

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Délégation aux Outre-mer

Mercredi

10 avril 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de M. Jean-Claude  
Fruteau, Président**

- Échange de vues sur la défiscalisation des investissements outre-mer sous la forme d'une table ronde réunissant : ..... 2
- M. Thomas Degos, Délégué général à l'outre-mer, accompagné par MM. Marc Del Grande, sous-directeur du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'outre-mer (DEGEOM) et Hervé Jonathan, sous-directeur du service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la DEGEOM ;
- M. Jean-Pierre Philibert, Président de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), accompagné par Mme Annie Iasnogorodski, déléguée générale, et par Mme Samia Badat-Karam, directrice des affaires publiques ;
- Mme Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale (direction générale des finances publiques – ministère de l'Économie et des finances) ;
- M. Darius Kaczynski, Chef du bureau des agréments et rescrits – ministère de l'Économie et des finances).



*La séance est ouverte à 16 heures 30.*

*Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, Président.*

**M. le président Jean-Claude Fruteau, rapporteur.** Je remercie nos invités d'avoir accepté de participer à cette table ronde sur la défiscalisation des investissements, ou plutôt – le terme « défiscalisation » étant devenu un gros mot pour l'opinion publique – sur le soutien de l'État aux investissements productifs et au logement dans les départements et collectivités d'outre-mer. Ce n'est pas une simple question de sémantique : ce soutien nous paraît indispensable, car les besoins en logements sociaux sont immenses outre-mer, où il faudrait, le plus rapidement possible, en construire une centaine de milliers.

Nous sommes donc attachés à la préservation du principal outil dont l'État dispose pour soutenir l'économie dans ces régions. Or, peu après que le Gouvernement se fut engagé à présenter avant le 1<sup>er</sup> mai 2013 un rapport sur l'opportunité de transformer en de nouvelles dotations budgétaires tout ou partie de la dépense fiscale relative à l'outre-mer, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 décembre 2012, a réduit l'avantage spécifique dont bénéficiaient ces investissements : le plafond spécial est maintenu à 18 000 euros, mais le Conseil a supprimé la part proportionnelle de 4 % du revenu imposable, ce qui change passablement les choses.

Les plus hautes autorités de l'État se sont toutefois engagées à garantir un effort de soutien équivalent. Il convient donc de trouver un système conforme à la norme constitutionnelle, efficace, à l'abri des reproches sur le plan moral, et offrant la plus grande lisibilité et la plus grande visibilité aux acteurs de terrain – notamment les entreprises et les bailleurs sociaux.

Le rôle de notre Délégation étant de mettre l'accent sur les problèmes spécifiques à l'outre-mer, nous avons décidé de rédiger un rapport sur le sujet. Comme nous en avons désormais l'habitude, deux rapporteurs ont été désignés, l'un parmi les élus ultramarins – moi-même – et un autre parmi ceux issus de l'hexagone, M. Patrick Ollier.

C'est aussi pour discuter de ce sujet que nous avons invité aujourd'hui de nombreux spécialistes. Je salue donc la présence de M. Thomas Degos, Délégué général à l'outre-mer, accompagné par M. Marc Del Grande, sous-directeur du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'outre-mer (DEGEOM) ; de Mme Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale au ministère de l'Économie et des finances, accompagnée de M. Grégory Abate, chef du bureau B1 à la direction de la législation fiscale, responsable de la fiscalité directe des entreprises ; de M. Dariusz Kaczynski, chef du bureau des agréments et rescrits au ministère de l'Économie et des finances, accompagné de Mme Ingrid Roy, responsable de la première division du bureau des agréments.

Pour leur faire face, si j'ose dire, nous avons la joie d'accueillir M. Jean-Pierre Philibert, président de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM), ainsi que Mme Annie Iasnogorodski, déléguée générale, et Mme Samia Badat-Karam, directrice des affaires publiques.

Je vous remercie d'avoir bien voulu mettre votre expérience au service de notre réflexion. Pour sa part, la Délégation s'emploiera, comme elle le fait généralement, à mettre de côté les aspects politiques pour travailler de manière objective sur cette question de politique économique et sociale.

Il ne s'agit pas de demander à nos invités, notamment à ceux qui sont fonctionnaires, quels mécanismes seront finalement retenus, puisque ces choix ne sont pas de leur ressort, mais simplement d'opérer une évaluation de la défiscalisation, de rappeler les critiques dont elle a fait l'objet – notamment de la part de la Cour des comptes –, et d'indiquer des pistes pour surmonter les problèmes actuels et mettre en place un dispositif fiable.

