de logements devant être mis en location pour une période minimum de 9 ans contre un loyer plafonné.

**En Septembre 2014, la « loi Pinel » remplace la « loi Duflot ».** Afin d'encourager la construction de logements neufs et d'investissements locatifs et, de cette façon, se donner les moyens de répondre au besoin grandissant de logement en outre-mer, une modification importante est apportée concernant la durée minimum de location pour les investisseurs. Elle est désormais de 6 à 9 ans, avec une possible extension à 12 ans. En contrepartie ceux-ci bénéficient d'une réduction sur le revenu équivalent à 23 % de la valeur du bien pour une période de location de 6 ans, 29 % pour un engagement de 9 ans, ou 32 % pour un engagement de 12 ans. Le loyer et les ressources des locataires font l'objet d'un plafonnement fixé par décret.

**L'article 242 septies du CGI sur l'encadrement des intermédiaires confirme le renforcement du contrôle sur** l'activité des monteurs de certaines opérations de défiscalisation outre-mer. Cet encadrement se fait notamment via l'obligation d'une inscription en préfecture, d'une charte de déontologie, d'une déclaration annuelle sur l'entreprise déclarante ainsi que sur chaque opération avec notamment des informations sur l'exploitant. La charte définit le cadre de leur profession et détaille les procédures de mise en concurrence entre monteurs.

En outre, en octobre 2015, une allocution de la Ministre des Outre-mer, Madame Pau-Langevin<sup>34</sup>, résume bien la tendance enclenchée en faveur du crédit d'impôt : « *Jusqu'au 31 décembre 2017, le dispositif est stabilisé, rien ne change. Pour la suite, nous proposerons l'extension au logement social du crédit d'impôt - que Bercy préfère à la défiscalisation, car cela évite le problème du préfinancement. Le crédit d'impôt productif sera aussi progressivement étendu aux entreprises dont le chiffre d'affaires est de 15 millions d'euros, puis 10 millions d'euros, puis 5 millions d'euros. Il convient d'abord de voir si le système marche bien – certains chefs d'entreprise le contestent. Quoi qu'il en soit, le crédit d'impôt ne fonctionnera que s'il est préfinancé. L'intervention de la Banque publique d'investissement (BPI) avait soulevé de grands espoirs, parfois déçus.* ».

---

<sup>34</sup> Audition de Madame la Ministre Pau-Langevin pour la Loi de finance 2016 par la commission Outre-mer en octobre 2015

## II.6 Illustrations du fonctionnement présent du régime et du partage de l'aide fiscale entre les différents acteurs

### **Investissement productif donné en location à une entreprise d'outre-mer (art. 199 undecies B) :**

Soit un investissement « productif » de 1 million d'euros réalisé en Martinique par une *Société en nom collectif* X (SNC) – véhicule fiscal créé *ad hoc* par un cabinet de défiscalisation pour l'opération – et donné en location à une entreprise locale Y opérant dans l'industrie, selon le schéma défini par l'article 199 *undecies* B du CGI.

Ce projet reçoit par ailleurs un apport de 85 000 € en raison de la TVA non perçue récupérable (NPR). Sa **base éligible** est donc de 1 000 000 – 85 000 = **915 000 €**.

Le projet est réalisé dans un secteur qui procure un **avantage fiscal** correspondant à **45,3 %** du montant de la base éligible, soit **414 495 €**.

Cet avantage fiscal acquis par l'investisseur (société X) fait toutefois l'objet d'un **taux de rétrocession** fixé pour cet exemple à **65,91 %<sup>35</sup>**, soit une somme de **273 200 €**.

Factuellement, la société X procède à l'achat du bien d'investissement auprès d'un fournisseur, afin de le donner en location pendant 5 ans à la société Y, qui s'engage à le racheter à la fin de la période de location.

#### Financement du projet d'investissement :

La société X apporte 335 000 €, dont **273 200 €** sont affectés à l'achat du bien, 38 000 aux frais de mise en œuvre et 23 800 aux frais de gestion sur 5 ans ;

La TVA NPR apporte **85 000 €** ;

Le dépôt de garantie versé par la société Y à X (10 % du montant de l'investissement) : **100 000 €** ;

Emprunt bancaire de **541 800 €** souscrit pour une durée de 5 ans par Y, à un taux annuel de 6 % et donnant lieu à des échéances trimestrielles constantes de 31 558 €.

*On obtient : 273 200 + 85 000 + 100 000 + 541 800 = 1 million*

#### Conditions de mise en œuvre :

- Les échéances trimestrielles constantes de 31 558 € sont égales aux loyers trimestriels payés par la société Y à la société X pour l'utilisation du bien ;
- Le prix de rachat du bien d'investissement par Y à X au terme du contrat de location est fixé à un montant égal au dépôt de garantie de 100 000 €.

#### Répartition de l'aide fiscale :

---

<sup>35</sup> Le taux légal pour les opérations de plus de 300 000 euros est de 66%.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Côté exploitant** : il débourse une somme totale qui équivaut à la valeur actualisée à 6 % du montant payé en loyers trimestriels pendant 5 ans, soit 641 800 €. En échange il acquiert un bien d'investissement d'une valeur de 1 million d'euros, qui, dans le schéma classique, lui aurait coûté ce montant amputé de la TVA NPR, soit  $1\,000\,000 - 85\,000 = 915\,000$  €. En conséquence, à son niveau, l'opération représente une économie de **273 200 €**, qui correspond au montant de l'avantage fiscal qui lui a été rétrocédé par la société X, soit 65,912 % de 414 495 €.

**Côté investisseurs** : ils acquièrent un avantage fiscal de 414 495 € grâce à un investissement de 335 000 €. Le gain obtenu sous la forme d'une économie d'impôt s'élève donc à  $414\,495 - 335\,000 = 79\,495$  €. Dans ce montage, les investisseurs perçoivent 19,18 % de l'avantage fiscal<sup>36</sup>, tandis que le rendement de leur apport en capital se situe à 23,73<sup>37</sup> % sur 5 ans.

**Intermédiaires** : le cabinet de défiscalisation qui a mis en place l'opération reçoit  $38\,000 + 23\,800 = 61\,800$  € de frais de mise en œuvre et de gestion du projet sur 5 ans, soit 14,91 % de l'avantage fiscal accordé par le régime.

### *Investissement dans le secteur du logement intermédiaire (art. 199 undecies A) :*

Soit un investissement de 100 000 € réalisé dans le secteur du logement intermédiaire (art. 199 undecies A du CGI), qui procure un avantage fiscal variable : 23 % (ou 23 000 €) lorsque le logement est donné en location pendant 6 ans, 29 % ou 29 000 euros pour une durée de 9 ans et 32 % ou 32 000 euros pour une durée de 12 ans. Le taux de rétrocession minimum étant de 60 %, le locataire se verra restituer respectivement un minimum de 13 800, 17 400 ou 19 200 € de cet avantage fiscal, sous la forme de la réduction du prix de son loyer pendant la durée de la location.

### *Investissement productif donné en location à une entreprise d'outre-mer (art. 217 undecies) :*

Lorsque l'investissement est réalisé par une entreprise redevable de l'IS et donné en location (art. 217 undecies du CGI), l'avantage fiscal équivaut à 100 % du montant de l'investissement<sup>38</sup> et fait l'objet d'un taux de rétrocession minimum de 77 %, quel que soit le secteur. Cependant, dans le cas de ce dispositif, l'avantage fiscal prend la forme d'une déduction de la base imposable au lieu d'une réduction d'impôt.

---

<sup>36</sup> Soit 79 495 / 414 495

<sup>37</sup> Soit 79 495 / 335 000

<sup>38</sup> A l'exception des investissements réalisés dans le secteur des énergies renouvelables – où la base déductible est plafonnée par un montant maximum par watt installé – ou pour la pose de câbles numériques. Les câbles de communication faisant l'objet d'un taux de réduction de 19 %, tandis que la pose de câbles de secours est défiscalisée à hauteur de 9,5 %.

### III. La mise en œuvre du régime

#### III.1. Retraitement de la base de données

En raison de l'indisponibilité de données relatives à la mise en œuvre de la mesure du crédit d'impôt, ce chapitre porte exclusivement sur le volet défiscalisation du RAFIP.

Les données requises pour la réalisation de cette partie de l'étude proviennent de la déclaration 2083-SD, à laquelle sont légalement soumis tous les investisseurs bénéficiaires du régime<sup>39</sup>, que leur projet fasse l'objet d'une procédure d'agrément ou qu'il relève du plein droit. Après un travail de compilation et « nettoyage » par la DGFiP, ces données ont été mises à disposition de l'équipe LL&A en plusieurs étapes.

La base de données résultante contient les informations nécessaires à la réalisation du travail de cartographie du régime, tel qu'il est défini dans les questions évaluatives Q0, Q1 et Q2. Néanmoins, avant de procéder au travail de recensement, il s'est avéré indispensable de restructurer et compléter ces données pour plusieurs raisons.

Premièrement, on constate que parmi les variables pertinentes, certaines ne sont renseignées que partiellement. Dans le tableau 5 ci-dessous, sont énumérées les variables mobilisées pour cette partie de l'étude, ainsi que leur niveau de disponibilité.

**Tableau 5 : Variables utilisées pour l'étude obtenues via la déclaration 2083-SD**

Variable	Explication	Disponibilité
N° siren de l'investisseur	Identifiant individuel de l'entreprise	Complète
Code NACE de l'investisseur	Code définissant le secteur d'activité de l'entreprise	Complète
Catégorie juridique de l'investisseur	Forme sociétale de l'entreprise	Complète
Montant de l'investissement	Prix HT de l'investissement	Partielle
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	Complète
Article du CGI	Dispositif du régime mobilisé pour le projet d'investissement	Partielle
Nature de l'investissement acquis	Type de bien ou de projet d'investissement défiscalisé	Complète
Taux de réduction d'impôt	S'applique sur la base déductible pour déterminer l'avantage fiscal en valeur	Partielle
Taux de rétrocession	Part de l'avantage fiscal rétrocédée à l'exploitant lorsque l'investissement est réalisé selon le schéma locatif	Complète

Deuxièmement, les données fournies par la déclaration 2083-SD comprennent les projets d'investissement réalisés à travers tous les dispositifs du régime et dans tous les territoires éligibles.

<sup>39</sup> Pour rappel, si cette obligation déclarative n'est pas respectée, l'investisseur bénéficiaire du régime doit normalement s'acquitter d'une amende de 1 500 euros (art. 1729 B du CGI).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Or, l'évaluation ne porte que sur certains de ces territoires et sur les dispositifs définis par les articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI<sup>40</sup>.

Troisièmement, on vérifie que certaines observations présentent des valeurs aberrantes pour les montants investis et la base déductible. En effet, en raison des régularisations et reports qui sont effectués chaque année à travers la déclaration 2083-SD, des montants extrêmement réduits, voire négatifs, sont ainsi présents. En outre, des observations non exploitables ont été identifiées, comme il sera expliqué ci-après.

Les étapes du retraitement de la base de données ont été les suivantes :

**Elimination des observations non exploitables.** Les observations pour lesquelles sont absents simultanément le montant de l'investissement et celui de la base déductible ont été supprimées de la base de données.

**Elimination des observations non pertinentes.** Les observations correspondant à des projets d'investissement inférieurs à 50 euros ont été retirées.

**Réduction du périmètre légal.** Exclusion des projets d'investissement réalisés dans le secteur du logement social et défiscalisés via le dispositif défini par l'article 199 *undecies* C du CGI.

**Tableau 6 : Effets du retraitement sur la base de données**

Nombre d'observations	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
<b>Base de données au départ</b>	<b>17 178</b>	<b>17 266</b>	<b>19 161</b>	<b>19 396</b>	<b>73 001</b>
Elimination des observations non exploitables	- 610	- 640	- 2 192	- 1 230	- 4 672
Elimination des observations non pertinentes	- 7	- 12	- 15	- 162	- 196
Réduction du périmètre légal	- 40	- 101	- 164	- 223	- 528
Suppressions totales	- 657	- 753	- 2 371	- 1 615	- 5 396
<b>Base de données finale</b>	<b>16 521</b>	<b>16 513</b>	<b>16 790</b>	<b>17 781</b>	<b>67 605</b>
Base de données finale en % de la base de données au départ	96%	96%	88%	92%	91%

**Attribution de valeurs aux observations pour lesquelles le montant de l'investissement ou de la base déductible est absent.** On note que pour chacune des observations contenues dans la base de données, l'une ou l'autre de ces deux variables est toujours présente. Il a donc été décidé de remplacer l'une par l'autre pour combler l'univers manquant. Certainement, si les données contenues dans la déclaration 2083-SD l'avaient permis, il eut été préférable d'estimer les observations manquantes grâce aux montants des subventions perçues qui devraient y figurer<sup>41</sup>. Néanmoins, les très nombreuses erreurs et omissions de la part des déclarants concernant ces subventions rendent ce travail contreproductif.

<sup>40</sup> Pour rappel, cette étude n'est pas concernée par les investissements réalisés dans le secteur du logement social à travers le dispositif défini par l'article 199 *undecies* C du CGI.

<sup>41</sup> Ainsi, afin de fournir une estimation des valeurs manquantes, on aurait procédé de la façon suivante : pour le montant de l'investissement, on aurait additionné la base déductible aux différents types de subvention qui ont été déclarées ; pour le montant de la base déductible, on aurait soustrait les différents types de subvention du montant de l'investissement.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### **Attribution de valeurs aux observations pour lesquelles le taux de réduction d'impôt est absent.**

Afin d'estimer les valeurs manquantes, il a été choisi de calculer les moyennes de plusieurs catégories, qui ont été identifiées en tenant compte des facteurs qui déterminent les variations du taux de réduction d'impôt, à savoir l'article du CGI mobilisé pour le projet d'investissement, le type de bien d'investissement défiscalisé et le territoire où se situe l'entreprise exploitante (tableau 7). Sur l'ensemble de la période 2011-2014, cette imputation a concerné 5 143 observations, soit 7,6 % des 67 605 projets d'investissement contenus dans la base de données finale (cf. tableau 6).

**Tableau 7 : Taux de réduction moyens par strate observés entre 2011 et 2014**

Catégories	2011	2012	2013	2014
199 <i>undecies</i> A (1)	67,1	74,65	80,07	62,7
199 <i>undecies</i> B hors Guyane et Mayotte hors ER et HR (2)	49,93	46,38	47,01	46,58
199 <i>undecies</i> B hors Guyane et Mayotte pour ER et HR	58,83	54,57	54,68	53,96
199 <i>undecies</i> B en Guyane et Mayotte hors ER	61,64	59,14	53,56	53,52
199 <i>undecies</i> B en Guyane et Mayotte pour ER	67,62	61,94	61,55	63,83

(1) L'article 199 *undecies* A est appliqué uniformément sur l'ensemble des territoires.

(2) Lorsqu'ils sont défiscalisés via l'article 199 *undecies* B, les projets d'investissement font l'objet de taux de réduction d'impôt spécifiques en raison du territoire où ils seront exploités (majoration pour Guyane et Mayotte) et/ou de la nature de l'investissement (majoration pour les énergies renouvelables (ER) et la rénovation d'hôtels (HR)).

**Calcul de l'avantage fiscal.** Afin de compléter la base de données par le montant d'aide fiscale octroyée à chaque projet d'investissement, les taux de réduction d'impôt ont été multipliés par la base déductible de chaque observation. Toutefois, ce calcul a dû se limiter aux projets réalisés via les dispositifs définis par les articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B. En effet, ces deux articles disposent d'un avantage fiscal accordé sous la forme d'une réduction d'impôt (IR), tandis que les investisseurs ayant recours à l'article 217 *undecies* bénéficient d'une déduction de leurs résultats imposables. Partant, le montant réel d'aide fiscale qu'ils reçoivent n'est pas observable dans la base de données.

En additionnant tous les cas particuliers, on a ainsi obtenu une estimation de la dépense fiscale – c'est-à-dire la réduction d'impôt totale – qui a été générée par dispositifs des articles 199 *undecies* A et 199 *undecies* B, et déclarée à l'administration au moyen de la déclaration 2083-SD.

### **Quel est le degré de complétude de la base de données finale ?**

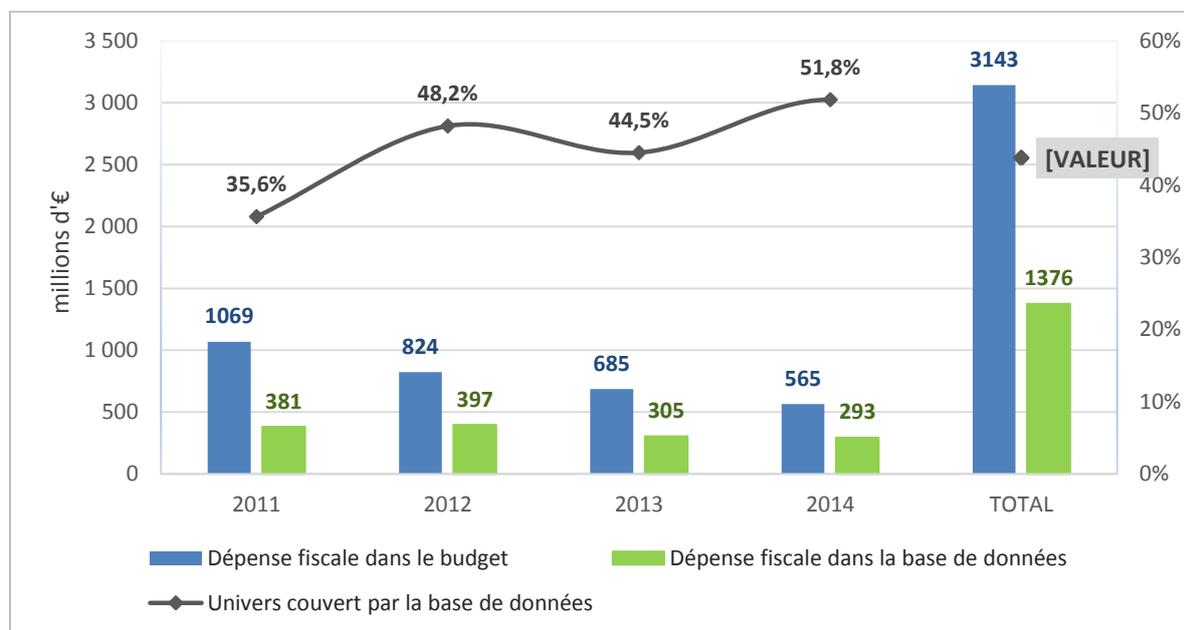
A ce stade, il convient de procéder à la comparaison de la dépense fiscale déclarée, *a fortiori* observable dans notre base de données, et la dépense fiscale effective des deux dispositifs du régime, qui figure dans les lois de règlement du budget de l'Etat.

Les résultats présentés dans le graphique 4 (page suivante) révèlent la dimension de la part de dépense fiscale qui n'est pas visible dans la déclaration 2083-SD entre 2011 et 2014. S'il est clair que cette part est pour le moins considérable sur l'ensemble de la période, avec un taux de couverture qui s'est limité à 43,8 %, une régression significative est toutefois à souligner. Ce gain de visibilité met

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

en évidence les efforts mis en œuvre par l'administration en matière déclarative dans le cadre du RAFIP, faisant ainsi écho aux demandes formulées par la commission sénatoriale en 2013<sup>42</sup>.

**Graphique 4 : Comparaison de la dépense fiscale du régime – hors projets défiscalisés via les articles 199 *undecies* C<sup>43</sup> et 217 *undecies* – dans le budget de l'Etat et dans l'univers couvert par la déclaration 2083-SD**



En outre, en examinant ces évolutions, on constate que les montants d'aide fiscale déclarés à l'administration ont eu tendance à diminuer beaucoup plus lentement que les montants réels, dont la chute a été de 47% entre 2011 et 2014. Sur le plan des possibilités d'interprétation offertes par cette base de données, il en découle que toute analyse des évolutions annuelles en valeur est à relativiser. En revanche, l'analyse en termes relatifs reste valable, à condition de mentionner les biais qui sont susceptibles d'intervenir.

Notamment, il convient de souligner que l'absence d'une part substantielle des déclarations produit un certain biais en faveur des projets d'investissement faisant l'objet d'une procédure d'agrément. En effet, ces derniers étant forcément déclarés, le manque de visibilité ne concerne que les projets bénéficiant du plein droit. Concrètement, ce biais se répercute surtout au niveau de la distribution des projets par tranches de prix d'investissement, en raison du moindre niveau de visibilité des projets les moins onéreux<sup>44</sup>. Au niveau de la répartition sectorielle, l'impact est bien plus limité car seul le secteur des transports fait l'objet d'une procédure d'agrément dès le premier euro, ce qui conduit à un certain biais en sa faveur. Finalement, en matière de répartition par schéma, on note que les projets d'investissement réalisés selon le schéma direct auront tendance à être sous-représentés par rapport à ceux qui sont passés par le schéma locatif, dont les conditions d'accès au plein droit sont davantage restrictives.

<sup>42</sup> A l'origine du rapport d'information n° 628 sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer. Disponible en ligne : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-628-notice.html>

<sup>43</sup> La mention du 199 UC vise à « situer » le lecteur. Il est à noter que le 199 UC n'est pris en compte dans aucun calcul.

<sup>44</sup> Pour rappel, la procédure d'agrément est généralement requise pour les projets dépassant les 250 000 euros dans le cadre du schéma locatif et 1 million d'euros dans le schéma direct.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**La surestimation du nombre de projets aidés réalisés en Martinique en 2011-13.** La localisation des projets d'investissement réalisés entre 2011 et 2013 pose problème. En effet, d'après les représentants socioprofessionnels (FEDOM, MEDEF) et l'enquête menée par l'équipe LL&A, le nombre de projets présentés comme ayant été réalisés en Martinique dans la déclaration 2083-SD tend à être très largement surestimé pour ces trois années. Ce déséquilibre manifesterait notamment par des erreurs commises lors du remplissage de ladite déclaration. Ainsi, ce serait la localisation géographique du cabinet de défiscalisation qui aurait été renseignée au lieu de celle où l'investissement aidé a été exploité. Or, l'île de la Martinique concentrant une part très importante des cabinets de défiscalisation d'outre-mer, de très nombreux projets présentés par la base de données comme ayant été exploités sur ce territoire en 2011-13 ont, en réalité, été exploités ailleurs. Il convient de souligner qu'on ne dispose d'aucune autre source d'information permettant de localiser les projets d'investissement aidés par le régime. On se trouve donc dans l'impossibilité, d'une part, de quantifier le degré de surestimation en faveur de la Martinique et, d'autre part, de réaffecter les montants excédentaires dans les autres territoires. En conséquence, les analyses de l'activité liée au régime d'aide en Martinique (nombre de projets, investisseurs, montants investis, aide octroyée, type d'investissement acquis) se concentreront sur l'année 2014.

**Données générales sur l'application du régime dans les territoires retenus pour cette étude.** En réduisant le périmètre géographique de notre base de données aux projets d'investissement financés par le régime qui ont été réalisés en Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin, on obtient les résultats qui figurent dans le tableau 8, ci-dessous.

**Tableau 8 : Données générales sur l'application du régime dans l'ensemble des six territoires concernés par l'évaluation**

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
<b>Nombre de projets</b>	12 992	14 821	13 947	14 833	<b>56 593</b>
<b>Nombre d'investisseurs-exploitants (1)</b>	1 721	1 737	1 855	2 038	<b>4 102</b>
<b>Nombre de véhicules fiscaux (1)</b>	1 561	1 952	1 739	1 783	<b>6 480</b>
<b>Montants investis (2)</b>	963,1	1 041,1	1 137,0	1 228,8	<b>4 369,9</b>
<b>Montant d'aide octroyée (2)</b>	264,1	304,9	234,1	217,3	<b>1 020,4</b>

(1) La population totale d'investisseurs et de véhicules fiscaux sur l'ensemble de la période 2011-14 ne correspond pas à l'addition de la population des quatre années car certains investisseurs et véhicules fiscaux réalisés ont recours au dispositif lors d'années différentes. Pour rappel, les véhicules fiscaux peuvent potentiellement contenir plusieurs centaines d'investisseurs fiscaux.

(2) En millions d'euros. Pour le montant d'aide octroyée, seuls les projets d'investissement réalisés à travers les articles 199 *undecies* A et B ont été retenus dans le calcul.

### III.2. Cartographie des projets d'investissement réalisés entre 2011 et 2014

Sur l'ensemble de la période examinée, nous avons eu accès à un total de 56 593 déclarations exploitables correspondant à des projets d'investissement qui ont été défiscalisés grâce au régime d'aide<sup>45</sup> dans les territoires concernés par l'étude. Ces projets vont d'un minimum de 50 euros<sup>46</sup> à un maximum de 76,6 millions d'euros, avec une moyenne qui s'est située à 77 216 euros. Finalement, il est à noter que la dépense fiscale moyenne générée par projet a été de 26 558 euros, en excluant les projets financés à travers l'article 217 *undecies* du CGI.

<sup>45</sup> En dehors du dispositif défini par l'article 199 *undecies* C.

<sup>46</sup> Compte tenu du seuil minimum qui a été choisi pour conserver les observations (cf. ci-dessus).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 9 : Évolution du nombre de projets d'investissement aidés par le régime entre 2011 et 2014**

En millions d'€	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
<b>Nombre de projets</b>	12 992	14 821	13 947	14 833	<b>56 593</b>
<b>Montant d'investissement moyen par projet</b>	74 126	70 243	81 524	82 840	<b>77 216</b>
<b>Montant d'aide moyen par projet (1)</b>	29 702	28 940	25 159	22 424	<b>26 558</b>

(1) Ne tient compte que des projets financés à travers les articles 199 *undecies* A et B du CGI

### a) Répartition géographique

La distribution par territoire des projets financés par le régime est présentée dans le tableau 10.

**Tableau 10 : Distribution géographique des projets d'investissement aidés en 2011-2014**

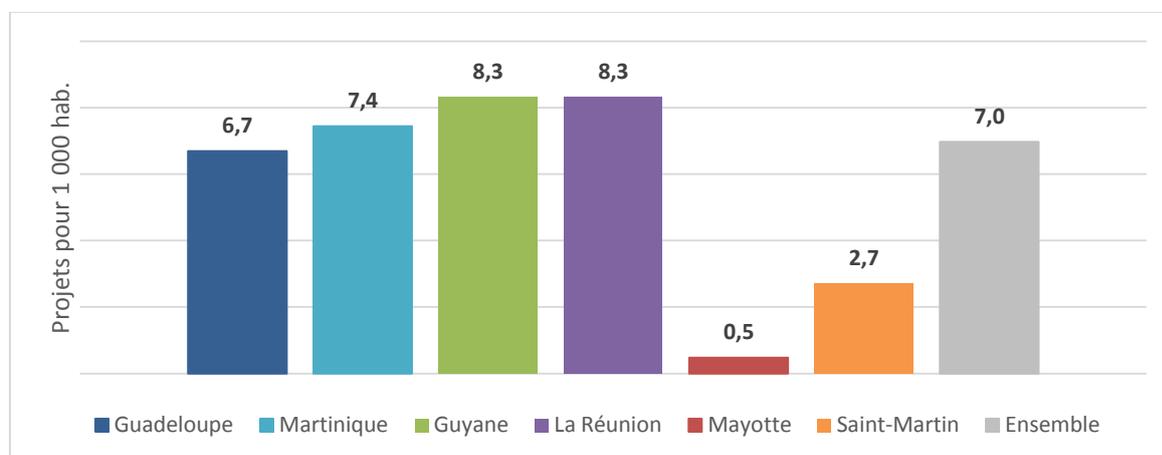
Nombre	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14	% 2014	% Pop (1)
<b>Guadeloupe</b>	1 136	1 478	2 722	2 677	<b>8 013</b>	<b>18,0%</b>	18,8%
<b>Martinique</b>	/	/	/	2 856	/	<b>19,3%</b>	18,1%
<b>Guyane</b>	735	1 333	1 927	2 099	<b>6 094</b>	<b>14,2%</b>	11,9%
<b>La Réunion</b>	4 769	5 377	6 382	7 005	<b>23 533</b>	<b>47,2%</b>	39,6%
<b>Mayotte</b>	12	12	89	101	<b>214</b>	<b>0,7%</b>	10,0%
<b>Saint Martin</b>	19	26	64	95	<b>204</b>	<b>0,6%</b>	1,7%
<i>Incertain dont Martinique</i>	6 321	6 595	2 763	/	18 535	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>12 992</b>	<b>14 821</b>	<b>13 947</b>	<b>14 833</b>	<b>56 593</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

(1) Part de la population du territoire sur la population d'ensemble des six territoires. Les chiffres de la population des territoires proviennent des recensements effectués par l'Insee. Ils correspondent à l'année 2013 pour Mayotte et à l'année 2014 pour les autres territoires.

Source : Insee (2017a, 2017b, 2014)

En rapportant le nombre de projets réalisés en 2014 à la population de chaque territoire, on obtient les résultats qui figurent dans le graphique 5.

**Graphique 5 : Nombre de projets pour 1 000 habitants dans les différents territoires en 2014**



Source : Insee (2017a, 2017b, 2014)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Proportionnellement à leur population, les quatre territoires majeurs ont eu recours au régime d'aide avec une fréquence relativement proche. En effet, l'écart qui sépare la Guyane et La Réunion de la Martinique et la Guadeloupe est assez faible comparé au fossé qui s'établit entre ce « groupe de tête » et l'île de Mayotte et Saint-Martin. L'économie mahoraise, en particulier, n'a été à l'origine que de 0,5 projet pour 1 000 habitants, soit 14 fois moins que la moyenne du groupe.

En outre, la légère sous-représentation des îles de Guadeloupe est également à souligner. Avec 18,8 % de la population et 18 % des projets réalisés en 2014, ses 6,7 projets pour 1 000 habitants placent la région à un niveau inférieur de 7 % à la moyenne du groupe.

Finalement, on retient la contribution substantielle de La Réunion à l'activité du régime d'aide, avec près de la moitié des projets en 2014 pour seulement 39,6 % de la population. Comme la Guyane, l'île se trouve clairement en situation de surreprésentation par rapport aux autres territoires.

### b) Répartition par dispositif d'aide

L'examen de la distribution du nombre de projets par dispositif nous révèle en premier lieu le recul important de la part des projets financés via l'article 199 *undecies* B, qui est passée de 70,3 à 63,8 % entre 2012 et 2014. Cette chute est notamment la conséquence de la suppression de l'éligibilité du secteur de l'énergie photovoltaïque au régime d'aide fiscale.

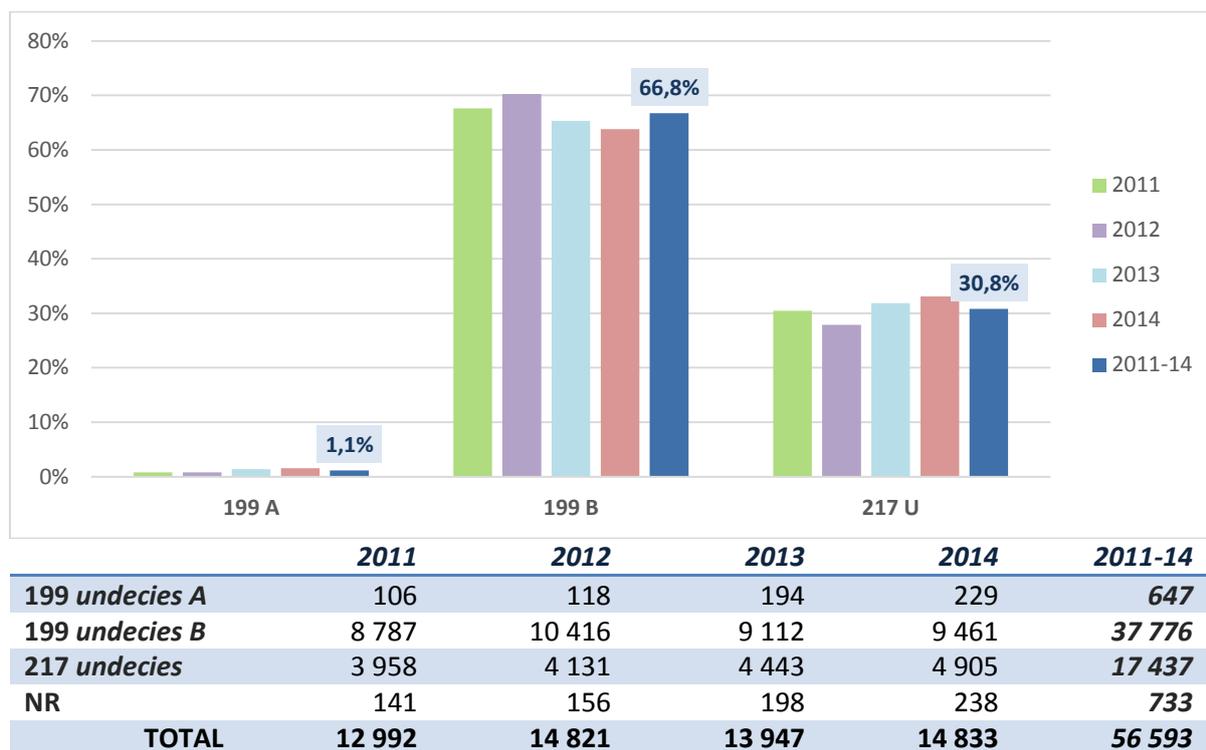
Les deux autres dispositifs ont logiquement bénéficié de ce repli. Ainsi, on constate qu'entre 2012 et 2014, les projets qui ont mobilisé l'article 217 *undecies* ont marqué une progression de 5,2 points, tandis que la part des projets passés par l'article 199 *undecies* A a presque doublé pour atteindre 1,5 %.

Cette expansion des projets financés par l'article 199 *undecies* A traduit le renouveau du dispositif d'aide au financement du logement intermédiaire, qui est intervenu en 2013 avec la mise en place de la « loi *Duflot* ». Pour rappel, la réforme de la LODEOM avait disposé de la suppression de la réduction d'impôt en faveur de ce secteur en 2009.

Dans le graphique 6 ci-dessous, on vérifie l'évolution du nombre de projets d'investissement par dispositif en pourcentage, puis en nombre.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Graphique 6 : Nombre de projets aidés par dispositif du régime mobilisé entre 2011 et 2014 (en % du total et en nombre)**



Sur l'ensemble de la période examinée, 66,8 % des projets déclarés ont été financés à travers le dispositif prévu par l'article 199 *undecies* B, 30,8 % via l'article 217 *undecies*, 1,1 % par l'article 199 *undecies* A, tandis que 1,3 % des observations ne sont pas renseignées.

### c) Répartition par type d'investissement acquis

Les sept types de projet d'investissement les plus fréquemment réalisés durant la période ont été, par ordre d'importance :

- l'acquisition de biens d'équipement industriels (IN<sup>47</sup>),
- la construction BTP (BTP),
- l'acquisition de biens d'équipement destinés à la production agricole (AGI),
- l'achat de matériel de transport terrestre (TT),
- l'acquisition de biens d'équipement destinés au tourisme (TO),
- l'agro-industrie (AGO),
- l'artisanat (ART).

Ces catégories ont réuni une part croissante du nombre des projets réalisés, pour atteindre un maximum de 70,9 % en 2014.

Parmi les autres types de projet d'investissement, quatre cas sont à relever en raison de leur forte expansion durant la période, à savoir les énergies renouvelables (ER), les énergies renouvelables – chauffe-eau solaire (ERS), la rénovation hôtelière (HR), la construction de logements sociaux (LOS) et les projets de manutention portuaire (PO).

<sup>47</sup> On reprend ici la nomenclature à 31 types de projet d'investissement présente dans la déclaration 2083-SD (cf. légende du tableau 12).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans le tableau 11, ci-dessous, on fournit une image exhaustive de l'évolution du nombre de projets par type de bien acquis au cours de la période. L'évolution de leur contribution en pourcentage est présentée dans le graphique 7 (p. 98).

**Tableau 11 : Distribution du nombre de projets par type d'investissement acquis entre 2011 et 2014**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2011-14</b>
<b>AD</b>	79	88	73	80	<b>320</b>
<b>AGI</b>	1 483	2 169	2 046	2 275	<b>7 973</b>
<b>AGO</b>	312	358	648	706	<b>2 024</b>
<b>AQ</b>	45	67	12	10	<b>134</b>
<b>ART</b>	362	426	387	372	<b>1 547</b>
<b>AU</b>	3 155	3 757	3 027	2 822	<b>12 761</b>
<b>BTP</b>	1 907	2 137	1 813	2 201	<b>8 058</b>
<b>CAN</b>	1	1	2	2	<b>6</b>
<b>ER</b>	3	9	20	25	<b>57</b>
<b>ERB</b>		2	4	1	<b>7</b>
<b>ERE</b>		98	39	1	<b>138</b>
<b>ERS</b>	8	21	51	67	<b>147</b>
<b>ERV</b>	27	11			<b>38</b>
<b>HC</b>	25	75	60	33	<b>193</b>
<b>HM</b>	210	115	157	172	<b>654</b>
<b>HR</b>	39	48	60	132	<b>279</b>
<b>IN</b>	2 341	2 385	2 493	2 453	<b>9 672</b>
<b>LOL</b>	4	8	8	12	<b>32</b>
<b>LOI</b>	28	26	50	45	<b>149</b>
<b>LOS</b>	62	73	81	113	<b>329</b>
<b>PE</b>	150	139	124	128	<b>541</b>
<b>PL</b>	24	32	35	36	<b>127</b>
<b>PO</b>	4	7	14	27	<b>52</b>
<b>RD</b>	12	10	16	4	<b>42</b>
<b>SI</b>	344	265	227	239	<b>1 075</b>
<b>SP</b>	1	2	4	1	<b>8</b>
<b>TA</b>	24	17	18	10	<b>69</b>
<b>TEL</b>	45	56	49	86	<b>236</b>
<b>TM</b>	140	90	37	29	<b>296</b>
<b>TO</b>	531	786	615	769	<b>2 701</b>
<b>TT</b>	1 424	1 323	1 454	1 739	<b>5 940</b>
<b>NR</b>	202	220	323	243	<b>988</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12 992</b>	<b>14 821</b>	<b>13 947</b>	<b>14 833</b>	<b>56 593</b>

**AD** : audiovisuel ; **AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **AQ** : aquaculture ; **ART** : artisanat ; **AU** : autres ; **BTP** ; **CAN** : câble numérique ; **ER** : énergies renouvelables – autres ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERB** : énergies renouvelables – biogaz ; **ERS** : énergies renouvelables – chauffe-eau solaire ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **HM** : hôtellerie – mobilier ; **HR** : hôtellerie – travaux de rénovation ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOL** : logements – secteur libre ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **NR** : non renseigné ; **PE** : pêche ; **PL** : bateaux de plaisance ; **PO** : manutention portuaire ; **RD** : recherche et développement ; **SI** : services informatiques ; **SP** : concessions de SPIC ; **TA** : transports aériens ; **TEL** : télécommunications ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

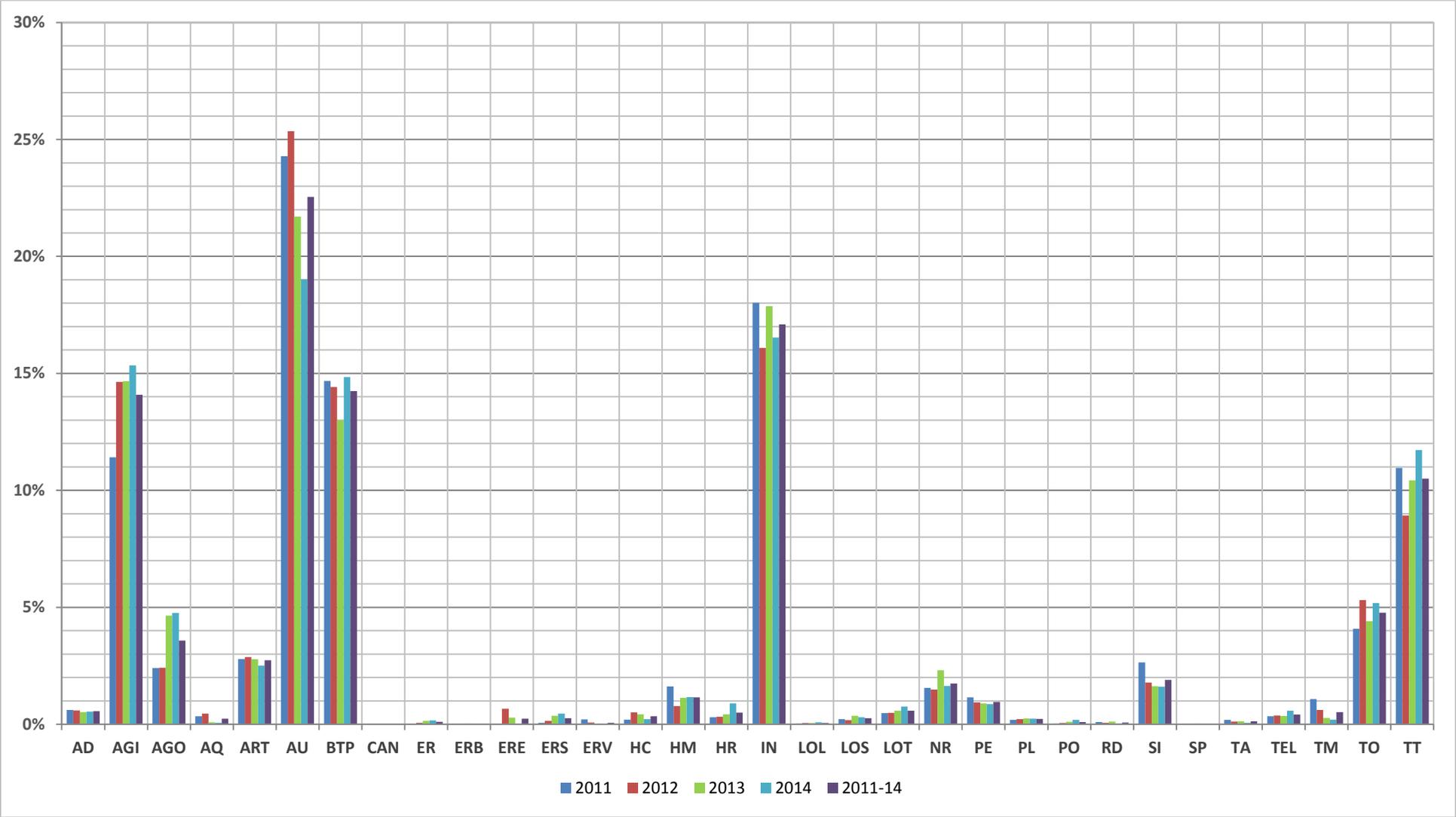
La répartition des projets par type d'investissement s'est montrée assez stable au cours de la période. On note toutefois une accélération notable pour les biens d'équipement agricoles, qui ont vu leur part augmenter de 3,9 points, passant de 11,4 à 15,3 % des projets réalisés. De même, le secteur de la construction a fait preuve d'un dynamisme croissant, grâce, notamment, à la rénovation d'hôtels et à la construction de logements sociaux et intermédiaires. En effet, la contribution agrégée de ces trois types d'acquisition a doublé entre 2011 et 2014.

### d) Répartition par schéma d'investissement

En apparence, les mouvements qui figurent dans le graphique 8 témoignent d'une nette inversion de la tendance qui s'était manifestée avant 2013 en faveur de projets locatifs. En 2014, les projets financés via le schéma direct sont ainsi devenus majoritaires dans l'univers visible depuis la fenêtre de la déclaration 2083-SD, avec 51,1 %.

Cependant, cette observation requiert d'être nuancée. En effet, les projets financés selon le schéma locatif ont davantage tendance à être déclarés – et donc visibles – que ceux qui passent par le schéma direct, car leurs conditions d'accès au plein droit sont nettement plus restrictives.

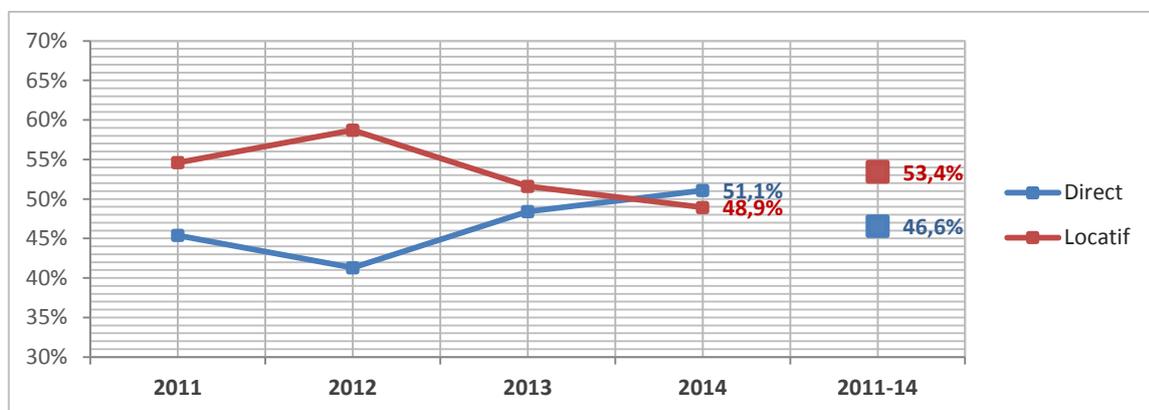
Graphique 7 : Distribution en pourcentage des projets d'investissement par type d'investissement acquis (2011-2014)



## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

En conséquence, il existe un biais qui conduit à une sous-estimation de la part des projets financés en direct. L'ampleur de cette sous-estimation est positivement corrélée à la dimension de l'univers invisible et, partant, décroissante entre 2011 et 2014. Il en résulte que le pourcentage de projets financés selon le schéma direct tend à être sous-estimé, mais façon décroissante durant la période.

**Graphique 8 : Nombre de projets aidés par schéma d'investissement**



	2011	2012	2013	2014	2011-14
<b>Direct</b>	5 898	6 120	6 751	7 781	<b>26 550</b>
<b>Locatif</b>	7 094	8 701	7 196	7 052	<b>30 043</b>

Il importe de souligner la différence de profil que l'on vérifie entre les deux schémas en matière de type d'investissement. En effet, certaines catégories de biens acquis grâce au régime d'aide fiscale se concentrent dans l'un ou l'autre des schémas. Le tableau 12 fournit une appréciation des types d'investissement les plus concentrés dans chaque schéma. Les différents types d'acquisition sont classés par ordre d'importance en termes de nombre de projets réalisés.

**Tableau 12 : Types d'investissement les plus concentrés dans les deux schémas d'acquisition (2011-2014) classés par ordre d'importance**

<i>Schéma locatif</i>			<i>Schéma direct</i>		
Type d'investissement	nb/total	%	Type d'investissement	nb/total	%
Equipements agriculture	5408/7973	68%	Equipements industrie	7011/9672	73%
Matériel de transport terrestre	5155/5940	87%	Equipements agro-industrie	1290/2024	64%
Equipements tourisme	1704/2701	63%	Equipements artisanat	1237/1547	80%
Bateaux de pêche	519/541	96%	Services informatiques	1000/1075	93%
Logements sociaux	137/149	92%	Hôtellerie-mobilier	610/654	93%
ER. – chauffe-eau solaire	126/147	86%	Logements intermédiaires	309/329	94%
ER. – éoliennes	133/138	96%	Matériel audiovisuel	259/320	81%
Equipements aquaculture	115/134	86%	Hôtellerie-rénovation	262/278	94%
ER. – photovoltaïque	32/38	84%	Télécommunications	175/236	74%
Concessions SPIC	5/8	63%	Bateaux de plaisance	93/127	73%
			Matériel de transport aérien	52/69	75%
			Manutention portuaire	42/52	81%
			R&D	40/42	95%
			Logements libres	32/32	100%
			ER. – biogaz	5/7	71%
			Câbles numériques	5/6	83%

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Quatre enseignements importants sont à tirer de la lecture de ce tableau :

En premier lieu, on retient que la grande majorité des biens de production destinés à l'exploitation des ressources naturelles (agriculture, pêche et énergies renouvelables) a été financée via le schéma locatif.

En deuxième lieu, on note que le schéma direct a canalisé la plupart des investissements en biens destinés à l'industrie manufacturière, tels que les équipements industriels, agroindustriels et pour l'artisanat.

En troisième lieu, les acquisitions en rapport avec les activités du tourisme ont présenté une distribution moins concentrée. En effet, si près des deux-tiers des équipements touristiques ont été financés via le schéma locatif, la quasi-totalité de la rénovation et de l'achat de mobilier pour l'hôtellerie, ainsi que les trois-quarts des bateaux de plaisance, ont été défiscalisés directement par les exploitants d'outre-mer.

En quatrième lieu, la construction de logements révèle une répartition par schéma assez logique, avec les fortes concentrations du logement social dans le locatif et du logement intermédiaire et libre dans le direct.

### e) Répartition par secteur investisseur

Il a été décidé de présenter les données sectorielles des projets d'investissement à travers cinq secteurs de production principaux. En se référant à la nomenclature NAF, les secteurs choisis sont présentés dans le tableau 13. Pour un niveau de détail plus approfondi, le lecteur est invité à consulter la cartographie sectorielle des projets d'investissement qui a été élaborée selon une désagrégation correspondant aux niveaux 1 (21 secteurs) et 2 (88 sous-secteurs) de la nomenclature NAF (annexe 6).

**Tableau 13 : Les secteurs de production définis en fonction de la nomenclature NAF**

Secteurs retenus pour l'étude	NAF niveau 1		NAF niveau 2
Agriculture, sylviculture et pêche	A	Agriculture, sylviculture et pêche	3 sous-secteurs
Industrie, énergie, eau et déchets	B	Industries extractives	34 sous-secteurs
	C	Industrie manufacturière	
	D	Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	
	E	Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	
Construction	F	Construction	3 sous-secteurs
Services marchands	G	Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	33 sous-secteurs
	H	Transports et entreposage	
	I	Hébergement et restauration	
	J	Information et communication	
	K	Activités financières et d'assurance	
	L	Activités immobilières	

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

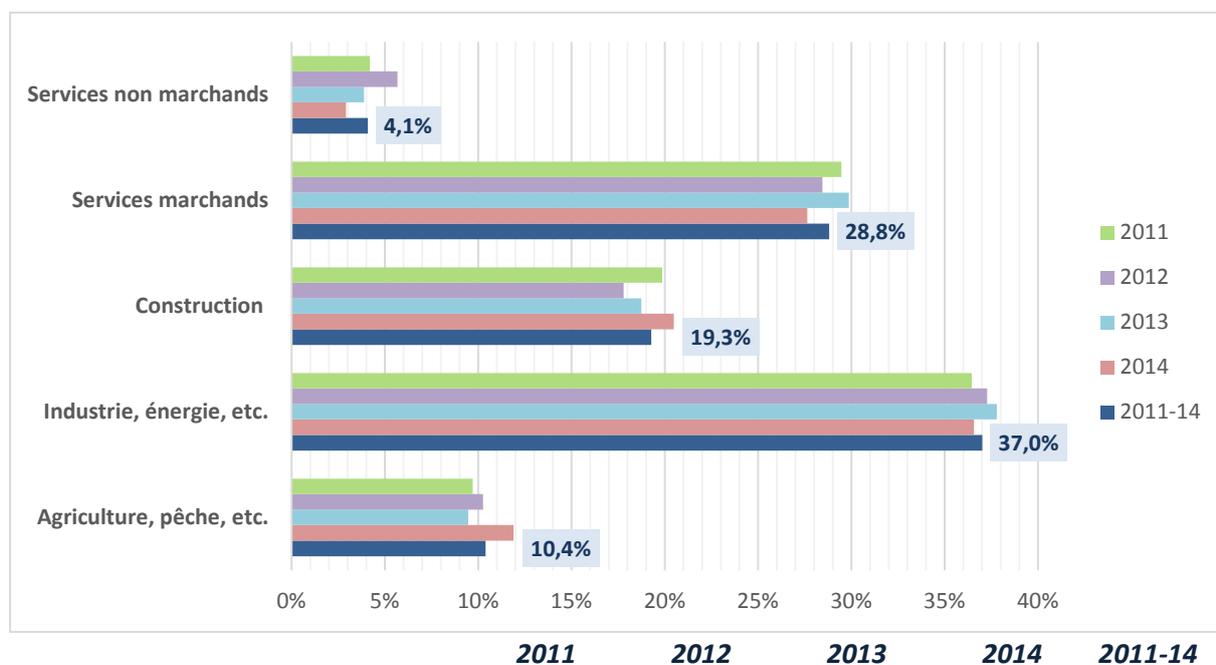
	M	Activités spécialisées, scientifiques et techniques	15 sous-secteurs
	N	Activités de services administratifs et de soutien	
Services non marchands	O	Administration publique	
	P	Enseignement	
	Q	Santé humaine et action sociale	
	R	Arts, spectacles et activités récréatives	
	S	Autres activités de services	
	T	Activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre	
	U	Activités extra-territoriales	

Les données disponibles ne permettant pas d'identifier le secteur exploitant pour les projets d'investissement réalisés dans le cadre du schéma locatif<sup>48</sup>, il a été choisi de centrer cette analyse sectorielle sur les projets financés directement par les exploitants.

En outre, la répartition par secteur investisseur présente un biais potentiel entre 2011 et 2013 qu'il convient de mentionner. Il s'agit d'une tendance à la surreprésentation du secteur des services marchands et, en particulier, du sous-secteur des transports. En effet, ce dernier fait l'objet d'une procédure d'agrément dès le premier euro, ce qui signifie que son niveau de visibilité est supérieur à la moyenne.

Dans le graphique 9, on examine l'évolution de la distribution sectorielle des projets d'investissement aidés via le schéma direct du régime entre 2011 et 2014.

**Graphique 9 : Projets aidés par secteur investisseur entre 2011 et 2014 via le schéma direct (en % du total et en nombre)**



<sup>48</sup> Seul le n° siren du déclarant – c'est-à-dire du véhicule fiscal dans le cas des projets aidés via le schéma locatif – est renseigné dans la base de données de la déclaration 2083-SD.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

<b>Agriculture, pêche, etc.</b>	572	628	639	901	<b>2 740</b>
<b>Ind. manufacturière, énergie, etc.</b>	2 150	2 281	2 551	2 770	<b>9 752</b>
<b>Construction</b>	1 171	1 089	1 265	1 552	<b>5 077</b>
<b>Services marchands</b>	1 738	1 741	2 016	2 094	<b>7 589</b>
<b>Services non marchands</b>	247	347	262	221	<b>1 077</b>
<b>NR</b>	20	34	18	39	<b>111</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5 898</b>	<b>6 120</b>	<b>6 751</b>	<b>7 577</b>	<b>26 346</b>

Le trait le plus remarquable de la période a été la prédominance du secteur industriel, qui a concentré 37 % des projets aidés via le schéma direct entre 2011 et 2014.

Concernant le tertiaire marchand, son recul apparent est à nuancer car sa part tend à être surestimée de façon décroissante au cours de la période, en raison du biais évoqué en faveur de la visibilité du sous-secteur des transports terrestres. En 2014, sa contribution estimée a été de 27,6 %.

Viennent ensuite la construction et le secteur agricole, dont la participation s'est montrée croissante durant la période, pour atteindre respectivement 20,5 et 11,9 % des projets « directs » réalisés en 2014.

Finalement, on vérifie le recul du secteur le moins actif – celui des services non marchands – dont la part des projets réalisés a chuté de 5,7 à 2,9 % entre 2012 et 2014.

Toutefois, il est essentiel de comprendre que le manque de visibilité sur les exploitants ultramarins ayant bénéficié du régime à travers le schéma locatif induit un biais sectoriel considérable. En effet, comme il a été argumenté dans la section précédente (tableau 12, p. 73), le schéma locatif a concentré la plupart des acquisitions d'équipements destinés à l'agriculture et à la pêche, tandis que la majorité des équipements utilisés par le secteur industriel ont été achetés directement par les exploitants. En conséquence, les résultats présentés dans le graphique 9 tendent à sous-estimer le poids réel secteur agricole et à surestimer celui de l'industrie.

### f) Répartition selon la taille des établissements

Grâce au fichier CLAP<sup>49</sup> de l'Insee, il a été possible de quantifier les effectifs employés annuellement par les entreprises bénéficiaires du régime d'aide. Afin d'examiner la distribution des projets d'investissement selon la taille de ces établissements, sept classes de taille ont été définies de la façon suivante :

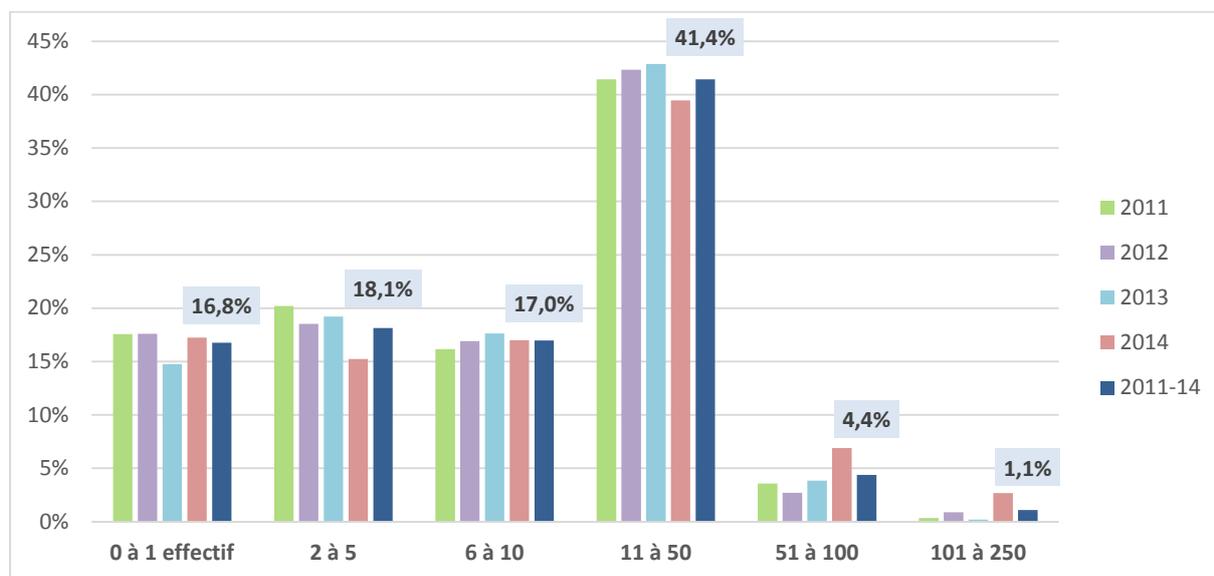
1. Etablissements ayant 1 effectif en équivalent temps plein annuel travaillé ou moins ;
2. Etablissements ayant entre 2 et 5 effectifs ;
3. Etablissements ayant entre 6 et 10 effectifs ;
4. Etablissements ayant entre 11 et 50 effectifs ;
5. Etablissements ayant entre 51 et 100 effectifs ;
6. Etablissements ayant entre 101 et 250 effectifs ;
7. Etablissements ayant plus de 250 effectifs ;

Les résultats de cette ventilation sont présentés dans le graphique 10 (page suivante). Cependant, les données disponibles ne permettant pas d'identifier les établissements qui ont bénéficié du régime à travers le schéma locatif – ou, en d'autres termes, les exploitants locataires – seuls les investisseurs-exploitants du schéma direct ont été considérés.

<sup>49</sup> Connaissance locale de l'appareil productif

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Graphique 10 : Distribution des projets aidés en fonction des classes de taille des entreprises bénéficiaires entre 2011 et 2014 via le schéma direct (en % du total et en nombre)**



		2011	2012	2013	2014	2011-14
TPE	0 à 1 effectif	1 037	1 078	997	1 307	4 419
	2 à 5	1 191	1 134	1 298	1 155	4 778
	6 à 10	954	1 035	1 190	1 289	4 468
PME 1	11 à 50	2 443	2 590	2 893	2 989	10 915
PME 2	51 à 100	211	166	260	522	1 159
PME 3	101 à 250	20	54	14	203	291
ETI	Plus de 250	0	0	0	1	1
	NR	42	63	99	111	315
	<b>TOTAL</b>	<b>5 898</b>	<b>6 120</b>	<b>6 751</b>	<b>7 577</b>	<b>26 346</b>

Les trois premières classes de taille concernent des établissements de moins de 10 effectifs et correspondent à ce que l'on qualifie généralement de TPE (Très petites entreprises). A eux seuls, ces établissements ont été à l'origine de 51,9 % des projets aidés par le régime, avec une répartition équilibrée entre les trois tranches qui forment la catégorie.

Avec une force de travail comprise entre 10 et 250 effectifs, les trois classes de taille suivantes représentent les PME (Petites et moyennes entreprises). La tranche inférieure de ces PME, réunissant ce qui est communément défini comme des *Petites entreprises* (10 à 50 effectifs), a concentré une très large majorité des projets restants, avec 41,4 % du total entre 2011 et 2014. Toutefois, un recul assez important est à signaler entre 2013 et 2014, lorsque la part de ces *Petites entreprises* est tombée de 42,9 à 39,4 %. De façon inverse, les tranches moyenne et supérieure des PME ont marqué une nette progression en 2014, passant respectivement de 3,9 à 6,9 % et de 0,2 à 2,7 % des projets aidés par le régime. Sur l'ensemble de la période, la participation agrégée de ces *Moyennes entreprises* s'est ainsi accrue de 3,9 à 9,6 %.

Finalement, il a été choisi de faire figurer la catégorie des *Entreprises de taille intermédiaire* (ETI, 250 à 5 000 effectifs) sur le tableau, bien qu'elle n'ait généré qu'un seul projet d'investissement durant la période.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Ces résultats mettent en évidence le ciblage du régime d'aide, qui est utilisé de façon exclusive par les TPE et PME d'outre-mer. En particulier, on retiendra la très forte concentration des projets d'investissement dans la catégorie des TPE.

