



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.5.2019
C(2019) 3592 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour information.

Objet: **Aide d'État SA.50299 (2018/NN) – France**
Prolongation du régime approuvé n° SA.38536 (aide fiscale à l'investissement outre-mer en faveur des investissements productifs) jusqu'en 2020

Monsieur le Ministre,

1. PROCÉDURE

- (1) Par courrier électronique du 30 janvier 2018, enregistré par la Commission le même jour, les autorités françaises ont notifié la prolongation du régime approuvé n° SA.38536 d'aide fiscale à l'investissement outre-mer en faveur des investissements productifs.
- (2) Cette notification a été transmise selon la procédure simplifiée prévue à l'article 4 du règlement (CE) 794/2004 de la Commission européenne du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n°659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.
- (3) Suite aux demandes d'information envoyées par la Commission européenne les 2 février, 14 mars, 9 et 24 juillet, 29 octobre 2018 et 25 février 2019, les autorités françaises ont communiqué des informations supplémentaires par courriers en date des 5 février, 22 mai, 10 juillet et 16 octobre 2018, 14 janvier et 26 mars 2019. Ces informations ont été complétées lors de deux réunions techniques qui se sont tenues les 12 et 25 juillet 2018 et d'une conférence téléphonique le 19 février 2019.

Son Excellence Monsieur Jean-Yves Le Drian
Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
37, Quai d'Orsay
F - 75351- PARIS

2. DESCRIPTION DU RÉGIME

2.1 Objectif du régime

- (4) Le régime qui fait l'objet de la prolongation notifiée a pour objectif la promotion des investissements productifs dans les départements et régions d'outre-mer ('DROM') : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, et le département de Mayotte ainsi que les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint- Martin.
- (5) Ce régime a été mis en place afin de pallier, pour les entreprises situées dans les DROM, le déficit de financement de leurs investissements productifs, en rendant leurs projets plus attractifs aux éventuels investisseurs, personnes physiques ou morales d'une part, ou en facilitant directement leurs investissements d'autre part.

2.2 Base juridique

- (6) Le régime comporte deux mesures:
 - une mesure de "défiscalisation", réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés (*articles 199 undecies A, 199 undecies B et 217 undecies du Code général des impôts (CGI)*) pour les apporteurs de capitaux, investisseurs personnes physiques ou morales, mesure mise en place par la loi pour le développement économique des outre-mer de 2009.
 - une mesure de crédit d'impôt (*article 244 quater W du CGI*), bénéficiant aux entreprises réalisant directement des investissements productifs, mesure instaurée par la loi de finances pour 2014.

2.2.1 La mesure de défiscalisation

- (7) La mesure de "défiscalisation" consiste pour les investisseurs en une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs neufs qu'ils réalisent en outre-mer, ou au titre de leurs souscriptions dans des sociétés réalisant des investissements productifs en outre-mer.
- (8) Sur la base de l'article 199 undecies A du CGI, la réduction d'impôt sur le revenu s'applique au prix de revient de l'acquisition ou de construction de logements, ou au montant des souscriptions au capital des sociétés réalisant des logements ou des investissements productifs. Le taux de réduction d'impôt varie (entre 18% et 48%) selon le type d'investissement et la localisation de celui-ci.
- (9) Sur la base de l'article 199 undecies B, la réduction d'impôt sur le revenu s'applique au montant des investissements productifs, minoré de certains frais et de la fraction de leur prix de revient ayant bénéficié d'éventuelles aides publiques. Le taux de la réduction d'impôt est fixé à 38,25%, majoré sous certaines conditions. La réduction d'impôt s'applique également aux investissements réalisés par une société soumise à l'impôt sur les sociétés dont les actions sont détenues intégralement et directement par des contribuables personnes physiques.
- (10) La mesure de "défiscalisation" peut aussi consister, pour les investisseurs, en une déduction de leurs revenus imposables à l'impôt sur les sociétés, sur la base de l'article 217 undecies du CGI : la déduction est égale au montant des investissements productifs qu'ils réalisent dans les DROM, minoré de certains frais et de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique.