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Si j'ai accepté d'être co-rapporteur au côté de Jean-Claude Fruteau, c'est d'abord parce que, en tant que rapporteur spécial du budget de l'Outre-mer pour la commission des Finances, je ne peux qu'être attentif à un système de défiscalisation dont le coût dépasse le milliard d'euros. En outre, j'ai déjà présidé de nombreuses missions d'information sur l'outre-mer, un sujet auquel je m'intéresse depuis longtemps, ce qui m'a conduit à visiter tous les départements d'outre-mer et à prendre conscience des problèmes spécifiques qu'ils rencontrent. Enfin, en dépit de nos différences politiques, nous avons développé des relations amicales avec Jean-Claude Fruteau, dont j'apprécie la droiture, l'indépendance d'esprit et le sens de l'intérêt général. Cela nous permettra de faire front commun, notamment devant Bercy.

Sur le plan politique, je considère que la défiscalisation n'est qu'un instrument au service de la politique d'aménagement du territoire. L'égalité entre les territoires passe selon moi par une inégalité de traitement. En particulier, l'éloignement, le caractère insulaire des départements et territoires d'outre-mer justifient que s'y appliquent des dispositions différentes. L'État a besoin d'instruments adaptés à ces situations particulières pour favoriser la production de richesse, le développement de l'activité et la création d'emplois au bénéfice de la population locale. C'est d'ailleurs le même raisonnement qui a conduit à la mise en place des zones de revitalisation rurale et des dispositifs de défiscalisation des investissements effectués en zone de montagne, qui ont produit d'excellents résultats.

Notre rapport sera objectif et honnête, mais aussi convaincu. J'espère que nous parviendrons à défendre nos idées devant le Gouvernement et au moment de l'examen du budget.

**Mme Éricka Bareigts.** En tant qu'élu de l'outre-mer, nous souhaitons absolument préserver l'outil qu'est la défiscalisation, car c'est ainsi que nous pourrions poursuivre ce que nous avons entrepris dans nos territoires – La Réunion, pour ce qui me concerne. Mais il convient d'en revoir les modalités afin que le bénéfice de cet avantage fiscal entraîne réellement des obligations en termes de développement du territoire et, surtout, de création d'emplois, qu'il se traduise par des effets directs, sensibles pour la population. Au-delà des questions de morale, il importe avant tout que les politiques publiques soient efficaces.

De nombreuses pistes peuvent être explorées. Mais nous sommes attendus par nos populations, qu'il s'agisse des chefs d'entreprise ou des nombreux jeunes formés à La Réunion ou ailleurs et qui n'attendent que de montrer leurs talents, dans les secteurs économiques existants comme dans les nouveaux domaines d'activité qu'il nous reste à développer.

**M. Patrick Lebreton.** Les arguments de nos invités seront déterminants pour convaincre nombre de nos collègues de l'effet bénéfique de la défiscalisation dans les outre-mer. En effet, même si l'usage de cet outil est déjà ancien, il reste nécessaire, parfois même au sein de nos groupes, d'en défendre chaque année le bien-fondé, de faire sans cesse la démonstration de son utilité pour le développement économique et social, et même de tordre le cou à certaines caricatures. La défiscalisation a fait ses preuves dans le secteur du logement

social : alors qu'il y a quelques années encore, je n'y croyais absolument pas, j'ai pu en apprécier les effets en tant que vice-président d'une société d'économie mixte œuvrant pour le logement social à La Réunion, la Société de développement du groupement intercommunal du sud (SODEGIS). Mais elle est aussi utile pour les investissements productifs et contribue à lutter contre la cherté de la vie.

Certes, des excès ont été commis. Que n'a-t-on pas entendu à propos du logement libre, de la plaisance, du photovoltaïque ! Mais le dispositif a été assaini au cours des dernières années, et les contrôles ont été renforcés.

Surtout, les entreprises d'outre-mer ont encore besoin de la défiscalisation pour se développer, car il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'outil susceptible de la remplacer. Pendant la campagne présidentielle, M. François Hollande s'était d'ailleurs engagé à préserver ce système, non sans toutefois avoir appelé à en évaluer l'efficacité de manière responsable. C'est ce pour quoi nous sommes réunis aujourd'hui.

J'appelle donc à faire œuvre de pédagogie sur cette question, afin de convaincre nos collègues de l'intérêt de conserver le dispositif, quitte à l'améliorer pour tenir compte de l'état de nos finances publiques.

**M. Thomas Degos, Délégué général à l'outre-mer.** Trois points forment le cadre du débat sur cette question complexe.

Tout d'abord, nous avons une responsabilité, celle de participer à l'effort collectif de la nation en faveur de la réduction de la dette.

Mais, après la décision du Conseil constitutionnel, nous avons aussi une opportunité à saisir : nous devons nous interroger sur le dispositif de soutien à l'investissement dans l'économie d'outre-mer – expression en effet plus adéquate que celle de défiscalisation.