### g) Répartition par montant d'investissement

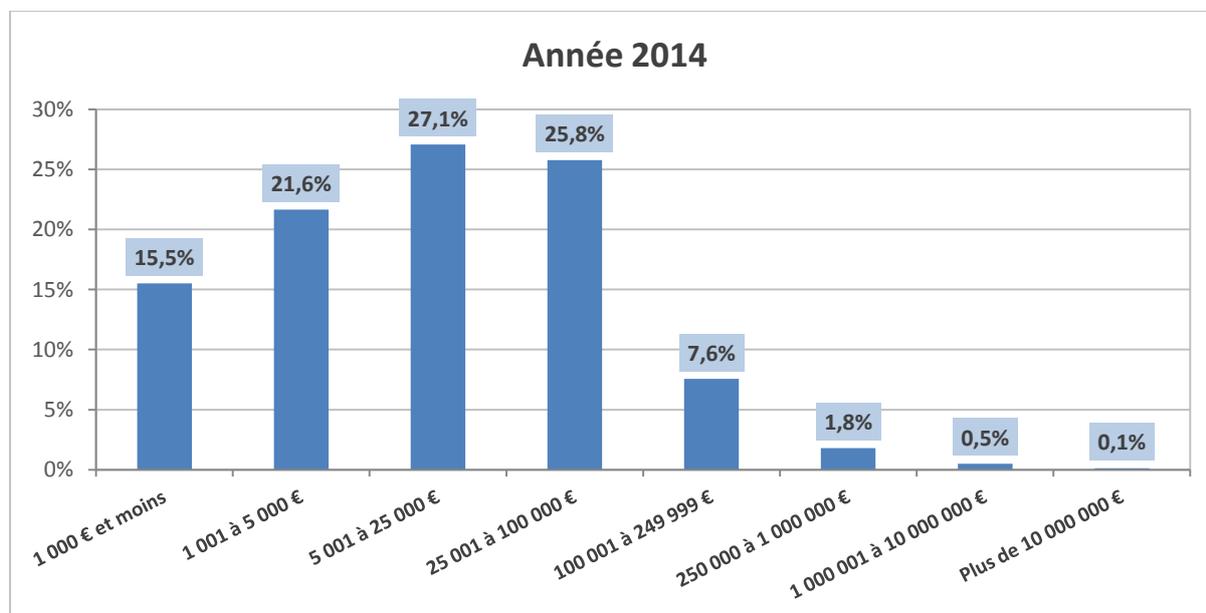
En raison du biais important qui intervient en faveur des projets d'investissement les plus fréquemment déclarés (et donc visibles dans la base de données), c'est-à-dire les plus chers, on privilégie ici une analyse basée sur l'année 2014, pour laquelle le biais est moindre.

Pour les montants des investissements réalisés, il a été choisi de définir huit tranches de prix, à savoir :

1. 1 000 euros ou moins
2. Entre 1 001 et 5 000 euros
3. Entre 5 001 et 25 000 euros
4. Entre 25 001 et 100 000 euros
5. Entre 100 001 et 249 999 euros
6. Entre 250 000 et 1 000 000 euros
7. Entre 1 000 001 et 10 000 000 euros
8. Plus de 10 000 000 euros

En scrutant la distribution des projets d'investissement par tranche de prix, on constate que la plus forte concentration se trouve dans les troisième et quatrième tranches. En 2014, elles ont contenu une part des projets qui s'est élevée à 52,9 %. Sur l'ensemble de la période, 55,4 % des projets réalisés avec l'aide du régime ont coûté entre 5 000 et 100 000 euros (graphique 11).

**Graphique 11 : Répartition en nombre et pourcentage des projets d'investissement par montant d'investissement**



	2011	2012	2013	2014	2011-14
<b>1 000 € et moins</b>	1 994	2 017	2 130	2 301	<b>8 442</b>
<b>1 001 à 5 000 €</b>	2 583	2 717	2 859	3 211	<b>11 370</b>
<b>5 001 à 25 000</b>	3 903	4 509	3 932	4 017	<b>16 361</b>
<b>25 001 à 100 000 €</b>	3 371	4 155	3 654	3 824	<b>15 004</b>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

100 001 à 249 999 €	888	1 148	1 033	1 121	4 190
250 000 à 1 000 000 €	168	186	226	266	846
1 000 001 à 10 000 000 €	67	75	97	75	314
Plus de 10 000 000 €	18	14	16	18	66
<b>TOTAL</b>	<b>12 992</b>	<b>14 821</b>	<b>13 947</b>	<b>14 833</b>	<b>56 593</b>

En dépit du biais mentionné, l'analyse de l'évolution du nombre de projets par tranche de prix en 2011-14 révèle certains aspects qui sont à prendre en considération. En effet, on constate que le nombre projets d'investissement de plus de 100 000 euros – que l'on définit comme « grands investissements » – a augmenté de 29,7 % entre 2011 et 2014. Ce taux de croissance dépasse largement celui des « investissements moyens » situés entre 5 001 et 100 000 euros et assez nettement celui des « petits investissements » de 5 000 euros et moins.

Or, si l'on tient compte du biais en faveur de la présence des projets les plus chers dans notre base de données, la tendance au gain d'importance de ces derniers s'accroît. Effectivement, le nombre de petits et moyens investissements étant davantage sous-estimé que celui des grands en 2011, leur taux de croissance entre 2011 et 2014 tend à être davantage surestimé.

**Tableau 14 : Le gain d'importance des grands projets d'investissements entre 2011 et 2014**

	<i>Projets en 2011</i>	<i>Projets en 2014</i>	<i>Variation</i>
Grands investissements (1)	1 141	1 480	<b>+29,7%</b>
Investissements moyens (2)	7 274	7 921	<b>+8,9%</b>
Petits investissements (3)	4 577	5 512	<b>+20,4%</b>

(1) Tranches 5 à 8

(2) Tranches 3 et 4

(3) Tranches 1 et 2

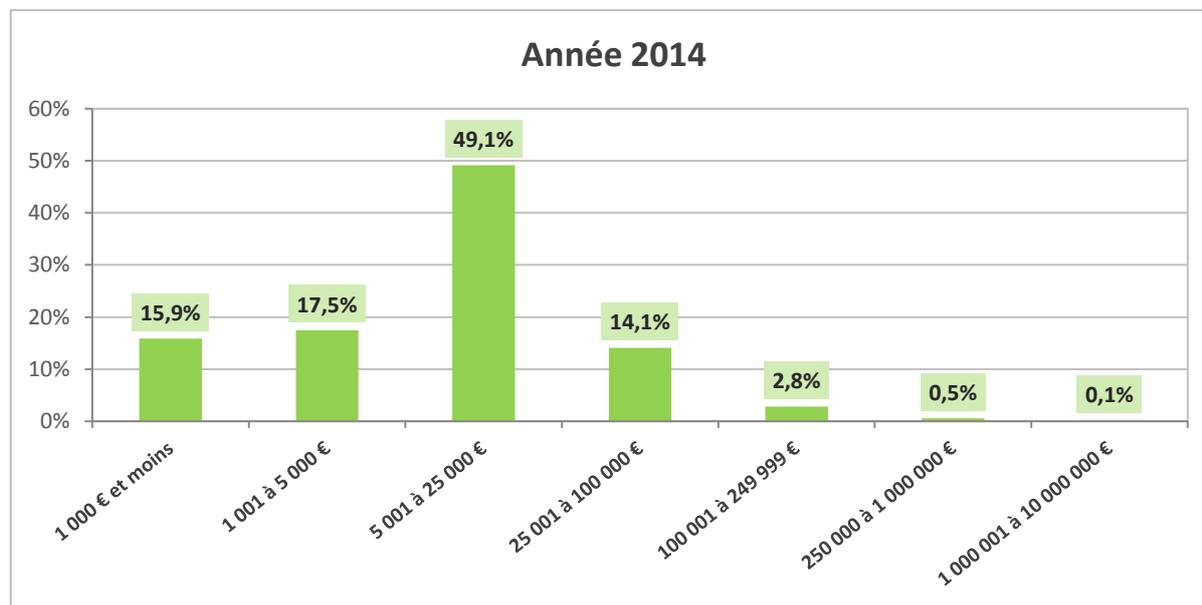
### h) Répartition par montant d'aide octroyée

Les projets d'investissement les plus fréquemment déclarés étant ceux qui reçoivent un plus grand montant d'aide, là encore, l'analyse de la distribution des projets par tranche d'aide reçue portera sur l'année présentant le moins de biais, c'est-à-dire 2014.

Par ailleurs, les montants d'aide octroyée ne pouvant être calculés que pour les projets défiscalisés à travers les articles 199 *undecies* A et B, les résultats présentés dans le graphique 12 (page suivante) ne tiennent pas compte des projets aidés via l'article 217 *undecies*. Or, cette limitation induit un biais en faveur de la visibilité des projets qui ont reçu des montants d'aide plus réduits, car le 217 *undecies* a concerné des projets d'investissement nettement plus chers que les autres dispositifs du régime. En effet, les 111 846 euros par projet aidé via l'article 217 *undecies* sont à mettre en parallèle avec les 58 512 et les 51 152 euros par projet que l'on vérifie pour les dispositifs définis par les articles 199 *undecies* A et B.

En observant cette structure de répartition, on constate que le tiers (33,4 %) des projets d'investissement ont reçu ce que l'on pourrait qualifier de petits montants d'aide (inférieurs à 5 000 euros), alors que les grands montants d'aide (supérieurs à 100 000 euros) n'ont concerné que 3,4 % des projets. En outre, on retient que près de la moitié des investissements se sont concentrés dans la tranche de 5 001 à 25 000 euros d'aide fiscale.

Graphique 12 : Répartition des projets d'investissement par montant d'aide octroyée (hors art. 217 undecies)



	2011	2012	2013	2014	2011-14
1 000 € et moins	1 211	1 212	1 262	1 536	5 221
1 001 à 5 000 €	1 487	1 646	1 653	1 692	6 478
5 001 à 25 000	4 589	5 723	4 669	4 761	19 742
25 001 à 100 000 €	1 270	1 474	1 363	1 366	5 473
100 001 à 249 999 €	270	405	288	274	1 237
250 000 à 1 000 000 €	42	50	49	51	192
1 000 001 à 10 000 000 €	23	23	22	10	78
Plus de 10 000 000 €	1	1			2
<b>TOTAL</b>	<b>8 893</b>	<b>10 534</b>	<b>9 306</b>	<b>9 690</b>	<b>38 423</b>

### III.3. Cartographie de la population d'investisseurs entre 2011 et 2014

Sur l'ensemble de la période, 10 687 entreprises ont déclaré avoir eu recours à l'un des trois dispositifs du régime concernés par cette étude. En moyenne annuelle, l'investisseur-type a réalisé 4 projets d'investissement, pour un montant total d'environ 307 223 euros. En considérant la période quadri-annuelle (2011-14), on dénombre 5,3 projets par investisseur, résultant en un montant investi moyen de 408 899 euros (tableau 15, page suivante).

Comme il a été mentionné dans le chapitre d'introduction de cette évaluation, il est fondamental de comprendre que cette population d'investisseurs rassemble deux catégories distinctes :

D'un côté, les *investisseurs-exploitants* sont des producteurs d'outre-mer qui ont recours au schéma direct du régime d'aide fiscale, afin de défiscaliser une part du coût des investissements qu'ils réalisent dans leur entreprise. Leur objectif est de pérenniser leur activité productive.

De l'autre, les *véhicules fiscaux* sont des entités porteuses de projets généralement mises en place par des cabinets de défiscalisation. Ils constituent des associations ponctuelles entre plusieurs personnes physiques et/ou morales (invisibles dans la déclaration 2083-SD) dont l'objectif est de défiscaliser leur revenu. A travers le schéma locatif, ces entités opèrent un partage de l'avantage

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

fiscal entre investisseurs fiscaux, intermédiaires et exploitants-locataires (rétrocession). Il s'agit de structures éphémères mises en activité pour un ou plusieurs projets d'investissement, réalisés presque toujours au cours d'une seule année.

Or, si la visibilité des investisseurs-exploitants dans la base de données utilisée n'a d'autre limite que le taux de couverture de cette dernière, celle des investisseurs fiscaux est nulle car, pour eux, aucune information ne figure dans la déclaration 2083-SD, autre que le n° siren du véhicule fiscal qu'ils ont constitué en commun.

Nous reviendrons sur les nuances à apporter à l'analyse de ces deux populations plus en avant dans ce sous-chapitre.

**Tableau 15 : Évolution de la population d'investisseurs entre 2011 et 2014**

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14 (1)
<b>Nombre d'investisseurs</b>	3 253	3 673	3 535	3 749	<b>10 687</b>
% d'investisseurs-exploitants	52,4%	47,1%	51,6%	53,3%	<b>37,5%</b>
% de véhicules fiscaux	47,6%	52,9%	48,4%	46,7%	<b>62,5%</b>
<b>Nombre de projets par investisseur</b>	4,0	4,0	3,9	4,0	<b>5,3</b>
<b>Montant d'investissement moyen par investisseur</b>	296 050	283 438	321 646	327 758	<b>408 899</b>

(1) Les données de la colonne « total 2011-14 » ont été calculées en considérant les quatre années de la période réunies, afin d'éviter le double comptage d'investisseurs réalisant des projets au cours d'années différentes.

### a) Répartition géographique

Entre 2011 et 2014, la population d'investisseurs *déclarés* a marqué une augmentation de 46 % sur l'ensemble géographique considéré, bien que cette tendance soit contraire à ce qui s'est réellement produit durant la période<sup>50</sup>. Ce paradoxe apparent met en évidence la progression du taux de couverture de la déclaration 2083-SD.

**Tableau 16 : Évolution de la population d'investisseurs par territoire entre 2011 et 2014**

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14 <sup>51</sup>	% 2014	% Pop
<b>Guadeloupe</b>	316	424	793	832	<b>2 086</b>	<b>16,8%</b>	<b>18,8%</b>
<b>Martinique</b>	/	/	/	940	/	<b>19,0%</b>	<b>18,1%</b>
<b>Guyane</b>	250	489	716	797	<b>1 946</b>	<b>16,1%</b>	<b>11,9%</b>
<b>La Réunion</b>	1 531	1 671	2 042	2 226	<b>5 260</b>	<b>45,0%</b>	<b>39,6%</b>
<b>Mayotte</b>	7	8	77	85	<b>174</b>	<b>1,7%</b>	<b>10,0%</b>
<b>Saint Martin</b>	14	17	42	65	<b>104</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,7%</b>
<i>Incertain dont Martinique</i>	1 262	1 468	912	/	3 895	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>3 380</b>	<b>4 077</b>	<b>4 582</b>	<b>4 945</b>	<b>13 465</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

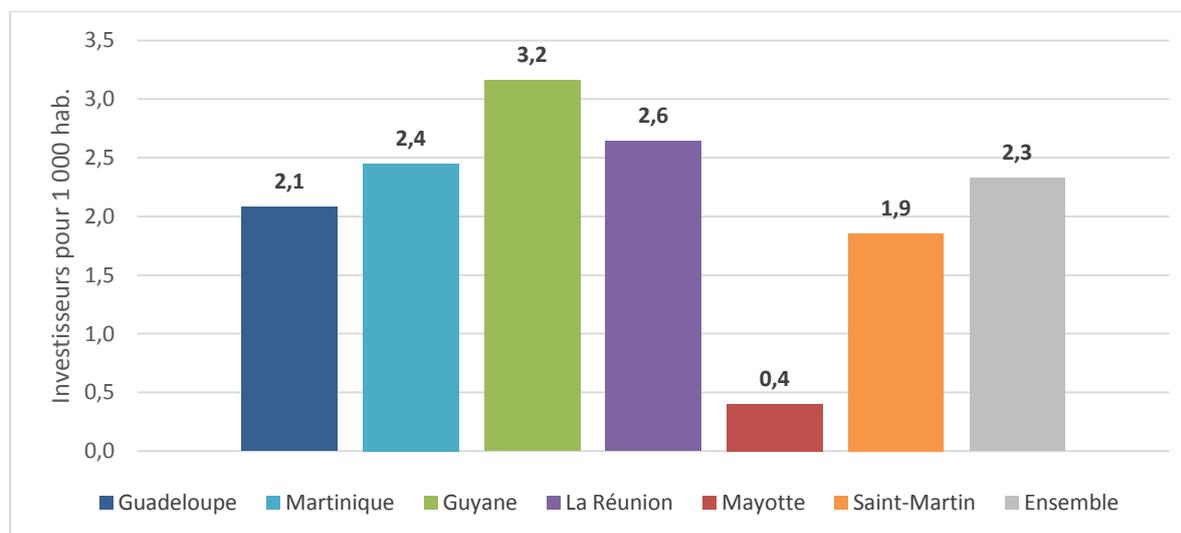
<sup>50</sup> Les montants d'aide fiscale octroyée ayant chuté de 1 244 à 735 millions d'euros, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que le nombre d'investisseurs a également diminué.

<sup>51</sup> Les données de la colonne « total 2011-14 » ont été calculées en considérant les quatre années de la période réunies, afin d'éviter le double comptage d'investisseurs réalisant des projets au cours d'années différentes.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

En rapportant le nombre d'investisseurs ayant réalisé des projets en 2014 à la population de chaque territoire d'outre-mer, on obtient les résultats qui figurent dans le graphique 13, à continuation.

**Graphique 13 : Nombre d'investisseurs pour 1 000 habitants dans les différents territoires en 2014**



Note : Les chiffres de la population des territoires proviennent des recensements effectués par l'Insee. Ils correspondent à l'année 2013 pour Mayotte et à l'année 2014 pour les autres territoires.

Source : Insee (2017a, 2017b, 2014)

Comparativement à la répartition géographique des projets, celle des investisseurs présente certaines particularités qu'il convient de détailler.

La situation de prédominance de La Réunion, qui a englobé en moyenne 44 % de la population annuelle d'investisseurs, est à nuancer. En effet, la surreprésentation de ce territoire s'inverse lorsque l'on s'intéresse aux valeurs quadri-annuelles. Ainsi, on constate que la part de la population d'investisseurs attirés par ce territoire en 2011-14 (39,1 %) est légèrement inférieure à son poids démographique (39,6 %). Ce paradoxe apparent signifie que les investisseurs réalisant des projets à La Réunion ont été plus récurrents que dans les autres territoires<sup>52</sup>.

Dans le cas opposé, celui de la Guyane, on constate qu'il y a eu davantage de *turnover* des investisseurs, mais moins de répétition, avec 3,1 projets par investisseur contre 4,5 à La Réunion. C'est cette plus grande diversité des investisseurs réalisant leur projet en Guyane qui explique la divergence avec le cas réunionnais et la très nette surreprésentation du territoire amazonien. En 2014, ses 3,2 investisseurs pour 1 000 habitants l'ont placé en tête de liste, loin devant la moyenne d'ensemble.

Par ailleurs, on vérifie qu'un phénomène de rattrapage s'est produit dans les deux territoires les moins peuplés et, en particulier, à Mayotte. Toutefois, bien que l'économie mahoraise soit parvenue à capter un nombre rapidement croissant d'investisseurs et à multiplier par 8,5 sa part dans la population totale au cours de la période, le territoire reste largement sous-représenté. En effet, les 0,4 investisseurs pour 1 000 habitants en 2014 n'équivalaient qu'à 17 % de la moyenne d'ensemble. En conséquence, le « boom » de 1 114 % qui a été constaté est à relativiser, étant donné le nombre extrêmement limité d'investisseurs qui réalisaient un projet à Mayotte en début de période. En 2014, ce jeune département attirait 1,7 % des investisseurs faisant appel au régime, alors que sa

<sup>52</sup> En d'autres termes, les investisseurs ont plus fréquemment réalisé des projets d'investissement lors d'années différentes à La Réunion que dans les autres territoires.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

population s'élevait à 10 % de l'ensemble géographique considéré. En matière de récurrence, Mayotte et Saint-Martin présentent les valeurs les plus faibles avec, respectivement, 1,2 et 2 projets par investisseur en 2011-14.

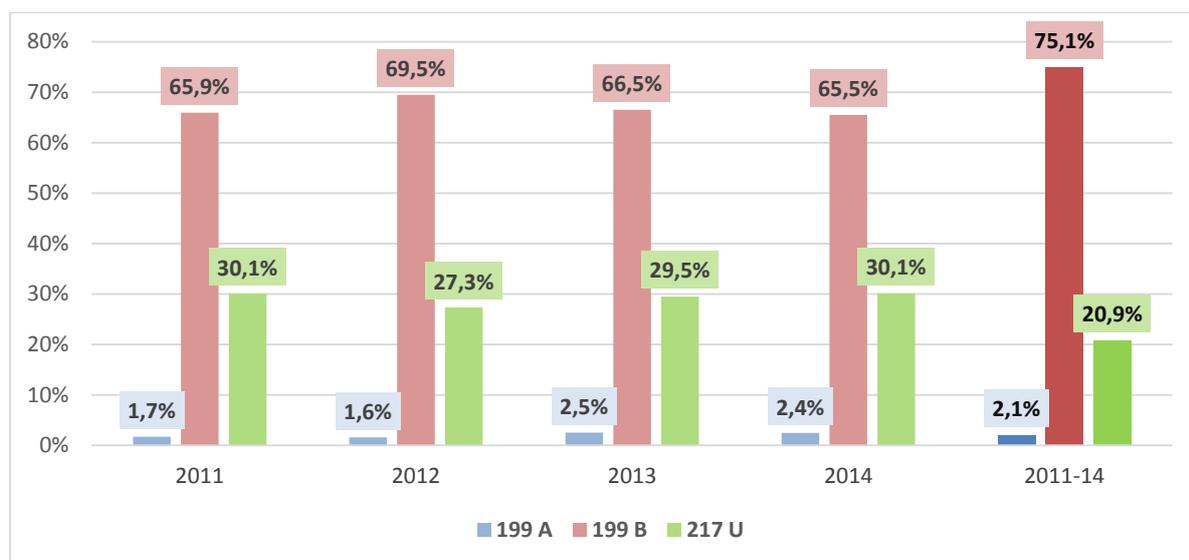
Finalement, la légère sous-représentation des îles de Guadeloupe vis-à-vis des autres territoires majeurs se confirme. En effet, ses 2,1 investisseurs pour 1 000 habitants en 2014 sont à comparer aux 2,3 du groupe. Sur le plan de la récurrence des investisseurs, on y dénombre 3,8 projets par investisseur durant la période 2011-14, ce qui situe la région sous la moyenne des six territoires, 4,2.

### b) Répartition par dispositif d'aide

La distribution des investisseurs ayant eu recours aux différents dispositifs du régime a montré une tendance assez stable au cours de la période. A partir de 2012, on note toutefois un certain recul du pourcentage d'investisseurs qui ont mobilisé l'article 199 *undecies* B pour défiscaliser leur investissement, au profit de l'article 199 *undecies* A. Pour sa part, l'article 217 *undecies* a vu sa part retrouver le niveau de 2011 en 2014, après une baisse de 2,8 points de pourcentage en 2012.

Dans le graphique 14, on vérifie l'évolution de la population d'investisseurs par dispositif mobilisé en nombre et en pourcentage.

**Graphique 14 : Population d'investisseurs par dispositif du régime entre 2011 et 2014 (en % du total et en nombre)**



	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
<b>199 <i>undecies</i> A</b>	57	59	89	92	<b>234</b>
<b>199 <i>undecies</i> B</b>	2 156	2 564	2 356	2 466	<b>8 290</b>
<b>217 <i>undecies</i></b>	983	1 009	1 046	1 134	<b>2 306</b>
<b>NR</b>	74	59	53	73	<b>214</b>
<b>TOTAL <sup>53</sup></b>	<b>3 270</b>	<b>3 691</b>	<b>3 544</b>	<b>3 765</b>	<b>11 044</b>

<sup>53</sup> Le total représenté dans le tableau sous le graphique 14 diffère de celui du tableau 15 (p. 81) car un même investisseur est comptabilisé deux fois lorsqu'il mobilise des dispositifs différents pour deux projets d'investissement.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Sur le plan de la récurrence des investisseurs, on note des disparités importantes entre les dispositifs. En effet, les investisseurs qui ont mobilisé l'article 217 *undecies* – c'est-à-dire ceux qui sont soumis à l'IS – ont été les plus récurrents, avec 29,3 % de la population annuelle moyenne pour seulement 20,9 % des investisseurs actifs sur l'ensemble de la période. Ils ont réalisé 7,56 projets par investisseur en moyenne. Les deux autres catégories concernent les investisseurs soumis à l'IR et se placent en dessous de la moyenne du groupe (5,12), avec 4,56 pour les utilisateurs de l'article 199 *undecies* B (investissement productif) et 2,76 pour ceux de l'article 199 *undecies* A (investissement en logement libre et intermédiaire).

**Tableau 17 : Distribution de la population d'investisseurs par dispositif en moyenne annuelle, sur l'ensemble de la période 2011-14 et en projets par investisseur.**

	<i>Moy. annuelle</i>	<i>Distribution 2011-14</i>	<i>Projets par investisseur</i>
<b>199 undecies A</b>	2,1%	2,1%	2,76
<b>199 undecies B</b>	66,8%	75,1%	4,56
<b>217 undecies</b>	29,3%	20,9%	7,56
<b>NR</b>	1,8%	1,9%	3,43
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>5,12</b>

### c) Répartition par type d'investissement acquis

Sept secteurs de production ont concentré plus des deux tiers de la population d'investisseurs au cours de la période. Logiquement, il s'agit des mêmes secteurs qui avaient été mentionnés dans la cartographie des projets. Cela dit, leur classement diffère, avec l'acquisition de biens d'équipement destinés à l'agriculture qui est en tête de liste (17,2 % des investisseurs sur la période 2011-14), suivie de la construction BTP (16,6 %), des biens d'équipement et bâtiments pour l'industrie (11,1 %), du matériel de transport terrestre (10,2 %) et des équipements destinés au tourisme (5,9 %).

**Tableau 18 : Distribution et récurrence de la population d'investisseurs par type d'investissement acquis entre 2011 et 2014**

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2011-14</i>	<i>Projets par investisseur</i>
<b>AD</b>	44	45	35	35	114	2,8
<b>AGI</b>	720	1 069	1 026	1 074	3 455	2,3
<b>AGO</b>	191	234	215	214	711	2,8
<b>AQ</b>	27	44	11	8	88	1,5
<b>ART</b>	183	156	178	189	555	2,8
<b>AU</b>	1 127	1 265	1 142	1 094	3 982	3,2
<b>BTP</b>	894	1 040	872	973	3 331	2,4
<b>CAN</b>	1	1	2	2	6	1,0
<b>ER</b>	3	6	19	17	40	1,4
<b>ERB</b>	8	2	4	1	6	1,2
<b>ERE</b>		98	38	1	136	1,0
<b>ERS</b>		19	36	22	84	1,8
<b>ERV</b>	27	11			36	1,1
<b>HC</b>	21	65	53	33	136	1,4
<b>HM</b>	64	72	75	87	203	3,2
<b>HR</b>	24	37	36	46	101	2,8
<b>IN</b>	702	764	696	728	2 233	4,3
<b>LOL</b>	4	7	7	8	23	1,4

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

<b>LOI</b>	22	22	41	41	<b>100</b>	1,5
<b>LOS</b>	50	60	71	75	<b>207</b>	1,6
<b>PE</b>	111	107	98	107	<b>419</b>	1,3
<b>PL</b>	23	32	24	21	<b>82</b>	1,5
<b>PO</b>	2	5	8	10	<b>19</b>	2,7
<b>RD</b>	2	2	6	4	<b>9</b>	4,7
<b>SI</b>	123	100	95	93	<b>315</b>	3,4
<b>SP</b>	1	2	4	1	<b>7</b>	1,1
<b>TA</b>	18	15	14	10	<b>45</b>	1,5
<b>TEL</b>	34	34	29	28	<b>105</b>	2,2
<b>TM</b>	58	50	31	26	<b>129</b>	2,3
<b>TO</b>	274	365	328	369	<b>1 197</b>	2,3
<b>TT</b>	544	530	525	583	<b>2 051</b>	2,9
<b>NR</b>	43	55	75	57	<b>196</b>	5,0
<b>TOTAL</b>	<b>5 345</b>	<b>6 314</b>	<b>5 794</b>	<b>5 957</b>	<b>20 121</b>	<b>2,8</b>

**AD** : audiovisuel ; **AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **AQ** : aquaculture ; **ART** : artisanat ; **AU** : autres ; **BTP** ; **CAN** : câble numérique ; **ER** : énergies renouvelables – autres ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERB** : énergies renouvelables – biogaz ; **ERS** : énergies renouvelables – chauffe-eau solaire ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **HM** : hôtellerie – mobilier ; **HR** : hôtellerie – travaux de rénovation ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOL** : logements – secteur libre ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **NR** : non renseigné ; **PE** : pêche ; **PL** : bateaux de plaisance ; **PO** : manutention portuaire ; **RD** : recherche et développement ; **SI** : services informatiques ; **SP** : concessions de SPIC ; **TA** : transports aériens ; **TEL** : télécommunications ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Le comportement des investisseurs diffère selon le type de bien acquis. Sur l'ensemble de la période 2011-14, on vérifie la plus grande récurrence des investisseurs acquérant des biens destinés à la recherche et développement (4,7 projets par investisseur), à la production industrielle (4,3) à l'achat de biens et services informatiques (3,4) et de mobilier pour l'hôtellerie (3,2). A l'opposé, on retrouve les biens de production d'énergies renouvelables (1,1 à 1,8 projet par investisseur), la construction de logements (1,4 à 1,6), les investissements destinés à la pêche (1,3) et aux concessions de SPIC<sup>54</sup> (1,1). L'évolution de la contribution en pourcentage des investisseurs par catégorie de bien acquis est présentée dans le graphique 15, page suivante.

### a) Répartition par schéma d'investissement

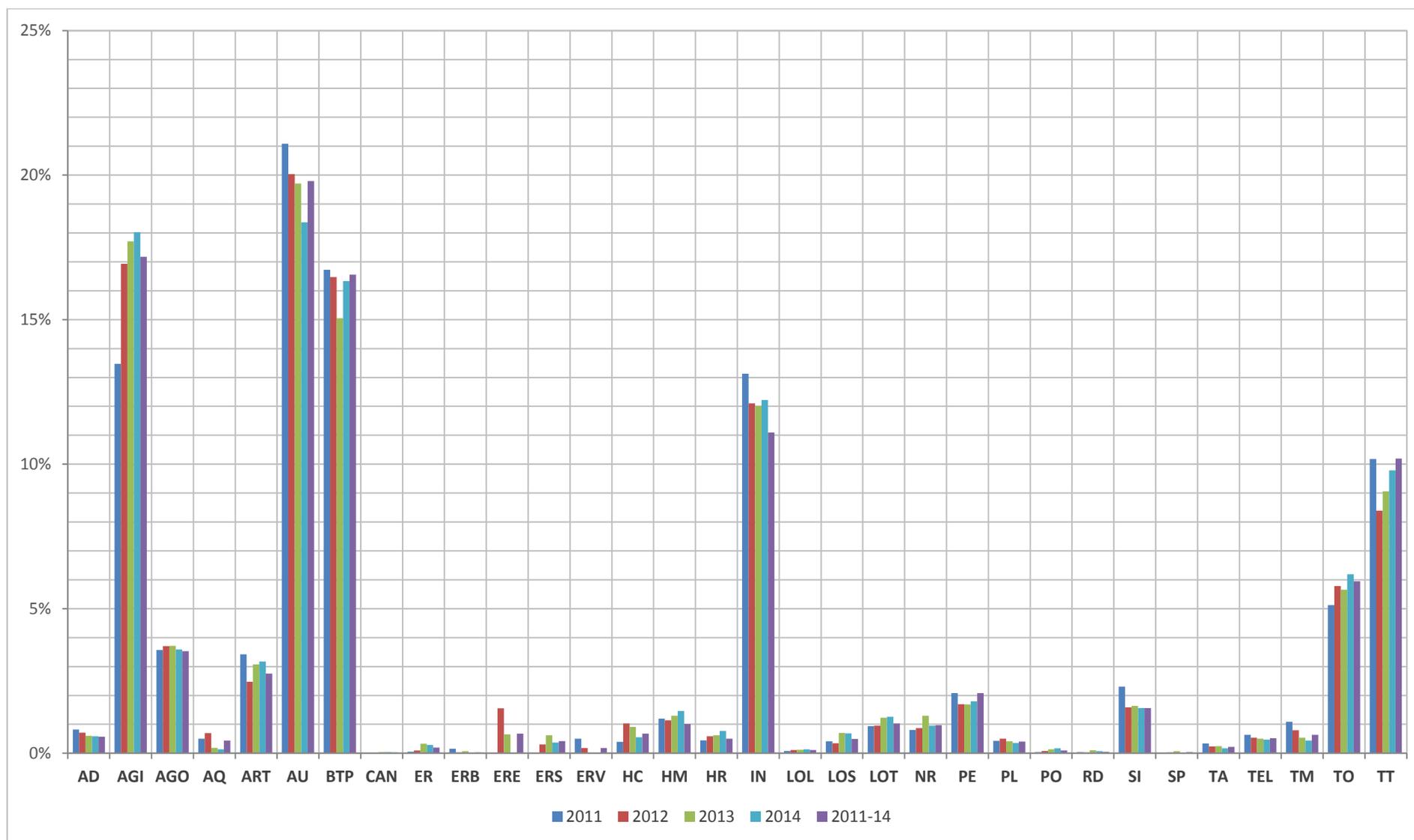
Comme pour les projets d'investissement, la distribution de la population d'investisseurs par schéma présente un biais décroissant dans le temps en faveur des plus contrôlés, en raison de la meilleure visibilité dont ils bénéficient dans la base de données utilisée. Ce biais agissant en faveur de la population d'investisseurs réalisant leur projet à travers des véhicules fiscaux (schéma locatif), les résultats présentés dans cette sous-partie sont à nuancer en ce sens.

En matière de distribution, la baisse prononcée du nombre d'investisseurs dans le schéma locatif est à souligner. D'un total de 1 952 en 2012, cette population est tombée à 1 783 investisseurs en fin de période. En 2014, la part d'investisseurs passant par les véhicules fiscaux a été de 46,7 %. On vérifie cette évolution dans le graphique 16.

<sup>54</sup> Services publics à caractère industriel et commercial.

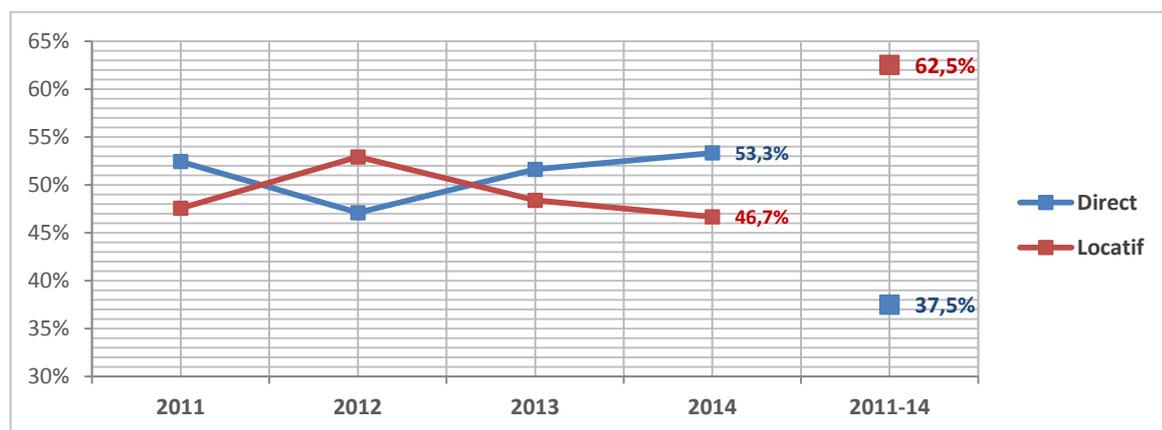
## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Graphique 15 : Population d'investisseurs par secteur (2011-2014)



## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Graphique 16 : Nombre d'investisseurs par schéma d'investissement



	2011	2012	2013	2014	2011-14
<b>Direct</b>	1 721	1 737	1 855	2 038	4 102
<b>Locatif</b>	1 561	1 952	1 739	1 783	6 840

L'écart très important entre les pourcentages annuels et le pourcentage quadri-annuel est un élément très révélateur de la différence radicale de comportement entre les deux groupes.

D'un côté, les entreprises qui ont investi à travers le schéma locatif sont des véhicules fiscaux, c'est-à-dire des structures créées ad hoc, réunissant un nombre variable d'investisseurs pouvant s'élever jusqu'à plusieurs dizaines, voire plus d'une centaine, pour certains projets de grande envergure. Ces sociétés éphémères tendent à réaliser plusieurs projets d'investissement en une année, mais il est très rare qu'elles réalisent des projets d'investissement au cours d'années différentes. En conséquence, leur *turnover* dans la base de données est très élevé.

De l'autre côté, le schéma direct concerne des entreprises dont l'objectif est de pérenniser leur activité. Leur comportement est en tout point opposé à celui des véhicules fiscaux : elles tendent à réaliser moins de projets d'investissement la même année, mais ont souvent recours au régime plusieurs années de suite. Le nombre de projets qu'ils réalisent en moyenne sur l'ensemble de la période est ainsi supérieur à celui des véhicules fiscaux (tableau 19).

De même, ces deux populations d'investisseurs se distinguent par la taille des projets qu'ils financent et défiscalisent. Ainsi, l'investisseur-exploitant moyen a réalisé des projets pour une moyenne annuelle de 141 225 euros et quadri-annuelle de 255 163 euros, soit respectivement moins du tiers et à peine plus de la moitié du véhicule fiscal moyen (474 982 et 485 852 euros).

Tableau 19 : Comparaison des comportements observés pour les investisseurs-exploitants et les véhicules fiscaux (projets et montants investis par investisseur) entre 2011 et 2014

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14 (1)
<b>Nombre de projets par investisseur</b>	4,0	4,0	3,9	4,0	5,3
Investisseurs-exploitants	3,4	3,5	3,6	3,7	6,4
Véhicules fiscaux	4,5	4,5	4,1	4,1	4,4
<b>Montant d'investissement moyen par investisseur</b>	296 050	283 438	321 646	327 758	408 899
Investisseurs-exploitants	103 026	142 425	158 794	160 655	255 163
Véhicules fiscaux	503 359	406 596	484 448	505 525	485 852

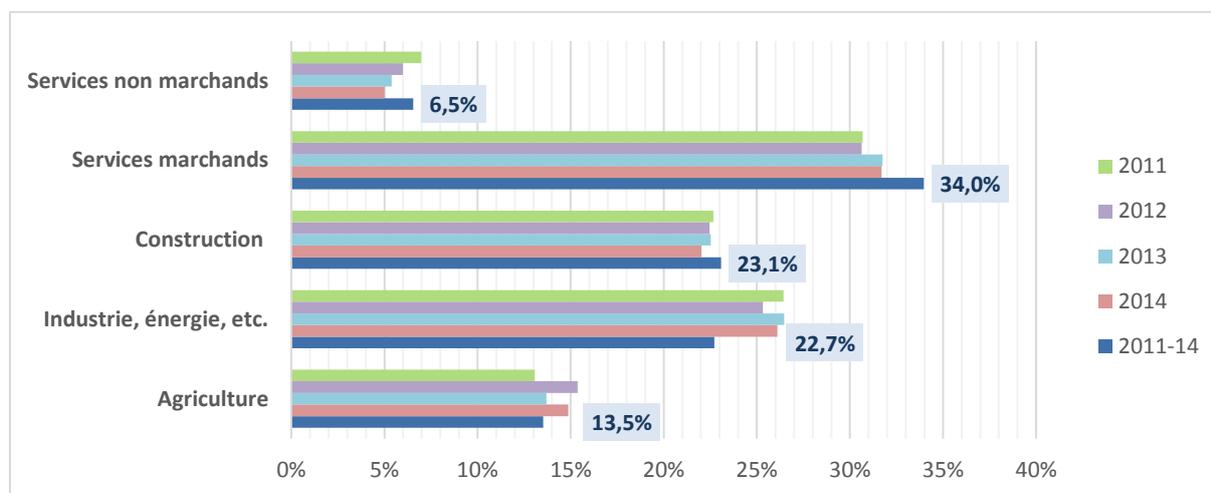
## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

(1) Les données de la colonne « total 2011-14 » ont été calculées en considérant les quatre années de la période réunies, afin d'éviter le double comptage d'investisseurs réalisant des projets au cours d'années différentes.

### b) Répartition par secteur investisseur

De façon analogue à l'analyse de la répartition sectorielle des projets réalisés grâce au régime d'aide fiscale, celle des investisseurs doit se restreindre à l'activité observée dans le schéma direct. En effet, il n'est pas possible d'identifier le secteur des exploitants-locataires dans la déclaration 2083-SD. Les résultats sont présentés dans le graphique 17, ci-dessous.

**Graphique 17 : Population d'investisseurs par secteur investisseur entre 2011 et 2014 (en % du total et en nombre)**



	2011	2012	2013	2014	2011-14
<b>Agriculture, etc.</b>	225	267	254	303	<b>560</b>
<b>Industrie, etc.</b>	455	440	491	532	<b>940</b>
<b>Construction</b>	390	390	418	449	<b>955</b>
<b>Services marchands</b>	528	532	589	646	<b>1 406</b>
<b>Services non marchands</b>	120	104	100	102	<b>271</b>
<b>NR</b>	3	4	3	6	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 721</b>	<b>1 737</b>	<b>1 855</b>	<b>2 038</b>	<b>4 139</b>

De prime abord, on retient la prépondérance du groupe des investisseurs du tertiaire marchand. En moyenne annuelle, ils ont rassemblé 31,2 % de la population ; ce pourcentage s'élevant à 34 % si l'on considère la période 2011-14 comme un ensemble. De plus, la dynamique haussière que l'on vérifie entre 2011 et 2014 tend à être sous-estimée car la part du secteur tend à être surestimée de façon décroissante au cours de la période, en raison du biais évoqué en faveur de la visibilité du sous-secteur des transports terrestres. Par ailleurs, le *turnover* des investisseurs de ce secteur s'est montré plus élevé que dans les autres secteurs (31,2 % de la population moyenne annuelle avec 34 % des entreprises bénéficiaires durant la période), mais leur récurrence a été plus faible que la moyenne générale de 6,4 projets par investisseur en 2011-14 (tableau 20, page suivante).

Les secteurs de l'industrie et la construction suivent avec respectivement 26,1 et 22,4 % des investisseurs du schéma direct en moyenne annuelle. Leur participation s'est montrée stable durant la période. Cependant, les deux groupes sont à distinguer. En effet, les investisseurs des secteurs de l'industrie sont ceux qui présentent la plus grande récurrence au cours de la période, avec 10,4 projets d'investissement réalisés par entreprise.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Finalement, on constate que l'agriculture et les services non marchands ont retenu les parts les plus faibles de la population d'investisseurs du schéma direct. De même, la récurrence des investisseurs ayant réalisé des projets dans ces deux secteurs s'est située nettement en dessous de la moyenne, avec respectivement 4,9 et 4 projets par entreprise.

Comme il a été argumenté dans le sous-chapitre précédent, il importe de considérer que les résultats présentés dans cette section tendent à la fois à sous-estimer la part réelle des investisseurs du secteur de l'agriculture, pêche, etc., et à surestimer celle des investisseurs des industries manufacturières. En effet, le schéma locatif a concentré une large majorité des achats de biens de production pour l'agriculture et la pêche, tandis que les acquisitions d'équipements destinés à l'industrie, à l'agro-industrie et à l'artisanat ont bien plus souvent été défiscalisées directement par les exploitants (tableau 12).

**Tableau 20 : Distribution de la population d'investisseurs par secteur investisseur en moyenne annuelle, sur l'ensemble de la période 2011-14 et en projets par investisseur (schéma direct).**

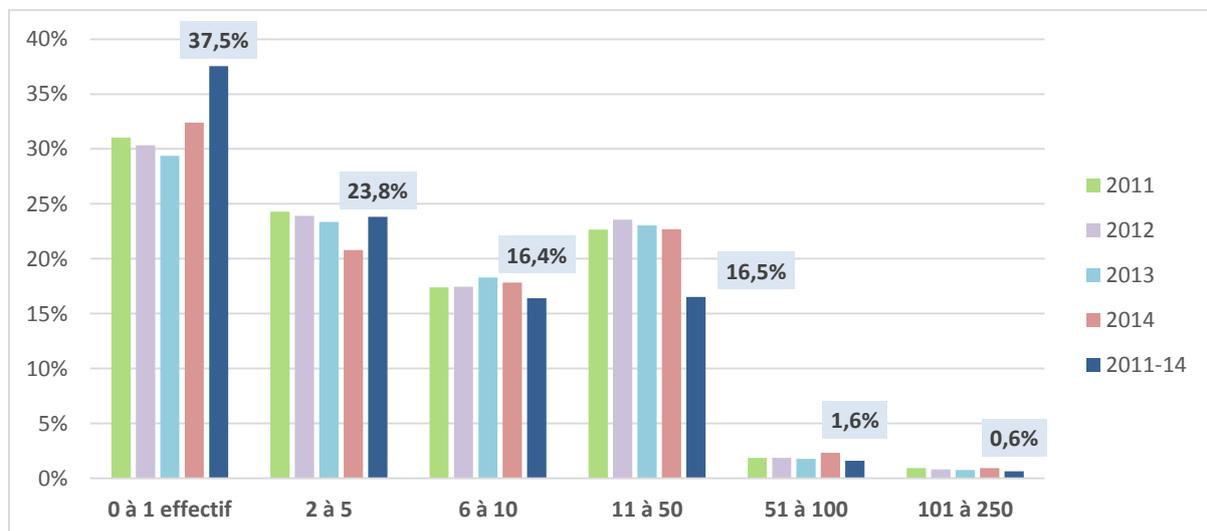
	Moy. annuelle	Distribution 2011-14	Projets par investisseur 2011-14
Agriculture, pêche, etc.	14,3%	13,5%	4,9
Ind. manufacturière, énergie, etc.	26,1%	22,7%	10,4
Construction	22,4%	23,1%	5,3
Services marchands	31,2%	34,0%	5,4
Services non marchands	5,8%	6,5%	4,0
<b>TOTAL (1)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>6,4</b>

(1) En incluant les investisseurs du schéma direct dont le secteur n'est pas renseigné (0,2 % de la population)

### c) Distribution des investisseurs-exploitants selon la taille de leur établissement

Dans le graphique 18, on peut apprécier l'évolution de la composition de la population d'investisseurs-exploitants en fonction du nombre d'effectifs employés à plein temps dans leur établissement.

**Graphique 18 : Distribution des investisseurs-exploitants en fonction des classes de taille de leurs établissements entre 2011 et 2014 (en % du total et en nombre)**



## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

	2011	2012	2013	2014	2011-14	Projets par inv. 2011-14
0 à 1 effectif	295	285	323	401	1 737	2,5
2 à 5	239	242	222	259	1 102	4,3
6 à 10	418	415	433	424	758	5,9
11 à 50	299	303	339	363	764	14,3
51 à 100	390	409	427	462	73	15,9
101 à 250	32	32	33	47	29	10
250 à 5 000				1	1	1
NR	16	14	14	19	162	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>64</b>	<b>62</b>	<b>4 626</b>	<b>5,7</b>

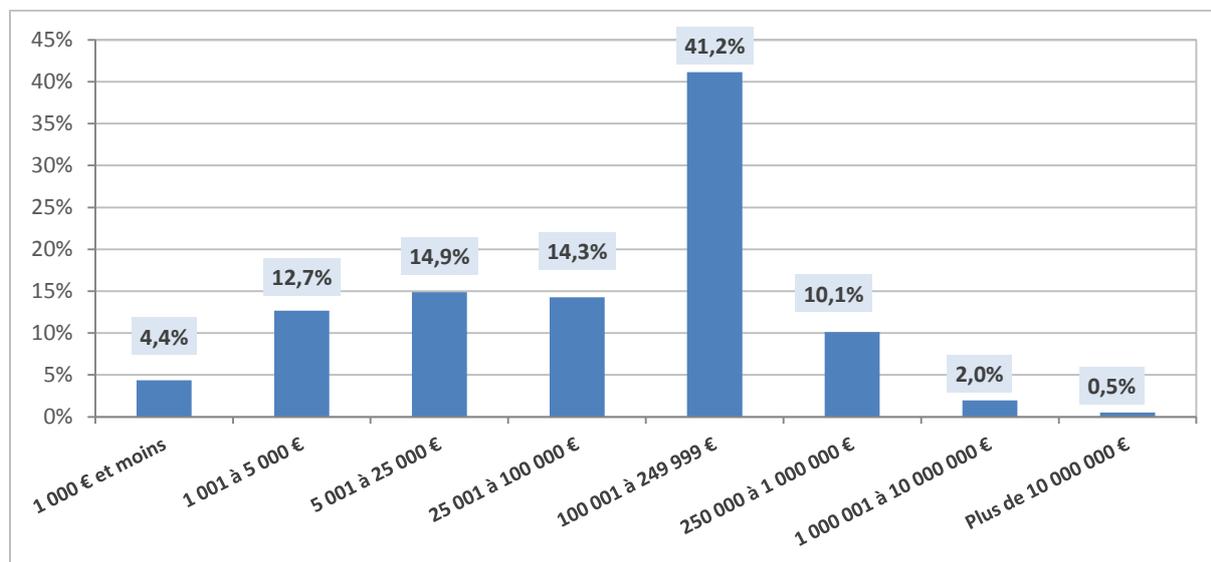
La lecture de ces résultats permet d'identifier une forte concentration des investisseurs dans la catégorie des TPE (moins de 10 effectifs) et, en particulier, dans la classe de taille des microentreprises ne dépassant pas 1 emploi à temps plein (37,5 % de la population en 2011-14).

Par ailleurs, on constate également que la récurrence des investisseurs semble être positivement corrélée au nombre d'effectifs dans leur établissement. En effet, plus on monte en classe de taille et plus le nombre de projets par investisseur augmente.

### d) Répartition par montant d'investissement

En raison de l'ampleur du biais en faveur de la visibilité des grands investisseurs entre 2011 et 2013, il est préférable de se limiter à l'année 2014 pour présenter la distribution de la population d'investisseurs selon les montants qu'ils ont investi grâce au régime d'aide fiscale.

**Graphique 19 : Répartition en pourcentage de la population d'investisseurs selon leur volume d'investissement agrégé en 2014**



On vérifie la forte concentration des investisseurs dans la cinquième tranche (100 001 à 249 999 €). En 2014, seul un investisseur sur huit a généré davantage d'acquisitions, les trois dernières tranches ayant englobé 12,5 % de la population.

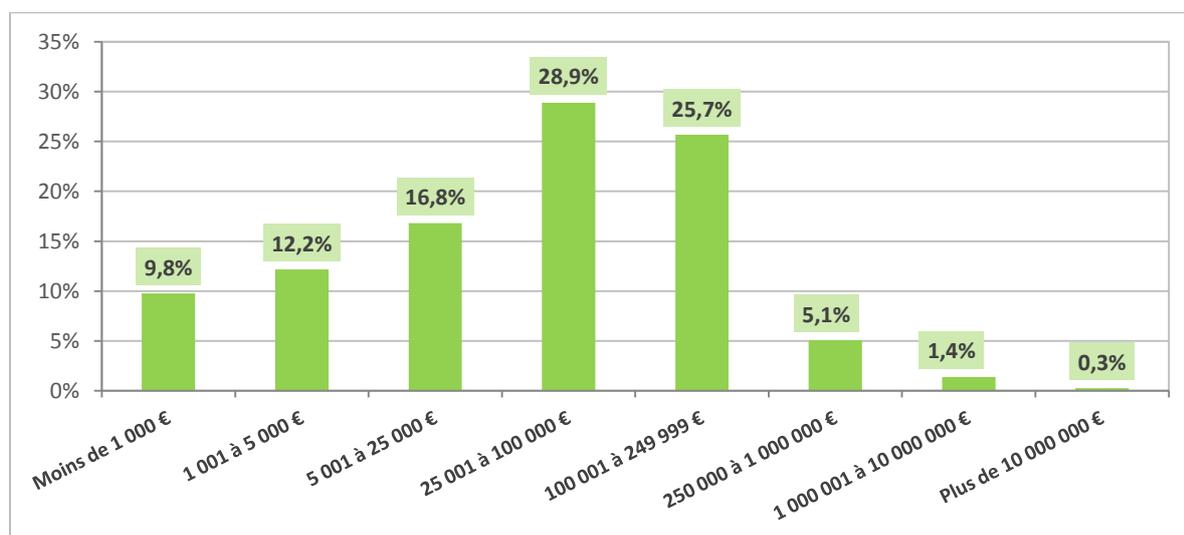
## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Toutefois, il convient de signaler qu'en dépit du biais signalé, la population des grands investisseurs a vu son poids augmenter entre 2011 et 2014. En effet, les tranches de 250 000 euros et plus ont réuni 7,7 % des investisseurs en 2011, soit 4,8 point de moins qu'en 2014.

### e) Répartition par montant d'aide octroyée

La répartition de la population d'investisseurs par tranche d'aide fiscale octroyée est présentée dans le graphique 20, ci-dessous. Là encore, il a été choisi de se limiter à l'année 2014 pour les raisons qui viennent d'être évoquées. En outre, ces résultats ne concernent que les montants d'aide accordés via les dispositifs définis par les articles 199 *undecies* A et B du CGI. Pour rappel, l'avantage fiscal est accordé sous la forme d'une réduction du résultat imposable lorsque l'investisseur mobilise l'article 217 *undecies*<sup>55</sup>.

**Graphique 20 : Répartition de la population d'investisseurs par montant d'aide octroyée (hors 217 *undecies*) en 2014**



### III.4. Analyse géographique de la mise en œuvre du régime

Afin de produire une image plus complète de la mise en œuvre du régime d'aide fiscale, il convient de porter l'analyse géographique à un niveau plus détaillé.

Dans un premier temps, la démarche consiste à examiner la répartition territoriale des volumes d'investissement financés par le régime. Les objectifs étant, d'une part, de confronter les tendances qui ont été argumentées dans les deux sous-chapitres précédents et, d'autre part, déterminer dans quelle mesure le régime présente une distribution géographique équilibrée au niveau des ressources qu'il alloue aux différents territoires.

Dans un second temps, il est proposé de scruter l'activité du régime dans chaque territoire, afin de caractériser les dynamiques particulières aux différents espaces et de fournir une image de l'utilisation finale de l'aide fiscale. En particulier, la typologie des investissements acquis sera établie pour les six territoires concernés.

<sup>55</sup> Il s'agit des investisseurs-exploitants soumis à l'IS et des véhicules fiscaux dont les intégrants sont soumis à l'IS.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### III.4.1. Répartition territoriale des volumes d'investissement financés par le régime

Dans le tableau 21 (page suivante), on peut apprécier l'évolution des montants investis dans chaque territoire considéré au cours de la période, en euros et en pourcentage du total.

**Tableau 21 : Evolution des montants investis par territoire entre 2011 et 2014**

<i>Millions d'€</i>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total 2011-14</b>	<b>% 2014</b>	<b>% Pop</b>
<b>Guadeloupe</b>	68,244	98,893	143,123	178,723	<b>488,983</b>	14,5%	18,8%
<b>Martinique</b>	/	/	/	149,043	/	12,1%	18,1%
<b>Guyane</b>	129,136	110,275	150,731	148,782	<b>538,924</b>	12,1%	11,9%
<b>La Réunion</b>	413,678	412,677	588,202	714,221	<b>2 128,779</b>	58,1%	39,6%
<b>Mayotte</b>	2,043	9,013	8,999	7,711	<b>27,766</b>	0,6%	10,0%
<b>Saint Martin</b>	1,765	12,836	38,269	30,286	<b>83,156</b>	2,5%	1,7%
Incertain dont Martinique	348,184	397,374	207,695	/	1 102,296	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>963,050</b>	<b>1041,068</b>	<b>1137,019</b>	<b>1228,766</b>	<b>4 369,904</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

En raison de l'invisibilité des montants d'aide effectivement obtenue par les bénéficiaires du régime qui sont soumis à l'IS, il a été choisi de présenter l'évolution de l'avantage fiscal octroyé en deux catégories séparées. Le tableau 22 retrace d'abord la distribution géographique de la réduction d'impôt octroyée aux bénéficiaires soumis à l'IR via les articles 199 *undecies* A et B du CGI, pour ensuite figurer la répartition de la réduction des résultats imposables obtenue par les bénéficiaires soumis à l'IS.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 22 : Evolution des montants d'aide réelle et de réduction des résultats imposables par territoire entre 2011 et 2014**

<i>Millions d'€</i>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total 2011-14</b>	<b>% 2014</b>	<b>% Pop</b>
<b>Aide réelle octroyée via les articles 199 <i>undecies</i> A et B du CGI</b>							
<b>Guadeloupe</b>	15,473	27,163	41,429	31,788	<b>115,853</b>	14,6%	18,8%
<b>Martinique</b>	/	/	/	43,845	/	20,2%	18,1%
<b>Guyane</b>	60,909	55,632	53,916	58,355	<b>228,812</b>	26,9%	11,9%
<b>La Réunion</b>	55,222	68,202	70,172	70,636	<b>264,232</b>	32,5%	39,6%
<b>Mayotte</b>	0,568	0,341	2,517	3,157	<b>6,583</b>	1,5%	10,0%
<b>Saint Martin</b>	0,704	0,952	12,680	9,508	<b>23,845</b>	4,4%	1,7%
<i>Incertain dont Martinique</i>	131,265	152,566	53,420	/	381,096	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>264,142</b>	<b>304,857</b>	<b>234,133</b>	<b>217,288</b>	<b>1020,420</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Réduction des résultats imposables octroyée via l'article 217 <i>undecies</i> du CGI</b>							
<b>Guadeloupe</b>	22,166	33,360	28,538	59,240	<b>143,304</b>	14,6%	18,8%
<b>Martinique</b>	/	/	/	27,452	/	6,8%	18,1%
<b>Guyane</b>	12,442	22,165	29,686	24,101	<b>88,395</b>	5,9%	11,9%
<b>La Réunion</b>	131,808	137,026	237,827	286,723	<b>793,384</b>	70,5%	39,6%
<b>Mayotte</b>	0,742	6,327	2,734	0,819	<b>10,621</b>	0,2%	10,0%
<b>Saint Martin</b>	0,000	8,142	2,202	8,353	<b>18,697</b>	2,1%	1,7%
<i>Incertain dont Martinique</i>	50,304	24,779	48,030	/	150,564	/	/
<b>TOTAL</b>	<b>217,462</b>	<b>231,799</b>	<b>349,016</b>	<b>406,688</b>	<b>1204,964</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

A ce stade, il convient de revenir sur les premiers enseignements qui avaient été tirés de lors l'analyse de la répartition géographique des investisseurs et des projets d'investissement.

On constate de prime abord que la position prédominante de l'île de La Réunion est fortement accentuée par ces résultats. Les projets d'investissement qui y sont réalisés avec l'aide du régime sont en moyenne plus importants, ce qui explique qu'avec « seulement » 45 % des investisseurs et 47,2 % des projets, ce territoire soit parvenu à générer 58,1 % des montants investis en 2014.

Par ailleurs, la situation de surreprésentation qu'affichait la Guyane en matière de projets et d'investisseurs en 2014 est corrigé au regard des montants d'investissement engagés. En effet, le territoire d'Amérique du Sud revient pratiquement à l'équilibre, avec 12,1 % des montants investis pour 11,9 % de la population du groupe. La Guyane a en outre modifié son profil de façon drastique au cours de la période : alors qu'en 2011, elle se caractérisait par une sous-représentation en nombre de projets (5,7 % du total) et d'investisseurs (7,4 %), mais par une surreprésentation en matière de montants investis (13,4 %) ; en 2014, elle présente le profil opposé, avec 16,1 % des investisseurs, 14,2 % des projets et 12,1 % des montants investis. On en déduit qu'il s'est produit un rééquilibrage rapide en faveur des petits projets d'investissement.

La Martinique et la Guadeloupe sont clairement sous-représentées en matière de volumes d'investissement. En 2014, les deux régions de la Caraïbe ont respectivement donné lieu à 12,1 et 14,5 % des montants investis, soit 6 et 4,3 points en dessous de leur contribution démographique à l'ensemble considéré. Le cas martiniquais est à relever. En effet, l'écart qui s'établit entre la contribution de l'île au nombre total de projets (19,3 % en 2014) et sa part des montants investis (12,1 %) témoigne du fait que les projets qui y sont réalisés ont tendance à être plus réduits que dans

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

les autres territoires. Ce qu'on vérifie, puisqu'avec 52 186 euros par projet en 2014, la Martinique se situe à 63 % de la moyenne des six territoires (82 840 euros).

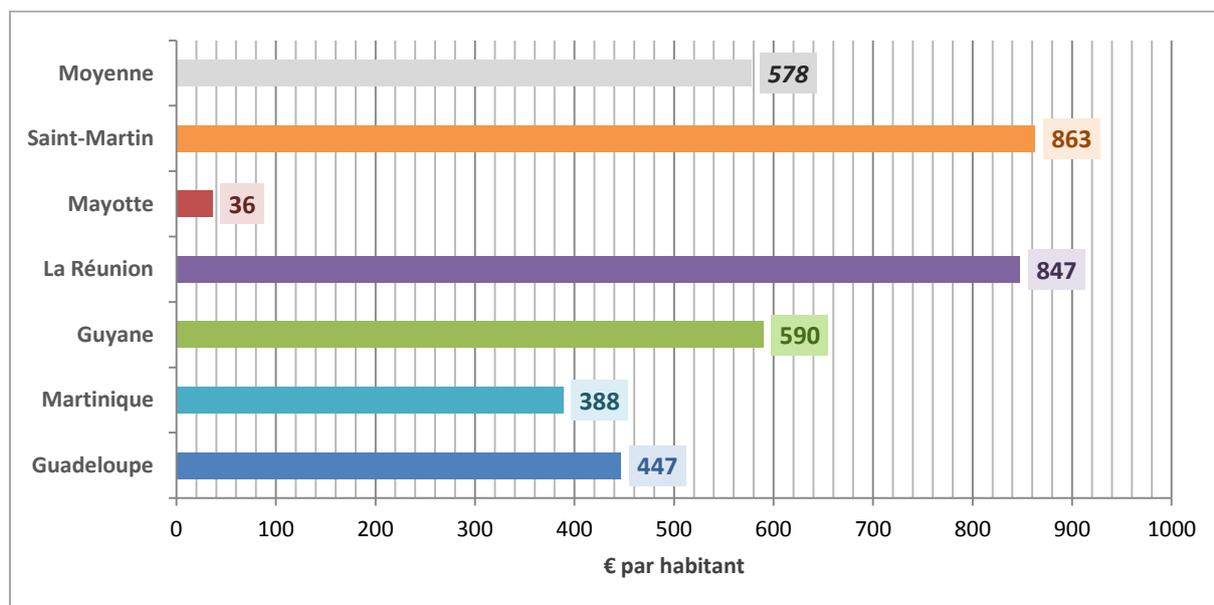
Quant aux deux territoires les moins peuplés, un contraste net se dessine entre leurs situations respectives. Alors qu'en 2014 Saint-Martin a bénéficié d'une légère surreprésentation (2,5 % des montants investis pour 1,7 % de la population), les îles de Mayotte restent très largement reléguées, avec seulement 0,6 % des montants investis pour 10 % de la population. En outre, le constat du rattrapage de Mayotte est clairement remis en cause par ces résultats, qui démontrent le recul important des montants investis (-14 %) qui y a pris place entre 2012 et 2014.