- (11) La réduction d'impôt sur le revenu, comme la déduction de l'assiette imposable à l'impôt sur les sociétés s'appliquent pour les investissements créés ou acquis directement par les sociétés actives outre-mer (schéma de défiscalisation direct) comme pour ceux mis à disposition des exploitants outre-mer dans le cadre d'un contrat de location (schéma de défiscalisation locatif).
- (12) Dans ce dernier cas, l'investissement doit être donné en location pour une durée au moins égale à 5 ans et une partie de l'avantage fiscal obtenu par les investisseurs est rétrocédée aux entreprises qui exploitent les biens concernés, sous la forme d'une diminution des loyers versés par celles-ci et/ou d'une diminution du prix de cession de ces biens à ces exploitants en fin de bail. Le taux de rétrocession varie selon la base juridique utilisée¹.
- (13) Parmi les modalités possibles de mise en œuvre de ces mesures de "défiscalisation", certaines opérations sont effectuées via un intermédiaire (société de conseil, dit "cabinet de défiscalisation" ou banque) qui se charge, pour le compte d'une entreprise exploitante dans les DROM, du montage financier et du portage du projet (éventuellement via une société ad hoc, dont les parts sont détenues par les investisseurs, à proportion de leur investissement financier). Les biens créés ou acquis sont loués aux entreprises actives dans les DROM pour une durée au moins égale à 5 ans, puis ces biens (ou les parts des sociétés ad hoc qui les détiennent) sont cédés à ces entreprises dans des conditions définies préalablement. Le principe de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal est également applicable dans ce cas de figure.

2.2.2 La mesure de crédit d'impôt

- (14) La mesure de crédit d'impôt bénéficie directement aux entreprises exerçant une activité industrielle, artisanale ou commerciale soumises à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés et qui réalisent des investissements productifs neufs dans un des DROM. Elle bénéficie également aux entreprises qui exploitent un investissement mis à leur disposition dans le cadre d'un contrat de location ou de crédit bail. Le taux du crédit d'impôt est fixé à 38,25 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et à 35 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et son assiette est identique à celle retenue dans la mesure de défiscalisation.
- (15) Le bénéfice de ces deux dispositifs - défiscalisation et crédit d'impôt - est, pour la plupart des dossiers, soumis à un agrément préalable de l'administration fiscale². Cet agrément est délivré lorsque l'investissement présente un intérêt économique pour le DROM dans lequel il est réalisé ; qu'il contribue à la création ou au maintien d'emplois ; qu'il s'intègre dans la politique d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement durable et garantit la protection des investisseurs et des tiers.

¹ Ce taux de rétrocession est de 60% dans le cadre de l'article 199 undecies A ; entre 56% et 66% dans le cadre de l'article 199 undecies B ; et 77% dans le cadre de l'article 217 undecies.

² L'agrément est nécessaire pour obtenir une réduction d'impôt sur le revenu pour les projets d'un montant supérieur à 2 millions EUR ; pour obtenir une déduction d'impôt sur les sociétés, ou un crédit d'impôt, l'agrément est nécessaire pour les projets d'un montant supérieur à 1 million EUR si l'investissement est directement réalisé par l'entreprise ou d'un montant supérieur à 250 000 EUR pour les investissements réalisés via un intermédiaire.

2.3 Portée de la notification, durée de la prolongation du régime et budget envisagé

- (16) La notification de prolongation du régime ne concerne que la partie du dispositif approuvée par la décision de la Commission du 2 mars 2015³ ('décision d'approbation de 2015'), à savoir la partie du régime bénéficiant aux investisseurs personnes physiques et morales qui apportent des fonds aux fins de financer les investissements productifs outre-mer. La prolongation du régime est notifiée jusqu'au 31 décembre 2020.
- (17) Pour la partie du régime procurant, par le biais de la mesure de défiscalisation, un avantage aux entreprises exploitantes outre-mer (par le biais d'une rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal bénéficiant aux investisseurs), tout comme pour la mesure de crédit d'impôt, les autorités françaises considèrent qu'elles seront mises en conformité avec le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)⁴. Cette partie du régime ne fait donc pas l'objet de la présente décision.
- (18) Le budget annuel du régime dans son ensemble (partie couverte par cette décision comme celle couverte par le RGEC) est estimé à environ 800 millions d'EUR. Aucune modification du régime n'est prévue dans le cadre de cette prolongation.

