

Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna

PRESENTATION

Le développement économique et social des départements et collectivités d'outre mer nécessite des investissements dans tous les domaines : immobilier, industrie, services privés ou publics. Des dispositifs de défiscalisation pour favoriser les investissements privés en outre mer ont été successivement créés ou amendés par les lois dites « Pons » en 1986, « Paul » en 2001 puis « Girardin » en 2003²⁰¹. Trois dispositifs visent aujourd'hui à attirer les capitaux privés, grâce notamment à des allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques fiscalement domiciliés en France ou à la minoration du résultat des entreprises imposable à l'impôt sur les sociétés. Ils constituent ce qu'il est convenu d'appeler des « niches fiscales »²⁰².

Dans les documents annexés au projet de loi de finances (PLF) pour 2010, les « dépenses fiscales » correspondantes pour le budget de l'Etat sont estimées pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre mer comme suit :

201) Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

202) La presse spécialisée les présente ainsi : « avec une rentabilité annuelle très élevée, ce dispositif est le produit de défiscalisation le plus rentable... à condition de limiter les risques » (Le Figaro économique – 13 octobre 2009).

En M€

	2007	2008	2009	2010
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements	240	300	330	300
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs	530	640	800	800
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs	150	150	150	300
Total	920	1 090	1 280	1 400

Source « bleu » de la mission Outre mer annexé au PLF 2010 et PLF 2009 pour l'année 2007

Pour les réductions d'impôt sur le revenu, la méthode de chiffrage est une simulation. Bien que sa fiabilité soit considérée par l'administration comme très bonne pour les investissements immobiliers et bonne pour les investissements industriels, le total des dépenses fiscales en cause ont fait l'objet d'une réévaluation d'environ 100 M€ pour chacune des années 2008 et 2009 entre le PLF pour 2009 et celui pour 2010, sans doute en raison de l'attractivité du dispositif.

La Cour, à l'occasion de ses contrôles sur l'outre-mer, a examiné des cas particuliers d'application de ces défiscalisations, dans le domaine immobilier en Nouvelle Calédonie et dans le domaine industriel à Wallis et Futuna. Bien que limités à ces deux territoires, les contrôles ont montré que ces dispositifs peuvent n'attirer des capitaux privés pour l'investissement outre-mer que de façon transitoire et avec un risque limité. Ils permettent aussi à des contribuables avisés, de consentir en réalité à de simples avances à l'Etat que ce dernier rembourse et rémunère par des réductions d'impôts importantes.

I - La défiscalisation en faveur des investissements immobiliers

A - Un exemple d'application du dispositif en Nouvelle-Calédonie

C'est à l'occasion de son contrôle sur la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (société à capitaux publics contrôlée par l'Etat) que la Cour a pu analyser la portée du dispositif de défiscalisation mis en place pour les opérations immobilières outre-mer. En effet, ce dispositif

permet à la Société immobilière de Nouvelle Calédonie de recueillir, dans des conditions conformes au cadre juridique en vigueur, les financements dont elle a besoin pour monter ses opérations ; sa gestion n'est pas en cause.

La Société immobilière de Nouvelle Calédonie gère des sociétés civiles immobilières (SCI) créées chacune pour réaliser une opération de construction de logements intermédiaires²⁰³ répondant aux conditions d'application de l'article 199 undecies A du code général des impôts (CGI)²⁰⁴. Le montant de l'opération de construction sert d'assiette, dans la limite agréée par l'administration fiscale, aux allègements d'impôt sur le revenu auxquels ont droit les associés de la SCI.

En fait, les associés de chaque SCI ne lui apportent des fonds qu'à hauteur d'environ 30 % de son capital. Le solde est financé par un emprunt que les investisseurs remboursent par le produit des locations. La SCI est gérée par la société immobilière de Nouvelle-Calédonie. Celle-ci construit les logements, les loue, encaisse les loyers et rembourse l'emprunt contracté par les associés.

Les logements construits étant des logements intermédiaires, les associés de la SCI ont droit, au prorata de la part de capital qu'ils détiennent, à un allègement d'impôt égal à 50 % du montant agréé par l'administration fiscale. Cet allègement est étalé par parts égales au cours des cinq années suivant la création de la SCI. Au bout de six ans, les investisseurs n'étant plus tenus de louer les logements construits, l'opération est dénouée. La SCI est dissoute et son patrimoine est transféré à la société immobilière de Nouvelle-Calédonie à un prix, convenu à l'avance, égal au solde restant à rembourser de l'emprunt qui avait été initialement souscrit à hauteur d'environ 70 % de la valeur des parts.