Sur le plan des montants d'aide réelle (réduction d'impôt) et de réduction des résultats imposables octroyés par le régime, certaines particularités territoriales se font jour. Ainsi, on note que La Réunion s'est distinguée par un recours très fréquent à l'article 217 *undecies* et, par extension, à une participation très élevée de l'avantage fiscal accordé sous la forme de réduction des résultats imposables (70,5 %) en 2014. A contrario, les investissements réalisés en Martinique et Guyane se sont caractérisés par une fréquence élevée du recours aux articles 199 *undecies* A et B. En conséquence, l'avantage fiscal dont ils ont bénéficié leur a été très majoritairement accordé sous la forme de réduction d'impôt.

### Les retombées du régime sont-elles équilibrées par rapport à la population des régions ciblées ?

Dans le graphique 21 (page suivante), on peut observer les volumes d'investissement aidé par habitant dans les six territoires examinés en 2014. Il importe de tenir compte du fait que ces montants correspondent aux montants déclarés et, par conséquent, demeurent largement sous-estimés. Selon l'estimation du taux de couverture de la déclaration 2083-SD qui a été produite en début de chapitre (voir p. 66), ils auraient équivalu en 2014 à près du double des valeurs présentées dans le graphique.

**Graphique 21 : Montants investis déclarés par habitant pour chaque territoire en 2014**



Ces résultats font état d'importantes disparités géographiques sur le plan des retombées du régime d'aide en 2014 :

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

D'un côté, la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte ont généré des montants d'investissement inférieurs à la moyenne du groupe en 2014. Avec 36 euros par habitant, Mayotte apparaît toutefois comme un cas à part. Contrairement à la Guadeloupe, où le volume d'investissement aidé tend à augmenter durant la période, ce jeune département est le seul à avoir vu baisser les montants déclarés entre 2012 et 2014.

De l'autre, La Réunion, la Guyane et Saint-Martin se détachent nettement des autres territoires comme les principaux bénéficiaires du régime. En particulier, La Réunion et Saint-Martin présentent des montants investis par habitant très au-dessus de la moyenne du groupe. Dans une position plus intermédiaire, on retrouve la Guyane, même si l'écart qui sépare ce territoire des deux DROM caribéens reste pour le moins considérable.

### III.4.2 Typologie des investissements acquis par territoire

Dans cette sous-partie, on procède à l'examen des investissements réalisés avec l'aide du régime dans chaque territoire. Cependant, afin de disposer d'une vue d'ensemble nous permettant de mettre en relief les particularités propres à chaque entité géographique, il est proposé de commencer par une appréciation de la situation générale. Le tableau 23, ci-dessous, présente la distribution des projets réalisés et des montants investis entre les différents types d'investissement acquis au cours de la période, en valeur et en pourcentage du total.

**Tableau 23 : Distribution des projets, des montants investis et de l'aide fiscale octroyée par type d'investissement acquis en 2011-14**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>AD</b>	320	0,6%	30,878	0,7%
<b>AGI</b>	7 973	14,1%	350,471	8,0%
<b>AGO</b>	2 024	3,6%	121,245	2,8%
<b>AQ</b>	134	0,2%	4,580	0,1%
<b>ART</b>	1 547	2,7%	25,543	0,6%
<b>AU</b>	12 761	22,5%	467,103	10,7%
<b>BTP</b>	8 058	14,2%	325,078	7,4%
<b>CAN</b>	6	0,0%	4,412	0,1%
<b>ER</b>	57	0,1%	26,235	0,6%
<b>ERB</b>	7	0,0%	0,112	0,0%
<b>ERE</b>	138	0,2%	26,122	0,6%
<b>ERS</b>	147	0,3%	22,866	0,5%
<b>ERV</b>	38	0,1%	67,133	1,5%
<b>HC</b>	193	0,3%	76,936	1,8%
<b>HM</b>	654	1,2%	13,739	0,3%
<b>HR</b>	279	0,5%	16,370	0,4%
<b>IN</b>	9 672	17,1%	526,790	12,1%
<b>LOL</b>	32	0,1%	8,114	0,2%
<b>LOS</b>	149	0,3%	1 104,372	25,3%
<b>LOI</b>	329	0,6%	245,079	5,6%
<b>PE</b>	541	1,0%	14,319	0,3%
<b>PL</b>	127	0,2%	35,619	0,8%
<b>PO</b>	52	0,1%	5,492	0,1%
<b>RD</b>	42	0,1%	0,184	0,0%
<b>SI</b>	1 075	1,9%	9,956	0,2%
<b>SP</b>	8	0,0%	8,109	0,2%

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

<b>TA</b>	69	0,1%	76,120	1,7%
<b>TEL</b>	236	0,4%	216,759	5,0%
<b>TM</b>	296	0,5%	37,522	0,9%
<b>TO</b>	2 701	4,8%	124,480	2,8%
<b>TT</b>	5 940	10,5%	274,271	6,3%
NR	988	1,7%	103,896	2,4%
<b>TOTAL</b>	<b>56 593</b>	<b>100,0%</b>	<b>4 369,904</b>	<b>100,0%</b>

**AD** : audiovisuel ; **AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **AQ** : aquaculture ; **ART** : artisanat ; **AU** : autres ; **BTP** ; **CAN** : câble numérique ; **ER** : énergies renouvelables – autres ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERB** : énergies renouvelables – biogaz ; **ERS** : énergies renouvelables – chauffe-eau solaire ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **HM** : hôtellerie – mobilier ; **HR** : hôtellerie – travaux de rénovation ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOL** : logements – secteur libre ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **NR** : non renseigné ; **PE** : pêche ; **PL** : bateaux de plaisance ; **PO** : manutention portuaire ; **RD** : recherche et développement ; **SI** : services informatiques ; **SP** : concessions de SPIC ; **TA** : transports aériens ; **TEL** : télécommunications ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Le regard porté sur la totalité des projets déclarés entre 2011 et 2014 nous permet de caractériser l'utilisation finale du régime d'aide fiscale dans la sphère de production ultramarine. A cette fin, il s'avère pertinent de regrouper les différents types d'acquisition en sept catégories principales, qui ont concentré la quasi-totalité des montants investis. Plusieurs tendances sont ainsi mises en lumière :

D'une part, la construction de logements a été prépondérante parmi les types d'investissement réalisés. En particulier, le logement social a été le premier générateur d'investissement avec 25,3 % du total, tandis que le logement intermédiaire s'est placé septième avec 5,6 %. En incluant les faibles montants investis dans le secteur libre, l'investissement aidé consacré au logement s'est élevée à 31,1 %<sup>56</sup> du volume total, soit 1,358 milliard d'euros.

D'autre part, les biens de production destinés aux activités de l'industrie manufacturière et à la production d'énergies renouvelables (AGO, ART, ER, ERB, ERE, ERS, ERV, IN) ont capté une part de 18,7 % de l'investissement (816 millions d'euros), dont près des deux tiers s'expliquent par les acquisitions d'équipements industriels (IN).

Viennent ensuite les acquisitions de matériel de transport (TA, TM, TT), qui ont été à l'origine de 8,9 % de l'investissement. Le poids des transports terrestres est à souligner, avec 71 % des 387,9 millions d'euros investis dans la catégorie.

Quatrièmes par ordre d'importance, les biens de production destinés aux activités agricoles, aquacoles et à la pêche (AGI, AQ et PE) ont généré 369,4 millions d'euros d'investissement aidé, soit 8,5 % du total. On note que les acquisitions d'équipements pour l'agriculture ont généré 95 % de ce montant.

Les acquisitions de matériel de construction (BTP) ont compté pour 325,1 millions d'euros, soit 7,6 % de l'investissement total déclaré.

<sup>56</sup> Il importe de mentionner le fait que cette part de 31,1 % ne tient pas compte des investissements réalisés à travers le dispositif défini par l'article 199 *undecies* C, exclusivement destiné à la construction de logements sociaux.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

En sixième position, les investissements en lien avec le tourisme et l'hôtellerie (HC, HM, HR, PL et TO) ont pour leur part représenté 6,1 % du volume d'investissement financé par le régime d'aide, soit 267,1 millions d'euros. Principaux contributeurs de la catégorie, les équipements touristiques ont été à l'origine de 47 % de ce montant.

Finalement, les télécommunications ferment la marche, avec 216,8 millions d'euros investis, soit 5 % du total.

Il est à noter que 10,7 % des acquisitions ont été répertoriés dans la catégorie « autres » (AU), tandis que 2,4 % d'entre elles n'ont pas été renseignées dans les déclarations.

### a) La Réunion

Le cas de l'île de La Réunion est abordé en premier car la région a été à l'origine des montants d'investissement aidés les plus importants durant la période. La typologie des investissements acquis par les entreprises réunionnaises est présentée dans le tableau 24, ci-dessous. On constate qu'onze catégories ont concentré 83,4 % des montants investis, pour 66 % des projets déclarés dans l'île.

**Tableau 24 : Distribution des projets et des montants investis par type d'investissement acquis à La Réunion en 2011-14**

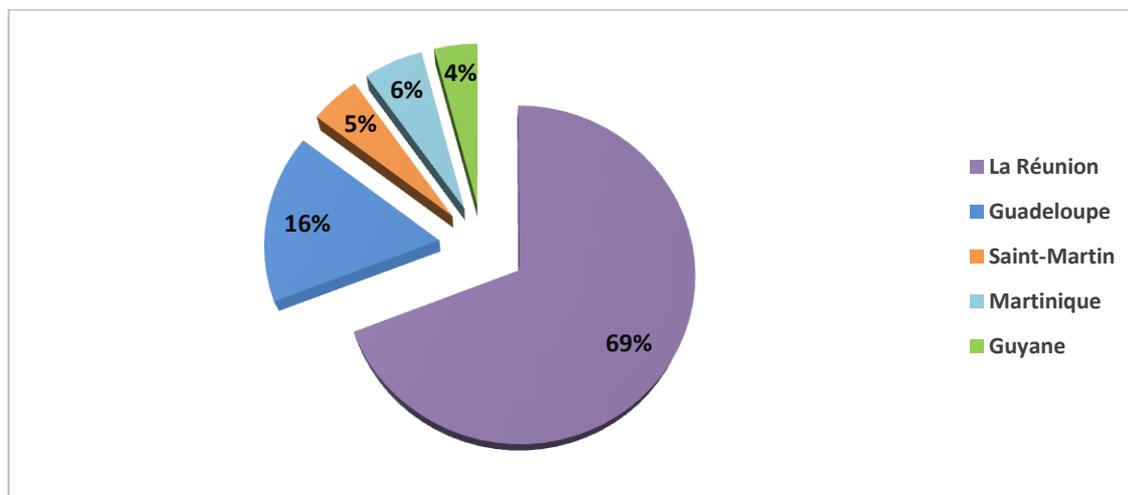
<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>LOS</b>	105	0,4%	763,519	35,9%
<b>IN</b>	5 167	22,0%	206,308	9,7%
<b>TEL</b>	101	0,4%	172,969	8,1%
<b>LOI</b>	197	0,8%	159,265	7,5%
<b>AGI</b>	3 109	13,2%	154,259	7,2%
<b>BTP</b>	3 575	15,2%	110,497	5,2%
<b>TT</b>	1 505	6,4%	95,284	4,5%
<b>AGO</b>	795	3,4%	49,423	2,3%
<b>HC</b>	89	0,4%	22,168	1,0%
<b>AD</b>	204	0,9%	21,746	1,0%
<b>TO</b>	682	2,9%	20,179	0,9%
Autres et NR	8 004	34,0%	353,161	16,6%
<b>TOTAL</b>	<b>23 533</b>	<b>100,0%</b>	<b>2128,779</b>	<b>100,0%</b>

**AD** : audiovisuel ; **AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **BTP** ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **TEL** : télécommunications ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Loin devant les autres types d'investissement, la construction de logements sociaux a « drainé » 35,9 % des montants investis, avec relativement peu de projets. Considéré dans son ensemble, le secteur du logement a généré 43,7 % de l'investissement aidé dans l'île.

La part considérable du logement social constitue la spécificité principale de La Réunion. En effet, elle dépasse largement celle qui y a été consacrée dans les six territoires agrégés (25,3 %). Les 763,5 millions d'euros investis dans la construction de logements sociaux durant la période font plus que doubler la dépense du secteur dans les cinq autres territoires réunis. Le montant investi a ainsi représenté 1,13 % du PIB réunionnais entre 2012 et 2014.

**Graphique 22 : Distribution par territoire des montants investis aidés par le régime pour la construction de logements sociaux en 2011-14**



Les équipements et bâtiments destinés à l'industrie manufacturière (IN et AGO) ont concentré plus d'un quart des projets déclarés. Cependant, les montants investis pour ces deux types d'acquisition se sont limités à 12 % du total. Même en ajoutant les biens destinés à la production d'énergies renouvelables et à l'artisanat, cette part n'est pas parvenue pas à dépasser 14,5 %. Ce chiffre attire l'attention lorsqu'il est remis dans la perspective des données générales présentées dans le tableau 23. En effet, pour les six territoires considérés, la part moyenne des montants investis dans ces types d'acquisitions s'est élevée à 18,7 %. Néanmoins, du fait de la taille de son économie, l'île reste le principal acquéreur de biens d'équipement industriels (IN) du groupe, avec 206,3 millions investis entre 2011 et 2014.

En outre, l'achat de matériel de transport (terrestre, maritime et aérien) a représenté 5,1 % des sommes investies, ce qui reste faible comparé à la moyenne des six territoires (8,9 %).

Finalement, on note un dynamisme important au niveau des télécommunications, avec 8,1 % des montants investis, soit 3,1 point de plus que l'ensemble géographique évalué.

### **b) La Guyane**

Les onze principales catégories de biens acquis en Guyane ont donné lieu à 81,5 % des volumes investis, avec 57,3 % des projets réalisés. Parmi les six territoires examinés, la Guyane a été celui qui a consacré la plus grande part des montants investis à l'acquisition de biens destinés à l'industrie et à la production d'énergies renouvelables. Au total, ces types d'investissement ont concentré 35,7 % du volume investi total.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 25 : Distribution des projets et des montants investis par type d'investissement acquis en Guyane en 2011-14**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>IN</b>	905	14,9%	93,434	17,3%
<b>AGI</b>	967	15,9%	57,473	10,7%
<b>ERV</b>	13	0,2%	46,247	8,6%
<b>LOS</b>	8	0,1%	45,319	8,4%
<b>BTP</b>	863	14,2%	37,649	7,0%
<b>HC</b>	20	0,3%	30,596	5,7%
<b>LOI</b>	29	0,5%	29,791	5,5%
<b>TT</b>	542	8,9%	29,532	5,5%
<b>ERE</b>	130	2,1%	26,007	4,8%
<b>ER</b>	3	0,0%	22,057	4,1%
<b>TA</b>	11	0,2%	20,880	3,9%
Autres et NR	2603	42,7%	99,941	18,5%
<b>TOTAL</b>	<b>6094</b>	<b>100,0%</b>	<b>538,924</b>	<b>100,0%</b>

**AGI** : agriculture ; **BTP** ; **ER** : énergies renouvelables – autres ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **TA** : transports aériens ; **TT** : transports terrestres.

La Guyane s'est distinguée par le faible niveau de l'investissement dans les secteurs du logement. En agrégeant les secteurs intermédiaire et social, les montants investis se sont limités à 13,9 % du total.

Une des principales particularités de la Guyane réside dans l'importance du volume d'investissement consacré à la recherche et développement. Bien qu'il s'agisse d'une économie nettement plus petite que celle de La Réunion, la Guadeloupe ou la Martinique, la région amazonienne présente les montants investis les plus élevés du groupe, avec 76 422 euros au cours de la période. Comparativement, La Réunion n'a investi que 74 545 euros dans ce secteur stratégique, en dépit de sa taille et de son niveau de développement plus important. L'explication de cette singularité guyanaise semble être liée, en particulier, à l'activité du Centre spatial de Kourou.

Finalement, on note le dynamisme du secteur du tourisme-hôtellerie guyanais. En effet, les acquisitions de biens qui lui sont assimilables (TO, HC, HM, HR et PL) ont généré 8,7 % des montants investis durant la période évaluée. En particulier, la Guyane a été le territoire où les montants investis dans la construction d'hôtels ont été les plus élevés, avec 30,6 millions d'euros.

### c) La Guadeloupe

Les principaux types d'investissement réalisés en Guadeloupe sont résumés dans le tableau 26, ci-dessous. Ces onze catégories ont regroupé 84,4 % des montants investis dans la région entre 2011 et 2014.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 26 : Distribution des projets, des montants investis par type d'investissement acquis en Guadeloupe en 2011-14**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>LOS</b>	20	0,2%	179,506	36,7%
<b>AGI</b>	1074	13,4%	53,891	11,0%
<b>BTP</b>	1123	14,0%	38,728	7,9%
<b>TT</b>	1130	14,1%	35,645	7,3%
<b>IN</b>	1037	12,9%	31,834	6,5%
<b>PL</b>	40	0,5%	18,895	3,9%
<b>TO</b>	667	8,3%	16,000	3,3%
<b>TA</b>	7	0,1%	15,201	3,1%
<b>AGO</b>	381	4,8%	10,440	2,1%
<b>TEL</b>	28	0,3%	6,887	1,4%
<b>PE</b>	232	2,9%	5,582	1,1%
Autres et NR	2274	28,4%	76,372	15,6%
<b>TOTAL</b>	<b>8013</b>	<b>100,0%</b>	<b>488,983</b>	<b>100,0%</b>

**AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **BTP** ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **PE** : pêche ; **PL** : bateaux de plaisance ; **TA** : transports aériens ; **TEL** : télécommunications ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Loin derrière La Réunion, la Guadeloupe a été l'autre acteur majeur dans le secteur du logement social, avec 179,5 millions d'euros investis, soit 36,7 % du total. Contrastant avec cette activité, la construction de logements intermédiaires s'est limitée à 0,9 % du volume d'investissement, soit près de six fois moins que dans l'ensemble des six territoires étudiés (5,6 %).

Un dynamisme important est à signaler dans les activités touristiques, avec des acquisitions d'équipements (TO), des investissements dans l'hôtellerie (HC, HM et HR) et la construction de bateaux de plaisance qui, dans leur ensemble, ont englobé 8,6 % des volumes investis, soit 3,4 points de plus que l'ensemble géographique examiné. En particulier, on retient que l'archipel est leader dans la construction de bateaux de plaisance, avec 18,9 millions investis durant la période, soit plus de la moitié du total investi dans les six territoires (35,6 millions d'euros).

Par ailleurs, la Guadeloupe a été le territoire qui a consacré la plus grande part d'investissement aidé aux acquisitions destinées aux sous-secteurs de l'agriculture (AGI), aquaculture (AQ) et pêche (PE). En effet, les 59,7 millions d'euros investis pour l'achat de ce type de biens équivalent à 12,2 % des investissements réalisés dans l'archipel, soit une part nettement supérieure à celle du groupe (8,5 %).

Finalement, du point de vue du régime d'aide, les îles de Guadeloupe se présentent comme un territoire peu tourné vers les investissements industriels (biens de production destinés aux sous-secteurs manufacturiers – IN, AGO, ART – et à la production d'énergies renouvelables), avec seulement 11,3 % des montants investis. En comparaison, les six territoires agrégés ont destiné 18,1 % de leur volume d'investissement aidé à l'acquisition de ces biens.

### d) La Martinique

Dans le cas de la Martinique, il a été choisi de se limiter à l'année 2014 pour les motifs évoqués en début de chapitre<sup>57</sup>. Les onze principales catégories de biens acquis en Martinique figurent dans le

<sup>57</sup> Pour rappel, les montants investis en Martinique entre 2011 et 2013 sont largement surestimés dans la base de données de la déclaration 2083-SD.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

tableau 27, ci-dessous. Leur contribution s'est élevée à 73,7 % des projets et 80,4 % des montants investis en 2014.

**Tableau 27 : Distribution des projets, des montants investis par type d'investissement acquis en Martinique en 2014**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>IN</b>	378	13,2%	35,115	23,6%
<b>TT</b>	425	14,9%	15,677	10,5%
<b>AGO</b>	254	8,9%	14,428	9,7%
<b>BTP</b>	268	9,4%	14,151	9,5%
<b>TO</b>	151	5,3%	12,237	8,2%
<b>AGI</b>	535	18,7%	10,258	6,9%
<b>LOI</b>	19	0,7%	6,673	4,5%
<b>PL</b>	9	0,3%	4,083	2,7%
<b>LOS</b>	2	0,1%	3,951	2,7%
<b>TEL</b>	5	0,2%	1,713	1,1%
<b>ART</b>	59	2,1%	1,568	1,1%
Autres et NR	751	26,2%	29	19,5%
<b>TOTAL</b>	<b>2 856</b>	<b>100,0%</b>	<b>149,043</b>	<b>100,0%</b>

**AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **BTP** ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **TA** : transports aériens ; **TEL** : télécommunications ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

L'utilisation du régime par les entreprises martiniquaises contraste très nettement à celle qui a été décrite pour La Réunion. En effet, la région caribéenne a destiné une part exceptionnellement basse de l'investissement à la construction de logements. En 2014, les trois secteurs réunis n'ont ainsi généré que 7,5 % des volumes d'investissement aidé en Martinique, contre 37,5 % pour l'ensemble des six territoires.

La Martinique présente un profil qui penche vers l'acquisition de biens destinés à l'industrie manufacturière (IN, AGO, ART). En effet, leur part des montants investis sur l'île s'est située à 34,3 %, soit plus du triple des 11,3 % observés dans les six territoires agrégés en 2014. Il est à noter que la région a été le plus grand investisseur en matière de biens destinés à l'agro-industrie, avec 14,4 millions d'euros investis en 2014, soit presque la moitié des 30,3 millions d'euros investis dans les six territoires.

Le matériel de transports a également été l'objet d'un volume d'investissement nettement supérieur à la moyenne du groupe. En effet, ce type d'investissement a canalisé 10,5 % des montants investis en 2014, contre 7 % pour l'ensemble géographique considéré.

Le secteur touristique martiniquais a également eu un recours important au dispositif. En effet, les montants investis dans l'hôtellerie, les équipements destinés au tourisme et l'acquisition de bateaux de plaisance ont représenté 12,1 % du total. On note que ces proportions équivalent à plus du double de ce que l'on observe dans les six territoires agrégés (5,2 %).

### e) Mayotte

Pour Mayotte, il a été choisi de se limiter à cinq types d'investissement en raison de la faible diversité des biens acquis par les entreprises du département. Ces catégories représentent 68,7 % des

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

montants investis. On note que la catégorie « autres » concerne un volume d'investissement anormalement élevé, avec 24,5 % du total contre 10,7 % en moyenne pour les six territoires.

**Tableau 28 : Distribution des projets, des montants investis par type d'investissement acquis à Mayotte en 2011-14**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>TEL</b>	5	2,3%	7,393	26,6%
<b>LOI</b>	6	2,8%	6,747	24,3%
<b>BTP</b>	43	20,1%	2,463	8,9%
<b>TT</b>	24	11,2%	1,875	6,8%
<b>TO</b>	7	3,3%	0,607	2,2%
Autres et NR	129	60,3%	8,681	31,3%
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0%</b>	<b>27,766</b>	<b>100,0%</b>

**BTP** ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **TEL** : télécommunications ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Plus du quart des volumes investis à Mayotte se sont portés sur les télécommunications, ce qui traduit une singularité importante du territoire. En effet, ce type d'investissement n'a concerné que 5 % des montants investis grâce au régime dans le groupe des six territoires examinés.

L'autre singularité majeure : Mayotte constitue le seul cas où aucun projet d'investissement n'a été réalisé dans la construction de logements sociaux. En raison de l'absence de bailleurs sociaux, la demande de logements semble s'être reportée sur le logement intermédiaire, qui a englobé 24,4 % des montants investis, ce qui constitue une participation record parmi les six territoires. Pour rappel, la construction de logements intermédiaires a représenté 5,6 % du volume total d'investissement aidé durant la période dans l'espace géographique évalué.

Territoire le moins demandeur d'investissements industriels (bien de production d'énergies renouvelables inclus), Mayotte n'a orienté que 3,9 % des montants investis vers ces types d'acquisitions, mettant ainsi en évidence le profil de son tissu productif, moins industrialisé que dans le reste de l'outre-mer.

### d) Saint-Martin

Les six principaux types d'investissement réalisés à Saint-Martin (tableau 29) ont englobé 92,6 % des montants investis durant la période.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 29 : Distribution des projets, des montants investis par type d'investissement acquis à Saint-Martin en 2011-14**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>LOS</b>	9	4,4%	53,135	63,9%
<b>LOI</b>	15	7,4%	16,257	19,6%
<b>TO</b>	28	13,7%	3,359	4,0%
<b>HM</b>	4	2,0%	1,678	2,0%
<b>TM</b>	22	10,8%	1,389	1,7%
<b>TT</b>	33	16,2%	1,149	1,4%
Autres et NR	93	45,6%	6,189	7,4%
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,156</b>	<b>100,0%</b>

**HM** : hôtellerie – mobilier ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

Ces résultats font état d'une extrême concentration des investissements dans la construction de logements. En particulier, le cas du secteur social saint-martinois interpelle par l'ampleur du financement obtenu. Avec à peine 1,7 % de la population totale des six territoires, la collectivité a été à l'origine de 5 % des investissements totaux, soit 53,1 millions d'euros (graphique 22 p. 97). De même, la construction de logements intermédiaires a montré un dynamisme important, avec 19,6 % des montants investis à Saint-Martin. Ensemble, ces deux catégories ont représenté 83,4 % de l'investissement total réalisé à Saint-Martin.

Finalement, l'activité du secteur du tourisme-hôtellerie est à relever. Sur l'ensemble de la période, ce type d'investissement a compté pour 7 % des volumes investis, soit 0,9 point de plus que dans les six territoires agrégés.

### III.5. Analyse sectorielle de la mise en œuvre du régime

L'objectif de cette partie est de caractériser l'utilisation du régime de défiscalisation par les différents secteurs d'activité. En particulier, on cherche à déterminer quels ont été les types d'investissement acquis et les montants investis par chaque secteur de production.

Cependant, la base de données issue de la déclaration 2083-SD présente une contrainte majeure qu'il convient de rappeler à ce stade : les projets réalisés en passant par le schéma locatif ne permettent pas d'identifier le secteur de production de l'exploitant-locataire ; seul le n° siren du déclarant – soit le véhicule fiscal – est renseigné. Les limites induites par cette contrainte sont considérables. En effet, le schéma locatif englobe 76 % des montants investis déclarés dans les six territoires durant la période évaluée. Ce qui signifie que l'analyse sectorielle des exploitants bénéficiaires ne peut porter que sur environ le quart de l'investissement aidé par le régime.

Comme il sera démontré ci-après, l'analyse de la répartition sectorielle des véhicules fiscaux présente un intérêt relativement limité en raison de l'extrême concentration de ces acteurs dans les *activités de services administratifs et de soutien* (catégorie N, nomenclature NAF, niveau 1) et dans les *activités immobilières* (catégorie L, NAF 1). Ainsi, pour ce groupe d'acteurs, on procède à un examen d'ensemble de la typologie des investissements acquis grâce au régime.

Inversement, l'analyse sectorielle de l'activité des investisseurs-exploitants s'avère fondamentale pour deux motifs. D'une part, elle fournit une image concrète de l'utilisation finale du régime par les secteurs d'activité ciblés, c'est-à-dire ceux qui exploitent les investissements défiscalisés. D'autre

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

part, elle permet de signaler l'existence de certaines dynamiques de diversification productive et d'effets de filière induits par les investissements financés grâce au régime d'aide fiscale. Ces thèmes seront ensuite examinés et approfondis dans le chapitre IV de l'évaluation.

### III.5.1 Typologie des investissements acquis dans le cadre du schéma locatif

Avant de passer à l'examen de la typologie des investissements acquis, on procède à l'observation de la contribution des différents secteurs investisseurs à l'activité qui s'est déroulée dans le cadre du schéma locatif.

Dans le tableau 30, figurent le nombre de projets et les montants investis en fonction des catégories définies par le niveau 1 de la nomenclature NAF, ainsi que le poids relatif du schéma locatif dans le régime en 2014 et sur l'ensemble de la période.

**Tableau 30 : Distribution des projets, des montants investis et de l'avantage fiscal octroyé (en millions d'euros) par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma locatif**

Code NAF 1	Nb. de projets	%	Montants investis	%	Aide obs. (1)	Réduction résultats imposables
N	29 051	96,0%	1 839,857	54,4%	800,100	50,838
L	550	1,8%	1 126,171	33,9%	45,860	554,773
K	24	0,1%	120,959	3,6%	41,252	17,567
F	168	0,6%	110,302	3,3%	3,949	53,224
Autres et NR	250	1,5%	125,937	4,8%	14,957	71,344
<b>TOTAL</b>	<b>30 043</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 323,226</b>	<b>100,0%</b>	<b>906,118</b>	<b>747,746</b>
<b>Part du schéma dans le régime en 2014</b>		<b>48,9 %</b>	<b>73,4 %</b>		<b>87,4%</b>	<b>66,5%</b>
<b>Part du schéma dans le régime en 2011-14</b>		<b>53,4 %</b>	<b>76,0 %</b>		<b>88,8%</b>	<b>62,1%</b>

N : Activités de services administratifs et de soutien ; L : Activités immobilières ; K : Activités financières et d'assurance ; F : Construction.

(1) L'aide « observable » correspond à l'avantage fiscal octroyé sous la forme de réduction d'impôt à travers les dispositifs définis par les articles 199 *undecies* A et B. Pour rappel, l'avantage fiscal octroyé par le dispositif de l'article 217 *undecies* consiste en une réduction des résultats imposables (dernière colonne du tableau).

Il a été mentionné que le schéma locatif a concentré près de trois quarts des montants investis grâce au régime et notifiés à l'administration via la déclaration 2083-SD, entre 2011 et 2014. Cette proportion tend toutefois à être surestimée par rapport au réel, car le schéma locatif a un accès plus restrictif au plein droit, ce qui tend à accroître sa visibilité relative dans la base de données utilisée. En outre, il est important de souligner qu'environ deux tiers du montant d'aide fiscale réelle reçue par les investisseurs fiscaux ayant mobilisé ce schéma ont été rétrocédés aux exploitants<sup>58</sup>.

Durant la période étudiée, les secteurs N et L ont été à l'origine de 97,8 % des projets réalisés en locatif, comptant pour 88,3 % des montants investis. En particulier, on relève la centralité du sous-secteur des *activités de location et location-bail* (catégorie 77, nomenclature NAF niveau 2), qui a effectué à lui seul 96 % des projets et généré 54,4 % de l'investissement du schéma. Quant au sous-secteur des *activités immobilières*, bien qu'ayant été à l'origine d'un nombre relativement limité de projets, il concentre plus du tiers des montants investis en locatif.

<sup>58</sup> Compte tenu des taux de rétrocession de l'avantage fiscal qui sont appliqués aux véhicules fiscaux.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

On vérifie la distribution des différents types d'investissement acquis en locatif entre 2011-14 dans le tableau 31 (page suivante).

**Tableau 31 : Distribution des projets, des montants investis et de l'aide fiscale octroyée par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma locatif**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>LOS</b>	137	0,5%	1 048,932	31,6%
<b>IN</b>	2 661	8,8%	344,507	10,4%
<b>AGI</b>	5 408	17,9%	290,109	8,7%
<b>BTP</b>	4 441	14,7%	266,550	8,0%
<b>TT</b>	5 155	17,0%	225,052	6,8%
<b>LOI</b>	20	0,1%	115,362	3,5%
<b>TO</b>	1 704	5,6%	94,377	2,8%
<b>TA</b>	17	0,1%	74,349	2,2%
<b>HC</b>	94	0,3%	73,926	2,2%
<b>ERV</b>	32	0,1%	66,122	2,0%
<b>AGO</b>	734	2,4%	52,000	1,6%
<b>TM</b>	145	0,5%	33,318	1,0%
Autres et NR	9 699	32,0%	638,622	19,2%
<b>TOTAL</b>	<b>30 247</b>	<b>100,0%</b>	<b>3 323,226</b>	<b>100,0%</b>

**AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **BTP** ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **TA** : transports aériens ; **TM** : transports maritimes ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

On note que cinq types d'investissement ont concentré près de deux tiers des montants investis. En particulier, le cas du logement social est à relever. En effet, sa part dans le schéma locatif est allée en s'accroissant au cours de la période, passant de 25,6 % des montants investis en 2012 à 37,5 % en 2014. Cette intensification témoigne de l'orientation croissante du régime d'aide fiscale en faveur de l'investissement dit « social », par distinction du « productif », durant la période évaluée. En outre, on vérifie que la construction de logements sociaux a presque entièrement été financée en passant par le locatif. Ainsi, le schéma a englobé 95 % des montants investis pour ce type d'acquisition entre 2011 et 2014.

Par ailleurs, bien que 65 % de l'investissement en biens de production destinés à l'industrie (IN) soit passé par le schéma locatif, ce type d'acquisition a mobilisé une part nettement moins importante du volume total investi que ce que l'on observe pour le schéma direct (10,4 % vs. 17,4 %). Ce différentiel met en évidence le profil moins industriel de l'investissement réalisé en mode locatif. Il confirme ainsi le biais qui avait été identifié dans la cartographie des projets réalisés, à savoir qu'une analyse sectorielle de l'activité du régime se limitant à considérer seulement le schéma direct<sup>59</sup> tend à surestimer la part de l'investissement réalisé par le secteur industriel.

A contrario, relativement au schéma direct, le locatif présente un profil nettement plus tourné vers le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche. En effet, au cours de la période évaluée, le schéma a respectivement concentré 83 %, 90 % et 99 % des montants investis en équipements agricoles, aquacoles et pour l'achat de bateaux de pêche. Entre 2011 et 2014, les 308,4 millions d'euros destinés à l'acquisition de ces trois types de bien représentent 9,3 % des montants investis en locatif. En comparaison, on souligne que cette part s'est limitée à 5,8 % dans le schéma direct. De façon

<sup>59</sup> A laquelle cette étude est contrainte en raison du manque de données permettant d'identifier les exploitants-locataires.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

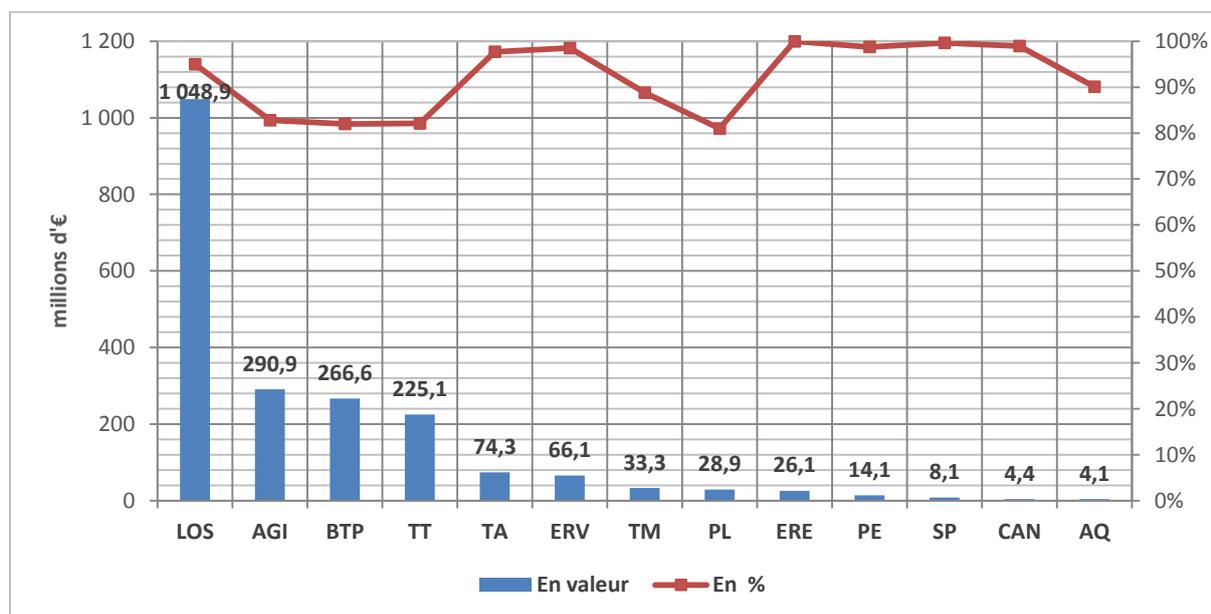
analogue à ce qui vient d'être exposé pour le secteur industriel dans le paragraphe précédent, on peut donc conclure que le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche aura tendance à être sous-estimé dans l'analyse sectorielle qui sera effectuée plus en avant à partir des seuls investisseurs-exploitants du schéma direct.

On retrouve cette même tendance dans les acquisitions *a priori* destinées au secteur de la construction, qui restent fortement concentrée dans le schéma locatif. En effet, les équipements destinés à la construction BTP ont fait l'objet de 325,1 millions d'euros sur la période, dont 266,6 millions (soit 82 %) ont été financés en locatif. Le matériel BTP a ainsi concerné 8 % des montants investis en locatif, contre 5,6 % dans le schéma direct.

Concernant le tertiaire marchand, il est plus difficile d'identifier une tendance. En effet, si l'on agrège les types d'acquisition typiquement liés aux activités du secteur<sup>60</sup>, on constate qu'elles ont englobé des parts assez proches des montants investis dans les deux schémas. En effet, elles représentent 53,3 % de l'investissement financé en locatif et 48,9 % du direct. On pourrait donc déduire que la contribution du tertiaire marchand tend à être légèrement sous-estimée dans une analyse limitée à la seule activité du schéma direct.

Le graphique 23 fournit une vision générale des types d'acquisition pour lesquels le schéma locatif a été prédominant :

**Graphique 23 : Types d'investissement fortement concentrés dans le schéma locatif (en valeur et en % des montants investis)**



**AGI** : agriculture ; **AQ** : aquaculture ; **BTP** ; **CAN** : câble numérique ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **PE** : pêche ; **PL** : bateaux de plaisance ; **SP** : concessions de SPIC ; **TA** : transports aériens ; **TM** : transports maritimes ; **TT** : transports terrestres.

<sup>60</sup> On en dénombre 16 au total, à savoir le matériel destiné à l'audiovisuel (AD), la construction, la rénovation et le mobilier pour l'hôtellerie (HC, HR et HM), la construction de logements sociaux, intermédiaires et libres (LOL, LOS et LOT), la construction de bateaux de plaisance (PL), la manutention portuaire (PO), les services informatiques (SI), les concessions de SPIC (SP), les équipements touristiques (TO), le matériel destiné aux télécommunications (TEL) et les transports terrestres, maritimes et aériens (TT, TM et TA).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Outre les types d'investissement qui viennent d'être abordés, on constate qu'une très grande majorité des acquisitions de matériel de transport a été réalisée en mode locatif, ainsi que la plupart des biens de production d'énergie renouvelable et, en particulier, le photovoltaïque et la construction de bateaux de plaisance. De même, il importe de souligner que le schéma a également joué un rôle majeur pour les investissements réalisés dans des secteurs liés aux infrastructures et aux services publics. La construction BTP a été évoquée, mais il faudrait mentionner l'installation d'éoliennes, la pose de câbles numériques sous-marins et les concessions de SPIC.

### III.5.2 Typologie des investissements acquis dans le cadre du schéma direct

Dans le tableau 31, on peut observer les contributions des principaux secteurs investisseurs qui ont participé au schéma direct du régime d'aide fiscale. Par ailleurs, la dernière ligne du tableau fournit une image de la part relative du schéma en 2014 et sur l'ensemble de la période.

**Tableau 31 : Distribution sectorielle des projets, des montants investis et de l'avantage fiscal octroyé (en millions d'euros) en 2011-14 dans le cadre du schéma direct.**

<i>Secteur</i>	<i>Nb. de projets</i>	<i>%</i>	<i>Mts. investis</i>	<i>%</i>	<i>Aide obs.</i>	<i>Réduction résultats imp.</i>
<b>Agriculture, etc.</b>	2 740	10,4%	65,845	6,3%	18,505	17,587
<b>Industrie, etc.</b>	9 752	37,0%	258,318	25,6%	23,488	140,221
<b>Construction</b>	5 077	19,3%	86,075	8,5%	9,774	47,776
<b>Services marchands</b>	7 589	28,8%	617,567	61,3%	58,112	241,922
<b>Serv. non marchands</b>	1 077	4,1%	16,582	1,6%	4,403	7,803
NR	111	0,4%	2,291	0,2%	0,020	1,808
<b>TOTAL</b>	<b>26 346</b>	<b>100%</b>	<b>1 007,594</b>	<b>100%</b>	<b>114,302</b>	<b>457,117</b>
<i>Part du schéma dans le régime en 2014</i>		<b>51,1%</b>		<b>26,6%</b>	<b>12,6%</b>	<b>33,5%</b>
<i>Part du schéma dans le régime en 2011-14</i>		<b>46,6%</b>		<b>24%</b>	<b>11,2%</b>	<b>37,9%</b>

Bien qu'il n'ait représenté que 24 % des montants investis et déclarés en 2011-14, le schéma direct a vu croître son poids relatif au cours de la période, passant de 18,4 % en 2011 à 26,6 % en 2014. Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation de l'univers couvert par la déclaration 2083-SD et l'amélioration progressive de la visibilité sur les projets d'investissement réalisés de plein droit durant la période<sup>61</sup>.

Par ailleurs, en observant la composition sectorielle présentée dans le tableau 31, il est important de tenir compte des biais signalés dans la typologie des investissements acquis dans le cadre du schéma locatif, à savoir :

- Le poids du secteur agricole (6,3 %) est sous-estimé ;
- Celui de l'industrie (25,6 %) est surestimé ;
- Celui du secteur de la construction (8,5 %) est sous-estimé ;
- Celui du tertiaire marchand (61,3 %) est légèrement sous-estimé.

<sup>61</sup> Pour rappel, les conditions d'accès au plein droit étant nettement moins restrictives pour les investissements du schéma direct, ils tendent à être moins déclarés que ceux du locatif. L'expansion de l'univers déclaré a pour effet d'atténuer le degré de sous-estimation de la part du schéma direct dans le régime.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Afin de caractériser l'utilisation finale du régime d'aide par les investisseurs-exploitants, il convient à ce stade d'analyser la typologie des investissements acquis par les différents secteurs de production qui ont participé au schéma direct.

### a) Agriculture, sylviculture et pêche

**Tableau 32 : Données générales sur l'utilisation du schéma direct par le secteur agricole**

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14 (3)
Nombre de projets	572	628	639	901	2 740
Nombre d'investisseurs	225	267	254	303	560
Montants investis (1)	11,536	18,586	17,396	18,328	65,845
Projets par investisseur	2,5	2,4	2,5	3,0	4,9
Mt. investi par investisseur (2)	51 270	69 609	68 488	60 488	117 581
Mt. investi par projet (2)	20 167	29 595	27 224	20 342	24 031

(1) En millions d'euros

(2) En euros

(3) Les données de la colonne « total 2011-14 » concernant le nombre d'investisseurs, les projets et les montants investis par investisseur ont été calculées en considérant les quatre années de la période réunies, afin d'éviter le double comptage d'investisseurs réalisant des projets au cours d'années différentes.

On constate de prime abord le poids prépondérant de l'agriculture dans le secteur. Avec 98,6 % des montants investis (64,9 millions d'euros), la branche de la *culture et production animale, chasse et services annexes*, a été la seule à avoir bénéficié du schéma direct de manière significative.

Cependant, les très faibles montants investis par la branche de la *pêche et aquaculture* (749 714 euros) témoignent surtout de la rareté du recours au schéma direct par les entreprises opérant dans ces activités. A cet égard, il convient de rappeler que 98,7 % des montants investis dans l'achat de bateaux de pêche et 90,1 % de l'investissement destiné aux équipements aquacoles sont passés par le locatif. Or, cette part reste élevée pour les équipements agricoles, mais redescend à 82,8 %.

Le tableau 33 présente la typologie des acquisitions du secteur dans le cadre du schéma direct.

**Tableau 33 : Secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche – Distribution des projets et des montants investis par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma direct**

Nombre et millions d'€	Nb. de projets	%	Montants investis	%
AGI	2 359	86,1%	50,412	76,6%
AGO	91	3,3%	6,322	9,6%
IN	56	2,0%	4,077	6,2%
HM	54	2,0%	1,527	2,3%
Autres et NR	180	6,6%	3,340	5,3%
<b>TOTAL</b>	<b>2 740</b>	<b>100%</b>	<b>65,845</b>	<b>100%</b>

AGI : agriculture ; AGO : agroalimentaire ; HM : hôtellerie – mobilier ; IN : industrie – bâtiments ou équipements ; NR : non renseigné.

Outre les prévisibles achats d'équipements agricoles, qui ont compté pour plus de trois quarts du financement, on retient que 10,4 millions d'euros ont été investis en biens d'équipement pour l'agro-industrie et pour l'industrie, tandis que 1,5 millions d'euros ont servi à l'achat de mobilier pour

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

l'hôtellerie. Ces investissements signalent l'existence de dynamiques de redescende de filière et de diversification dans l'activité des entreprises agricoles.

### b) Industrie manufacturière, énergie, eau et déchets

Les secteurs de l'industrie ont réalisé des projets d'investissement 9 % plus coûteux que ceux de l'agriculture, en moyenne. En outre, l'investisseur-exploitant industriel moyen a eu recours au régime nettement plus souvent que l'agricole (10,4 vs. 4,9 projets) et a investi plus du double (274 806 vs. 117 581 euros).

**Tableau 34 : Données générales sur l'utilisation du schéma direct par les secteurs de l'industrie**

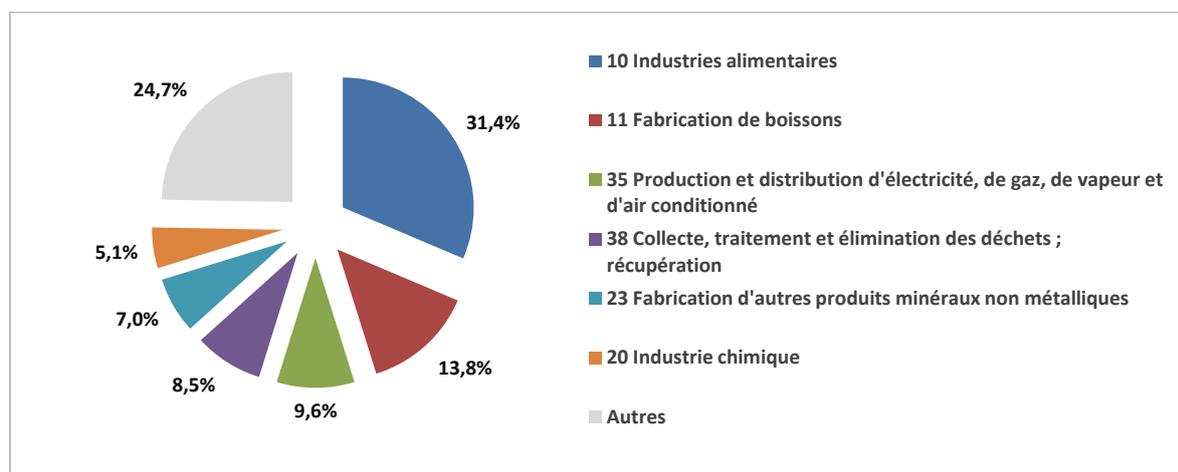
	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
Nombre de projets	2 150	2 281	2 551	2 770	9 752
Nombre d'investisseurs	455	440	491	532	940
Montants investis (1)	67,954	53,116	67,528	69,719	258,318
Projets par investisseur	4,7	5,2	5,2	5,2	10,4
Mt. investi par investisseur (2)	149 349	120 719	137 532	131 051	274 806
Mt. investi par projet (2)	31 606	23 286	26 471	25 169	26 489

(1) En millions d'euros

(2) En euros

Sur le plan de la composition du secteur, on vérifie le rôle de premier plan qu'ont joué les deux branches de l'agro-industrie sur le graphique 24, ci-dessous. Au total, 45,4 % des montants investis, soit 116,7 millions d'euros, se sont concentrés dans les *industries alimentaires* et la *fabrication de boissons*. Dans le secteur manufacturier, l'activité des producteurs des *produits minéraux non métalliques* (18 millions d'euros investis) et de l'*industrie chimique* (13,1 millions d'euros) est également à mentionner.

**Graphique 24 : Contribution des branches de l'industrie au volume total investi par le secteur**



Par ailleurs, deux branches de l'industrie non-manufacturière se sont distinguées, avec 24,8 et 21,9 millions d'euros investis par des entreprises opérant respectivement dans la *production et distribution d'électricité, gaz, etc.* et dans la *collecte, traitement et élimination des déchets*.

On peut apprécier la répartition des acquisitions de l'industrie dans le tableau 35 :

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 35 : Secteurs de l'industrie – Distribution des projets et des montants investis par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma direct**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb. de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>IN</b>	5 271	54,1%	130,761	50,6%
<b>AGO</b>	1 115	11,4%	49,147	19,0%
<b>ER</b>	20	0,2%	23,491	9,1%
<b>TT</b>	122	1,3%	7,798	3,0%
<b>ART</b>	499	5,1%	5,285	2,0%
<b>BTP</b>	462	4,7%	5,248	2,0%
Autres et NR	2 263	23,2%	36,589	14,2%
<b>TOTAL</b>	<b>9 752</b>	<b>100%</b>	<b>258,318</b>	<b>100,0%</b>

**AD** : audiovisuel ; **AGI** : agriculture ; **AGO** : agroalimentaire ; **ART** : artisanat ; **BTP** ; **ER** : énergies renouvelables – autres ; **HC** : hôtellerie – travaux de construction ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **NR** : non renseigné ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

On vérifie que plus de la moitié des investissements du secteur ont été consacrés à l'achat de biens d'équipement et bâtiments industriels (IN). Suivent les équipements destinés à l'agro-industrie, avec près d'un cinquième des montants investis. En outre, on relève le cas des énergies renouvelables : avec seulement 20 projets réalisés, ce type d'acquisition a généré 9 % du volume d'investissement industriel. Le chiffre de 1,175 million d'euros investis par projet pour la production d'énergies renouvelables témoigne de la dimension des projets réalisés. Ces investissements, considérés comme structurants pour les économies ultramarines, traduisent le rôle du régime d'aide fiscale dans l'effort de transition vers un mode de développement durable. Finalement, les 5,3 millions d'euros investis pour l'acquisition de biens de production destinés aux artisans mettent en évidence le recours au régime par des branches de production qui hébergent généralement une très grande part de TPE.

### c) Construction

**Tableau 36 : Données générales sur l'utilisation du schéma direct par le secteur de la construction**

	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>Total 2011-14</i>
<b>Nombre de projets</b>	1 171	1 089	1 265	1 552	<b>5 077</b>
<b>Nombre d'investisseurs</b>	390	390	418	449	<b>955</b>
<b>Montants investis (1)</b>	13,552	25,224	14,270	33,030	<b>86,075</b>
<b>Projets par investisseur</b>	3,0	2,8	3,0	3,5	<b>5,3</b>
<b>Mt. investi par investisseur (2)</b>	34 748	64 676	34 140	73 563	<b>90 131</b>
<b>Mt. investi par projet (2)</b>	11 573	23 162	11 281	21 282	<b>16 954</b>

(1) En millions d'euros

(2) En euros

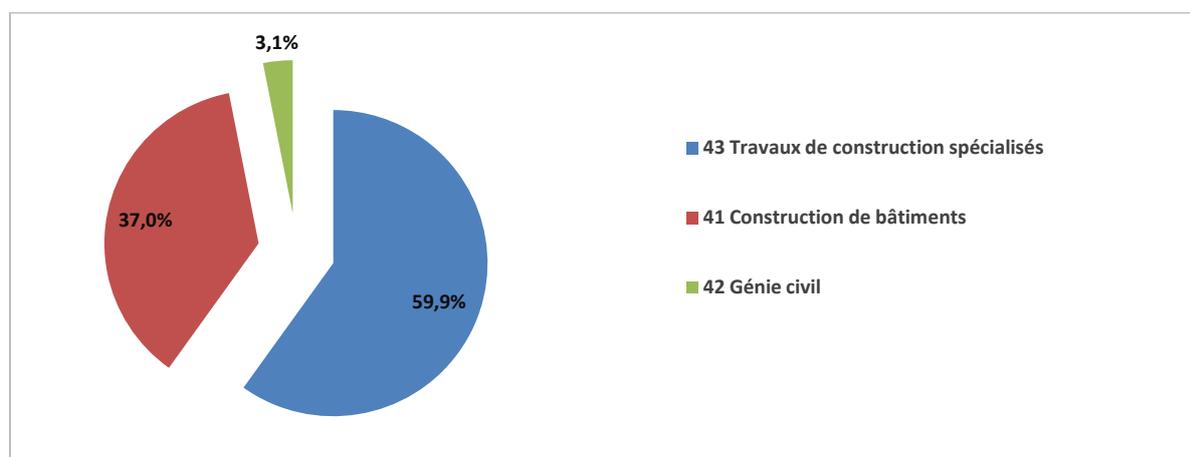
La construction s'est caractérisée par des projets d'investissement nettement moins coûteux que les autres secteurs. En effet, les 16 954 euros dépensés par projet dans le secteur représentent, respectivement, un montant inférieur de 36 % et de 29 % aux montants que l'on observe dans l'industrie et dans l'agriculture, sylviculture et pêche. Avec 5,3 projets en 2011-14, l'investisseur-exploitant moyen du secteur a investi 90 131 euros durant la période, soit moins du tiers que dans l'industrie et à peine plus de trois-quarts des 117 581 euros investis en moyenne par les agriculteurs.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La répartition des montants investis par les trois branches qui composent le secteur de la construction est présentée dans le graphique 25 (page suivante). On y vérifie la prépondérance des *travaux de construction spécialisée* et de la *construction de bâtiments*.

Dans la typologie des investissements réalisés par le secteur (tableau 37, page suivante), on retrouve sans surprise les biens de productions destinés à la construction BTP, les équipements industriels et les biens de production pour l'artisanat, parmi les principales acquisitions. L'importance de la construction de logements intermédiaires est également à relever. En effet, les 18 millions d'euros que les investisseurs-exploitants de la construction et le prix élevé des projets (784 000 euros en moyenne) sont des signes de ce que l'on pourrait qualifier de diversification pour certaines entreprises du secteur vers les activités immobilières.

**Graphique 25 : Contribution des branches de la construction au volume total investi par le secteur**



**Tableau 37 : Secteur de la construction – Distribution des projets, des montants investis et de l'aide fiscale octroyée par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma direct**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb. de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>BTP</b>	2 642	52,0%	36,989	43,0%
<b>LOI</b>	23	0,5%	18,026	20,9%
<b>IN</b>	737	14,5%	13,564	15,8%
<b>TT</b>	137	2,7%	3,365	3,9%
<b>ART</b>	325	6,4%	1,556	1,8%
<b>LOL</b>	3	0,1%	1,152	1,3%
<b>Autres et NR</b>	1 028	23,8%	8,208	9,6%
<b>TOTAL</b>	<b>5 077</b>	<b>100%</b>	<b>86,075</b>	<b>100%</b>

**ART** : artisanat ; **BTP** ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOL** : logements – secteur libre ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **NR** : non renseigné ; **TT** : transports terrestres.

### d) Services marchands

En moyenne, les investisseurs-exploitants du tertiaire marchand ont eu recours 5,4 fois au régime d'aide fiscale et investi 439 237 euros, ce qui les place loin devant les investisseurs des autres secteurs.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 38 : Données générales sur l'utilisation du schéma direct par le tertiaire marchand**

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-14
Nombre de projets	1 738	1 741	2 016	2 094	7 589
Nombre d'investisseurs	528	532	589	646	1 406
Montants investis (1)	80,286	145,879	191,473	199,928	617,567
Projets par investisseur	3,3	3,3	3,4	3,2	5,4
Mt. investi par investisseur (2)	152 057	274 209	325 082	309 486	439 237
Mt. investi par projet (2)	46 195	83 790	94 977	95 477	81 377

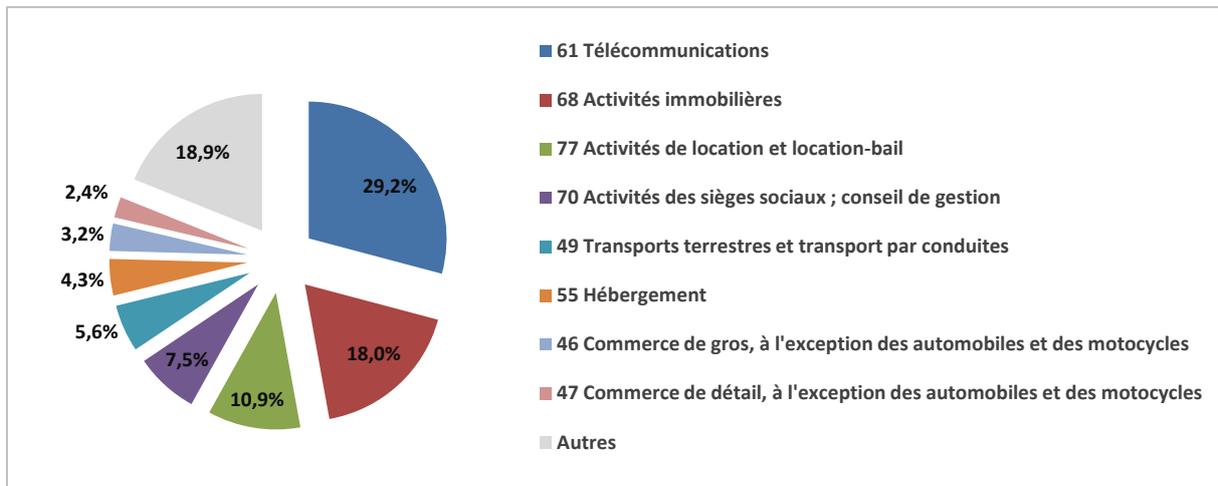
(1) En millions d'euros

(2) En euros

Avec 81 377 euros par projet, le secteur est à l'origine des acquisitions les plus coûteuses du schéma direct. En particulier, trois types de projet – que l'on peut qualifier de structurants – expliquent cette moyenne élevée, à savoir la construction de logements sociaux (4,6 millions d'euros par projet), les télécommunications (1,7 million d'euros) et les énergies renouvelables – chauffe-eau solaires (1,1 million d'euros).

Le graphique 26 nous permet d'apprécier la répartition du montant investi par les branches les plus actives du secteur.

**Graphique 26 : Contribution des branches du tertiaire marchand au volume total investi par le secteur**



On vérifie le rôle prépondérant des deux branches principales qui ont été à l'origine de près de la moitié du volume investi dans le secteur. Il s'agit des *télécommunications* et des *activités immobilières*, qui ont respectivement généré 180,1 et 111,1 millions d'euros d'investissement durant la période. En outre, l'activité des sièges sociaux est également à souligner, avec 46,3 millions d'euros investis dans leurs filiales opérant en outre-mer.

Le dynamisme de ces branches se reflète avec clarté dans la typologie des investissements acquis par le tertiaire marchand grâce au régime. Effectivement, on constate que plus de la moitié des montants investis se sont concentrés dans les trois premières catégories, à savoir le logement social, les télécommunications et le logement intermédiaire (tableau 39, ci-dessous). On relève également les acquisitions de biens destinés aux activités du tourisme et de l'hôtellerie. En effet, sur l'ensemble de la période, elles ont compté pour environ 8,6 % des montants investis par le secteur. Finalement,

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

l'activité du sous-secteur des transports est mise en évidence par les 40,6 millions d'euros investis pour l'acquisition de matériel de transport terrestre, maritime et aérien.

**Tableau 39 : Tertiaire marchand – Distribution des projets, des montants investis et de l'aide fiscale octroyée par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma direct**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb. de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>TEL</b>	106	1,4%	184,677	29,9%
<b>LOI</b>	256	3,4%	104,645	16,9%
<b>LOS</b>	12	0,2%	55,439	9,0%
<b>TT</b>	453	6,0%	35,543	5,8%
<b>IN</b>	849	11,2%	32,874	5,3%
<b>TO</b>	758	10,0%	26,095	4,2%
<b>BTP</b>	444	5,9%	14,792	2,4%
<b>ERS</b>	13	0,2%	14,614	2,4%
<b>Autres et NR</b>	4 698	61,7%	138,762	22,5%
<b>TOTAL</b>	<b>7 589</b>	<b>100%</b>	<b>617,567</b>	<b>100%</b>

**BTP** ; **ERS** : énergies renouvelables – chauffe-eau solaire ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **LOS** : logements sociaux ou très sociaux ; **NR** : non renseigné ; **TEL** : télécommunications ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

e) Services non marchands

**Tableau 40 : Données générales sur l'utilisation du schéma direct par le tertiaire non marchand**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total 2011-14</b>
<b>Nombre de projets</b>	247	347	262	221	<b>1 077</b>
<b>Nombre d'investisseurs</b>	120	104	100	102	<b>271</b>
<b>Montants investis (1)</b>	3,365	4,349	3,353	5,515	<b>16,582</b>
<b>Projets par investisseur</b>	2,1	3,3	2,6	2,2	<b>4,0</b>
<b>Mt. investi par investisseur (2)</b>	28 040	41 817	33 525	54 073	<b>61 187</b>
<b>Mt. investi par projet (2)</b>	13 623	12 533	12 796	24 957	<b>15 396</b>

(1) En millions d'euros

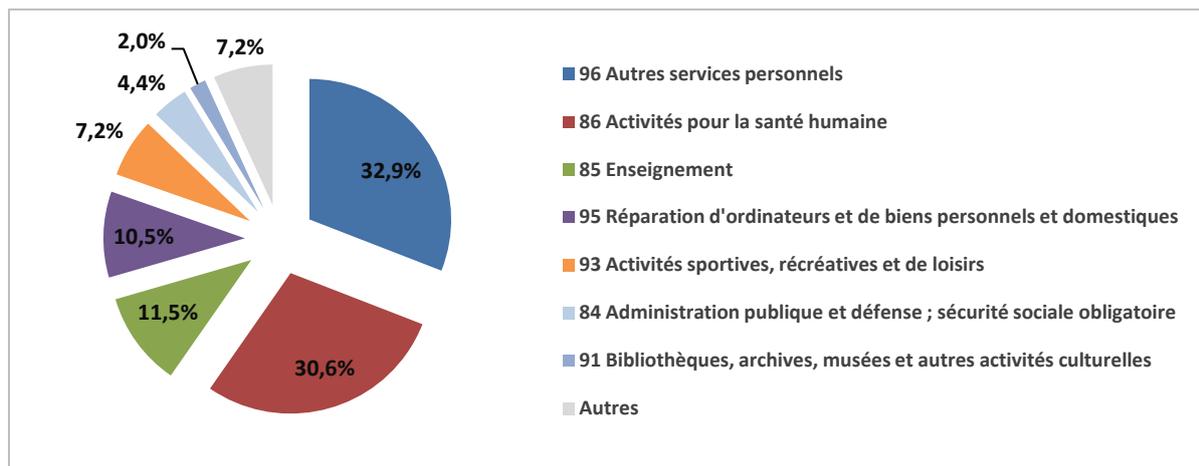
(2) En euros

Avec 16,7 millions d'euros investis entre 2011 et 2014, les services non marchands ont logiquement été le secteur le moins actif. En outre, ses projets – chiffrés à 15 396 euros en moyenne – ont été les moins coûteux parmi les secteurs de production.