2.4 Evaluation du dispositif

- (19) Compte tenu de la structuration juridique de la mesure, dont une grande partie - disposant d'un budget de grande ampleur - est placée sous le RGEC, les autorités françaises s'étaient engagées en 2015 à réaliser une évaluation du régime portant en particulier, pour ce qui concerne la partie du régime couverte par la décision d'approbation de 2015, sur le montant de l'aide bénéficiant aux investisseurs personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés afin de vérifier la proportionnalité de cet avantage accordé aux investisseurs, ainsi que sur le processus de mise en concurrence des cabinets de défiscalisation⁵.
- (20) Les autorités françaises se sont engagées, dans le cadre de la décision d'approbation de 2015, à communiquer les résultats de cette évaluation à la Commission avant la fin de l'année 2017.
- (21) Suite à un appel d'offres lancé en décembre 2015, les autorités françaises ont mandaté un consortium pour réaliser cette évaluation. Le rapport d'évaluation de décembre 2017 transmis à la Commission tente de mesurer qualitativement et quantitativement la contribution du régime d'aide à la promotion des investissements productifs dans les DROM sur la période 2010-2017.
- (22) Dans ce rapport, la méthodologie retenue par le consortium pour mener à bien l'évaluation attendue n'a pas été jugée conforme, par les services de la Commission, aux

³ Décision C(2015)1342 final - Aide d'Etat SA.38536 (2014/N) - France - Aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs).

⁴ Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, JO L 187 du 26.6.2014, tel que modifié par le règlement (UE) 2017/1084 du 14 juin 2017, JO L 156 du 20.6.2017.

⁵ Paragraphe 59 de la décision d'approbation de 2015. Le plan d'évaluation couvrant cet engagement a été approuvé par la décision C(2015)5315 final de la Commission du 4 août 2015, SA.41549 (2015/N) - France - Plan d'évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs).

engagements du plan d'évaluation approuvé (SA.41549)⁶, en ce qui concerne l'analyse contrefactuelle. Un travail approfondi avec les autorités françaises durant l'année 2018 a permis d'identifier les raisons objectives pour lesquelles la méthodologie initialement envisagée n'a pu, ni ne peut être mise en œuvre pour ce régime. Il a également permis aux autorités françaises d'élaborer une méthodologie quantitative alternative qui, combinée à une amélioration des données disponibles doit permettre une refonte de l'évaluation et ce, sur une période plus longue, sur une base acceptable par la Commission.

- (23) Suite à cette discussion approfondie, les autorités françaises s'engagent à notifier un plan d'évaluation amendé avant fin juin 2019, plan qui, une fois approuvé, sera le socle d'une évaluation - intégrant la nouvelle méthodologie -, pour la fin 2020.
- (24) Malgré ses faiblesses méthodologiques, le rapport d'évaluation de 2017, communiqué à la Commission conformément à la décision d'approbation de 2015, met en évidence, au travers de la cartographie proposée, des observations statistiques et des entretiens menés avec les différentes parties prenantes, un certain nombre d'éléments du régime d'aide fiscale à l'investissement productif analysés dans cette décision pour ce qui concerne la partie du régime notifiée.

