

Paris, le **29 MARS 2023**

Réf. :

À

Madame la Cheffe de service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Evaluation de l'aide fiscale à l'investissement en outre-mer

Madame la Cheffe de service,

Progressivement mise en place à compter du milieu des années 1980¹, l'aide fiscale à l'investissement outre-mer constitue un outil de politique publique visant à soutenir le développement économique dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie.

Initialement conçus sous la forme de dispositifs de défiscalisation octroyés le plus souvent à des investisseurs privés (particuliers et entreprises) regroupés au sein d'entreprises établies en métropole ou dans les DROM, les mécanismes de soutien se sont diversifiés depuis leur instauration. Deux crédits d'impôts sur les bénéfices, profitant directement aux exploitants des investissements ultramarins, ont ainsi complété les premiers mécanismes mis en place². En outre, une réduction d'impôt sur les sociétés a été instaurée, à compter du 1^{er} janvier 2022, en remplacement de la déduction fiscale en faveur des investissements réalisés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie.

Dans la mesure où les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement outre-mer sont susceptibles de procurer un avantage concurrentiel à certaines entreprises établies sur le territoire métropolitain et dans les DROM, ils font l'objet d'une autorisation périodique et de contrôles réguliers par la Commission européenne, en application de la réglementation en matière d'aides d'Etat. L'ensemble de ces dispositifs a été prorogé jusqu'en 2029 par la loi de finances initiale pour 2023. Le Gouvernement souhaite que cette prolongation s'accompagne d'une évaluation de ces dispositifs réalisée d'ici au projet de loi de finances pour 2024.

Les enjeux économiques et financiers de ces aides nécessitent une évaluation approfondie. Les études déjà réalisées suggèrent que **l'aide fiscale à l'investissement productif comporte encore un certain nombre de marges de progression :**

- **en termes de mobilisation :** le taux d'utilisation par les entreprises éligibles demeurerait insuffisant, en lien avec une certaine complexité des démarches administratives mais aussi des difficultés liées à la lisibilité globale des dispositifs d'aide outre-mer ;

¹ Adoption en 1986 de la loi d'aide fiscale à l'investissement outre-mer, dite « Loi Pons ».

² Article 21 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Madame Catherine SUEUR
Cheffe de service
Inspection générale des Finances
139, rue de Bercy
75572 Paris Cedex 12

- **en termes de pilotage** : son impact précis sur l'investissement des entreprises et ses effets sur le développement économique des territoires ultramarins est difficile à établir. En effet, les données disponibles sont parcellaires et les dispositifs d'aide fiscale à l'investissement ne sont assortis d'aucun indicateur, en particulier dans le cas de l'aide fiscale dite « de plein droit »³ ;

- **en termes de ciblage et d'efficacité** : les projets bénéficiant d'un avantage fiscal sont insuffisamment liés aux objectifs des politiques publiques prioritaires, en matière de développement durable en particulier, tandis que certaines aides sont captées par des intermédiaires ou ne profitent pas effectivement aux territoires ultramarins. La pertinence de l'éligibilité de certains investissements « non vertueux » du point de vue de l'emploi ou de la transition écologique doit notamment être questionnée. La contribution de cette aide fiscale à la création de valeur outre-mer semble enfin difficile à établir, celle-ci étant susceptible de générer des surcroûts de rentabilité financière immédiate, indépendamment de la rentabilité future propre des investissements.

L'efficacité des dispositifs suivants, représentant un montant cumulé de 697 M€ d'aides fiscales en 2020, mérite plus particulièrement d'être étudiée au regard des ressources qui y sont consacrées et des difficultés qu'ils soulèvent :

- Dépense 110210 : réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés, réalisés jusqu'au 31 décembre 2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31 décembre 2023, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (article 199 *undecies* A du CGI) : **43 millions d'euros** ;
- Dépense 110224 : réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer (article 199 *undecies* B du CGI) : **462 millions d'euros** ;
- Dépense 210325 : crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer avant le 31 décembre 2025 (article 244 *quater* W du CGI) : **158 millions d'euros** ;
- Dépense 320113 : déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements (articles 217 *undecies* et 217 *duodecies*⁴ du CGI) : **34 millions d'euros** ;
- Dépense 320146 : réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie⁵ (article 244 *quater* Y du CGI) : **chiffre sans objet** au titre de 2021 (dispositif applicable depuis le 1^{er} janvier 2022).