Les branches des services à la personne (*autres services personnels*) et des *activités pour la santé* ont concentré 63,5 % des montants investis par le tertiaire non marchand (10,5 millions d'euros), suivis par *l'enseignement* (1,9 millions d'euros), la *réparation d'ordinateurs, biens personnels, etc.* (1,7 millions d'euros) et les *activités sportives, récréatives et de loisirs* (1,2 millions d'euros).

**Graphique 27 : Contribution des branches du tertiaire non marchand au volume total investi par le secteur**

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer



Les deux principaux types d'investissement acquis par les entreprises opérant dans le secteur ont été les logements intermédiaires et les équipements pour le tourisme (que l'on associe ici à la branche des *activités sportives, récréatives et de loisirs*). Ils ont été à l'origine de 36,6 % des montants investis par le secteur. Viennent ensuite le matériel de transport terrestre, les biens destinés à l'artisanat et les équipements industriels.

**Tableau 41 : Tertiaire non marchand – Distribution des projets, des montants investis et de l'aide fiscale octroyée par type d'investissement acquis en 2011-14 dans le cadre du schéma direct**

<i>Nombre et millions d'€</i>	<i>Nb. de projets</i>	<i>%</i>	<i>Montants investis</i>	<i>%</i>
<b>LOI</b>	15	1,4%	4,415	26,6%
<b>TO</b>	210	19,5%	1,709	10,3%
<b>TT</b>	58	5,4%	1,340	8,1%
<b>ART</b>	170	15,8%	1,270	7,7%
<b>IN</b>	82	7,6%	0,974	5,9%
<b>NR</b>	25	2,3%	0,046	0,3%
<b>Autres et NR</b>	542	50,3%	6,991	41,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1 077</b>	<b>100%</b>	<b>16,699</b>	<b>100%</b>

**ART** : artisanat ; **IN** : industrie – bâtiments ou équipements ; **LOI** : logements – secteur intermédiaire ; **NR** : non renseigné ; **TO** : tourisme ; **TT** : transports terrestres.

### III.6. Synthèse de la mise en œuvre du régime entre 2011 et 2014

Il est proposé de synthétiser les enseignements de ce travail de cartographie en cinq points principaux :

#### 1. Les très petites et petites entreprises : protagonistes du régime, mais en perte de vitesse

En premier lieu, il convient de souligner la place prépondérante qu'ont occupé les TPE (moins de 10 effectifs à temps plein) et les PE (tranche inférieure des PME, 10 à 50 effectifs) dans l'activité du régime d'aide, durant la période évaluée. On vérifie la forte concentration des projets réalisés et des montants investis dans ces deux catégories d'établissement dans le tableau 42, ci-dessous. En particulier, on retient le dynamisme des TPE, à l'origine de 52,5 % des projets aidés et de 41,8 % de l'investissement total<sup>62</sup>.

**Tableau 42 : Projets réalisés et montants investis grâce au régime d'aide fiscale (schéma direct) en fonction de la taille des établissements bénéficiaires**

	<i>Nb. de projets</i>	<i>% hors NR</i>	<i>Montants investis</i>	<i>% hors NR</i>
<b>TPE (0-10)</b>	13 665	52,5%	399,648	41,8%
<b>11-50</b>	10 915	41,9%	269,059	28,1%
<b>PME</b>				
<b>51-100</b>	1 159	4,5%	62,948	6,6%
<b>101-250</b>	291	1,1%	217,687	22,8%
<b>ETI (251-5000)</b>	1	0,0%	6,532	0,7%
<b>TOTAL HORS NR</b>	<b>26 031</b>	<b>100%</b>	<b>955,875</b>	<b>100%</b>
		<i>% du total</i>		<i>% du total</i>
<b>NR</b>	315	1,2%	90,903	8,7%
<b>TOTAL</b>	26 346	100%	1 046,677	100%

Néanmoins, sur le plan de l'évolution observée entre 2011 et 2014, il importe de signaler que les deux tranches supérieures des PME ont vu leur part s'accroître rapidement, en passant de 12,9 à 33,2 % de l'investissement total hors NR. A contrario, les TPE ont vu leur contribution se réduire de 55,8 % à 41,5 % au cours de la période, mettant en évidence une perte de vitesse significative dans leur activité. Le même phénomène est à identifier chez les PE, dont le part des montants investis a chuté de 31,3 à 23,2 % du total hors NR.

#### 2. Des projets qui tendent à devenir plus coûteux

En deuxième lieu, on constate que le coût moyen des projets réalisés grâce au régime d'aide a eu tendance à augmenter. En effet, entre 2011 et 2014, l'investissement moyen par projet déclaré est passé de 74 126 à 82 840 euros, soit une hausse de 11,8 %.

De surcroît, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que cette augmentation a été encore plus importante dans la réalité que dans la base de données. En effet, il a été expliqué que l'accroissement du taux de couverture de la base de données entre 2011 et 2014 provenait de l'inclusion de projets réalisés de plein droit dans l'univers déclaré. Or, les projets ayant accès au plein droit tendent à être moins coûteux que ceux réalisés sous agrément, ce qui signifie que leur inclusion

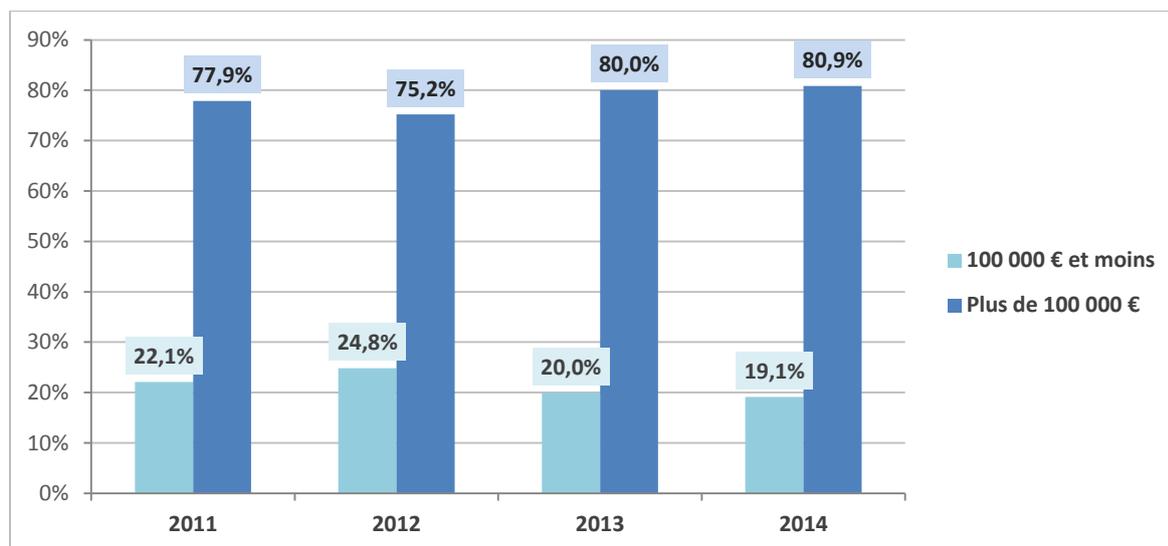
<sup>62</sup> Ce pourcentage se rapporte au sous-total des projets réalisés par des établissements pour lesquels le nombre d'effectifs est renseigné dans le fichier CLAP de l'Insee (voir tableau 42, ci-dessus).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

dans la base de données conduit à une diminution du coût moyen par projet qui est automatique et indépendante de son évolution réelle. En d'autres termes, le coût moyen par projet est surestimé sur l'ensemble de la période, mais de façon décroissante.

Au regard de l'évolution de la distribution des montants investis par tranches de prix de l'investissement, il est possible de confirmer cette tendance. Dans le graphique 28, on vérifie la place croissante qu'ont occupée les grands projets d'investissement durant la période.

**Graphique 28 : Distribution du volume d'investissement financé par le régime**



### 3. Investisseurs-exploitants et véhicules fiscaux : deux réalités distinctes

Les deux catégories de bénéficiaires visibles dans la base de données constituent des « populations » différentes, tant au niveau de leur comportement que des informations qu'elles dévoilent à travers la déclaration 2083-SD.

Dans le schéma direct, les investisseurs-exploitants ont été à l'origine de projets d'investissement nettement moins coûteux, mais ont eu recours au régime de façon plus récurrente sur l'ensemble de la période. Leurs acquisitions principales ont été les équipements destinés à l'industrie manufacturière, le matériel de télécommunications et la construction de logements intermédiaires.

Dans le schéma locatif, les véhicules fiscaux ont réalisé des projets dont le coût a quasiment triplé ceux des investisseurs-exploitants. En raison de leur nature éphémère, ils n'ont que très exceptionnellement répété leur recours au régime au cours d'années différentes. L'intérêt de ces investisseurs fiscaux s'est notamment porté sur les projets de construction de logements sociaux, l'acquisition de biens de production destinés à l'agriculture, à la construction BTP et le matériel de transport terrestre.

**Tableau 43 : Comparaison de l'activité des investisseurs-exploitants et des véhicules fiscaux en 2011-14**

	<i>Investisseurs-exploitants</i>	<i>Véhicules fiscaux</i>
<b>Nombre de projets</b>	26 346	30 247
<b>Nombre d'investisseurs</b>	4 102	6 840
<b>Montants investis</b>	1 046,677	3 323,226

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Mt. Investi/investisseur	255 163	485 852
Mt. Investi/projet	39 728	109 870

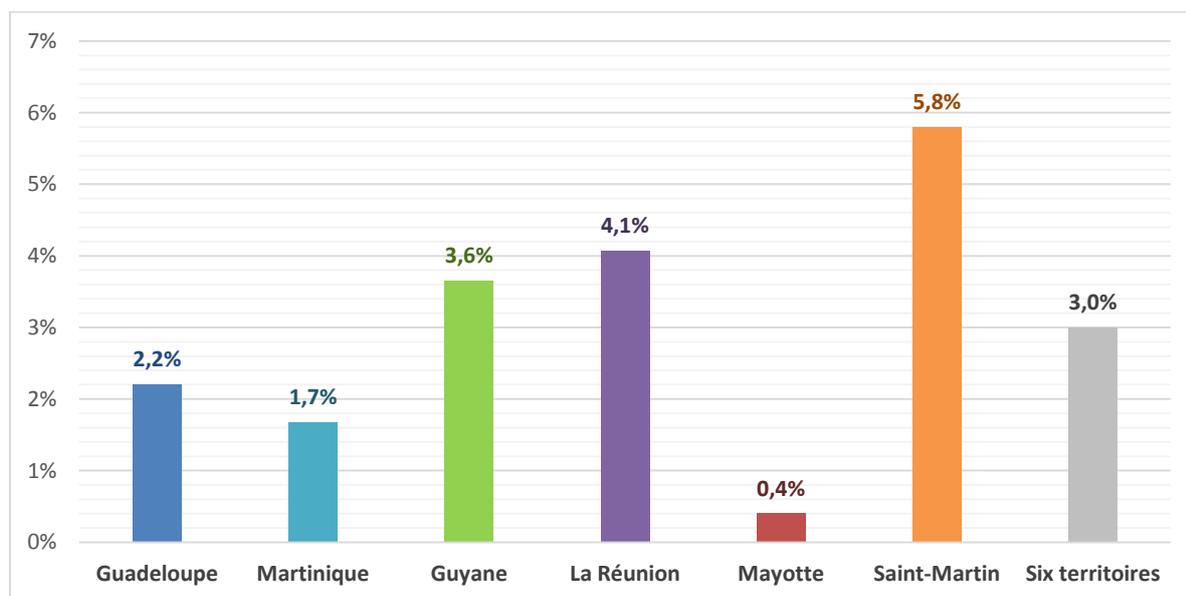
Les observations qui concernent les investisseurs-exploitants dans la déclaration 2083-SD révèlent leur secteur d'activité, ainsi que leur n° siren, ce qui permet de les identifier dans le fichier CLAP de l'Insee et, ainsi, d'observer leurs effectifs. Leur ventilation par secteur et par classe de taille est donc réalisable avec les données disponibles.

En revanche, la déclaration 2083-SD ne permet pas d'identifier le secteur d'activité, ni la taille des établissements d'outre-mer qui reçoivent les investissements des véhicules fiscaux en location. Partant, la troisième catégorie de bénéficiaires du régime, celle des exploitants-locataires, demeure invisible. Pour rappel, dans la base de données utilisée, ces acteurs ont été les utilisateurs finaux de 76 % des montants investis entre 2011 et 2014.

### 4. Un rôle déterminant pour les économies d'outre-mer

En 2014, les montants investis grâce au régime d'aide qui ont été déclarés se sont élevés à 1,2 milliard d'euros pour les six territoires évalués, ce qui a représenté 3 % de leur PIB agrégé de 41,1 milliards d'euros. Le graphique 29 révèle la contribution de l'investissement aidé *déclaré* aux PIB de chaque territoire.

**Graphique 29 : Montants investis déclarés en pourcentage des PIB territoriaux en 2014**



Sources : Insee (2017c, 2017d)

Il convient de noter que les valeurs qui figurent dans ce graphique sous-estiment le poids réel des volumes investis grâce au régime. En effet, s'agissant des montants notifiés à l'administration au moyen de la déclaration 2083-SD, ces données ne couvrent qu'un peu plus de la moitié<sup>63</sup> de la dépense fiscale enregistrée dans le budget de l'Etat et, par extension, une proportion *grossa modo* équivalente des volumes investis grâce au régime. En conséquence, on pourrait raisonnablement

<sup>63</sup> D'après l'estimation qui a été faite en début de chapitre, la base de données résultant de la déclaration 2083-SD en 2014 couvrirait 51,8 % de la dépense fiscale générée par le régime hors dispositifs définis par les articles 199 *undecies* C et 271 *undecies* du CGI (cf. graphique 4, p. 66).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

faire l'hypothèse que la contribution moyenne de l'investissement aidé par le régime aux PIB de ces économies d'outre-mer s'élève à près de 6 %.

Néanmoins, un déséquilibre important se dessine entre les six territoires. En effet, la Guadeloupe, la Martinique et Mayotte restent à la traîne. L'économie mahoraise, en particulier, n'a été à l'origine que de 7,7 millions d'euros d'investissement aidé en 2014. Rapporté au PIB du département, ce montant s'est limité à 0,4 %, soit environ huit fois moins que la contribution que l'on observe dans les six territoires agrégés.

Contrastant avec Mayotte, l'économie saint-martinoise a généré 30,3 millions d'euros d'investissement aidé en 2014. Ce volume a compté pour 5,8 % du PIB de Saint-Martin, plaçant la collectivité caribéenne loin devant les autres territoires en tant que bénéficiaire principal du régime d'aide fiscale, compte tenu des proportions.

La Réunion et la Guyane se retrouvent ainsi dans une position intermédiaire, mais nettement favorable en comparaison aux deux régions antillaises. A titre d'exemple, on retient que les 714,2 millions d'euros investis à La Réunion grâce au régime en 2014 ont compté pour 18,4 % de l'investissement total réalisé sur l'île (3,88 milliards d'euros, d'après l'Insee, 2015).

### 5. Des spécificités territoriales très marquées

L'analyse produite dans ce travail de cartographie a permis de dévoiler toute une série de caractéristiques propres à chaque territoire dans l'utilisation du régime d'aide fiscale. Ces spécificités territoriales sont résumées dans le tableau 44, ci-dessous.

**Tableau 44 : Comparaison de l'utilisation finale du régime d'aide dans les six territoires évalués**

<i><b>Territoire</b></i>	<i><b>Point forts</b></i>	<i><b>Points faibles</b></i>	<i><b>Faits marquants</b></i>
<b>Guadeloupe</b>	Logement social, tourisme, agriculture, pêche.	Industrie, agro-industrie, énergies renouvelables, télécommunications	- A l'origine de 53% des achats de bateaux de plaisance et de 39 % des bateaux de pêche, durant la période.
<b>Martinique</b>	Agro-industrie, industrie, tourisme, transports.	Logement en général et social en particulier, agriculture, pêche	- Analyse limitée à l'année 2014. - Acquéreur de 48% des équipements agro-industrie, 52% des bateaux de plaisance et 43% du matériel de transport maritime, en 2014.
<b>Guyane</b>	Industrie, énergies renouvelables, agriculture, hôtellerie, R&D	Logement en général et social en particulier, agro-industrie, pêche	- A l'origine de 66% des investissements en énergies renouvelables, 42% de la R&D et 40% de la construction d'hôtels, durant la période.
<b>La Réunion</b>	Logement en général et social en particulier, télécommunications, audiovisuel.	Tourisme, agro-industrie, énergies renouvelables, transports, pêche.	- A l'origine de 69% de l'investissement en logements sociaux, 80% du matériel de télécommunications, 84% de la construction de logements libres.
<b>Mayotte</b>	Télécommunications, logement intermédiaire.	Logement social, industrie, agriculture, pêche, tourisme, hôtellerie.	- La moitié de l'investissement mahorais a été consacrée aux télécommunications et au logement intermédiaire. - Le logement social inexistant ; l'industrie, l'agriculture et la pêche quasi-inexistants.
<b>Saint-Martin</b>	Logement social et intermédiaire, tourisme.	Agriculture, pêche, industrie, agro-industrie, transports, télécommunications.	- 83% de l'investissement consacré à la construction de logements.

## IV. La performance du dispositif (Résultats)

Cette partie réunit les réponses aux questionnaires adressées aux différentes parties prenantes, réparties en cinq groupes comme suit :

Groupe d'acteurs	
Groupe 1 - les bénéficiaires ultimes de la défiscalisation	Sociétés et entreprises individuelles des DOM qui ont eu recours à la défiscalisation (agrément et plein droit) Sociétés et entreprises individuelles des DOM qui n'ont pas eu recours à la défiscalisation alors qu'elles sont éligibles
Groupe 2 - les acteurs institutionnels	Services instructeurs de l'Etat : <ul style="list-style-type: none"> <li>• DRFIP locales</li> <li>• Préfectures (Mayotte et Saint Martin)</li> <li>• DGOM, BAGRE</li> </ul>
	Services déconcentrés de l'Etat : <ul style="list-style-type: none"> <li>• DIECCTE</li> <li>• CESR</li> <li>• DAAF</li> </ul>
	Collectivités : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Services régionaux en charge du développement économique</li> <li>• Services régionaux en charge des financements européens</li> </ul>
Groupe 3 - Les prestataires de services financiers et juridiques	Cabinets de défiscalisation Association des experts-comptables
	Banques (principaux groupes bancaires dans chaque territoire et identification de banques hexagonales pertinentes)
	Notaires et avocats
	Cabinets de gestion de patrimoine
	Crédit-bail (filiales de groupes bancaires)
Groupe 4 - Constructeurs et fournisseurs de biens (bénéficiaires indirects)	Entreprises du BTP Promoteurs immobiliers
	Propriétaires du foncier
	Concessionnaires de véhicules professionnels et d'équipements professionnels
	Sociétés de transport
Groupe 5 - Autres	Législateurs et représentants politiques des DOM La Cour des comptes / chambres régionales des comptes Les organisations socioprofessionnelles (rencontres des principales organisations socioprofessionnelles sectorielles dans chaque territoire, certaines étant favorables et d'autres opposées aux dispositifs évalués)
Groupe 6 – Les investisseurs (défiscalisés)	Contribuables hexagonaux Contribuables dans les D(R)OM

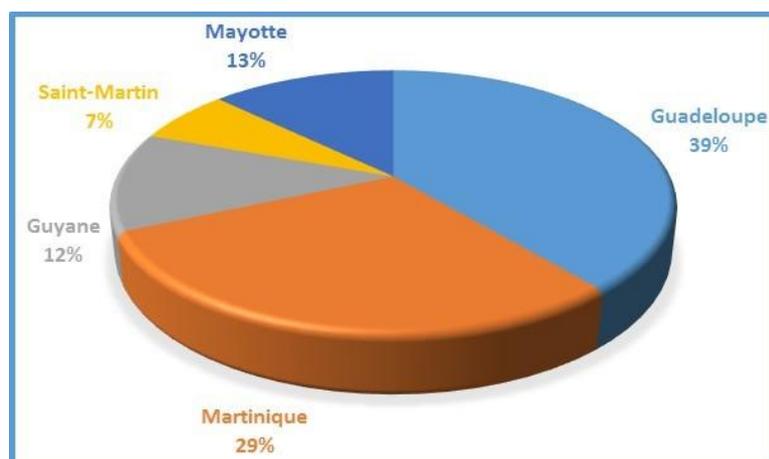
## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Le groupe 1 réunit un échantillon d'entreprises (exploitants - dans les secteurs de l'agriculture, le BTP, l'industrie, le transport, l'hôtellerie, le tourisme, les autres services marchands, l'eau et l'énergie) dans chaque territoire et à des représentants des quatre autres groupes de parties prenantes (Annexe 4).

Après une phase d'envoi des questionnaires par email et un taux de retour très bas, dans chaque territoire il a été décidé de conduire les entretiens en personne. Les questionnaires ont été modifiés pour ne retenir que les questions qualitatives, suite au refus répété des entreprises de « perdre » du temps à fournir une liasse fiscale dans le cadre de cette étude alors que ces informations sont disponibles au niveau de la DGFIP et de l'INSEE.

La sélection des entreprises de l'échantillon n'a plus été réalisée de manière aléatoire, cette méthode ne donnant que très peu de résultats mais le choix a été fait de cibler des chefs d'entreprises réceptifs à la démarche et coopératifs, l'objectif étant de collecter des données qualitatives plutôt que des réponses devant faire l'objet d'un traitement statistique.

La répartition des questionnaires entreprises traités par territoire est la suivante :



Selon les territoires, les taux de retour ont été très variés : à la Réunion, les entreprises rencontrées n'ont pas souhaité répondre aux questions de manière individuelle mais au travers de rencontres coordonnées par leurs organisations socioprofessionnelles. Il en a été en partie de même en Guyane. A Mayotte, la phase de collecte de données a coïncidé avec une phase de remous sociaux importants et de très faible disponibilité des chefs d'entreprises et de leurs représentants socioprofessionnels. Aux Antilles le taux de réponse a été plus important. Ainsi sur un total de 197 questionnaires individuels entreprises complétés, 70 viennent de Guadeloupe, 70 de Martinique, 22 de Guyane, 23 de Mayotte et 12 de Saint Martin.

### IV. 1. Un arbitrage complexe : de la maîtrise de la dépense fiscale à la volonté de répondre aux besoins du développement ultramarin

Au cours de la période examinée, les autorités françaises se sont trouvées en position d'arbitrage face à ces deux objectifs. D'une part, la maîtrise de la dépense fiscale générée par le régime, répondant aux besoins de modération budgétaire et, d'autre part, le maintien du mécanisme de réduction d'impôt en tant que levier fiscal indispensable au financement du développement

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

ultramarin et à la compensation des désavantages particuliers qui affectent ces territoires. Or, cet arbitrage est devenu plus compliqué depuis la crise de 2009 et l'augmentation des contraintes en matière de politique budgétaire.

L'analyse diachronique du régime réalisée en début de chapitre nous permet d'identifier les instruments de politique publique qui ont été mobilisés pour répondre à cet arbitrage. En premier lieu, il convient de souligner que la limitation de la dépense fiscale s'est appuyée sur la mise en place de procédures de plafonnement qui sont devenues de plus en plus contraignantes au fil du temps. Sont notamment à mentionner le plafonnement de la réduction d'impôt annuelle et celui des bases déductibles des projets d'investissement dans le secteur du logement. L'architecture très favorable à l'optimisation fiscale qui avait caractérisé le régime à ses débuts a progressivement laissé place à un cadre plus restrictif envers les « niches » fiscales.

Le tableau 45, ci-dessous, retrace l'évolution du plafond global des avantages fiscaux pour les investissements réalisés en outre-mer par des contribuables soumis à l'IR, entre 2009 et 2016.

**Tableau 45 : Évolution du plafonnement global des avantages fiscaux (2009-2016)**

	Plafond global
<b>2009</b>	25 000 € + 10% du revenu imposable
<b>2010</b>	20 000 € + 8% du revenu imposable
<b>2011</b>	18 000 € + 6% du revenu imposable
<b>2012</b>	18 000 € + 4% du revenu imposable
<b>2013</b>	18 000 €
<b>2014</b>	18 000 €
<b>2015</b>	18 000 €
<b>2016</b>	18 000 €

Source : Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre)<sup>64</sup>

En second lieu, il convient de souligner que la limitation de la dépense fiscale a été assurée par la contraction progressive des taux de réduction d'impôt offerts par les dispositifs du régime.

Pour les investissements productifs réalisés par des entreprises ou des personnes physiques soumises à l'IR, le taux « normal<sup>65</sup> » de réduction d'impôt est ainsi passé de 50 ou 100 %<sup>66</sup> du montant de l'investissement en 1986 à un taux unifié de 50 % en 2001, pour finalement s'établir à un taux variable allant de 38,25 à 45,3 % depuis 2011.

Pour les investissements réalisés dans le secteur du logement libre et intermédiaire par des contribuables redevables de l'IR, l'avantage fiscal a été portée de 25 à 50 % du montant de l'investissement en 1993, pour ensuite être ramené à son niveau initial en 1998. A partir de 2003, est appliqué un taux de réduction d'impôt différentiel, selon que l'investissement est réalisé pour un logement occupé en résidence principale (et par un primo-accédant à la propriété depuis 2009), un logement donné en location libre ou à loyer plafonné (intermédiaire). Or, si au départ, en 2003, ce taux différentiel avait été porté à des niveaux assez élevés – 25 % pour les logements occupés en résidence principale, 40 % pour ceux donnés en location libre et 50 % pour les logements

<sup>64</sup> Disponible en ligne : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31179>

<sup>65</sup> Hors cas spécifiques où le taux est majoré : investissements réalisés en Guyane, dans les secteurs des énergies renouvelables, dans la rénovation et la réhabilitation d'hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances classés.

<sup>66</sup> 50 % pour les personnes physiques souscrivant au capital de sociétés qui effectuaient des investissements dans les secteurs éligibles au dispositif ; 100 % pour les entreprises soumises à l'IR.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

intermédiaires – à partir de 2009, la tendance à la baisse s'est affirmée. Entre 2011 et 2013, l'avantage fiscal a ainsi été réduit de 25 à 18 % du montant investi pour les primo-accédants ; de 50 % à un taux de réduction variable allant de 23 à 29 %, voire 32 %<sup>67</sup>, pour le logement intermédiaire ; tandis qu'il a été éliminé pour le logement libre en 2012.

En troisième lieu, il est essentiel de comprendre qu'à partir de 2001, dans le cas des investissements donnés en location, une part substantielle de l'avantage fiscal procuré par ces taux de réduction d'impôt a été transférée aux locataires ultramarins, à travers le mécanisme de rétrocession. S'appuyant sur une diminution du prix de location des investissements et, le cas échéant, sur le prix de la cession des biens d'investissement à l'issue de la période de location, ce mécanisme a eu pour effet de réorienter les retombées économiques de l'aide vers les économies des DOM.

### II.2.3.2. Le coût budgétaire des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement outre-mer

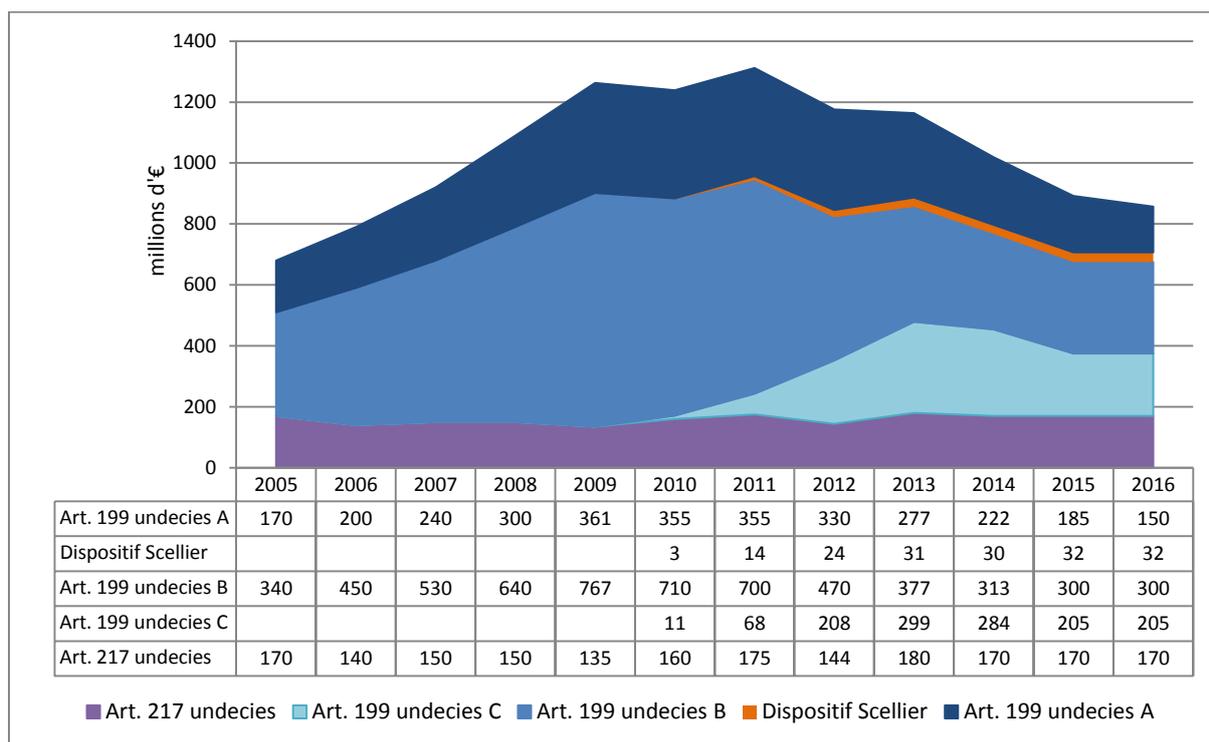
En 2015, le coût budgétaire induit par les mesures du RAFIP – ou manque à gagner fiscal – s'est élevé à environ 892 millions d'euros. Néanmoins, en examinant son parcours au cours de la dernière décennie, on constate que ce manque à gagner fiscal a évolué « en cloche » (graphique 30, page suivante), atteignant son zénith en 2011, pour ensuite revenir juste en dessous de son niveau de 2007 en 2015.

---

<sup>67</sup> Selon que le propriétaire de l'investissement s'engage à le donner en location pour une période de 6, 9 ou 12 ans.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Graphique 30 : Évolution de la dépense fiscale induite par le RAFIP entre 2005 et 2015



### Dépense totale en millions d'euros

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
680	790	920	1090	1263	1239	1312	1176	1164	1019	892	857

\* Pour les années 2015 et 2016, les données correspondant au chiffrage provisoire contenu dans le Projet de loi de finances pour 2016.

Sources : Sénat (2013), Lois de règlement (2012, 2013, 2014), PLF (2016)

Depuis 2011, la baisse est particulièrement prononcée. En effet, on vérifie une diminution de 455 millions d'euros (chiffres provisoires de 2016), soit 35 % au total en seulement quatre ans.

Cette évolution s'explique par un facteur principal : l'effondrement de la dépense fiscale liée aux investissements productifs financés par des contribuables soumis à l'IR. Il s'agit du dispositif défini par l'article 199 *undecies* B du CGI ; traditionnellement, le premier contributeur au coût budgétaire du régime. Cette chute de 410 millions d'euros suffit à expliquer 90 % de la baisse de la dépense fiscale du régime entre 2011 et 2016. Pour ce dispositif en particulier, la contraction a, en grande partie, été la conséquence directe de la suppression de la défiscalisation en faveur de la production d'énergie photovoltaïque. D'après le *Rapport du Sénat n° 628* de 2013, les statistiques compilées par le Bureau des agréments (BAGR), ne concernant que les projets faisant l'objet d'un agrément, indiquent que « le montant des investissements agréés dans le secteur des énergies renouvelables était passé de 421 millions d'euros en 2009 à 6 millions en 2012 ».

Il est à souligner que ce déclin est survenu de façon concomitante à l'envol du dispositif en faveur du logement social (art. 199 *undecies* C du CGI), dont le coût budgétaire est passé de 11 à 299 millions d'euros, entre 2010 et 2013.

Par ailleurs, de façon plus générale, les « rabots » successifs appliqués aux niches fiscales entre 2009 et 2012 ont d'abord contribué au tassement des dépenses fiscales du régime, puis à leur réduction après 2011.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

De même, l'extinction des mesures en faveur du logement libre et l'application de plafonnements dans le secteur intermédiaire ont eu pour effet de réduire graduellement les dépenses fiscales du régime liées à l'article 199 *undecies* A du CGI. Confiné aux primo-accédants et au secteur du logement intermédiaire, ce dispositif sera encore amené à réduire sa dépense fiscale dans un futur proche.

Concernant le dispositif en faveur des investissements réalisés par des entreprises soumises à l'IS, il fait preuve d'une grande stabilité sur l'ensemble de la période, oscillant entre un coût budgétaire minimum de 135 millions d'euros en 2009 et un maximum de 180 millions en 2013. En 2015 et 2016, le coût du dispositif a été identique à celui de 2005.

### IV.2. Les points forts et les faiblesses du dispositif (Q3)

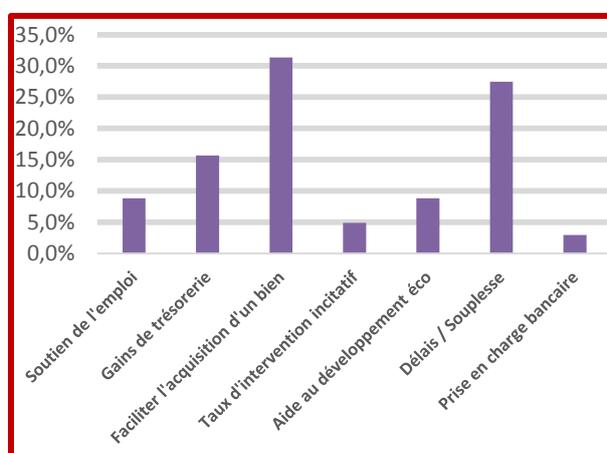
#### IV.2.1. Les points forts du dispositif (hors crédit d'impôt)

Points forts du dispositif		Partie prenante concernée	
Un outil évolutif	Un outil qui a été « moralisé » dans le temps	Autorités de contrôle Législateur Investisseurs	
Un outil de financement efficace pour soutenir la compétitivité des entreprises (modernisation des équipements, bâti professionnel) et préserver l'emploi grâce à :	Un niveau d'aide fiscale important, un taux d'intervention incitatif	Entreprises exploitantes	
	En plein droit : un outil simple, prévisible, souple, capable d'accompagner les entreprises dans leur développement (augmentation de l'activité, diversification)	Entreprises exploitantes	
	La création de conditions permettant des investissements :	Accès aux financements bancaires	Entreprises exploitantes
		Augmentation du niveau de crédibilité des entreprises soutenues par la défisc / région/fonds européens auprès des acteurs bancaires	Entreprises exploitantes
	Réduction, grâce à l'aide, du montant de fonds propres à mobiliser	Entreprises exploitantes	
Un outil qui de manière indirecte contribue au développement du territoire en :	Dynamisant les prestataires gravitant autour des activités soutenues	Toutes	
	Employant des prestataires de services juridiques et fiscaux, qui accompagnent la mise en œuvre du dispositif	Toutes	
Un outil aux effets pédagogiques positifs	Un outil dont la mobilisation oblige à assainir la situation fiscale et sociale des entreprises	Entreprises exploitantes	

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

sur les entreprises :		Législateur et autorités de contrôle
	Un outil qui renforce l'analyse stratégique des entreprises pour la constitution des argumentaires et conduit les entreprises à s'entourer d'expertises additionnelles	Entreprises exploitantes
	Un outil qui conduit les entreprises à plus de transparence, autorise un « regard » extérieur sur certaines pratiques	Entreprises exploitantes Investisseurs

Les atouts principaux de ce régime sur la base du traitement des réponses des entreprises qui ont été contactées sont les suivants :



### Un régime dont le processus de contrôle administratif a été renforcé : sécurisation des investissements et « moralisation » du dispositif

En 1986, au départ de sa période « classique », le régime se préfigurait comme un système particulièrement ouvert, voire permissif. En effet, la « loi Pons » venait d'élargir considérablement la liste des secteurs éligibles, avec l'entrée des transports, de l'artisanat mais, surtout, du secteur du BTP. En outre, la procédure d'agrément par l'administration fiscale avait été supprimée et substituée par une demande d'accord au ministre du budget. Or, la nouvelle procédure s'avérait nettement moins contraignante que la précédente. D'une part, elle ne concernait que les projets d'investissement dont le montant dépassait 30 millions de francs (soit 4,6 millions d'euros) et, d'autre part, l'accord ministériel pouvait être obtenu tacitement, à défaut de réponse dans les trois mois suivant la demande.

A partir de 1992, on note cependant une prise de conscience vis-à-vis de la nécessité de mieux encadrer le recours au régime de défiscalisation, avec la réintroduction de la procédure d'agrément pour la catégorie – récemment créée – des secteurs dits « sensibles ». Cette procédure concernait alors les projets d'investissements dont le montant dépassait 1 million de francs (soit 152 449 euros). Elle devait par ailleurs être précédée de l'accord du ministre des départements et territoires d'outre-mer.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Un certain relâchement du niveau d'encadrement est à souligner pour les périodes 1993-1997 et 2003-2009. Pour la première, on note l'entrée des secteurs de l'hôtellerie et du tourisme dans la liste des secteurs non sensibles, l'inclusion du secteur des transports dans les paramètres d'éligibilité et l'abandon de la procédure d'accord du ministre des départements et territoires d'outre-mer préalable à l'agrément. Pour la seconde, on retient la forte augmentation du seuil de l'agrément pour les investissements réalisés dans les secteurs sensibles, porté de 152 449 à 300 000 euros en 2003.

Néanmoins, la tendance au renforcement des procédures de contrôle se vérifie sur l'ensemble de la période :

Premièrement, on constate la réduction progressive du seuil d'agrément dans les secteurs non sensibles, qui constituent la très grande majorité des secteurs éligibles au régime. Ainsi, en 1998, celui-ci est passé de 4,6 à 1,525 millions d'euros. L'année suivante, il est descendu à une valeur située entre 300 000 euros pour les investissements réalisés par les personnes physiques, et 760 000 euros pour ceux réalisés par des entreprises<sup>68</sup>. Depuis la réforme de la LODEOM en 2009, le seuil d'agrément est fixé à 250 000 euros pour les investissements donnés en location (hors secteurs du logement et transports), qu'ils soient réalisés par une personne physique ou une entreprise, tandis qu'il s'élève à 1 million d'euros pour les investissements exploités directement par l'entreprise qui investit. Dans le secteur du logement, le seuil se situe actuellement à 2 millions d'euros.

Ces dispositions sont en outre les mêmes pour les secteurs sensibles<sup>69</sup>, à condition que l'entreprise exploitant l'investissement exerce son activité dans le territoire concerné depuis plus de 2 ans. Dans les transports, à l'exception des taxis, l'agrément est nécessaire quel que soit le montant de l'investissement.

Les procédures d'agrément actuelles, pour chaque secteur et dans chaque cas de figure, sont résumées dans le tableau 46 (page suivante) :

---

<sup>68</sup> En 2003 la réforme de la LOPOM a cependant ramené le seuil à 1 million d'euros pour les investissements réalisés par des entreprises.

<sup>69</sup> Ex de secteurs sensibles : la rénovation hôtelière, le transport de personnes et de marchandises.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 46 : Les seuils de l'agrément appliqués en 2016**

### Investissements productifs (art. 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI)

Caractéristiques de l'investissement		Seuils de l'agrément en euros			
Secteur	Schéma	Plein droit	Agrément (DRFIP) <sup>70</sup>	local	Agrément central (BAGR)
Non sensible	Direct	Jusqu'à 1 million	1 à 5 millions		Au-delà de 5 millions
	Locatif	Jusqu'à 250 000	250 000 millions	à 5	Au-delà de 5 millions
Sensible et activité ancienne*	Tous	Jusqu'à 250 000	250 000 millions	à 5	Au-delà de 5 million
Sensible et activité récente**	Tous	Inexistant	Jusqu'à 5 millions		Au-delà de 5 millions
Transport	Tous	Inexistant	Jusqu'à 5 millions		Au-delà de 5 millions

\* Implantation de l'entreprise exploitant l'investissement dans le territoire concerné supérieure à 2 ans.

\*\* Implantation de l'entreprise exploitant l'investissement dans le territoire concerné inférieure à 2 ans.

### Investissements logement intermédiaire (art. 199 *undecies* A)

Caractéristiques de l'investissement		Seuils de l'agrément en euros			
Secteur	Schéma	Plein droit	Agrément (DRFIP)	local	Agrément central (BAGR)
Intermédiaire	Locatif	Jusqu'à 2 millions	2 à 20 millions		Au-delà de 20 millions

### Investissements logement intermédiaire (art. 217 *undecies*)

Caractéristiques de l'investissement		Seuils de l'agrément en euros			
Secteur	Schéma	Plein droit	Agrément (DRFIP)	local	Agrément central (BAGR)
Intermédiaire	Direct	Jusqu'à 1 million	1 à 20 millions		Au-delà de 20 millions
	Locatif	Jusqu'à 250 000	250 000 millions	à 20	Au-delà de 20 millions

### Investissements logement social (art. 199 *undecies* C)<sup>71</sup>

Caractéristiques de l'investissement		Seuils de l'agrément en euros			
Secteur	Schéma	Plein droit	Agrément (DRFIP)	local	Agrément central (BAGR)
Social		Jusqu'à 2 millions	2 à 20 millions		Au-delà de 20 millions

<sup>70</sup> L'agrément local DRFIP sur le 199 *undecies* B et 217 *undecies* est depuis décembre 2016 fixé à 5 millions d'euros Cf. Arrêté du 16 décembre 2016 portant déconcentration des procédures d'agrément prévues aux II quater et III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

<sup>71</sup> Ce dispositif est hors du champ de l'évaluation.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Deuxièmement, on note l'instauration d'une durée minimum d'exploitation des investissements financés par le régime depuis 1992. Après avoir fait l'objet de plusieurs réaménagements, la durée de conservation des investissements est actuellement fixée à :

- 6 ans dans le secteur du logement intermédiaire (5 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018) concernant les investissements réalisés en application de l'article 217 *undecies* du CGI.
- 5 ans au titre des logements intermédiaires bénéficiant du crédit d'impôt prévu au 4 du I de l'article 244 *quater* W du CGI ;
- 5 ans au titre des investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire en application des dispositions de l'article 199 *undecies* A du CGI ;
- Concernant les autres investissements productifs, l'obligation de conservation des investissements pendant sept ans pour les investissements dont la durée normale d'utilisation est au moins égale à sept ans lorsqu'ils sont réalisés dans le cadre de schéma locatifs à l'IS (21<sup>ème</sup> alinéa du I de l'article 217 *undecies* du CGI).

Troisièmement, face au problème lié au manque de visibilité des investissements réalisés de plein droit pour l'administration, l'obligation déclarative a été instituée en 2007 (déclaration 2083-SD). Toutefois, la part manquante de ces déclarations restait encore importante en 2013, puisque l'Insee estimait qu'elles ne couvraient que 60 à 80 % du nombre de projets d'investissements réalisés (Sénat, 2013). Aujourd'hui encore, il demeure indispensable de gagner en visibilité concernant le plein droit et un effort de taille reste à faire. En effet, pour l'année 2013, la part de la dépense fiscale engagée sans agrément allait de 10,1 % dans le secteur du logement social à 58,7 % dans les secteurs concernés par les investissements productifs. Sur l'ensemble du régime, exception faite du dispositif de l'article 199 *undecies* A, l'aide fiscale obtenue de plein droit représentait alors un tiers du total<sup>72</sup> (Sénat, 2013, citant la réponse apportée par le ministère des outre-mer).

Quatrièmement, d'autres mécanismes de contrôle importants ont été mis en place pendant la période. Parmi ceux-là, on distingue notamment les exigences relatives au délai de réalisation des investissements productifs (12 mois) ou à l'achèvement des fondations dans les secteurs du logement (24 mois). En outre, on vérifie l'apparition de toute une série de sanctions destinées à faire respecter ces normes : amende de 1 500 euros pour non déclaration du projet d'investissement et de 150 euros pour omission ou inexactitude dans la déclaration (art. 1729 B du CGI), reprise de l'avantage fiscal en cas de cession de l'investissement ou arrêt de son exploitation durant la durée légale minimale, amende en cas de non-respect volontaire des engagements souscrits dans l'agrément (art. 1740 du CGI), amende en cas de non-respect de l'engagement d'exploitation minimum par l'entreprise locataire (art. 1740-00 A du CGI), entre autres.

### Un outil de financement qui soutient la compétitivité des entreprises et l'emploi

Dans certaines activités dans lesquelles la taille minimum des équipements est surdimensionnée pour des marchés ultramarins de petite taille où les sauts technologiques sont fréquents, ce régime permet aux entrepreneurs ultramarins de « rester » dans la course grâce à cette aide qui leur permet d'acquérir des équipements selon des conditions avantageuses (effets sur la trésorerie) et à des prix réduits. L'aide fiscale dans le cadre de financements en défiscalisation représente souvent la partie la plus substantielle du financement et peut atteindre 30 à 35% du financement, seuil que les subventions n'atteignent en général pas. De plus, la totalité du financement est donnée en une fois, avant la réalisation des projets. L'aide fiscale, dans le cadre des agréments, constitue un levier de financement « puissant ». Ce dispositif encourage ainsi les exploitants, en réalisant des investissements, à chercher à conserver un certain niveau de compétitivité.

---

<sup>72</sup> Soit 316 millions d'euros sur un total de 966 millions d'euros.

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

La souplesse et la rapidité des opérations de plein droit est un atout important du dispositif aux yeux des chefs d'entreprise de même que son impact sur l'emploi. Il s'agit moins de la création d'emploi que du maintien ou de la sauvegarde de l'emploi, voire de la survie des entreprises.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Défiscalisation et financement bancaire

Cet outil produit deux effets principaux : pour une réalisation donnée, il limite d'une part le montant des emprunts bancaires et, d'autre part, l'obtention de l'agrément est considérée par certaines banques comme un gage de sérieux, qui permet la mobilisation de financements bancaires. Pour les entreprises qui ont mobilisé l'aide fiscale à l'investissement productif, elle leur a permis soit de limiter les emprunts bancaires ou au contraire d'avoir un accès facilité à des financements bancaires.

Pourtant, la possibilité de mobiliser ou non la défiscalisation ne semble pas être l'élément décisif pour de nombreux opérateurs dans leur décision d'investissement. En effet, à la question : « sans l'aide fiscale à l'investissement productif auriez-vous réalisé ces investissements ? », la moitié des entreprises rencontrées a répondu positivement et l'autre moitié par la négative. L'accès à une expertise comptable et à l'information concernant le dispositif, le respect des obligations fiscales et sociales des entreprises expliquent en partie la mobilisation ou non du dispositif dans sa forme « plein droit ». En ce qui concerne les projets sous agrément, la taille des entreprises est un paramètre important. Pour les entreprises en « bonne santé », sans difficulté de trésorerie, le délai de réalisation du projet (marché concurrentiel, besoin urgent d'un équipement...) peut aussi entrer en ligne de compte et conduire certains acteurs à ne pas choisir de mobiliser une aide fiscale dont l'instruction est parfois longue.

### Défiscalisation et effet indirect sur l'emploi

L'analyse de l'impact de la défiscalisation sur l'emploi ne doit pas se limiter aux activités directement liées à l'exploitation des biens ou des équipements financés mais doit prendre en compte les activités indirectes. Ainsi, les bateaux achetés, au travers de l'activité nautique aux Antilles, soutenue par la défiscalisation, mobilisent des professionnels dans les RUP pour la maintenance et la réparation des navires.

### Une perception divergente du régime comme « robinet » fiscal

Un outil fiscal est certes toujours plus difficile à mettre en œuvre qu'une subvention qui est plus simple à instruire et à octroyer mais les subventions sont votées par le Parlement, avec des volumes d'aide prédéfinis alors que la défiscalisation est une sorte de « robinet » budgétaire. Si les conditions sont réunies, l'aide est octroyée, sans considération d'une enveloppe annuelle maximum d'aide à ne pas dépasser. Ce point constitue pour les entreprises l'un des avantages du dispositif. Pour le régulateur en revanche, cette absence de seuil maximum représente un niveau de risque pour les finances publiques.

### Les effets pédagogiques de l'outil

Dans le cas de projets qui ont bénéficié de la défiscalisation suite à l'octroi d'un agrément, le fait de devoir produire des dossiers et des argumentaires oblige les exploitants à affiner l'analyse de leurs projets, du contexte, du marché, de l'état de santé de l'entreprise et de ses perspectives. La complexité des projets pour lesquels une demande d'agrément est nécessaire conduit certaines entreprises à mobiliser des expertises auxquelles elles n'ont pas recours en général. Cette démarche leur permet de soumettre des choix stratégiques à des regards critiques extérieurs. De plus, la nécessité d'être à jour des obligations fiscales et sociales pour bénéficier du dispositif conduit aussi certains exploitants à assainir leur situation juridique, sociale et fiscale.

L'assainissement de la situation sociale et fiscale des entreprises qui ont souhaité mobiliser le régime a eu par ailleurs des effets sur la qualité du cadre juridique et social s'appliquant aux salariés, en

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

permettant une régularisation de certains contrats et une couverture (santé, accidents du travail...) réelle des employés.

### Le développement économique des territoires au cœur de la mise en œuvre du régime

De manière générale, les entreprises estiment que cette aide permet de moderniser les équipements, renforce ou soutient la compétitivité des entreprises, préserve l'emploi et le développement économique dans des territoires où le tissu économique est fragile et soumis à des contraintes endogènes et exogènes. Dans leur majorité, les entreprises contactées mentionnent la diversification des activités et l'innovation comme l'un des effets du régime.

La création ou la préservation de l'emploi dans les entreprises bénéficiaires mais aussi dans des secteurs non éligibles correspondant aux activités des concessionnaires et des fournisseurs de services financiers et juridiques, sont des arguments récurrents dans les réponses collectées.

Les acteurs rencontrés s'accordent à dire que des secteurs tels que l'agriculture, le tourisme, la collecte des déchets et les NTICs se sont développés grâce au mécanisme de défiscalisation. Le soutien à l'investissement, selon les territoires et les secteurs, conduit aussi à la saturation de certains marchés et à la mise en difficulté de certains opérateurs dont les investissements et les réalisations ne se sont pas avérés viables.

L'intérêt économique du territoire est au cœur de l'instruction des dossiers de demande d'agrément. Bien que les demandes d'agrément soient présentées par des exploitants ultramarins, les grilles d'instruction prennent en considération les enjeux macroéconomiques tels que l'intérêt économique, social et environnemental au niveau du territoire et non au niveau de l'entreprise. Bien que cet intérêt économique du territoire soit difficile à contrôler et qu'une part d'interprétation subsiste, il n'en demeure pas moins la contrepartie de cette aide et représente une préoccupation importante pour les acteurs institutionnels, dont la Commission européenne. De plus, dans les demandes d'agrément, un engagement de maintien ou de création d'emplois doit être pris par les exploitants.

### IV.2.2. Les faiblesses du dispositif (hors crédit d'impôt)

Points faibles du dispositif			Partie prenante concernée
Un dispositif complexe	Dans le cadre de la procédure d'agrément	Un outil évolutif qui crée « un mille-feuille », un foisonnement de textes, encadrés par une doctrine peu intelligible en dehors des experts	Entreprises exploitantes Intermédiaires
		Des délais d'instruction longs	Entreprises exploitantes Intermédiaires
		Un langage administratif pour la constitution des dossiers qui ne correspond pas à la réalité économique	Entreprises exploitantes
	Un contrôle perfectible	Le suivi et le contrôle possible de la mobilisation de cette aide sont limités	Toutes
		Le cadre défini pour l'instruction de	Toutes

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

		certains dossiers demandant un agrément est en décalage par rapport à l'activité économique et pose des critères de contrôle parfois contraignants et non efficaces car non adaptés à l'activité	
	Un pilotage à améliorer	Les critères de mobilisation et d'instruction ne ciblent pas des secteurs et ne s'inscrivent pas toujours dans une stratégie de développement économique régionale	Toutes
Une imbrication et une interaction imparfaites de la défiscalisation, des aides européennes, régionales et des financements bancaires (délais, processus de validation)	Des critères différents d'attribution des aides en droit communautaire et interne et des risques supportés par les exploitants		Toutes
	Des délais opérationnels financiers et administratifs parfois peu compatibles		Toutes
Un outil qui n'a pas été créé pour soutenir ou favoriser l'innovation	L'innovation n'est pas un critère d'attribution de l'aide ou d'instruction des dossiers sous agrément.		Toutes
	Aucune pondération ou critères d'analyse des projets ne mentionne un appui particulier aux nouvelles entreprises ou aux projets innovants		Toutes
	Une certaine maîtrise du dispositif et du langage des parties prenantes mobilisées aux différentes étapes est nécessaire et tend à favoriser des projets matures, des entrepreneurs avertis, reconnus et bons connaisseurs du dispositif		Toutes
Un outil qui dans son évolution vers le crédit d'impôt au détriment des autres formes de défiscalisation répondra de manière plus limitée aux besoins d'une majorité d'entreprises en outre-mer	Les difficultés de trésorerie et les besoins en fonds de roulement de nombreuses TPE requièrent un mécanisme de préfinancement efficient. A défaut, ces entreprises ne pourront pas utilement mobiliser la créance d'impôt offerte par le crédit d'impôt.		Entreprises exploitantes - TPE Toutes

Les faiblesses principales de ce régime sur la base du traitement des réponses des entreprises qui ont été contactées sont les suivantes :

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Un dispositif complexe<sup>73</sup>

La défiscalisation est un dispositif en évolution permanente et obéissant à différents régimes communautaires. De nombreuses strates foisonnent et cohabitent avec des mesures transitoires, assorties de leurs règles spécifiques, de leur durée, tout cela créant des difficultés dans l'interprétation des textes sur le périmètre du régime, sur les taux et sur l'éligibilité de certains projets ou de certains opérateurs.

#### **Une complexité source d'incompréhension, parfois de frustration, limitant l'utilisation du dispositif**

Une aide fiscale est nécessairement encadrée, les contraintes du code général des impôts sont lourdes. Bien qu'une logique de contrôle au regard de la loi soit à l'œuvre avec une attention particulière du Conseil constitutionnel sur le caractère discrétionnaire des agréments, cette complexité nourrit aujourd'hui de réelles frustrations chez les bénéficiaires qui ne comprennent pas toujours le bien fondé de certaines décisions ni les raisons de délais d'instruction perçus comme étant trop longs et constituant une manière détournée de réduire le débit du « robinet fiscal ».

Le montage des dossiers est la difficulté principale mentionnée par les entreprises. Cette difficulté est telle pour les projets nécessitant une demande d'agrément qu'à l'exception de certains grands groupes, ces tâches sont externalisées. Différents prestataires interviennent selon qu'il s'agit du volet technique, juridique ou financier.

Le manque d'intelligibilité du dispositif par l'ensemble des parties prenantes crée ces zones de flou, d'incompréhension et donc d'interprétation des intentions, notamment de la part de l'administration. Ainsi, selon la perspective de certains exploitants, l'objectif prioritaire de l'administration ne serait pas de soutenir l'investissement productif, l'économie des RUP et la création ou le maintien de l'emploi mais de générer des obstacles à ce que les acteurs trichent dans l'application de déduction apportée à leur impôt. Cela conduit, selon les dirigeants d'entreprise rencontrés, à une non mobilisation du dispositif par certains acteurs et des opportunités perdues en matière de création d'activité et d'emplois. En effet, face à des difficultés perçues comme étant assez inextricables, des opérateurs aux capitaux mobiles choisissent d'autres pays pour leurs activités et leurs investissements, au détriment des territoires français. Cet effet est difficile à quantifier mais il a été mentionné de manière récurrente dans les entretiens organisés avec les exploitants.

De plus, le « parcours du combattant » que constituent certaines demandes d'agréments découragent certains exploitants qui, après avoir vécu une première expérience, ne considèrent plus cet outil de financement comme étant souhaitable à mobiliser. Dans l'interprétation de la réduction de demandes d'agréments dans certaines activités, il est utile de ne pas se limiter à une explication centrée sur la réduction d'activité mais aussi considérer un manque d'appétence des exploitants pour un dispositif trop complexe, avec des zones d'incompréhension qui sont interprétées comme étant une sorte de « pouvoir discrétionnaire déguisé » de l'administration.

#### **Des relations, parfois difficiles entre parties prenantes à la défiscalisation**

La nécessité d'interaction avec de nouveaux partenaires extérieurs n'est pas toujours considérée comme un aspect positif par les entreprises ultramarines. Dans le schéma locatif, certaines entreprises ont la sensation d'être « dépossédées » du bien qu'elles ont acquis et acceptent avec difficulté ce qui est perçu comme étant une sorte « d'ingérence » des gérants du véhicule fiscal propriétaire du bien, avant rétrocession à l'exploitant.

---

<sup>73</sup> Source principale pour cette section et la suivante : questionnaires, études de cas et entretiens

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Le coût de l'intermédiation et la relation de confiance à construire avec les cabinets de défiscalisation ont été présentés par certains opérateurs comme étant des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Les monteurs doivent servir des parties prenantes qui ont certains intérêts divergents. Certaines situations de rétention d'information ou d'allongement des procédures sont parfois dues au jeu d'équilibrisme des cabinets de défiscalisation, jeux dont les entreprises n'ont pas toujours conscience, ou trop tard, et qui mettent parfois à mal l'obtention de l'agrément.

### Un contrôle et un pilotage à améliorer

La capacité de contrôle de l'administration et la transparence de ce contrôle sont des enjeux majeurs parce qu'ils ont des effets sur 1 - la qualité de la mise en œuvre en termes d'efficacité sur le développement économique des territoires, 2 – la bonne utilisation des deniers publics, 3 – l'encadrement (souplesse, « rigidification », seuils des activités éligibles...) du dispositif qui le conduisent à répondre de manière plus ou moins efficace aux besoins des entreprises en outre-mer, tout en veillant à une limitation de la fraude ou une validation de l'utilité, de la pertinence et de l'efficacité du dispositif au regard d'une stratégie de développement économique des RUP françaises.

Le manque de contrôle et de visibilité sur les opérations de plein droit est une faiblesse importante du régime selon la perspective du régulateur et dans le cadre d'une volonté de pilotage d'une politique publique. La logique actuelle de simplification des déclarations d'impôt conduit à rendre difficiles le suivi des données et la production de statistiques détaillées sur l'utilisation et l'efficacité des aides, dont la défiscalisation. Les moyens de contrôle restent insuffisants. Cependant l'article L45F du LPF, dont l'application est entrée en vigueur début 2016, devrait permettre de multiplier les contrôles mais compte tenu des moyens humains disponibles sa mise en œuvre pourrait s'avérer limitée.

Dans certains cas, la doctrine appliquée dans l'agrément n'est pas alignée avec la loi et certaines évolutions de la doctrine appliquée par les services des finances publiques créent des incohérences qui peuvent avoir comme effet une limitation du contrôle. Par exemple, la durée minimale d'exploitation des bateaux est passée, dans la doctrine, de 5 ans à 7 ans (défiscalisation dans le cadre du schéma locatif à l'IS). Les SNC en défiscalisation externe sont demeurées sur des durées de financement de 5 ans. Au bout de 5 ans, le véhicule financier qui a permis l'investissement est fermé, l'exploitant rachète les parts aux investisseurs qui « sortent » du système de financement, en ayant respecté le délai de 5 ans de portage de l'investissement et bénéficient d'une déduction qui leur est définitivement acquise. Pour les deux dernières années de l'engagement de l'exploitant, si ce dernier vend le bateau à une autre personne et ne respecte pas l'engagement de 7 ans, l'administration a peu de moyens de le constater.

D'autres facteurs limitant les effets du contrôle de ce dispositif peuvent être mentionnés, notamment les incompréhensions entre certaines parties prenantes. Ces incompréhensions sont parfois favorisées par des langages différents utilisés par les parties prenantes. Les exploitants doivent « parler la langue de la banque » et « parler la langue de l'administration ». Ainsi, certains praticiens de la défiscalisation déplorent le fait que ce ne soit pas nécessairement la qualité du projet qui prime pour l'obtention d'un agrément, mais la qualité du montage. Un bon projet, en termes de développement du territoire, de viabilité économique, d'effet d'entraînement sur d'autres activités, qui ne serait pas très bien construit et adapté au « langage administratif » ne « passerait pas ». En revanche un projet très bien monté mais présentant une pertinence opérationnelle relative pourrait être retenu.

Certains exploitants ont également mentionné qu'il était regrettable que le mécanisme de contrôle mis en place par l'administration ne corresponde pas toujours à la réalité de certaines activités

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

économiques. Le cas de la location des bateaux de plaisance dans l'activité touristique peut servir d'illustration. Dans l'instruction des dossiers d'agrément, il existe un critère d'efficacité exigeant des exploitants qu'ils louent les bateaux 22 semaines par année et fournissent les preuves qu'ils seront en capacité de faire cela. Il est difficile pour les exploitants d'établir avec certitude, à l'avance, le nombre de semaines au cours desquelles ils parviendront à louer leurs bateaux. Les exploitants se trouvent alors en situation de contacter leurs prescripteurs pour que ces derniers prennent des engagements sur des jours, des périodes et des tarifs alors que les exploitants :

- ne sont pas certains d'avoir l'agrément,
- ne connaissent pas la durée d'instruction de leur dossier,
- ne peuvent pas garantir une date de démarrage de leur activité (conditionnée par la date de délivrance de l'agrément).

Ce décalage entre les demandes de l'administration et la réalité des activités économiques conduit l'administration à considérer certains éléments communiqués dans les dossiers de demande d'agrément comme étant des réponses pertinentes et complètes, qui permettent de valider ou infirmer la qualité d'un dossier et la viabilité d'un projet.

