

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux Outre-mer

- Examen du rapport d'information de MM. Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier sur la défiscalisation des investissements outre-mer..... 2

Mardi

14 mai 2013

Séance de 18 heures 45

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

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



La séance est ouverte à 18 heures 45.

Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, Président.

La délégation aux Outre-mer examine le rapport d'information de MM. Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier sur la défiscalisation des investissements outre-mer.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de rapport sur la défiscalisation des investissements outre-mer, rapport pour lequel M. Patrick Ollier et moi-même avons été désignés rapporteur.

Je me dois d'abord de vous présenter des excuses au nom de M. Patrick Ollier. Il se trouve que ce mardi 14 mai après-midi, alors qu'il s'était organisé pour participer à la réunion de notre Délégation et à la présentation de notre rapport, des impératifs imprévus se sont imposés à lui, de telle sorte qu'il ne pourra être présent à mes côtés pour la présentation de nos travaux. Il m'a fait savoir cependant qu'il n'y avait pas l'ombre d'une divergence de vues s'agissant du contenu du rapport et qu'il me faisait toute confiance pour défendre, devant les membres de la Délégation, les propositions qu'il contenait.

Pour répondre, par ailleurs, à ceux de nos collègues qui se sont étonnés que le projet de rapport ne leur ait été communiqué qu'hier, je fais observer que ce resserrement du calendrier est lié à l'ajournement des travaux de notre Assemblée ces quinze derniers jours.

J'aborde maintenant le contenu du rapport. La défiscalisation des investissements outre-mer repose sur quatre articles du code général des impôts : l'article 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies*.

Il s'agit de déductions fiscales appliquées soit à l'impôt sur le revenu, soit à l'impôt sur les sociétés pour des investissements concernant aussi bien le domaine industriel que le secteur du logement social (l'article 199 *undecies* A qui vise le logement à loyer libre ou intermédiaire est en extinction à compter du 31 décembre 2012).

L'ensemble des dépenses fiscales concernant ces quatre articles est évalué à 1,1 milliard d'euros pour 2013.

La part correspondant au logement social est évaluée, toujours en 2013, à environ 500 millions d'euros.

Par ailleurs, dans l'enveloppe globale des dépenses fiscales, figure également une somme que l'on peut évaluer, selon la FEDOM, à 400 millions d'euros en 2012 et qui correspond à des investissements industriels dans le secteur dit du « plein droit » (il s'agit de petits projets inférieurs à 250 000 euros, ce montant correspondant au seuil de l'agrément). Ces investissements sont défiscalisés au titre de l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* B du code général des impôts). Ainsi, les statistiques montrent bien que les petites entreprises, les TPE et les PME, bénéficient, de manière tout à fait significative, de l'avantage fiscal.

Certes, ce dispositif fiscal constitue un élément un peu spécifique dans le contexte du « paysage fiscal français », mais cette particularité est bien adaptée aux spécificités des collectivités territoriales ultramarines.

En drainant de l'épargne là où celle-ci fait défaut à cause des caractéristiques propres des économies locales (insularité, étroitesse des marchés, dépendance des industries à l'égard de l'extérieur...), la défiscalisation est un des éléments qui permettent de compenser les handicaps territoriaux et ainsi de rétablir les équilibres économiques.

Pourtant le système fait actuellement l'objet de critiques. La principale d'entre elles consiste à indiquer que l'industrie et le logement social ne sont pas destinataires de l'ensemble des ressources collectées car il faut tenir compte de l'intéressement des contribuables qui défiscalisent et de l'intervention des intermédiaires financiers, ces deux facteurs provoquant des « déperditions » hors de l'économie réelle.

D'autre part, la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 semble avoir apporté un coup d'arrêt au mécanisme de la défiscalisation en diminuant, de façon drastique, le plafond des déductions concernant l'outre-mer et s'appliquant à l'impôt sur le revenu.

La Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale a souhaité se saisir de la question de l'évaluation de ce dispositif.

Le rapport qui vous est proposé, et notamment sa seconde partie, montre que cette évaluation est très largement positive.

Il a donc paru souhaitable aux deux rapporteurs de proposer le maintien du système, moyennant un certain nombre de modifications pour répondre aux critiques, modifications permettant de faire évoluer le dispositif vers plus de rigueur.

Nous sommes bien conscients, préconisant cela, que nous allons peut-être à contre-courant des intentions du ministère de l'Économie et des finances, intentions qui seraient plutôt de « raboter » les niches fiscales.