Enfin, nous avons une garantie, celle donnée par le Président de la République, qui a précisé que le niveau global de l'aide directe au financement de l'économie ultramarine ne serait pas réduit.

Reste à trouver des marges d'efficience, et c'est ce à quoi s'emploient actuellement les services du ministère des Outre-mer et ceux de Bercy, réunis dans un comité interministériel de modernisation de l'action publique, sans pour autant, à ce stade, privilégier une piste plutôt qu'une autre. Le ministre des Outre-mer a déjà eu l'occasion d'en parler avec des parlementaires dans un comité de pilotage, mais il a aussi créé une instance de concertation plus large, comprenant des élus locaux, des parlementaires et des acteurs socio-économiques, et dont la première réunion a eu lieu hier. Ce parcours vise à préparer la décision finale qui sera prise en conseil des ministres et proposée aux parlementaires lors de l'examen du budget.

Nous travaillons plus précisément sur trois scénarios.

Le premier est celui d'une réforme en profondeur du dispositif de défiscalisation, afin de mieux l'encadrer et de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel. Il est de toute évidence possible d'améliorer le dispositif et de faire en sorte que les masses financières qu'il permet de mobiliser soient plus directement consacrées au financement de l'économie. Il est possible d'augmenter le taux de retour, non seulement par la mise en place

de systèmes de plafonnement et d'un pilotage de la dépense fiscale, mais aussi en laissant moins de place aux monteurs et autres intermédiaires.

Le deuxième scénario prend le contre-pied du premier en proposant la suppression de la défiscalisation. L'ensemble de la dépense fiscale en matière d'aide au logement social serait ainsi transféré sur la ligne budgétaire unique (LBU) et transformé en crédits budgétaires, tandis qu'un crédit d'impôt serait consacré à l'aide à l'investissement productif.

Le troisième scénario constitue une combinaison des deux précédents. Le logement social continuerait à être financé par un système de défiscalisation, lequel serait toutefois réformé en profondeur de façon à en améliorer l'efficacité, tandis que l'investissement productif ferait l'objet d'un crédit d'impôt.

Bien entendu, chacun de ces scénarios a ses avantages et ses inconvénients, sur lesquels nous pourrions revenir.

**M. Jean-Pierre Philibert, président de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM).** Vous avez dit, monsieur le président, que le nouveau système devrait offrir la plus grande visibilité et la plus grande lisibilité aux acteurs de terrain. J'ajoute qu'il devra être caractérisé par la pérennité et la simplicité.

La pérennité est sans doute ce dont la législation fiscale et sociale applicable outre-mer a le plus manqué ces dernières années. Ainsi, des lois-programmes prévues pour s'appliquer sur une durée de quinze ans ont été remises en question après seulement un ou deux ans.

Par ailleurs, il faut faire preuve de simplicité, et éviter de construire une usine à gaz dans laquelle iraient se perdre les chefs d'entreprise, notamment les plus petits d'entre eux, ceux qui dirigent des PME et des TPE.

Dans ce débat qui, je m'en réjouis, réunit l'ensemble des responsables concernés, les entrepreneurs, à travers la FEDOM, se présentent sans le moindre *a priori*. Ce qui nous importe, ce n'est pas tant de pérenniser tel ou tel outil que de veiller à ce que les entreprises d'outre-mer aient les moyens de se développer, et donc de créer de la richesse et de l'emploi. Dès lors, s'il existait un dispositif aussi simple et souple que la défiscalisation, nous ne trouverions aucune raison à opposer à sa mise en place. Mais le simple fait de dire cela indique où va ma préférence.

Je remercie M. Degos pour la grande honnêteté intellectuelle dont il a fait preuve en présentant son diagnostic et les différentes options envisageables. Je ne veux pas dire que les discours tenus sur la défiscalisation sont malhonnêtes, mais il reste qu'ils sont parfois marqués par les préjugés, même si je reconnais bien volontiers que le dispositif, en dépit de ses incontestables effets positifs, doit encore être amélioré.

J'ai évoqué hier les difficultés que nous avons à obtenir des chiffres en matière de défiscalisation outre-mer. Mais nous avons tout de même réalisé une étude sur le sujet avec le concours des adhérents de notre fédération et de certains spécialistes sérieux du montage d'opérations de défiscalisation. Ses conclusions permettent notamment d'en savoir plus sur l'aspect le moins connu de la défiscalisation, c'est-à-dire le plein droit.