[Une imbrication et une interaction imparfaites de la défiscalisation, des aides européennes, régionales, des financements bancaires \(délais, processus de validation\) et des parties prenantes correspondantes](#)

### **Des critères différents d'attribution des aides en droit communautaire et interne et des risques supportés par les exploitants**

L'une des difficultés réside dans les différences qui peuvent exister entre les critères d'attribution de l'aide en droit communautaire (régime des subventions Feader par exemple) et en droit interne (défiscalisation). En particulier, l'assiette éligible n'est parfois pas identique entre les différents dispositifs d'aide. Des plafonnements peuvent être introduits dans le cadre des subventions européennes (plafonnement par exemple pour l'acquisition de certains équipements, alors que les investissements réalisés pour construire certains bâtiments ne sont pas plafonnés).

Certains biens éligibles à la défiscalisation peuvent également être exclus dans le cadre de certaines aides européennes. L'une des conséquences est un risque de remise en cause du financement pour les entreprises : en cas de contrôle fiscal, l'aide fiscale peut être reprise sans pour autant que puisse être versé un complément d'aide au titre des aides européennes, telles que le FEADER par exemple.

### **Des délais opérationnels financiers et administratifs parfois peu compatibles**

Dans le cas des dossiers nécessitant une demande d'agrément, la longueur des délais d'instruction et la désynchronisation des délais opérationnels, financiers et administratifs mettent à mal la réalisation de certains projets.

Cette désynchronisation peut être observée de différentes manières :

1 - Durée de validité des financements mobilisés : l'instruction de certains dossiers peut durer jusqu'à 18 mois alors que la durée de validité de la décision d'octroi d'une subvention régionale ou de certaines autorisations administratives peuvent n'être que de 12 mois. (Voir annexe – une synchronisation parfois difficile des étapes administratives, opérationnelles et financières)

2 - Durée de disponibilité de certains financements mobilisés : les enveloppes des subventions régionales ne sont pas extensibles sur une période donnée. Ainsi des acteurs qui ont obtenu un accord de principe en début de programmation de certains fonds européens ou de certaines subventions régionales peuvent recevoir un avis favorable pour leur agrément et constater au moment de l'obtention de l'agrément, 18 mois plus tard, que certains financements régionaux ou

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

européens sont épuisés ou fortement réduits. Certaines entreprises sont alors contraintes de revoir une partie de leur montage financier avec cette nouvelle donne ou d'abandonner leur projet.

3 - Caractère aléatoire des délais de finalisation de l'instruction du régime de défiscalisation avec agrément, du montant de l'aide lorsque dans l'instruction une demande de révision est demandée et, pour le crédit d'impôt, de la date de versement, sont des contraintes et des risques additionnels que les exploitants doivent prendre en compte pour la réalisation de leurs projets. Par exemple, dans des plans de financement portant sur des constructions nécessitant des acomptes, ces délais peuvent représenter des risques importants pour les exploitants. Par exemple, lorsqu'un projet d'achat d'un équipement spécialisé ou de bateaux, est initié, des délais de fabrication doivent être pris en compte et des acomptes doivent être payés pour la construction, au moment de la commande. Le manque de visibilité sur la date d'obtention des fonds peut avoir des conséquences importantes sur la gestion de la trésorerie des entreprises et créer un risque pour les exploitants.

4 – Durée d'instruction repoussant la date de démarrage d'un projet et mettant parfois en cause la validité et la viabilité du projet : le démarrage d'un projet peut intervenir deux années, voire plus après la définition des besoins et l'analyse de contexte qui a confirmé l'utilité et la viabilité des projets. Dans un contexte de marchés étroits et changeants, les conditions de réussite d'un projet peuvent avoir changé au moment où se projet pourrait démarrer et des concurrents qui ont eu recours à des outils mobilisables plus rapidement peuvent s'être positionnés sur un segment de marché donné.

### Certains effets pervers du dispositif

#### **Les effets de la non-éligibilité des investissements de renouvellement des équipements dans l'hôtellerie**

La non prise en compte du renouvellement des équipements est problématique pour de nombreuses activités, notamment l'hôtellerie. Qu'il s'agisse de la Réunion, de Mayotte ou des Antilles, les hôtels sont souvent situés en bord de mer et soumis à des conditions climatiques (ouragans, cyclones, sel, sable, humidité). La durée de vie des investissements (aménagement ou équipements) est plus courte que dans l'Hexagone. Pour changer les investissements totalement amortis, l'administration fiscale ne réalise pas un calcul sur la base du montant vénal (aide – montant de la vente de ces investissements), elle considère que si ces investissements ont déjà été défiscalisés une fois, ils ne peuvent plus l'être à nouveau.

Cela favorise les hôtels neufs en créant un écart de compétitivité entre les hôtels anciens et les hôtels neufs. Les premiers ont des coûts de fonctionnement, dus notamment aux charges sociales liées à l'ancienneté de leurs employés, et d'investissements, supérieurs. Ainsi, les établissements anciens, localisés dans les lieux touristiques les plus attractifs, ne supportent pas le « choc de compétition », ferment, sont transformés en appartements et ne créent plus d'emplois. Les nouveaux hôtels sont nécessairement construits à l'intérieur des terres. Cela réduit l'attractivité d'ensemble de l'offre touristique du territoire face aux îles concurrentes et renforce un cycle vicieux de transformation d'hôtels en appartements dès l'approche de la phase de renouvellement et de rénovation des hôtels.

#### **Un dispositif qui a parfois un effet inflationniste**

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La non éligibilité des investissements de renouvellement ainsi que l'obligation d'acheter du matériel neuf, assuré tous risques pour certaines activités, conduisent à un niveau de dépense et d'investissement qui ne semblent pas toujours justifiés pour certaines activités ou certains secteurs.<sup>74</sup>

Certains acteurs ont insisté sur le fait qu'une mobilisation trop importante d'aides peut entraîner une disproportion entre le coût de l'investissement, son amortissement et donc le prix de vente au final et donner à ce dispositif un caractère inflationniste. Par exemple, lorsqu'il s'agit de projets immobiliers, cette aide, en conduisant à une pression sur les terrains constructibles conduit à une augmentation du prix du m<sup>2</sup>, répercuté sur le projet, puis sur les loyers.

Un certain effet d'aubaine existe, notamment au niveau du secteur du BTP. Il existe aussi de nombreuses filiales locales qui sont financées grâce à cette aide. Le niveau d'intensité de l'aide est le même pour une grande filiale que pour un acteur local plus vulnérable.

***Les « angles morts du dispositif » : L'innovation, l'émergence de nouvelles filières et le soutien à de nouvelles activités ne sont pas des critères d'instruction ou de sélection des projets***

La mobilisation de financements additionnels, par décision des exploitants, a pu conduire à une diversification, à des innovations comme dans les secteurs du lait et de la canne à la Réunion par exemple, la conversion de certaines productions en agriculture biologique, le montage d'un projet pilote d'habitations écologiques sur la mer en Guadeloupe.

Néanmoins, l'innovation ou la génération de nouvelles activités ou entreprises ne sont pas des critères pris en compte dans l'instruction des dossiers de demande d'agrément.

La notion de création d'entreprise n'est pas elle non plus un critère d'attribution de l'aide ; il n'y a pas de variation de l'intensité de l'aide fiscale, selon que l'entreprise existe depuis de nombreuses années ou qu'elle vient de se créer. Ainsi, les effets directs de ce dispositif sur la création d'entreprise et l'innovation semblent limités.

### IV.2.3. Le crédit d'impôt – une évolution récente

Le crédit d'impôt n'est en application que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Il ne sera possible de procéder à une analyse de l'impact de cet outil que lorsqu'il y aura au moins deux années de mise en œuvre. Lors des échanges avec les services instructeurs, il leur était possible de constater qu'après une année 2015 très calme, ce dispositif est monté en puissance en 2016. Environ la moitié des dossiers présentés pour instruction au bureau des agréments et des rescrits est en crédit d'impôt.

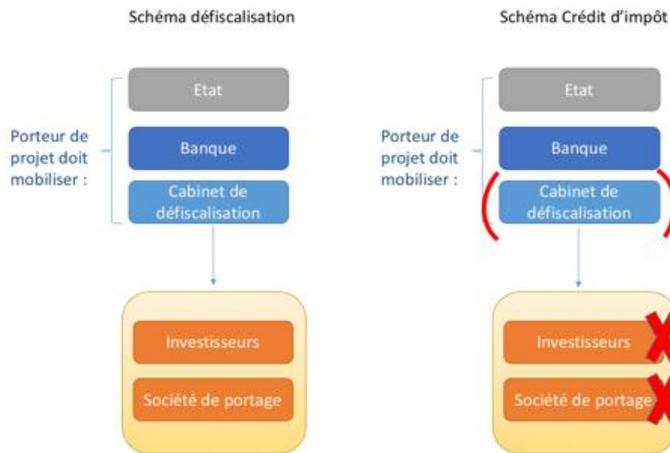
*Le crédit d'impôt, une aide plus simple à mettre en œuvre*

La distinction entre la défiscalisation et le crédit d'impôt pourrait être présentée ainsi de manière schématique :

---

<sup>74</sup> La possibilité de mobiliser la défiscalisation conduirait les collectivités à inscrire dans le cahier des charges de certains appels publics des exigences qui conduisent à un surinvestissement non justifié dans le parc de véhicules, selon certains opérateurs (nombre de bus en réserve, bus neufs...).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer



Le crédit d'impôt, parce qu'il ne conduit pas à la mise en place d'un schéma locatif, est plus simple. Les porteurs de projet n'ont plus besoin de mobiliser des investisseurs fiscaux et des sociétés de portage. Selon les projets et la disponibilité de compétences techniques en interne dans les entreprises, les cabinets de défiscalisation peuvent être mobilisés en tant que conseil.

*Le crédit d'impôt, un outil plus attractif que la défiscalisation pour les exploitants*

Dans le cas de la défiscalisation intermédiaire pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le taux réel de réduction d'impôt pour les exploitants, octroyé sous forme de rétrocession, est en général de 29,9%. Dans le cas du crédit d'impôt, l'exploitant bénéficie d'un taux de 38,25%, à l'exception des investissements réalisés en Guyane et à Mayotte pour lesquels le taux de crédit d'impôt est majoré (45,9%). En ce qui concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, le taux de crédit d'impôts est fixé à 35%.

Lorsque le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû par la société, l'entreprise détient alors une créance sur le Trésor.

*Une mise en œuvre qui demande encore quelques ajustements*

Bien que la réduction des intermédiaires et une simplification de la mise en œuvre soient saluées par les acteurs, certaines réserves sont aussi formulées :

Tout d'abord, il soulève la problématique du préfinancement dans la mesure où le crédit d'impôt n'est remboursé qu'après réalisation et paiement de l'investissement. La plupart des établissements bancaires avaient alerté les pouvoirs publics sur le fait que le dispositif Dailly ne pourrait pas être mis en place. Le dispositif de crédit d'impôt risque de servir essentiellement des groupes qui disposent de suffisamment de trésorerie puisque ce sont les sociétés qui doivent elles-mêmes, sur leurs fonds propres, préfinancer le crédit d'impôt. En pratique, la réforme de 2014 pourrait majoritairement bénéficier aux sociétés les plus solides financièrement, et non aux plus petites entreprises, qui en ont en définitive le plus besoin.

Selon les prestataires de services financiers et juridiques, il existe des incertitudes sur le fait générateur du crédit d'impôt avec des risques de décalage d'une année sur l'autre (est-ce la finalisation des travaux, la mise en service d'un bien financé ou le démarrage d'une activité financée... ?). Par ailleurs, si l'articulation entre le fait générateur du crédit d'impôt dans le cas de financement de biens immobiliers et de biens mobiliers n'est pas prévu par les dispositions légales,

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

l'administration pourrait considérer que le fait générateur est reporté à la date de mise en service des biens mobiliers, ce qui décale d'autant la date à laquelle l'exploitant bénéficie de l'aide fiscale.

La philosophie du financement des investissements défiscalisés a été modifiée : alors qu'auparavant le dispositif de défiscalisation partagée favorisait les flux financiers de métropole vers les DOM (apport de cash des investisseurs fiscaux métropolitains), la réforme de 2014 a substitué à ces apports de trésorerie une subvention fiscale dont le quantum et la date de versement sont incertaines, l'administration étant en effet susceptible, dans le cadre de la revue des déclarations fiscales servies par les entreprises, de remettre en cause les montants dont le remboursement est demandé.

Une difficulté importante de ce dispositif est relative à la date de versement du crédit d'impôt (s'agissant des entreprises fiscalement déficitaires ou à faibles capacités fiscales, qui sollicitent donc le remboursement du crédit d'impôt) : les entreprises ne pouvant généralement pas préfinancer sur fonds propres la part de l'investissement ayant vocation à être financée par le crédit d'impôt, elles solliciteront les établissements bancaires pour que ces derniers financent également la part correspondant au crédit d'impôt (en sus de la part de l'investissement – généralement 50 à 60% – financée par dette bancaire). Pour déterminer la capacité de remboursement de l'investisseur, les établissements bancaires font généralement abstraction du crédit d'impôt – qui ne constitue qu'une créance en germe – et retiennent donc une hypothèse conservatrice où l'administration fiscale ne rembourserait pas le crédit d'impôt. L'appréciation de la solvabilité de l'entreprise est donc beaucoup plus restrictive. De plus, l'entreprise qui souhaiterait rembourser par anticipation une fraction du prêt souscrit, à hauteur du crédit d'impôt remboursé, devrait acquitter des pénalités de remboursement anticipé.

*Le crédit d'impôt doit aller de pair avec la défiscalisation pour que cette aide continue de répondre aux besoins de l'ensemble des entreprises des RUP*

Dans des territoires où le tissu des entreprises est essentiellement composé de TPE et de PME, dont la trésorerie et l'accès aux financements bancaires sont limités, pour de nombreux acteurs rencontrés, il est nécessaire que la défiscalisation soit maintenue et fonctionne de manière concomitante avec le dispositif de crédit d'impôt. En effet, même si l'intérêt comparatif d'un crédit d'impôt par rapport à une réduction d'impôt est la détention d'une créance sur le Trésor dont une entreprise peut obtenir le remboursement, quel que soit son résultat imposable, les entreprises peu rentables auront des difficultés à préfinancer le crédit d'impôt, les banques finançant assez peu les créances sur l'Etat.

Rétrospectivement, l'hybridation et l'adaptabilité ont été la marque du régime de défiscalisation. On utilise souvent l'expression « sentier de dépendance »<sup>75</sup> pour décrire le fait qu'un ensemble de décisions passées peuvent influencer une décision future en politique publique. On pourrait prêter cette expression à l'histoire du régime. Cependant, si l'esprit originel du dispositif demeure – attirer les excédents d'épargne présents en France hexagonale vers le financement des investissements outre-mer – ses modalités n'ont, pour leur part, cessé d'évoluer. De sorte que le régime est aujourd'hui encore à la recherche d'un point d'équilibre entre les différents intérêts, les différents rythmes et les différents langages des parties prenantes.

---

<sup>75</sup> Introduit au départ par Paul Pierson dans son ouvrage *Dismantling the welfare state*, 1994

### IV. 3. Une intermédiation à inscrire dans un réseau complexe d'acteurs (Q4)

Différentes « entrées » sont possibles pour chercher à représenter une cartographie des parties prenantes et de leurs relations entre elles.

- Il est possible de s'intéresser au projet en mettant en évidence les interventions des acteurs au cours du cycle de réalisation.
- Il est aussi possible de définir les rôles et les relations entre les différents groupes d'acteurs en présence, mobilisés pour appuyer un exploitant ultramarin mobilisant la défiscalisation pour un projet donné.

Ces deux angles de vue éclairent différemment un même système d'acteurs et permettent de mettre en évidence différentes problématiques.

#### IV.3.1. Un système d'acteurs étendu et complexe

Afin de comprendre à quels niveaux interviennent les parties prenantes au régime de défiscalisation, une présentation synthétique des étapes structurant la mise en œuvre d'un projet financé au moyen de la défiscalisation peut être utile.



Si l'on considère l'objectif premier de cette aide d'Etat qui est de permettre une intensification des flux de capitaux vers l'outre-mer, le point de départ d'une cartographie des acteurs est **l'exploitant ultramarin en tant que bénéficiaire** de la mise en œuvre du dispositif.

Cet acteur, après avoir défini son besoin, établit une relation directe avec ses partenaires bancaires et ses fournisseurs qui, selon les équipements, peuvent s'inscrire dans deux schémas différents :

- Celle de simples équipementiers ou fournisseurs qui présentent un devis, un prix de vente ;
- Celle de fournisseurs qui ont internalisé le processus de défiscalisation, en étant eux-mêmes en relation avec des prestataires de services financiers ; cela leur permet de présenter à

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

l'exploitant une solution « clés en main » et un prix de vente prenant en compte l'avantage fiscal issu d'un mode de financement fondé sur une défiscalisation de plein droit.

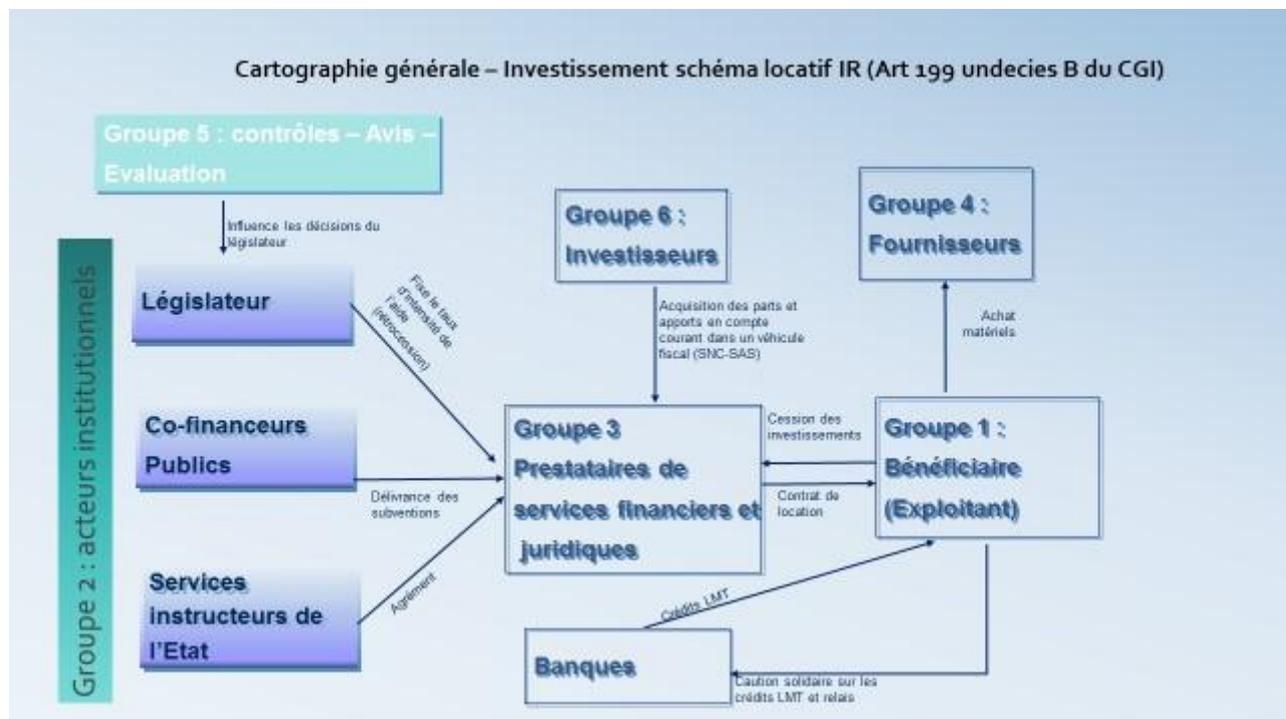
Si l'on considère l'impact d'intérêt commun visé par ce régime, notamment les questions liées à la préservation et à l'amélioration de l'emploi, l'amélioration et la distribution des revenus, la préservation de la cohésion sociale, la promotion d'un développement équilibré et la réduction durable de l'écart de développement entre les différentes régions françaises, les effets indirects sur les prestataires de services ou les fournisseurs de biens nous conduisent à considérer le réseau élargi d'acteurs mobilisés au cours de la mise en œuvre du dispositif de défiscalisation comme étant des bénéficiaires indirects du régime, qui contribuent à la dynamique des territoires d'outre-mer. En effet, les emplois créés ou maintenus, les niveaux de qualification requis dans certaines fonctions de conseil juridique et financier, l'augmentation de l'activité des concessionnaires, des entreprises de BTP, l'ensemble de ces éléments a un impact sur le marché de l'emploi et l'activité économique dans les territoires.

La mobilisation d'un réseau élargi de parties prenantes permet la réalisation de projets financés par la défiscalisation. De nombreuses combinaisons sont possibles et apparaissent dans le montage des dossiers de plein droit ou avec agrément mais certains groupes d'acteurs sont indispensables à la mise en œuvre de ce régime.

### Cartographie d'ensemble des parties prenantes

A différentes étapes de la vie d'un projet, dans la forme actuelle du dispositif de défiscalisation, six groupes principaux de parties prenantes interviennent.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 199 undecies B du CGI, ces groupes sont les suivants :



La notion de « bénéficiaires », telle que définie dans la description de cette aide d'Etat recouvre les

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

parties prenantes identifiées dans les groupes 1 et 6 de la typologie retenue dans ces travaux<sup>76</sup>.

Groupe 1 - Les bénéficiaires ultimes de la défiscalisation : les sociétés et les entreprises individuelles des DOM, dont l'activité est éligible.

Groupe 6 – Les bénéficiaires investisseurs, contribuables, apporteurs de positions fiscales. La ou les sociétés ad hoc ou sociétés de portage des investissements créées dans le schéma locatif ne sont pas considérées comme étant des bénéficiaires car elles ne constituent « qu'un support juridique de portage de l'investissement, faisant le lien entre les personnes physiques et morales participant au financement des investissements aidés (en contrepartie d'un avantage fiscal) et l'entreprise exploitante ultramarine. (...) Vu que le montage financier assure qu'aucun avantage n'est transféré vers cette société ad hoc, il peut être considéré qu'elle ne bénéficie d'aucune aide à travers toute l'opération. » (Aide d'État SA.38536 (2014/N) – France)

Groupe 2 - Les acteurs institutionnels :

- Les services de l'Etat (bureaux des agréments locaux et nationaux, DGOM, Préfectures, DIECCTE, DEAL...) dans leur rôle en amont (instruction / agrément) et en aval (contrôle)
- Les collectivités dans leur rôle d'autorités de gestion des fonds européens et dans le cadre de subventions qu'elles allouent aux acteurs régionaux
- Les institutions européennes dans leur rôle de financeurs au travers des fonds européens.

Groupe 3 - Les prestataires de services financiers et juridiques :

- Les cabinets de défiscalisation
- Les banques
- Les notaires et avocats
- Les cabinets de gestion de patrimoine
- Les sociétés de crédit-bail (filiales de groupes bancaires)

Groupe 4 – Les constructeurs et les fournisseurs de biens qui, de manière indirecte, bénéficient des financements mobilisés au travers de la défiscalisation :

- Les entreprises du BTP
- Les propriétaires du foncier
- Les concessionnaires de véhicules professionnels et d'équipements professionnels
- Les sociétés de transport
- Les organisations socioprofessionnelles

Groupe 5 – Les acteurs en charge de l'évaluation, du contrôle et de la formulation d'avis pour une évolution du dispositif et qui de manière indirecte ont une influence sur le législateur.

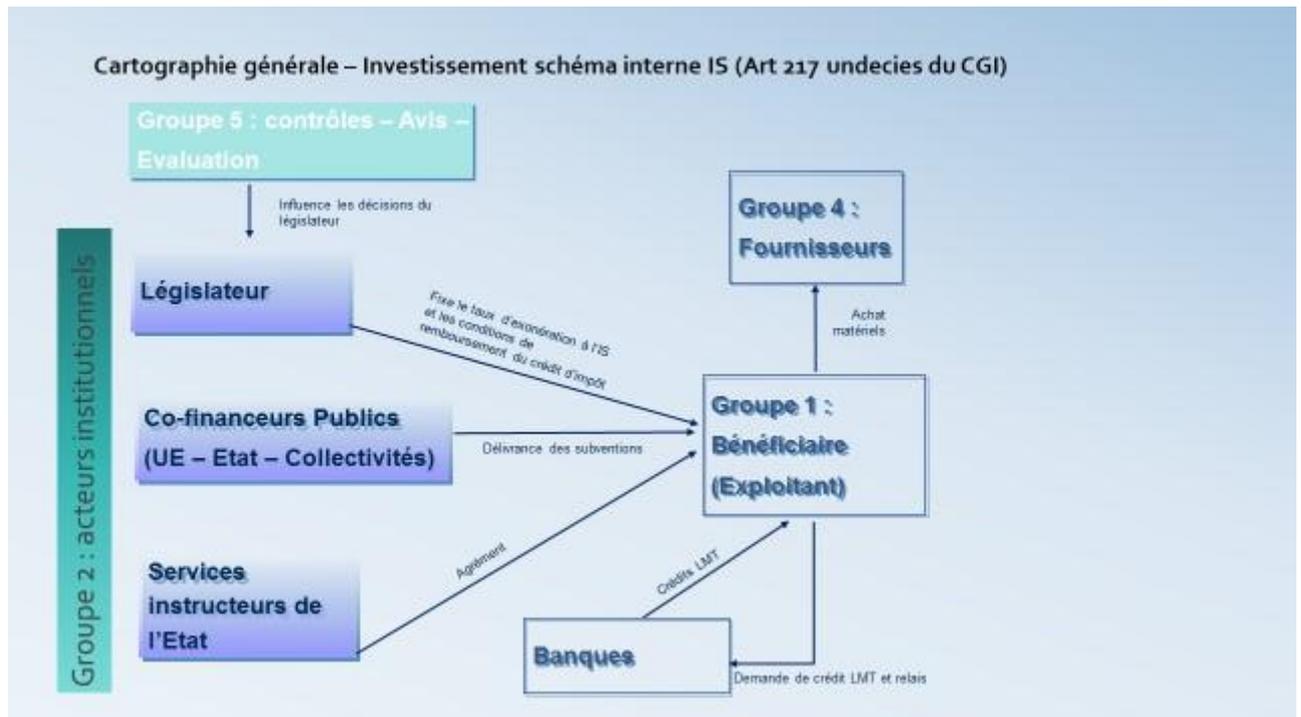
- Les représentants politiques (parlementaires)
- Les services de l'Etat
- La DGOM

---

<sup>76</sup> « Les bénéficiaires du régime sont les personnes morales et physiques domiciliées en France au sens de l'article 4B du code général des impôts (CGI) qui réalisent un investissement dans les régions ultrapériphériques françaises – les cinq Départements d'outre-mer (ci-après: DOM), notamment Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Réunion, et le département de Mayotte ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint Martin ou qui prennent une participation au capital d'une entreprise réalisant elle-même un investissement productif dans l'un de ces territoires, ou qui prennent en location un investissement bénéficiant de l'aide et qui l'exploitent ou le donnent en location à une société exerçant son activité dans ces territoires, à la condition notamment de rétrocéder une partie de l'avantage fiscal. » (Aide d'État SA.38536 (2014/N) – France)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans le schéma de défiscalisation correspondant à l'Article 217 undecies du CGI, les groupes de parties prenantes 3 (les prestataires de services juridiques et fiscaux) et 6 (les investisseurs : contribuables) ne sont pas des acteurs indispensables en tant qu'intermédiation obligatoire. C'est la raison pour laquelle ils n'apparaissent pas dans le schéma ci-dessous. Néanmoins, les exploitants mobilisent des services juridiques et financiers, en tant que conseil, en interne ou en externe, dans le cadre des opérations complexes financées au travers des opérations relevant de l'article 217 undecies du CGI. De plus, les cabinets de défiscalisation investissent de plus en plus le marché du crédit d'impôt.



### Les acteurs de la procédure d'agrément

Selon les seuils et le caractère sensible ou non des secteurs, les **agréments sont traités par les DRFIP ou la DGFIP**. Il existe des seuils de déconcentration. Le bureau des Agréments et des rescrits de la DGFIP (**BAGR**) a des compétences spécifiques lorsque les demandes d'agrément concernent des projets qui portent sur plusieurs territoires ou lorsqu'il s'agit de Délégations de Service Public (DSP). Il traite aussi les COM. Environ 500 dossiers de demande d'agrément sont traités par an dont 150 à 200 par le BAGR.

Après que l'instruction a confirmé l'éligibilité des demandeurs au regard des conditions légales, selon la doctrine, le BOFIP, les retours des services déconcentrés de l'Etat sur différents aspects des projets soumis ainsi que l'expérience des services instructeurs permettent de conduire l'analyse des demandes. Des structures telles que les Préfectures (problématique des risques naturels et des risques sécurité), les DEAL et les DIECCTE sont sollicitées.

- Dans le processus de défiscalisation les services du SGAR sont destinataires de l'ensemble des demandes d'agrément qui leur sont transmises, soit par le ministère des outre-mer (s'agissant de demandes relevant du bureau des agréments et rescrits du ministère des finances et des comptes publics), soit par la direction régionale des finances publiques (s'agissant des demandes traitées par les bureaux des agréments des directions régionales)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

des finances publiques). Dans le premier cas, le SGAR prépare, sur la base des avis qui lui sont transmis par les services déconcentrés compétents (Dieccte, DAAF, DEAL), un avis qu'il transmet au ministère des outre-mer, lequel adresse un avis au bureau des agréments et rescrits. Ce dernier avis n'est en revanche pas transmis par le ministère des outre-mer au SGAR. A cet égard, la grille d'analyse du ministère n'est pas nécessairement la même que celle des préfetures, qui essaient de sécuriser l'intérêt économique. Dans le second cas, le SGAR adresse son avis à la direction régionale des finances publiques et reçoit copie des agréments.

- La Dieccte est chargée, dans le cadre des demandes d'agrément, de préparer des avis sur les projets d'investissement. Ces avis portent sur trois domaines thèmes principaux : l'intérêt économique du projet, le respect de la législation sur le travail et la sécurité des investisseurs (veiller à ce que le plan de financement soit complet et exact, et que la santé financière de l'investisseur ne soulève pas de difficulté). Ces avis sont transmis au SGAR.
- La DAAF vérifie la conformité aux normes des projets présentés par des exploitants agricoles ou des industries agroalimentaires. Elle formule des avis, sur la base de critères économiques et réglementaires « sous réserve de... » (des avis vétérinaires, de la réglementation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement...).

Le bureau des agréments ne se prononce qu'après l'avis de la DGOM.

La procédure d'agrément peut être décomposée selon la séquence suivante :

1 – La demande doit être déposée avant le démarrage des travaux – la notion d'agrément préalable est centrale.

2 - Dès que la demande est déposée, les instructions se font de manière simultanée : DRFIP, DGOM et Préfetures (pour les arrêtés de subvention).

Les banques doivent attendre l'issue des demandes d'aide publiques avant la tenue des comités de crédit.

L'agrément ne peut être donné que lorsque l'ensemble des éléments sont réunis, dont la validation des subventions et la lettre d'intention des banques.

3 - Lors de la finalisation de l'instruction de l'agrément, la validation du niveau des aides et l'ajustement du montant de l'aide fiscale sont décidés.

4 - Lorsque le montant d'agrément est inférieur à ce qui était prévu, l'entreprise doit alors retourner voir les différentes parties prenantes avant de confirmer ou de renoncer à une partie du programme.

L'agrément en défiscalisation est un agrément de principe et fait l'objet d'un contrôle a priori. Après l'octroi de l'agrément, débute une logique de contrôle fiscal. Mais l'outil de l'agrément en défiscalisation est réfléchi selon une philosophie de sécurité juridique. Les montants sont validés mais pas les calendriers ni les tranches. Ce n'est pas l'Etat qui verse les fonds mais les investisseurs défiscalisateurs, sans engagement sur le calendrier de déblocage des fonds. Cela constitue une différence majeure entre la défiscalisation et le crédit d'impôt : dans le cadre d'un projet en crédit d'impôt bénéficiant d'un agrément, le crédit d'impôt est restituable et mobilisable, l'entreprise ne doit pas attendre la liquidation de l'impôt, elle peut bénéficier de créances.

Pour certains secteurs, toutes les demandes d'agrément passent par le BAGR. Cela permet à ce service d'avoir une vision d'ensemble des activités pour lesquelles des aides sont demandées et veiller à ne pas contribuer à créer une surcapacité dans certains secteurs. Les bureaux locaux et le bureau central échangent pour avoir une vision d'ensemble et ajuster les réponses par rapport aux problématiques de surcapacité.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### IV.3.2 Une intermédiation aux multiples acteurs

Dans le cadre d'un schéma locatif, la structuration du véhicule fiscal permet l'existence d'**intermédiaires que sont des prestataires de services financiers et juridiques**, qui sont la courroie de transmission entre les investisseurs (contribuables apporteurs de positions fiscales) et les exploitants en direct ou les fournisseurs. Dans le schéma direct, les exploitants peuvent aussi avoir recours à des intermédiaires, mobilisés dans une fonction de conseil. Aujourd'hui, dans le système de crédit d'impôt, les intermédiaires répondent à un besoin de conseil et d'ingénierie fiscale pour guider l'entreprise. Ils sont passés d'un rôle d'intermédiaire conseil à un rôle de conseil juridique et fiscal pur.

Ce groupe 3, « les intermédiaires », peut prendre des formes variées :

- des cabinets d'avocats,
- des banques,
- des conseils fiscaux,
- des cabinets de défiscalisation<sup>77</sup> dans lequel les expertises juridiques, comptables, financières sont consolidées dans une même entreprise,
- des réseaux d'experts ou de prestataires indépendants mobilisés tour à tour par les exploitants...

Dans la typologie des bénéficiaires directs de ce régime d'aide, ces acteurs n'apparaissent pas car la Commission européenne a considéré dans sa décision que « lorsque le gestionnaire de l'intermédiaire financier ou la société de gestion est choisi au moyen d'une procédure de sélection ouverte, transparente, non discriminatoire et objective et, par conséquent, que la rémunération du gestionnaire correspond totalement aux niveaux pratiqués sur le marché dans des situations comparables, il est supposé que ce gestionnaire ne reçoit pas d'aides d'Etat »<sup>78</sup>.

Bien que les intermédiaires en défiscalisation représentent une certaine mosaïque, les cabinets de défiscalisation constituent des acteurs majeurs en termes de volume d'opérations traitées et de nombre de contribuables investisseurs mobilisés. Les cabinets de défiscalisation ne sont pas des professions réglementées. Néanmoins, toutes les grandes banques ont leur société dédiée à la défiscalisation et ces officines sont soumises au contrôle bancaire. Les spécialistes du crédit-bail sont eux aussi soumis à la réglementation bancaire.

En 2009, la loi a souhaité améliorer la probité financière et la professionnalisation des intermédiaires en créant un registre professionnel tenu par la Préfecture.

#### Les différents rôles des cabinets de défiscalisation

Ils ont tout d'abord un **rôle d'accompagnement, de conseil et d'ingénierie financière** à la fois pour les investisseurs (apporteurs de positions fiscales) et les entreprises exploitantes. Différentes actions clés permettent d'appréhender ce rôle :

- Confirmation de l'éligibilité du projet de sa viabilité ;
- Proposition du format de défiscalisation le plus approprié et du schéma juridique correspondant ainsi qu'un accompagnement dans la procédure d'agrément local ou national si le projet dépasse certains seuils ou correspond à des activités nécessitant un agrément au premier euro ;
- Mise en relation des différents acteurs mobilisés pour le montage du projet (entreprises exploitantes, fournisseurs, institutions financières, administration fiscale ;

---

<sup>77</sup> Certains cabinets de défiscalisation sont spécialisés dans les agréments, d'autres dans le plein droit, d'autres encore ont des activités mixtes.

<sup>78</sup> [http://www.outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/17decision\\_ip.pdf](http://www.outre-mer.gouv.fr/sites/default/files/17decision_ip.pdf)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Recherche et confirmation de l'éligibilité des investisseurs (personnes physiques et ou morales) et proposition de projets ;
- Montage des sociétés de portage (SNC ou SAS) : suivi de la réception des fonds par la société de portage : personnes physiques et ou morales, banques, sociétés exploitantes
- Acquisition des biens / équipements financés et la souscription à des assurances garantissant les investisseurs ;
- Mise en location des biens auprès des entreprises ultramarines et accompagnement de ces entreprises pour veiller à la bonne utilisation des biens détenus par la société de portage ;
- Perception de frais de gestion par les investisseurs-détenteurs de parts dans la société de portage ;
- Structuration de produits « prêts à l'emploi » avec des constructeurs de biens et de véhicules défiscalisables ;
- Revente/cession des biens et clôture de la société de portage au terme de la période de 5 ans.

Le rôle d'accompagnement des entreprises exploitantes est particulièrement visible dans le suivi sur place de l'exploitation des équipements loués pour assurer la bonne gestion et in fine la pérennité de l'investissement et la sécurité des investisseurs. Cette présence, parfois vécue par les entreprises exploitantes comme une sorte d'ingérence, intervient dès la facturation des biens mis en location au travers d'une vérification de la conformité du bien. Elle se poursuit par un contrôle de la livraison dans les délais convenus, une vérification de la régularité des paiements sur la base des flux financiers annoncés et enfin une bonne exploitation des équipements/biens loués.

Ce sont aussi des **gestionnaires de risque** :

Les cabinets de défiscalisation « vendent » 1) un mode de financement fiable et compétitif aux entreprises exploitantes ultramarines et 2) des placements sécurisés aux investisseurs apporteurs de position fiscale. Cette gestion de risque passe notamment par un travail de sélection des projets<sup>79</sup> par des équipes souvent présentes à la fois dans les territoires et dans l'Hexagone. La proximité et la connaissance des territoires, des activités éligibles et la mise en œuvre de projets dans différents territoires sont des arguments de vente régulièrement utilisés. La stratégie de gestion des risques de nombreux cabinets de défiscalisation est construite autour d'une « mutualisation du risque » des investisseurs apporteurs de positions fiscales du fait de la répartition de l'investissement du contribuable donnée dans différentes sociétés de portage, dans différents projets et dans différents territoires. Enfin, la mobilisation d'une série de garanties et d'assurances :

- La garantie de renonciation par les institutions financières à recours vis-à-vis des associés de la SNC, qui protège les investisseurs apporteurs d'affaire en cas de défaillance d'une entreprise ultramarine locataire ;
- Une assurance contre le risque de requalification fiscale ;
- Une série d'engagements de l'entreprise locataire, assortie de pénalités en cas de non-respect, pour veiller à la sécurité de l'investissement qui dépend du respect par le locataire d'un certain nombre d'obligations légales (l'exploitation du matériel, la non revente du matériel avant la durée légale) ;
- L'obligation faite au locataire, sous peine d'exclusion du schéma de financement, de souscrire différentes assurances, dont les assurances tout risques pour les matériels / biens financés ;
- La souscription par la société de portage de différentes assurances (responsabilité professionnelle, civile...).

---

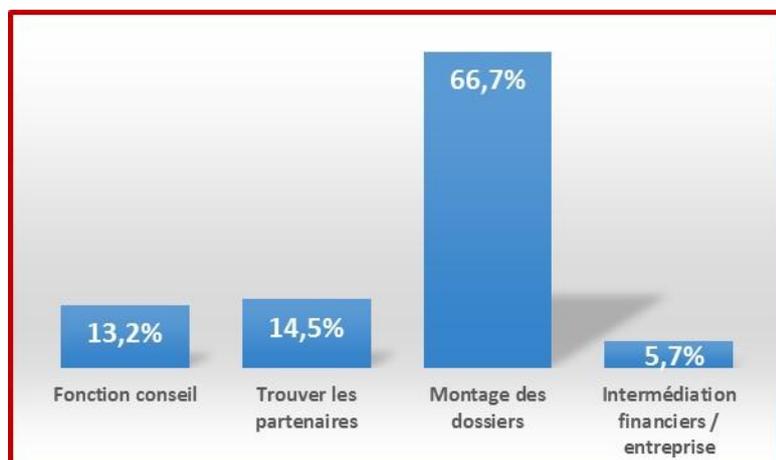
<sup>79</sup> Certains cabinets de défiscalisation inscrivent dans leur gestion de risque la sélection des équipementiers et font référence à un réseau de constructeurs et de marques reconnus de biens. Cet argument est présenté comme étant un gage de sérieux et de sécurité liée à la qualité des biens acquis.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Ce sont des « **veilleurs** » : les évolutions du dispositif (secteurs éligibles, taux de rétrocession...) interviennent au travers des lois de finance, qui elles-mêmes sont influencées par les avis des parlementaires, les travaux de la Cour des comptes. La complexité de l'interprétation des textes qui encadrent la défiscalisation conduit à la nécessité de mobiliser des compétences juridiques et financières pointues qui effectuent un travail de veille régulier et traduisent dans les montages proposés aux exploitants les conséquences des évolutions, parfois annuelles. Le périmètre d'activités, le périmètre géographique, la profondeur temporelle de certains cabinets de défiscalisation et leur intérêt qui est directement lié à la santé économique des outre-mer, les conduit à avoir une appréhension et une pratique des dynamiques économiques dans les RUP françaises et percevoir des problématiques transversales : notamment le caractère problématique d'une évolution vers le crédit d'impôt comme seul outil à terme de défiscalisation pour les investissements productifs, la problématique pour des investissements de moyen terme de périodes de programme européenne courtes.

### La perception du rôle des intermédiaires par les entreprises exploitantes

A la question « Quel est le rôle des intermédiaires ? », posée aux entreprises dans les RUP, les réponses suivantes ont été collectées :



Dans des dossiers de défiscalisation sur agrément, les qualités premières d'un intermédiaire, selon les exploitants mobilisés dans ces travaux, est d'être à « l'écoute du besoin » et « dans un rôle d'accompagnateur du projet » pour déterminer si la défiscalisation est le meilleur outil et si oui, sous quelle forme, « d'être exigeant », « pointilleux », « expert sur les demandes de l'administration » pour limiter au maximum les allers-retours des questions réponses qui rallonge d'autant les délais d'instruction dans dossiers sur agrément. En effet, le travail de suivi est difficile à réaliser par des exploitants dont le quotidien ne peut pas être dédié à cette tâche et qui parfois ne sont pas équipés (compétences) pour être efficaces. Seules quelques grandes entreprises qui ont recours à la défiscalisation, internalisent une partie importante de ces prestations de service. Les représentants de certains grands groupes soulignent le fait que l'intermédiation leur permet de ne pas mobiliser les équipes financières internes habituées à des tâches récurrentes sur des dossiers qui constitueraient pour elles des opérations ponctuelles, singulières, complexes et présentant des risques importants si elles ne sont pas parfaitement maîtrisées. En effet, certaines opérations de défiscalisation conduisent à des montages complexes, qui peuvent poser des difficultés, notamment à des groupes familiaux sur les questions de valorisation et présenter des risques en matière de gestion des patrimoines.

En ce qui concerne la défiscalisation de plein droit, les entreprises qui la pratiquent soulignent le fait qu'elle est maîtrisée par leurs experts comptables qui la leur proposent dans la panoplie des outils utilisés. Les cabinets de défiscalisation proposent aussi, en partenariat avec des marques

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

constructeurs, des produits (équipements, véhicules) en direct aux exploitants. « Une fois que les monteurs ont fini, nous n'avons plus qu'à signer, ils s'occupent de toute la paperasserie », témoigne un exploitant.

Ces prestataires de services juridiques et financiers accompagnent les exploitants dans le montage de leur projet et agissent en tant que conseil et parfois courroie de transmission avec les acteurs institutionnels, lorsque des financements publics sont mobilisés (subventions régionales européennes, autres aides publiques). Dans le cas de projets nécessitant un agrément, lorsque le projet est prêt à être soumis à l'instruction des DRFIP ou de la DGFIP, les intermédiaires sont mandatés par les exploitants pour être les référents des services instructeurs. Il est important de souligner que les cabinets de défiscalisation ont une double casquette : celle de défendre les intérêts de l'entreprise exploitante et ceux des investisseurs. Or, les intérêts de ces deux parties prenantes sont parfois divergents. Les équilibres à trouver peuvent parfois expliquer certaines difficultés rencontrées dans la construction des financements en défiscalisation.

Dans un environnement décrit comme étant très concurrentiel, les entreprises observent une plus grande souplesse dans le choix des intermédiaires et en même temps un assainissement du réseau de prestataires, suite à certains dysfonctionnements. Les acteurs de l'intermédiation font montre d'une plus grande pédagogie et une plus grande transparence à l'égard des exploitants. L'accès à des services d'intermédiation complets demeure très réduit pour de petites entreprises pour lesquelles le coût reste trop élevé.

### IV. 4. Une interaction difficile entre la défiscalisation et les autres dispositifs (Q5)

#### IV.4.1. La défiscalisation et le cadre européen : adaptation et interactions

Au regard du droit européen<sup>80</sup>, le RAFIP constitue une aide d'État pour quatre raisons, à savoir :

- Il représente un manque fiscal à gagner pour l'État ;
- Il menace potentiellement la libre concurrence et affecte les échanges intracommunautaires ;
- Il procure un avantage à son bénéficiaire ;
- Il s'opère à travers un mécanisme sélectif, ciblant certains secteurs d'activité ou types d'entreprise en particulier.

Or, en vertu des traités européens la mise en œuvre de tout régime constituant une aide d'État est suspendue tant qu'elle n'a pas été approuvée par la Commission européenne, en vertu d'une procédure de notification<sup>81</sup> ou déclaré au titre du Règlement général d'exemption par catégorie applicable (RGEC). Si la Commission « constate qu'une aide [d'État]... n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. ». En conséquence, la première notification à la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'État remonte à l'année 2001. L'institution avait alors considéré le régime compatible avec le Traité de Rome (TCE, en vigueur avant le TFUE) en conditionnant toutefois son application à certains engagements de la part de l'État français, à savoir :

- La notification des aides en faveur des PME d'un montant supérieur à 25 millions d'euros. Pour les grandes entreprises ce montant a été fixé à 50 millions d'euros ;

---

<sup>80</sup> Article 107 du TFUE.

<sup>81</sup> Article 108 du TFUE.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Notification de toutes les aides individuelles dans les secteurs de la sidérurgie, construction navale, fibres synthétiques, automobile, transport aérien et restructuration d'entreprises en difficulté ;
- La remise d'un rapport annuel à la Commission sur les conditions de mise en œuvre du dispositif ;
- Le respect des règles communautaires de cumul d'aides publiques, selon lesquelles l'aide totale accordée à un projet ne peut dépasser 75 % du montant de l'investissement en *équivalent subvention net* (ESN) pour les PME et 65 % pour les grandes entreprises.

En 2003, suite à la LOPOM, une nouvelle notification est intervenue. Trois nouvelles conditions ont été ajoutées aux précédentes :

- Notification au cas par cas des aides à finalité régionale en faveur des grands projets d'investissement ;
- Suppression des aides en faveur des investissements de simple remplacement de moyens de production ;
- Respect du plafond d'aide de 50 % pour les investissements dans le secteur agricole guyanais (production, transformation et aide à la commercialisation de produits agricoles).

En 2009, la notification qui a suivi la réforme de la LODEOM a donné lieu à quatre conditions supplémentaires de la part de la Commission :

- Exclusion du mécanisme d'aide aux entreprises en difficulté ;
- Pour le bénéficiaire de l'aide, participation minimum de 25 % au financement de l'investissement au moyen de fonds propres exemptés de toute aide ;
- Conditionnement de l'aide au maintien de l'investissement dans le territoire concerné pour une période d'au moins 5 ans ;
- Pour être recevable, toute demande d'aide doit être déposée avant le début des travaux ou de la mise en fonctionnement de l'investissement.

En outre, on relève l'application des nouvelles règles européennes encadrant le cumul d'aides à l'investissement pour la période 2007-2013, puis 2014-2020 (tableau 47, ci-dessous) :

**Tableau 47 : Les plafonds d'intensité d'aide à l'investissement appliqués aux entreprises des DOM pour la période 2014-2020**

Territoire	Grandes entreprises	PME	Petites entreprises
Martinique	45 %	55 %	65 %
Guadeloupe	45 %	55 %	65 %
La Réunion	45 %	55 %	65 %
Guyane	55 %	65 %	75 %

Source : CE (2014<sup>82</sup>)

La réforme du RAFIP de 2014 a temporairement été suspendue du fait de l'absence de décision d'approbation de la part de la Commission européenne, suite à l'introduction de la notification par les autorités françaises en juillet 2014. Les échanges se sont poursuivis pendant plusieurs mois entre les autorités françaises et de l'UE pour déterminer la base juridique applicable (CE, 2015a<sup>83</sup>).

<sup>82</sup> *Aides d'Etat à finalité régionale*, période 2014-2020. Document disponible en ligne :

[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_5.1.8.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.1.8.pdf)

<sup>83</sup> Le communiqué de la Commission du 2 mars 2015 faisant état de la notification et reportant la réponse de l'institution est disponible en ligne :

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253505/253505\\_1639085\\_90\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253505/253505_1639085_90_3.pdf)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

L'impasse provoquée par l'absence de décision a généré le mécontentement du patronat ultramarin, qui évoquait alors un montant de 200 millions d'euros d'aides bloquées. L'approbation par la Commission n'est intervenue qu'en avril 2015, et ce jusqu'au 31 décembre 2017<sup>84</sup>. Actuellement, il est à noter que cette conformité s'étend à tous les secteurs ciblés par le régime, « y compris ceux de l'énergie et du transport » (ministère des outre-mer, 2015<sup>85</sup>).

Depuis ce dernier épisode, les autorités françaises ont confirmé leur engagement sur une voie de mise en conformité de tous les dispositifs du RAFIP avec le RGEC (CE, 2015a), avec notamment l'extinction sur le long terme du dispositif de défiscalisation au profit du dispositif de crédit d'impôt. En tant que *Régime de grande ampleur*<sup>86</sup> au sens du règlement, le RAFIP disposait d'une exemption de notification à la Commission pour une période de six mois suivant son entrée en vigueur. « Afin d'étendre le bénéfice de l'exemption » sur une période plus longue, les autorités françaises ont pu opter pour la réalisation d'un *Plan d'évaluation*, tel qu'il est défini par RGEC<sup>87</sup> (CE, 2015b). C'est à ce plan d'évaluation que la présente étude est consacrée.

### IV.4.2. Des dispositifs variés pour soutenir les entreprises dans les RUP

Différents dispositifs ont été créés pour répondre aux difficultés des entreprises dans les RUP. Dans le cadre communautaire, ces régimes sont justifiés par la reconnaissance de handicaps exogènes et endogènes structurels spécifiques aux quelques 100 000 km<sup>2</sup> que recouvrent les régions ultrapériphériques européennes, qui génèrent des contraintes permanentes, que subissent les opérateurs économiques dans ces territoires.

Les dispositifs d'aide répondent aux besoins des entreprises et s'inscrivent dans une volonté politique de mise en place et préservation d'un tissu productif tant dans le secteur primaire que secondaire ou tertiaire, en capacité d'employer une partie de la population active dans ces territoires, la problématique du chômage demeurant au centre des préoccupations des acteurs locaux, régionaux et nationaux.

De nombreux dispositifs d'aide sont compatibles avec l'aide fiscale aux investissements productifs et sont mobilisés de manière concomitante par les entreprises.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les dispositifs principaux suivants, spécifiques aux RUP françaises, peuvent être mobilisés par les entreprises éligibles à l'aide fiscale aux investissements productifs :

- Les aides visant à limiter le chômage. Afin d'atteindre cet objectif différents leviers sont actionnés :
  - La réduction du coût du travail au travers des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, de la taxe réduite sur les salaires et du CICE.
  - Le soutien à la création d'emploi au travers de la prime à l'emploi

---

<sup>84</sup> Les régimes d'aide existant avant la réforme et bénéficiant d'approbations de la Commission conformément aux lignes directrices des aides à finalité régionale ont continué de s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2014. Les régimes d'aide à l'investissement productif issus de la réforme ont été placés par les autorités françaises sous RGEC à compter du 1er janvier 2015. Ainsi, les investissements réalisés en direct pouvaient bénéficier de l'aide fiscale dès le 1er janvier 2015. En revanche, les investissements réalisés au travers de sociétés de portage, schémas indirects, n'ont été autorisés qu'à compter du 2 mars 2015, date de l'approbation de la Commission (C(2015) 1342 final). Le dispositif relatif au logement social a été approuvé le 10/12/2014 (C(2014) 9316 final).

S'agissant des secteurs éligibles, la Commission a adressé à la France une lettre de confort le 15 avril 2015.

<sup>85</sup> Communiqué du 27 avril 2015, disponible en ligne : <http://www.outre-mer.gouv.fr/?cp-l-ue-confirme-la-conformite-au-droit-communautaire-des-aides-a-l.html>

<sup>86</sup> Cette dénomination concerne les régimes « dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'Etat excède 150 millions d'euros » (art. 107 du TFUE).

<sup>87</sup> Article 2 paragraphe 16.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- La compensation des coûts d'insertion de publics éloignés de l'emploi ou en situation de handicap au travers du Contrat d'Accès à l'Emploi (CAE-DOM)
  - La compensation des coûts liés à la rémunération du personnel d'encadrement et du personnel qualifié, sous représenté dans le marché de l'emploi des RUP au travers de l'octroi de mer
- Les aides à l'approvisionnement qui visent à répondre à la contrainte de l'éloignement et aux coûts de l'approvisionnement et les aides liées aux déchets dangereux devant être transportés dans l'hexagone pour leur traitement - Aide au fret et l'Aide au transport de déchets dangereux (SA.39297 (2014/X) et la TVA non perçue récupérable.
- Une aide visant un soutien à la recherche fondamentale et appliquée : le CIR
  - Les aides « transversales », elles visent de manière simultanée à plusieurs domaines, notamment, celui de la compétitivité des entreprises des RUP, la problématique du coût élevé de l'emploi par rapport aux territoires proches concurrents des RUP. Trois régimes d'aide peuvent être classés dans cette catégorie : l'octroi de mer, les droits d'accise réduits sur le rhum, le CICE et les ZFA.

D'autres aides et subventions européenne (fonds FEDER, FEADER) et régionales complètent ce panorama.

### IV.4.3. Un enchevêtrement complexe de dispositifs d'aide et un besoin d'optimisation de l'imbrication défiscalisation – aides communautaires

Il n'existe pas de guichet unique pour tous les régimes d'aide ou les subventions et chaque guichet est indépendant.

L'imbrication de la défiscalisation avec les régimes d'aide que sont : la Taxe réduite sur les salaires, le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), le Crédit d'impôt recherche (CIR), les Mesures de soutien à l'emploi (CAE et Prime à l'emploi), les Mesures de soutien au transport (Aide au fret et Aide au transport de déchets dangereux), l'octroi de mer, les exonération de cotisations sociales patronales, les Zones franches d'activités, la TVA non perçue récupérable (NPR), et les Taux d'accise réduit sur le rhum traditionnel, demande une maîtrise comptable et juridique certaine, relevant en général des compétences des experts comptables, de « discussions de sachants », mais sur la base des témoignages des entreprises consultées, n'est pas problématique<sup>88</sup>.

Le degré de complexité croît lorsque la défiscalisation avec agrément fonctionne en imbrication avec une aide communautaire et / ou une subvention régionale.

Pour illustrer ce point, nous avons établi une liste non exhaustive des étapes qui marquent le parcours de représentants d'entreprises qui ont souhaité mobiliser l'aide fiscale aux investissements productifs avec agrément local ou central dans un montage comprenant une aide européenne (processus complexe d'aides imbriquées) :

1 - Au bout de 6 à 8 mois, lorsque l'ensemble des devis sont été réalisés, il est possible à l'entreprise souhaitant démarrer le « processus complexe d'aides imbriquées » de déposer un dossier FEDER.

2 - L'instruction de ce dernier prend entre 6 et 8 mois. Or, sans le montant de l'aide FEDER et régionale, le dossier de défiscalisation ne peut pas être déposé, la base éligible étant calculée déduction faite des aides.

---

<sup>88</sup> La compréhension et la maîtrise des seuils du RGEC a été présenté comme étant un risque très difficile à maîtriser par les entreprises.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Or il est demandé à l'entreprise, pour le FEDER et le financement de la Région de fournir la preuve que le bouclage financier a été réalisé. Cette étape est particulièrement problématique : l'instruction de la défiscalisation ne peut intervenir que lorsque les aides FEDER et Région ont été confirmées, or, en général les banques souhaitent avoir une visibilité sur l'engagement des acteurs FEDER et région avant de faire une offre de prêt bancaire. Certaines entreprises perdent un temps certain et des ressources dans ces demandes au travers desquelles les différents guichets se renvoient le dossier de financement.

3 - Lorsque l'étape précédente est franchie avec succès, la défiscalisation avec agrément peut être démarrée. Sur la base du témoignage des acteurs, un agrément local demande environ 8 mois d'instruction.

4 - Le contrat de l'aide FEDER est généralement valable 2 ans. Lorsque l'instruction du dossier de validation de la défiscalisation va au-delà de 2 ans, une demande d'allongement du contrat d'aide FEDER doit être faite. Dans certains cas au bout de 2 ans, les entreprises constatent que l'enveloppe FEDER est réduite ou consommée et doivent revoir tout ou partie de leur plan de financement. De plus, contractuellement, les devis et l'offre de prêt de la banque sont valables 3 mois. Ainsi, l'instruction de la demande de défiscalisation repose sur un dossier dont certains éléments ne sont plus valables et lorsque l'agrément pour la défiscalisation est obtenu, certaines entreprises doivent négocier à nouveau avec leurs partenaires bancaires.

5 - L'entreprise, au moment de la réponse finale, se situe à plus de deux années après son intention d'investir. L'entreprise doit coordonner un réseau de partenaires : le FEDER, la Région, la banque et la défiscalisation, ceci dans un marché mouvant et en évolution. Plus de 2 ans après l'intention initiale d'investir, les exploitants peuvent souhaiter changer quelques éléments à leur dossier pour l'adapter à un contexte modifié, mais cela n'est plus possible sauf à redémarrer le processus.

Une mise à plat des étapes de soumission, d'instruction et de validation des aides complexes imbriquées (FEDER/Région et défiscalisation) ainsi que des pièces demandées pour étayer les dossiers est nécessaire. Les incohérences constatées aujourd'hui distendent les délais de mobilisation des aides, décrédibilisent en partie certaines étapes d'instruction qui reposent sur des documents et des informations qui ne sont pas valides, découragent certaines entreprises et réduisent l'impact et la portée de ces aides.

### IV.5. Comment appréhender la proportionnalité du régime d'aide avec les objectifs de développement socioéconomique ? (Q6)

**Une aide d'Etat justifiée par des spécificités des régions ultrapériphériques françaises, reconnues par l'Union européenne, en réponse à des handicaps structurels.**

Répondre à la question de la proportionnalité de l'aide fiscale aux objectifs du développement socioéconomique ultramarin suppose de clarifier le contexte communautaire de la mobilisation de cette aide Etat et la nature des objectifs de ce développement des outre-mer.

Les D(R)OM sont des régions ultrapériphériques, des parcelles d'Europe et de France à des milliers de kilomètres de l'Europe continentale, situées dans un ultra pourtour, une marge au-delà de la marge, auxquelles ont reconnues des spécificités qui donnent lieu à l'application de règles dérogatoires encadrées par des textes communautaires et régionaux. Les RUP souffrent à la fois d'un éloignement de l'hexagone et de l'Europe continentale et d'une très faible intégration dans leur espace régional.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Les années 1990 ont conduit à une formalisation d'une approche « globale »<sup>89</sup>, « encadrée » et coordonnée pour « l'Europe d'ailleurs » et une prise en compte formelle dans les textes européens de la notion d'ultrapériphéricité, d'insularité et du « handicap-naturel »<sup>90</sup> qui affecte ces régions. Les « Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité » permettent de définir ce concept d'ultrapériphéricité :

- « L'ultrapériphéricité se distingue par l'extrême éloignement de ses territoires par rapport au continent européen ;
- L'ultrapériphéricité se caractérise par des contraintes (de nature climatique) et par des productions de zones tropicales ou subtropicales ;
- L'ultrapériphéricité est caractérisée par une dimension supplémentaire de « frontière » de l'Union et un positionnement géographique proche de pays en développement ou émergents avec lesquels l'UE entretient une relation fondée d'abord sur la coopération au développement avant les échanges économiques ;
- L'ultrapériphéricité est particulièrement un cumul exceptionnel de contraintes dont la résultante lui confère son originalité propre. Les différentes variables retenues dans l'étude et par le Traité montrent clairement une différence d'intensité dans les handicaps (chômage, revenus, dépendance, éloignement, PIB...) ;
- Par ailleurs, l'ultrapériphéricité est marquée par une situation différente sur le plan institutionnel avec des statuts en droit interne et en droit communautaire particuliers. »<sup>91</sup>

Il est reconnu à ces régions le fait que leurs handicaps sont structurels et demandent une politique volontariste et durable de soutien. En effet, « quoiqu'avec une intensité et des formes très variables selon les cas, il en résulte pour ces territoires un handicap global qui rend illusoire toute idée qu'ils puissent, sans politique volontariste de la part de l'Union et des États concernés, affronter les enjeux de l'espace unique européen sur un pied de relative égalité. »<sup>92</sup>

Les D(R)OM, à des niveaux différents, accuse un retard de développement par rapport à l'Hexagone et aux moyennes européennes. La reconnaissance des contraintes qui affectent leur développement, la prise en compte de leurs modèles spécifiques de développement, la volonté d'accompagner ces territoires dans leurs efforts de rattrapage et dans l'application des règles communautaires expliquent la formulation de politiques publiques de soutien et le déploiement d'outils de la part de l'Europe et de la France, parmi lesquels s'inscrit l'aide fiscale aux investissements productifs.

### Une aide d'Etat nécessaire pour l'atteinte des objectifs de développement socioéconomique

L'évaluation de la compatibilité des aides d'Etat notifiées à la Commission européenne s'appuie sur certains principes, notamment celui de la proportionnalité. Ces principes consistent à évaluer si dans la conception de l'aide considérée, cette dernière a plus d'effets positifs permettant l'atteinte d'objectifs d'intérêt commun que d'effets négatifs potentiels sur les échanges et la concurrence.

Le principe de proportionnalité vise à s'assurer que l'aide est limitée au minimum nécessaire en termes de montant et d'intensité pour produire des effets positifs sur les investissements, le déficit de financement et l'activité des entreprises soutenues, sans créer d'effet d'aubaine.

Les objectifs d'intérêt communs visés par ce dispositif sont de différentes natures :

- La cohésion sociale ;
- Le respect du pacte républicain et la continuité territoriale ;

<sup>89</sup> Ciavarini Azzi Giuseppe, « L'union européenne et l'outre-mer », *Hermès* 32-33 2002, p 560.

<sup>90</sup> Discours d'Ajaccio prononcé par Jacques Delors en 1989.