3. APPRÉCIATION DE LA MESURE

3.1 Existence d'une aide d'Etat

- (25) Dans la décision d'approbation de 2015, la Commission a établi l'existence d'une aide d'Etat au niveau des investisseurs personnes physiques et morales exerçant une activité économique, bénéficiant d'une réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés. Elle a écarté l'existence d'une aide d'Etat au niveau des cabinets de défiscalisation⁷, choisis, pour l'essentiel, sur la base d'une procédure de sélection ouverte, non discriminatoire et objective et rémunérés aux conditions de marché. Elle a enfin écarté l'existence d'une aide d'Etat au niveau des sociétés de portage des investissements⁸, simples véhicules financiers constitués pour mener à bien les projets financés.
- (26) Ces éléments restent inchangés dans le cadre de la prolongation de la mesure et l'analyse demeure identique: les investisseurs exerçant une activité économique bénéficient, par la mesure, d'un transfert de ressources d'Etat et d'un avantage sélectif qui, en influençant leurs choix d'investissements, peuvent affecter les échanges entre les Etats Membres et fausser la concurrence. La mesure en cause constitue, pour les investisseurs personnes physiques et morales exerçant une activité économique, une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

3.2 Légalité

- (27) Sur la base de l'information fournie par les autorités françaises, il apparaît que le régime pour lequel l'autorisation de prolongation a été notifiée n'a pas été suspendu, fin 2017. Par conséquent, la Commission considère que la France n'a pas respecté ses obligations au

⁶ C(2015)5315 final de la Commission du 4 août 2015, SA.41549 (2015/N) - France - Plan d'évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer (investissements productifs).

⁷ Paragraphes 75-76 de la décision d'approbation de 2015.

⁸ Paragraphe 77 de la décision d'approbation de 2015.

regard de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et apprécie la mesure notifiée comme une aide illégale.

3.3 Compatibilité de l'aide

(28) Le régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer a été autorisé en 2015 sur la base de l'article 107, paragraphe 3 (c), du TFUE comme une mesure facilitant le financement des investissements productifs dans les DROM, remplissant les principes communs de compatibilité des mesures d'aides. La Commission note que la notification du régime est une simple prolongation. Les autorités françaises ont bien conduit une évaluation du régime afin d'en mesurer certains effets, mais n'ont pas introduit de changements au régime lui-même. L'analyse de la compatibilité de la prolongation du régime ci-après reposera donc sur celle menée en 2015, éclairée par les résultats partiels de l'évaluation menée par les autorités françaises, en particulier sur les points mentionnés au point (19).

3.3.1 Objectif d'intérêt commun poursuivi par la mesure

(29) La mesure notifiée vise à promouvoir les investissements productifs dans les DROM en remédiant à une offre sous-optimale de capitaux, dans ces régions, à même de les financer. Ces investissements productifs sont indispensables pour contribuer à la transformation et au développement économique des régions ultrapériphériques.

(30) Ces régions se caractérisent par un contexte socio-économique particulier, avec un retard de richesse encore important par rapport à la France métropolitaine, un tissu économique encore peu diversifié, donc plus vulnérable et exposé aux chocs externes, et une situation de chômage chronique. Les projets d'investissements potentiels pouvant contribuer à améliorer la croissance de l'activité, l'emploi et à terme le niveau global de développement s'y trouvent souvent réduits ou abandonnés du fait de surcoûts importants en lien avec certains handicaps structurels des régions ultrapériphériques (sur-stockage du fait de l'éloignement géographique, normes de constructions plus exigeantes et moindre durée de vie des équipements du fait des conditions climatiques, absence d'économie d'échelle du fait de la taille des DROM) et de la rareté des financements disponibles.

(31) Selon les informations fournies par les autorités françaises, malgré un certain rattrapage du niveau de richesse des DROM dans les années 1990-2013, les écarts avec la France métropolitaine demeurent importants avec un Produit Intérieur Brut ('PIB') moyen par habitant pour l'ensemble des DROM à 57 % du PIB moyen métropolitain calculé en 2013⁹, et un taux de chômage, à la fin de la période effective de l'évaluation en 2014, de 9,9 % en France métropolitaine tandis qu'il s'élevait 19,4 % en Martinique, 19,6 % à Mayotte, 22,3 % en Guyane, 23,7 % en Guadeloupe et 26,8 % à la Réunion¹⁰.

(32) Les données les plus récentes d'EUROSTAT confirment ces écarts : le PIB par habitant dans les régions ultrapériphériques françaises, exprimé en standard de pouvoir d'achat atteint 61,65 % du niveau national ; le taux de chômage dans ces régions atteint 224 % de la moyenne nationale¹¹ française.