En 2012, la défiscalisation représentait 1,173 milliard d'euros, la somme se répartissant équitablement entre le logement social et les investissements productifs. Ce

n'était pas le cas au cours des années précédentes, puisque les dispositions de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts, prévoyant une défiscalisation en faveur du logement social, avaient eu du mal à s'appliquer dans un premier temps. Aujourd'hui, ce sont les opérations réalisées au titre de l'article 199 *undecies* B et 217 *undecies*, c'est-à-dire en faveur des investissements productifs, qui tendent à diminuer de façon sensible, en raison de la crise, bien sûr, mais aussi de la suppression des avantages fiscaux consentis en faveur du secteur photovoltaïque. Au total, le montant des réductions d'impôts consenties au bénéfice des investissements productifs est tombé à 509 millions d'euros, dont 406 millions pour les opérations de plein droit et 103 millions pour celles avec agrément. Quant à la réduction prévue par l'article 199 *undecies* A, qui a entraîné des effets pervers pour le logement intermédiaire et le logement libre, son usage tend progressivement à disparaître.

S'agissant de la défiscalisation de plein droit, le montant moyen des investissements donnant droit à un avantage au titre de l'article 199 *undecies* B est de 33 000 euros. Les 16 000 dossiers dont nous avons connaissance concernent donc avant tout de petits investissements réalisés au profit de très petites entreprises ou de PME – par exemple l'achat d'une machine à couper la canne à La Réunion. Il faut prendre conscience que les investissements réalisés dans ce cadre de la défiscalisation sont bien souvent ceux qui permettent l'obtention d'un emprunt bancaire.

C'est donc en raison de sa souplesse et de sa réactivité que le dispositif actuel nous semble mériter d'être préservé. J'imagine mal, en effet, que l'on puisse ouvrir 16 000 guichets afin d'accorder autant de subventions... Mais cela ne signifie pas, bien sûr, que les règles actuelles doivent rester intangibles. Nous sommes ainsi, nous aussi, favorables à une moralisation du système – d'ailleurs déjà largement entamée par le Gouvernement précédent. Un meilleur encadrement est sans doute nécessaire, mais il convient de noter que les dispositions qui faisaient le plus scandale, permettant à certains contribuables parmi les plus fortunés de ne pas payer d'impôt sur le revenu, ont d'ores et déjà été supprimées.

On a aussi prétendu que la défiscalisation était essentiellement consacrée à la construction d'hôtels de luxe ou à l'achat de yachts. Mais les hôtels ont plutôt tendance à fermer, notamment en Polynésie. Il n'y a guère qu'à La Réunion que l'on a développé, à la demande des élus et des professionnels du tourisme, une offre hôtelière susceptible de répondre à la demande. Le ministre nous a d'ailleurs demandé hier de réfléchir aux moyens d'améliorer le dispositif d'aide à la rénovation hôtelière dans les collectivités d'outre-mer. S'il ne fonctionne pas pour l'instant, c'est précisément parce qu'il n'est pas préfinancé : les professionnels, dont la trésorerie est exsangue, n'ont pas les moyens d'avancer les fonds nécessaires et doivent renoncer aux travaux de rénovation, si bien que leurs bâtiments continuent à se détériorer.

Autre reproche adressé à la défiscalisation, en raison de l'ampleur des frais de montage des opérations, une partie de l'argent disponible ne va pas où il devrait aller, c'est-à-dire dans les caisses des entreprises. Cette critique est en partie justifiée : il est indiscutable qu'éliminer les intermédiaires permettrait de consacrer plus d'argent à l'investissement. Mais vous avez vous-même noté hier, monsieur le président, à quel point le taux de rétrocession était élevé, en particulier dans le domaine du logement social, où il peut dépasser 80 %. Grâce aux appels d'offres, c'est sur les honoraires et les frais d'opération que l'on peut faire jouer la concurrence. La régulation se fait donc naturellement, à travers le marché.

Pour autant, il est possible d'aller plus loin, de moraliser la profession et d'en améliorer la déontologie et l'encadrement : le ministre y a fait allusion hier, et nous sommes

demandeurs d'une telle évolution. Mais les administrations ont tendance à se repasser le mistigri : qu'il s'agisse de Bercy ou de l'Autorité des marchés financiers, personne ne veut gérer la liste des monteurs en opérations de défiscalisation. Il faudra bien, un jour, trancher la question.

Toujours dans l'hypothèse d'une réforme en profondeur du système de défiscalisation – scénario sur lequel j'ai naturellement tendance à m'attarder –, il a été envisagé, hier, d'abaisser le seuil au-delà duquel les investissements sont soumis à un agrément préalable : actuellement de 250 000 euros, il pourrait passer à 200 000 euros. Nous ne serions en tout cas pas hostiles à un encadrement renforcé, et nous ferons des propositions en ce sens. Il importe de mieux savoir qui fait quoi et dans quel secteur va l'argent.