<sup>91</sup> EURISLES (1997), Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, Rennes, Eurisles

<sup>92</sup> EURISLES (1997), Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, Rennes, Eurisles, p.7

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Le maintien, le soutien et le développement d'activités économiques, créatrices d'emploi dans les territoires ultramarin ;
- Le soutien à des filières historiques et des activités ou secteurs d'avenir ;
- Le respect d'engagements liés à la préservation de l'environnement dans le cadre d'engagements nationaux et internationaux (énergies renouvelables).

Dans les RUP, la volonté politique de l'Etat français est de poursuivre la valorisation de ces différents territoires dans le respect de leurs spécificités, de créer les conditions du développement, du maintien et de l'émergence d'activités économiques, de mobiliser des outils pour encourager ou faciliter le maintien et/ou la création d'emplois et d'appuyer la création de valeur ajoutée. La survie sociale et économique de ces territoires dépend fortement de la poursuite d'une politique publique volontariste structurée autour de différents régimes d'aide, dont le régime d'aide fiscale à l'investissement productif. En effet, « la reconnaissance du caractère permanent de l'insularité et sa mesure, devrait donc permettre la mise en œuvre de politiques permanentes de compensation, différentes des politiques de rattrapage de disparités, puisqu'il s'agit d'une situation par essence non rattrapable. La notion de "rattrapage" prend mal en compte le caractère permanent des contraintes de l'insularité. On ne saurait ainsi escompter que seule une incertaine "mise à niveau" puisse permettre aux îles de rentrer demain, avec des chances réelles, en compétition avec le continent, et en particulier avec ses régions les plus accessibles et les plus développées. »<sup>93</sup>

Dans les travaux précédents réalisés par la DGOM sur les surcoûts qui affectent les entreprises dans les RUP, il avait été rappelé que « l'effet de ces handicaps permanents ne peut que tendre à s'aggraver, la morphologie du tissu économique des DROM étant condamnée à demeurer restreinte tandis que celle du marché continental européen est en restructuration constante, guidée par la recherche systématique d'économies d'échelle auxquelles les RUP ne peuvent prétendre (cas de l'industrie sucrière très illustratif à cet égard). »

### Démonstration de la proportionnalité

La démonstration du respect de la proportionnalité de cette mesure dont la forme n'a pas varié depuis l'envoi en 2014 d'une lettre par la Commission européenne confirmant la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, lettre c, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'appuie sur une présentation de son application spécifique au niveau des différentes parties prenantes :

- Les entreprises bénéficiaires : la construction financière réalisée par les cabinets de défiscalisation pour les investissements qu'ils proposent aux contribuables investisseurs prend en compte le plafonnement de l'avantage fiscal, le calcul des coûts réels des opérations d'investissement (ingénierie, assurances...), le prix d'achat des équipements, le risque de ces opérations, le respect du pourcentage minimum de rétrocession de cet avantage fiscal (...) et le paiement des frais de gestion de la part des investisseurs.
- Les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés : le pourcentage de la part d'aide reste limité (prise en compte du taux d'impôt sur les sociétés et du taux de rétrocession qui est plafonné).
- Le plafonnement du niveau d'aide pour les personnes physiques exerçant une activité économique limite le montant de l'aide pour ce groupe d'acteurs.

Des conditions strictes d'octroi et de maintien de l'aide encadrent les investissements réalisés dans le cadre de ce dispositif. Le non-respect de ces règles a pour conséquence la reprise de l'avantage fiscal et le remboursement de l'aide par les entreprises bénéficiaires

---

<sup>93</sup> EURISLES (1997), Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, Rennes, Eurisles, p.7

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Des investissements réalisés grâce à l'aide fiscale cohérents par rapports aux objectifs de développement socioéconomique

L'observation des données disponibles permet de mettre en évidence que ce dispositif permet de financer des entreprises et des secteurs qui contribuent au développement socioéconomique des RUP.

#### *Un dispositif utilisé par des entreprises représentant la diversité du tissu économique ultramarin*

Ce dispositif, en particulier lorsqu'il est utilisé de « plein droit », irrigue le tissu économique des RUP dans sa diversité. Une « anomalie » notable est la sous-représentation des TPE. En effet, bien que la majorité des bénéficiaires soit des PME ou des TPE, les TPE et PME restent sous-représentées parmi les bénéficiaires au regard de leur proportion dans le tissu productif outre marin (80 à 90%). Or ce sont les TPE et les PME qui ont souvent les plus grandes difficultés de financement. Les entreprises qui auraient le plus besoin de soutien dans l'accès au financement sont sous-représentées dans le groupe des entreprises touchées par le dispositif, ce qui limite son efficacité. Différentes causes peuvent expliquer ce ciblage problématique. D'une part, la complexité de la législation ; la plupart des entreprises qui ont recours à cette aide sont conseillées par un expert-comptable, ce que de nombreuses TPE ne peuvent se permettre. De plus, certains dirigeants exercent sous un statut qui leur permet d'avoir une comptabilité simplifiée et de ne pas avoir recours à un comptable. D'autre part, l'obligation faite aux entreprises d'être à jour de leurs cotisations sociales et fiscales, pourrait en partie expliquer le recours limité des TPE à ce dispositif. En effet, dans cette tranche d'entreprises, on observe des situations de dettes sociales et fiscales importantes.

#### *Le régime d'aide soutien le logement social, un défi d'une certaine urgence pour les territoires*

Bien que le nombre de logements sociaux pour 10 000 habitants dans les RUP soit, à l'exception de la Guyane, supérieur au taux de la France métropolitaine, la situation sociale des RUP étant plus dégradée qu'en France métropolitaine, le besoin en logements sociaux est plus élevé.

#### Logements sociaux au 1er janvier 2015

	Nombre de logements sociaux pour 10 000 habitants
Guadeloupe	836
Martinique	795
Guyane	611
La Réunion	771
<b>France métropolitaine</b>	<b>718</b>

Source : INSEE / Ministère en charge du logement - SOeS, Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux ; Insee - Estimations de population.

En prenant en compte l'évolution de la population, selon une estimation de l'INSEE, d'ici 2030, pour couvrir les besoins en logements sociaux dans les DROM, il faudrait construire plus de 22 000 logements sociaux neufs par an. Face à cet enjeu social majeur, on observe la contribution du régime d'aide à la construction de logements sociaux. La part du logement social dans le schéma locatif a augmenté sur la période 2011-2014 pour représenter plus du tiers des investissements en 2014.

#### *Une activité économique soutenue dans sa diversité*

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

L'analyse des secteurs qui mobilisent le dispositif, des équipements ou des projets financés montrent que ce dispositif finance les différents pans de l'économie productive des territoires.

L'agriculture et l'industrie dont la compétitivité est soutenue par une mobilisation de la défiscalisation aux étapes importantes du développement des entreprises (diversification, optimisation de la production, innovations technologiques spécifiques, évolution de la demande dans un marché donné...) sont des bénéficiaires importants du régime d'aide.

Des activités structurantes pour des filières économiques, telles que les infrastructures de transport, de logistique ou la construction d'équipements utilisés par un groupe d'entreprises (abattoirs) ont aussi bénéficié d'un soutien de ce régime d'aide.

Certaines activités émergentes s'inscrivant dans de nouveaux marchés ont aussi bénéficié du régime de défiscalisation : le développement d'une nouvelle offre d'hébergement pour le secteur du tourisme et la construction d'unités pilotes, le retraitement des bétons, la production de produits de traitement de certains gaz pour répondre à un nouveau marché créé par les contraintes réglementaires européennes... La revalorisation et la structuration d'activités traditionnelles telles que l'apiculture en Martinique, l'Ylang-Ylang et les produits agroalimentaire issus du baobab à Mayotte, les plantes médicinales à La Réunion et en Guyane, bénéficient aussi de la défiscalisation et sont promues par les cabinets dans leur portefeuille d'investissements.

### V. Impacts du régime d'aide fiscale

#### V.1. Préalables méthodologiques

Les questions évaluatives de ce chapitre ne peuvent être traitées de manière satisfaisante en utilisant une modélisation économétrique pour plusieurs motifs.

Premièrement, les méthodes d'analyse du type contrefactuel fondées sur une comparaison bénéficiaires/non bénéficiaires, s'avèrent très mal adaptées à la base de données disponible, car il est impossible d'identifier des entreprises non bénéficiaires du régime d'aide. En effet, la déclaration 2083-SD ne renseigne que sur une fraction très minoritaire des exploitants bénéficiaires. Pour les bénéficiaires indirects (exploitants-locataires), aucune information n'est disponible, alors qu'ils ont été les destinataires de 76 % des montants investis et les utilisateurs finaux de 53,4 % des biens d'investissement acquis grâce au régime et notifiés via la déclaration 2083-SD. De plus, il convient de rappeler que cette déclaration ne couvre qu'une part minoritaire de l'aide fiscale octroyée. Au début du chapitre III, cette part a été estimée à 43,8 %. Cependant, s'agissant de la part des *projets* ou d'*investisseurs* déclarés (et non de l'aide), ce pourcentage chuterait significativement. En effet, les projets les moins coûteux ont tendance à être moins déclarés, car généralement, ils n'impliquent pas de procédure d'agrément, sauf cas exceptionnels (transports terrestres). En conséquence, les données de la déclaration 2083-SD sur les utilisateurs finaux ne permettraient d'identifier, au grand maximum, qu'une entreprise bénéficiaire sur cinq<sup>94</sup>. Ce qui signifie qu'au moins 80 % des bénéficiaires apparaissent comme des non bénéficiaires dans la base de données.

Deuxièmement, les méthodes d'analyse contrefactuelle qui utiliseraient le seuil d'éligibilité au régime (ici un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros) dans l'objectif d'en estimer les effets – on pense notamment à la régression sur discontinuité – se révèlent peu utiles en raison du très faible nombre d'entreprises d'outre-mer qui se situent au-dessus de ce seuil.

Troisièmement, la comparaison d'un échantillon d'entreprises ultramarines avec un échantillon d'entreprises opérant dans l'Hexagone serait peu appropriée, étant donné l'écart important de la conjoncture économique, des indicateurs sociaux mais, surtout, des conditions liées à l'exploitation et au financement des entreprises (surcoûts).

Quatrièmement, le montant de dépense fiscale générée par le régime n'est pas désagrégé au niveau territorial *par dispositif*. En d'autres termes, il est impossible de connaître la dépense fiscale annuelle correspondant au périmètre de l'étude, qui exclut le dispositif de l'article 199 *undecies* C du CGI et ne concerne que six territoires d'outre-mer. En conséquence, on ne peut procéder à une modélisation macroéconomique où, par exemple, on régresserait le PIB sur l'aide fiscale octroyée à chaque territoire ou à l'ensemble des six territoires évalués.

Cinquièmement, le fichier Fare de l'Insee ne contient pratiquement pas d'entreprises opérant dans le secteur de l'agriculture élargie (agriculture, sylviculture et pêche). En effet, le nombre d'entreprises « agricoles » bénéficiaires du régime qui disposent de données comptables dans Fare se limite à 20.

---

<sup>94</sup> En faisant l'hypothèse que le montant moyen d'aide octroyé par entreprise est le même dans les parties visible et invisible de l'univers réel, on aurait : 43,8 % (taux de couverture de la base de données) \* 46,6 % (part des projets réalisés en direct dans lesquels l'exploitant est identifiable) = 20,4 %. Cependant, cette hypothèse étant très conservatrice (on peut logiquement considérer que le montant moyen d'aide octroyée par entreprise est nettement inférieur dans la partie invisible de l'univers examiné), elle conduit à sous-estimer le nombre d'entreprises qui ne sont pas identifiables.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Partant, il s'avère impossible d'extrapoler des résultats observés dans les secteurs examinés à l'ensemble de l'économie et on doit se limiter à commenter des résultats par secteur.

A défaut de fournir une démonstration de l'inférence causale qui s'établit entre la défiscalisation et les objectifs formulés, l'analyse proposée consiste, au travers d'une investigation des chaînes d'effets attendus, à mettre en lumière des tendances qui traduisent la contribution du régime fiscal aux objectifs formulés. Les questions évaluatives adressées dans ce chapitre portent sur les impacts du dispositif dans les thèmes que sont :

- L'effet incitatif de l'aide : sur les investisseurs (Q7 et Q8) et sur les exploitants (Q9 et Q10)
- L'activité économique : la croissance économique (Q11), les nouvelles filières (Q12) et l'innovation (Q13) ;
- L'emploi : la dynamique de création d'emplois par territoire (Q14) et par secteur (Q15), ainsi que les modifications éventuelles de la combinaison des facteurs de production (Q16).

Pour chaque question évaluative, les étapes suivantes ont été suivies :

- Circonscription de la question causale qui permet d'identifier l'action et l'impact visé ;
- Description du modèle explicatif au travers d'une présentation des hypothèses qui sous-tendent la logique d'intervention du régime d'aide et d'une mise en évidence d'autres facteurs pouvant avoir un effet sur l'impact visé ;
- Collecte, analyse et présentation des indices confirmant ou infirmant les hypothèses.

Ces étapes permettent de comprendre quel est le niveau de contribution du régime fiscal à la production des impacts visés.

Selon la typologie proposée par John Maine, la contribution du régime aux résultats attendus peut être subdivisée en<sup>95</sup> :

- « Contrôle direct » – éléments du régime lui permettant d'avoir un contrôle direct sur le résultat visé (par exemple critère d'instruction des demandes d'agrément)
- influence directe du dispositif par exemple au travers de relations directes entre certaines parties prenantes et des bénéficiaires sur des thématiques en relation avec certains résultats visés ;
- influence indirecte du dispositif lorsque ce dernier n'a pas d'effet direct ou très limité sur l'atteinte de certains résultats.

Cette typologie peut permettre d'inscrire, en partie, l'effet du dispositif sur le développement économique, par extension la croissance économique et sur l'emploi comme étant une influence et un contrôle directs du dispositif sur ces résultats dans la mesure où ces critères (intérêt économique des projets pour un territoire donné et création d'emploi) sont inscrits comme critères d'analyse des dossiers sur agrément. En revanche pour des projets en plein droit, le respect ou non de ces deux critères n'est pas bloquant pour la mobilisation de l'aide. Dans les réponses aux questionnaires soumis aux différents groupes de parties prenantes, les effets positifs sur l'économie (préservation de l'activité, soutien de la compétitivité, « irrigation » du tissu économique au travers de petits investissements réalisés par toutes les tailles d'entreprises, réalisation de projets structurants ayant des effets induits sur un écosystème économique, préservation et création d'emplois) sont considérés comme étant des résultats notables du régime.

L'innovation et la création de nouvelles filières ou le développement de nouveaux marchés peuvent être catégorisés dans les résultats pour lesquels le dispositif a une influence indirecte. Ces critères ne sont pas explicitement pris en compte dans l'analyse des projets soumis à des demandes d'agrément.

---

<sup>95</sup> John Maine : « Contribution analysis, an approach to exploring cause and effect », 2008

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Synthèse des étapes de l'analyse de la contribution du régime fiscal aux objectifs formulés

	Q11	Q12 – Q13	QQ14 – Q15
Circonscrire le problème causal	Dans quelle mesure la mobilisation du RAFIP par les entreprises ultramarines a-t-elle un effet sur les déterminants de la croissance que sont le PIB, la demande/offre globale et l'évolution des revenus ?	Dans quelle mesure la mobilisation du RAFIP conduit-elle les entreprises ultramarines à innover, faire émerger de nouvelles filières, de nouvelles activités, de nouveaux produits et aller vers de nouveaux marchés ?	Dans quelle mesure la mobilisation du RAFIP par les entreprises ultramarines a-t-elle un effet sur l'emploi en termes de création d'emploi et de structure de la demande de travail ?
Effet souhaité	L'effet souhaité est un contribution positive du dispositif en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de valeur ajoutée pour les entreprises des secteurs éligibles et une augmentation de l'offre globale dans ces territoires</li> <li>- Création de valeur ajoutée pour les autres secteurs mobilisés de manière indirecte par les entreprises bénéficiaires</li> <li>- L'augmentation des revenus dans les secteurs éligibles</li> </ul>	L'effet souhaité est un contribution positive du dispositif en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- D'intégration d'approches ou de process innovants dans les activités anciennes</li> <li>- D'apparition de nouvelles activités et de nouveaux produits</li> <li>- De diversification ou de redescende de filières pour des entreprises ayant mobilisé le dispositif</li> <li>- d'intégration, des entreprises des RUP, dans de nouveaux marchés</li> </ul>	L'effet souhaité est un contribution positive du dispositif en matière de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Création d'emplois dans les entreprises des secteurs éligibles</li> <li>- De maintien ou de développement d'emplois qualifiés et de fonctions d'encadrement</li> <li>- De maintien et de développement de filières de formation professionnelles pour répondre aux demandes du marché du travail</li> </ul>
Décrire le modèle explicatif Chaine d'hypothèses causales et autres facteurs possibles	- L'aide fiscale : En réduisant le coût des investissements pour les entreprises, leur permet d'acquérir des équipements qui ont un effet sur leur productivité et leur compétitivité - L'aide fiscale en permettant de financer des projets structurants (logistique, traitement des déchets, équipements nécessaires à la structuration de certains secteurs (abattoirs pour la chaine agroalimentaire et	- L'aide fiscale libère de la trésorerie ou une capacité d'endettement qui peuvent être mobilisés pour le développement de nouvelles activités. - Cette 'disponibilité' financière permet à des entreprises de prendre des risques pour de nouvelles activités, des approches innovantes, latitude qu'une trésorerie très contrainte ne leur aurait	- En participant à la dynamique, le maintien ou la survie de certains secteurs, l'aide fiscale permet de maintenir les emplois dans ces secteurs. - Le maintien, le soutien ou la création d'emploi conduit au maintien et au développement de la formation professionnelle

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

d'intervention	<p>les agricoles, élevage, certains types d'équipements hôteliers qui complètent une offre touristique du territoire et ont des effets sur les activités accompagnant le tourisme – services de restauration, de loisir, artisanat local...)</p> <p>- L'aide fiscale contribue à la dynamique de secteurs qui ont des effets induits sur d'autres secteurs : la construction est en relation avec les services de fourniture de machine, des activités de production des éléments utilisés dans les bâtiments (secteurs du bois, du PVC, de l'aluminium) les services d'ingénierie...</p> <p>- La possibilité de mobilisation de cette aide fiscale pour des projets de petits montants au travers du mécanisme de plein droit permet « d'irriguer » le tissu économique des territoires en soutenant des entreprises de tailles différentes et de préserver ainsi une diversité des entreprises dans les RUP, qui contribuent aux dynamiques économiques (dynamiques de filières, soutien à l'activité des entreprises individuelles ou des indépendants, effets indirects sur les activités de service...)</p>	pas donnée.	<p>initiale ou continue pour de nombreux métiers.</p> <p>- L'appui aux entreprises industrielles et la contribution au maintien sur les territoires de ces activités permet de garder des fonctions d'encadrement et des postes techniques que l'on ne retrouve pas dans les autres secteurs.</p> <p>- les contraintes liées à la mobilisation de l'aide fiscale ont pour effets pédagogiques de conduire les entreprises à assainir leur situation sociale et fiscale, ce qui a un effet sur la qualité de l'environnement juridique des emplois maintenus ou créés.</p>
Liste d'indices	Evolution des salaires mensuels	<p>Identification de nouvelles activités financées</p> <p>Identification de filières de diversification</p>	<p>Nombre d'emplois global et sectoriel</p> <p>Offre de formation professionnelle</p>
Analyse critique	<p>- La contribution spécifique de l'aide fiscale à l'investissement productif est difficile à isoler car différents régimes d'aide existent et sont mobilisés, leurs interactions contribuent à soutenir la dynamique socio-économique des RUP.</p> <p>- Les effets du dispositif, qu'il s'agisse de la trésorerie libérée, la capacité d'endettement... les entreprises ne choisissent pas nécessairement de les utiliser pour créer des emplois, mettre en œuvre des innovations ou aller vers de nouveaux produits et de nouveaux marchés.</p> <p>- Certains effets pervers du dispositif : création de surcapacité, non financement du renouvellement de certains équipements, notamment dans l'hôtellerie, peuvent avoir des conséquences négatives sur l'économie et l'emploi.</p>		

## V.2. L'impact du dispositif d'aide sur les bénéficiaires – l'effet incitatif de l'aide (Q7, Q8, Q9, Q10)

Grâce à des entretiens présentiels auprès de représentants ou dirigeants d'un échantillon d'entreprises dans différents secteurs, l'objectif a été de montrer le niveau de compréhension du dispositif par les acteurs (ceux qui le mobilisent et ceux qui ne le mobilisent pas) et comprendre dans quelle mesure ce niveau de maîtrise est un frein ou un accélérateur à l'utilisation du dispositif.

Ensuite, nous considérons la défiscalisation comme un actif financier au même titre que d'autres actifs risqués qu'elle vient compléter et d'un actif sans risque, dans un portefeuille. L'objectif a été de quantifier l'attractivité du dispositif pour les investisseurs potentiels, relativement à d'autres actifs financiers.

Enfin, nous nous sommes intéressés au rôle que joue le dispositif de défiscalisation dans les stratégies des entreprises en citant l'exemple de certains projets comme illustration des différentes facettes de ce rôle.

### V.2.1. Le dispositif est-il connu et maîtrisé par tous les bénéficiaires potentiels ?

**En ce qui concerne la maîtrise et le niveau de connaissance du dispositif par tous les bénéficiaires potentiels différentes situations peuvent être distinguées**

1 - Les acteurs qui connaissent le dispositif et y ont recours régulièrement en plein droit et en utilisant la procédure d'agrément : la plupart des entreprises rencontrées dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture, du transport, du tourisme et de la construction, qui ont utilisé la défiscalisation étaient toutes des entreprises qui avaient eu plusieurs fois et régulièrement recours au dispositif. Les dirigeants considèrent que cet outil fait partie de la panoplie d'outils de financements et d'optimisation fiscale, qu'ils utilisent.

2 - Les entreprises qui ont recours au dispositif sans le savoir : deux cas de figure ont été rencontrés :

- Le premier concerne les entreprises qui achètent des biens d'équipement auprès de fournisseurs qui intègrent dans leur prix de vente un mécanisme de défiscalisation. Ainsi, l'entreprise a conscience qu'elle bénéficie d'une réduction mais ne l'attribue pas à un mécanisme spécifique, les formalités étant réalisées en grande partie par le fournisseur d'équipement ou l'expert-comptable.
- Le deuxième cas concerne les TPE ou les PME qui externalisent « la réflexion » sur leurs options de financement de différents types d'investissement à leurs experts comptables. Dans ce cas-ci, les dirigeants rencontrés ne connaissaient pas le dispositif en lui-même même si leur entreprise le mobilisait en plein droit régulièrement.

3 - Les entreprises qui ne connaissent pas le dispositif, en particulier dans sa forme complexe sur agrément : de nombreuses TPE et certaines PME peu structurées ne connaissent pas le dispositif parce qu'elles ne sont pas entourées de l'expertise qui leur aurait permis de se familiariser avec ses différentes formes. La réputation de complexité du dispositif et les critères d'éligibilité sanctionnant la conformité ou non d'une situation sociale et fiscale des entreprises, décourage les petites entreprises.

**Un dispositif complexe à appréhender dans ses différentes facettes**

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La complexité, perçue ou véritablement connue, du dispositif est un élément récurrent dans les réponses données par les entreprises couvrant tout le spectre allant des acteurs qui mobilisent et disent connaître le dispositif à ceux qui ne connaissent pas et ne mobilisent pas ce régime d'aide.

La problématique de l'évolution permanente du dispositif, le nombre de textes (mesure transitoires, règles spécifiques, difficulté d'interprétation) qui l'encadrent et les différentes formes possibles de ce régime d'aide rendent son appréhension difficile. Les entreprises, même bénéficiaires s'accordent à dire que la maîtrise complète de ce dispositif relève d'un groupe de « sachants », souvent des experts comptables, des cabinets de défiscalisation ou des experts en fiscalité ou en droit des affaires. Il est intéressant d'observer que de grands groupes choisissent d'externaliser la gestion des financements mobilisant l'aide fiscale à l'investissement productif car le degré de technicité conduirait à une mobilisation trop importante de leurs ressources humaines internes et le niveau de complexité les exposerait à un risque trop élevé.

Cette complexité est source d'incompréhension, de frustration et de risque pour les entreprises bénéficiaires. Elle conduit à une limitation de l'utilisation du dispositif par des entreprises qui estiment que l'investissement d'entrée pour maîtriser le dispositif est trop coûteux en temps ou en expertise à mobiliser.

Un réseau d'acteurs est mobilisé pour réaliser les projets financés par la forme la plus complexe du dispositif : les financements sur agrément, avec un cofinancement européen. Entre l'étape de la définition du besoin d'investissement et la fin de la période réglementaire d'exploitation du bien financé, les entreprises doivent interagir avec leurs fournisseurs, leur banque, les co-financeurs publics, les cabinets de défiscalisation, les services déconcentrés de l'Etat et leur DRFIP ou la DGFIP. De plus, l'imbrication parfois problématique du dispositif avec d'autres types de financements ajoute à la complexité perçue ou réelle. Les informations à communiquer, les formats, les langages et les délais de ces communications ressemblent à un parcours du combattant sans garantie de succès. Finalement pour certaines entreprises le niveau de risque en termes de ressources investies et le coût d'opportunité si l'investissement ne pouvait être réalisé ou l'était tellement tard que les conditions qui le rendaient pertinent, sont trop élevés.

### **Une complexité qui produit un double risque d'écartement d'acteurs éligibles qui bénéficieraient de l'aide et d'effet d'abonnement pour les acteurs qui « maîtrisent » le dispositif**

Les entretiens ont montré que les entreprises sont séparées en deux groupes très distincts :

- Les dirigeants ou les responsables financiers qui connaissent et pratiquent la défiscalisation, considèrent ce mode de financement comme étant une des composantes de leurs outils de financement et y ont recours régulièrement, qu'il s'agisse du plein droit, des projets sur agrément, du schéma direct ou du schéma locatif malgré la frustration liée à la gestion de la complexité du dispositif, ces acteurs même lorsqu'ils changent de secteur, « amènent » cet outil avec eux et l'inscrivent dans les options de financement des nouvelles structures qu'ils gèrent ;
- Les entreprises éligibles, non bénéficiaires, à jour de leurs cotisations fiscales et sociales dirigées par des personnes qui n'ont jamais « pratiqué » la défiscalisation, pour lesquelles ce dispositif représente un dédale administratif, qui les décourage.

Un effort de pédagogie et de communication, potentiellement dans le cadre des organisations socioprofessionnelles, aux niveaux des entreprises, des comptables et des experts comptables, reste nécessaire pour élargir le périmètre des entreprises éligibles, qui pourraient bénéficier du dispositif.

### V.2.2. Dans quelle mesure l'aide fiscale à l'investissement a-t-elle incité les agents économiques à investir dans les territoires d'outre-mer ?

Plusieurs facteurs sont à l'origine du manque d'attractivité des économies d'outre-mer pour les investisseurs. D'une part, les désavantages structurels que subissent ces régions créent des surcoûts qui nuisent à la rentabilité des investissements. D'autre part, les contextes régionaux dans lesquels évoluent ces territoires sont marqués par la présence de pays émergents, dans lesquels les coûts salariaux sont nettement plus faibles. Cette concurrence freine les possibilités de développement de certains secteurs stratégiques de l'économie non présente, tournés vers l'exportation ou le tourisme, et limite la capacité des territoires d'outre-mer à dégager des surplus. Par ailleurs, le manque de travailleurs qualifiés constitue un facteur bloquant non négligeable pour certains types d'investissement.

Pour les petites économies isolées que sont les territoires d'outre-mer, ce manque d'attractivité débouche sur un faible volume d'investissement direct « extérieur<sup>96</sup> » et, dans une situation de déficit chronique de la balance commerciale, renforce la dépendance de ces régions aux transferts financiers de l'Etat. Le manque structurel d'épargne locale susceptible d'être transformée en capital d'investissement ne peut donc être compensé par un flux financier en provenance d'investisseurs privés.

#### ***Impact recherché : fournir un effet incitatif aux investisseurs fiscaux***

Dans cette question, on se place dans l'optique des investisseurs fiscaux, pour lesquels le RAFIP est une niche fiscale parmi d'autres. En leur offrant la possibilité de défiscaliser une part de leur revenu à travers le schéma locatif, le régime leur fournit une incitation à placer leur revenu dans des projets d'investissement réalisés dans les territoires d'outre-mer. L'objectif du régime est d'attirer une part de cette population de contribuables en demande de défiscalisation, afin de diriger leur épargne dans les économies ultramarines.

Cet effet incitatif est au fondement de la dynamique de financement générée par le schéma locatif du RAFIP. Le placement offert par le régime doit être suffisamment rémunérateur en comparaison aux autres alternatives de défiscalisation et compte tenu du risque qu'il implique pour l'investisseur fiscal.

#### ***V.2.2.1. Le calcul de la valeur actuelle nette***

Pour déterminer le niveau d'attractivité des différentes « formules » de défiscalisation proposées par le RAFIP aux investisseurs fiscaux, il a été choisi d'estimer leur valeur actuelle nette (VAN) et de la comparer à celle qui est offerte par les dispositifs de défiscalisation concurrents.

La VAN est un indicateur d'appréciation de la rentabilité d'un investissement. Elle désigne la somme des flux annuels générés par l'investissement, actualisés en fonction de la *valeur temps de l'argent*, communément définie comme le « coût du temps », et de la prime de risque.

S'agissant de placements financiers, on privilégie l'emploi un taux de rémunération dit « sans risque » – en l'occurrence, le rendement des bons du Trésor de l'Etat français (OAT à taux d'échéance constante à 10 ans) – pour estimer la valeur temps de l'argent.

---

<sup>96</sup> Par référence à l'investissement direct étranger. Dans ce cas, la référence portant, en particulier, sur les investissements provenant de l'Hexagone, il a été choisi d'employer le mot « extérieur » plutôt qu'« étranger ».

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Concernant la prime de risque des différents placements examinés, elle fait l'objet d'un traitement particulier à chaque dispositif que nous détaillerons plus en avant.

Soit la VAN d'un placement effectué l'année  $o$  et se prolongeant jusqu'à l'année  $n$  :

$$VAN = F_0 + \frac{F_1}{(1+t)} + \frac{F_2}{(1+t)^2} + \frac{F_3}{(1+t)^3} + \dots + \frac{F_n}{(1+t)^n}$$

Avec :

$$t = i + r$$

Où :

$F$  est le flux annuel ;

$t$  est le taux d'actualisation ;

$i$  est le taux sans risque ;

$r$  est la prime de risque.

### V.2.2.2. Les dispositifs comparés

Le choix des dispositifs s'est porté sur des niches fiscales faisant l'objet d'un plafonnement d'investissement annuel, procurant un avantage fiscal sur l'IR et accessibles aux contribuables résidant en France hexagonale entre 2011 et 2014. Outre les six formules de défiscalisation proposées par le RAFIP, les placements fiscaux suivants ont été retenus :

- Fonds d'investissement de proximité (FIP) ;
- Fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI) ;
- Groupement foncier forestier (GFF).

D'autres alternatives de défiscalisation ont été exclues en raison de leur orientation, davantage liée à la constitution et à la valorisation d'un patrimoine qu'à la défiscalisation *per se*. C'est notamment le cas des investissements immobiliers de la loi Pinel et de l'achat de forêts, qui sont réalisés « en direct », par opposition au fonctionnement par souscription de parts des placements retenus pour l'évaluation.

### Les formules de défiscalisation du RAFIP

On s'intéresse ici au schéma locatif du régime et aux investissements effectués via l'article 199 *undecies* B, qui est destiné aux investisseurs fiscaux soumis à l'IR. Le taux nominal de rentabilité du placement est donc fonction du taux de réduction d'impôt, mais aussi du taux de rétrocession. Il est calculé de la façon suivante :

$$\text{Taux de rentabilité} = \text{Taux de réduction} \times (1 - \text{Taux de rétrocession})$$

Les différentes alternatives de placement du RAFIP sont définies en fonction du taux nominal de rentabilité qu'elles offrent à l'investisseur fiscal. Etant donnée l'évolution constante du cadre législatif, la période 2011-14 est traitée suivant les dispositions qui étaient en place entre janvier 2012 et juillet 2014. Dans le tableau 48, ci-dessous, sont détaillées les six options de placement résultantes.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 48 : Formules de placement du RAFIP entre 2012 et 2014**

<i>Formules</i>	<i>Taux de réduction</i>	<i>Taux de rétrocession</i>	<i>Taux nominal de rentabilité (1)</i>
<b>Projets de moins de 300 000 euros</b>			
<b>1</b> Standard	44,12%	52,63%	<b>20,9%</b>
<b>2</b> a) Acquisition de ER b) Guyane et Mayotte	52,95%	52,63%	<b>25,08%</b>
<b>3</b> a) Acquisition de HR b) Guyane et Mayotte pour acquisition de ER	61,77%	52,63%	<b>29,26%</b>
<b>Projets de plus de 300 000 euros</b>			
<b>4</b> Standard	45,3%	62,5%	<b>16,99%</b>
<b>5</b> a) Acquisition de ER b) Guyane et Mayotte	54,36%	62,5%	<b>20,39%</b>
<b>6</b> a) Acquisition de HR b) Guyane et Mayotte pour acquisition de ER	63,42%	62,5%	<b>23,78%</b>

(1) Calculé sur une période de cinq ans hors frais prélevés par les intermédiaires.

**ER** : énergies renouvelables ; **HR** : travaux de rénovation d'hôtels.

Source : Code général des impôts

Le plafond des niches fiscales pour l'outre-mer s'élevant à 18 000 euros, on obtient le montant de la souscription maximale grâce à la formule suivante :

$$\text{Souscription maximale} = \frac{18\,000}{(1 - \text{taux de rétrocession})}$$

Ainsi, le montant de l'investissement est plafonné à 37 999 euros pour les projets dont le coût est inférieur à 300 000 euros et à 48 000 euros pour les autres.

D'après les informations confidentielles auxquelles l'équipe LL&A a pu avoir accès, les frais perçus par les intermédiaires s'élèvent en moyenne à 14,9 % de la réduction d'impôt octroyée. Ils se répartissent de manière équilibrée entre des frais d'entrée, déboursés la première année, et des frais de gestion à échéance annuelle constante.

Sur le plan du risque encouru par les investisseurs, il avait été initialement prévu de l'estimer à partir du taux de défaillance des entreprises éligibles dans les territoires d'outre-mer évalués. Cependant, l'observation de la base de données a permis de mettre en évidence le comportement des monteurs, qui tendent à répartir ce risque en intégrant à chaque société de portage plusieurs projets d'investissement destinés à plusieurs producteurs. En effet, on vérifie que le véhicule fiscal moyen a effectué 4,4 projets annuels entre 2011 et 2014, ce qui démontre la généralisation des formules d'investissement diversifiées au cours de la période. En outre, le fait qu'une entreprise fasse faillite ne signifie pas nécessairement l'échec du projet pour les investisseurs fiscaux. La société de portage étant, sommairement, une entreprise de location de biens d'investissement, elle a la possibilité de remettre le bien en location dans un tel cas.

En conséquence, il a été décidé d'estimer la VAN des formules du RAFIP dans le cas de figure d'un investissement diversifié sans risque, se prolongeant sur une durée de cinq ans à partir de l'année 2012.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans la pratique, en 2012, le contribuable acquiert des parts d'un véhicule fiscal en contrepartie de son investissement et des frais d'entrée perçus par le monteur. Il doit conserver ces parts pendant cinq ans, à compter du début de l'année 2013. Fin 2013, le contribuable bénéficie de sa réduction d'impôt en l'imputant sur son IR. Entre 2014 et 2016, il s'acquitte des frais de gestion annuels et, à la sortie en 2017, les biens mis en location à travers la société de portage sont cédés aux exploitants-locataires et le véhicule fiscal est liquidé à l'amiable.

En sachant que le taux sans risque (OAT à 10 ans) s'est situé en moyenne à 1,68 entre janvier 2012 et novembre 2017 (Banque de France, 2017<sup>97</sup>), on obtient pour chaque formule de défiscalisation les résultats présentés dans le tableau 49. Il convient de souligner qu'en raison de la diversification des biens d'investissement mis en location par la société de portage, la VAN finale des placements effectués par les contribuables grâce au régime est un panier de ces différents cas de figure.

**Tableau 49 : Estimation de la VAN pour les six formules de placement proposées par le RAFIP entre 2012 et 2014**

<i>Moins de 300 000 euros, standard</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		120,9					120,9
Frais d'entrée (-)	3,29						3,29
Frais de gestion (-)	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	3,29
<b>Flux net (=)</b>	<b>-103,83</b>	<b>120,35</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,55</b>	<b>14,33</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-103,83</b>	<b>118,36</b>	<b>-0,53</b>	<b>-0,52</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,50</b>	<b>12,46</b>

<i>Moins de 300 000 euros, acquisition ER ou Guyane et Mayotte</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		125,08					125,08
Frais d'entrée (-)	3,94						3,94
Frais de gestion (-)	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	3,94
<b>Flux net (=)</b>	<b>-104,60</b>	<b>124,42</b>	<b>-0,66</b>	<b>-0,66</b>	<b>-0,66</b>	<b>-0,66</b>	<b>17,19</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-104,60</b>	<b>122,37</b>	<b>-0,64</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,62</b>	<b>-0,60</b>	<b>15,29</b>

<sup>97</sup> Données hebdomadaires : « Les indices obligataires ». Disponibles en ligne : <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/les-indices-obligataires>

**Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

<i>Moins de 300 000 euros, acquisition HR ou acquisition ER en Guyane et à Mayotte</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		129,26					129,29
Frais d'entrée (-)	4,6						4,6
Frais de gestion (-)	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	4,6
<b>Flux net (=)</b>	<b>-105,37</b>	<b>128,49</b>	<b>-0,77</b>	<b>-0,77</b>	<b>-0,77</b>	<b>-0,77</b>	<b>20,06</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1,000	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-105,37</b>	<b>126,37</b>	<b>-0,74</b>	<b>-0,73</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,71</b>	<b>18,11</b>

<i>Plus de 300 000 euros, standard</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		128,31					128,31
Frais d'entrée (-)	3,37						3,37
Frais de gestion (-)	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	3,37
<b>Flux net (=)</b>	<b>-103,94</b>	<b>116,43</b>	<b>-0,56</b>	<b>-0,56</b>	<b>-0,56</b>	<b>-0,56</b>	<b>10,24</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-103,94</b>	<b>114,50</b>	<b>-0,54</b>	<b>-0,54</b>	<b>-0,53</b>	<b>-0,52</b>	<b>8,44</b>

<i>Plus de 300 000 euros, acquisition ER ou Guyane et Mayotte</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		133,98					133,98
Frais d'entrée (-)	4,05						4,05
Frais de gestion (-)	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	4,05
<b>Flux net (=)</b>	<b>-104,72</b>	<b>119,71</b>	<b>-0,67</b>	<b>-0,67</b>	<b>-0,67</b>	<b>-0,67</b>	<b>12,29</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-104,72</b>	<b>117,73</b>	<b>-0,65</b>	<b>-0,64</b>	<b>-0,63</b>	<b>-0,62</b>	<b>10,46</b>

<i>Plus de 300 000 euros, acquisition HR ou acquisition ER en Guyane et à Mayotte</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Réduction d'impôt (+)		139,64					139,64
Frais d'entrée (-)	4,72						4,72
Frais de gestion (-)	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79	4,72
<b>Flux net (=)</b>	<b>-105,51</b>	<b>123,00</b>	<b>-0,79</b>	<b>-0,79</b>	<b>-0,79</b>	<b>-0,79</b>	<b>14,33</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-105,51</b>	<b>120,96</b>	<b>-0,76</b>	<b>-0,75</b>	<b>-0,74</b>	<b>-0,72</b>	<b>12,48</b>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

A titre indicatif, il est proposé d'appliquer au calcul un niveau de risque annuel de 1,75 %<sup>98</sup>, équivalent au taux de disparition des PME/ETI dans les DOM entre 2011 et 2012, d'après l'*Observatoire* du groupe BPCE. L'estimation ainsi produite correspondrait au cas de figure d'un véhicule fiscal louant un bien d'investissement à un exploitant unique et supposerait que ce bien soit trop spécifique pour pouvoir être réaffecté à la location en cas de défaillance de l'entreprise. Dans le tableau 50, on présente les résultats en termes de VAN, afin de les comparer à ceux obtenus sans prise en compte du risque.

**Tableau 50 : Comparaison de la VAN estimée à l'année N+5 dans les différentes formules du RAFIP sans risque et en appliquant un risque global de 1,75 %**

<i>Formules</i>	<i>VAN sans risque</i>	<i>VAN avec risque de 1,75 %</i>
<b>Moins de 300 000 euros</b>		
Standard	12,46	10,58
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	15,29	13,36
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	18,11	16,14
<b>Plus de 300 000 euros</b>		
Standard	8,44	6,63
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	10,46	8,61
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	12,48	10,60

### Fonds d'investissement à proximité (FIP)

Les FIP, dont la création remonte à 1994, ont vocation à investir dans le développement des PME d'une zone géographique spécifique. En effet, au moins 70 % de ses investissements doivent être réalisés dans des PME opérant dans un périmètre « *limité à au plus quatre régions limitrophes*<sup>99</sup> ».

Leur fonctionnement est défini par l'article 199 *terdecies*-0 A du CGI, qui dispose d'une réduction d'impôt équivalant à 18 % de l'investissement effectué au titre de souscriptions en numéraire<sup>100</sup>. Le montant souscrit par personne physique fait l'objet d'un plafonnement annuel de 12 000 euros, donnant lieu à un maximum de 2 160 euros de réduction d'impôt accordée l'année de la souscription (soit 18 % de 12 000).

Entre 2011 et 2014, l'investisseur fiscal était dans l'obligation<sup>101</sup> de conserver ses parts « *jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription* », sous peine de reprise de l'avantage fiscal obtenu.

<sup>98</sup> Correspondant au taux de disparition biennuel des PME/ETI dans le DOM, de 3,5 %. Document disponible en ligne : <http://www.observatoire.bpce.fr/les-dom-en-quelques-chiffres.html>

<sup>99</sup> Article L214-31, sous-paragraphe 4, du Code monétaire et financier (CMF).

<sup>100</sup> Ce taux de réduction d'impôt est passé de 25 à 22 % en mai 2011, puis à 18 % en avril 2012 (CGI).

<sup>101</sup> Sauf cas spécifiques (licenciement, d'invalidité, décès, etc.).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Sur le plan de la fiscalité, on souligne l'exonération d'impôt sur les plus-values à la sortie du fonds, à l'exception des prélèvements sociaux de 15,5 %.

### **Introduire le risque dans le cadre de fonds communs de placement**

Pour des portefeuilles d'actions et obligations tels que les FIP, dont l'objectif est justement de réduire le risque du placement à travers la diversification de sa composition, le risque peut être mesuré par la méthode de l'*expected shortfall* (Acerbi et Tasche, 2002<sup>102</sup>), aussi appelée *conditional value at risk*, que l'on pourrait traduire par « valeur à risque conditionnelle ».

L'*expected shortfall*, ou ES, est une méthode d'estimation probabiliste, qui s'intéresse en particulier aux résultats possibles les moins bons et fonctionne par agrégation de quantiles  $q$ . Son fonctionnement est illustré dans l'encadré ci-dessous.

#### **Encadré : Exemple de calcul de l'ES et de l'espérance de gain d'un portefeuille diversifié**

Soit un portefeuille d'actifs ayant coûté 100 unités monétaires et faisant l'objet des probabilités suivantes quant à son résultat :

<b>Probabilité de l'événement</b>	<b>Valeur finale du portefeuille</b>	<b>Plus-value obtenue</b>
<b>10%</b>	40	-60
<b>15%</b>	70	-30
<b>35%</b>	100	0
<b>20%</b>	110	+10
<b>30%</b>	120	+20

On cherche à déterminer l'ES pour chaque quantile de probabilité, en procédant par cumul des valeurs obtenues au fil du calcul. Par convention, on part du quantile des 5 % inférieurs, c'est-à-dire les résultats les moins favorables.

La formule est la suivante :

$$ES_{\alpha} = \inf_{Q \in Q_{\alpha}} E^Q[X]$$

Où :

$E$  est l'espérance mathématique ;

$X$  est le résultat final en termes de plus-value ;

$Q_{\alpha}$  représente l'ensemble des mesures de probabilité.

Une fois appliquée au quantile  $q5\%$ , l'équation devient :

$$ES_{5\%} = \frac{0,05(-60)}{0,05} = -60$$

Pour le quantile  $q10\%$ , on a :

$$ES_{10\%} = \frac{0,1(-60)}{0,1} = -60$$

Pour le  $q20\%$  :

$$ES_{20\%} = \frac{0,1(-60) + 0,1(-30)}{0,2} = -45$$

<sup>102</sup> Acerbi, C. et D. Tasche, 2002, « On the Coherence of Expected Shortfall », *Journal of Banking & Finance*, vol. 26, issue 7.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Et ainsi de suite, pour arriver au  $q100\%$ , c'est-à-dire l'espérance de gain du portefeuille, tel que :

$$ES_{100\%} = \frac{0,1(-60) + 0,15(-30) + 0,35(0) + 0,2(10) + 0,3(20)}{1^{103}} = -2,5$$

Les valeurs de l'ES par quantile cumulé obtenues dans cet exemple sont présentées dans le tableau ci-dessous. Par ailleurs, on vérifie que l'espérance de gain dans cet exemple est négative ( $ES_{100\%} = -2,5$  unités monétaires).

$q$	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b><math>ES(q)</math></b>	-60	-60	-45	-35	-26,25	-21	-15,83	-12,14	-8,13	-5	<b>-2,5</b>

### **Estimation de la VAN des FIP liquidés ayant été en activité durant la période 2011-14**

Les données relatives à 40 FIP actifs durant la période évaluée et ouvrant droit à une réduction d'IR, ont été collectées auprès des sociétés de gestion, de l'initiative *European Data Cooperative* et du site internet *sicavonline.fr*. Leurs dates d'ouverture vont de 2003 à 2008 et tous ont été liquidés entre décembre 2011 et juillet 2017.

On cherche à déterminer l'espérance de gain moyenne de ces FIP, en excluant du calcul la réduction d'impôt accordée, les coûts d'entrée, de gestion et la fiscalité à la sortie. Le souscripteur ayant le droit de céder les parts qu'il a investi dans le fonds après cinq ans, sans faire l'objet d'une reprise de sa réduction d'impôt, il convient d'effectuer cette estimation pour une période allant de l'année N à l'année N+5.

Après avoir normalisé la distribution de leurs performances respectives par décile en arrondissant les valeurs observées, on obtient les résultats présentés dans le tableau 51. En raison des durées d'activité différentes des FIP évalués, il a été choisi de calculer leur taux de croissance annuel moyen, pour ensuite l'appliquer à une période de six ans (N à N+5).

---

<sup>103</sup> On inclut le dénominateur 1 afin de montrer l'évolution du processus de cumulation des quantiles, qui a démarré à 5% (0,05).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 51 : Distribution normalisée de la performance annuelle des FIP évalués et calcul de l'expected shortfall à l'année N+5**

Nombre de cas	Probabilité de l'événement	Valeur finale du portefeuille	Plus-value obtenue
1	2,5%	50	-50
1	2,5%	70	-30
1	2,5%	60	-40
1	2,5%	70	-30
7	17,5%	80	-20
13	32,5%	90	-10
10	25,0%	100	0
4	10,0%	110	10
1	2,5%	120	20
1	2,5%	130	30
1	2,5%	140	40

q	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>ES(q)</b>	-40	-30	-18,75	-15,83	-13,13	-10	-6,67	-2,5	0,94	0	<b>1</b>

En conséquence, l'espérance de gain moyenne estimée par ES100% est de 1 % sur la période de N à N+5.

Toutefois, la durée moyenne d'activité constatée dans le groupe des FIP évalués étant d'environ 10 ans, il a été jugé utile de procéder à la même estimation pour une période allant de N à N+10. Après calculs, on obtient les résultats qui figurent dans le tableau 52. On vérifie que l'espérance de gains s'est améliorée par rapport à la projection précédente, en passant de 1 à 6,25 %.

**Tableau 52 : Distribution normalisée de la performance annuelle des FIP évalués et calcul de l'expected shortfall à l'année N+10**

Nombre de cas	Probabilité de l'événement	Valeur finale du portefeuille	Plus-value obtenue
1	2,5%	30	-70
1	2,5%	50	-50
1	2,5%	60	-40
1	2,5%	70	-30
3	7,5%	80	-20
7	17,5%	90	-10
5	12,5%	100	0
7	17,5%	110	10
4	10,0%	120	20
6	15,0%	130	30
1	2,5%	140	40
1	2,5%	150	50
1	2,5%	160	60
1	2,5%	190	90

q	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>ES(q)</b>	-60	-47,5	-32,5	-25	-20	-15,5	-11,25	-7,5	-3,44	0,28	<b>6,25</b>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Ces deux résultats sont intégrés au calcul de la VAN en tant qu'estimation de la plus-value obtenue à la sortie du FIP. Les autres variables pertinentes étant :

- Le taux de réduction d'impôt de 18 % ;
- Les frais d'entrée de 2 % ;
- Les frais de gestion annuels de 4,1 %, estimés à partir des documents d'information obligatoires<sup>104</sup> émis par les sociétés de distribution des FIP évalués ;
- Les prélèvements sociaux de 15,5 % sur la plus-value ;
- Le taux de rémunération sans risque de 1,68 %.

A la différence des formules de défiscalisation que propose le RAFIP, dans lesquelles l'investisseur reçoit son capital en retour dès l'année N+1 en même temps qu'il bénéficie de sa réduction d'impôt, le FIP implique de conserver son capital jusqu'à la cession des parts ou la liquidation du fonds.

On considère que l'année N se limite à la souscription du fonds. Les investisseurs fiscaux doivent s'acquitter des frais d'entrée, mais il n'y a pas de frais de gestion encourus pour la première année.

**Tableau 53 : Estimation de la VAN à l'année N+5 et N+10 pour les FIP entre 2012 et 2014**

FIP à N+5							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Coût de l'investissement (-)	100						100
Cession des parts (+)						100	100
Réduction d'impôt (+)		18					18
Frais d'entrée (-)	2						2
Frais de gestion (-)		4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	20,5
Plus-value (+)						1	1
Prélèvements soc. (-)						0,155	0,155
<b>Flux net (=)</b>	<b>-102</b>	<b>13,9</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>96,745</b>	<b>-3,655</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-102</b>	<b>13,67</b>	<b>-3,97</b>	<b>-3,90</b>	<b>-3,84</b>	<b>89,01</b>	<b>-11,02</b>

FIP à N+10							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût de l'investissement (-)	100						
Cession des parts (+)							
Réduction d'impôt (+)		18					
Frais d'entrée (-)	2						
Frais de gestion (-)		4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
Plus-value (+)							
Prélèvements soc. (-)							
<b>Flux net (=)</b>	<b>-102</b>	<b>13,9</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	0,905
<b>VAN</b>	<b>-102</b>	<b>13,67</b>	<b>-3,97</b>	<b>-3,90</b>	<b>-3,84</b>	<b>-3,77</b>	<b>-3,71</b>

<sup>104</sup> Document d'information clé pour l'investisseur (DICI).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

<i>FIP à N+10 (suite)</i>					
	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>Total</i>
Coût de l'investissement (-)					100
Cession des parts (+)				100	100
Réduction d'impôt (+)					18
Frais d'entrée (-)					2
Frais de gestion (-)	4.1	4.1	4.1	4.1	41
Plus-value (+)				6,25	6,25
Prélèvements soc. (-)				0,97	0,97
<b>Flux net (=)</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>101,181</b>	<b>-19,72</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	0,890	0,875	0,861	0,847	
<b>VAN</b>	<b>-3,65</b>	<b>-3,59</b>	<b>-3,53</b>	<b>85,65</b>	<b>-32,63</b>

### Fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI)

Créés à la fin des années 1990, leur objectif est de soutenir la croissance des PME à caractère innovant<sup>105</sup>. En effet, au moins 70 % du capital collecté doit être investi dans ce type d'entreprises.

Comme les FIP, les FCPI sont régis par l'article 199 *terdecies*-0 A du CGI. La réduction d'impôt qu'ils confèrent est identique, ainsi que le plafonnement de la souscription, la durée minimum de conservation des parts et la fiscalité à la sortie.

On dispose des informations relatives à 58 FCPI déjà liquidés, qui ont été en circulation entre 2011 et 2014. En raison de l'éclatement de la bulle internet en 2000, les premiers millésimes ont été généralement très décevants et, par conséquent, il a été décidé d'exclure les FCPI antérieurs à 2003.

En employant la méthode que l'on vient d'appliquer pour les FIP, on obtient la distribution normalisée de leurs performances par décile et le calcul de l'ES qui figurent dans le tableau 54, ci-dessous.

<sup>105</sup> Le caractère innovant de l'entreprise est jugé par *Oséo*, qui est une société privée avec délégation de service public.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 54 : Distribution normalisée de la performance annuelle des FCPI évalués et calcul de l'expected shortfall à l'année N+5**

Nombre de cas		Probabilité de l'événement		Valeur finale du portefeuille		Plus-value obtenue	
1		1,7%		50		-50	
12		20,7%		80		-20	
14		24,1%		90		-10	
10		17,2%		100		0	
10		17,2%		110		10	
8		13,8%		120		20	
2		3,4%		130		30	
1		1,7%		140		40	

q	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>ES(q)</b>	-30,44	-25,22	-22,61	-19,20	-16,90	-14,83	-12,36	-9,69	-7,23	-4,30	<b>-1,21</b>

Dans le tableau 55, on vérifie l'espérance de gain projetée à l'année N+10 :

**Tableau 55 : Distribution normalisée de la performance annuelle des FCPI évalués et calcul de l'expected shortfall à l'année N+10**

Nombre de cas		Probabilité de l'événement		Valeur finale du portefeuille		Plus-value obtenue	
1		1,7%		30		-70	
8		13,8%		60		-40	
7		12,1%		70		-30	
8		13,8%		80		-20	
6		10,3%		90		-10	
5		8,6%		100		0	
6		10,3%		110		10	
5		8,6%		120		20	
6		10,3%		130		30	
1		1,7%		140		40	
2		3,4%		150		50	
2		3,4%		170		70	
1		1,7%		190		90	

q	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
<b>ES(q)</b>	-50,54	-45,27	-40,37	-36,08	-32,06	-27,93	-19,07	-18,81	-11,60	-9,06	<b>-1,90</b>

On intègre ces deux résultats à l'estimation de la VAN en tant qu'approximation de la plus-value générée à la sortie du FCPI. Les autres variables de l'estimation étant :

- Le taux de réduction d'impôt de 18 % ;
- Les frais d'entrée de 2 % ;
- Les frais de gestion annuels de 3,96 ont été estimés selon la même méthode que celle décrite pour les FIP % ;
- Les prélèvements sociaux de 15,5 % sur la plus-value ;
- Le taux de rémunération sans risque de 1,68 %.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour obtenir l'évolution de la VAN pour les FCPI en N+5 et en N+10, telle que :

**Tableau 56 : Estimation de la VAN à l'année N+5 et N+10 pour les FCPI entre 2012 et 2014**

<i>FCPI à N+5</i>							
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
Coût de l'investissement (-)	100						100
Cession des parts (+)						100	100
Réduction d'impôt (+)		18					18
Frais d'entrée (-)	2						2
Frais de gestion (-)		3,96	3,96	3,96	3,96	3,96	19,8
Plus-value (+)						-1,21	-1,21
Prélèvements soc. (-)						0	0
<b>Flux net (=)</b>	<b>-102</b>	<b>14,04</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>94,83</b>	<b>-5,01</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	
<b>VAN</b>	<b>-102</b>	<b>13,81</b>	<b>-3,83</b>	<b>-3,77</b>	<b>-3,70</b>	<b>87,25</b>	<b>-12,24</b>

<i>FCPI à N+10</i>							
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Coût de l'investissement (-)	100						
Cession des parts (+)							
Réduction d'impôt (+)		18					
Frais d'entrée (-)	2						
Frais de gestion (-)		3,96	3,96	3,96	3,96	3,96	3,96
Plus-value (+)							
Prélèvements soc. (-)							
<b>Flux net (=)</b>	<b>-102</b>	<b>14,04</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,983	0,967	0,951	0,936	0,920	0,905
<b>VAN</b>	<b>-102</b>	<b>13,81</b>	<b>-3,83</b>	<b>-3,77</b>	<b>-3,70</b>	<b>-3,64</b>	<b>-3,58</b>

<i>FCPI à N+10 (suite)</i>					
	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>Total</i>
Coût de l'investissement (-)					100
Cession des parts (+)				100	100
Réduction d'impôt (+)					18
Frais d'entrée (-)					2
Frais de gestion (-)	3,96	3,96	3,96	3,96	30
Plus-value (+)				-1,9	-1,9
Prélèvements soc. (-)				0	0
<b>Flux net (=)</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>-3,96</b>	<b>94,140</b>	<b>-25,50</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	0,890	0,875	0,861	0,847	
<b>VAN</b>	<b>-3,52</b>	<b>-3,47</b>	<b>-3,41</b>	<b>79,69</b>	<b>-37,43</b>

## Groupements fonciers forestiers (GFF)

Conçu comme un outil favorisant la gestion durable des forêts et l'adaptation aux changements climatiques en cours, le placement dans les GFF est encadré par l'article 199 *decies* H du CGI.

La réduction d'impôt concédée par ce type d'investissement s'élève à 18 %, tandis qu'il fait l'objet d'un plafonnement à 5 700 euros de souscription par an, ouvrant droit à une réduction d'impôt de 1 026 euros (18 % de 5 700). Sur le plan de la fiscalité, la plus-value à la sortie et les dividendes perçus en cours de route sont exonérés d'impôt, à l'exception des prélèvements sociaux de 15,5 %. En outre, la durée minimum de conservation des parts est fixée à la huitième année suivant celle de la souscription.

Il s'agit d'un placement très peu vulnérable aux fluctuations de marché, ce qui en fait une valeur à la fois fiscale et refuge. L'actif détenu étant constitué de forêts, son évolution dépend, d'une part, du marché foncier et, d'autre part, de la croissance naturelle du stock de bois et de la demande pour celui-ci dans le marché. Contrairement aux trois autres dispositifs évalués, le placement forestier offre ainsi un rendement annuel qui est distribué aux souscripteurs sous la forme de dividendes.

D'après les intermédiaires qui interviennent dans ce secteur, les droits d'entrée qu'ils perçoivent se situent à un niveau généralement compris entre 5 et 10 % du montant investi. Pour leur part, les frais de gestion annuels perçus par le GFF s'élèveraient à environ 1 % de la valeur de l'actif.

### **Calcul de la VAN dans le cadre des GFF**

Le rapport annuel 2017 de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural<sup>106</sup> (Safer) retrace l'évolution du prix à l'hectare des forêts en France entre 1997 et 2016.

---

<sup>106</sup>SAFER, 2017, *Le marché des forêts en France. Indicateur 2017*. Safer – Groupe Caisse des dépôts.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 57 : forêts hors Corse et DOM**

Année	Prix moyen (€/ha)	Variation en %
1997	2 180	-
1998	2 140	-1,8%
1999	2 290	7,0%
2000	2 290	0,0%
2001	2 370	3,5%
2002	2 500	5,5%
2003	2 610	4,4%
2004	2 740	5,0%
2005	2 780	1,5%
2006	2 960	6,5%
2007	3 170	7,1%
2008	3 290	3,8%
2009	3 310	0,6%
2010	3 600	8,8%
2011	3 940	9,4%
2012	3 890	-1,3%
2013	3 940	1,3%
2014	3 920	-0,5%
2015	4 020	2,6%
2016	4 100	2,0%
<b>1997-2016</b>		<b>88,1%</b>

Safer (2017)

Ces données font état d'un taux de croissance important, qui s'est situé à 3,38 % en moyenne annuelle. En l'appliquant au calcul de la VAN entre N et N+8, on obtient une croissance agrégée de 30,5 %.

Les risques liés à la détention d'un placement en GFF sont liés aux aléas climatiques et aux incendies, qui se répercuteraient sur la valeur de l'actif et sur les dividendes annuels qu'il offre au souscripteur. Par ailleurs, il faut également tenir compte que la plupart des GFF sont constitués de plusieurs forêts, situées dans différents endroits du territoire, permettant ainsi de répartir le risque pour les investisseurs. En conséquence, la méthode de *l'expected shortfall* aurait pu être utilisée pour corriger la rentabilité estimée, si les informations relatives aux performances annuelles des GFF étaient accessibles. Comme ce n'est pas le cas, il est proposé d'estimer, dans un premier temps, la VAN d'un placement en GFF sans risque, pour ensuite appliquer un taux de risque global de 1 % au calcul.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 58 : Estimation de la VAN à l'année N+8 pour les GFF entre 2012 et 2014**

<i>GFF à N+8</i>							
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Valeur de l'actif	100	103,4	106,9	110,5	114,2	118,1	122,1
Coût de l'investissement (-)	100						
Cession des parts (+)							
Réduction d'impôt (+)		18					
Frais d'entrée (-)	7,5						
Frais de gestion (-)	1	1,03	1,07	1,10	1,14	1,18	1,22
Dividendes (+)		2,07	2,14	2,21	2,28	2,36	2,44
Plus-value (+)							
Prélèvements soc. (-)		0,32	0,33	0,34	0,35	0,37	0,38
<b>Flux net (=)</b>	<b>-90,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>
<i>Coeff. d'actualisation</i>	1	0,98	0,97	0,95	0,94	0,92	0,90
<b>VAN</b>	<b>-90,5</b>	<b>0,70</b>	<b>0,71</b>	<b>0,73</b>	<b>0,74</b>	<b>0,75</b>	<b>0,76</b>
<i>GFF à N+8 (suite)</i>							
	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>				
Valeur de l'actif	126,2	130,5	-				
Coût de l'investissement (-)			100				
Cession des parts (+)		100	100				
Réduction d'impôt (+)			18				
Frais d'entrée (-)			7,5				
Frais de gestion (-)	1,26	1,30	10,32				
Dividendes (+)	2,52	2,61	18,64				
Plus-value (+)		30,5	30,5				
Prélèvements soc. (-)	0,39	5,13	7,62				
<b>Flux net (=)</b>	<b>0,9</b>	<b>121,9</b>	<b>37,0</b>				
<i>Coeff. d'actualisation</i>	0,89	0,88					
<b>VAN</b>	<b>0,77</b>	<b>106,73</b>	<b>21,39</b>				
	<b>VAN sans risque</b>				<b>VAN avec risque de 1 %</b>		
<b>Placement GFF à l'année N+8</b>	21,39				13,15		

### V.2.2.3. Résultats de la comparaison

Les onze alternatives de défiscalisation qui ont fait l'objet de cette évaluation présentent des caractéristiques temporelles différentes. Afin de pouvoir comparer l'effet incitatif qu'elles ont comporté sur les investisseurs fiscaux au cours de la période 2011-14, il convient de ramener les VAN estimées à leur taux de croissance annuel moyen. On obtient les taux de rendement net annuel actualisés qui sont présentés dans le tableau 59.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 59 : Estimation des taux de rendement net actualisés des 11 formules de défiscalisation évaluées**

Formule de défiscalisation	Taux de rendement net annuel actualisé	
<b>RAFIP</b>		
<b>Moins de 300 000 euros</b>	<i>Sans risque</i>	<i>Risque de 1,75 %</i>
Standard	2,38	2,03
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	2,89	2,54
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	3,38	3,04
<b>Plus de 300 000 euros</b>		
Standard	1,63	1,29
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	2,01	1,67
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	2,38	2,04
<b>FIP</b>		
N+5		-2,31
N+10		-3,87
<b>FCPI</b>		
N+5		-2,58
N+10		-4,58
<b>GFF</b>		
	<i>Sans risque</i>	<i>Risque de 1%</i>
N+8	2,45	1,56

Dans l'ensemble, les formules proposées par le RAFIP aux investisseurs fiscaux ont été à l'origine des effets incitatifs les plus élevés du groupe. En particulier, les projets de rénovation d'hôtels et l'acquisition de biens de production d'énergies renouvelables en Guyane et à Mayotte se distinguent avec les taux de rendement actualisés les plus importants. On retient également les résultats positifs des placements forestiers grâce, notamment, à l'augmentation soutenue du prix de l'hectare de forêt.