L'ensemble de ces éléments nous conduit à vous demander d'examiner l'efficacité et l'efficacité des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement productif et au logement intermédiaire en outre-mer afin de :

- **concentrer ces dispositifs sur la création de valeur dans les outre-mer.** Vous examinerez en particulier s'il est possible de réduire ou supprimer des catégories de projets d'investissement productif ou de logement intermédiaire bénéficiant d'aides fiscales non optimales quant à leurs effets sur les territoires. Vous évalueriez la pertinence de conserver des taux d'avantages fiscaux différenciés selon les secteurs d'activité et les territoires dans lesquels les investissements sont exploités. Vous estimerez s'il convient de mieux encadrer les dispositifs afin de limiter les stratégies d'optimisation, voire de fraude aux finances publiques – par exemple, concernant des projets de logements touristiques pouvant s'assimiler à des résidences secondaires ou un recours abusif à la

³ Aide fiscale accordée au titre d'investissements qui, par leur montant et le secteur dans lequel ils sont réalisés, ne nécessitent pas l'obtention d'un agrément préalable délivré par le ministère chargé du budget.

⁴ Ce dispositif a été remplacé par une réduction d'impôt sur les sociétés applicables aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2022 (CGI, art. 244 *quater* Y). Ce régime ne concerne que les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Pour son volet « investissement productif ».

défiscalisation des véhicules de tourisme. Vous analyserez l'utilité des schémas intermédiés et ferez des propositions pour mieux les contrôler et les encadrer, voire les supprimer si leur efficacité socio-économique n'est pas établie ;

- **renforcer les soutiens concourant à la transition écologique** : dans ce cadre, vous examinerez les leviers permettant d'orienter les soutiens vers la réhabilitation et la réutilisation de structures existantes et de friches⁶ et non uniquement sur l'investissement neuf. Vous analyserez également l'opportunité de renforcer le concours de ces dispositifs à la transition énergétique par un meilleur ciblage des investissements éligibles et évaluer l'opportunité de faire évoluer la prise en compte des investissements dans le photovoltaïque, en portant une attention particulière aux risques de bulles et de fraudes observés par le passé ;
- **proposer, si vous l'estimez opportun**, la budgétisation de certaines de ces aides, compte tenu des avantages et inconvénients d'une aide budgétaire par rapport à un crédit d'impôt ;
- **interroger l'adéquation des aides aux besoins économiques** des entreprises outre-mer.

Vous évaluer l'utilisation des données déclaratives et issues des agréments préalables pour le pilotage, l'évaluation et le contrôle de ces dispositifs et proposerez des outils pertinents pour disposer d'un suivi de leurs effets budgétaires et économiques par territoire.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez disposer de l'appui de l'ensemble des services de l'Etat qui seraient susceptibles de vous fournir des données chiffrées relatives à l'ensemble de ces dispositifs, en particulier la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction de la législation fiscale (DLF), la direction générale des entreprises (DGE), la direction du Budget (DB), la direction générale du Trésor et la direction générale des outre-mer (DGOM). Vous veillerez également à consulter les principales fédérations professionnelles et les parlementaires ultramarins.

Nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport d'ici le 15 juin 2023, dans la perspective des travaux préparatoires du projet de loi de finances pour 2024.

Nous vous prions de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de notre considération distinguée.



Bruno LE MAIRE

Ministre de l'Economie, des
Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique



Gabriel ATTAL

Ministre délégué,
chargé des Comptes publics



Gérald DARMANIN

Ministre de l'Intérieur et des
Outre-mer



Jean-François CARENCO

Ministre délégué,
chargé des outre-mer

⁶ D'ores et déjà, les dispositifs de défiscalisation sont ouverts aux opérations de rénovations hôtelières. De plus, la doctrine prévoit l'éligibilité des opérations de rénovations immobilières lourdes.