⁹ INSEE focus n°60 juillet 2016.

¹⁰ Insee flash info des 18 et 22 juin 2015 (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane), note d'analyse 17/02/2015 (Mayotte).

¹¹ Selon la méthodologie retenue dans les lignes directrices sur les aides à finalité régionale de 2013, note 68.

- (33) Le rapport d'évaluation souligne que le dispositif finance les différents pans de l'économie productive des territoires, contribuant à la compétitivité de l'agriculture et l'industrie en accompagnant les étapes importantes du développement des entreprises (diversification d'activité, optimisation de la production, innovation...) ; et également en accompagnant la diversification ou le renouvellement du tissu économique dans son ensemble: des activités structurantes pour les filières économiques - infrastructures de transport, de logistique, de communication ou équipements mutualisés - ont aussi bénéficié du régime d'aide ; enfin certaines activités émergentes dans de nouveaux marchés (par exemple, hébergement touristique innovant, unités pilotes en matière environnementale sur certains créneaux – béton, gaz) ou la revalorisation et la structuration d'activités traditionnelles (apiculture, culture du ylang-ylang ou de plantes médicinales, produits alimentaires issus du baobab) ont également été accompagnées par le régime.
- (34) Ces nouveaux investissements productifs, en infrastructures et en équipements, permettant d'accroître l'attractivité des DROM et de stimuler la compétitivité des entreprises locales, avec les répercussions positives sur l'emploi qui peuvent en découler, apparaissent nécessaires pour réduire les inégalités de développement entre les régions françaises et l'objectif d'intérêt commun de cohésion et d'équité en faveur des régions ultrapériphériques.
- (35) Dans ce contexte, en facilitant le financement de ces investissements productifs, la prolongation de la mesure d'aide fiscale, contribue à cet objectif d'intérêt commun.

3.3.2 Nécessité du régime d'aide

- (36) Dans sa décision d'approbation de 2015, la Commission a considéré que le régime d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer était nécessaire pour soutenir les investissements dans les DROM en l'absence d'une offre de capitaux par le marché susceptible de répondre aux besoins des entreprises exploitantes locales.
- (37) Cette faiblesse du marché du financement des entreprises dans les DROM tient à plusieurs facteurs de nature différente, rappelés par le rapport d'évaluation. Le faible niveau d'épargne locale et la concentration bancaire du fait de l'étroitesse des marchés ultra-marins limitent l'offre ou les conditions de financement alors même que les besoins en fonds de roulement des entreprises sont significatifs.
- (38) Ces besoins tiennent par exemple à la durée moyenne de créances clients, plus longue (54 jours de chiffre d'affaires en 2015¹²) qu'en France métropolitaine (44 jours) ou à des besoins de stockage, liés à l'éloignement, plus importants. Les tensions de trésorerie qui en découlent pèsent sur la rentabilité des entreprises, décourageant les investissements : leurs capacités d'endettement sont en effet réduites et leurs charges financières plus importantes, les créanciers appliquant par ailleurs des taux d'intérêt plus élevés qu'en France métropolitaine pour intégrer le coût du risque¹³.

¹² Source: rapport annuel de l'IEDOM, 2017, Délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des départements d'outre-mer.

¹³ A titre d'illustration, en 2015, les différentiels de taux d'intérêt moyens pondérés pratiqués pour les entreprises dans les DROM par rapport à la France métropolitaine, pour des crédits à moyen et long terme variaient entre +100 points de pourcentage à la Réunion et + 235 points de pourcentage en Guyane. Source : IEDOM, 2015.