Pour l'Etat, tout se passe donc comme si les investisseurs lui avaient fait une avance qu'il rembourse en cinq ans, par annuité constante. Le taux de cette avance peut atteindre 18,5 %, si l'apport des investisseurs est de 30 % du capital de la SCI et si le montant « défiscalisable » agréé de l'opération est égal au capital de la SCI.

A la fin de l'exercice 2006, la société immobilière de Nouvelle-Calédonie avait achevé la construction de 435 logements en utilisant ce type de montage. En 2007, l'ensemble des opérations de la même catégorie, achevées ou en cours de réalisation, concernait au total 1 089

203) ou de logements sociaux depuis la loi du 27 mai 2009.

204) En particulier, le montant des dépenses de logements neufs susceptibles d'être agréés est plafonné ; ce plafond est révisé chaque année ; il était de 2 194 €HT du m² au 1er janvier 2009.

logements essentiellement du secteur intermédiaire. Elles étaient réalisées par huit SCI.

Une opération particulièrement examinée par la Cour, en raison du montant élevé de l'allègement d'impôt (8,3 M€), donne le résultat suivant :

pour un apport par exemple de 10 000 € en 2005 qu'il ne récupèrera pas, l'investisseur a eu droit à :

- un allègement d'impôt sur le revenu d'un total 13 600 € à raison de 2 720 € par an pendant 5 ans de 2006 à 2011,
- soit un gain net de 3 600 € et un rendement au taux annuel de 11,2 %, net d'impôt.

La portée de ce dispositif a été modifiée par la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre mer : elle a recentré le bénéfice de l'aide fiscale de l'investissement outre-mer à tous les organismes agréés pour la construction des logements sociaux qu'ils gèrent, et prévoit la suppression progressive de l'aide au logement libre et le réaménagement de l'aide au logement intermédiaire ; enfin, le nouvel article 199 undecies C institue un dispositif supplémentaire spécifique au logement social.

B - Des aides fiscales bien plus coûteuses que des subventions directes

Il s'agit donc non seulement d'un mécanisme très profitable pour les contribuables concernés, leur rémunération étant elle-même nette d'impôt, mais surtout d'un dispositif très onéreux pour l'Etat. Or les opérations immobilières de ce type se développent rapidement ainsi que les « dépenses fiscales » qui les accompagnent.

De surcroît, les objectifs de la « loi Girardin » visant au maintien de l'emploi et de l'investissement en outre mer par l'incitation fiscale faisant appel aux capitaux privés ne semblent pas atteints en l'espèce. Les investisseurs privés se dégagent en effet complètement de leur investissement au bout de six ans sans avoir encouru aucun risque, en laissant la gestion et l'entretien de ce parc immobilier à une société publique.

L'article 91 de la loi de finance pour 2009 a certes modifié le code général des impôts en limitant le total des avantages fiscaux à 25 000 € plus 10 % du revenu imposable, mais sans plafonnement. L'article 87 de cette même loi a créé un article 199 undecies D dudit code qui a

notamment plafonné cet avantage à 40 000 € pour les réductions d'impôts faites au titre d'une même année d'imposition au titre de l'article 199 undecies A. Mais cette limitation de caractère individuel ne modifie en rien l'économie générale du système.

Depuis 2005, le taux des emprunts d'Etat à dix ans (TEC 10) a toujours été inférieur à 4 %. Ce dispositif fiscal contraint l'Etat à supporter des financements à cinq ans dont le taux est supérieur à 10 % et peut approcher 20 %. Il serait donc nettement moins coûteux de subventionner directement ces opérations dès lors que leur intérêt économique et social le justifierait.

II - La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna

A - Le dispositif de défiscalisation industrielle

Pour bénéficier des allègements d'impôt prévus par le CGI²⁰⁵, les contribuables, personnes physiques ou entreprises, peuvent entrer au capital d'une société, s'apparentant à une société en nom collectif qui a pour objet l'achat d'un bien éligible à l'aide fiscale²⁰⁶. Ce bien est loué pendant cinq ans à un exploitant qui s'engage à l'acheter à l'issue du bail à un prix convenu à l'avance et bénéficie d'une remise sur les loyers et le prix de vente final, appelée « rétrocession ». La société est alors dissoute.

Les contribuables n'apportent qu'une fraction du capital, l'autre est financée par un emprunt remboursé par les loyers et le prix de cession final du bien. L'assiette du montant défiscalisable est le prix d'achat hors taxe du bien.

Les contribuables, personnes physiques, bénéficient d'une réduction d'impôt qui, contrairement au cas de l'investissement immobilier présenté ci-dessus, se fait en une seule fois dès la première année suivant l'investissement. Le montant de cette réduction est compris selon le département ou la collectivité et suivant la nature de l'investissement, entre 50 % à 70 % du prix d'achat hors taxe du bien. La rétrocession finale doit être de 60 % de la réduction d'impôt si le montant de l'investissement est supérieur à 300 000 € et de 50% sinon.

205) Articles 199 undecies B (impôt sur le revenu des personnes physiques) et 217 undecies (impôt sur les sociétés).

206) Les critères d'éligibilité sont définis par le III de l'article 217 undecies du CGI.

Pour les entreprises, 100 % de la somme investie outre mer est déductible des résultats imposables, sauf pour certains investissements pour lesquels cette quotité est de seulement 50 ou 25%. La rétrocession est de 75% de l'avantage fiscal.

L'article 217 undecies du CGI prévoit un agrément préalable du ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de l'outre-mer, pour les opérations d'un montant supérieur à 300 000 €. Les investissements d'un montant inférieur sont dispensés d'un tel agrément préalable : ils font seulement l'objet d'une information à l'administration fiscale lors de la déclaration annuelle des revenus.

B - Les opérations soumises à agrément préalable

Pour Wallis et Futuna, les investisseurs, personnes physiques fiscalement domiciliées en France, ont droit à un allègement d'impôt égal à 60 % du montant « investi ».

De 2004 à 2008, vingt dossiers ont été soumis à l'agrément de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour ce territoire. Celle-ci a délivré quatorze agréments provisoires ouvrant droit à l'aide fiscale. Parmi eux, huit ont été définitivement agréés, c'est-à-dire que l'administration a considéré que les investissements en cause étaient réalisés.

Ces quatorze dossiers ont été agréés pour un montant total de 12,11 M€ les investisseurs ont apporté un financement de 4,46 M€. Ces données financières caractérisent une optimisation fiscale pour des personnes physiques : pour un allègement d'impôt de 60 % du montant investi (en l'espèce 7,27 M€), le rendement est d'autant plus élevé que l'apport est faible. Il est ici à peine supérieur à l'obligation de rétrocession (36% du montant de l'opération, en l'espèce 4,36 M€).

C'est pourquoi la Cour avait retenu à titre provisoire l'hypothèse que les investisseurs en cause étaient des personnes physiques et non des entreprises. L'administration ne l'a pas démentie.

Le cas échéant, pour ces personnes, le résultat a été en moyenne le suivant :

- pour un investissement de 10 000 € en 2007 par exemple, qui ne sera pas récupéré car il doit être rétrocédé, afin de financer un bien de 27 200 € HT, l'investisseur a eu droit à :

 - un allègement d'impôt de 16 300 € dès 2008 ;
 - soit un rendement de 61,4 % net d'impôt ;

- quant à l'exploitant, il a bénéficié d'un rabais de 10 000 € sur le prix du bien, sous forme de remise soit sur les loyers, pendant cinq ans, soit sur le prix de rétrocession du bien à l'issue de ces cinq ans.

Ce montage apparaît à la fois très avantageux pour les investisseurs et extraordinairement coûteux pour l'État. S'il avait aidé directement les exploitants à hauteur de la « rétrocession », il ne lui en aurait coûté que 4,46 M€ sous forme de dépense budgétaire, les années de l'investissement. Le dispositif Girardin lui a coûté, sous forme de dépense fiscale, 7,26 M€ les années suivants immédiatement la création des sociétés.

C - Les avis émis par les services chargés de l'outre-mer et le contrôle des opérations par l'administration fiscale

1 - La légèreté des avis émis par les services chargés de l'outre mer

Les « fiches de consultations » de l'administration supérieure du territoire de Wallis et Futuna et les avis donnés par l'administration centrale de l'outre-mer à la DGFIP sont approximatifs.

Ainsi l'administration supérieure a donné un avis « favorable » pour un investissement dans un établissement hôtelier et « très favorable » pour trois autres hôtels alors que les dossiers ne contenaient ni bilans, ni comptes d'exploitation, ni estimation des retombées économiques attendues. Ensuite, l'administration centrale de l'outre-mer a seulement ramené les avis « très favorable » à de simples avis « favorable » avant transmission des demandes d'agrément à la DGFIP.

Le manque de sérieux de l'examen est patent. Le développement touristique est mis en avant pour justifier les demandes d'investissement alors que cette activité est quasi inexistante à Wallis et Futuna, l'isolement du Territoire expliquant cette situation.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, le délégué général à l'outre mer a évoqué des améliorations dans l'examen des demandes d'agrément. Elles n'ont que trop tardé s'agissant d'un dispositif entré en vigueur en 2003.

2 - L'absence de contrôle des opérations par l'administration fiscale

Au caractère superficiel de l'examen s'ajoute l'absence de contrôle des opérations aidées. La Cour, lors de son contrôle sur place en novembre 2008, a constaté que les investissements concernant trois hôtels à Wallis, deux rénovations et une construction neuve, n'avaient pas été réalisés ; la construction était même interrompue sans que la date de redémarrage des travaux puisse être précisée. Or, ces trois opérations ont néanmoins été définitivement agréées par la DGFIP respectivement en novembre 2005, février 2007 et mars 2008, générant les allègements d'impôt dès l'année suivante.

D - Les dossiers de défiscalisation de plein droit

Les quatorze dossiers agréés par la DGFIP de 2004 à 2008 ne constituent pas la totalité des dossiers de défiscalisation industrielle à Wallis et Futuna car les investissements d'un montant inférieur à 300 000 € bénéficient de l'aide fiscale de plein droit.

La Cour a interrogé la DGFIP sur ces dossiers. Cette administration, bien qu'elle exploite à diverses fins statistiques les déclarations de revenus des contribuables, paraît ne disposer d'aucune indication sur les montants des allègements d'impôt en contrepartie d'investissement industriel à Wallis et Futuna d'un montant inférieur à 300 000 €

Dans ce territoire de 13 445 habitants²⁰⁷, les inscriptions de sociétés au registre du commerce se sont récemment multipliées : entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2008, 225 nouvelles inscriptions ont été enregistrées, contre 75 en 2007 et une moyenne d'une trentaine, les années précédentes. Sur ces 225 nouvelles inscriptions, une cinquantaine relevait du secteur du bâtiment et une quarantaine de celui de l'habillement alors que ces deux secteurs d'activité sont très modestes sur le territoire. Curieusement, après l'ouverture d'une instruction judiciaire auprès du tribunal de première instance de Mata'Utu en novembre 2008

207) Source : INSEE recensement 2008.

sur des dossiers de défiscalisation, les inscriptions de sociétés nouvelles ont cessé.

Tant pour les investissements immobiliers qu'industriels, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a introduit deux nouvelles contraintes à ces opérations de plein droit : l'abaissement du seuil d'accord préalable ou d'agrément de 4,6 M€ à 2 M€ pour les investissements immobiliers et de 300 000 à 250 000 € pour les investissements industriels. L'obligation déclarative incombant à la personne morale qui réalise l'investissement a été modifiée et étendue²⁰⁸, mais l'économie du système demeure, avec les effets qui en résultent tant pour les contribuables bénéficiaires que pour les finances de l'Etat.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le dispositif Girardin, tel qu'il a été appliqué par des SCI gérées par la société immobilière de Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna pour des investissements industriels, peut s'avérer excessivement coûteux pour l'Etat. La même aide pour les investissements en cause, consentie directement sous forme de subventions, aurait été nettement moins onéreuse.

Dans les cas contrôlés par la Cour, il conduit l'Etat à accepter des avances à des taux d'intérêt supérieurs à 10 %, pour les investissements immobiliers et à 60 % pour les investissements industriels.

Les capitaux mobilisés ne le sont que de façon transitoire puisque, au bout de cinq ou au plus six ans, les « investisseurs » qui ont été généreusement défrayés peuvent se retirer complètement.

En outre, dans le cas des investissements industriels à Wallis et Futuna, certaines opérations aidées, sans rapport avec les besoins de ce territoire, n'ont pas été réalisées.

Elles conduisent la Cour à recommander :

- de réviser complètement ces dispositifs afin que de tels montages ne conduisent pas à une perte de recettes fiscales pour l'Etat d'un montant supérieur à celui de subventions ou d'aides directes ;*
- d'abaisser sensiblement les seuils d'agrément préalable compte tenu de l'importance des allègements d'impôt ainsi consentis ;*
- de mettre en œuvre des contrôles plus stricts quant à la réalité des investissements annoncés.*

208) Article 242 sexies du code général des impôts - Déclaration 2083-SD.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET
DE LA MINISTRE CHARGÉE DE L'OUTRE-MER**

Vous avez appelé notre attention sur le coût budgétaire pour l'État du financement d'opérations de constructions de logements et d'investissements industriels via la défiscalisation dans les territoires de Nouvelle Calédonie et de Wallis et Futuna.

La Cour a relevé à juste titre la différence entre aide budgétaire et aide fiscale.

Dans le cas de l'aide fiscale, c'est la part rétrocédée de l'avantage fiscal qui bénéficie directement à l'entreprise. La dépense budgétaire est nécessairement moins lourde puisque pour un même montant, elle abonde directement le compte de résultat de l'entreprise bénéficiaire, sans qu'il y ait lieu d'introduire un élément de rémunération au profit de l'investisseur local. Par ailleurs, la dépense budgétaire impacte directement les disponibilités du Trésor alors que la dépense fiscale se traduit seulement par une moindre recette.

Néanmoins, le dispositif de défiscalisation comporte des points incontestablement positifs.

Tout d'abord, la défiscalisation en faveur des investissements immobiliers comme mécanisme de financement des économies d'outre-mer a démontré par le passé son efficacité à drainer des capitaux vers ces territoires. Ainsi, le Gouvernement a-t-il décidé de conserver un tel outil mais en le concentrant vers la production du logement social. La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers en donne le cadre juridique rénové.

Il convient également de souligner que ce mécanisme permet une meilleure répartition de l'aide sur les différents territoires. En effet, sauf à renforcer très fortement ses moyens humains dans les départements et les collectivités en outre-mer, l'État ne pourrait instruire autant de demandes de dossiers de subvention qu'il y a de demandes d'aide fiscale à l'investissement.

Le risque encouru par les investisseurs privés est certes assez faible, mais cet avantage contribue à pallier le manque d'attractivité dont peut souffrir le logement social outre-mer, notamment par rapport à d'autres investissements. En contrepartie, la loi n° 2009-594 susmentionnée a porté le taux de rétrocession sur ce type de défiscalisation à 65 % contre 60 % pour la défiscalisation des investissements productifs. Il est souligné que le niveau de la rétrocession est même, dans certains cas, fixé par la loi à un niveau encore supérieur ce qui traduit bien le souci de ne pas favoriser indûment les investisseurs fiscaux.

Il convient en tout état de cause de souligner que l'avantage fiscal obtenu par les investisseurs en la matière n'est pas d'un niveau très supérieur à celui qui serait obtenu sur le marché financier, notamment dans le secteur obligataire. Ainsi, dans le cadre du dispositif de l'article 199 undecies C orienté vers des personnes physiques, le rendement brut de l'investissement fiscal est de 17,5 %, hors frais de dossier et rémunération d'intermédiaire. La contrepartie à cet avantage consiste dans l'obligation faite aux investisseurs de demeurer au moins 5 ans dans la structure de portage. Cette obligation constitue une réelle contrainte, d'autant que les anticipations économiques conduisent à privilégier la liquidité dans les arbitrages entre actifs financiers.

Enfin, outre le plafonnement du montant de l'assiette de la réduction d'impôt à 2 194 € par mètre carré, la réforme de la défiscalisation entreprise avec la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mers permet de corriger certains effets de la loi « Girardin ». Le nouveau dispositif dédié aux programmes de logements mixtes (social et intermédiaire) met fin à la recherche de plus-value caractéristique de la loi « Girardin ». Cette recherche de plus-value avait eu pour effet d'exercer une forte pression sur le prix de l'immobilier et notamment sur le coût du foncier.

La loi n° 2009-594 susmentionnée prévoit en outre la réduction progressive des avantages fiscaux dont bénéficiait le secteur dit « du logement libre ». A partir de 2011, aucune réduction d'impôt ne sera accordée dans le cadre du dispositif « Girardin » pour des constructions ou acquisitions de logements dans le secteur locatif si elles ne répondent pas à des conditions de ressources du locataire et ne respectent pas un plafonnement du loyer au m², selon des règles fixées par décret. L'État répond ainsi aux critiques qui ont été formulées contre le dispositif antérieur qui, il est vrai, avait pu aboutir, dans certaines géographies, à la mise sur le marché de produits locatifs inadaptés aux besoins en logements et répondant principalement à une logique fondée sur un objectif de maximisation de l'avantage fiscal.

Cette même loi a considérablement renforcé les dispositions en matière d'information et de contrôle des dossiers de défiscalisation : déclaration obligatoire dès le premier euro et abaissement des seuils d'agrément à 2 millions d'euros (contre 4,6 millions d'euros dans le dispositif « Girardin »).

Enfin, il convient de rappeler que le choix d'une utilisation de la défiscalisation pour construire du logement social est la résultante de l'application outre-mer des grandes orientations nationales en la matière. Valable en outre-mer comme en métropole, l'obligation des communes de construire du logement social dans le cadre de la loi

« Solidarité et Rénovation urbaine » (SRU) se heurte à des difficultés plus marquées dans les DOM compte tenu de la faiblesse structurelle des ressources de fonctionnement et d'investissement des collectivités en outre-mer, et du manque aigu de financement auquel sont confrontés les organismes locaux de logement social. Dans ce domaine, les départements et collectivités d'outre-mer présentent également des caractéristiques propres qui justifient le recours à une source de financement complémentaire. Ainsi, l'existence de risques climatiques et sismiques majeurs, notamment aux Antilles, impose des coûts de construction plus élevés. De même, la rareté du foncier et dans plusieurs départements, les caractéristiques physiques des terrains disponibles, contribuent à renchérir de façon très sensible les coûts de réalisation des opérations. Dès lors, l'intervention des investisseurs privés au profit de la construction de logements sociaux apparaît outre-mer comme un outil essentiel de la réalisation des objectifs nationaux dans ce domaine. La défiscalisation issue de la loi n° 2009-594 interviendra donc en complément des crédits d'État et des aides locales ; elle permettra de réaliser des programmes à des coûts compatibles avec les besoins exprimés par le marché.

En tout état de cause, les crédits budgétaires au sein de la « ligne budgétaire unique » restent le financement de principe du logement social outre-mer, dans les territoires où l'État est compétent.

La Cour formule également des critiques sur les conditions d'instruction des dossiers de défiscalisation, à partir d'exemples relatifs à Wallis et Futuna et à la Nouvelle Calédonie.

S'agissant de la défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis-et-Futuna, la Cour estime que ce mécanisme est très avantageux pour les investisseurs fiscaux et que, par ailleurs, il s'avère plus coûteux pour l'État qu'une subvention directe au même niveau que l'aide rétrocedée.

Le niveau des avantages fiscaux tel qu'il a été communiqué par les services locaux est visiblement calculé en appliquant à la base brute le taux de 60 % d'avantage fiscal à l'impôt sur le revenu qui résulte du 17^{ème} alinéa du I de l'article 199 undecies B, applicable à Wallis et Futuna. Cet avantage est cependant un avantage brut, dès lors qu'il s'agit d'un taux avant rétrocession. Or, compte tenu de l'obligation pour les investisseurs de faire bénéficier l'exploitant d'une partie (60 %) de l'avantage fiscal par le jeu d'une réduction des loyers ou d'une diminution du prix de rachat en fin de période de portage, l'avantage net, après rétrocession, ne s'établit qu'à 24 % du montant brut de l'investissement.

Ce taux de rémunération reste important, eu égard au niveau de risque réel mais il doit être souligné que les départements et collectivités d'outre-mer en général, et Wallis et Futuna en particulier, souffrent d'une faiblesse structurelle de la concurrence au niveau des réseaux bancaires qui se traduit par une grande difficulté pour les PME à accéder au crédit. Cette situation particulière rend nécessaire, pour favoriser le développement économique dans un contexte qui est également celui d'une faiblesse persistante des fonds propres, l'intervention d'investisseurs métropolitains lesquels ne viendraient pas sur de tels marchés sans un dispositif fortement incitatif.

Il est par ailleurs nécessaire de prendre en compte la situation particulière de Wallis-et-Futuna pour les investisseurs, au terme de la durée de portage. Le marché particulièrement étroit qui caractérise l'archipel, eu égard à son éloignement et à son faible développement économique, rend fragiles les perspectives de revente des investissements défiscalisés. L'initiative privée, en dehors du cadre incitatif de l'aide fiscale à l'investissement, ne pourrait qu'être fortement affectée par cette absence de marché secondaire.

La Cour évoque enfin la nécessité de mieux contrôler les dossiers de défiscalisation de plein droit. Cette nécessité, partagée par le ministère, a donné lieu à des constatations faites dans le cadre du Comité National d'Évaluation de la Loi de Programme pour l'Outre-mer (CNELPOM) créé par l'article 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003. La volonté du Gouvernement de traduire ces observations dans le droit positif a donné lieu :

- à la création dès 2007 de l'article 242 sexies du code général des impôts qui crée des obligations déclaratives à l'encontre des monteurs en défiscalisation (y compris dans le plein droit) afin de permettre une meilleure connaissance statistique des effets de la défiscalisation ; ces obligations déclaratives sont d'ailleurs renforcées par les articles 19 et 20 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer;*
- à l'abaissement, prévu dans cette même loi, du seuil du plein droit qui passe de 300 000 à 250 000 euros, sans préjudice d'un agrément au premier euro qui concerne désormais également le secteur des transports (articles 16 et 17).*

Le besoin de renforcer le contrôle des demandes d'agrément apparaît également comme une demande légitime de la Cour. La chaîne d'instruction de ces dossiers comporte deux niveaux : local et central (bureau des agréments, délégation générale à l'outre-mer)

S'agissant de la délégation générale à l'Outre-mer, l'instruction et le contrôle de l'ensemble des dossiers relevaient jusqu'en 2009 d'un seul agent affecté à temps plein sur cette mission. La gestion d'une dépense fiscale dont le montant en PLF est évalué aux alentours d'un milliard d'euros nécessite la création d'un outil informatique dédié, à l'image de ce dont bénéficie le bureau des agréments.

A une échelle plus fine qui est celle des secteurs socioprofessionnels, la DéGéOM s'oriente actuellement vers la rédaction annuelle de notes de cadrage destinées à coordonner l'action des préfets et Hauts-Commissaires qui portent la responsabilité de l'avis local. Ainsi, dans le domaine de la plaisance, une circulaire interne précisera, début 2010, par géographie et en fonction des caractéristiques locales des marchés, les orientations privilégiées en matière de défiscalisation. Ce dispositif aura par ailleurs l'avantage d'assurer une plus grande cohérence, dans les DOM, avec les agréments locaux en dessous du seuil de 1,5 M€.

S'agissant du manque de contrôle a posteriori, une circulaire définira les modalités, au plan local, des contrôles sur place destinés à valider la réalisation des opérations et le respect des engagements pris.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

1- Précisions sur le dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer

Dans sa présentation, la Cour relève que « Bien que limités à ces deux territoires, les contrôles ont montré que ces dispositifs peuvent n'attirer des capitaux privés pour l'investissement outre-mer que de façon transitoire et avec un risque limité. »

L'aide fiscale à l'investissement outre-mer est une modalité spécifique de financement des investissements productifs neufs ou de programmes de logements, en complément du financement par fonds propres et par endettement bancaire des opérateurs économiques, qui demeurent les sources principales de financement de ces investissements.

Le caractère temporaire de l'implication des apporteurs de capacités fiscales découle de la loi, laquelle prévoit l'apport financier additionnel de ces derniers dans le cadre d'une structure de portage créée ad hoc pour l'acquisition des investissements et n'a pas pour finalité, comme pour d'autres produits défiscalisés, la constitution et la conservation d'un patrimoine. A l'issue de la période légale de détention minimale de cinq ans, pendant laquelle les apporteurs de capacités sont fiscalement responsables de la bonne fin de l'opération, les

investissements reviennent dans le patrimoine des exploitants outre-mer ou des organismes de logement social à un coût diminué de la part rétrocedée de l'aide fiscale.

S'agissant de la notion de « risque limité », il est rappelé que l'une des conditions légales d'octroi de l'agrément est la protection des investisseurs et des tiers (art. 217 undecies du code général des impôts). Il appartient donc dans le cadre de l'instruction des demandes d'agrément de vérifier notamment la viabilité et la pérennité économiques des projets d'investissement, afin de s'assurer du respect de la condition relative au risque d'investissement.

II – La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna, A – Le dispositif de défiscalisation industrielle

S'agissant des taux de rétrocession, selon lequel « Pour les entreprises, 100% de la somme investie outre-mer est déductible des résultats imposables, sauf pour certains investissements pour lesquels cette quotité est seulement de 50 ou 25%. La rétrocession est de 75% de l'avantage fiscal. », il est rappelé que la rétrocession minimale d'une partie de l'aide fiscale accordée varie selon le dispositif sollicité (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), le schéma de financement retenu (direct ou locatif) et le montant des investissements (inférieur ou non à 250 000 €). En outre, les projets d'investissement dans les collectivités d'outre-mer ne peuvent être réalisés que par l'intermédiaire du schéma locatif à l'impôt sur le revenu (dossiers évoqués par la Cour) ou à l'impôt sur les sociétés, la déduction directe à l'impôt sur les sociétés étant impossible en raison de l'autonomie fiscale de ces territoires.

Par ailleurs, la Cour indique que « Les investissements d'un montant inférieur [300 000 €] sont dispensés d'un tel agrément préalable : ils font seulement l'objet d'une information à l'administration fiscale lors de la déclaration annuelle des revenus ». Avant la création de la déclaration 2083-SD prévue à l'article 242 sexies du code général des impôts, l'administration n'avait connaissance, s'agissant des investissements défiscalisés hors procédure d'agrément, ni du nombre de projets, ni de leur localisation, ni des secteurs d'activité concernés, ni de leur consistance, a fortiori dans une collectivité d'outre-mer.

L'exploitation des montants portés sur les déclarations de revenus permettait seulement de déterminer le coût global de la dépense fiscale correspondant à ces dispositifs. L'information sur les opérations bénéficiant de plein droit de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer sera toutefois améliorée avec la nouvelle obligation déclarative précitée, modifiée et étendue à l'ensemble des projets d'investissement par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Cette loi a également abaissé les seuils d'agrément.

2 - Modalités d'instruction des demandes d'agrément par l'administration fiscale

II – La défiscalisation en faveur des investissements industriels à Wallis et Futuna, B – Les opérations soumises à agrément préalable

Il est indiqué : « Parmi eux, huit ont été définitivement agréés, c'est-à-dire que l'administration a considéré que les investissements en cause étaient réalisés. » L'administration fiscale a délivré les agréments définitifs après examen des pièces justifiant les dépenses et leur paiement, produites par les exploitants locaux et leurs représentants, permettant de conclure, en l'absence de toutes informations ou documents contraires, que les investissements avaient été effectivement réalisés conformément au projet présenté et ayant bénéficié d'un accord provisoire.

Les exemples cités dans l'insertion respectent le taux minimum légal de rétrocession relevé par la Cour, qui n'appelle donc pas d'observations, et concernent des opérations d'investissement à l'impôt sur le revenu.

Concernant l'instruction des demandes d'agrément, il convient de distinguer :

- d'une part, les avis du Ministre chargé de l'outre-mer prévus par la loi sur l'intérêt économique local des projets d'investissement qu'il me communique, dont la motivation et la formulation sont commentées par la Cour ;*
- d'autre part, l'instruction des projets dans le cadre de la procédure d'agrément relevant de la compétence de mes services.*

Ainsi, les demandes soumises à mon agrément font l'objet d'un contrôle a priori par l'administration fiscale lors de leur instruction, à l'issue de laquelle un accord provisoire est délivré ouvrant droit à l'aide fiscale, au stade où les investissements ne sont qu'à l'état de projets. Dans un deuxième temps, après la réalisation effective des investissements en cause et sous réserve de produire les pièces justificatives des dépenses payées, et du respect des engagements souscrits, un agrément définitif est délivré. Le déroulement de la procédure en deux temps permet ainsi d'assurer un contrôle de la réalisation et de la livraison des investissements bénéficiant de l'aide.

Une période de suivi de cinq ou sept ans des investissements, correspondant à leur durée légale minimale d'exploitation, est ensuite ouverte, durant laquelle la Direction générale des finances publiques (DGFIP) est susceptible de remettre en cause l'aide accordée dans l'hypothèse où les conditions de l'agrément ne seraient pas respectées.

La DGFIP, qui n'a pas de services en charge du contrôle fiscal dans les collectivités d'outre-mer, ne dispose pas à ce jour d'éléments opposables attestant de la non réalisation de certains investissements ayant bénéficié d'un agrément à Wallis et Futuna évoqués par la Cour.

Tenant compte des observations de la Cour, des démarches complémentaires vont être engagées en sollicitant notamment le représentant de l'Etat sur ce territoire, afin d'examiner dans quelles mesures la réalité, la consistance ou les coûts des investissements ne seraient pas conformes aux demandes présentées, aux engagements pris, aux pièces justificatives produites ou aux décisions d'agrément. Mes services en tireront, le cas échéant, les conséquences fiscales dans le cadre de la procédure de retrait d'agrément.

A cet égard, il est rappelé que les dispositions des articles 1740 et 1743 du code général des impôts sanctionnent pour le premier administrativement, pour le second pénalement, quiconque aura, notamment, fourni à l'administration de fausses informations en vue de l'obtention de l'aide sollicitée.

Des conséquences identiques pourraient résulter d'une saisine de l'administration fiscale par l'autorité judiciaire, en application des dispositions de l'article L 101 du livre des procédures fiscales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ IMMOBILIÈRE
DE NOUVELLE-CALÉDONIE**

Les extraits me concernant du rapport de la Cour sur « le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna » appellent de ma part les observations suivantes.

- *Les logements construits par la SIC et ayant fait l'objet d'une défiscalisation sont essentiellement des logements sociaux et non uniquement des logements intermédiaires. La portée du dispositif de défiscalisation en faveur du logement social a d'ailleurs été renforcée par la loi 2009.*
- *Toutes les opérations « défiscalisées » de la SIC ont obtenu un agrément préalable de la Direction Générale des Finances Publiques après examen minutieux des dossiers.*
- *Plusieurs opérations ont été financées en faisant appel public à l'épargne et ont obtenu un agrément de l'Autorité des Marchés Financiers (Société Civile de Placements Immobiliers « Agathissimo 1 et 2 »).*

Ces agréments ont ainsi permis la plus grande transparence de ces dossiers au meilleur coût (toutes les bases éligibles ont été systématiquement réduites par la DGFIP).