Par définition, les FIP et FCPI constituent des placements plus risqués. En effet, ils sont tributaires des performances des PME et, par conséquent, restent davantage exposés aux fluctuations de l'économie. Or, les fonds de placement évalués ont été en activité au cours d'une période qui a été marquée par la crise de 2008. Au cours de la période examinée, leur effet incitatif a été négatif, même lorsque leur rendement est calculé sans actualisation. Toutefois, les performances modestes des PME ne suffisent pas à expliquer les taux de rendement négatifs des FIP/FCPI. L'autre facteur à relever étant les frais d'intermédiation particulièrement élevés qu'encourent les souscripteurs de ces produits financiers. En effet, les frais d'entrée et de gestion sont perçus à tour de rôle par le gestionnaire et le distributeur de ces fonds de placement, ce qui rallonge la chaîne d'intermédiation et érode le rendement pour les souscripteurs. A ce sujet, on retient que la réduction d'impôt de 18 % est plus qu'entièrement consommée par ces frais, puisqu'ils absorbent respectivement 21,8 et 22,5 % de l'investissement dès l'année N+5. Dans le tableau 60, on peut apprécier le différentiel de frais qui sépare les différents placements évalués.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 60 : Frais annuels encourus dans les placements évalués en pourcentage de l'investissement initial**

Formule de défiscalisation	Frais d'entrée	Frais de gestion	Frais annuels totaux
<b>RAFIP</b>			
<b>Moins de 300 000 euros</b>			
Standard	0,55	0,55	<b>1,1%</b>
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	0,66	0,66	<b>1,31%</b>
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	0,77	0,77	<b>1,53%</b>
<b>Plus de 300 000 euros</b>			
Standard	0,56	0,56	<b>1,12%</b>
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	0,68	0,68	<b>1,35%</b>
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	0,79	0,79	<b>1,57%</b>
<b>FIP</b>			
N+5	0,33	3,42	<b>3,75%</b>
N+10	0,18	3,72	<b>3,91%</b>
<b>FCPI</b>			
N+5	0,33	3,3	<b>3,63%</b>
N+10	0,18	3,6	<b>3,78%</b>
<b>GFF</b>			
N+8	0,83	1,15	<b>1,98%</b>

Le RAFIP se révèle moins vulnérable aux cycles de l'économie. En effet, pour le souscripteur d'une société de portage le résultat est sans lien avec les performances de l'exploitant qui reçoit en location le bien acquis grâce à la défiscalisation. Il subsiste le risque de la faillite du locataire mais, même dans ce cas, il est toujours possible de remettre le bien en location. De plus, avec la professionnalisation des activités de montage financier dans l'outre-mer, on assiste à la généralisation des formules d'investissement mutualisées où le risque est réparti sur plusieurs projets d'investissement. Par exemple, on vérifie dans la base de données que certaines sociétés de portage effectuent plus d'une centaine de projets en une seule année<sup>107</sup>. Par ailleurs, avec le renforcement de l'encadrement légal, il est devenu de plus en plus difficile pour une entreprise en difficulté financière d'avoir recours au régime.

Finalement, le RAFIP présente un avantage très significatif pour l'investisseur fiscal, en permettant que le capital investi lui soit rendu en année N+1. En termes de rendement, il s'agit d'un point crucial car ses fonds ne sont pas « bloqués » dans la société de portage. Partant, l'actualisation par la valeur temps de l'argent – ou le « coût du temps » - influe moins sur le résultat des défiscalisations effectuées à travers le RAFIP que dans les formules proposées par les trois autres dispositifs. Ce qui signifie également que le régime est moins vulnérable à une éventuelle augmentation des taux d'intérêt.

<sup>107</sup> Le record pour une société de portage étant de 182 projets en 2012.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Toutes choses égales par ailleurs<sup>108</sup>, comment une augmentation de l'OAT-10 ans à 2,5 % se répercuterait-elle sur les taux de rendement net actualisés des niches fiscales évaluées ? Le tableau xx (ci-dessous) fournit une appréciation des effets d'une telle évolution. Les résultats révèlent un écart très significatif entre le RAFIP et les trois autres dispositifs, mettant en évidence son aptitude à offrir davantage de stabilité et de prévisibilité aux investisseurs fiscaux.

**Tableau 61 : Simulation des effets d'une augmentation de l'OAT-10 ans à 2,5 % sur les taux de rendement net actualisés sur les formules de défiscalisation évaluées**

Formule de défiscalisation	Taux de rendement net annuel actualisé		Variation en %	
	Sans risque	Risque de 1,75%	Sans risque	Risque de 1,75%
<b>RAFIP</b>				
<b>Moins de 300 000 euros</b>				
Standard	2,21	1,87	-7,1%	-7,9%
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	2,72	2,38	-5,9%	-6,3%
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	3,22	2,88	-4,7%	-5,3%
<b>Plus de 300 000 euros</b>				
Standard	1,47	1,13	-9,8%	-12,4%
Acquisition ER ; Guyane et Mayotte	1,85	1,51	-8,0%	-9,6%
Acquisition HR ; Acquisition ER en Guyane et à Mayotte	2,22	1,88	-6,7%	-7,8%
<b>FIP</b>				
N+5		-3,05		-32,0%
N+10		-4,68		-20,9%
<b>FCPI</b>				
N+5		-3,32		-28,7%
N+10		-5,38		-17,5%
<b>GFF</b>				
	Sans risque	Risque de 1%	Sans risque	Risque de 1%
N+8	1,72	0,84	-29,8%	-46,2%

En synthèse, l'ensemble de résultats présentés dans cette section mettent en évidence un certain nombre d'avantages du recours au RAFIP pour les contribuables en demande de défiscalisation en 2011-14. Parmi les autres « valeurs fiscales » évaluées, l'effet incitatif du régime a reposé sur cinq facteurs principaux, à savoir :

- Un meilleur taux de rendement net actualisé ;
- Des performances moins exposées aux variations de l'activité économique ;
- Une disponibilité des fonds investis dès l'année N+1 ;

<sup>108</sup> Indépendamment des effets négatifs induits par l'augmentation des taux d'intérêt sur l'activité économique générale et, en particulier, sur les performances des PME éligibles aux FIP/FCPI, ainsi que la demande de bois dont en partie est tributaire la performance des GFF.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Des frais de gestion plus modérés ;
- Une vulnérabilité réduite aux fluctuations des taux d'intérêt.

### V.2.3. Le Rôle de l'aide fiscale en faveur des investissements productifs outre-mer dans la stratégie des entreprises

Le rôle de la défiscalisation dans la stratégie des entreprises éligibles et bénéficiaires du régime d'aide, est défini de manières différentes selon les secteurs d'activité.

- Dans les grandes exploitations agricoles ou les grands groupes industriels, toutes les formes de la défiscalisation sont mobilisées et considérées comme des composantes « classiques » du portefeuille d'outils de financement et d'optimisation fiscale disponibles pour les entreprises. Les grandes étapes (financement initial, modernisation des équipements, diversification de la production, extension des espaces de stockage, développement de la production pour des marchés d'exportation....) sont parfois marquées par des investissements importants, au-dessus du seuil du plein droit.
- Le secteur du transport est affecté par une contrainte de renouvellement régulier de la flotte. La défiscalisation accompagne ces acteurs dans ces cycles de renouvellement qui demandent des investissements importants, supérieurs aux fonds propres disponibles, à la capacité d'endettement ou la capacité de mobilisation des financements bancaires par les exploitants.
- Les entreprises structurées de la construction et du BTP utilisent aussi l'aide fiscale dans le quotidien de leur activité. Ces acteurs ont aussi recours à des fournisseurs qui intègrent le mécanisme de la défiscalisation de manière quasi automatique dans le prix de vente des équipements.
- Les entreprises structurées du secteur du tourisme et de l'hébergement utilisent aussi les différentes formes de l'aide fiscale. Les grands développements (investissement initial, construction d'une extension, modernisation des établissements anciens...). La problématique des investissements de renouvellement limite la portée de cette aide fiscale pour des entreprises qui doivent investir en permanence dans le renouvellement d'équipements affectés par des conditions climatiques qui conduisent à une usure rapide.
- De manière générale, le risque inhérent au développement de nouvelles activités, de produits innovants... est plus facilement surmonté par les entreprises lorsqu'il leur est possible de mobiliser un financement moins coûteux de leur investissement. Ce commentaire est exclusivement limité aux entreprises d'une certaine solidité, qui mobilisent des financements sur agrément et sont capables de convaincre les services instructeurs du niveau mesuré du risque pris.

Les exemples suivants sont des illustrations de quelques facettes du rôle de l'aide fiscale dans la stratégie des entreprises. Ils ont été consolidés à partir des entretiens qui ont été réalisés ou constituent des extractions et des synthèses rendues anonymes des études de cas qui ont été réalisées ou communiquées par les différentes parties prenantes rencontrées.

#### ***Secteur de l'Industrie - Financement d'un procédé innovant de traitement des gaz***

L'outil que constitue la défiscalisation est un outil connu et utilisé par le gérant de cette société depuis de nombreuses années. Aujourd'hui la société utilise le crédit d'impôt, car son chiffre d'affaire est supérieur à 20 millions d'Euros.

Cette entreprise industrielle opère dans un marché où les produits évoluent rapidement. Elle est soumise aux handicaps de l'ultrapériphéricité, dans un territoire limité et dans un environnement où l'accès et la disponibilité du crédit bancaire sont problématiques.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Historiquement, l'entreprise fabrique de l'engrais destiné aux agriculteurs. Depuis 10 ans, à partir de ce métier et pour répondre aux normes environnementales européennes, ont été créées de nouvelles activités dont la fabrication de produits de traitement environnementaux :

- Des réactifs qui sont injectés dans les égouts avec un système de dosage asservi pour traiter les boues des eaux usées dans les égouts en évitant la formation du gaz toxique H<sub>2</sub>S ;
- Des réactifs pour traiter les fumées de moteurs diesels pour limiter les seuils d'émission des gaz (oxyde et monoxyde d'azote).

Ces activités additionnelles nouvelles ont été financées avec l'appui de la défiscalisation.

L'aide fiscale constitue un levier essentiel pour bâtir l'outil industriel depuis que la société existe et que les investissements industriels sont concernés par la défiscalisation. L'aide a systématiquement été mobilisée pour accompagner les grandes périodes d'investissement : investissement initial (agrément central - bâtiments, équipements), adaptation des équipements, développement de nouvelles lignes de production pour de nouvelles gammes de produits.

L'aide fiscale a été décisive pour le développement des activités de fabrication de produits de traitement environnementaux. Elle est un accélérateur de cet investissement qui aurait dû être réalisé mais que l'entreprise n'aurait pas été en capacité de réaliser aussi rapidement. Les investissements ont permis de passer d'une échelle artisanale-industrielle, au démarrage de cette activité, à une échelle industrielle dans les activités de fabrication de produits de traitement environnementaux, avec un véritable outil industriel, qui a une capacité suffisante pour absorber la croissance d'un marché qui évolue avec l'augmentation du taux d'équipement, imposé par les normes environnementales européennes.

En ce qui concerne l'activité historique de l'entreprise, la production d'engrais, ce secteur a beaucoup évolué dans le temps et la défiscalisation a permis une adaptation de l'outil industriel, de manière rapide, pour que l'entreprise reste compétitive.

La taille des marchés locaux ne permet pas aux entreprises locales, en finançant à 100%, d'acquérir des outils performants et adaptés, que leurs homologues dans l'hexagone acquerraient (taille de marché permettant d'amortir et de rentabiliser plus rapidement l'outil industriel et accès facilité aux financements bancaires). Le paysage industriel dans les RUP ne serait pas le même sans la défiscalisation.

La défiscalisation ne guide pas les choix industriels. En revanche, l'aide fiscale accompagne les choix d'adaptation, d'évolution de l'outil industriel. Elle permet une matérialisation de ces choix, elle « ouvre la porte » vers les choix définis, dans des délais plus courts que ce que les entreprises pourraient tenir sans cet appui.

### ***Secteur du tourisme – Enjeux du dispositif pour un groupe hôteliers rassemblant des établissements anciens***

L'une des rares chaînes hôtelières indépendantes des RUP Françaises mobilise régulièrement la défiscalisation. Pour un groupe qui a besoin d'un système d'impulsion à l'investissement, la défiscalisation était l'outil le plus performant par rapport au FEDER ou aux aides régionales, parce que le mécanisme était simple et rapide. Peu à peu, le régime est devenu l'outil le moins performant, avec des délais de plus en plus longs, des problèmes de mutation.

Le groupe propriétaire de cet établissement n'est pas consolidé. Le Chiffre d'affaire de la plus grande structure est de 18 millions d'Euros. Le crédit d'impôt est un outil qui correspond tout à fait aux besoins de ce groupe qui est assujéti à l'impôt.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La défiscalisation, sous ses différentes formes, depuis la loi Pons, a été mobilisée dès le démarrage de l'activité de ce groupe hôtelier. Ce dispositif est très bien connu par les acteurs.

Aucune personne n'est employée pour gérer la défiscalisation, elle a été externalisée, compte tenu du caractère cyclique de ces opérations.

Selon les opérations défiscalisées, le groupe passe ou non par des monteurs. Au démarrage, beaucoup d'opérations ont été faites en direct. Puis, au fur et à mesure de l'augmentation de la taille du groupe, il s'est fait accompagner par des compétences externes. L'utilisation des agréments lorsque cela a été nécessaire a beaucoup compliqué la défiscalisation.

La défiscalisation a accompagné le groupe tout au long de son développement. Une partie du groupe correspond à des rachats de structures existantes, dans ce cas-là, la défiscalisation a accompagné l'agrandissement et la rénovation de ce qui a été acheté.

Dans un environnement concurrentiel dans lequel le coût de la main d'œuvre dans les RUP françaises est très largement supérieur aux coûts salariaux des îles de la Caraïbe non françaises, si l'hôtellerie devait supporter le coût de la main d'œuvre et le fait d'amortir à 100% les investissements, aucun groupe ne serait rentable. Le gain lié à l'économie de salaire dans les îles de la Caraïbe non françaises est supérieur au gain lié à toutes les aides confondues.

Le groupe n'aurait pas existé sans la défiscalisation, elle a été capitale. Elle l'est encore, les derniers investissements ayant été basés sur de la défiscalisation et du FEDER.

Il est possible à ce groupe d'investir à condition de trouver les moyens de financer l'investissement, la défiscalisation permet de trouver ces moyens. Ainsi, la défiscalisation n'est pas perçue comme étant un outil de financement mais un mécanisme qui crée les moyens d'investir.

La non prise en compte du renouvellement rend la situation de plus en plus difficile pour les anciens hôtels existants. La défiscalisation est performante pour des hôtels neufs mais elle est de moins en moins adaptée aux besoins des hôtels existants. Cela pose des questions de compétitivité et de concurrence entre les hôtels établis et les nouveaux entrants : les nouveaux hôtels n'ont pas les mêmes charges salariales du fait de l'ancienneté de leur personnel et peuvent bénéficier de la défiscalisation.

### ***Activités d'hébergement – La contribution décisive du régime d'aide au financement de la construction de prototypes***

La défiscalisation a contribué à financer les investissements d'une nouvelle entreprise construite autour d'un nouveau concept d'hébergement et d'un nouveau produit : des prototypes d'appartements flottants maritimes et écologiques, à destination touristique.

Ce projet n'aurait pas pu être mis en œuvre sans la validation de l'ensemble du montage financier. Dès le départ la défiscalisation faisait partie du montage financier et constituait une condition sine qua non de la mise en œuvre du projet. La connaissance qu'avait l'exploitant de ce dispositif, des critères d'instruction, des délais, du langage de l'administration (ce qui lui a permis de présenter le projet de manière à ce qu'il corresponde aux cadres d'analyse de l'administration), lui a permis de décider de mobiliser cet outil pour le projet.

Ce dossier avait un avantage qui a été la mobilisation des fonds FEDER. Le montage d'un dossier FEDER est très complexe, les démonstrations sont très pointues et les informations demandées très

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

exhaustives ce qui a eu pour conséquence que lorsque le projet a été présenté pour l'agrément, il était déjà très complet.

Le travail d'analyse et de la pertinence économique du dossier a été réalisé et lorsque les différents acteurs mobilisés, les fonds européens et donc la collectivité locale et l'Etat et les banquiers ont validé cette pertinence, le dossier a été soumis à l'instruction pour l'agrément local. En amont la difficulté a été d'avoir un accord de parties prenantes qui attendaient que les autres acteurs s'engagent : la Région attendait l'agrément de la défiscalisation, les banquiers la confirmation des fonds européens et de la défiscalisation et la Région la validation des banquiers et de la défiscalisation. L'orchestration des validations de ces parties prenantes demande des « compétences d'équilibrisme ».

Les difficultés liées à ce projet ont plus été dues aux complexités de la création d'entreprise en France qu'à la défiscalisation.

Les prochaines étapes sont les suivantes :

- Fin de la construction en 2016, démarrage de l'exploitation fin 2015.
- Création et validation d'un business model pour un produit professionnel en BtoB. Jusqu'à la fin 2018.
- Commercialisation à d'autres opérateurs, à partir de 2018. Ces acteurs, qui considèrent ce produit comme un prototype, pourraient souhaiter limiter leurs risques, l'un des moyens à disposition pourrait être de faire appel à nouveau à un montage avec des fonds FEDER et de la défiscalisation.
- Si les acheteurs du concept parviennent à le développer et le rentabiliser, ils seront alors en mesure de le développer dans d'autres zones, sans besoin de subvention ou d'aide.

### ***Secteur du transport – Une aide qui permet de développer une flotte de véhicules de transport réfrigéré***

Cette aide, vantée pour sa rapidité d'exécution, est une solution de financement pour les entreprises de transport dans le cadre de leur politique d'investissement. Cette entreprise utilise la défiscalisation depuis 8 ans.

La mise en œuvre du dispositif est réalisée à travers des cabinets agréés. Ce dispositif a été découvert par cette entreprise au travers de vendeurs de matériels de transport et des cabinets d'expertises comptables.

La mobilisation des fonds par les investisseurs est beaucoup plus rapide que les mécanismes de subvention. Le secteur du transport n'étant pas éligible aux subventions, Les mécanismes de défiscalisation sont perçus comme étant la seule « aide extérieure » mobilisable.

Les agréments étudiés localement sont en général délivrés dans un délai compris de 2 à 4 mois, ce qui permet à l'entreprise d'organiser la commande et la livraison des matériels de transport.

Le dispositif a permis à cette société en plein développement de bénéficier de fonds propres extérieurs, lui permettant d'acquérir de nouveaux matériels essentiels à la conquête de nouveaux marchés. Ainsi, la flotte de véhicule de cette société a grandi d'un unique véhicule en 2009 à 27 véhicules en 2016.

### **Secteur du transport / tourisme - Un régime d'aide qui accompagne les cycles de renouvellement des véhicules de location et le développement des entreprises de location de voitures**

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

Le gérant de cette société pratique la défiscalisation en plein droit, en schéma locatif. Il connaît cet outil depuis plus de 20 ans. Depuis le démarrage de l'activité il y a 11 ans, il mobilise ce schéma pour financer l'achat et le renouvellement des véhicules de tourisme loués. Tous les 4 ans les véhicules sont renouvelés. L'expérience relatée de la défiscalisation en plein droit est qualifiée de rapide, pratique avec des intermédiaires connus et fiables.

Sans la défiscalisation, cet opérateur n'aurait pas pu investir dans un parc automobile aussi important sur fonds propres. Ce financement a permis à cette entreprise de faire grandir son activité.

### ***Secteur de la logistique – La défiscalisation soutient des activités structurantes pour les filières économiques des territoires***

Dans cet exemple de projet de logistique, la société a pour activité l'entreposage et la logistique frigorifique de tous produits congelés. Cette activité est destinée aux entreprises désireuses d'externaliser leur logistique en contrepartie d'une réduction de coûts et d'une optimisation de leur organisation via une offre clef en main.

La société a réalisé la construction d'un bâtiment principal ainsi que l'acquisition des équipements liés, financés par le biais d'un crédit-bail. Compte tenu du succès de l'unité principale, l'entreprise a atteint les limites de ses infrastructures qui ne permettaient pas le développement envisagé car :

- La structure était trop petite et équipée d'un matériel obsolète ;
- Le personnel était trop peu nombreux ;
- Les procédures qualité devaient être renforcées ;
- L'unité principale était arrivée au point de saturation avec un taux de remplissage moyen supérieur à 90%.

L'exploitant a identifié un domaine dans lequel il devait investir rapidement s'il souhaitait poursuivre le développement de son entreprise : la construction d'une extension d'une surface de 1900 m<sup>2</sup> permettant une optimisation de l'exploitation et le stockage de 3 100 palettes supplémentaires.

Le dirigeant de la société connaissait bien le régime d'aide et a construit un plan de financement intégrant des emprunts bancaires et la défiscalisation comme composante nécessaire au bouclage financier. L'entreprise a eu recours aux services d'un cabinet de défiscalisation. L'agrément fiscal a été obtenu. Depuis, la société voit son activité se développer. Cet investissement et ces développements n'auraient pas vu le jour sans la contribution du dispositif.

Généralement les différents acteurs et notamment les exploitants, considèrent que le dispositif est le seul réellement efficace pour maintenir et développer leur activité et dans le même temps les emplois. Le dispositif permet en effet d'assurer le financement d'opérations qui n'obtiendraient pas l'aval des banques et des organismes financiers sans la collecte de fonds investisseurs, qui financent directement une partie des investissements. C'est d'ailleurs à ce titre que certaines opérations, qui font appel aux subventions européennes ou au crédit d'impôt, ont du mal à aboutir face à la réticence des banques à préfinancer la totalité des investissements.

Le dispositif a permis le maintien de l'activité de l'entreprise qui n'existerait plus sans celui-ci et l'acquisition de nouveaux moyens de production ainsi que le maintien et la création d'emplois.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### V.2.4. 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 ?

Au premier plan, le régime d'aide fiscale s'organise comme une réponse aux difficultés rencontrées par les exploitants ultramarins pour financer leur activité productive. Ces difficultés proviennent notamment de leur plus faible niveau d'accès au crédit bancaire et de l'application de taux d'intérêt plus élevés que dans l'hexagone.

Dans le tableau 62, on peut apprécier ce surcoût du facteur capital à travers le *spread* du coût du crédit bancaire que doivent supporter les producteurs d'outre-mer par rapport à ceux qui sont situés dans l'Hexagone. On y vérifie également la volatilité des taux d'intérêt, qui est nettement plus forte dans l'outre-mer, entraînant une augmentation du niveau d'incertitude et de risque.

**Tableau 62 : Taux d'intérêt moyens pondérés pratiqués pour la clientèle entreprises dans les DOM et en France hexagonale entre 2011 et 2015 (valeurs au 1<sup>er</sup> janvier, crédits à moyen et long terme)**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>France hexagonale</b>	3,11	3,66	2,82	2,69	2,04
<b>Guadeloupe</b>	4,25	4,89	3,69	3,95	3,41
<i>Différentiel</i>	<b>+1,24</b>	<b>+1,23</b>	<b>+0,87</b>	<b>+1,26</b>	<b>+1,37</b>
<b>Martinique</b>	3,98	3,98	3,45	4,27	3,31
<i>Différentiel</i>	<b>+0,87</b>	<b>+0,32</b>	<b>+0,63</b>	<b>+1,58</b>	<b>+1,27</b>
<b>Guyane</b>	5,78	5,38	5,07	5,15	4,39
<i>Différentiel</i>	<b>+2,67</b>	<b>+1,72</b>	<b>+2,25</b>	<b>+2,46</b>	<b>+2,35</b>
<b>La Réunion</b>	5,03	3,66	4,86	3,04	3,04
<i>Différentiel</i>	<b>+1,92</b>	<b>0,00</b>	<b>+2,04</b>	<b>+0,35</b>	<b>+1,00</b>

Source : IEDOM (2015, 2013)

Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce différentiel défavorable à l'outre-mer, à savoir :

- La difficulté pour les économies d'outre-mer à dégager des surplus conduit à un faible niveau d'épargne et, par voie de conséquence, à une rareté du capital financier qui tend à renchérir le coût du crédit.
- La taille réduite des économies ultramarines et l'étroitesse de leurs marchés favorise la concentration bancaire, ce qui réduit le niveau de concurrence et accroît les marges d'intérêt appliqués par les établissements bancaires qui y sont implantés. A cet égard, on vérifie que le *spread* observé pour les quatre territoires d'outre-mer qui figurent dans le tableau 62 est négativement corrélé à la taille de leurs économies respectives. Aux deux extrêmes, on retrouve l'île de la Réunion, avec le *spread* le plus faible, et la Guyane avec le plus élevé.
- La durée moyenne des créances clients (54 jours de chiffre d'affaires en 2015) est nettement plus longue qu'en France hexagonale<sup>109</sup> (44 jours), tandis que les besoins de stockage sont accrus en raison de l'éloignement et de l'insularité des territoires d'outre-mer. Cette

<sup>109</sup> D'après le Rapport annuel de l'IEDOM, 2017, Délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des départements d'outre-mer.

Disponible en ligne : [http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom\\_de\\_lais\\_de\\_paiement\\_version\\_en\\_ligne.pdf](http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom_de_lais_de_paiement_version_en_ligne.pdf)

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

combinaison de facteurs met sous tension le cycle d'exploitation des entreprises, car elle entraîne l'accroissement de leur besoin en fonds de roulement (BFR<sup>110</sup>) et se répercute négativement sur leur solvabilité. Ayant relativement plus de difficultés à couvrir leurs emplois de court terme (actif circulant<sup>111</sup>) avec leurs ressources disponibles à court terme (passif circulant), les exploitants ultramarins sont davantage enclins à subir des difficultés de trésorerie. En conséquence, leur niveau d'exposition au risque est plus important que celui que présentent les entreprises opérant dans l'Hexagone et leurs créanciers leur appliquent un taux d'intérêt comparativement plus élevé (prime de risque).

- Les surcoûts d'exploitation auxquels les établissements bancaires sont soumis au même titre que les autres établissements opérant en outre-mer conduisent à l'application d'une marge d'intérêt plus grande... banques doivent compenser leur manque de rentabilité...

En tout état de cause, ce différentiel comporte un impact certain sur la comptabilité des entreprises d'outre-mer, puisque *toutes choses égales par ailleurs*, leurs charges financières tendent à être plus importantes qu'en France hexagonale. Le surcoût de l'endettement qui en résulte pèse sur le mode de financement des entreprises, entraîne leur taux d'endettement à la hausse et se répercute négativement sur leur résultat à chaque fin d'exercice.

En détériorant la rentabilité des entreprises d'outre-mer, cette contrainte freine le développement de leur activité. En effet, elles rencontrent davantage de difficultés à dégager les flux de trésorerie nécessaires à couvrir leurs besoins d'investissement et à rembourser leurs emprunts lors de l'exercice suivant.

### Impact recherché : le renforcement de la solvabilité des entreprises d'outre-mer

Le RAFIP répond à cette problématique en minorant le coût des biens d'investissement acquis par les exploitants ultramarins qui opèrent dans l'un des secteurs éligibles. Afin de compenser le surcoût de l'endettement, la défiscalisation agit en « catalyseur » du cycle d'investissement des entreprises. Elle leur permet d'accumuler du capital productif avec moins d'apport personnel et un recours au financement bancaire réduit.

Les entreprises d'outre-mer éligibles sont ainsi en mesure d'immobiliser des actifs à moindre coût. Elles acquièrent les équipements et les structures qui sont nécessaires à la reproduction ou à la croissance de leur activité, tout en préservant leur trésorerie et en limitant l'alourdissement de leurs charges financières.

A court terme, l'avantage fiscale perçu comporte un impact positif sur les ressources stables de l'entreprise bénéficiaire, en raison de l'inscription du montant d'aide octroyée dans les capitaux propres. L'augmentation du fonds de roulement qui en découle ouvre potentiellement la voie à un accroissement de sa trésorerie et, par extension, de sa solvabilité financière. A la clef : une disponibilité accrue de ressources pour le cycle d'investissement et une diminution de l'endettement net de l'entreprise, synonyme d'une meilleure capacité à rembourser ses emprunts.

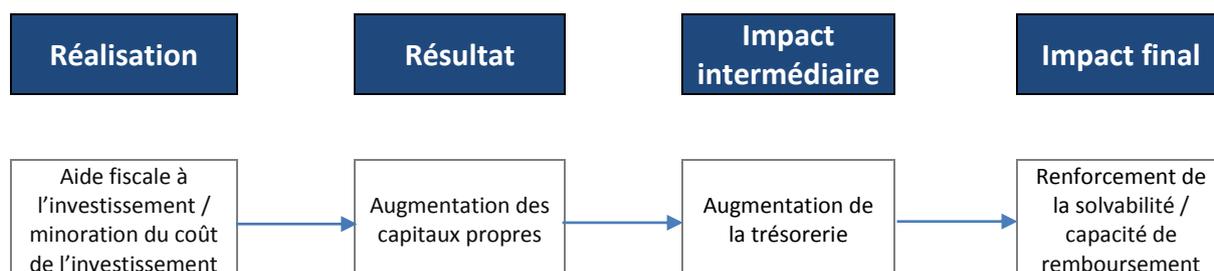
---

<sup>110</sup> Pour rappel, le BFR s'obtient en soustrayant le passif circulant à l'actif circulant.

<sup>111</sup> Comprenant notamment les créances clients et les stocks.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### Chaîne des effets recherchés



Pour déterminer si la chaîne d'hypothèses causales se vérifie, on dispose de deux sources : les témoignages des exploitants bénéficiaires recueillis par l'équipe LL&A dans les territoires évalués et les données comptables des entreprises qui sont contenues dans le fichier Fare de l'Insee. En outre, il est proposé de produire une estimation de l'impact théorique du régime en termes de coût d'usage du capital.

#### V.2.4.1. L'impact sur le coût d'usage du capital des entreprises ultramarines éligibles

Il a été choisi d'employer la méthode décrite par Jorgenson et Hall<sup>112</sup> en 1967. Plus spécifiquement, l'objectif est de quantifier la différence de coût d'usage du capital entre l'outre-mer et la France hexagonale en l'absence d'aide fiscale, afin de la comparer cet écart avec celui qui s'établit lorsque l'on tient compte du taux de réduction d'impôt dont bénéficient les investissements productifs dans les territoires évalués.

D'après le modèle d'investissement de Jorgenson et Hall, le coût d'usage ( $C$ ) d'une unité de capital est normalement déterminé par quatre facteurs, à savoir :

- Le prix d'achat de l'unité de capital ( $P$ ) ;
- Le taux d'intérêt payé par l'entreprise ( $r$ ) ;
- Le taux de dépréciation du capital ( $\delta$ )
- Le taux d'imposition sur les bénéfices ( $\tau$ )
- L'évolution du prix d'achat de l'unité de capital ( $\dot{P}$ )

En considérant que l'unité de capital a un prix constant dans le temps ( $\dot{P} = 0$ ), on obtient l'équation suivante au temps  $t$  :

$$C_t = \frac{(r + \delta)P_t}{(1 - \tau)}$$

En présence d'une réduction d'impôt accordé à l'investissement, le coût d'usage de l'unité de capital est minoré en fonction du taux de réduction d'impôt ( $\sigma$ ).

Soit, au temps  $t$  :

$$C_t = \frac{(r + \delta)P_t(1 - \sigma)}{(1 - \tau)}$$

Le tableau 62 (p. 157) retrace l'évolution du taux d'intérêt dans l'Hexagone et dans les 4 territoires principaux qui font l'objet de cette évaluation entre 2011 et 2015.

<sup>112</sup> Jorgenson, D. et R. Hall, 1967, « Tax Policy and Investment Behavior », *American Economic Review*, n° 57. Disponible en ligne : <https://web.stanford.edu/~rehall/Tax-Policy-AER-June-1967.pdf>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Pour le taux de dépréciation du capital, matière particulièrement délicate en raison de la grande hétérogénéité des biens d'investissement, il a été choisi d'utiliser les estimations de Baldwin *et al.* (2007<sup>113</sup>). Les auteurs emploient trois méthodes différentes et obtiennent des résultats assez similaires. D'après leurs calculs, le taux de dépréciation moyen des machines et équipements varierait entre 18,8 et 20,5 % par an. Pour cette évaluation, on retient le taux de dépréciation de 19,7 %, correspondant à la moyenne des résultats obtenus par les trois méthodes de Baldwin *et al.* En outre, on considère que ce taux est le même pour les entreprises opérant en outre-mer et en France hexagonale.

Concernant le taux de réduction d'impôt, on considère deux cas de figure. Pour les entreprises qui ont eu recours au schéma direct du régime – les investisseurs-exploitants – on calcule le taux moyen annuel pondéré<sup>114</sup> qui a été accordé aux projets réalisés entre 2011 et 2014, à partir des observations présentes dans la base de données de la déclaration 2083-SD. Pour les exploitants-locataires, qui reçoivent l'avantage fiscal indirectement par le mécanisme de rétrocession, on applique le taux de rétrocession moyen pondéré<sup>115</sup> au taux de réduction moyen pondéré. Les résultats pour les différents territoires sont présentés dans le tableau 63, ci-dessous.

**Tableau 63 : Taux de réduction d'impôt moyens annuels par territoire entre 2011 et 2014**

	2011	2012	2013	2014
<b>Exploitants-investisseurs</b>				
Guadeloupe	48,4%	43,1%	42,9%	42,0%
Martinique	45,5%	42,4%	40,2%	42,2%
Guyane	55,4%	51,1%	50,4%	50,2%
La Réunion	44,6%	43,4%	41,1%	40,6%
<b>Exploitants-locataires</b>				
Guadeloupe	31,5%	28,1%	27,9%	27,3%
Martinique	29,6%	27,6%	26,2%	27,5%
Guyane	36,1%	33,3%	32,8%	32,7%
La Réunion	29,0%	28,3%	26,8%	26,4%

Finalement, pour l'imposition des bénéficiaires, on utilise le taux normal de l'impôt sur les sociétés, s'élevant à 28 % jusqu'à 75 000 euros de bénéfices et à 33,3 % au-delà de cette somme.

En appliquant la formule explicitée ci-dessus (p. 159), on obtient le coût d'usage du capital par euro investi, avant et après la prise en compte de la réduction d'impôt (tableau 64).

<sup>113</sup> Baldwin, J., Gellaty, G., Tanguay, M. et A. Patry, 2007, « Depreciation Rates for the Productivity Accounts », *The Canadian Productivity Review*, Statistics Canada, Economic Analysis.

<sup>114</sup> Il s'agit de l'aide fiscale totale accordée aux projets, rapportée au montant total qui a été investi.

<sup>115</sup> On l'obtient en rapportant les montants rétrocedés par les véhicules fiscaux à l'aide totale accordée via le schéma locatif. Dans la base de données utilisée, il s'élève à 65,1 %.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 64 : Estimation du coût d'usage du capital (machines et équipements) en France hexagonale et en outre-mer, avant et après la réduction d'impôt, entre 2011 et 2014**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Sans la réduction d'impôt, jusqu'à 75 000€ de bénéfices</b>				
France hexagonale	0,317	0,324	0,313	0,311
Guadeloupe	0,333	0,342	0,325	0,328
Martinique	0,329	0,329	0,322	0,333
Guyane	0,354	0,348	0,344	0,345
La Réunion	0,343	0,324	0,341	0,316
<b>Sans la réduction d'impôt au-delà de 75 000€ de bénéfices</b>				
France hexagonale	0,342	0,350	0,338	0,336
Guadeloupe	0,359	0,369	0,351	0,355
Martinique	0,355	0,355	0,347	0,359
Guyane	0,382	0,376	0,371	0,373
La Réunion	0,371	0,350	0,368	0,341
<b>Investisseurs-exploitants avec la réduction d'impôt, jusqu'à 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	0,172	0,194	0,185	0,191
Martinique	0,179	0,189	0,192	0,192
Guyane	0,158	0,170	0,171	0,172
La Réunion	0,190	0,184	0,201	0,188
<b>Investisseurs-exploitants avec la réduction d'impôt au-delà de 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	0,185	0,210	0,200	0,206
Martinique	0,193	0,204	0,208	0,208
Guyane	0,170	0,184	0,184	0,186
La Réunion	0,205	0,198	0,217	0,203
<b>Exploitants-locataires avec la réduction d'impôt, jusqu'à 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	0,228	0,246	0,234	0,239
Martinique	0,231	0,238	0,237	0,241
Guyane	0,226	0,232	0,231	0,232
La Réunion	0,244	0,233	0,250	0,232
<b>Exploitants-locataires avec la réduction d'impôt au-delà de 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	0,246	0,265	0,253	0,258
Martinique	0,250	0,257	0,256	0,261
Guyane	0,244	0,251	0,250	0,251
La Réunion	0,263	0,251	0,270	0,251

On apprécie les effets qu'a comporté la réduction d'impôt sur le coût d'usage du capital dans les différents cas de figure entre 2011 et 2014 (tableau 65).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Tableau 65 : Impact de la défiscalisation en direct et en locatif sur le coût d'usage du capital dans les territoires ultramarins entre 2011 et 2015.

	2011	2012	2013	2014
<b>Investisseurs-exploitants avec la réduction d'impôt, jusqu'à 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	-48,3%	-43,3%	-43,1%	-41,8%
Martinique	-45,6%	-42,6%	-40,4%	-42,3%
Guyane	-55,4%	-51,1%	-50,3%	-50,1%
La Réunion	-44,6%	-43,2%	-41,1%	-40,5%
<b>Investisseurs-exploitants avec la réduction d'impôt au-delà de 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	-48,5%	-43,1%	-43,0%	-42,0%
Martinique	-45,6%	-42,5%	-40,1%	-42,1%
Guyane	-55,5%	-51,1%	-50,4%	-50,1%
La Réunion	-44,7%	-43,4%	-41,0%	-40,5%
<b>Exploitants-locataires avec la réduction d'impôt, jusqu'à 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	-31,5%	-28,1%	-28,0%	-27,1%
Martinique	-29,8%	-27,7%	-26,4%	-27,6%
Guyane	-36,2%	-33,3%	-32,8%	-32,8%
La Réunion	-28,9%	-28,1%	-26,7%	-26,6%
<b>Exploitants-locataires avec la réduction d'impôt au-delà de 75 000€ de bénéfices</b>				
Guadeloupe	-31,5%	-28,2%	-27,9%	-27,3%
Martinique	-29,6%	-27,6%	-26,2%	-27,3%
Guyane	-36,1%	-33,2%	-32,6%	-32,7%
La Réunion	-29,1%	-28,3%	-26,6%	-26,4%

L'impact du régime est mis en évidence par ces résultats. On estime que l'avantage fiscal octroyé a conduit à une réduction du coût d'usage du capital qui s'est située entre 26,4 %, pour les projets réalisés dans l'île de La Réunion en schéma locatif en 2014 (bénéfices supérieurs à 75 000 euros), et 55,5 % pour les projets réalisés en Guyane en 2011 (bénéfices inférieurs à 75 000 euros).

### V.4.2. Que révèlent les données comptables des entreprises bénéficiaires ?

Il est proposé d'examiner le comportement de 6 indicateurs qui témoignent du niveau de solvabilité des entreprises, à savoir :

- Les capitaux propres (KP) ;
- La trésorerie nette (TN), qui s'obtient en soustrayant le besoin en fonds de roulement au fonds de roulement ( $TN = FR - BFR$ ) ;
- Le stock de dette ;
- L'endettement net, défini par la soustraction stock de dette – disponibilités – valeurs mobilières de placement ;
- La capacité de remboursement à long terme est calculée par le ratio *endettement net/capitaux propres* ; un ratio plus faible signifiant une plus grande capacité. Cependant, afin d'améliorer la lisibilité des résultats, il a été décidé de représenter les résultats obtenus pour le ratio inversé. De cette manière, un ratio plus élevé devient synonyme d'une meilleure capacité de remboursement ;
- La capacité d'endettement est définie par la soustraction de l'endettement net aux capitaux propres de l'entreprise.

L'objectif de la démarche réside dans la comparaison de l'évolution de ces indicateurs chez les entreprises bénéficiaires identifiées avec l'évolution moyenne du groupe des entreprises éligibles au régime.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Il a été choisi d'effectuer cette analyse en se fondant sur la cohorte des bénéficiaires identifiées en 2011, afin d'éviter de trop réduire la taille de l'échantillon d'entreprises dont on dispose. En effet, comme les entreprises ont souvent recours au régime au cours d'années successives, les cohortes des bénéficiaires des années postérieures à 2011 comprennent un nombre bien plus réduit d'entreprises que celle de 2011. Par exemple, parmi les 1 418 bénéficiaires de 2012 qui disposent de données dans le fichier Fare, seules 576 peuvent être incluses dans la cohorte de 2012, car les 842 restantes font déjà partie de la cohorte de 2011.

Par ailleurs, compte tenu des spécificités sectorielles, il convient d'examiner séparément les différents secteurs de production. Toutefois, le fichier Fare contient un nombre extrêmement limité d'entreprises opérant dans les activités de l'agriculture, sylviculture et pêche. Ainsi, parmi les 225 entreprises bénéficiaires du secteur agricole élargi qui ont été identifiées dans la déclaration 2083-SD, seulement 1 dispose de données comptables dans Fare. Il n'a donc pas été possible de prendre en compte ce secteur. En outre, le tertiaire non marchand est exclu car il obéit à des logiques de financement difficilement comparables à celles de la sphère marchande. En conséquence, l'analyse porte sur les activités de l'industrie, la construction, le tertiaire marchand et le tertiaire non marchand.

Finalement, il a été décidé d'exclure les entreprises qui ont fait faillite entre 2011 et 2014, afin de conserver le même nombre d'entreprises dans l'échantillon sur l'ensemble de la période.

### L'échantillon

L'échantillon de la cohorte 2011 comporte 57 641 entreprises, parmi lesquelles 1 397 ont bénéficié de l'aide fiscale cette année-là. Dans le tableau 66, on peut apprécier la répartition sectorielle des entreprises éligibles au régime et du sous-groupe des bénéficiaires identifiées dans la cohorte.

**Tableau 66 : Répartition sectorielle des entreprises éligibles au régime et des bénéficiaires en 2011**

	<i>Agriculture élargie (1)</i>	<i>Industrie élargie (1)</i>	<i>Construction</i>	<i>Services marchands</i>	<i>Services non marchands</i>
<b>Cohorte générale</b>	12	5 819	6 340	34 677	10 793
<b>Cohorte bénéficiaires</b>	1	449	372	464	111

(1) On reprend le même découpage sectoriel que celui présenté dans le tableau 13 (p. 74-75)

### Secteur industriel élargi

Les bénéficiaires identifiées du secteur industriel présentent une évolution très favorable pour les six indicateurs retenus. En particulier, on retient l'accroissement de leur trésorerie et la forte chute de leur endettement net, à l'origine d'une très nette amélioration de leur capacité de remboursement.

Le sous-groupe montre une différence très marquée avec les moyennes du groupe des éligibles, dont l'évolution a été négative dans tous les cas, à l'exception de la trésorerie. Le contraste entre les deux groupes est particulièrement marqué en matière d'endettement net. Ces résultats témoignent de la corrélation positive entre le recours au régime d'aide fiscale et l'accroissement de la solvabilité des entreprises opérant dans l'industrie.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

**Tableau 67 : Evolution des indicateurs de la solvabilité des entreprises du secteur industriel en 2011-14, sous-groupe des bénéficiaires identifiées et groupe des éligibles**

	<i>Eligibles</i>	<i>Bénéficiaires</i>
Capitaux propres	-6%	+11%
Trésorerie	+7%	+23%
Stock de dette	+31%	+11%
Endettement net	+44%	-70%
Capacité de remboursement	-34%	+267%
Capacité d'endettement	-46%	+15%

### Secteur de la construction

Le secteur de la construction présente des différences très marquées entre les bénéficiaires identifiées et l'ensemble des éligibles. Toutefois, son évolution s'est avérée nettement moins favorable que celle du secteur industriel durant la période. Ainsi, les entreprises bénéficiaires ont vu leur trésorerie se dégrader, même si dans une mesure bien moindre que les éligibles. Cependant, on vérifie dans le tableau 68 que l'endettement net des bénéficiaires a diminué, en dépit de cette légère dégradation.

Comme dans le cas de l'industrie, le niveau de solvabilité des bénéficiaires s'est amélioré sensiblement, tandis que celui des éligibles a souffert d'une détérioration. Toutefois, le différentiel observé entre le sous-groupe des bénéficiaires et le groupe des éligibles est nettement moins prononcé dans la construction que dans l'industrie.

**Tableau 68 : Evolution des indicateurs de la solvabilité des entreprises du secteur de la construction en 2011-14, sous-groupe des bénéficiaires identifiées et groupe des éligibles**

	<i>Eligibles</i>	<i>Bénéficiaires</i>
Capitaux propres	-2%	+24%
Trésorerie	-17%	-3%
Stock de dette	-2%	0%
Endettement net	0%	-7%
Capacité de remboursement	-2%	+33%
Capacité d'endettement	-2%	+28%

### Tertiaire marchand

Au cours de la période évaluée, les entreprises opérant dans le secteur des services marchands ont montré une évolution bien plus contrastée que celles des autres secteurs examinés. Le fort accroissement du stock de dette et de l'endettement net des bénéficiaires explique le fait que l'amélioration de leur trésorerie ne se soit pas traduite par une augmentation de leur capacité de remboursement. Bien au contraire, puisque cette dernière s'est réduite de 26 %.

Cette chute signale qu'une tendance à prendre davantage de risques s'est manifestée chez les bénéficiaires identifiées durant la période. L'accroissement significatif de leurs capitaux propres leur a permis d'avoir un recours croissant au crédit bancaire et, en dépit de l'augmentation rapide de leur endettement net, d'améliorer leur capacité d'endettement. Dans l'ensemble, cette prise de risque a conduit à ce que leur solvabilité évolue plutôt négativement.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

A l'inverse, les entreprises éligibles ont fait preuve de davantage de prudence, réussissant à se désendetter alors que leur trésorerie se réduisait. La baisse de près d'un quart du montant de leur endettement net explique l'évolution très favorable de leur niveau de solvabilité.

**Tableau 69 : Evolution des indicateurs de la solvabilité des entreprises du tertiaire marchand en 2011-14, sous-groupe des bénéficiaires identifiées et groupe des éligibles**

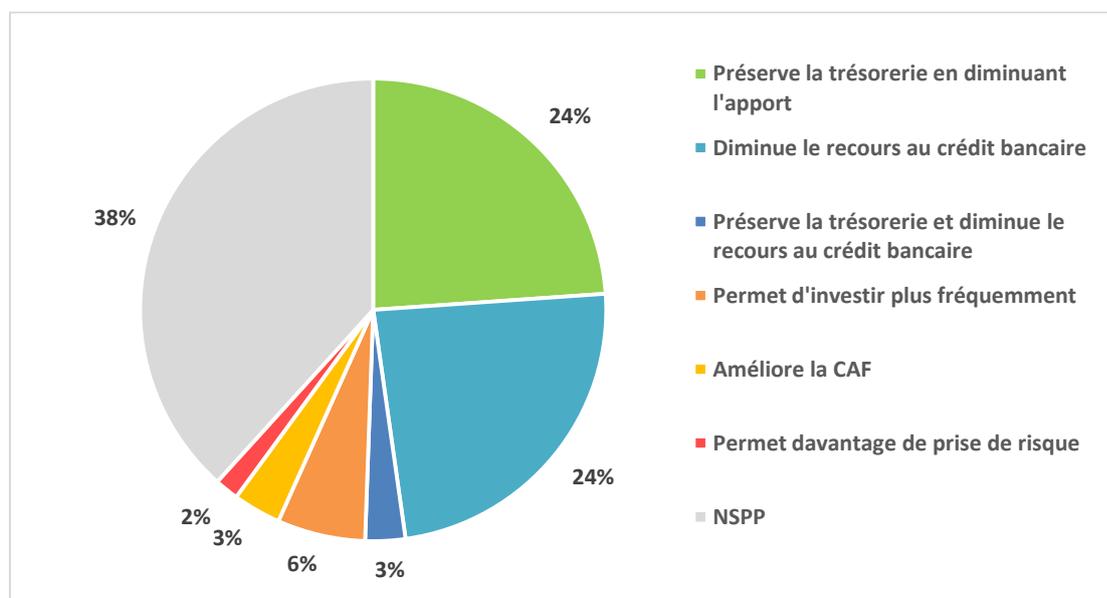
	<i>Eligibles</i>	<i>Bénéficiaires</i>
Capitaux propres	+1%	+14%
Trésorerie	-2%	+9%
Stock de dette	-14%	+20%
Endettement net	-24%	+53%
Capacité de remboursement	+33%	-26%
Capacité d'endettement	+33%	+9%

### Du point de vue des exploitants bénéficiaires

Les producteurs d'outre-mer qui ont bénéficié du régime d'aide fiscale durant la période étudiée le désignent très majoritairement comme un facteur de changement de leur mode de financement. En effet, sur les 180 exploitants sondés, 140 ont répondu positivement à cette question, soit 78 % du total. Les 12 réponses négatives n'ont, pour leur part, concerné que 7 % des exploitants, tandis que 20 % d'entre eux ne se sont pas prononcés.

*En quoi le régime a-t-il modifié le mode de financement de votre entreprise ?* Les réponses adressées à cette question peuvent être rassemblées dans les six catégories qui sont présentées dans le graphique 31.

**Graphique 31 : Changements induits par le régime d'aide fiscale sur le mode de financement des entreprises bénéficiaires d'après les exploitants interrogés**



Dans l'ensemble, cette fenêtre ouverte sur la perception des exploitants qui ont bénéficié du régime met en lumière les mêmes tendances que l'analyse de la comptabilité des entreprises bénéficiaires identifiées. On note que 82 % des exploitants interrogés qui se sont prononcés signalent la préservation de la trésorerie et/ou la diminution du recours au crédit bancaire comme les principaux

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

effets issus du recours au RAFIP. Par ailleurs, 10 % des réponses signalent qu'il existe un lien entre le recours au régime et une fréquence accrue des projets d'investissement réalisés.

### V.2.4.3. Synthèse

Les économies d'outre-mer sont pénalisées par un coût d'usage du capital supérieur à l'Hexagone. En 2014, on estime que le différentiel s'est situé entre 1,6 % à La Réunion et 10,9 % en Guyane. Or, on vérifie que l'impact du régime a très important sur ce plan, au cours de la période évaluée. En effet, d'après l'estimation qui a été produite dans ce sous-chapitre, la réduction d'impôt a été à l'origine d'une diminution du coût d'usage du capital pouvant aller jusqu'à 55,5 % pour les projets réalisés en Guyane dans le cadre du schéma direct en 2011. A la fin de la période, cet impact oscillait entre 26,4 % (schéma locatif à La Réunion) et 50,1 % (schéma direct en Guyane).

Grâce au régime, les entreprises éligibles ont été en mesure d'acquérir du capital productif pour un coût d'usage nettement inférieur à celui assumé par les entreprises de France hexagonale. En 2014, une entreprise guyanaise ayant eu recours directement au régime, aurait ainsi bénéficié d'une réduction de 49 % par rapport au coût qu'elle aurait supporté dans l'Hexagone. Dans le cas le moins avantageux, celui d'une entreprise de La Réunion passant par le schéma locatif, cette « ristourne » se serait chiffrée à 22 %.

Sur le plan des résultats attendus en matière d'assouplissement du mode de financement des entreprises, les données comptables des bénéficiaires identifiées tendent à vérifier la chaîne d'hypothèses causales. C'est particulièrement le cas des secteurs de l'industrie et de la construction, dans lesquels le gain de solvabilité a été mis en évidence.

Dans le tertiaire marchand, la situation est nettement plus nuancée. En effet, les bénéficiaires identifiées semblent s'être appuyées sur l'augmentation des capitaux propres et de la trésorerie que permet le régime d'aide fiscale, afin d'augmenter leur prise de risque en s'endettant davantage. Cet effet est décrit par l'un des producteurs du secteur, qui a été interrogé en Guadeloupe. Il nous dit que pour lui, le régime a rendu « *des opérations plus risquées accessibles* » parce que « *grâce à l'aide fiscale apportée au projet, la part de risque assumée par les banques est moindre* ».

### V.3. Impact du dispositif sur l'activité économique

#### V.3.1. Impact du dispositif sur la croissance

Nous utilisons les salaires mensuels comme étant des *proxy* des revenus et, par extension, de la demande globale dans l'économie.

**Tableau 70 : Evolution des salaires dans la cohorte 2011 pour le sous-groupe des bénéficiaires identifiées et le groupe des éligibles**

	<i>Eligibles</i>	<i>Bénéficiaires</i>
<b>Industrie élargie</b>	+7,6%	+8,4%
<b>Construction</b>	+7%	+7%
<b>Services marchands</b>	+7,8%	+5,1%
<b>Services non marchands</b>	+7,8%	+6,6%

Source : Fichier Clap (Insee) et calculs LL&A

Il n'a pas été possible d'inclure les données du secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche, car le fichier Clap de l'Insee comporte une anomalie, qui fait disparaître près des deux-tiers des entreprises du secteur entre 2012 et 2013-14.

En observant les résultats de la comparaison de l'évolution des salaires moyens sur la période 2011-14 par grands secteurs, on vérifie que leur augmentation a été plus prononcée dans le sous-groupe des bénéficiaires que dans le groupe des éligibles dans un seul cas : celui de l'industrie. Dans la construction, on n'observe aucune différence, tandis que dans le tertiaire, les salaires ont augmenté plus lentement chez les bénéficiaires identifiées.

Ces évolutions, résultent d'une interaction de multiples facteurs, dont l'application de différents régimes d'aide, parmi lesquels le régime d'aide fiscale à l'investissement. Il n'est pas possible d'attribuer au régime d'aide un effet perceptible sur l'évolution des salaires mensuels sectoriels des entreprises bénéficiaires.

Il faut aussi mentionner que les effets du dispositif sur certaines activités ne sont pas toujours positifs. La sensibilité de l'environnement économique ultramarin et la particularité de certaines activités demandent une attention particulière dans la mise en œuvre du dispositif. Par exemple ; la non prise en compte du renouvellement des équipements est problématique pour l'hôtellerie car elle renforce la position d'hôtels neufs, change la géographie de l'offre hôtelière et ainsi contribue à rendre moins attractives certaines destinations et en fragilisant les anciens établissements, génère des risques pour leurs employés et donc a un effet négatif sur l'emploi.

La corrélation entre les évolutions de l'investissement productif dont le RAFIP contribue à réduire le coût pour les entreprises et la croissance économique est forte. Il est néanmoins difficile d'attribuer au seul RAFIP une contribution majeure expliquant les évolutions de la croissance économique dans les RUP.

Les particularités des économies ultramarines sont nécessaires à considérer car les effets attendus suite à des investissements productifs ne sont pas identiques à ceux que l'on pourrait attendre dans l'espace hexagonal. En effet, en France hexagonale, l'amélioration de la productivité et de la compétitivité suite à ce type d'investissement conduit en général les entreprises à baisser leurs prix et gagner des parts de marché, augmenter leur production, leur valeur ajoutée, la rémunération de

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

leur personnel, créer des emplois lorsque l'on n'assiste pas à une substitution du travail par le capital... Or dans les RUP, affectés par de nombreux handicaps (recours massif aux importations et grande difficulté à mettre en place une économie de substitution aux importations, coûts élevés des intrants, économies d'échelle très limitées, un foncier disponible limité, des centres de décision éloignés, entreprises devant faire face au défi pressant des produits importés...), les effets d'une aide à l'investissement sont souvent limités à une préservation d'activités économiques fortement dépendantes des dispositifs d'aide. Ces aides interviennent à différents niveaux du processus de production et de financement et au travers d'outils multiformes (subventions, aides fiscales...).

Dans l'étude d'EURISLES les indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, la permanence des contraintes et des handicaps dans ces territoires a pour conséquence la nécessité de soutien et de politique d'aide en continu. « La reconnaissance du caractère permanent de l'insularité et sa mesure, devrait donc permettre la mise en œuvre de politiques permanentes de compensation, différentes des politiques de rattrapage de disparités, puisqu'il s'agit d'une situation par essence non rattrapable. La notion de "rattrapage" prend mal en compte le caractère permanent des contraintes de l'insularité. On ne saurait ainsi escompter que seule une incertaine "mise à niveau" puisse permettre aux îles de rentrer demain, avec des chances réelles, en compétition avec le continent, et en particulier avec ses régions les plus accessibles et les plus développées. »<sup>116</sup>

Le contexte spécifique des RUP conduit à une aggravation des effets des handicaps structurels car les leviers de compétitivité (dynamisme du tissu économique, conquête de nouveaux marchés accessibles, économies d'échelle...) sont peu disponibles dans ces espaces. Dans les territoires inscrits dans le périmètre géographique de cette évaluation, le choix de l'Etat français est de valoriser ces territoires, de soutenir une activité économique, d'encourager le maintien et la création d'emplois et d'appuyer la création de valeur ajoutée, la survie sociale et économique de ces territoires. Ceci passe nécessairement par la mise en œuvre d'une politique publique volontariste structurée autour de différents régimes d'aide, dont l'aide fiscale à l'investissement productif, qui visent à compenser les effets de l'ultrapériphéricité.

---

<sup>116</sup> EURISLES (1997), Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, Rennes, Eurisles, p.7

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Extrait de l'étude sur les surcoûts supportés par les entreprises dans les régions ultrapériphériques

### **Permanence des handicaps mais évolution du marché et de l'environnement concurrentiel**

*Les aides publiques au fonctionnement dans les RUP, de même que les majorations des aides à l'investissement (par rapport aux taux appliqués dans les régions métropolitaines) sont réputées compenser des handicaps structurels dont la permanence et la combinaison nuisent à la compétitivité des entreprises ultramarines.*

*On crée ici une corrélation psychologique entre la permanence des handicaps et les aides publiques. En réalité, les aides visent à compenser les surcoûts qui résultent de ces handicaps. Si les handicaps sont naturellement permanents, compte tenu de leur lien avec la géographie des territoires, les surcoûts, eux, ne peuvent qu'évoluer.*

*En effet, les surcoûts sont définis par comparaison entre des coûts d'exploitation d'entreprises situées dans les RUP par rapport à des coûts d'exploitation d'entreprises situées en France hexagonale.*

*Or, compte tenu du handicap structurel d'exiguïté du marché local et en l'absence de débouchés exports significatifs, les entreprises des RUP ne peuvent réaliser d'économies d'échelles que marginalement :*

- *Les investissements permettant d'augmenter la productivité et la compétitivité sont définis au regard de la taille du marché accessible ; ils sont de surcroît impactés par les surcoûts liés à leur spécificité ou leur surdimensionnement, limitant encore les économies d'échelles par un amortissement plus long et plus onéreux :*
- *Les rapprochements entre entreprises, permettant de mutualiser ressources, moyens et capacités productives, sont limités voire impossibles eu égard à la structure du marché : les entreprises de taille moyenne à grande sont déjà de facto, du fait de l'exiguïté du marché, en situation de concentration maximum des capacités de production<sup>117</sup>.*

*A l'inverse, sur le marché européen continental, le coût de production des entreprises tend par principe à diminuer. Selon une logique « darwinienne » les entreprises, particulièrement les entreprises exportatrices, sont condamnées à croître et à compresser leurs coûts de production et charges fixes pour survivre, notamment par la réalisation d'économies d'échelle ; deux moyens principaux :*

- *les investissements productifs visent à étendre la capacité de production et d'accès aux différents marchés, notamment les marchés exports (dont les RUP) : de tels investissements permettent de diminuer le prix de revient des produits et services et d'accéder à des marchés auxquels les entreprises des RUP ne peuvent prétendre.*
- *Les rapprochements d'entreprises (fusion, acquisition, joint-venture) visent à la fois à mutualiser des moyens et écraser des charges fixes et à atteindre une masse critique suffisante pour continuer à peser dans la compétition internationale. Les industries agroalimentaires, les industries sidérurgiques et des matériaux de construction, mais également la grande distribution et les services financiers, figurent parmi les principaux secteurs dans lesquels de tels rapprochements sont constatés.*

*Le développement de telles multinationales, disposant de différents sites de production, spécialisées en fonction des ressources, des contraintes (normatives) de production et des marchés visés, leur*

---

<sup>117</sup> Au point que, dans certains secteurs productifs, il n'est pas envisageable de disposer de deux opérateurs locaux ; l'unicité de l'opérateur ne conduit cependant pas à une situation de monopole, le marché demeurant très concurrentiel du fait des importations.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

*permet de générer davantage d'économies d'échelles, impossibles à envisager dans les économies ultramarines.*

*Or, parmi les marchés visés figurent naturellement les marchés des RUP, vers lesquels les exportateurs de l'UE peuvent, grâce aux économies d'échelles ainsi réalisées, soit envisager des diminutions progressives de leur prix de revient et conquérir de nouvelles parts de marché, soit bénéficier d'une augmentation de leurs marges (à prix export constant) tout en préservant leurs parts de marchés.*

*En conséquence, non seulement les surcoûts de production des entreprises des RUP vs. les entreprises de l'Hexagone tendent à s'accroître, mais les marges des entreprises exportatrices et leurs parts de marché tendent encore à augmenter, impactant encore le positionnement concurrentiel des entreprises ultramarines sur leur propre marché.*

*Dans cette situation, les entreprises européennes exportatrices peuvent aisément lisser légèrement leurs marges pour compenser l'impact d'éventuelle taxation à l'octroi de mer externe (et éviter d'éventuelles augmentations tarifaires des produits auprès des consommateurs), ou pratiquer des offres promotionnelles que les entreprises locales ne peuvent en aucun cas se permettre.*

### V.3.2. Impact du dispositif sur l'émergence de nouvelles filières, le développement de nouveaux produits et de nouveaux marchés (exemples sont des extractions des études de cas)

La défiscalisation n'a pas pour objectif assigné et formulé de manière explicite dans les textes qui l'encadrent de contribuer à l'émergence de nouvelles filières, au développement de nouveaux produits et de nouveaux marchés.