- (39) Le régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer répond à cette faiblesse du marché en minorant le coût des biens d'investissements acquis par les exploitants ultra-marins, leur permettant ces acquisitions tout en préservant leur trésorerie et en réduisant leur recours au financement bancaire. Dans le cadre du financement en défiscalisation, la totalité du financement est donnée en une fois, avant la réalisation des projets, ce qui facilite la réalisation plus rapide des projets. L'aide, qui représente souvent une partie substantielle de ce financement, constitue ainsi un levier important pour stimuler l'investissement. Par ailleurs, l'obtention d'un agrément de l'administration fiscale peut également faciliter l'accès à des financements bancaires : cet agrément est un gage qu'une première analyse sérieuse a été réalisée sur un dossier dans lequel le projet, le marché, l'état de santé de l'entreprise et ses perspectives ont été expertisés¹⁴.
- (40) Selon les informations rassemblées dans le rapport d'évaluation, l'aide fiscale¹⁵ a été activée dans le financement de plus de 56 500 projets entre 2011 et 2014 dans les différents DROM et a permis de mobiliser près de 4,3 milliards d'EUR au financement de ces projets. Elle a représenté sur cette période environ 1 milliard d'EUR.
- (41) Au vu de ces éléments, la prolongation de la mesure peut être considérée comme nécessaire pour assurer la mobilisation de ressources financières supplémentaires afin de financer de nouveaux investissements productifs dans les DROM.

3.3.3 Caractère approprié de l'aide

- (42) Dans la décision d'approbation de 2015, la Commission a reconnu le caractère adapté de la mesure de défiscalisation au contexte outre-mer compte tenu des difficultés spécifiques de financement rencontrées par les entreprises locales, rappelées aux points 37 et 38.
- (43) Les éléments de nature qualitative rassemblés dans le rapport d'évaluation du régime soulignent l'importance du régime d'aide fiscale pour les entreprises exploitantes dans leur stratégie de financement et d'investissement ; les entreprises interrogées identifient le régime comme un facteur de changement de leurs modes de financement (48 % des entreprises interrogées ont considéré que le régime avait contribué à la préservation de leur trésorerie et/ou la diminution de leur recours au crédit bancaire, 6 % qu'il avait eu un effet positif sur la fréquence de réalisation de leurs projets d'investissement, 3 % qu'il avait permis une prise de risque plus importante dans le choix des investissements) dans un contexte de rareté des ressources.
- (44) En parallèle, le régime a fait l'objet d'un encadrement renforcé (plafonnement de l'avantage fiscal et des bases déductibles, révision progressive à la baisse des taux de réduction) conduisant à une diminution notable de la dépense fiscale correspondante (- 48 % entre 2011 et 2016), sans impacter négativement toutefois le nombre de projets d'investissements accompagnés sur la période.

¹⁴ Le rapport d'évaluation souligne également le caractère pédagogique de l'outil fiscal, qui conduit les exploitants recherchant un agrément à approfondir leur projet et solliciter des expertises extérieures auxquelles ils n'auraient pas spontanément recours.

¹⁵ Il s'agit là des données relatives à la mesure de défiscalisation.

- (45) Le régime apparaît donc adapté aux besoins avec des moyens de mise en œuvre maîtrisés. Il n'y a donc pas lieu de modifier l'analyse initiale du régime sur ce point : la Commission considère que l'aide constitue un instrument approprié pour remédier à la faiblesse de l'offre de capitaux dans les DROM, tout en limitant la dépense fiscale.