Mais il nous semble aussi qu'actuellement, tant la conjoncture économique que l'évolution de la pensée politique vont dans notre sens.

Dans le rapport qui vous est présenté, les rapporteurs ont souhaité montrer que le dispositif de défiscalisation était bien adapté à la collecte de l'épargne sur des objectifs ciblés, que ce soit la réalisation de grands projets structurants dans les DOM et dans les COM, que ce soit la mise en place de projets plus petits mais tenant à cœur à près de 16 000 PME, pour ne parler que du secteur du plein droit, ou que ce soit, enfin, la construction de logements neufs destinés aux bailleurs sociaux.

Le système a donc pleinement rempli son but qui était de contribuer à l'aménagement du territoire.

Par suite, une grande partie du dispositif mérite d'être conservée et le rapport présente un certain nombre d'orientations en ce sens :

- Maintien des articles 199 *undecies* B et 199 *undecies* C du code général des impôts (proposition 1) ;

- Maintien de la défiscalisation au titre de l'article 217 *undecies* du CGI mais limitée aux petites entreprises, c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 millions d'euros ou qui ont moins de 50 salariés (proposition 2) ;

- Maintien de la défiscalisation existante pour les investissements réalisés dans les territoires ultramarins à autonomie fiscale (proposition 3) ;

Ces orientations n'empêchent pas de prévoir aussi un certain nombre de dispositions pour améliorer le système tout en le rendant plus rigoureux. Le rapport présente neuf propositions qui poursuivent tout particulièrement ce double objectif :

- Instituer un plafonnement des déductions à l'impôt sur le revenu pour l'outre-mer égal à 30 000 euros et intégralement cumulable avec le plafond général des déductions fiscales actuellement fixé à 10 000 euros (ce plafond de 30 000 euros, quoique fixé en valeur absolue, permettant, en moyenne, de ramener le montant des déductions fiscales par contribuable défiscalisateur à ce qu'il était avant la décision du Conseil constitutionnel). Cette proposition fait partie de la proposition 1 du rapport ;

- Demander au ministère de l'Économie et des finances de réaliser, avant le dépôt de la prochaine loi de finances initiale, une étude d'impact précise visant à permettre l'introduction d'un crédit d'impôt concernant les entreprises avec un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'euros ou un effectif supérieur à 50 salariés (le crédit d'impôt permettant une défiscalisation directe sans intermédiaires financiers). Cette proposition est la proposition 4 du rapport ;

- Prévoir, dans le cadre de ce crédit d'impôt, la possibilité d'instituer un fonds de garantie pour les entreprises (proposition 5) ;

- Réduire le seuil de la défiscalisation de plein droit en le faisant passer de 250 000 euros à 150 000 euros ; les projets compris entre 150 000 et 250 000 euros pourront faire l'objet d'un agrément simplifié (proposition 6) ;

- Prévoir un renforcement du mécanisme de la déclaration obligatoire, quelle que soit la procédure de défiscalisation (proposition 6 également) ;

- Flécher les secteurs et les filières éligibles pour éviter le manque d'homogénéité dans les domaines faisant l'objet de l'aide fiscale (proposition 7) ;

- Mieux définir le concept d'investissement productif en ne retenant dans les investissements éligibles que ceux qui combinent – selon une proportion variable – la création de valeur ajoutée, la création de richesses et la création d'emplois (proposition 8) ;

- Favoriser les procédures de consultation, par analogie avec le code des marchés publics, pour obtenir les meilleurs taux de rétrocession possibles, notamment dans le domaine du logement social (proposition 9) ;

- Et enfin réglementer la profession de monteur d'opérations de défiscalisation (MOD) ou prévoir une charte de déontologie fixant les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne les taux d'intermédiation (proposition 10).

Au total, l'ensemble de ces préconisations ont pour objet de préserver l'efficacité de l'instrument que constitue la défiscalisation, un instrument qui permet une très bonne mobilisation de l'épargne en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer. Nous pensons, en revanche, qu'une solution visant à remplacer tout ou partie de la défiscalisation par une augmentation, même très significative, de la ligne budgétaire unique (LBU) ne pourrait constituer qu'une démarche très aléatoire.

M. Philippe Gomes. J'aurais souhaité effectivement, M. le président, pouvoir disposer du projet de rapport un peu plus tôt que cela n'a été, mais le débat sur la défiscalisation va certainement durer jusqu'à l'adoption de la prochaine loi de finances et nous aurons donc encore le temps de débattre et de roder nos arguments.