Dans les entretiens, les responsables d'entreprises ont insisté sur le caractère bloquant de la complexité du dispositif pour le financement de projets portés par de jeunes entrepreneurs. Les mécanismes de réduction de la base imposable ne correspondent pas à la situation de nouvelles entreprises. Les acteurs ont aussi rappelé que dans des marchés fortement dynamiques et marqués par l'innovation, la durée des procédures d'instruction des dossiers sur agrément est incompatible avec les besoins et les rythmes des entreprises.

De plus, le secteur des services, qui produit de nombreuses innovations, notamment liées au numérique, est exclu du champ de l'éligibilité. Si ce soutien à l'innovation, aux nouvelles filières est identifié comme étant une priorité, une évolution du champ de l'éligibilité devra être envisagé.

Néanmoins, l'observation de la base de données et les discussions avec les entreprises qui ont mobilisé le régime d'aide de plein de ou sur agrément montrent des exemples qui témoignent de l'émergence de nouvelles filières, le développement de nouveaux produits et de nouveaux marchés.

#### V.3.2.1. Mécanismes de remontée de filière et de diversification

A l'exception de Mayotte, tous ces territoires sont marqués par des monocultures d'exportation : la banane et ou la canne à sucre. Des efforts sont mis en œuvre depuis de nombreuses années, avec un certain succès pour le développement de cultures de

- Diversification agricole telles que : la production de fruits et légumes, la production de riz, la production de vanille, la production d'Ylang-Ylang et la filière des plantes à parfum, aromatiques et médicinales ;

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Diversification animale : viande bovine / production de lait, viande caprine, viande porcine, les filières avicole, cunicole et apicole.

La défiscalisation de plein droit accompagne ces activités et permet la réduction du coût de petits investissements (équipement, extension de bâtiments agricoles) mais aussi d'investissements structurants tels que la construction d'abattoirs, la construction d'espaces de stockage ou de plateformes logistiques.

Certaines filières de diversification agricole sont identifiées dans les produits d'investissement proposés par les cabinets de défiscalisation comme étant des activités attractives. Ces filières sont parfois nouvelles mais elles rassemblent souvent des activités traditionnelles qui ont connu de grandes difficultés et sont aujourd'hui restructurées, telles que l'apiculture en Martinique, l'Ylang-Ylang et les produits agroalimentaire issus du baobab à Mayotte, les plantes médicinales à La Réunion et en Guyane.

L'importance de thèmes tels que la durabilité et le respect de l'environnement pour les consommateurs permet de développement de nouvelles filières biologiques, notamment dans l'agriculture. Ces tendances de fond conduisent à une évolution de l'offre de produits agricoles bio dans les RUP. Les filières biologiques de maraîchage et de production de viande se structurent dans les différents territoires<sup>118</sup> et utilisent différentes aides pour leur développement, dont le régime d'aide fiscale à l'investissement productif.

Certaines filières agricoles telles que la filière bois (sylviculture), la filière sucre-rhum, la filière banane, les activités de pêche et d'aquaculture et la filière élevage sont des activités autour desquelles des activités de recherche sont structurées, tout un système d'accompagnement technique est organisé afin de permettre une synchronisation forte entre les entreprises des RUP et leurs concurrents internationaux en matière d'innovation, de qualité de prix, de durabilité et d'offre de produits.

Lors des entretiens, certains acteurs des filières agricoles ont présenté leur démarche d'évolution vers des activités de transformation agroalimentaire pour capter une plus grande valeur ajoutée ou des activités de tourisme pour valoriser des espaces et des bâtiments existants. Cette remontée de filière et cette diversification sont aussi des composantes de leur stratégie de gestion des risques de leur exploitation agricole. Ainsi, dans les équipements financés par le secteur de l'agriculture, certains investissements correspondant à des activités d'agroalimentaires ou des activités de tourisme et de loisirs.

### V.3.2.2. Financement d'activités innovantes

« Lorsque les terriens deviennent des mériens » : ce nouveau concept consiste à « ouvrir la mer » à un public plus large que les personnes qui savent naviguer et développer un produit pilote pour l'industrie du tourisme. Les terriens deviennent des « mériens » qui vont pouvoir séjourner sur l'eau et vivre une partie du plaisir des marins. Des maisons sur pilotis, sur des fleuves, des rivières, des rizières existent dans le monde. De nombreux dessins d'artistes et d'architectes présentent des maisons sur la mer, mais jusqu'à la réalisation de ce projet, aucun prototype d'habitation sur la mer n'avait été réalisé.

---

<sup>118</sup> Des programmes de partage de connaissance entre les RUP et l'Hexagone sur ces thèmes sont animés par les Réseaux d'Innovation et de Transfert Agricole mis en place en 2009 suite au Conseil Interministériel de l'Outre-Mer pour « accompagner le développement local des productions de diversification animale et végétale dans les Départements d'Outre-Mer ». <http://coatis.rita-dom.fr>

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

La défiscalisation a contribué à financer les investissements d'une nouvelle entreprise construite autour d'un nouveau concept d'hébergement et d'un nouveau produit, réalisé en Guadeloupe, sur deux sites (Saint François et les Saintes) : des villas / chambres d'hôtel flottantes équipées, inspirée d'un catamaran, avec une démarche écologique : panneaux solaires, toilettes sèches, traitement des eaux usées, dessalinisateur.

Dans un tout autre secteur, les énergies renouvelables sont au cœur des objectifs nationaux mais aussi ceux des RUP et représentent des secteurs dynamiques en matière d'innovation. D'ici 2020 avec un objectif de 50% d'énergies renouvelables dans la consommation finale des DOM (30% pour Mayotte, 100% d'énergie verte d'ici 2030 à la Réunion...). Il est intéressant d'observer que ces activités sont des produits d'investissement qui apparaissent régulièrement dans les plaquettes des cabinets de défiscalisation.

**Tableau 71 : L'investissement dans les biens de production d'énergies renouvelables entre 2011 et 2014**

	<i>Nombre de projets</i>	<i>Montants investis (1)</i>
<b>ER</b>	57	26,235
<b>ERB</b>	7	0,112
<b>ERE</b>	138	26,122
<b>ERS</b>	147	22,866
<b>ERV</b>	38	67,133
<b>Total</b>	<b>387</b>	<b>142,467</b>

(1) En millions d'euros

**ER** : énergies renouvelables – autres ; **ERE** : énergies renouvelables – éoliennes ; **ERB** : énergies renouvelables – biogaz ; **ERS** : énergies renouvelables – chauffe-eau solaire ; **ERV** : énergies renouvelables – photovoltaïque

### Développement de nouveaux produits et atteinte d'un marché nouveau sur le territoire

Une entreprise industrielle qui évolue dans un marché où les produits évoluent rapidement, est soumise aux handicaps de l'ultrapériphéricité, dans un territoire limité et dans un environnement où l'accès et la disponibilité du crédit bancaire sont problématiques, a décidé de développer une activité nouvelle en s'appuyant sur le régime d'aide fiscale à l'investissement productif. Cette entreprise qui fabriquait historiquement de l'engrais destiné aux agriculteurs a structuré une nouvelle activité de fabrication de produits de traitement environnementaux : le retraitement des gaz diesel, pour permettre aux entreprises du territoire de répondre aux normes environnementales européennes.

L'aide fiscale a été décisive pour le développement des activités de fabrication de produits de traitement environnementaux. Elle a constitué un accélérateur d'un investissement que l'entreprise n'aurait pas été en capacité de réaliser aussi rapidement. Ces investissements ont permis de passer d'une échelle artisanale-industrielle, au démarrage de cette activité, à une échelle industrielle dans les activités de fabrication de produits de traitement environnementaux, avec un véritable outil industriel, qui a une capacité suffisante pour absorber la croissance d'un marché qui évolue avec l'augmentation du taux d'équipement, imposé par les normes environnementales européennes.

Les domaines du retraitement des gaz, du traitement des produits dangereux et de la collecte des déchets représentent des défis pour les RUP qui accusent un retard par rapport à l'Hexagone et sont affectés par une réglementation de plus en plus contraignante. Ils ouvrent de nouveaux marchés aux entreprises et constituent des activités de diversification possible, qui demandent une adaptation ou un renouvellement des équipements industriels locaux. La mobilisation de la défiscalisation permet à certains groupes industriels qui ne sont pas spécialistes de ces activités de « tester » certains produits et certains marchés, notamment dans le retraitement des bétons usagers et investir ces

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

marchés « environnementaux ». L'aide fiscale leur permet une prise de risque, qui sans le financement additionnel apporté par ce régime, n'aurait pas été concrétisée.

La défiscalisation a aussi accompagné l'entreprise dans son activité historique : la production d'engrais, en lui permettant d'introduire les éléments d'innovation nécessaires à une adaptation constante de l'outil industriel dans un marché très dynamique et permettre à la société de rester compétitive.

Dans le secteur industriel en particulier, le régime en permettant le financement des innovations et une diversification de la production au rythme des évolutions et des exigences d'un marché donné, permet de maintenir des structures vivantes, de sauvegarder des activités qui, sans appui n'aurait pas pu préserver un niveau de compétitivité et de rentabilité suffisant et auraient disparu.

### V.3.2.3. Développement d'activités nouvelles et structurantes pour le territoire

Une activité d'entrepôt et de logistique frigorifique de tous produits congelés a été développée avec l'appui du régime d'aide fiscale à l'investissement productif. Cette activité est destinée aux entreprises désireuses d'externaliser leur logistique en contrepartie d'une réduction de coûts et d'une optimisation de leur organisation via une offre clef en main. Cette activité est une « filière nouvelle » pour le territoire et innovante du point de vue de :

- La mise en place des prestations proposées,
- Du caractère structurant pour de nombreuses activités rendues vulnérables du fait de la disponibilité de leurs intrants, des délais d'approvisionnement, des coûts de stockage sur leur site (distribution, industrie, agriculture),
- D'effets sur la gestion des flux de produits / intrants sur le territoire et avec les zones d'importation.

Cette nouvelle offre de gestion de la logistique du froid vient en substitution de prestations jadis remplies par des grossistes alimentaires pour d'autres fournisseurs) et répond à des besoins stockage croissants dus au fait que les grossistes qui étaient les acteurs historiques de la logistique locale ne disposent pas d'outils pour servir des clients externes et se concentrent sur leur cœur de métier. Enfin, le marché des produits congelés croît et les besoins d'espace et le recours aux services de logistique augmentent de même.

La plupart des marchandises consommées dans les DROM sont importées. La majeure partie des importations provient d'Europe, notamment de métropole mais aussi du reste du monde (Chine, ...). Dans ce contexte, la mobilisation du régime d'aide pour accompagner l'évolution d'entreprises d'une approche classique de la distribution vers un nouveau mode de gestion des stocks et d'organisation des espaces de stockage dans les territoires ultramarins, est un indice de l'effet du régime d'aide en matière de développement d'activités nouvelles et structurantes.

### V.4. Impacts sur l'emploi (contribution à l'emploi)

Les territoires ultramarins se distinguent par une activité économique nettement plus faible que les ceux situés en France hexagonale. Et logiquement, ce manque d'activité se répercute fortement sur l'emploi, conduisant à une situation de chômage chronique qui accentue la précarité générale et fragilise une part importante de la population d'outre-mer.

Ainsi, en 2015, le taux de chômage des outre-mer au sens du BIT équivalait à plus du double de la moyenne métropolitaine (voir tableau 72). A l'exception de la Martinique, il dépassait partout le seuil des 20 %, allant jusqu'à 24,6 % à La Réunion. Le chômage chez les jeunes (15-24 ans) pose également un défi de taille pour ces territoires. En effet, il dépasse parfois les 50 %, avec des pics à 54,9 % en Guadeloupe et à 52,4 % à La Réunion, contre 24 % en France hexagonale en 2015 (Insee, 2016b et 2016c).

Les niveaux plus élevés de chômage dans les territoires ultramarins peuvent être reliés à différentes causes : la démographie en Guyane et à Mayotte, les périodes de crise au niveau local ou international, la fragilité et les capacités limitées de développement du tissu économique local.

Les carences du niveau de qualification de la population active sont également à souligner, car elles jouent un rôle fondamental dans cette dynamique de faible emploi. Sur ce plan, on compte respectivement 46,6 %, 46,5 % et 50,5 % d'actifs sans aucun diplôme en Guadeloupe, Martinique et La Réunion ; niveaux considérables en comparaison aux 32,2 % recensés dans l'Hexagone.

**Tableau 72 : Comparaison des taux de chômage en outre-mer et en France hexagonale en 2015**

%	Taux de chômage	Taux de chômage des 15-24 ans
France hexagonale	10	24
Guadeloupe	23,7	54,9
Guyane	21,9	46,5
Martinique	18,9	47,8
La Réunion	24,6	52,4
Mayotte (1)	23,6-27,1	47,8

(1) Pour Mayotte, il a été choisi d'inclure également le taux de chômage correspondant à l'année 2016 (27,1 %). En effet, la valeur de 2015 est moins représentative de la situation réelle du marché du travail mahorais, en raison de la formalisation rapide que l'on y constate depuis 3 ans. En outre, le taux de chômage des jeunes correspond à celui des 15-29 ans en 2016, au lieu des 15-24 ans en 2015 exprimés pour les autres DOM.  
Source : Insee (2016b, 2016c)

#### Impact recherché

En incitant les agents à investir à travers l'allègement du coût du capital, le RAFIP vise à dynamiser l'activité des entreprises et, par ce biais, à soutenir l'emploi dans les économies d'outre-mer. Le maintien et la création d'emplois sont d'ailleurs au fondement de la logique du régime. En témoigne la procédure d'agrément des projets financés, dont l'un des trois critères d'approbation est justement l'embauche depuis 1996.

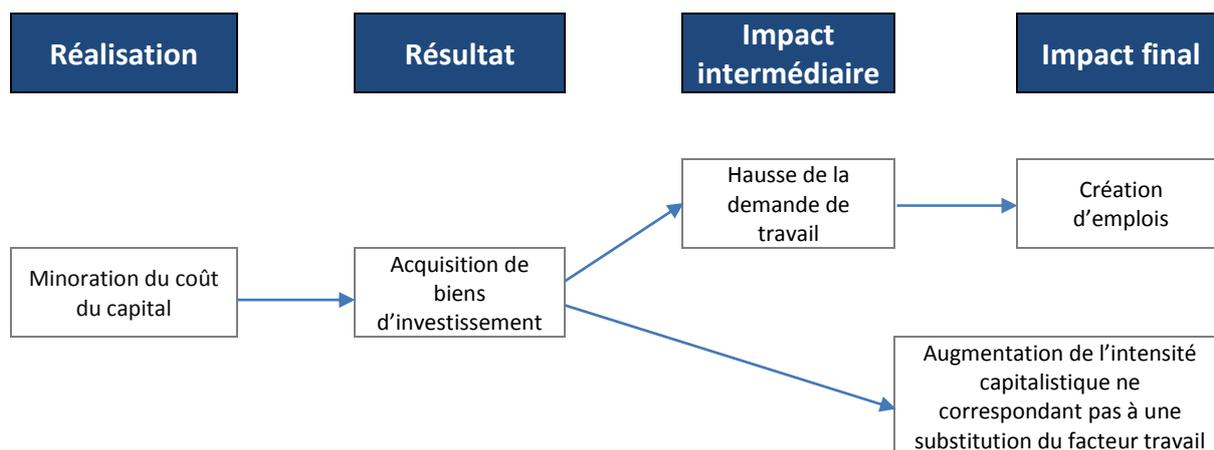
Toutefois, la réduction du prix des biens d'investissement comporte un risque potentiel. En effet, elle entraîne un changement du coût relatif des facteurs – dans ce cas, un renchérissement du coût relatif du travail – pouvant conduire les exploitants bénéficiaires à substituer le travail qu'ils emploient par du capital. Dans le cas des économies d'outre-mer, ce risque est renforcé par le faible niveau de qualification des travailleurs, qui les rend plus facilement « remplaçables » par des machines et équipements.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

En conséquence, l'impact final recherché par le régime est de soutenir à la fois l'accumulation de capital et la création d'emplois. Suivant cette logique, l'accroissement potentiel de l'intensité capitalistique ne doit pas correspondre à une substitution du facteur travail, mais à une assimilation du progrès technique disponible.

L'illustration de cette chaîne d'hypothèses causales est présentée ci-dessous :

### Chaîne des effets recherchés



Dans cette partie, on examine les évolutions de l'emploi et de l'intensité capitalistique dans le sous-groupe des entreprises bénéficiaires identifiées et dans l'ensemble du groupe des éligibles, suivant la méthode appliquée pour la question évaluative n° 10.

Dans un premier temps, après avoir restitué le point de vue des exploitants bénéficiaires et intervenants sondés par l'équipe LL&A au sujet des effets du régime sur l'emploi, on cherche à déterminer l'évolution des effectifs employés dans les secteurs éligibles au régime. Cependant, le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche, n'est pas pris en compte, en raison du manque de données disponibles dans le fichier Clap de l'Insee à partir de l'année 2012. Cet examen est ensuite porté au niveau territorial, afin de fournir une image détaillée de la dynamique sectorielle de l'emploi dans chaque territoire évalué. Etant donné le faible nombre de bénéficiaires, Mayotte et Saint-Martin ne sont pas inclus dans l'analyse.

Il importe de souligner que les résultats ainsi obtenus ne constituent pas une démonstration du lien de *causalité* qui s'établit entre la défiscalisation et l'emploi, mais une observation statistique du différentiel du taux de croissance des effectifs employés dans le sous-groupe des bénéficiaires identifiées et dans le groupe des éligibles<sup>119</sup>.

Dans un deuxième temps, on s'intéresse à l'évolution de l'intensité capitalistique par secteur et par territoire, suivant la même configuration que pour l'emploi.

<sup>119</sup> En introduction à ce chapitre, dans la section « Préalables méthodologiques », les obstacles au recours à une méthodologie fondée sur l'analyse d'attribution ont été expliqués (cf. pp. 131-132). Ces obstacles, principalement liés au degré de complétude des données disponibles, ne permettent pas de définir une méthode satisfaisante pour déterminer l'inférence causale de la défiscalisation sur les objectifs formulés par le régime et, en l'occurrence, sur l'emploi.

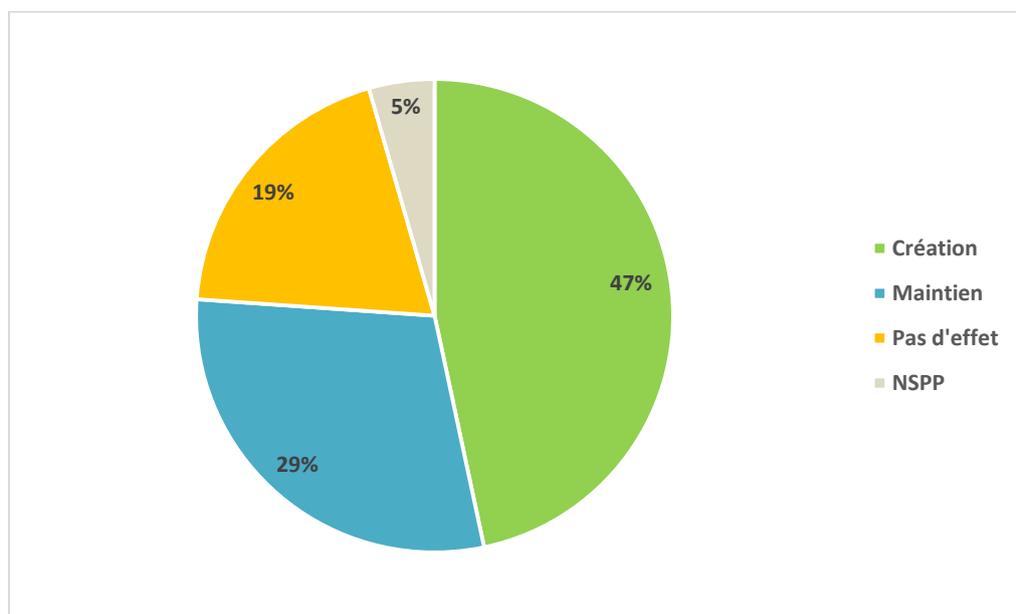
## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

### V.4.1. La participation du régime d'aide fiscale à la création d'emplois

#### L'impact direct du régime d'aide fiscale sur l'emploi selon les exploitants bénéficiaires

Lors de la collecte de données auprès d'entreprises bénéficiaires dans les territoires évalués, la démarche a été de chercher à documenter si, selon les responsables d'entreprise rencontrés, le régime d'aide avait un effet sur l'emploi. La grande majorité des exploitants interrogés a affirmé que le régime d'aide avait un effet positif incontestable sur l'emploi. Sur les 172 responsables qui se sont prononcés sur la question, 137 ont répondu favorablement, soit 80 % d'entre eux. Parmi ceux-là, 84 ont signalé que le recours au régime s'était accompagné d'une création d'emploi, tandis que 35 exploitants ont expliqué que l'aide fiscale leur avait permis de maintenir l'emploi dans leur entreprise (graphique 32).

**Graphique 32 : L'impact direct du régime sur l'emploi d'après les bénéficiaires**



(1) Les exploitants sondés présentent la répartition sectorielle suivante : agriculture élargie : 20 ; industrie élargie : 43 ; construction : 51 ; services marchands : 66

Source : collecte de données par l'équipe LL&A

La plupart des exploitants tiennent un raisonnement qui met en avant le lien entre le coût minoré de l'investissement, le développement de la capacité de production de l'entreprise et la création d'emplois. Certains expliquent que l'acquisition de nouveaux biens d'investissement a engendré dans leur entreprise une demande pour de nouveaux types d'emplois, plus qualifiés. Les propos d'un exploitant du secteur industriel guadeloupéen illustrent bien cette tendance. D'après lui, « *un investissement engendre l'arrivée de nouvelles compétences au sein de l'entreprise, souvent sur des missions spécialisées* ».

D'autres responsables ont aussi proposé un raisonnement à contrario en dressant le tableau de ce qu'ils anticipaient comme conséquence si les investissements nécessaires, qui ont pu être réalisés grâce au régime d'aide, n'avaient pas eu lieu. Cette situation selon eux aurait conduit à une baisse de l'activité, qui aurait inmanquablement eu un effet négatif sur l'emploi.

Certains projets de défiscalisation permettent d'augmenter la performance et l'activité des entreprises. Un exploitant du secteur de la construction en Martinique avance, par exemple, que les

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

projets réalisés grâce au régime ont « amélioré la capacité de production, la productivité, baissé les coûts de production, soulagé la trésorerie, et contribué à créer des emplois ». D'autres projets financés par le régime d'aide accompagnent l'émergence de nouvelles entités et donc l'embauche de personnes pour travailler dans ces extensions d'entreprises ou ces nouvelles entreprises. Certains chefs d'entreprise ont aussi mentionné que cette aide leur avait permis de recruter du personnel d'encadrement.

L'incertitude de l'évolution des marchés en outre-mer conduit aussi certaines entreprises à ne recruter qu'au « coup par coup » malgré l'augmentation d'activité ou à ne pas recruter mais améliorer les conditions de leurs employés.

### Des effets positifs indirects du RAFIP sur l'emploi

D'après une grande majorité des personnes rencontrées, le régime d'aide fiscale comporte des effets indirects certains sur l'emploi dans les économies d'outre-mer, mais aussi en France hexagonale. En effet, sur les 138 avis exprimés, on en compte 114 positifs, soit 83 % des interrogés.

De nombreux effets indirects de la défiscalisation sur l'emploi sont mentionnés. L'un des plus récurrents est en lien avec le développement des expertises juridiques, financières et techniques nécessaires à la gestion des financements mobilisant le régime d'aide. Par ailleurs, l'implantation et le développement de fournisseurs d'équipements, qui parfois inscrivent la défiscalisation dans le plan de financement des produits qu'ils vendent, a pour conséquence le maintien, voire la création d'emplois dans ces activités de services marchands. Certains projets financés s'appuient sur des expertises et des technologies mobilisant des entreprises de l'Hexagone. Dans le cas des commandes de bateaux pour répondre aux besoins des activités nautiques ou la création d'habitations pilotes pour la mer, ce sont des chantiers localisés dans l'Hexagone et dans les territoires ultramarins qui sont utilisés. Finalement, les grands projets de construction liés aux activités de logistique ou de tourisme ont des conséquences positives sur les secteurs du BTP, les services d'ingénierie des bâtiments, les producteurs de biens en aluminium, en bois ou en PVC pour les composantes intérieures dans les nouveaux bâtiments construits.

### Evolution de l'emploi dans les entreprises bénéficiaires identifiées

En procédant à la comparaison de l'évolution du nombre d'emplois dans les entreprises bénéficiaires identifiées et dans l'ensemble des éligibles sur la période 2011-14, on obtient les résultats suivants :

**Tableau 73 : Evolution sectorielle des effectifs employés équivalent temps plein (EQTP) dans les entreprises éligibles et bénéficiaires identifiées en 2011-14**

	<i>Eligibles</i>		<i>Bénéficiaires</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>
<b>Industrie élargie</b>	5 819	+0,3%	449	<b>+4%</b>
<b>Construction</b>	6 340	-4,3%	372	<b>+1,6%</b>
<b>Services marchands</b>	34 677	-0,7%	464	<b>+5,6%</b>
<b>Services non marchands</b>	10 793	<b>+4,2%</b>	111	-6,6%

Le sous-groupe des bénéficiaires identifiées révèle une meilleure performance en matière de création d'emploi que l'ensemble du groupe, exception faite des entreprises qui opèrent dans le tertiaire non marchand. Pour elles, la tendance inverse se dessine d'une manière assez prononcée. Cependant, les critères d'éligibilité étant particulièrement exclusifs vis-à-vis de ce secteur, on ne compte que 111 bénéficiaires identifiées dans l'échantillon, ce qui est peu pour pouvoir tirer des

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

conclusions. Les trois autres secteurs, ceux pour lesquels on dispose respectivement de 449 (industrie), 372 (construction) et 464 (services marchands) entreprises, montrent un différentiel très marqué, avec plus de 5 points de pourcentage d'écart en moyenne, en faveur des bénéficiaires identifiées.

En portant cette observation au niveau territorial, on vérifie que la tendance sectorielle générale se vérifie dans tous les secteurs des quatre régions évaluées, à l'exception de trois cas, à savoir le secteur de la construction en Martinique, les services marchands en Guyane et les services non marchands à La Réunion.

**Tableau 74 : Evolution sectorielle par territoire des effectifs employés équivalent temps plein (EQTP) dans les entreprises éligibles et bénéficiaires identifiées en 2011-14**

	<i>Eligibles</i>		<i>Bénéficiaires</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>
<b>Guadeloupe</b>				
Industrie élargie	1 169	-1,4%	45	<b>+6%</b>
Construction	1 379	+0,2%	20	<b>+2,1%</b>
Services marchands	6 995	-2,3%	35	<b>+8,1%</b>
Services non marchands	2 208	+1%	(4)	(0%)
<b>Martinique</b>				
Industrie élargie	1 095	-2,1%	75	<b>-0,5%</b>
Construction	1 483	<b>-2,4%</b>	42	-12,3%
Services marchands	12 714	-3,2%	81	<b>+5,3%</b>
Services non marchands	2 461	+4,4%	(3)	(+26,1%)
<b>Guyane</b>				
Industrie élargie	426	+0,8%	41	<b>+9,3%</b>
Construction	597	-3,5%	39	<b>+15%</b>
Services marchands	2 126	<b>+2,7%</b>	42	-13,4%
Services non marchands	588	-4,3%	(8)	(-25%)
<b>La Réunion</b>				
Industrie élargie	3 102	+2,1%	288	<b>+4,7%</b>
Construction	2 826	-6,8%	271	<b>+3,8%</b>
Services marchands	12 334	+0,9%	306	<b>+6,5%</b>
Services non marchands	5454	<b>+6,7%</b>	96	-8,2%

(1) Les valeurs en gras signalent une performance des bénéficiaires identifiées au-dessus de la moyenne du groupe

En Guadeloupe, on vérifie que les résultats favorables des bénéficiaires identifiées opérant dans l'industrie, la construction et le tertiaire marchand sont advenues dans un contexte général de contraction de la demande de travail (ou de quasi-stagnation dans le cas de la construction). Les investissements réalisés grâce au régime ont joué un rôle d'amortisseur vis-à-vis de la réduction de l'emploi. En particulier, on retient le cas des bénéficiaires du tertiaire marchand qui ont créé 8,1 % d'emplois supplémentaires durant ces quatre années, tandis que l'ensemble des éligibles du secteur ont vu leurs effectifs diminuer de 2,3 %.

Les entreprises martiniquaises ont été à l'origine d'une réduction des effectifs employés dans tous les secteurs, en dehors du tertiaire non marchand. Dans ce contexte récessif, l'emploi a même reculé chez les bénéficiaires identifiées des secteurs de l'industrie et de la construction. Néanmoins, comme dans le cas guadeloupéen, les bénéficiaires du tertiaire marchand ont amorti cette baisse, avec un accroissement de 5,3 % de leurs effectifs, alors que le secteur perdait 3,2 % de sa force de travail durant la période.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Sur ce point, la Guyane révèle une dynamique qui contraste avec celle observée en Martinique. En effet, les bénéficiaires du tertiaire marchand de la région amazonienne ont donné lieu à une forte contraction de leurs effectifs (-13,4 %) et cela, alors que l'emploi du secteur évoluait favorablement dans l'ensemble (+2,7 %). *A contrario*, les bénéficiaires des activités de la construction en Guyane ont freiné la chute de l'emploi dans leur secteur (-3,5 %), avec une augmentation de leurs effectifs qui s'est située à 15 % entre 2011 et 2014.

Dans l'île de La Réunion, les bénéficiaires de l'industrie, la construction et les services marchands, ont eu de meilleures performances en matière d'emploi que l'ensemble du groupe. C'est notamment le cas de la construction, avec un écart de 10,6 points en faveur des bénéficiaires. Néanmoins, l'évolution largement négative de l'emploi des bénéficiaires du tertiaire non marchand est à relever. En effet, La Réunion est le seul territoire étudié dans lequel il y a un nombre suffisant d'entreprises bénéficiaires dans ce secteur pour pouvoir déceler des tendances. On retient que cette baisse est survenue dans un contexte général d'accroissement de l'emploi dans le secteur.

### V.4.2. Evolution de l'intensité capitalistique dans les secteurs éligibles

L'intensité capitalistique d'une entreprise désigne la quantité d'actifs corporels engagés par unité de travail mobilisée. Elle se calcule en faisant le rapport des immobilisations corporelles brutes à l'effectif employé en équivalent temps plein.

En observant l'évolution de l'intensité capitalistique des entreprises en fonction des secteurs de production, on vérifie son accroissement dans chaque cas de figure évalué (tableau 75). Néanmoins, on constate que deux groupes se détachent clairement l'un de l'autre. D'un côté, les entreprises opérant dans l'industrie et la construction ont vu leur intensité capitalistique augmenter moins rapidement chez les bénéficiaires identifiées, de l'autre, les entreprises du tertiaire marchand et non marchand ont montré la tendance inverse. On retient que dans les entreprises de l'industrie et de la construction, l'écart qui sépare les bénéficiaires de l'ensemble des éligibles est relativement faible comparé à celui des entreprises du tertiaire marchand et non marchand.

**Tableau 75 : Evolution de l'intensité capitalistique dans les entreprises éligibles et dans les bénéficiaires identifiées entre 2011 et 2014**

	<i>Eligibles</i>		<i>Bénéficiaires</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>
Industrie élargie	5 819	<b>+20,5%</b>	449	+12,1%
Construction	6 340	<b>+23,8%</b>	372	+17%
Services marchands	34 677	+2,7%	464	<b>+15,7%</b>
Services non marchands	10 793	+9,8%	111	<b>+30,6%</b>

Dans le tableau 76, on peut apprécier les résultats obtenus pour les entreprises des quatre territoires évalués.

**Tableau 76 : Evolution sectorielle par territoire de l'intensité capitalistique dans les entreprises éligibles et dans les bénéficiaires identifiées entre 2011 et 2014**

	<i>Eligibles</i>		<i>Bénéficiaires</i>	
	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>	<i>Nombre</i>	<i>Variation</i>
<b>Guadeloupe</b>				
Industrie élargie	1 169	<b>+29,8%</b>	45	+15,6%

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Construction	1 379	<b>+16,8%</b>	20	+0,5%
Services marchands	6 995	<b>-9,1%</b>	35	-13,5%
Services non marchands	2 208	+16,9%	(4)	(+12,2%)
<b>Martinique</b>				
Industrie élargie	1 095	<b>+12,5%</b>	75	+11%
Construction	1 483	+5,1%	42	<b>+20,1%</b>
Services marchands	12 714	-3,6%	81	<b>+28,8%</b>
Services non marchands	2 461	+8,1%	(3)	(-15,6%)
<b>Guyane</b>				
Industrie élargie	426	<b>+110,2%</b>	41	-1,6%
Construction	597	<b>+32,6%</b>	39	+24%
Services marchands	2 126	+15%	42	<b>+30%</b>
Services non marchands	588	+44,8%	(8)	(+29,3%)
<b>La Réunion</b>				
Industrie élargie	3 102	<b>+16,4%</b>	288	+14,4%
Construction	2 826	<b>+23,3%</b>	271	+19,5%
Services marchands	12 334	+3,1%	306	<b>+11,4%</b>
Services non marchands	5454	+1,7%	96	<b>+36,4%</b>

Sources : Déclaration 2083-SD (DGFIP, fichiers Clap et Fare (Insee) et calculs propres

Dans le cas de la Guadeloupe, l'augmentation de l'intensité capitalistique a été plus faible dans tous les secteurs pour les bénéficiaires identifiées. Le nombre d'effectifs employés par les entreprises de l'archipel s'est accru plus rapidement dans le sous-groupe, tandis que le stock d'immobilisations corporelles y a augmenté plus lentement, à l'exception du tertiaire marchand. Le cas des bénéficiaires ce secteur est à relever car, parmi les quatre territoires scrutés, il n'y a qu'en Guadeloupe que leur intensité capitalistique se soit contractée.

En Martinique, l'évolution de l'intensité capitalistique du secteur industriel a été très similaire dans les entreprises bénéficiaires et dans l'ensemble du groupe. Par ailleurs, la hausse constatée dans les bénéficiaires de la construction s'explique surtout par la forte diminution de l'emploi. Or, il convient de souligner que cette réduction est survenue dans un contexte d'accumulation de capital soutenue pour l'ensemble des entreprises du secteur. Effectivement, on constate que les immobilisations corporelles ont augmenté de 14,8 % dans le groupe et de 7,6 % dans le sous-groupe des bénéficiaires identifiées. Ce constat signale l'existence d'une tendance de fond à la substitution du facteur travail par le capital dans le secteur martiniquais de la construction, qu'il s'agisse d'entreprises bénéficiaires ou de l'ensemble du groupe des éligibles.

La Guyane se distingue par l'accumulation de capital extrêmement importante dans les entreprises du secteur industriel, sauf pour celles qu'on peut identifier comme bénéficiaires. Dans cette région, les entreprises du sous-groupe ont présenté un comportement radicalement différent en comparaison à l'ensemble du groupe. En effet, leurs effectifs ont augmenté plus rapidement (+9,3 %) que leur stock d'immobilisations corporelles (+9,1 %), ce qui a conduit à une diminution de l'intensité capitalistique. Contrastant avec cette tendance l'ensemble des entreprises éligibles de l'industrie ont accumulé du capital productif à un rythme très soutenu (+14,3 % d'immobilisations corporelles), sans pour autant augmenter significativement leurs effectifs (+0,8 %).

La Réunion présente une situation nettement plus équilibrée entre bénéficiaires et éligibles, dans les secteurs de l'industrie et de la construction. En effet, on vérifie que l'accroissement de l'intensité capitalistique a été très proche dans le sous-groupe et dans l'ensemble du groupe. En outre, l'augmentation observée dans les entreprises bénéficiaires du tertiaire non marchand (+36,4 %) s'explique à la fois par la réduction des effectifs employés (-8,2 %) et par l'accroissement du stock

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

d'actifs corporels (+33,6 %). Ces résultats tendent à indiquer que les biens acquis avec la défiscalisation se sont substitués au travail.

Finalement, le cas général des services marchands est à relever. En effet, dans trois régions sur quatre, l'intensité capitaliste du sous-groupe des bénéficiaires a augmenté à un rythme nettement plus soutenu que dans l'ensemble du groupe. Il importe de souligner le fait que cette hausse provient exclusivement de l'accroissement du stock d'immobilisations corporelles et, dans tous les cas sauf en Guyane, elle a été modérée par l'augmentation de l'emploi. La Guyane est la seule région dans laquelle on vérifie que l'accélération de l'accumulation d'actifs corporels chez les bénéficiaires a été concomitante avec la réduction des effectifs employés.

### V.4.3. Synthèse

En matière d'emploi, les entreprises qui ont eu recours au régime d'aide fiscale présentent des résultats d'ensemble très positifs. En effet, sur les 13 catégories observées<sup>120</sup>, 9 montrent une augmentation des effectifs chez les bénéficiaires identifiées. Les performances du sous-groupe sont en outre meilleures que celles du groupe dans 10 cas sur 13.

Notamment, on relève un différentiel prononcé en faveur des bénéficiaires identifiées dans sept catégories, à savoir :

- En Guadeloupe : l'industrie (+7,4 points de pourcentage) et les services marchands (+10,4) ;
- En Martinique : les services marchands (+8,5) ;
- En Guyane : l'industrie (+8,5) et la construction (+18,5) ;
- A La Réunion : la construction (+10,6) et les services marchands (+5,6).

En outre, les quatre catégories soulignées sont celles où le sous-groupe des bénéficiaires a joué un rôle contracyclique, dans un contexte sectoriel de réduction des effectifs.

Sur le plan de l'intensité capitaliste, on vérifie son augmentation dans toutes les catégories de bénéficiaires identifiées, à l'exception des services marchands en Guadeloupe et de l'industrie en Guyane. Cependant, on note que l'augmentation a été moins soutenue chez les bénéficiaires que dans l'ensemble du groupe des éligibles dans 8 catégories sur 13.

Le tertiaire marchand et non marchand sont les deux secteurs dans lesquels on observe une tendance haussière de l'intensité capitaliste plus forte dans le sous-groupe des bénéficiaires. Néanmoins, dans le cas des services non marchands, cette observation est fondée sur 86 % d'entreprises réunionnaises. Concernant les services marchands, cette tendance se vérifie partout, sauf en Guadeloupe. Toutefois, on retient que dans le cas de la Martinique et La Réunion, l'accroissement soutenu de l'intensité capitaliste s'est fait dans un contexte marqué par la création d'emplois.

Dans l'ensemble, on compte trois catégories dans lesquelles la réduction de la force de travail chez les entreprises bénéficiaires a eu lieu dans un contexte d'augmentation du stock d'immobilisations corporelles, révélant ainsi une tendance à la substitution du facteur travail, à savoir :

- La construction en Martinique ;
- Les services marchands en Guyane ;
- Les services non marchands à La Réunion.

---

<sup>120</sup> Il y a 16 catégories au total (4 secteurs \* 4 territoires). Toutefois, trois d'entre elles ne contiennent pas suffisamment d'entreprises visibles (moins de 20) pour être évaluées.

## **Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer**

Or, dans le cas du secteur de la construction en Martinique, il convient de rappeler que cette tendance est observable à la fois dans le sous-groupe des bénéficiaires et dans l'ensemble du groupe.

## VI. Synthèse générale

### Les chiffres du régime en un coup d'œil

Les données présentées ci-dessous correspondent aux valeurs de l'année 2014<sup>121</sup>. Elles concernent les trois dispositifs de défiscalisation et les six territoires qui ont été retenus pour cette étude<sup>122</sup>.

**3 749 entreprises** bénéficiaires de la réduction d'impôt (IR ou IS)

Une **dépense fiscale** de **217 millions d'€** (réduction d'impôt au titre de l'IR)

Une **réduction des résultats imposables** de **407 millions d'€** (bénéficiaires soumis à l'IS)

Des **investissements financés** à hauteur de **1,229 milliard d'€**

**14 833 projets d'investissement** réalisés dans les secteurs éligibles

En moyenne annuelle, chaque bénéficiaire a réalisé 4 projets et investi 327 758 €. Pour les **sociétés de portage**, on compte 4,1 projets pour 505 525 € d'investissement, tandis que les **exploitants de la défiscalisation "en direct"** ont réalisé 3,7 projets et investi 255 163 € en moyenne

La Réunion est le département qui regroupe le plus de bénéficiaires (45%), devant la Martinique (19%), la Guadeloupe (17%) et la Guyane (16%)

**58% des montants investis** se concentrent dans l'île de La Réunion

Les cinq principaux types d'investissement acquis ont été les **Logements sociaux** (25% des montants investis), les **Bâtiments et équipements industriels** (12%), les **Equipements agricoles** (8%), le **BTP** (7%) et les **Transports terrestres** (6%)

Une **augmentation des effectifs employés** de 4% par entreprise bénéficiaire

Un volume d'investissement estimé à **6% du PIB** de l'espace ultramarin considéré

<sup>121</sup> La base de données de la DGFIP – élaborée à partir des déclarations des bénéficiaires (2083-SD) – ne couvrant qu'entre 35,6 et 48,2 % de la dépense fiscale générée par le régime entre 2011 et 2013, il a été choisi de présenter ici les données de 2014. En effet, pour cette année-là, on estime que 51,8 % de la dépense a été déclarée.

<sup>122</sup> Les dispositifs de défiscalisation définis par les articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du Code général des impôts (CGI) sont à l'origine des valeurs présentées dans ce schéma. Le régime comprend également un dispositif en faveur du logement social (article 199 *undecies* C), qui n'est pas concerné par cette étude. En outre, les six territoires retenus sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin.

### Synthèse du rapport

Dispositif de soutien au développement des outre-mer depuis les années 1950, le régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) a fait preuve d'une grande adaptabilité au cours de son histoire. Son aptitude à être redéfini, mais aussi hybridé par les dimensions économique et sociale, explique cette longévité.

Dans ce rapport, on a de prime abord procédé à l'examen de l'évolution du cadrage juridique du RAFIP, depuis la mise en place du premier dispositif de défiscalisation en 1952. L'objectif étant de retracer les étapes principales de cette adaptation, afin de mieux cerner les enjeux qui entourent actuellement l'application du régime.

En premier lieu, on a vérifié le renforcement progressif des procédures de contrôle avec, notamment, la réduction du montant d'investissement à partir duquel la procédure de demande d'agrément auprès de l'administration est requise. De même, l'instauration, en 1992, d'une durée minimum d'exploitation des investissements défiscalisés et l'introduction d'une obligation déclarative pour tous les bénéficiaires en 2007, ont été accompagnées de la mise en place de mesures coercitives en cas de non-respect.

En second lieu, le processus d'adaptation du régime vis-à-vis des normes européennes a été argumenté. D'une part, on retient les engagements pris par les autorités françaises en matière de notification de certaines aides à la Commission. En particulier, sont concernées les aides dépassant un montant qui est fixé en fonction la taille de l'entreprise et les aides en faveur de certains secteurs de production jugés problématiques en termes de concurrence intra-communautaire. D'autre part, on relève l'application des règles européennes encadrant le cumul d'aides par projet d'investissement, avec le respect des plafonds d'intensité d'aide qui ont été fixés par la Commission en 2001 et progressivement revus à la baisse à partir de 2003.

En troisième lieu, il est essentiel de cerner l'arbitrage délicat qu'ont dû rendre les autorités françaises, partagées entre la nécessité croissante de modérer la dépense fiscale et la volonté de répondre aux besoins du développement des économies d'outre-mer. Les pratiques d'optimisation fiscale ont ainsi été limitées par un plafonnement global des avantages fiscaux de plus en plus restrictif, tandis que les taux de réduction d'impôt offerts par le régime ont progressivement été abaissés. En outre, la mise en place d'un mécanisme de rétrocession de l'avantage fiscal aux exploitants d'outre-mer a eu pour effet de réduire encore davantage le taux de réduction d'impôt obtenu par les investisseurs fiscaux<sup>123</sup>. Ces trois facteurs sont en partie à l'origine de la chute des volumes d'investissement financés et *a fortiori* de l'aide octroyée par le régime que l'on vérifie à partir de 2011. Néanmoins, si le mécanisme de rétrocession a diminué l'attractivité des véhicules fiscaux pour les investisseurs, il a également eu pour effet d'accroître considérablement la part de la dépense fiscale captée par les économies ultramarines. Ce changement de structure traduit le souci de réorienter les retombées économiques du régime d'aide vers l'outre-mer, tel qu'il a été exprimé par les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir depuis la fin des années 1990.

Après avoir détaillé l'évolution historique du régime, on a procédé à l'élaboration d'une cartographie exhaustive<sup>124</sup> de sa mise en œuvre au cours de la période 2011-2014.

---

<sup>123</sup> Par opposition aux investisseurs-exploitants, les investisseurs fiscaux sont ceux qui réalisent leur investissement (généralement via un véhicule fiscal) pour le donner en location à un exploitant ultramarin. Dans le premier cas, on parle de schéma direct de défiscalisation et, dans le second, de schéma locatif.

<sup>124</sup> Il convient de noter que ce travail de cartographie est effectué à partir des informations contenues dans la déclaration n° 2083-SD, qui ont été compilées par la DGFIP. En conséquence, son exhaustivité présente les limites de l'incomplétude de cette base de données (déclarations incomplètes et projets non déclarés).

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

Dans un premier temps, un recensement des projets d'investissement et de la population d'investisseurs bénéficiaires du RAFIP a été réalisé, en fonction des catégories pertinentes (localisation de l'investissement, secteur de production, dispositif mobilisé, etc.). Dans un second temps, l'analyse a été portée à un niveau plus approfondi, dans lequel les spécificités géographiques et sectorielles vis-à-vis de l'utilisation finale du régime (montants investis, aide octroyée, types d'investissement acquis) ont été examinées.

Ce travail de cartographie a permis de mettre en lumière cinq enseignements principaux concernant la mise en œuvre du régime entre 2011 et 2014.

Premièrement, il a été démontré que les TPE (Très petites entreprises, moins de 10 effectifs à temps plein) et les PE (Petites entreprises, entre 10 et 49 effectifs) ont été les principales bénéficiaires du régime, avec 94 % des projets aidés et 70 % des montants investis grâce au régime.

Deuxièmement, on a constaté que la taille des projets financés par le régime a eu tendance à augmenter entre 2011 et 2014. L'investissement moyen par projet est ainsi passé de 74 126 à 82 840 euros.

Troisièmement, l'importance du RAFIP pour les économies d'outre-mer a été mise en évidence. En effet, on estime que les investissements financés par le régime<sup>125</sup> en 2014 ont représenté environ 6 % du PIB de l'espace géographique considéré, avec une contribution maximum de plus de 8 % pour l'île de La Réunion.

Quatrièmement, on découvre l'existence de nombreuses spécificités territoriales. Ainsi, certaines régions se sont avérées être particulièrement demandeuses de biens destinés à l'industrie (la Guyane et la Martinique), d'autres plus centrées sur le logement social (La Réunion, la Guadeloupe et Saint-Martin), ou encore le secteur des transports (la Martinique et la Guadeloupe) et les télécommunications (Mayotte).

Cinquièmement, on a identifié des effets de filière et de diversification induits par les projets d'investissement que le régime a financés. Notamment, on a vérifié que le secteur agricole a acquis une quantité significative de biens de production destinés à l'industrie agroalimentaire. Par ailleurs, d'autres entreprises agricoles ont investi des sommes importantes pour l'acquisition de biens destinés à l'hôtellerie. Pour sa part, le secteur industriel a montré un intérêt particulier pour l'achat de biens de production d'énergies renouvelables, témoignant non seulement d'une remontée de filière, mais également de l'impact du régime en matière de transition vers un mode de développement durable en outre-mer.

Après ce travail de cartographie, les performances du régime ont été évaluées dans une perspective qualitative avec, notamment, ses points forts et ses faiblesses, le degré de compréhension des procédures par les bénéficiaires, la présentation du réseau d'acteurs et l'interaction de la défiscalisation avec les autres dispositifs accessibles aux entreprises ultramarines.

Les points forts principaux du dispositif résident tout d'abord dans le caractère évolutif d'un dispositif qui dans le temps a été adapté aux besoins des territoires, dont l'intensité a été ajustée dans le cadre d'un travail de réduction des niches fiscales et dont certains dysfonctionnements ont été corrigés. Cet outil est reconnu pour son efficacité à soutenir la compétitivité des entreprises, accompagner la modernisation des équipements et du bâti professionnel et permettre la préservation de l'activité économique et donc le maintien, voire la création d'emploi dans certains

---

<sup>125</sup> Sans tenir compte des investissements ayant mobilisé le dispositif défini par l'art. 199 *undecies* C du CGI.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

secteurs. Lorsque l'aide fiscale est mobilisée en plein droit, elle est simple d'utilisation, prévisible et mobilisable dans des délais courts. Cette aide fiscale permet de créer les conditions permettant des investissements, notamment grâce à une facilitation de l'accès aux financements bancaires, l'augmentation de la crédibilité des entreprises bénéficiaires de financements dans le cadre d'un agrément (les exigences de l'instruction des projets financés suite à l'obtention des agréments sont une sorte de gage de la qualité des projets) et la réduction du montant de fonds propres à mobiliser par les entreprises bénéficiaires pour le financement de projets éligibles. Cette aide fiscale produit aussi des effets pédagogiques notables pour les entreprises bénéficiaires ; la mobilisation de cette aide oblige les entreprises à assainir leur situation fiscale et sociale. Ce régime renforce l'analyse stratégique des entreprises pour la constitution des argumentaires dans le cadre des demandes d'agrément et conduit les entreprises à s'entourer d'expertises juridiques, fiscales et techniques additionnelles. Dans le cadre du schéma locatif, cette aide conduit les entreprises à plus de transparence, en autorisant un « regard » extérieur sur certains volets de la conduite de leurs opérations.

En ce qui concerne les faiblesses, certains éléments ont été identifiés. La grande complexité de ce régime d'aide le rend difficile à comprendre, à contrôler et à piloter et conduit à des délais importants dans la mise en œuvre, en particulier pour les projets soumis à un agrément. La problématique du « saupoudrage » de l'aide et un certain manque de focus, notamment sur les secteurs économiques stratégiques pour chaque territoire et les activités innovantes porteuses, constituent des faiblesses du régime et limitent son efficacité à soutenir le développement des territoires en activant des leviers ciblés.

Le degré de maîtrise et de compréhension du dispositif par les entreprises est variable selon les acteurs. Trois groupes peuvent être distingués :

- Les acteurs qui connaissent le dispositif et y ont recours régulièrement en plein droit et en utilisant la procédure d'agrément ;
- Les entreprises qui ont recours au dispositif sans en avoir conscience, en mobilisant des expertises comptables externes ;
- Les entreprises qui ne connaissent pas le dispositif, en particulier dans sa forme complexe sur agrément.

La complexité du dispositif le rend difficile à appréhender dans ces différentes facettes par tous les acteurs. Elle produit également un double risque d'écartement d'acteurs éligibles qui bénéficieraient d'une mobilisation de l'aide et d'effet d'abonnement pour les acteurs qui « maîtrisent » le dispositif. Cela souligne la nécessité de déployer des efforts de communication et de pédagogie pour élargir le périmètre des entreprises bénéficiaires de cette aide.

L'interaction de la défiscalisation avec d'autres dispositifs, notamment avec les aides européennes, régionales et les financements bancaires, produit des imbrications perfectibles. Des difficultés existent en ce qui concerne les délais d'instruction et de validité d'éléments constituant les dossiers de présentation des projets, l'alignement des processus de validation et d'instruction des différents dispositifs contribuant au financement d'un projet donné, les critères d'éligibilité, la clarté de leur définition et le calcul des assiettes à considérer pour déterminer le montant des aides.

Finalement, on a cherché à évaluer l'impact du régime d'aide fiscale sur trois dimensions, à savoir :

- a) L'aptitude du régime à produire un effet incitatif sur les investisseurs fiscaux et les exploitants d'outre-mer ;
- b) Ses répercussions sur l'activité économique ;
- c) La dynamique de l'emploi dans les entreprises bénéficiaires identifiées.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

On retient les principaux enseignements de cet examen. Premièrement, en matière d'effet incitatif, l'efficacité du régime a été démontrée. Dans la perspective des investisseurs fiscaux du schéma locatif, le RAFIP a proposé six formules de placement (période 2012-14) qui ont présenté des avantages majeurs en comparaison aux trois autres « niches fiscales » évaluées. En particulier, on souligne :

- Un meilleur taux de rendement net actualisé ;
- Des performances moins exposées aux variations de l'activité économique ;
- Une disponibilité des fonds investis dès l'année N+1 ;
- Des frais de gestion plus modérés ;
- Une vulnérabilité réduite aux fluctuations des taux d'intérêt.

Du point de vue des exploitants ayant bénéficié du régime à travers le schéma direct, l'impact du régime en termes de diminution du coût d'usage du capital a été estimé. En outre, il a été démontré que le sous-groupe des entreprises bénéficiaires identifiées a vu son niveau de solvabilité évoluer plus favorablement que l'ensemble des éligibles au régime, mettant en évidence l'impact du régime sur leur mode de financement.

Sur le plan des répercussions économiques, l'examen a porté sur deux éléments principaux ; l'évolution du salaire moyen et l'impact du dispositif en termes de diversification productive. Pour le premier, la démarche a consisté à observer de l'évolution des salaires moyens dans le sous-groupe des bénéficiaires et dans le groupe des éligibles. En dehors de l'industrie, les salaires ont évolué plus favorablement dans le groupe des éligibles. Pour le second, certains effets ont été abordés de manière qualitative.

Finalement, la contribution du régime d'aide fiscale à l'emploi a été évaluée en comparant les performances du sous-groupe des bénéficiaires identifiés avec celles du groupe des éligibles. Cette analyse a été réalisée au niveau sectoriel, mais aussi pour chaque secteur dans chaque territoire évalué. Il en ressort que les résultats observés dans le sous-groupe des bénéficiaires sont meilleurs que ceux du groupe dans 10 catégories examinées sur 13.

En outre, le cas des bénéficiaires du tertiaire marchand en Guadeloupe et Martinique, mais aussi celui des bénéficiaires opérant dans le secteur de la construction en Guyane et à La Réunion, ont révélé que les entreprises qui avaient eu recours à la défiscalisation jouaient un rôle d'amortisseur face à la chute de l'emploi dans leur secteur.

L'analyse de l'intensité capitaliste des 13 catégories évaluées a permis de démontrer que les bénéficiaires du régime suivaient un rythme d'accroissement plus lent à ce niveau que l'ensemble du groupe. Néanmoins, dans trois catégories, une tendance à la substitution du travail par le capital a été identifiée, à savoir le secteur de la construction en Martinique, le tertiaire marchand en Guyane et le tertiaire non marchand à La Réunion.

## Bibliographie

### Présentation et évolution du dispositif :

- 1 - Rapport d'information fait par le Sénat au nom de la Commission des Finances, *La défiscalisation dans les départements et territoires d'outre-mer*, n° 51, Novembre 2002
- 2 - Rapport du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi aux commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, *L'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant*, Chapitre II « Les réductions d'impôt sur le revenu en faveur des investissements outre-mer », pp. 5-14, Avril 2008
- 3 - Rapport d'information à l'Assemblée Nationale, *La défiscalisation des investissements d'outre-mer*, n° 1024, par les députés Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier, 15 Mai 2013
- 4 - Rapport d'information au Sénat, *L'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer*, n° 628, par les Sénateurs E. Doligé et S. Larcher, 5 juin 2013
- 5 – Rapport biennal de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, 2013-2014, sous la présidence de la députée Chantal BERTHELOT, le 14 octobre 2014

### Critiques et remise en cause et Bilan du dispositif / Enjeu de l'évaluation :

- 6 - Rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes, Chapitre II « Les dépenses fiscales », février 2011
- 7 - *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, Inspection Générale des Finances, Rapporteur : Michael Ohier, juin 2011
- 8 - Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, *Les défiscalisations Girardin en faveur de l'outre-mer*, février 2012
- 9 - Rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale, *Chapitre V, La maîtrise des niches sociales : un enjeu toujours majeur*, Septembre 2013
- 10 - Rapport de l'Inspection Générale des Finances *Evaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer*, Annexe G, 2012
- 11 – Rapport de Synthèse de Inspection Générale des Finances sur *l'Evaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer*, 2012

### Rapports sectoriels :

- 12 - Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur *La défiscalisation du logement social en outre-mer*, n° 48 (2012-2013), par les sénateurs Georges Patient et Éric Doligé, 16 Octobre 2012

### Communication de la Commission européenne sur le dispositif :

- 13- Communication de la Commission Européenne au gouvernement français relative à L'aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs), Commission européenne, C(2015) 1342, 2 mars 2015

### Autres sources statistiques et méthodologiques :

- 14- Acerbi, C. et D. Tasche, 2002, « On the Coherence of Expected Shortfall », *Journal of Banking & Finance*, vol. 26, issue 7.
- 15- Baldwin, J., Gellatly, G., Tanguay, M. et A. Patry, 2007, « Depreciation Rates for the Productivity Accounts », *The Canadian Productivity Review*, Statistics Canada, Economic Analysis.

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- 16- Banque de France, 2017, « Les indices obligataires ». Disponible en ligne : <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/les-indices-obligataires>
- 17- IEDOM, 2013, *Rapport annuel 2013*. Disponible en ligne : [http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra\\_2013\\_iedom\\_complet.pdf](http://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra_2013_iedom_complet.pdf)
- 18- IEDOM, 2015, *Rapport annuel 2013*. Disponible en ligne : [http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom-ra\\_2015.pdf](http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom-ra_2015.pdf)
- 19- IEDOM, 2017, Délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des départements d'outre-mer. Disponible en ligne : [http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom\\_de\\_lais\\_de\\_paiement\\_version\\_en\\_ligne.pdf](http://www.iedom.fr/IMG/pdf/iedom_de_lais_de_paiement_version_en_ligne.pdf)
- 20- INSEE, 2014, « Population – la France et ses territoires ». Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372998?sommaire=1373022>
- 21- INSEE, 2016a, « Produits intérieurs bruts régionaux et valeurs ajoutées régionales de 1990 à 2014 ». Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893220>
- 22- INSEE, 2016b, « Dossier complet – Régions ». Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/zones/2011101?geo=REG-03&debut=0>
- 23- INSEE, 2016c, « L'emploi départemental et sectoriel 2013 - Le chômage départemental 2014 ». Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1409940?sommaire=1409948>
- 24- INSEE, 2017a, « Population de 1968 à 2016. Comparaisons régionales et départementales ». Disponible en ligne : [https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012713#tableau-TCRD\\_004\\_tab1\\_regions2016](https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012713#tableau-TCRD_004_tab1_regions2016)
- 25- INSEE, 2017b, « Historique des populations légales ». Disponible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2522602#consulter>
- 26- Jorgenson, D. et R. Hall, 1967, « Tax Policy and Investment Behavior », *American Economic Review*, n° 57. Disponible en ligne : <https://web.stanford.edu/~rehall/Tax-Policy-AER-June-1967.pdf>
- 27- Observatoire du groupe BPCE, 2013, « Les DOM en quelques chiffres ». Document disponible en ligne : <http://www.observatoire.bpce.fr/les-dom-en-quelques-chiffres.html>
- 28- SAFER, 2017, *Le marché des forêts en France. Indicateur 2017*. Safer – Groupe Caisse des dépôts

### Autres communications de la Commission européenne :

- 29- Aides d'Etat à finalité régionale, période 2014-2020. Document disponible en ligne : [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_5.1.8.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_5.1.8.pdf)
- 30- Communiqué du 2 mars 2015. Document disponible en ligne : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253505/253505\\_1639085\\_90\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253505/253505_1639085_90_3.pdf)

### Autres :

- 31- Paul Pierson, 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press
- 32- Ciavarini Azzi Giuseppe, « L'union européenne et l'outre-mer », *Hermès* 32-33 2002, p 560. Discours d'Ajaccio prononcé par Jacques Delors en 1989.
- 33- EURISLES, 1997, Indicateurs statistiques des disparités régionales engendrées par l'insularité et l'ultrapériphéricité, Rennes, Eurisles

### Tableaux chiffrés :

- *Loi de Finances pour 2015*, Loi n°2014-0301 du 30 décembre 2014, Legifrance
- *Loi de finances pour 2016*, Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015, Legifrance
- *Projet de loi de finances pour 2013*, Assemblée Nationale
- *Projet de loi de finances pour 2016*, Assemblée Nationale
- *Loi de règlement pour 2012*, Assemblée Nationale
- *Loi de règlement pour 2013*, Assemblée Nationale
- *Loi de règlement pour 2014*, Assemblée Nationale

## Evaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer

- Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, *Les défiscalisations Girardin en faveur de l'outre-mer*, février 2012 ;
- Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, n°235, Tome XIV Outre-mer, par le député Serge Letchimy

### Périodiques :

- [\*Une entreprise dans un DOM : Est-ce que cela change la donne ? Une analyse comparative des entreprises des DOM et de métropole\*](#), Focales, n°15, Juin 2012
- [\*Les investisseurs piégés par les sirènes de la défiscalisation\*](#), Le particulier, n°1078, Novembre 2012
- [\*La défiscalisation dope la création d'entreprises en Guyane\*](#), Antiane Journal de l'INSEE, n°76, Juin 2013
- [\*Défiscalisation outre-mer, une terre d'opportunités\*](#), Le Nouvel Economiste, Jean-Pierre Leca, 18 septembre 2014
- [\*Défiscalisation outre-mer, les îles aux trésors 2015\*](#), Le Nouvel Economiste, Jean-Pierre Leca, 4 décembre 2014
- [\*Une nouvelle profession réglementée : le monteur en défiscalisation outre-mer\*](#), LexisNexis, n° 19-20, 7 Mai 2015
- [\*L'indispensable prolongation de l'aide fiscale à l'investissement Outre-mer \(AFIOM\)\*](#), Notes de la FEDOM, 23 Novembre 2015