La dernière question qui se pose à propos de la défiscalisation est de savoir s'il faut la flécher. On pourrait par exemple imaginer d'en réserver le bénéfice à certains investissements spécifiques – en matière de développement durable, par exemple. On pourrait aussi exiger des contreparties en termes de créations d'emplois, mais c'est une hypothèse sur laquelle j'émettrais des réserves. Ou encore, on peut envisager de privilégier l'achat de biens et de services produits en France, de façon à éviter – pour reprendre les propos d'un trésorier-payeur général d'une collectivité du Pacifique – que la dépense fiscale ne serve à faire travailler les chantiers navals coréens. L'idée est séduisante, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit conforme aux règles du commerce international.

Le plus important est que la défiscalisation a permis un décollage de la construction de logements sociaux dans les collectivités d'outre-mer, au moment même où le secteur du bâtiment connaissait une période extrêmement difficile – à La Réunion, le nombre d'emplois dans la filière est passé de 27 000 en 2008 à 17 000 aujourd'hui. C'est donc un système qui fonctionne. Certes, la construction de logements coûte un peu plus cher dans le cadre de la défiscalisation que dans celui de la ligne budgétaire unique. C'est d'ailleurs pour cette raison, monsieur le président, que vous avez demandé hier aux bailleurs sociaux dans quelle mesure il serait possible de réduire les coûts. Nous sommes prêts à nous engager dans une réflexion à ce sujet.

En tout état de cause, nous ne croyons pas au deuxième scénario, associant crédit d'impôt et financement du logement social par la LBU. Je lis, dans le projet élaboré par les collaborateurs de M. Degos, qu'un dispositif *ad hoc* devra être étudié pour les collectivités à autonomie fiscale. Autant dire qu'on ne sait pas comment aborder le problème ! À tout le moins, ce sera très compliqué. Dans le cas du crédit d'impôt en faveur des investissements en Corse, la part de la défiscalisation est fixée à 25 % des investissements, alors qu'on peut aller jusqu'à plus d'un tiers. De plus, aucun système de préfinancement n'est prévu. Certes, il existe un crédit d'impôt doté d'un préfinancement : c'est le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), récemment adopté. Mais il est ainsi présenté par le ministère : « *Le préfinancement sera adossé sur un dispositif de garantie partielle d'Oséo/BPI pour certaines PME. Il reviendra à l'établissement de crédit de solliciter cette garantie, sans que l'entreprise ait à effectuer elle-même de démarche particulière.* » Transposé aux investissements outre-mer, cela signifie que les coupeurs de canne pourraient présenter leur créance à la banque sans avoir à remplir de formalités administratives. Mais comment croire que le banquier acceptera de s'occuper gratuitement de constituer le dossier, connaissant les honoraires que perçoivent les monteurs en opérations de défiscalisation pour un travail similaire ?

Soyons simples, pragmatiques. On peut citer des chiffres, avancer des arguments : il n'en est pas moins vrai que la défiscalisation est efficace et que, même si elle doit être encore améliorée, nous avons tout intérêt à la conserver.

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Je ne suis pas fanatiquement attaché à la défiscalisation, qui n'est qu'un instrument au service de la politique d'aménagement du territoire. Encore faut-il trouver un dispositif performant pour la remplacer. Elle permet à un acteur privé de financer des activités privées plutôt que de payer des impôts à l'État : en cas de budgétisation, les crédits affectés à la LBU risquent d'être inférieurs aux montants des investissements qui auraient été réalisés dans le cadre de la défiscalisation. L'outre-mer serait alors perdant. La seule budgétisation ne paraît donc pas être une bonne solution. Il me semblerait plus judicieux d'améliorer le dispositif de défiscalisation en le rendant plus vertueux. Pourquoi ne pas combiner les deux premiers scénarios ?

**M. Jean-Pierre Philibert.** Il est possible d'appliquer le deuxième scénario dans les collectivités à autonomie fiscale en passant par les contrats de projet. Mais je vous invite à constater ce qu'est devenu l'argent destiné au logement social dans certaines collectivités ayant conclu de tels contrats – en Polynésie française, notamment.

**Mme Véronique Bied-Charreton, directrice de la législation fiscale au ministère de l'Économie et des finances.** La direction générale des finances publiques du ministère de l'Économie et des finances travaille de concert avec la DEGEOM et s'inscrit dans une démarche de soutien aux investissements productifs et au logement social outre-mer dans le cadre de sa réflexion sur le dispositif le mieux à même de remplir cet objectif.

Alors que les aides directes à l'investisseur exploitant prennent la forme d'une réduction d'impôt – le dispositif que nous proposons va plus loin en prévoyant un crédit d'impôt –, la défiscalisation est une aide fiscale à l'investissement indirect : elle permet en effet à des personnes qui ne sont ni exploitantes ni investisseurs, et qui ont peu de rapport avec l'outre-mer, d'acheter des parts de société ou des instruments fiscaux.

Comme le montrent plusieurs rapports évaluant l'efficacité de cet outil, l'argent qui arrive directement outre-mer fait l'objet d'une déperdition de 30 %, ce qui représente un important gaspillage d'argent public.

En outre, en considérant qu'il faut retenir des plafonds en valeur absolue, et non plus la part proportionnelle aux revenus, dans les différents plafonds qui encadrent des réductions ou des crédits d'impôt, le Conseil constitutionnel nous semble condamner en partie le dispositif. En effet, 1 % de la population française – celle qui a les plus hauts revenus – concentre 86 % de la dépense fiscale au titre de l'article 119 *undecies* B, et 92 % de la dépense fiscale au titre de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts. Autrement dit, le montant de la dépense fiscale est bien supérieur au montant en valeur absolue qui résulte de la décision du Conseil constitutionnel. Par conséquent, en réduisant le niveau absolu de réduction d'impôt, cette décision bouleversera la sociologie des investisseurs indirects et conduira à rechercher d'autres investisseurs.

Les inconvénients de ce dispositif de défiscalisation indirecte, à peu près unique en son genre dans le paysage fiscal, nécessitent de réfléchir à leur modification pour les rendre plus efficaces.

En ce qui concerne les investissements productifs, on pourrait transformer cette réduction d'impôt indirecte en crédit d'impôt direct au profit des investisseurs domiens. Il conviendrait ensuite de fixer le montant et le ciblage de ce crédit d'impôt en fonction de l'effort que l'État veut consacrer à l'outre-mer.

En ce qui concerne le logement social, un autre scénario serait la budgétisation des aides à travers la LBU. Il s'agirait donc d'un abondement budgétaire à hauteur du montant de l'aide fiscale indirecte dont bénéficie aujourd'hui *in fine* ce secteur dans les DOM. L'aide prendrait la forme d'une subvention ce qui permettrait de mieux cibler les opérations bénéficiaires.

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Dans le contexte de maîtrise des dépenses publiques, l'État a-t-il les moyens de budgéter 1,2 milliard supplémentaire pour l'aide à l'outre-mer ?

**Mme Véronique Bied-Charreton.** Dorénavant, il faut également raisonner en solde budgétaire, ce qui signifie, dans ce cadre, qu'une dépense fiscale est égale à une dépense budgétaire. C'est ce qui explique que nous ayons une action très forte sur les dépenses fiscales, que la loi de programmation des finances publiques plafonne en valeur absolue sur la période triennale.

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Si le dispositif est maintenu, nous avons la certitude que l'outre-mer continuera à bénéficier de ces aides. S'il est modifié, nous craignons que ce ne soit plus le cas à l'aune de la régulation budgétaire et des affectations de crédits.

**Mme Véronique Bied-Charreton.** Le Président de la République a pris des engagements, et, chaque année, le Parlement autorise les dépenses de l'État par le vote du budget.

**M. Dariusz Kaczynski, chef du bureau des agréments et rescrits (ministère de l'Économie et des finances).** Dans la mesure où il y a unanimité sur l'objectif, la question est de savoir quel outil permet d'assurer au mieux la politique d'aide à l'outre-mer, sachant que la défiscalisation – ou dépense fiscale – n'est que l'un des instruments possibles.

Avec la technique de la dépense fiscale, l'enveloppe budgétaire n'est pas fermée. C'est ce qui a expliqué l'explosion de la dépense pour le photovoltaïque, si bien que le législateur a dû exclure ce secteur du dispositif. En outre, cela constitue une exception à l'un des grands principes budgétaires, la règle de non-affectation. Enfin, Mme Bied-Charreton l'a dit, la déperdition de la défiscalisation outre-mer est évaluée à 30 % de la dépense.

Pour les opérations avec agrément, le dispositif ne présente pas un bilan très positif en termes de pilotage de la politique publique. En effet, les deux objectifs – aide au logement social et aide à l'investissement productif – ne se recoupent pas totalement, le premier étant avant tout une dépense sociale, le second un soutien à l'économie ultramarine, et l'on observe un effet d'éviction très net sur ce dernier qui doit pourtant assurer le développement économique des territoires. Ainsi, le secteur du logement social représentait 75 % des dépenses fiscales sous agrément en 2012 – cette tendance étant le résultat non d'une décision politique, mais d'un choix des opérateurs, attirés par les avantages plus grands du dispositif en faveur du logement social. J'ajoute que La Réunion a bénéficié de plus de la moitié de la dépense publique sous agrément en 2012.

Dans nombre de dossiers de financement de l'investissement productif, nous constatons un effet d'aubaine : certains bénéficient d'une aide dont ils n'ont pas vraiment besoin. Nous avons été en litige avec une entreprise qui demandait un investissement de 1,5 million, alors qu'elle avait distribué près de 6 millions de dividendes l'année précédente. On peut se demander, en l'occurrence, si la dépense publique finance l'investissement ou les dividendes distribués à des actionnaires qui ne sont pas nécessairement ultramarins...

Enfin, le risque de fraude est inhérent au système. Or nos moyens de contrôle restent insuffisants. En effet, si la fraude est repérée au niveau de l'entreprise aidée, l'administration devra procéder aux redressements auprès d'autres contribuables, parfois nombreux – les investisseurs fiscaux – présents, eux, en métropole. Au surplus, les moyens de fraude au dispositif sont réels, car l'encadrement légal ne permet pas au Bureau des agréments et à ses directions d'analyser la pertinence des dossiers au regard du coût de la dépense. Autrement dit, la loi ne nous permet pas de refuser un agrément en cas d'investissement trop élevé ou de surfacturation – techniques de fraude qui ont fleuri ces dernières années. Ce sont les dysfonctionnements du système qui ont conduit à l'explosion de la dépense pour le photovoltaïque. Il n'est pas exclu que de tels dysfonctionnements se reproduisent à l'avenir.

**M. le président Jean-Claude Fruteau, rapporteur.** Certes, le logement social occupe une grande part dans la dépense, mais le dispositif a permis de multiplier par trois les constructions de logements à La Réunion, dont le nombre est passé de 1 600 en 2008 à 4 500 en 2012. En outre, la défiscalisation répond bien à une volonté du législateur, puisqu'elle est prévue dans la loi pour le développement économique des outre-mer.

Les bailleurs sociaux font ce qu'ils peuvent pour accélérer la moralisation du système – moralisation que mes collègues, de droite comme de gauche, prônent depuis de nombreuses années. En tant que président de la SEMAC, société d'économie mixte d'aménagement et de construction située à La Réunion, je peux vous dire que le taux de déperdition diminue – le taux de rétrocession avoisinant les 90 %.

Je m'interroge donc sur l'hypothèse d'une « rebudgétisation intégrale ». Il me paraît en effet très difficile dans le contexte actuel, et en dépit des engagements du Président de la République, de multiplier la ligne budgétaire unique par trois ou quatre, voire plus.

Les besoins en logements sociaux restent criants outre-mer. La politique publique dans ce domaine a un coût et elle s'est révélée très efficace, puisque le dispositif a permis de loger des gens qui vivaient auparavant dans des bidonvilles. Le maintien du niveau actuel de construction de logements sociaux est impossible dans le cadre de la LBU : aucun gouvernement n'en serait capable.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Je remercie M. Kaczynski et Mme Bied-Charreton pour l'objectivité de leurs propos.

Madame Bied-Charreton, vous citez un taux de déperdition de 30 % : d'après nos informations, il se situerait plutôt entre 13 % et 20 %. Vous avez toutefois raison de dire que la suppression de la part en pourcentage du plafond entraînera une réduction de la sociologie des investisseurs. À cet égard, les chiffres issus de notre enquête sont éclairants. Nous constatons d'abord une baisse de 25 % de la collecte – qui est passée de 30 100 euros en moyenne l'année dernière à 23 200 euros depuis le début de l'année. D'autre part, lorsqu'on réduit la sociologie des investisseurs, la capacité de ceux qui veulent faire de l'optimisation fiscale est réduite d'autant, ce qui fait que l'on n'est pas sûr de retrouver l'intégralité de la

collecte dont on a besoin. Sur les 10 000 premiers euros, 7 000 à 7 500 sont consacrés à autre chose que l'investissement outre-mer, essentiellement aux emplois à domicile. Par conséquent, dans le cadre du plafond de 18 000 euros, qui n'est pas déconnecté du plafond général de 10 000 euros, la dépense fiscale possible est en réalité comprise entre 10 500 et 11 000 euros.

La défiscalisation, dit-on, incite des gens ayant un peu d'argent à le placer là où ils n'auraient pas envisagé de le faire, ce qui illustre bien l'esprit de la loi Pons. Si cette tendance à la baisse de la collecte se confirme, 4 000 PME ne pourront pas financer leur investissement en 2013.

Nous disposons également de statistiques en fonction de la nature des dossiers avec agrément. Les dossiers déposés avant le 31 décembre et soumis au plafond de 18 000 euros + 4 %, sont au nombre de soixante-dix-sept – majoritairement en faveur du logement social. On compte quatre-vingt-seize projets déposés depuis le début de l'année et soumis au plafond de 18 000 euros. Ceux qui n'ont pas encore été déposés, mais pour lesquels la collecte est prévue en 2013, s'élèvent à 173. Quant aux projets lancés en 2013 et réalisables à partir de 2014, ils sont au nombre de cinquante-deux. Pour Mayotte, par exemple, trois dossiers sont déposés et quatre sont susceptibles de l'être en faveur de l'investissement productif, et quatre projets d'un montant inférieur à 4,5 millions sont prévus en faveur du logement social.

Comme nous avons salué le vote de la loi relative à la résorption de l'habitat insalubre, nous nous réjouissons que le débat sur la défiscalisation soit ouvert. Nous n'interférerons pas dans la décision des pouvoirs publics : si elle permet de promouvoir l'activité, nous la soutiendrons.

Pour finir, si les moyens de contrôle des dossiers soumis à agrément sont insuffisants, comme l'a expliqué M. Kaczynski, qu'en serait-il alors des 16 000 dossiers avec crédit d'impôt préfinancé ? Et si l'on tend vers une subvention, celle-ci ne devrait-elle pas être non réintégréable ? Certes, je caricature, mais vous l'aurez compris : le crédit d'impôt n'est pas ce que nous souhaitons.

**M. Bernard Lesterlin.** Sans être un spécialiste de ces questions, je pense pouvoir dire que mes collègues sont unanimes à penser que, si nous ne trouvons pas une solution pour maintenir l'aide publique à l'outre-mer, nous recréerons rapidement les conditions de 2009 qui ont conduit au vote du régime social du bonus exceptionnel outre-mer – dont l'Assemblée examine, en ce moment même, la prorogation jusqu'au 31 décembre 2013.

Madame Bied-Charreton, j'ai le sentiment qu'il n'y a qu'une alternative : soit le maintien du système actuel de défiscalisation, soit l'instauration de la budgétisation. Je ne peux pas croire que la décision politique aboutira à réduire l'aide publique en faveur de la construction de logements sociaux, pour lesquels les besoins sont criants, alors que le dispositif a prouvé son efficacité.

Les parlementaires, de droite comme de gauche, doivent impérativement trouver une solution, d'autant que la moralisation sera dans l'air du temps dans les mois à venir. Le problème des 1,2 milliard serait réglé si l'administration, dont la faiblesse des moyens de contrôle a été soulignée par M. Kaczynski, parvenait à récupérer les sommes perdues chaque année au titre de l'évasion fiscale, qui représentent à peu près 2 % du PIB. Certes, quelques personnes ont un peu d'argent et ne savent pas où le placer, mais nous savons que de plus en plus de gens ont beaucoup d'argent et savent très bien comment l'optimiser.

Nous devons, dans les mois à venir, faire preuve de plus d'imagination, de plus de conviction pour attirer l'épargne privée vers des projets qui sont essentiels à la survie de l'outre-mer, mais dont la réalisation ne pourra se faire entièrement par le biais de la budgétisation. Enfin, nous devons également faire œuvre de pédagogie dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014.

**Mme Véronique Bied-Charreton.** En matière d'investissement productif, l'investisseur indirect se soucie moins de savoir sur quoi porte l'investissement que de la défiscalisation dont il va bénéficier : l'orientation des investissements est donc plus incertaine que s'il s'agissait d'un investisseur bénéficiant d'une aide directe. Autrement dit, un investisseur parisien, à qui l'on promet un retour sur investissement fiscal supérieur à son investissement dans le photovoltaïque, n'a rien à voir avec une entreprise domienne qui investirait dans ce secteur parce qu'elle y a un intérêt propre. Ainsi, défiscalisation et crédit d'impôt direct n'auront pas forcément les mêmes impacts.

**M. Patrick Ollier, rapporteur.** Ne faut-il pas tout simplement mieux adapter la défiscalisation, plutôt que la supprimer par souci de moralisation ?

Je trouve inquiétant que la dépense fiscale ne soit en réalité que de 11 000 euros, comme l'a expliqué M. Philibert. Le Gouvernement doit comprendre que nous souhaitons, à droite comme à gauche, le maintien de l'aide à l'investissement productif et au logement social dans les DOM.

Nous sommes tous prêts à accepter une solution crédible : encore faut-il qu'elle existe. Nous sommes convaincus que la budgétisation à elle seule ne permettra pas de soutenir l'investissement outre-mer. Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités.

**M. Thomas Degos.** Je tiens à saluer la qualité des échanges qui ont présidé à cette réunion.

Nous restons à la disposition de la Délégation aux outre-mer pour lui communiquer tout élément d'information supplémentaire et poursuivre le dialogue sur le pilotage et la maîtrise de la dépense fiscale, sur l'encadrement de la rémunération des monteurs ou des intermédiaires – bref, sur tout ce qui a trait à la moralisation que vous appelez de vos vœux –, ainsi que sur les avantages et les inconvénients que j'ai présentés pour chaque scénario.

**M. Jean-Pierre Philibert.** Nous avons rédigé douze propositions relatives à la moralisation et à l'encadrement du régime de plein droit, que nous vous communiquerons si vous le souhaitez.

**M. le président Jean-Claude Fruteau, rapporteur.** Mesdames, messieurs, je vous remercie.

*La séance est levée à dix-huit heures dix*