Je suis tout à fait d'accord avec les propositions contenues dans le rapport dont la plus grande part constitue des correctifs qui doivent permettre d'adapter le dispositif aux attentes de l'opinion publique.

L'idée de base du rapport – et que j'approuve – est qu'il ne faut pas casser quelque chose qui marche. Ainsi, il est incontestable que la défiscalisation a puissamment contribué à l'essor du logement social ces dernières années. Par exemple, à La Réunion, si le volume global des logements locatifs sociaux programmés dans ce département est passé de 1 688 logements en 2008 à 4 505 logements en 2012, c'est bien grâce aux dispositions combinées des articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts.

Dire que l'on va renforcer la LBU pour mobiliser les mêmes moyens financiers et, notamment, pour compenser la perte de ressources liée à une suppression éventuelle de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts, paraît tout de même assez inquiétant. Cette idée risque même, selon moi, d'aboutir, si l'on n'y prend pas garde, à des effets catastrophiques.

L'essor constaté du logement social est d'autant plus remarquable que, dans le même temps, le logement intermédiaire marque le pas. À cela s'ajoute le fait que le dispositif « DufLOT outre-mer » n'est toujours pas applicable. Pour le logement intermédiaire, on quitte donc un système dont les effets étaient insuffisants pour s'acheminer vers un dispositif qui n'est pas encore opérationnel.

S'agissant des investissements productifs, je souscris à tout ce qui a été dit. En particulier, je pense qu'abaisser le seuil de la défiscalisation dite « de plein droit » est une bonne piste. J'avais proposé moi-même une mesure analogue à la fin de l'année 2012.

S'agissant des propositions 7 et 8, il faudra rester vigilant afin que les mesures de redéfinition et de « fléchage » n'aboutissent pas à une suppression de l'essentiel des secteurs éligibles à la défiscalisation.

Je suis d'accord, enfin, sur les deux propositions visant à systématiser les procédures d'appels d'offres et à réglementer la profession d'intermédiaire financier.

J'adresse donc mes félicitations aux deux rapporteurs pour la qualité des propositions de ce rapport. S'agissant de leur mise en œuvre, je souhaiterais que tout puisse être mis en route le plus vite possible, et au plus tard au 1^{er} janvier 2014. Je souhaiterais d'ailleurs que la Délégation puisse adopter une proposition en ce sens.

Je voulais par ailleurs savoir s'il serait possible de mettre en place un dispositif intermédiaire pour l'année 2013, tenant compte des effets de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012.

M. le président Jean-Claude Fruteau. À l'heure actuelle, beaucoup de projets agréés ont été lancés sous l'empire de la réglementation encore en vigueur au 31 décembre 2012 : la situation n'est donc pas encore alarmante. Cependant, la décision du Conseil constitutionnel qui diminue, de manière drastique, le plafond de la défiscalisation des

investissements outre-mer pour les contribuables taxés à l'impôt sur le revenu risque de raréfier l'épargne collectée au milieu de l'année 2013. On risque donc de constater une « bulle d'air » dans la collecte de l'épargne jusqu'en août 2014, date qui coïncidera, à peu près, avec la montée en puissance du dispositif rénové pour les déductions fiscales outre-mer, dispositif que la Délégation espère conforme aux préconisations de son rapport. Tout ce que l'on peut faire dans l'immédiat, c'est d'inciter rapidement les pouvoirs publics à prendre des décisions pérennes dans le domaine de la défiscalisation, des décisions à forte lisibilité, de façon à ce que l'investissement puisse repartir, de façon satisfaisante, dans le courant de l'année 2014.

M. Philippe Gomes. Ne pourrait-on espérer des mesures anticipées dans un collectif budgétaire ?

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je pense que les perspectives concernant une nouvelle réglementation se situent plutôt à l'horizon du début de l'année 2014. Il faut donc s'attendre à ce que le sujet soit encore débattu jusqu'à la fin de cette année.

M. Jean Jacques Vlody. Indépendamment du logement social, le rapport a, à mes yeux, le grand mérite de réaffirmer l'importance de l'investissement productif.

Il est vrai que la population a souvent une perception désastreuse de la défiscalisation. Pourtant, la défiscalisation des investissements productifs constitue un outil important pour le soutien de très nombreuses filières industrielles et aussi pour leur organisation et pour leur structuration.