3.3.4 Effet incitatif

- (46) Dans la décision d'approbation de 2015, la Commission a jugé que l'aide avait un effet incitatif : en encourageant les investisseurs à investir dans les DROM, l'aide permet la mobilisation de ressources nouvelles au bénéfice des entreprises exploitantes locales.
- (47) Les éléments rassemblés dans le cadre de l'évaluation corroborent cette analyse. Ils indiquent que les mesures fiscales sont jugées suffisamment attractives par les investisseurs potentiels, en comparaison d'autres dispositifs d'avantages fiscaux à l'investissement, pour les inciter à cibler les investissements outre-mer avec un taux de rentabilité de leurs investissements, pour les investisseurs fiscaux soumis à l'impôt sur le revenu s'élevant en moyenne à 20,9 % pour les projets de moins de 300 000 EUR, et à 16,99 % pour les projets d'un montant supérieur entre 2012 et 2014.
- (48) Les témoignages d'un certain nombre de bénéficiaires actifs en outre-mer, même si ceux-ci ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population des bénéficiaires, indiquent l'effet positif de la mesure fiscale (et des ressources ainsi mises à disposition) sur les décisions d'investissements des exploitants: la défiscalisation les a conduits à investir dans des outils industriels performants et adaptés alors que la taille des marchés locaux ne permettrait pas en principe d'amortir ou rentabiliser ces outils suffisamment vite ; elle a permis, dans certains cas, un travail d'expertise sur la pertinence économique des projets qui, partagé avec les différents financeurs, a été déterminant pour réaliser les investissements ; elle a permis une mobilisation des fonds permettant aux entreprises en phase de développement d'assurer le financement de certains investissements indispensables à leur croissance dans des délais plus rapides qu'anticipés.
- (49) Selon ces entretiens qualitatifs, en l'absence de ce dispositif, de nombreux exploitants ne disposeraient pas de la ressource générée pour le financement de leurs opérations et retarderaient ou abandonneraient de ce fait leurs projets.
- (50) Au vu de ces éléments et du caractère continu de la défaillance du marché rappelée aux paragraphes 37 et 38, la Commission considère que l'effet incitatif du régime sur les choix des investisseurs fiscaux comme sur le niveau d'investissements productifs en outre-mer demeure.

3.3.5 Proportionnalité de l'aide

- (51) La décision d'approbation de 2015 avait jugé l'aide proportionnée, en ce qu'elle était limitée au minimum nécessaire pour attirer les capitaux privés permettant de pallier les difficultés de financement des investissements productifs dans les DROM. En effet, le régime prévoyait plusieurs garde-fous limitant l'avantage au niveau des investisseurs, à savoir le plafonnement de l'avantage fiscal à un pourcentage variable mais toujours inférieur à 50 % du prix de revient d'un projet pour ce qui concerne la réduction d'impôt sur le revenu, avec un plafonnement de l'avantage fiscal à 18 000 EUR pour les personnes physiques, la définition d'un pourcentage minimal de rétrocession au bénéficiaire final de l'avantage fiscal (accordé sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés) et le

paiement des frais de gestion des intermédiaires financiers par les seuls investisseurs fiscaux.

- (52) Pour les personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés, particulièrement ciblées dans le paragraphe 59 de la décision d'approbation de 2015, le caractère proportionné de la mesure est également assuré par les limitations intrinsèques du dispositif applicable:
- L'assiette de la déduction fiscale prévue à l'article 217 undecies du CGI est limitée au montant des investissements hors taxes et frais de toute nature (notamment les commissions d'acquisition), diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique de manière à limiter le cumul des aides sur un même projet.
 - Le régime prévoit, pour ces investisseurs dans le cas d'un schéma locatif, un taux de rétrocession aux bénéficiaires finaux, à savoir les entreprises exploitantes situées dans les DOM de 77% de l'avantage qu'ils reçoivent au titre de leur investissement. Par investisseur et par projet, ce taux de rétrocession en combinaison avec un taux d'impôt de 33% conduit à un pourcentage de la part d'aide qui ne dépasse pas 8%.
 - Par ailleurs, dans le cas d'un montage recourant à un cabinet de défiscalisation, la prise en charge par les investisseurs des frais de gestion des intermédiaires (estimée en moyenne dans le cadre de l'évaluation à 14,9 % de l'avantage fiscal) réduit encore cet avantage.
- (53) Malgré ces limitations intrinsèques, le nombre d'investisseurs est resté globalement constant pendant la période.
- (54) Les éléments du rapport d'évaluation vont dans le sens de l'analyse initiale du régime sur ce point de la proportionnalité, qui reste pertinente.