Par exemple, j'ai eu récemment l'occasion de visiter, dans le sud de La Réunion, une unité d'éclosion avicole – ce type d'exploitation, on s'accordera à le reconnaître, jouant un rôle capital en amont des filières d'élevage de poulets. Sans la défiscalisation, cette unité n'aurait jamais vu le jour. La défiscalisation n'est donc pas un saupoudrage de ressources publiques : elle joue un rôle essentiel dans le soutien aux filières et dans leur organisation.

J'insiste auprès de nos collègues qui voudraient mettre fin à la défiscalisation et s'en rapporter entièrement au budget de l'État sur le fait que, dans bon nombre de domaines, l'on ne peut pas se passer d'un accompagnement financier des subventions publiques. Les seules subventions publiques ne suffisent pas. Il faut donc valoriser l'investissement productif et lui donner tous les instruments nécessaires à son développement, y compris la défiscalisation qu'il convient de préserver.

M. René Dosièr. Après une lecture rapide du rapport, je pense que vous avez eu raison, M. le président, de faire apparaître le grand intérêt de la défiscalisation pour le logement social. En même temps, il ne faut pas sous-estimer l'opinion hexagonale, à qui il est demandé des efforts budgétaires considérables, alors qu'elle peut avoir l'impression que l'outre-mer échappe à ces efforts. Pour moi, M. le président, le maintien du dispositif en suppose une perception favorable par l'opinion publique. Or, il est difficile de nier que, dans le contexte budgétaire actuel, cette perception est problématique.

Je voulais aussi vous poser une question sur les collectivités territoriales à autonomie fiscale. Avez-vous pu faire des études sur les régimes applicables dans les COM et sur les différents taux de défiscalisation et de rétrocession ?

M. le président Jean-Claude Fruteau. Les COM ne sont pas assujetties aux impôts d'État. Elles fixent elles-mêmes les régimes fiscaux dont elles dépendent. À partir de là, de multiples régimes sont possibles qui ne diffèrent pas sensiblement, dans leur pratique, des dispositions qui sont retenues en métropole. Ce qu'il faut observer en tout cas, c'est que, dans la plupart des COM, il n'existe pas, dans le cadre de la fiscalité des entreprises, d'impôt sur les sociétés. Par suite, le crédit d'impôt, si ce dernier devait être retenu pour remplacer la défiscalisation, ne pourrait leur être applicable.

Mme Ericka Bareigts. Je voudrais poser une question sur la proposition 7. Le « fléchage » dont il est question, dans cette proposition, est-il un « fléchage » global ou territorial et, s'il est territorial, pourrait-il reposer, le cas échéant, sur la contractualisation ? Je souligne, par ailleurs, l'importance de la proposition 8 : elle est capitale si l'on veut « coupler » les investissements productifs et l'emploi.

M. le président Jean-Claude Fruteau. La réponse est que le « fléchage » serait plutôt territorial. Nous pourrions mieux préciser cette notion tout à l'heure, au moment des votes, si vous souhaitez compléter la proposition 7.

M. Daniel Gibbes. Je suis frappé par le fait que la mauvaise presse qui caractérise la défiscalisation est liée, fréquemment, aux changements brusques de la réglementation. Par exemple, dans ma collectivité, on a d'abord défiscalisé, au titre de l'investissement productif, dans les équipements liés au tourisme, c'est-à-dire dans la construction de chambres d'hôtels. Ensuite, on a changé les procédures incitatives et on a défiscalisé dans la construction d'habitations neuves. À la suite de cela, d'ailleurs, on a pu constater un déficit de chambres hôtelières. Par ailleurs, la rénovation dans l'immobilier ancien n'a jamais été prise en compte. C'est ainsi que la sortie d'un domaine à l'autre se fait mal et qu'elle laisse subsister des carences. Du coup, l'image donnée est mauvaise. Il faudrait mieux gérer les changements de réglementation et, à l'heure actuelle, songer à défiscaliser la rénovation dans l'immobilier ancien. Il faudrait aussi pouvoir disposer de produits sur lesquels on puisse investir en *revolving*, c'est-à-dire des produits « réactualisés ».

M. Ibrahim Aboubacar. Je suis assez d'accord avec ce que dit notre collègue M. Gibbes. Tout d'abord, la réglementation pousse à investir puis, après, l'architecture mise en place disparaît. C'est détestable en termes d'image. Je suis d'accord aussi avec ce que dit notre collègue M. Gomes : il faut introduire de la visibilité dans le système. C'est bien le minimum auquel on puisse procéder pour passer du concept tant décrié de « niche » à celui de véritable procédure incitative visant à la relance des investissements. Il faut aussi impérativement réglementer les activités des intermédiaires financiers.

M. le président Jean-Claude Fruteau. D'ailleurs la profession n'y est pas hostile.

Mme Chantal Berthelot. Je souhaiterais rappeler qu'autrefois, la défiscalisation était ouverte aussi aux primo-accédants à la propriété.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Cette disposition figurait dans la LODEOM, la loi pour le développement économique des outre-mer ?

Mme Chantal Berthelot. Oui, mais la disposition a ensuite été supprimée. En Guyane, elle fait cruellement défaut. Sans vouloir faire de cette idée une proposition dans le présent rapport, je tenais à ce que ceci soit rappelé, car cette mesure présentait un intérêt certain pour les DOM et les COM.

M. Philippe Gomes. Je voudrais observer que la Cour des comptes, par exemple, s'appuie beaucoup sur les fraudes possibles pour critiquer le dispositif. Mais il convient de noter que, depuis les origines de la réglementation, des efforts ont été faits, de manière constante, par les gouvernements successifs, pour éviter les abus. En fait, aucun gouvernement n'a jamais été insensible à la moralisation du dispositif. Il ne faut donc pas tout rejeter en bloc aujourd'hui, alors que nous disposons d'un mécanisme qui fonctionne et que des efforts peuvent encore être faits pour en améliorer la rigueur. Je souscris donc pleinement à toutes les propositions contenues dans le rapport et destinées à accroître les règles prudentielles liées à la défiscalisation.

Le Conseil constitutionnel a incontestablement donné un coup de grâce au dispositif, du moins pour ce qui a trait aux déductions fiscales correspondant à l'impôt sur le revenu, en indiquant qu'il n'y avait plus lieu de prévoir une part variable dans le plafond des déductions, part variable qui, avant sa décision de décembre 2012, correspondait à 4 % du revenu imposable. Mais il me semble que, comme le fait le rapport, on peut repenser le montant du plafonnement des déductions fiscales en l'exprimant en valeur absolue.

Il faudra que notre Délégation soit très attentive à la mise en œuvre de la proposition 8 afin que la nouvelle définition des investissements productifs ne tende pas à évincer la filière des énergies renouvelables, une filière qui, quoique novatrice, n'est pas créatrice d'un très grand nombre d'emplois.

Je suis tout à fait d'accord pour réglementer la profession de monteur financier. L'Assemblée nationale avait déjà demandé une telle réglementation au cours de ses débats, mais le Gouvernement a toujours été réticent sur ce point. Je pense que l'on achoppe sur la question des contrôles dont les services du ministère de l'Économie et des finances ne souhaitent pas nécessairement se charger.

Enfin, je redis mon inquiétude sur le logement outre-mer. La « loi Duflot » prévoit différentes sources de financement mais personne n'arrive, outre-mer, à les mobiliser toutes à la fois. Le logement intermédiaire fait complètement défaut, les investissements aidés par le « dispositif Cellier » sont insuffisants et le mécanisme « Duflot outre-mer » n'est pas en route. Si l'on supprime les dispositifs de défiscalisation spécifiques étudiés dans le présent rapport, je pressens une catastrophe.

Il faudrait que notre Délégation s'intéresse à ces questions et entende la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je suis d'accord pour que la Délégation conduise une réflexion élargie sur le logement dans les DOM et les COM. Je pense également comme vous, mon cher Collègue, que le système de la défiscalisation des investissements outre-mer doit faire l'objet de règles plus strictes, sinon il ne pourra pas être conservé.

Je vous propose de passer aux votes.

Mme Ericka Bareigts. Je souhaiterais compléter la proposition 7 par la phrase suivante : « *Le fléchage pourrait être territorial sur une base contractuelle, établi par l'État en accord avec les collectivités.* »

Il en est ainsi décidé.

M. Philippe Gomes. Je souhaiterais, pour ma part, proposer une onzième résolution : « *Le dispositif recommandé devra être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 2014 pour une durée devant conférer une stabilité et une visibilité dans le temps.* »

Il en est ainsi décidé.

Le rapport, ainsi complété, est ensuite adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 20 heures.