3.3.6 Prévention des effets négatifs sur la concurrence

- (55) Dans sa décision de 2015, la Commission a considéré que la mesure n'avait pas d'impact significatif sur la concurrence au niveau des investisseurs, le dispositif étant ouvert à tout investisseur contribuable français. Les effets négatifs potentiels du régime au niveau des intermédiaires étaient jugés, quant à eux, limités par le fait que la plupart de ces intermédiaires étaient soumis à une procédure de mise en concurrence.
- (56) Il y a lieu d'observer que les intermédiaires, exerçant l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux couverts par le régime sont immatriculés dans un registre professionnel et les opérations réalisées par ces entreprises déclarées annuellement à l'administration fiscale, quel que soit le montant de l'investissement ouvrant droit aux avantages fiscaux. La mise en concurrence des cabinets ou des banques associées au montage des opérations de défiscalisation initialement mis en place pour un certain nombre d'opérations en 2011, puis étendu en 2015 a contribué à limiter les rémunérations versées en faisant principalement porter la concurrence sur les taux de rétrocession accordés.
- (57) Le rapport d'évaluation a souligné d'éventuels effets secondaires du régime, par exemple le risque de saturation de certains marchés (surinvestissement dans certains secteurs) ou l'impact du dispositif sur le secteur du bâtiment (effets d'aubaine potentiels pour des filiales de grands groupes). Suite aux informations fournies par les autorités françaises, il apparaît toutefois que les procédures d'agrément permettent à l'administration fiscale de réaliser une analyse de marché approfondie pour chaque dossier soumis, prenant en compte précisément l'intérêt économique et la viabilité des investissements soutenus. Les autorités françaises ont également pris dès que possible des mesures correctives lors de

l'apparition d'effets secondaires en dehors du champ des agréments, dans le cas de projets d'investissements de moindre taille, comme par exemple la mise en place d'un agrément systématique dans le secteur des transports, ou l'exclusion du secteur photovoltaïque du champ du régime.

- (58) En ce qui concerne l'impact potentiel du dispositif sur le secteur de la construction, les conclusions de l'enquête diligentée par l'autorité nationale de la concurrence à la demande du Ministère de l'économie et des finances ont confirmé un écart de prix sur les biens de construction dans les régions ultrapériphériques examinées, pour partie dû à une situation de concentration sur le marché, mais sans établir de corrélation avec l'avantage fiscal à l'investissement productif ni même avec la fiscalité applicable aux DROM en général¹⁶.
- (59) Au vu des réponses fournies aux questions soulevées par la Commission suite à ces éléments du rapport d'évaluation, il n'y a pas lieu de modifier l'analyse initiale du régime sur ce point.

3.3.7 Conclusion sur la compatibilité

- (60) La Commission note qu'aucun élément substantiel du régime n'a été modifié et que l'aide notifiée se limite à la prolongation de la durée d'application du régime jusqu'en 2020.
- (61) Elle note par ailleurs que les autorités françaises ont accompagné cette prolongation des éléments d'évaluation mentionnés dans la décision initiale d'approbation. Ces éléments, compte tenu du contexte rappelé au point 2.4, doivent toutefois être considérés avec prudence, le rapport d'évaluation, en ce qui concerne l'analyse contrefactuelle, n'ayant pas pu être établi conformément aux engagements du plan d'évaluation approuvé, en raison de difficultés objectives reconnues par la Commission. La Commission note à cet égard l'engagement des autorités françaises de notifier un plan d'évaluation amendé avant l'été 2019, plan qui, une fois approuvé, sera le socle d'une évaluation - intégrant la nouvelle méthodologie -, pour la fin 2020.
- (62) L'absence de changement substantiel et les éléments rassemblés ne modifient donc pas l'appréciation favorable initiale du régime.

4. CONCLUSION

La Commission regrette que les autorités françaises, en ne suspendant pas le régime d'aide fiscale à l'investissement outre-mer jusqu'à la décision de la Commission sur sa prolongation, aient manqué à leur obligation conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité.

Cependant, sur la base de l'appréciation qui précède, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections au regard du régime au motif qu'elle est compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, (c) du TFUE.

¹⁶ <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/18a09.pdf>

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invité à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de sa réception. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre dans la langue faisant foi à l'adresse internet suivante: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par courriel à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffes des aides d'État
1049 Bruxelles
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission,

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission