

Evaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer

RAPPORT DE SYNTHÈSE



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

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

Liste des sigles et acronymes employés (1)

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale	DFI	Dépense fiscale
ACT	Administrations et collectivités territoriales	DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement	DGFIP	Direction générale des finances publiques
AGORAH	Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat	DGOM	Délégation générale à l'outre-mer
AT-MP	Accidents du travail – Maladies professionnelles	DLF	Direction de la législation fiscale
BTP	Bâtiment et travaux publics	DOM	Département d'outre-mer
CA	Chiffre d'affaires	DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
CAE DOM	Contrat d'accès à l'emploi dans les DOM	DRFIP	Direction régionale des finances publiques
CGI	Code général des impôts	DSS	Direction de la sécurité sociale
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies	EBE	Excédent brut d'exploitation
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale	FBCF	Formation brute de capital fixe
CIA	Contrat d'insertion par l'activité	FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
CIOM	Conseil interministériel de l'outre-mer	FEDER	Fonds européen de développement régional
CIRT-DOM	Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des DOM	HAP	Hectolitre d'alcool pur
CJCE	Cour de justice des communautés européennes	HLM	Habitations à loyer modéré
COM	Collectivité d'outre-mer	IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale	IGA	Inspection générale de l'administration
CSG	Contribution sociale généralisée	IGAS	Inspection générale des affaires sociales
CUI	Contrat unique d'insertion	IGF	Inspection générale des finances
DADS	Déclarations annuelles des données sociales	INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
		IR	Impôt sur le revenu



Liste des sigles et acronymes employés (2)

IS	Impôt sur les sociétés	POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
k€	Millier d'euros	PTZ	Prêt à taux zéro
LASM	Livraisons à soi-même	SARA	Société anonyme de raffinerie des Antilles
LBU	Ligne budgétaire unique	SEP	Société en participation
LFI	Loi de finances initiale	SIREN	Système d'identification du répertoire des entreprises
LODEOM	Loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009	SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
LOOM	Loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000	SNC	Société en non collectif
LOPOM	Loi de programmation pour l'outre-mer du 21 juillet 2003	TEC-10	Taux de l'échéance constante à 10 ans
M€	Million d'euros	TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
Md€	Milliard d'euros	TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
MEDEF	Mouvement des entreprises de France	TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
NES	Nomenclature économique de synthèse	TICE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication	TRI	Taux de rentabilité interne
PIB	Produit intérieur brut	TSC	Taxe spéciale de consommation
PLF	Projet de loi de finances	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale	TVA NPR	TVA non perçue récupérable
PLUS	Prêt locatif à usage social	URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
PME	Petites et moyennes entreprises	VA	Valeur ajoutée
		ZFA	Zone franche d'activité



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
- 4. Conclusion**



La mission s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et sociales demandée par le Parlement

L'article 12 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit que le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard le 30 juin 2011, « une évaluation de l'efficacité et du coût » :

- des « dépenses fiscales »
- des « réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement »

Par lettres du 12 avril 2000, le Premier ministre a délégué la conduite de ces travaux au ministre chargé de l'économie et au ministre chargé du budget

Par lettre de mission du 3 août 2000, le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget ont confié à l'IGF l'évaluation des dispositifs spécifiques à l'outre-mer

- La mission s'est appuyée sur le concours des administrations en charge de la gestion des dépenses fiscales et sociales outre-mer¹ :
 - délégation générale à l'outre-mer (DGOM)
 - direction de la législation fiscale (DLF)
 - direction générale des finances publiques (DGFIP)
 - direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)
 - direction de la sécurité sociale (DSS)
 - agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)
 - institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

¹ Ont également été sollicités les ministères responsables des politiques publiques bénéficiant de régimes dérogatoires outre-mer, notamment le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le ministère du travail, de l'emploi et de la santé ainsi que le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire



La mission a suivi la méthode définie par l'IGF

Synthèse des conclusions	Description de chaque dispositif, analyse de son coût ainsi que du nombre et du profil de ses bénéficiaires	Evaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des dispositifs se rattachant à un même objet ou au même prélèvement
Rapport <i>(présent document)</i>	13 fiches	Evaluation de l'ensemble des dépenses fiscales destinées à améliorer <u>le financement et la rentabilité des entreprises</u>
	5 fiches	Evaluation de l'ensemble des dépenses fiscales bénéficiant au secteur du <u>logement</u>
	16 fiches	Evaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et sociales ciblées sur <u>un secteur ou une activité, hors logement</u>
	7 fiches	Evaluation de l'ensemble des dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les <u>ménages</u>
	3 fiches	Evaluation de l'ensemble des dépenses fiscales de portée générale portant sur la <u>taxe sur la valeur ajoutée (TVA)</u>
	5 fiches	Evaluation des dispositifs d' <u>exonération de cotisations et/ou contributions sociales</u>



Sommaire

1. Contexte et méthode
2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques
3. Evaluation
4. Conclusion



55 dépenses fiscales et sociales ont été identifiées comme entrant dans le champ de la mission

- ❑ La mission a recensé 46 dépenses fiscales et 9 dépenses sociales outre-mer¹
- ❑ 19 de ces dispositifs, soit plus du tiers, ne sont pas retracés dans les annexes au PLF et au PLFSS
 - Cette carence concerne tout particulièrement le secteur agricole
 - Le régime dérogatoire applicable au rhum traditionnel produit dans les DOM n'est pas recensé², alors même qu'il a été partiellement notifié à la Commission européenne
 - Seules deux des six autres dépenses fiscales et sociales relatives au secteur agricole sont mentionnées
- ❑ Le régime dérogatoire applicable à la taxe sur les salaires (taux aménagés et exonérés de majoration) est abordé de façon elliptique dans l'annexe V au PLFSS, alors que son coût est de 130 M€ par an

¹ Certaines de ces dépenses sont regroupées dans une même fiche de description et de chiffrage, ce qui explique que le nombre total de fiches mentionnées à la page 6 ne soit que de 49

² Aucun dispositif dérogatoire relatif aux droits sur les alcools (code 90) n'est présenté dans les annexes au PLF. En revanche, le régime aménagé de prise en compte des stocks de vins et d'alcools pour leur valeur comptable y est dûment recensé (dépense fiscale 400301)



Le coût total annuel des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer peut être estimé à plus de 4,8 Md€, porté à 5,5 Md€ en mettant en cohérence les conventions de chiffrage

24 des 29 dépenses fiscales recensées dans les annexes au PLF 2011 y sont chiffrées, pour un coût total estimé à 3,2 Md€
7 des 9 niches sociales entrant dans le champ de la mission sont recensées dans le PLFSS 2011, pour un coût estimé à 1,2 Md€

Les chiffrages figurant dans le PLF 2011 et le PLFSS 2011 ont fait l'objet d'une contre-expertise par la mission, conduisant à les réévaluer à la hausse d'au moins 180 M€, en raison d'une sous-estimation du coût de la défiscalisation à l'IS (absence de prise en compte de la faculté de report des droits à déduction et de la moins-value imputable lors de la revente de l'actif). Cet ajustement demeure un minorant car il n'intègre pas le dynamisme de la défiscalisation du logement social, dont le PLF sous-estime l'ampleur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Les principaux dispositifs non chiffrés au PLF sont la non-applicabilité de la TVA en Guyane (estimation moyenne : 74 M€) et le régime dérogatoire dont bénéficie le rhum dans les DOM (coût pour l'Etat et la sécurité sociale : 96 M€) : + 170 M€.

Au total, le coût des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer peut être estimé à 4,8 Md€.

En termes de convention de chiffrage, la mission a retenu pour chaque dispositif le coût pour l'Etat lié à la dérogation spécifique à l'outre-mer (ex. : le coût de l'application d'un taux de TVA de 1,05 % aux publications de presse dans trois DOM est apprécié par rapport au taux réduit applicable en métropole (2,10 %) et non par rapport au taux de droit commun de ces DOM (8,5%) ou de la métropole (19,6 %), pour ne mesurer que l'absence d'alignement sur les dispositions métropolitaines).

Cela conduit notamment à réévaluer de 65 M€ à au moins 143 M€ le coût de la dépense fiscale n° 710102 et à relever de 83 M€ (estimation moyenne) le coût de la non-applicabilité de la TVA en Guyane.

Les conventions de chiffrage retenues dans le PLF doivent être explicitées et harmonisées: ainsi, alors que la dépense fiscale n° 800401 y est décrite comme l' « exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation (TICE) applicable aux carburants », ce qui reflète l'existence d'un manque à gagner pour l'Etat (de 585 M€ en 2009), la méthode retenue pour le chiffrage annexé au PLF appréhende l'avantage fiscal pour le contribuable (qui se limite à 119 M€ en 2009¹).



Détail du recensement et du chiffrage des dépenses fiscales et sociales entrant dans le champ de la mission

	Nombre de niches répertoriées par la mission	Dont niches recensées en PLF ou PLFSS	Coût pour 2011 indiqué en PLF ou PLFSS 2011 (M€)	Principales (i.e. > 50 M€) réévaluations par la mission			TOTAL (M€)
				Motif : sous-évaluation du chiffrage figurant en PLF ou en PLFSS (M€)	Motif : omission de la niche dans le PLF (M€)	Motif: absence d'harmonisation des conventions de chiffrage (M€)	
Niches fiscales							
Financement et rentabilité des entreprises	13	13	1 227	+180			1 407
Logement	5	4	443				443
Autres niches sectorielles	15	7	169		+96	+564	829
TVA	5	1	1 090		+74	+83	1 247
IR et assimilés	7	4	300				300
<i>Sous-total niches fiscales</i>	<i>45</i>	<i>29</i>	<i>3 229</i>	<i>+180</i>	<i>+170</i>	<i>+647</i>	<i>4 227</i>
Niches sociales							
Autres niches sectorielles	3	1	12				12
TVA	1	1	130				130
IR et assimilés	1	0					
Niches sociales	5	5	1 096				1 096
<i>Sous-total niches sociales</i>	<i>10</i>	<i>7</i>	<i>1238</i>				<i>1238</i>
TOTAL	55	36	4 467	+180	+170	+647	5 465

Sommaire

1. Contexte et méthode
2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques
3. Evaluation
4. Conclusion



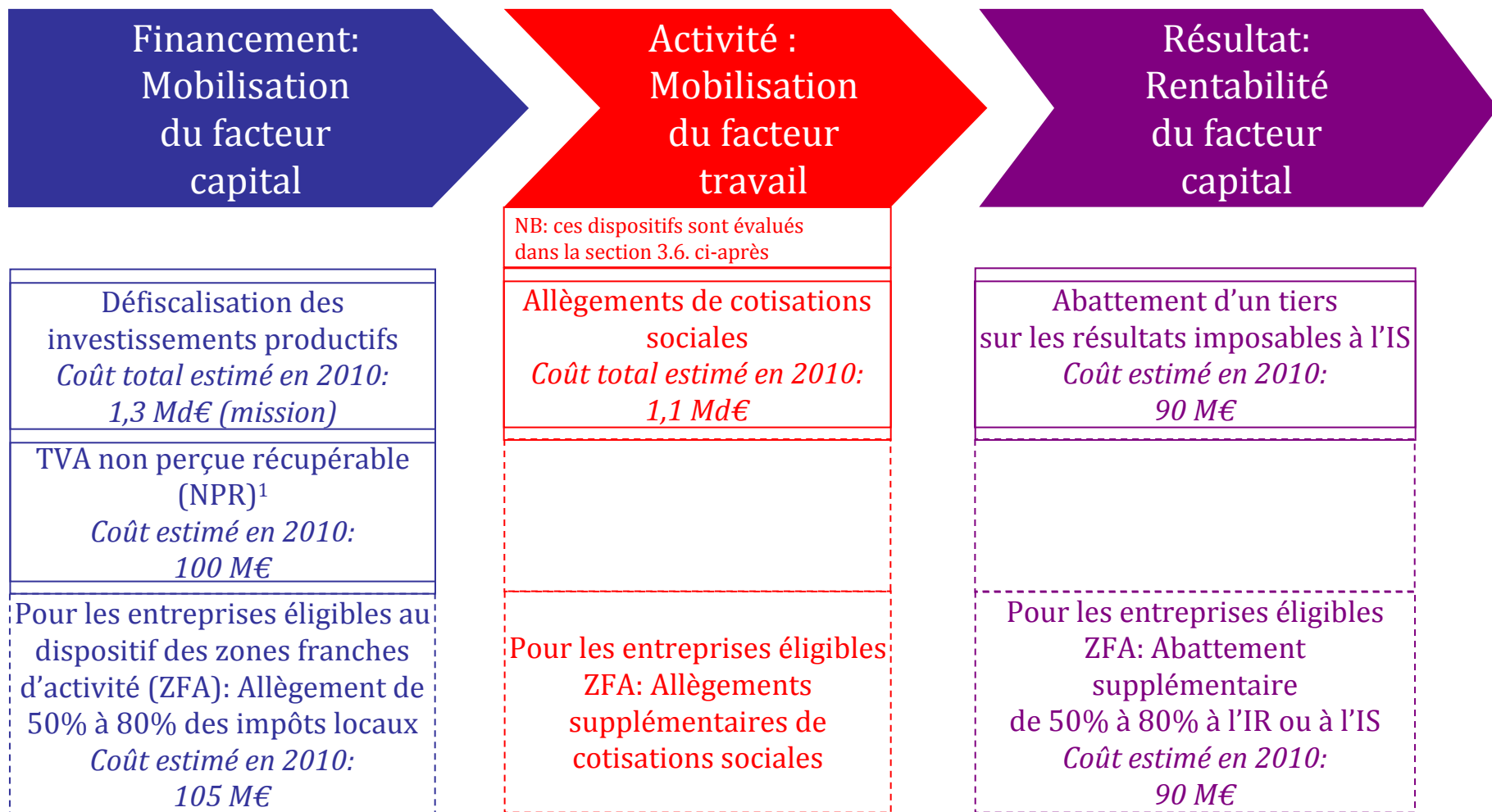
Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



Plusieurs dispositifs fiscaux s'additionnent outre-mer pour abaisser le coût du capital et stimuler sa rentabilité, conduisant à un cumul d'aides publiques à chaque étape de la chaîne de valeur

- En amont, une subvention publique à l'investissement est versée ; en aval, l'imposition des profits est allégée par rapport à la situation métropolitaine



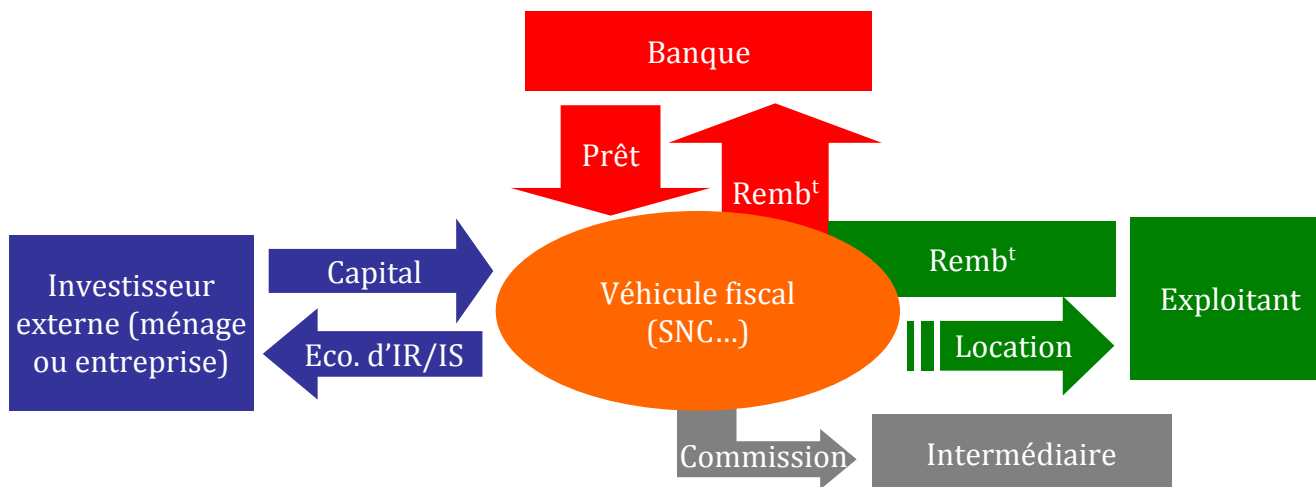
Rappels sur les mécanismes de défiscalisation

Défiscalisation dite interne (ou directe)

- Un exploitant outre-mer peut financer des investissements ouvrant droit à défiscalisation sur ses fonds propres : il bénéficiera alors d'une réduction d'IR ou d'une déduction d'assiette de l'IS

Défiscalisation dite externe (ou schéma locatif)

- Un exploitant outre-mer peut choisir de faire appel à un investisseur « fiscal » externe (entreprise ou ménage français au sens fiscal) apportant des capitaux à un véhicule (généralement transparent, par exemple une société en nom collectif) qui, en empruntant un financement complémentaire, se porte acquéreur de l'actif objet de l'investissement et le donne en location à l'exploitant



- Dans ce type de montage, l'investisseur fiscal externe bénéficie d'une déduction du bénéfice imposable à l'IS ou d'une réduction d'IR à hauteur d'une fraction de la valeur de l'investissement, mais doit rétrocéder à l'exploitant une partie de cet avantage fiscal, le plus souvent sous forme de vente à prix réduit à l'issue de la période de location¹ (ou de loyers minorés)

¹ Dans le cas d'une défiscalisation à l'IS, elle est considérée comme une moins-value imputable fiscalement



L'évaluation de la défiscalisation est rendue complexe par la multiplicité et le manque de cohérence des objectifs qui lui ont été assignés par le législateur

- ❑ Comme 19 des 21 dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer dans le PLF pour 2011, les dispositifs de défiscalisation s'y voient assigner un seul et même objectif, à la formulation générale et indiscriminée : « Aider certains espaces géographiques (Outre-mer) »
- ❑ Dans l'exposé des motifs de la loi de programme de 2003 (dite Girardin), le seul objectif explicitement mentionné est une relance de l'investissement des entreprises, soit une visée conjoncturelle peu en phase avec la durée d'application prévue du dispositif (de 2003 à 2017)
- ❑ Le législateur a également défini des critères d'agrément pour les opérations de défiscalisation (au-delà d'un seuil de 250 000 €¹ pour les investissements productifs en général, mais au premier euro dans certains secteurs sensibles tels que les transports et la plaisance), qui incluent notamment le maintien ou la création d'emplois
- ❑ La notification à la Commission européenne des régimes de défiscalisation fait également état d'un objectif de compensation des surcoûts (avérés) liés aux difficultés d'accès au crédit bancaire
- ❑ Implicitement, il apparaît que la défiscalisation vise à permettre la réalisation d'investissements qui ne peuvent être spontanément financés dans les DOM, en raison d'obstacles liés notamment à l'éloignement et à l'étroitesse des marchés :
 - Le coût élevé du facteur travail (notamment par comparaison avec les territoires concurrents de la zone caribéenne ou de l'Océan indien) au regard de sa productivité (affaiblie par le moindre niveau de qualification) rend nécessaire un renforcement de l'intensité capitalistique de la combinaison productive – avec laquelle le critère d'agrément précité fondé sur le maintien ou la création d'emplois apparaît en porte-à-faux
 - Plusieurs facteurs peuvent imposer un surdimensionnement des équipements :
 - La capacité de production de certains biens d'équipement, indivisible, implique une taille critique que les débouchés locaux ne permettent pas d'atteindre, ce qui conduit à amortir les coûts fixes sur une base réduite
 - Peut s'y ajouter la nécessité de s'équiper d'un matériel surnuméraire de secours pour assurer la continuité du service en cas de panne, faute d'offre de report ou de substitution à proximité (ex.: des circuits réfrigérants dans des entrepôts logistiques, presses d'imprimerie)
 - L'éloignement peut rendre nécessaire l'accumulation de stocks de marchandises plus importants, donc l'utilisation d'espaces d'entreposage dédiés
- ❑ Au caractère multiple et parfois incohérent de ces objectifs s'ajoute le fait que leur atteinte est multifactorielle, ce qui rend délicat d'isoler l'impact de chaque facteur explicatif

Crédits de moyen et long terme aux PME	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane
Ecart par rapport au taux moyen pratiqué en métropole (janvier 2010)	+ 11 %	+ 43 %	+ 62 %	+ 116 %

Source : IEDOM <

¹ Ces seuils sont en vigueur depuis l'adoption de la LODEOM en 2009. Les données disponibles à ce jour et utilisées par la mission dans son travail d'évaluation relèvent du régime antérieur (seuil uniforme de 300 000 €, quel que soit le secteur)



Le suivi incomplet et imparfait de l'utilisation des mécanismes de défiscalisation se traduit par le manque de disponibilité et l'hétérogénéité des données, qui contraint la démarche d'évaluation

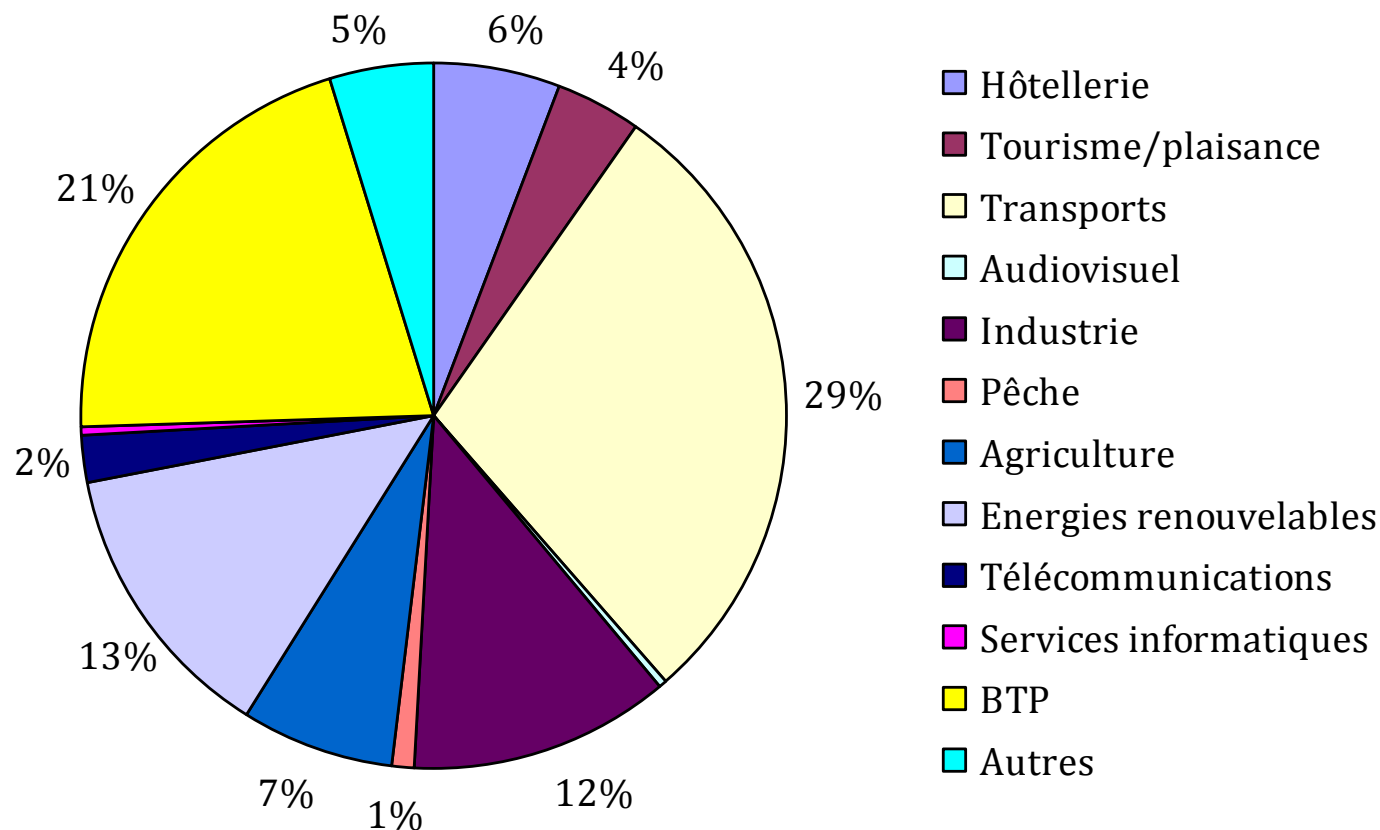
- ❑ Aucun état comptable ou statistique (tel que ceux tenus par l'Institut d'émission des DOM) ne permet d'isoler les flux de capitaux vers les DOM permis par la défiscalisation
- ❑ Le montant des investissements productifs défiscalisés représentait, en 2008 :
 - entre 800 M€ et 1 050 M€ en plein droit d'après l'INSEE
 - 734 M€ sur agrément d'après la DGFIP
- ❑ Ce total compris entre 1,5 Md€ et 1,8 Md€ en 2008 a crû en 2009, les seuls investissements agréés ayant atteint 1,3 Md€
- ❑ Les données disponibles sont incomplètes et imparfaites :
 - La première carence concerne les opérations défiscalisées sans agrément, dites « de plein droit »
 - Jusqu'en 2008, elles n'étaient aucunement retracées
 - L'obligation déclarative instituée en 2008 n'a, faute de sanction, été respectée que dans 60 % à 80 % des cas
 - Les déclarations (de type 2083-SD) remplies en 2009, dont la robustesse attendue est accrue par l'instauration d'une amende en cas de défaut, n'étaient pas encore exploitables à la date des travaux de la mission
 - L'évaluation de l'impact des investissements défiscalisés sur agrément présente également des difficultés
 - La datation administrative des dossiers est déterminée par le moment où est enregistrée la demande d'agrément. Compte tenu du délai de la procédure d'instruction subséquente, un décalage temporel significatif peut exister avec la date ultérieure à laquelle l'investissement est effectivement réalisé
 - En l'absence d'appariement entre les dossiers d'agrément et les déclarations annuelles des données sociales (DADS), il n'est pas possible d'estimer le nombre d'emplois effectivement maintenus ou créés après l'obtention d'un agrément (ni, par conséquent, la productivité apparente)
- ❑ Comparativement, les investissements défiscalisés sur agrément constituent toutefois un champ moins mal connu¹ que celui des opérations défiscalisées de plein droit. La mission a donc considéré que la valeur ajoutée de la démarche d'évaluation qui lui était confiée résidait notamment dans une meilleure connaissance des opérations de plein droit. Néanmoins, pour les raisons évoquées ci-dessus, les travaux d'évaluation réalisés ou commandés (notamment auprès de l'INSEE) n'ont pu se fonder que sur les déclarations 2083-SD remplies en 2008, qui présentent une série de limites :
 - Leur couverture est incomplète : outre le fait qu'elles n'ont pas été systématiquement remplies, elles ne permettent d'appréhender que la défiscalisation externe, et non la défiscalisation interne par un exploitant (l'investissement étant alors directement déduit en charge)
 - L'absence de série longue empêche d'apprécier l'impact cumulé du recours à la défiscalisation sur plusieurs exercices, qui modifie nécessairement les effets observés sur la seule année 2008

¹ Ils font notamment l'objet d'un rapport quadriennal du bureau des agréments et rescrits de la DGFIP



D'après les estimations disponibles, qui demeurent des ordres de grandeur, la moitié des investissements défiscalisés en 2008 a été réalisée dans les secteurs des transports et du BTP

- Un ordre de grandeur de la répartition sectorielle des investissements défiscalisés peut être esquissé, à partir des données recueillies par la DGFIP pour les opérations soumises à agrément et par l'INSEE pour les opérations réalisées de plein droit (sous les limites évoquées à la page 16, liées au mode de collecte d'informations par les déclarations 2083-SD)



Source : données DGFIP et estimation basse INSEE, retraitement mission

L'investissement dans les DOM a effectivement crû après 2003, marquant formellement l'atteinte d'un objectif fixé par la LOPOM ; toutefois, il n'est pas possible de conclure à l'impact propre de la défiscalisation par rapport à d'autres facteurs

- Une étude ciblée sur certains secteurs met en évidence un lien entre :
 - la part dans le total des investissements défiscalisés
 - l'évolution annuelle moyenne de la valeur ajoutée

Secteur	Part dans le total des investissements défiscalisés en 2008	Evolution moyenne annuelle de la valeur ajoutée (2003-2008)
Agriculture	7%	-0,1%
Industries	12%	+4,3%
Energie	13%	+6,8%
Construction	21%	+7,9%
Transports	29%	+8,5%

Source : données DGFIP et estimation basse INSEE, retraitement mission

- Il n'y a toutefois pas de corrélation¹ sectorielle entre recours à la défiscalisation et contribution à la FBCF
 - La construction, qui représente 21% des investissements défiscalisés en 2008, est le principal moteur de l'investissement, en contribuant à la hausse de la FBCF pour
 - 16,6 points sur un total de 17,5 points en 2006 à la Réunion
 - 7,0 points sur un total de 10,5 points en 2007 à la Martinique
 - 2,6 points sur un total de 8,5 points en 2007 en Guadeloupe
 - 7,4 points sur un total de 7,2 points² en 2007 en Guyane
 - Les services contribuent au dynamisme de l'évolution de l'investissement dans tous les DOM (en particulier en Martinique), sans être, par construction, les premiers bénéficiaires directs de la défiscalisation
 - L'agriculture et les transports, qui représentent 36% des investissements défiscalisés en 2008, n'ont que peu d'impact observé sur la FBCF
- En tout état de cause, compte tenu de la petite taille des économies ultramarines, donc de l'importance de l'approvisionnement à l'extérieur, l'effet multiplicateur de la dépense d'investissement sur le PIB est nécessairement plus faible que celui constaté en métropole

¹ L'absence de série longue couvrant plusieurs années concernant la défiscalisation de plein droit, évoquée précédemment, empêche de dépasser la recherche d'une simple corrélation

² Chiffre expliqué par la contribution négative des services à la FBCF



Le déficit d'intensité concurrentielle et de contestabilité des marchés des DOM est accentué par la défiscalisation, qui entraîne une allocation du capital favorisant les firmes établies et peut aggraver des rentes et des déséquilibres

- ❑ Dans le cadre d'une défiscalisation externe à l'IS, la rétrocession à l'exploitant prend en général la forme d'une moins-value constatée en sortie d'investissement, imputable à l'IS donc équivalant à une dépense fiscale pour l'Etat. Or la part rétrocédée à l'exploitant dépend de la qualité de sa signature et peut ainsi varier, pour les investissements soumis à agrément, entre 60%-65% pour de petits opérateurs et 83%-85% pour de très grandes entreprises. Les acteurs les plus robustes, au profil de risque bien établi, perçoivent donc mécaniquement l'avantage fiscal le plus important. La défiscalisation contribue ainsi au maintien des positions dominantes¹ et, toutes choses égales par ailleurs, ne permet pas de renforcer la contestabilité des marchés, alors même que le besoin d'investir est plus élevé pour un nouvel entrant
- ❑ En outre, la défiscalisation vient s'appliquer sur des marchés à la concurrence imparfaite, ce qui peut biaiser son incidence. Trois facteurs peuvent contribuer à la captation de l'avantage fiscal lié à la défiscalisation par la marge de l'importateur ou du distributeur, induisant une hausse du prix de vente neutralisant au moins partiellement l'effet de solvabilisation du bénéficiaire légal :
 - Le couplage des prestations de vente de matériel et de financement de la transaction
 - Ex. des groupes de distribution automobile (rapport de la DRCCRF Antilles-Guyane)
 - La concentration élevée dans certains secteurs
 - Dans trois secteurs sur onze étudiés par l'INSEE à la Réunion, les cinq premières entreprises représentent plus de 40% de la valeur ajoutée produite
 - L'inélasticité relative de l'offre (y compris en raison de la complexité des circuits d'approvisionnement) par rapport à une demande bénéficiant d'un surcroît de solvabilité, qui favorise l'ajustement par les prix plus que par les quantités
- ❑ La défiscalisation offre le plus souvent une technique de financement assimilable à un crédit-bail significativement bonifié. Néanmoins, ses effets induits peuvent être pervers. En effet, le dispositif trouve à s'appliquer dans un environnement marqué par une forte distorsion des modes de financement : à titre d'exemple, selon les dernières données INSEE disponibles (2003), le rapport endettement / fonds propres de l'ensemble des entreprises atteint 439% en Martinique contre 275% en métropole. Mécaniquement, la défiscalisation externe vient aggraver ce déséquilibre, les loyers versés par l'exploitant correspondant au remboursement du principal et des intérêts d'un prêt bancaire¹. La défiscalisation externe contribue donc à accentuer la sous-capitalisation constatée dans les DOM ; or les entreprises les moins fragilisées par ce phénomène sont celles qui bénéficient déjà d'une assise solide, ce qui pénalise là encore les nouveaux entrants. Tout comme la défiscalisation interne dont le bénéfice est déterminé par la masse imposable, donc la capacité bénéficiaire, la défiscalisation externe facilite ainsi davantage le financement des entreprises établies

¹ A cet égard, il est intéressant de noter que, dans une de ses récentes réunions (mars 2011), la commission consultative nationale des agréments fiscaux (art. 46 quaterdecies V et suivants de l'annexe III du CGI), présidée par un représentant de la DGOM, a émis, à l'unanimité, un avis défavorable sur un projet de défiscalisation en tenant compte « non seulement de ses effets pour la collectivité mais aussi de ses conséquences dommageables pour les autres acteurs locaux du secteur » et en indiquant « l'aide fiscale ne doit pas contribuer à déséquilibrer l'économie locale en renforçant la position dominante acquise par la société dans son secteur »



La défiscalisation externe est structurellement inefficace car elle implique la rémunération d'un tiers investisseur et d'un intermédiaire, augmentant ainsi l'enveloppe d'aide publique nécessaire pour financer un projet d'un montant donné

- ❑ La mobilisation d'un tiers investisseur pourrait reposer sur une logique de transfert de risques : face à la difficulté d'obtention de crédits bancaires, les projets seraient financés par des apporteurs de capitaux externes, rémunérés en conséquence
- ❑ Néanmoins, l'alignement entre risque transféré et rémunération de l'investisseur n'est pas assuré :
 - En pratique, en cas de défaillance de l'exploitant, la remise en cause de l'avantage par l'administration fiscale est peu fréquente. Ainsi, les cessations d'activité d'entreprises du BTP à la Réunion et les saisies-ventes du matériel qu'elles avaient acquis en défiscalisation ne donnent lieu qu'exceptionnellement à reprise de la réduction ou de la déduction d'impôt
 - La fraction de l'avantage fiscal conservée par l'investisseur externe (10% à 25% de la valeur de l'investissement, selon la nature et le montant de celui-ci ainsi que la qualité de la signature de l'exploitant) est ainsi garantie, sans réel transfert de risque. Elle correspond donc à une perte sèche pour les finances publiques, en particulier dans le domaine du logement, par rapport à la ligne budgétaire unique (LBU) : la préférence pour l'affichage d'une maîtrise de la dépense budgétaire et d'une minoration du taux de prélèvements obligatoires, par le recours à la dépense fiscale, contribue au déficit des administrations publiques à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros
- ❑ La rémunération de l'intermédiaire s'élève pour sa part, sur un échantillon de 50 dossiers agréés en 2009, à 6,73% de l'assiette de la réduction
- ❑ L'inefficacité de la défiscalisation externe est également caractérisée par le fait que l'avantage retiré par l'exploitant excède la compensation du surcoût d'accès au crédit. Ainsi, en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, l'avantage fiscal rétrocédé dans le secteur productif éligible doit représenter généralement au minimum 25% de la valeur de l'investissement en plein droit et 30% du montant de l'investissement s'il est soumis à agrément. Ces taux de subvention surcompensent très largement les *spreads* de crédit constatés dans les DOM
- ❑ Au regard de l'objectif de favoriser l'accès à un financement bon marché, le mécanisme de la défiscalisation s'avère donc beaucoup plus onéreux pour les finances publiques que ne le serait une simple bonification de prêts pour aligner les taux d'intérêt pratiqués dans les DOM sur ceux constatés en métropole



L'efficacité de la défiscalisation, interne comme externe, est également altérée par l'existence d'effets d'aubaine

- Le recours à la défiscalisation relève souvent d'effets d'aubaine du fait de la capacité de nombreuses entreprises à autofinancer les investissements sur lesquels elle porte. En effet, le taux de marge moyen des entreprises ultramarines est supérieur à celui constaté en métropole. Une étude de 2008 sur données 2005 de l'INSEE permet de le constater : le ratio excédent brut d'exploitation / valeur ajoutée des entreprises est, à l'exception des entreprises de moins de 550 k€ de chiffre d'affaires de Guadeloupe, systématiquement plus élevé que celui de leurs homologues métropolitaines¹

Taux de marge en 2005 (en % de la VA)	Entreprises ayant un CA < 550 k€					Entreprises ayant un CA ≥ 550 k€				
	Métropole	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Métropole	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
EBE	33,7	32,1	37,2	37,7	43,7	24,8	30,5	27,3	29,0	34,3
Masse salariale brute	61,6	64,7	60,0	61,2	53,9	69,2	65,6	68,3	66,8	59,7
Impôts nets des subventions d'exploitation	4,7	3,2	2,8	1,0	2,4	5,9	3,9	4,5	4,2	6,0
Ecart de marge DOM/Métropole	-	-1,6	+3,5	+4,0	+10,0	-	+5,7	+2,5	+4,2	+9,5

Source : INSEE

- La défiscalisation permet un effet d'aubaine pour certains investissements dont la décote sur le marché secondaire est lente
 - La revente des appareils d'une compagnie aérienne à l'issue de la durée légale de conservation de l'actif nourrit les résultats exceptionnels de la compagnie (employés au versement de dividendes et non à une baisse du prix des billets pour les passagers)
- Le mécanisme de défiscalisation interne (sans usage d'un schéma locatif avec un investisseur externe) permet aux entreprises ultramarines qui auraient pu réaliser un investissement sur fonds propres de le faire subventionner en grande partie par l'avantage fiscal, en déduisant à la fois le montant de l'investissement la première année et l'amortissement (ainsi que les intérêts d'emprunt) les années suivantes
- La défiscalisation n'est pas indispensable à l'atteinte d'une rentabilité satisfaisante, y compris dans des secteurs capitalistiques avec des contraintes d'exploitation
 - La mission a pu examiner une opération d'investissement dans le secteur des énergies renouvelables, cumulant plusieurs obstacles à la rentabilité (exemplarité environnementale et sociale, implantation dans une zone enclavée, recours à des cocontractants locaux afin de dynamiser le tissu économique), dont le TRI avant défiscalisation était estimé à 9%. L'acceptation de la demande d'agrément déposée pour ce dossier porterait le TRI à 17%
 - Dans ces conditions, le surcroît de rendement procuré par la défiscalisation peut contribuer à la distorsion de l'allocation du capital, les contribuables ne se déterminant pas en fonction de l'intérêt et de la rentabilité intrinsèque de l'investissement mais en fonction de l'avantage fiscal

¹ Ce surcroît de marge varie cependant considérablement de façon inter-sectorielle et intra-sectorielle, la faiblesse de la concurrence permettant à la fois le maintien sur le marché d'entreprises peu rentables et l'absence d'entrée de nouveaux acteurs sur des marchés où les marges sont particulièrement élevées



Contradictoire avec la teneur-même des dispositifs de défiscalisation, l'objectif de maintien ou de création d'emplois affiché par le législateur n'est atteint qu'à la marge, pour un coût unitaire de plusieurs centaines de milliers d'euros

- ❑ L'effet positif sur l'emploi est plus nettement documenté pour les investissements défiscalisés de plein droit que sur agrément. L'INSEE a ainsi réalisé une estimation de l'impact de la défiscalisation de plein droit sur l'évolution apparente de l'emploi dans les entreprises concernées, à partir des déclarations 2083-SD remplies en 2008, des DADS 2008 et des DADS provisoires 2009, soit un panel d'entreprises couvrant 238 900 salariés dans l'ensemble des DOM. Cette étude conclut à un effet positif de 834 emplois supplémentaires grâce à la défiscalisation. Les principaux gains sont enregistrés dans les secteurs de la construction (+ 564), de l'industrie (+ 500) et de l'agriculture (+ 198). A l'inverse, dans le secteur des transports (+ 10), l'emploi ne progresse pas de façon significativement plus dynamique pour les entreprises bénéficiant de la défiscalisation, ce qui peut suggérer la prédominance des investissements de renouvellement sur les investissements d'extension de capacité ou de création d'activité
- ❑ Dans l'étude de l'INSEE, le coût par emploi de la défiscalisation de plein droit ressort à environ 220 k€. Le faible nombre d'emplois créés au regard du montant de la dépense fiscale totale tiendrait au fait que les investissements permis par la défiscalisation entraînent un progrès technique essentiellement économe en emploi
- ❑ Le mode de comptabilisation du solde net d'emplois maintenus ou créés que retient la DGFIP aboutit à un coût unitaire encore plus élevé (731 k€ en 2009), mais constitue un majorant en raison d'un biais déclaratif. En effet, les dossiers de défiscalisation soumis à agrément doivent comporter des engagements chiffrés en matière d'emploi. Ceux-ci sont modestes au regard du montant de la dépense fiscale : pour 1,3 Md€ d'investissements agréés en 2009, représentant 627 M€ d'avantage fiscal, les bénéficiaires se sont engagés à créer 858 emplois. C'est sur cette base que la DGFIP calcule le coût pour les finances publiques d'un emploi faisant l'objet d'un engagement. Or les engagements figurant dans les demandes d'agrément retiennent les hypothèses d'évolution de l'emploi les plus pessimistes et sont généralement dépassés : ce chiffre surestime donc le coût par emploi effectivement maintenu ou créé¹

¹ Il est à noter que ce mode de comptabilisation conduit à une conclusion particulièrement peu flatteuse quant à l'intensité en emploi du développement du secteur photovoltaïque : alors que sa part dans l'ensemble des investissements agréés est passée de 9,5% à 32,4% entre 2006 et 2009, il n'a donné lieu qu'à des engagements de création d'emplois limités : 55 en 2009, soit 6,4% de l'ensemble des engagements pris par les exploitants dans le cadre de la défiscalisation, représentant une aide fiscale de plus de 4 M€ par emploi



L'incohérence entre la teneur du dispositif et les objectifs affichés concerne également la TVA NPR et l'abattement d'un tiers à l'IS

- ❑ D'après les éléments transmis par la France à la Commission européenne, la TVA NPR vise à couvrir les surcoûts générés par l'importation des produits, en termes de coûts de transport et de stockage. Elle apparaît peu adaptée à cet objectif, dans la mesure où les différents éléments de coût sont hétérogènes (notamment s'agissant du stockage) et justifient, le cas échéant, l'utilisation d'autres instruments plus adéquats :
 - le coût de transport des marchandises est censé être compensé par une aide au fret, en cours de mise en place au moment de la mission
 - dans le secteur de l'hôtellerie, explicitement mentionné dans la notification à la Commission européenne, les effectifs moyens par chambre supposent un effort de rationalisation de l'outil de production, que la politique d'allègements de charges a déjà vocation à rendre soutenable
 - le coût des polices d'assurance, également cité dans la notification, n'est pas allégé par la mise en place d'une aide à l'investissement qui par définition ne concerne que les exploitations qui renouvellent ou augmentent leur capital fixe
- ❑ Toujours d'après la notification transmise par la France à la Commission européenne, l'abattement d'un tiers à l'IS a pour objectif de compenser les surcoûts liés au cycle de production et au retour sur investissement plus longs des entreprises ultra-marines, générant des besoins accrus de trésorerie. Or la résorption d'un besoin excessif en fonds de roulement supposerait logiquement le recours à d'autres outils, plus adaptés, qui soutiendraient la trésorerie des exploitations ou favoriseraient la recapitalisation des entreprises¹
- ❑ La TVA NPR comme l'abattement d'un tiers à l'IS font partie des dépenses fiscales rattachées en PLF au programme « Emploi outre-mer », malgré une absence de lien direct avec cet objet

¹ En outre, alors que, dans la notification du régime d'aide à la Commission européenne, les surcoûts présentés comme justifiant sa mise en place sont évalués à un niveau compris entre 37,6% et 300 % du besoin en fonds de roulement d'exploitation, les éléments calculés par l'INSEE font apparaître, en 2005, une situation contrastée qui n'est globalement pas défavorable aux DOM :

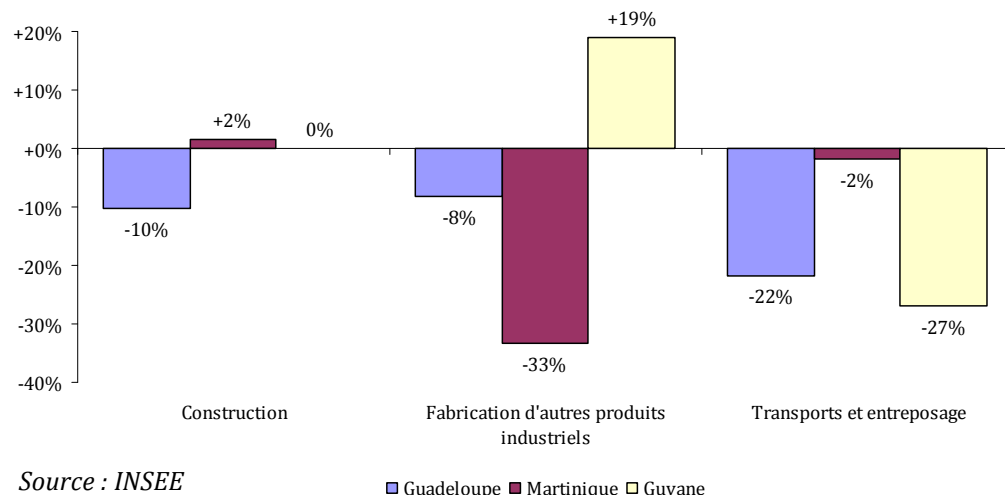
- sauf exception, les stocks de matières premières sont significativement inférieurs dans les DOM par rapport à la métropole, ce qui contredit l'idée reçue de stocks élevés de matières premières pour limiter les risques d'arrêt de la production en cas de problème d'approvisionnement; en revanche, les stocks de marchandises sont plus lourds pour l'ensemble des entreprises de plus de 550 k€ de chiffre d'affaires qu'en moyenne sur le territoire hexagonal : par exemple 29 jours de chiffre d'affaires en Martinique contre 18 jours en métropole
- les délais de paiement (dettes fournisseurs et crédits clients) observés en Guadeloupe et en Martinique pour les entreprises de moins de 550 k€ de chiffre d'affaires et en Guadeloupe et Guyane pour celles de plus de 550 k€ de chiffre d'affaires sont plus longs qu'en métropole, mais ils sont plus courts pour les autres entreprises
- les différentiels de crédit à financer sont très variables et peuvent être élevés (12 jours pour les entreprises de Guyane de plus de 550 k€ de chiffre d'affaires contre 7 jours en métropole) comme très favorables (les entreprises de Martinique de moins de 550 k€ de chiffre d'affaires financent 7 jours de chiffre d'affaires par l'écart entre les délais de leurs dettes fournisseurs et de leurs créances clients)
- au total, le besoin en fonds de roulement constaté dans les DOM en 2004 (90 jours) est même un peu inférieur à celui constaté en moyenne nationale (92 jours)



Le cumul de dispositifs en amont et en aval de la chaîne de valeur est un facteur d'efficacité marginale décroissante et d'efficacité dégradée de l'aide publique

- ❑ Selon les déclarations 2083-SD déposées en 2008, qui constituent, pour mémoire, un échantillon d'opérations de défiscalisation externe de plein droit d'un montant ne dépassant pas 250 000 €, la part des investissements défiscalisés ayant également bénéficié de la TVA non perçue récupérable (NPR) atteint 72% en Guadeloupe, 77% en Martinique et 92% à la Réunion
- ❑ L'avantage tiré de l'application de la TVA NPR croît au fur et à mesure que le taux de rétrocession diminue, ce qui est peu cohérent avec l'objectif sous-jacent à la fixation par le législateur d'un minimum légal de rétrocession. Ainsi, dans un cas type construit sur l'hypothèse d'une défiscalisation à l'IR à hauteur de 50% du montant de l'investissement, avec un taux de TVA à 8,5%, si l'investisseur se borne à appliquer le taux minimal de rétrocession de 50%, le gain apporté par la TVA NPR correspondra au financement de 6,375% du montant de l'investissement ; s'il rétrocède une part plus importante de l'avantage fiscal à l'exploitant ultra-marin, par exemple 60% voire 80%, la TVA NPR ne viendra contribuer qu'à respectivement 5,95% et 5,1% du montant total de l'investissement
- ❑ L'INSEE relève que la productivité apparente des entreprises ayant recours à la défiscalisation de plein droit est plus faible que la moyenne et avance deux explications possibles à ce constat¹ :
 - un effet cumulé sur la productivité des autres dispositifs d'aide (TVA NPR, abattement d'un tiers sur la cotisation de l'IS, subventions communautaires...) plus important que la défiscalisation de plein droit
 - un recours à la défiscalisation de plein droit par les entreprises n'étant pas les plus productives de leur secteur
- ❑ Pour leur part, les mesures dérogatoires destinées à stimuler la rentabilité des entreprises (abattement général d'un tiers à l'IS, volet IR/IS du régime des ZFA) reposent sur une nécessité douteuse. Ainsi, en 2008, la marge (EBE/VA) des entreprises guadeloupéennes et martiniquaises est respectivement 6,6 points et 10,9 points plus importante que celle des sociétés non financières de métropole

Estimation de l'écart de productivité apparente du travail (VA / effectifs) entre les entreprises défiscalisant en plein droit et l'ensemble des autres entreprises, dans les trois secteurs dont les données sont suffisamment nombreuses pour assurer la robustesse des résultats



Source : INSEE

¹ Un troisième facteur explicatif envisagé par l'INSEE tient à la faculté de portage de l'investissement défiscalisé pour le compte d'autres entreprises plus rentables (cas d'une entreprise qui investit dans une chambre froide et la loue à un hypermarché)



Outre une dilution d'efficience, caractérisée par le taux d'IS résiduel appliqué à certains bénéficiaires, les effets d'aubaine permis par la sédimentation mal agencée des dispositifs dérogatoires soulèvent un enjeu d'équité

- ❑ Loin de viser à permettre de compenser des handicaps structurels, l'abattement d'un tiers à l'IS s'apparente à une absence de contribution complète aux charges publiques des entreprises ayant réussi à devenir rentables, notamment grâce aux aides fiscales sur les facteurs de production, et renforce les inégalités sans nourrir d'objectif déterminé. Ainsi, 38 entreprises bénéficient de près d'un tiers de l'enveloppe de la dépense fiscale, en se partageant 30 M€. Compte tenu des dispositifs fiscaux existants par ailleurs pour abaisser le coût du capital (défiscalisation, TVA NPR) et le coût du travail (exonérations de charges), c'est l'égalité devant l'impôt qui est mise en cause
- ❑ La conception du régime des zones franches d'activité permet pour sa part des effets d'aubaine :
 - les entreprises peuvent opter pour le dispositif de façon annuelle et s'auto-appliquent l'abattement lorsqu'elles liquident leur IS
 - l'année suivant l'entrée dans le dispositif, elles peuvent, si elles constatent un déficit, opter pour une réintégration du montant de l'avantage et s'affranchir des versements prévus au Fonds jeunes et aux organismes collecteurs de formation professionnelle
 - compte tenu des mécanismes de défiscalisation (déduction des investissements), le déficit peut lui-même être planifié et organisé en groupant les dépenses d'investissement sur une année

Au total, il en résulte une possibilité d'optimisation fiscale majeure permettant à la fois de diminuer l'impôt la première année et de rendre inopérantes les conditionnalités du dispositif dérogatoire l'année suivante

- ❑ L'addition des dispositifs conduit à effacer le taux d'imposition de certaines entreprises. Le cas-type suivant modélise l'effet de l'enchaînement des dispositifs sur le taux effectif d'IS versé pour une entreprise réinvestissant les deux tiers de son résultat fiscal et bénéficiant d'un abattement ZFA de droit commun de 50 % plafonné à 150 000 €

Résultat fiscal	Assiette après abattement ZFA	Assiette après abattement du tiers	Assiette après déduction des investissements productifs	Taux effectif d'IS avec un taux à 33 %
300 000 €	150 000 €	100 000 €	0 €	0 %
1 000 000 €	850 000 €	566 667 €	233 333 €	7,7 %

Source : mission



La concentration marquée du bénéfice de la défiscalisation n'a pas été remise en cause par son plafonnement

Défiscalisation à l'IS

- ❑ Pour les entreprises qui dégagent le plus de bénéfices, le mécanisme permet l'optimisation fiscale, sans risque ni coût en trésorerie. Ainsi, les 356 entreprises déclarant plus de 200 k€ de résultat fiscal (qui représentent 6,7 % des entreprises ayant recours au dispositif) parviennent à imputer l'intégralité de leurs déductions pour un coût de 70 M€ (soit 52 % des avantages fiscaux constatés)
- ❑ A l'inverse, les entreprises ayant moins de 200 k€ de résultat fiscal n'ont pu imputer sur leur IS, au titre de l'exercice au cours duquel ont été effectués les investissements productifs défiscalisés, qu'à peine un tiers des déductions auxquelles ils ouvriraient droit. Le report des déficits en résultant réduit mécaniquement la valeur actuelle nette de l'aide fiscale obtenue

Défiscalisation à l'IR

- ❑ 99,6% de l'avantage total (758 M€ sur 761 M€) profite aux foyers appartenant au dernier décile de revenu fiscal de référence. Les 10 689 foyers appartenant au centile de la population disposant des plus hauts revenus reçoivent 93,2 % de l'avantage fiscal constaté, soit 710 M€
- ❑ En pratique, même à des niveaux de revenus élevés, la combinaison des deux plafonnements applicables¹ ne limite qu'imparfaitement l'avantage fiscal que les contribuables peuvent retirer du dispositif, comme l'illustre la modélisation d'une série de cas-types
 - Hypothèse : ménage comptant une part fiscale (soit le cas d'un célibataire), ayant recours, pour seule dépense fiscale, à une défiscalisation dans le cadre de l'article 199 undecies B, avec un taux de rétrocession de 62,5 %
 - Gamme de situations simulées : revenu brut annuel de 100 000 € à 450 000 €, avec un pas incrémental de 50 000 €
 - Premier cas de figure : le contribuable n'investit qu'à hauteur de la cotisation d'impôt sur le revenu qu'il aurait normalement dû acquitter en l'absence de recours au mécanisme de défiscalisation
 - Résultat : le double plafonnement n'exerce aucun effet limitatif, quel que soit le niveau annuel de revenu
 - Deuxième cas de figure (qui correspond à une pratique courante) : le contribuable calibre le montant de l'investissement défiscalisé² dans le but d'obtenir une réduction d'impôt annulant totalement (ou aussi largement que possible compte tenu du plafonnement) la cotisation d'impôt qu'il aurait normalement dû acquitter
 - Résultats :

Revenu brut annuel (en €)	100 000	150 000	200 000	250 000	300 000	350 000	400 000	450 000
Taux moyen d'imposition théorique hors défiscalisation (en %)	26,40	31,34	33,94	35,43	36,41	37,09	37,60	37,99
Taux moyen d'imposition effectif après défiscalisation et application du double plafonnement (en %)	0,40	12,11	18,26	21,81	24,11	26,38	28,27	29,73

Source :
mission

¹ L'un spécifique au régime de la défiscalisation outre-mer, posé par l'article 199 undecies D du CGI, l'autre général pour l'ensemble des dépenses fiscales, sauf exceptions, régi par l'article 200 0-A du CGI

² En mobilisant des liquidités personnelles ou en ayant recours à l'endettement



Les gisements de contrôle sont nombreux et insuffisamment exploités

- ❑ Le stade du contrôle *a posteriori* est d'autant plus important en matière de défiscalisation qu'il est le seul à permettre la vérification :
 - du montant de l'avantage fiscal, notamment s'agissant de l'exclusion de la base éligible de l'octroi de mer, des subventions, de la TVA NPR et, dans les COM, de la défiscalisation locale
 - du respect des règles d'encadrement communautaire du taux maximum d'aides par projet¹
- ❑ L'exclusion de la défiscalisation des montages impliquant des sociétés en participation (SEP), décidée en loi de finances pour 2011, a permis utilement de désamorcer un foyer de fraude difficile à contrôler
- ❑ Néanmoins, plusieurs séries de difficultés structurelles subsistent pour la politique de contrôle de la défiscalisation :
 - certains investissements sont artificiellement fractionnés (le cas échéant par le truchement de plusieurs SNC) pour échapper à l'obligation d'agrément ; or le contrôle des montages de défiscalisation de plein droit réclame un effort particulier de recoupement d'informations éparses (identification des monteurs, recherche des associés de SNC, croisement avec l'activité, notamment)
 - dans le secteur agricole, la possibilité que l'exploitant soit lui-même le fournisseur du bien facilite les fraudes
 - toute remise en cause d'une opération de défiscalisation à l'IR implique la reprise d'avantages à de multiples investisseurs personnes physiques, ce qui supposerait une combinaison de traitement de masse et de procédures individuelles
- ❑ S'agissant de la TVA NPR, certains foyers de risques et de fraude sont récurrents :
 - soit par absence de matérialité de l'investissement (avec usage d'une fausse facture ou utilisation multiple d'une même facture avec un montage impliquant des fournisseurs et de faux utilisateurs locataires du bien - la TVA NPR est alors remboursée sans dépense d'investissement et les loyers à la SNC ne sont pas payés)
 - soit par surfacturation du montant de l'investissement (plus le prix de vente à la SNC est élevé, plus le montant de la TVA NPR remboursée est élevé ; dans ce type de montage, les cabinets de défiscalisation font valoir à leurs clients qu'il n'est pas nécessaire de verser la totalité des sommes prévues pour la valeur spécifiée du bien)
- ❑ Les efforts ponctuels d'intensification des contrôles donnent des résultats probants, ce qui suggère l'existence de rendements croissants et massifs. Ainsi, la DRFIP de Martinique indique qu'un contrôle ciblé des opérations de défiscalisation de plein droit réalisées en 2008 a dégagé un potentiel de notifications de redressement (en base) de l'ordre de 20 M€ sur une base de 30 M€

¹ A cet égard, il convient de noter qu'en pratique, le contrôle du respect du taux d'intensité maximale de l'aide n'est aujourd'hui effectué que si la subvention est demandée antérieurement à l'agrément. Par ailleurs, le contrôle de la conformité à la règle *de minimis* n'est pas réalisé



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



Les instruments de la politique du logement propres à l'outre-mer, qui s'ajoutent aux dispositifs applicables en métropole, se caractérisent par l'ampleur de leur champ en dépit d'une volonté affichée de recentrage sur le secteur social

Les instruments de la politique du logement applicables en France métropolitaine sont également mobilisables en outre-mer. Il s'agit notamment, pour les dépenses fiscales les plus onéreuses :

- des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif : Périssol, Besson, Robien, Robien recentré, Borloo populaire...
- du prêt à taux zéro (PTZ) renforcé
- de l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) des organismes de logement social
- de la déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration
- du taux de TVA réduit pour certaines opérations liées aux logements sociaux
- du taux de TVA réduit pour les travaux d'amélioration de logements achevés depuis plus de deux ans

Plusieurs dispositifs fiscaux dérogatoires ont, par surcroît, été mis en place spécifiquement pour l'outre-mer :

- défiscalisation à l'IS des investissements locatifs (secteur social et intermédiaire)
- défiscalisation à l'IR des investissements locatifs et de la primo-accession à la propriété de la résidence principale
- défiscalisation à l'IR des investissements locatifs dans le secteur intermédiaire ou social
- dispositifs Scellier outre-mer en secteur libre et en secteur intermédiaire
- abattement de TFPB pour les constructions antisismiques
- taux réduit de TVA (2,10 %) pour les ventes et apports de terrain à bâtir, constructions (LASM) et ventes de logements neufs à usage locatif

Ce cumul de régimes dérogatoires peut appeler deux interprétations antagonistes :

- il peut refléter l'inadaptation de certains dispositifs métropolitains au contexte ultramarin (ex. : PTZ en raison du risque de crédit perçu de nombreux ménages des DOM)
- il peut traduire l'éviction des dispositifs incitatifs « de droit commun » par les dispositions propres à l'outre-mer (notamment de défiscalisation), en raison de l'avantage plus élevé qu'elles confèrent à leurs bénéficiaires

- ❑ L'évaluation des dispositions propres à l'outre-mer est entravée par le fait que ni les exposés des motifs des lois de programme, ni les annexes aux PLF² ne permettent d'assigner à chaque mesure un objectif spécifique explicite
- ❑ La volonté du législateur de mettre fin à certains régimes s'est parallèlement accompagnée de la création de dispositifs ayant un objet comparable. Ainsi, tandis que la LODEOM prévoit l'extinction des mesures de défiscalisation en faveur de l'investissement locatif dans les secteurs libre (à partir du 1^{er} janvier 2012) et intermédiaire (à partir du 1^{er} janvier 2013), les dispositifs Scellier (libre et intermédiaire) ont simultanément été étendus aux DOM, avec des taux majorés et une durée d'application plus longue qu'en métropole (2017 contre 2012). Peut ainsi être relevée, non seulement la survivance, sous une forme amendée, d'un dispositif de faveur, mais même la coexistence temporaire de l'ensemble de ces régimes

¹ Le chiffrage présenté en PLF inclut 5 M€ de double compte entre les dépenses fiscales 710103 et 730307, mais, à l'inverse, sous-estime (avec une ampleur bien supérieure) le rythme d'augmentation récent de la défiscalisation de logements, notamment sociaux. Au total, il doit donc être considéré comme un minorant

² Le tome II de l'annexe Voies et Moyens du PLF (pour 2011 comme pour 2010) ne mentionne pour tout objectif qu'« aider certains espaces géographiques (outre-mer) »



Si le niveau relatif des loyers, le maillage en logements sociaux et la proportion de propriétaires sont comparables dans les DOM et en métropole, la plus forte pauvreté des ménages ultramarins implique des besoins spécifiques

- ❑ Plusieurs caractéristiques objectives ne font pas ressortir de singularité majeure du parc de logements des DOM par rapport à la situation métropolitaine¹ :
 - L'INSEE met en évidence, sauf en Guyane, une convergence des niveaux de loyer retraités des différences de caractéristiques des logements, notamment des facteurs de taille et de confort : en 2006, la moyenne s'établit, sur une base de 100 en métropole, à 101,8 en Martinique, 101,7 à la Réunion et 95,9 en Guadeloupe – elle atteint en revanche 126 en Guyane
 - Le ratio du nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants est proche : 67,7 dans les DOM, 69,8 en métropole
 - Les différentes données disponibles suggèrent que la part des ménages propriétaires de leur résidence principale n'est pas l'objet d'un écart marqué : elle atteignait 57% en métropole en 2005 et s'élève à plus de 50% dans les DOM selon l'IEDOM
- ❑ Pour autant, en raison d'un taux de pauvreté supérieur les besoins en logement social et, plus encore, très social sont plus marqués outre-mer qu'en métropole :
 - La proportion de la population éligible à un logement social y atteint 80%, contre 69%
 - La proportion des bénéficiaires de logements sociaux ayant un revenu inférieur au cinquième du plafond PLUS s'élevait en 2006 à près de 50 % dans les DOM, contre 20 % en métropole
- ❑ Les DOM se singularisent par un taux élevé de propriétaires au sein des ménages modestes, rendant nécessaire une politique du logement adaptée (notamment en termes de réhabilitation et de confortation) :
 - Parmi le quartile de ménages réunionnais les plus pauvres, 46 % sont propriétaires, 46 % locataires et 8 % logés à titre gratuit
 - Dans les départements français d'Amérique, sauf en Martinique, la proportion de propriétaires parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté est presque identique à celle observée parmi les autres ménages



Le financement du logement social par la défiscalisation est en croissance exponentielle

- Le financement du logement social par la défiscalisation est en croissance forte et exponentielle :
 - le montant des investissements agréés a été multiplié par plus de trois entre 2006 et 2009 pour atteindre 187 M€
 - entre le 12 novembre 2009 et le 31 décembre 2009, des demandes d'agrément d'un montant total de 277 M€ ont reçu un accord de principe
 - en 2010, des demandes d'agrément d'un montant total de 485 M€ ont reçu un accord de principe
 - début janvier 2011, 108 dossiers de demande d'agrément concernant des projets d'un montant total de 868 M€ étaient en instance de traitement



Les dispositifs de soutien aux autres investissements locatifs ont des résultats contrastés et entraînent une inadaptation de l'offre à la demande

- ❑ A l'inverse de ceux dédiés au logement social, les effets des dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs hors logement social ou en primo-accession à la propriété de la résidence principale semblent s'étioler. Un rapprochement, pour une année donnée, entre le montant de la dépense fiscale liée aux dispositions de l'article 199 undecies A du CGI et le nombre de logements mis en chantier présente des limites méthodologiques, en raison des mécanismes de report des réductions d'impôt et, plus largement, de l'absence de lien de traçabilité direct entre les statistiques globales du secteur de la construction de logements et le suivi individuel des projets de défiscalisation. Néanmoins, il est significatif de constater qu'entre la première et la deuxième moitié de la dernière décennie, le nombre de logements commencés a diminué tendanciellement, tandis que le montant de la dépense fiscale a crû massivement (il est ainsi près de trois fois plus élevé en 2008 qu'en 2000). Bien que l'extinction des dispositifs de soutien à l'investissement locatif dits « Girardin » n'ait été fixée que pour la fin de l'année 2010, le ralentissement de la construction de logements neufs est intervenu dès 2007. Il a donc précédé la crise économique de 2008 et les discussions préparatoires à la LODEOM, qui peuvent éventuellement être tenus pour des facteurs d'amplification de la tendance à la décline, mais non pour ses déclencheurs. Dans ce contexte, l'augmentation du montant de la dépense fiscale peut traduire une progression du taux de recours par l'ensemble des ayant-droits potentiels au titre de l'accession à la résidence principale, avant que la LODEOM ne limite le bénéfice du dispositif aux primo-accédants, pour prévenir de tels possibles effets d'aubaine
- ❑ L'ampleur de l'incitation fiscale renforce le risque d'inadéquation entre l'offre et la demande locative. Ainsi, certaines zones enclavées à faible vitalité économique et démographique ont vu émerger des programmes de construction surdimensionnés ; de même, des bassins de vie où la taille des ménages implique une demande de logements familiaux et spacieux ont été dotés en appartements T1 et T2, plus aisément commercialisables auprès des investisseurs. Cette inadaptation partielle de l'offre reflète l'asymétrie d'information et d'incitation entre l'intermédiaire qui commercialise les produits et l'investisseur fiscal acquéreur qui s'expose à un risque :
 - d'achat à un prix trop élevé au regard du marché local, donc de décote importante au moment de la revente
 - de demande insuffisante, donc de revenus locatifs inférieurs à ceux escomptés (en raison de taux de vacance importants et/ou de pression à la baisse sur les loyers)



La faible efficacité des différents dispositifs applicables reflète leur caractère de produit de défiscalisation pour les contribuables, plus que d'instrument de pilotage de la politique du logement outre-mer

- ❑ Le recours à la défiscalisation est structurellement plus onéreux¹ que ne le serait un financement par subvention, en raison du surcoût correspondant à la rémunération de l'apporteur de capitaux sous forme d'avantage fiscal et de l'intermédiaire sous forme de commission. Des montages examinés par la mission, il ressort ainsi qu'en matière de logement social (où la signature du bailleur minimise le risque), le mécanisme de défiscalisation renchérit en général d'environ un tiers le coût d'une opération pour l'Etat par rapport à un financement sur crédits budgétaires
- ❑ En outre, les modélisations effectuées par la mission concernant le taux de rendement interne des investissements locatifs² défiscalisés dans le secteur libre ou intermédiaire révèlent une surcompensation des risques pris par le contribuable investisseur
 - Pour un investisseur avisé, se portant acquéreur d'un bien qui apporte les revenus locatifs escomptés et ne subit pas de moins-value à la revente de revenus locatifs, les TRI atteignent :
 - 25,6 % et 34,3 % pour les dispositifs Girardin libre et intermédiaire
 - 16,1 % et 18,4 % pour les dispositifs Scellier outre-mer libre et intermédiaire
 - Dans le cas où la décote au moment de la revente est égale à 20 % (soit le niveau de référence estimé par la direction départementale de l'équipement de la Réunion), tous les investissements sont, grâce à l'incitation fiscale, rentables, quelle que soit la matérialisation du potentiel locatif
 - Si la moins-value à l'issue de la période de détention obligatoire atteint 40% du prix d'achat neuf du bien, l'investissement reste rentable, sauf si les revenus locatifs perçus entre-temps sont inférieurs à leur niveau anticipé³ de plus de 58% pour le dispositif Scellier outre-mer dans le secteur libre, de plus de 68% pour le dispositif Scellier outre-mer dans le secteur intermédiaire et de plus de 91% pour le dispositif de défiscalisation Girardin dans le secteur libre. L'investissement reste rentable même en l'absence de revenus locatifs dans le cas du recours au dispositif de défiscalisation Girardin dans le secteur intermédiaire
- ❑ Ces résultats traduisent des effets d'aubaine massifs : compte tenu de ce potentiel de rentabilité, de nombreux investissements locatifs auraient vraisemblablement eu lieu en l'absence d'avantage fiscal aussi généreux

¹ Selon des modalités analogues à celles exposées page 20 s'agissant de la défiscalisation des investissements productifs

² Le cas type modélisé concerne l'acquisition d'un appartement neuf à la Réunion, d'une surface habitable de 65 m², au prix moyen de vente des appartements neufs à La Réunion en 2006 selon AGORAH (soit 3 565 €/m²), avec une pondération de sources de financement conforme aux constats moyens de l'enquête logement 2006 de l'INSEE pour l'accession au neuf (66,6% d'emprunt et 33,4% d'apport personnel). L'emprunt est supposé avoir une durée de 15 ans et porter un taux d'intérêt de 3,6%. L'accroissement de la valeur du bien est calée sur le taux de croissance annuel moyen des prix des appartements neufs en France métropolitaine sur la période 1985-2008 calculé par l'INSEE, soit 4,3 %. Il est fait l'hypothèse que la revente du bien intervient à l'expiration de la durée minimale de location ou à la fin de l'étalement de la réduction d'impôt si cette échéance est ultérieure, et donne lieu à une indemnité de remboursement anticipé, estimée à 3% du capital restant dû (source : rapport d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif, ministère du logement et de la ville, 2008). Les revenus locatifs sont estimés à 9,3 €/m²/mois (loyer moyen en 2009 à La Réunion selon l'ADIL), ou au loyer plafond si celui-ci est inférieur. Les charges locatives sont supposées égales au niveau moyen de l'ensemble du parc relevé dans l'enquête logement 2006 de l'INSEE (0,276 €/m²/mois). Le taux d'actualisation retenu est de 3,6 % (TEC-10 moyen en janvier 2010)

³ Cet écart peut résulter de plusieurs facteurs :

- une surestimation du loyer de marché effectif
- des impayés
- des périodes de vacance plus importantes que prévu



Le bénéfice de la défiscalisation en matière de logement est concentré au profit des ménages les plus aisés

- ❑ Le décile des ménages français les plus riches bénéficie de :
 - 99,7 % du montant total de l'économie d'impôt liée à la défiscalisation du logement social outre-mer (article 199 undecies C du CGI)
 - 94,6 % du montant total de l'économie d'impôt liée à la défiscalisation des autres investissements locatifs et de la primo-accession à la propriété de la résidence principale outre-mer (article 199 undecies A du CGI)
 - 95,1 % du montant total de l'avantage fiscal lié aux dispositifs Scellier outre-mer
- ❑ Une analyse affinée par centile révèle que les 1% de la population disposant des plus hauts revenus captent 90 % de l'avantage fiscal lié à la défiscalisation du logement social outre-mer, avec une économie d'impôt moyenne de 38 656 € par ménage
- ❑ La distribution géographique de l'avantage fiscal est également hétérogène. A titre d'exemple, alors que l'économie d'impôt moyenne à l'échelle nationale au titre de l'article 199 undecies A du CGI s'établit à 8 371 €, elle atteint :
 - 14 829 € pour les 1 948 foyers parisiens utilisant le dispositif
 - 14 521 € pour les foyers fiscaux bénéficiaires de Loire-Atlantique
 - 12 055 € pour ceux résidant dans les Hauts-de-Seine
- ❑ Toutes choses égales par ailleurs, la technique de financement du logement social outre-mer par combinaison de la défiscalisation et de la ligne budgétaire unique (LBU) conduit à un transfert anti-redistributif vers les ménages les plus aisés (qui concentrent le bénéfice de l'avantage fiscal) de la part de l'ensemble des foyers fiscaux (entre lesquels est réparti l'effort de contribution au budget de l'Etat, fût-ce de façon progressive)



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.3.1. Secteur agricole (dont filière rhum)**
 - 3.3.2. Carburants**
 - 3.3.3. Autres secteurs et activités**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



En sus des dispositifs existant en métropole, le secteur agricole outre-mer bénéficie de sept dépenses fiscales et sociales spécifiques, dont seules trois sont recensées dans les annexes au PLF et au PLFSS

- ❑ Aux dépenses fiscales et sociales applicables en métropole pour le secteur agricole, qui sont également mobilisables outre-mer, s'ajoutent sept dispositifs dérogatoires propres :
 - une exonération de TFPNB en faveur de certains terrains à vocation agricole situés dans le cœur d'un parc national d'un DOM (compensée par l'Etat aux collectivités territoriales)
 - une exonération partielle de TFPNB pour les terres agricoles (créée en 2009 par la LODEOM et compensée par l'Etat aux collectivités territoriales, pour un coût de 2,3 M€ en 2010¹)
 - une exonération de cotisations sociales pour les exploitations de surfaces inférieures à 40 ha pondérés⁴ (créée en 1994 et étendue en 2000), qui bénéficie à 98% des agriculteurs
 - une exonération de taxe sur les salaires pour certains employeurs agricoles (créée en 1955)
 - une exonération de TFPNB pour les propriétés à faible valeur locative (créée en 1979)
 - une exonération de TVA pour les opérations relatives à la mise en valeur agricole des terres incultes, des terres laissées à l'abandon et des terres insuffisamment exploitées (créée en 1962)
 - une exclusion du revenu imposable des bénéfices issus de l'exploitation de certains terrains agricoles (créée en 1960)
- ❑ Seuls les trois premiers dispositifs cités sont recensés dans les annexes au PLF et au PLFSS pour 2011 (en tant que, respectivement, dépenses fiscales n° 060107 et n° 060108, et mesure n° 20). Dans l'ensemble, ces mesures sont ainsi mal connues du Parlement, mais aussi parfois des services chargés de leur application, qui peuvent s'abstenir de les mettre en œuvre (cas, en Guadeloupe, de l'avant-dernier dispositif cité) ou ignorer s'il y est fait recours (cas du dernier dispositif cité)

¹ Contre 10 M€ indiqués dans le PLF pour 2011

⁴ Pour mémoire, dans les DOM, les cotisations sociales des exploitants agricoles ne sont pas calculées sur les revenus professionnels, comme en métropole, mais sur la base de la superficie pondérée des exploitations, en fonction du type de cultures, selon des coefficients définis par arrêté



Les dispositifs de faveur accordés au secteur agricole outre-mer, qui s'ajoutent à des aides budgétaires massives, ne sont ni efficaces et ni équitables

- ❑ Les avantages fiscaux et sociaux dont bénéficie le secteur agricole outre-mer viennent en complément de subventions et d'aides très substantielles. En 2008, les aides publiques représentaient 28,6 % de la valeur de la production agricole outre-mer, soit presque le double de la proportion constatée en métropole (14,5 %)¹. De 2008 à 2010, le montant total des aides agricoles versées à l'outre-mer a crû de 40 %, passant de 370 M€ à 520 M€², selon la Cour des comptes³. Ces aides sont notamment d'origine communautaire, avec 278 M€ au titre du programme POSEI et 110 M€ d'aides au développement rural en 2010. Pour leur part, les aides nationales bénéficient principalement au secteur du sucre (90 M€)
- ❑ Dans ce contexte, les régimes dérogatoires en matière fiscale et sociale n'ont eu d'impact :
 - ni sur la surface agricole utile, dont ils n'ont pas permis d'enrayer la baisse
 - ni sur le niveau de vie des exploitants, auxquels ils ne confèrent qu'un surcroît de revenu très limité et peu significatif en comparaison des autres subventions publiques versées par exemple aux filières de la banane et de la canne
- ❑ Le mode de calcul des cotisations sociales, assises sur les surfaces pondérées et non sur les revenus, ne tient pas compte directement des capacités contributives des exploitants
- ❑ Le mitage de l'assiette de la TFPNB dans les communes des DOM alimente le dynamisme des taux, à rebours des propriétés optimales d'un impôt dégagées par la littérature économique (assiette large, taux modéré)



Le rhum produit dans les DOM bénéficie d'un régime de faveur non répertorié dans les documents budgétaires, alors que son coût pour les administrations publiques atteint près de 180 M€ par an (dont 96 M€ pour l'Etat et la sécurité sociale)

- ❑ Le taux d'accise auquel est soumis le rhum traditionnel produit dans les DOM et mis à la consommation en métropole est réduit de 43% par rapport au niveau applicable aux rhums d'autres origines, dans la limite d'un contingent annuel de 108 000 hectolitres d'alcool pur (hap). Le coût direct pour l'Etat de cette dépense fiscale s'est élevée à 61 M€ en 2008. S'y est ajoutée, sous l'effet mécanique d'une contraction de l'assiette, une moindre recette de TVA de 12 M€. Ce régime n'est pas recensé dans les annexes au PLF présentées au Parlement, alors même qu'il a été notifié à la Commission européenne, qui l'a autorisé. Il est en principe applicable jusqu'au 31 décembre 2012
- ❑ Les rhums, tafias et spiritueux composés à base d'alcool de cru produits et consommés dans les DOM bénéficient en outre d'un abattement de 75 % du montant de la cotisation sociale sur les boissons alcooliques. Le manque à gagner en termes de recettes pour la sécurité sociale en 2008 a été chiffré à 15 M€ environ par la mission. Cet abattement entraîne également une minoration des recettes de TVA¹, à hauteur de 1,5 M€ en 2008
- ❑ Par ailleurs, des taux d'accises réduits sont également applicables au rhum produit dans les DOM et mis à la consommation sur place. Le produit de ce prélèvement est affecté aux collectivités territoriales et la moindre recette (soit un manque à gagner de 82 M€ en 2008) ne fait pas l'objet d'une compensation par l'Etat : ce dispositif propre aux DOM n'entre donc pas en tant que tel dans le champ des dépenses fiscales. Il a néanmoins une incidence indirecte sur les recettes de l'Etat, car il grève l'assiette de la TVA¹, engendrant une moindre recette pour l'Etat de 6,2 M€ en 2008
- ❑ La gestion du dispositif est partiellement déléguée par la DGDDI (sauf en Guyane) au Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des départements d'outre-mer (CIRT-DOM), qui dispose de délégations départementales. La répartition des contingents d'exportation entre distilleries qui en résulte présente une porosité aux anomalies et aux fraudes :
 - héritée du passé, elle soulève des questions d'équité, dans un contexte de position dominante d'un opérateur
 - l'existence d'un marché secondaire de quotas², illégale, a été confirmée à la mission par l'un des représentants nationaux du CIRT-DOM, qui estime que cette pratique porte sur 1 % à 4 % des volumes totaux

¹ Dans les trois DOM où celle-ci est en vigueur : Guadeloupe, Martinique, Réunion

² En principe, les exportateurs qui dépassent le quota leur ayant été alloué doivent s'acquitter d'une soulte au profit de l'Etat. Pour se soustraire à cette obligation, ils peuvent avoir intérêt à racheter à d'autres opérateurs des quotas non utilisés



Le régime de faveur du rhum des DOM a accompagné la croissance des volumes de rhum mis à la consommation en métropole mais entre en contradiction avec des objectifs de santé publique ou de développement endogène

- ❑ Le taux réduit d'accise applicable en métropole n'incite pas à la recherche d'autres débouchés à l'étranger. Le rhum produit dans les DOM est ainsi particulièrement dépendant du marché français, qui absorbe 70% des volumes – tout en y étant de moins en moins dominant : sa part de marché s'érode en métropole et chute dans les DOM
- ❑ En garantissant un débouché protégé en France, le régime de faveur a ainsi un impact à la fois sur la compétitivité-coût et sur la compétitivité-prix du rhum des DOM :
 - il n'encourage pas la prospection de marchés plus vastes, qui seule permettrait, par des économies d'échelle, d'amortir les surcoûts de production liés à l'utilisation de canne et de mélasse locales ainsi qu'au coût du travail, donc d'accroître la rentabilité de la filière
 - il n'a pas rendu nécessaire une optimisation du positionnement commercial, en particulier un ciblage du segment des marques dites premium, pour lesquelles la notoriété est plus déterminante que les qualités gustatives. En conséquence, les rhums issus des DOM sont particulièrement sensibles à la compétitivité-prix (donc tributaires de l'aide fiscale) et la capacité de négociation des producteurs de rhum des DOM s'en trouve amoindrie vis-à-vis des intermédiaires (importateurs et distributeurs), dont les marges représentent environ 1,83 € par bouteille, ce qui correspond à une captation de l'ordre de 57 % de l'avantage fiscal
- ❑ Le dispositif dessert donc l'objectif de développement endogène et d'accroissement du taux d'ouverture des DOM vers des pays tiers de l'Union européenne ou émergents
- ❑ Par ailleurs, ces avantages fiscaux et sociaux vont à l'encontre des objectifs de santé publique affichés par l'Etat et la sécurité sociale – même s'il convient de noter que les vins bénéficient d'un régime encore plus favorable



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.3.1. Secteur agricole (dont filière rhum)**
 - 3.3.2. Carburants**
 - 3.3.3. Autres secteurs et activités**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



La fiscalité des carburants, aménagée pour tenir compte des spécificités des DOM, engendre une perte de recettes publiques sans permettre une diminution du prix au détail

- Les modalités de taxation de la consommation de carburants dans les DOM diffèrent de celles en vigueur en métropole :

Prélèvements en vigueur en métropole, non applicables dans les DOM	Manque à gagner pour l'Etat	Prélèvements propres aux DOM, perçus au profit des collectivités territoriales	Produit en 2009
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICE)	- 585 M€	Taxe spéciale de consommation (TSC)	466 M€
TVA ¹ (au taux de 19,6%)	- 138 M€	Octroi de mer et octroi de mer régional (taxation de droit commun dans les DOM)	39 M€

- L'entrée en vigueur de deux autres prélèvements a été plusieurs fois repoussée :
 - la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)
 - une taxe additionnelle, destinée à rembourser un prêt accordé par l'Agence française de développement (AFD) et garanti par l'Etat à la Société Anonyme de Raffinerie des Antilles (SARA) lors de la mise aux normes communautaires des carburants en Guyane en 2008, à hauteur de 19,5 M€
- Le choix des collectivités territoriales de ne pas exploiter toutes les marges de manœuvre à leur disposition pour maximiser le rendement de la TSC (son produit aurait pu atteindre 574 M€² en 2009, hors effets d'élasticité, si son taux avait été aligné sur le taux maximum de la TICE) peut s'expliquer par la volonté de maintenir le prix final payé par le consommateur à un niveau proche de celui observé en métropole. De fait, le rapport n° 2008-M-082-03 conjoint de l'IGF, du CGIET et de l'IGA sur la fixation des prix des carburants dans les DOM, publié en mars 2009 relève que « sur les cinq dernières années, les prix des carburants aux Antilles et à la Réunion étaient globalement proches de ceux de la métropole, un peu plus élevés pour le supercarburant mais inférieurs pour le gazole »
- Il apparaît toutefois que la fiscalité ne peut être le levier d'une baisse massive du prix final au détail, en raison de son poids dans la structure de coût des carburants, significativement plus faible dans les DOM qu'en métropole : 22% à 38% contre 60% pour le gazole, 40% à 51% contre 72% pour le supercarburant

¹ L'exonération de TVA des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion est regroupée avec l'exonération de TVA de certains produits et matières premières dans ces mêmes DOM (cf. p. 51) pour former la dépense fiscale n° 710102

² L'écart de 11 M€ avec le manque à gagner de 585 M€ présenté dans le tableau ci-dessus provient d'une différence d'assiette. En effet, plusieurs produits assujettis à la TICE n'entrent pas dans le champ d'application de la TSC



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.3.1. Secteur agricole (dont filière rhum)**
 - 3.3.2. Carburants**
 - 3.3.3. Autres secteurs et activités**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



D'autres secteurs ou activités bénéficient dans les DOM de dépenses fiscales imparfaitement et incomplètement retracées dans les documents budgétaires

- ❑ Certaines dépenses fiscales sectorielles sont recensées dans les documents budgétaires annexés aux PLF :
 - l'exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises dans la limite de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, qui constitue la dépense fiscale n° 710101, pour un coût estimé à *epsilon*
 - une exonération conditionnelle de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques établis dans les DOM, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel, qui constitue la dépense n° 920301, pour un coût annuel estimé de 5 M€
- ❑ Les annexes au PLF ne retracent pas explicitement la mesure, prévue par l'article 1000 du CGI, d'exonération (pour les assureurs français) ou de réduction de moitié (dans les autres cas) du coût de la formalité du visa pour timbre afférente à certains contrats couvrant des risques situés dans les COM, dont la conformité au droit communautaire (plus particulièrement à la libre prestation de services) n'est pas assurée
- ❑ Parmi les autres dispositifs non répertoriés dans les annexes au PLF figurent :
 - l'exonération de TVA des ventes et importations de riz à la Réunion, créée en 1954, dont la mission estime² le coût en 2009 à un ordre de grandeur compris entre 3 M€ et 4 M€ par rapport à une taxation au taux réduit métropolitain de 5,5 %
 - l'exclusion de la TVA des marges commerciales postérieures à la fabrication ou à l'importation des tabacs manufacturés, instaurée en 1976, pour un coût estimé par la mission de l'ordre de 17 M€ par rapport à une taxation au taux métropolitain de 19,6 %
 - la contribution réduite dans les départements d'outre-mer pour le poinçonnage des ouvrages en or et platine et des ouvrages en argent, créée en 1966 et dont le coût peut être estimé à *epsilon* sur la base des informations recueillies par la mission

¹ Elle peut toutefois être rattachée à la dépense fiscale n° 560103, mais le champ de celle-ci est beaucoup plus large, et non spécifique à l'outre-mer

² L'estimation s'est appuyée, d'une part, sur les données disponibles concernant les volumes et les valeurs articles des importations de riz à la Réunion depuis 2007, fournies par la DGDDI, et, d'autre part, sur des informations sur la structure du marché du riz à la Réunion (intervenants, marges) datant de 2007, transmises par la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de la Réunion



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



L'écart de revenu par habitant entre les DOM et la métropole, de l'ordre de 40% en moyenne, n'est pas homogène : le différentiel salarial est marqué pour les ouvriers, alors que le niveau de vie est convergent pour les ménages comptant un agent public

- ❑ La moyenne des PIB/habitant des DOM s'établit en 2008 à 17 487 €, contre 30 401 € en métropole, soit un écart de 42 %
- ❑ Néanmoins, une tendance progressive à la convergence est révélée par la contraction de l'écart de revenu médian par unité de consommation entre les DOM et la métropole, qui atteignait 44,6 % en 1995 et a été ramené à 37,9% en 2006
- ❑ La situation est contrastée selon les catégories professionnelles. Le différentiel de salaire observé dans le secteur privé se concentre sur les ouvriers

Ecart de salaire net annuel moyen ¹ par rapport à la métropole, hors agents de l'Etat ²	Cadres	Professions intermédiaires ¹	Employés	Ouvriers
Guadeloupe	- 2,8%	+ 3,8%	+ 1,0%	- 6,5%
Guyane	+ 3,9%	+ 13,5%	+ 3,4%	- 0,9%
Martinique	+ 0,7%	+ 3,7%	- 1,9%	- 5,7%
Réunion	- 3,4%	+ 1,0%	- 2,6%	- 5,7%

Source : IEDOM, exploitation par l'INSEE des déclarations annuelles de données sociales (DADS) au 01/12/2007.

- ❑ Dans une étude de 2010, l'INSEE identifie une série de facteurs susceptibles de contribuer aux inégalités de revenus entre les DOM et la métropole : différences de structures démographiques, moindre qualification des emplois, taux d'emploi plus faible, retraites moins élevées, revenus du patrimoine moins importants, plus grande part de PME, spécificités du marché du travail
- ❑ Dans la population active des DOM, par rapport à la métropole, les employés sont surreprésentés (31,5 % à 35,7 % du total contre 28,4 %) et les cadres sous-représentés. Toutefois, le poids du secteur public, plus important dans les DOM qu'en métropole, tend à réduire les inégalités de revenus. En effet, le revenu par unité de consommation des ménages dont un membre travaille dans le secteur public est plus élevé que la moyenne, en raison notamment des sur-rémunérations. Ce rééquilibrage est néanmoins atténué par le fait qu'au sein de ces ménages, le conjoint est plus souvent inactif qu'en métropole. Par ailleurs, la part de cadres est moindre dans la fonction publique outre-mer. Ces différents facteurs se compensant mutuellement, on ne constate pas, en moyenne, de différences de revenu par unité de consommation entre les DOM et la métropole pour les ménages dont un membre travaille dans le secteur public, alors que l'écart de revenu est de 31 % en moyenne pour les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants

¹ Pour les emplois à temps complet

² Titulaires ou non

³ Selon la définition de l'Insee, les professions intermédiaires rassemblent les actifs qui occupent effectivement une position intermédiaire entre les cadres et les agents d'exécution, ouvriers ou employés, ainsi que des personnes qui travaillent dans l'enseignement, la santé et le travail social (hors fonctionnaires d'État)



L'application du barème de l'impôt sur le revenu donne lieu dans les DOM, pour tous les contribuables, à une réduction automatique de 30% (40% en Guyane) du montant de l'impôt dû

- ❑ Les contribuables résidant dans les DOM bénéficient d'une réduction d'IR générale et systématique. Le montant de leur impôt résultant de l'application du barème est ainsi automatiquement diminué de 30% (dans la limite de 5 100 € de réduction) en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, et de 40% (dans la limite de 6 700 € de réduction) en Guyane
- ❑ Le coût attendu de cette dépense fiscale s'élève à 290 M€ en 2011. L'effet d'atténuation lié à son plafonnement a atteint 41 M€ en 2009
- ❑ Des travaux et entretiens réalisés par la mission, il ressort que cet avantage répond à trois motifs :
 - une introduction progressive de la fiscalité nationale dans les anciennes colonies, afin de faciliter son application
 - la prise en compte du coût de la vie dans les départements d'outre-mer
 - la volonté de faciliter le recrutement des cadres nécessaires au développement de ces territoires¹
- ❑ Par extension, plusieurs dispositifs dérogatoires ont été aménagés pour répliquer ces réductions à l'imposition :
 - des pensions
 - des revenus perçus dans les DOM par des non-résidents
 - des plus-values réalisées lors de la cession de droits sociaux par des contribuables domiciliés dans les DOM – cette dernière mesure, toutefois, fait plus que répliquer la réduction d'IR précitée car, contrairement à celle-ci, elle ne fait l'objet d'aucun plafonnement
- ❑ Par ailleurs, deux dispositions spécifiques sont en vigueur :
 - dans l'ensemble des DOM, une réduction du montant de la contribution à l'audiovisuel public, à 78 € en 2010 (contre 121 € en métropole), non recensée dans les annexes au PLF
 - en Guyane, une réduction de moitié des tarifs des droits de timbre et de certains droits d'enregistrement, qui s'applique notamment aux mutations à titre gratuit (dont les successions et les donations) et aux mutations à titre onéreux de titres ou de fonds de commerce

¹ Plusieurs interlocuteurs rencontrés avançaient plus précisément l'idée que ces réductions d'impôt sur le revenu sont avant tout motivées par le souci de conserver aux fonctionnaires le bénéfice plein et entier des surrémunérations qui leur sont allouées dans les DOM. Cet objectif ne ressort pas explicitement des documents écrits portés à la connaissance de la mission. Néanmoins, il est observé que le calibrage à 30 % de la réduction de la cotisation d'impôt sur le revenu due compense en pratique l'imposition qui aurait frappé une surrémunération de 40 %, équivalant ainsi à une franchise d'impôt sur celle-ci en Guadeloupe et en Martinique et à une réduction substantielle à la Réunion



La réduction d'impôt sur le revenu dans les DOM a des effets économiques limités mais est un facteur d'élévation du niveau général des prix

- ❑ Le dispositif de réduction générale et automatique du montant de l'IR affecte très significativement les recettes fiscales : la cotisation d'impôt totale due par les contribuables de l'ensemble des DOM a ainsi été ramenée, en 2009, de 734 M€ à 454 M€, soit un manque à gagner pour l'Etat de 38 %
- ❑ 86 % de l'avantage fiscal bénéficie à des contribuables situés dans les deux derniers déciles de revenu fiscal de référence des DOM. En conséquence, l'effet que cette mesure est susceptible d'avoir sur la consommation intérieure est limité s'agissant des volumes et inflationniste s'agissant des prix :
 - le revenu annuel par part dans les deux derniers déciles des DOM est supérieur à 23 996 € en 2008, ce qui suggère une propension marginale à épargner élevée, de nature à absorber l'essentiel de l'accroissement de ressources procuré par le dispositif
 - l'Autorité de la concurrence¹ estime que sur les marchés des DOM, où la concurrence est faible et où la clientèle est segmentée entre, d'une part, des consommateurs aux revenus limités, en mesure de n'acheter que des produits à bas prix, et, d'autre part, des consommateurs beaucoup plus aisés, dont la demande est relativement peu élastique au prix, les entreprises sont enclines à augmenter leurs prix, pour se concentrer sur le segment à plus fort pouvoir d'achat, en compensant les moindres volumes associés à cette stratégie tarifaire par des marges plus importantes par unité vendue
- ❑ Par ailleurs, les autres objectifs assignés au dispositif ne semblent pas pleinement atteints :
 - l'impact des réductions d'impôt sur l'attractivité des DOM n'est pas avéré
 - l'acclimatation de la fiscalité nationale reste latente. L'écart de taux de recouvrement de l'IR entre les DOM et la métropole est ainsi compris entre 7,77 points et 17,92 points, avec une moyenne de 13,12 points, malgré l'avantage fiscal applicable



Le bénéfice de ces dispositifs est concentré sur les ménages les plus aisés, sans que le plafonnement de la réduction générale d'impôt sur le revenu n'influe de manière significative sur la répartition de l'avantage fiscal

- ❑ La réduction d'imposition des plus-values a profité à 100 bénéficiaires au titre des revenus 2008, dont 76 contribuables appartenant au dernier centile de revenu national, qui ont capté 99,2 % du montant total de l'avantage fiscal
- ❑ La réduction générale d'impôt sur le revenu entrave, dans les DOM, la progressivité donc l'effet redistributif de la fiscalité directe sur les ménages. Seul un tiers des contribuables des DOM tire un gain effectif du dispositif et 68 % du montant total de la dépense fiscale revient à des bénéficiaires appartenant au dernier décile de revenu outre-mer
- ❑ La proportion des foyers fiscaux bénéficiaires pour lesquels le plafonnement de la mesure (8 092 contribuables au titre des revenus 2009, à la deuxième émission) exerce en pratique un effet limitatif n'est que de 2,1 %¹ dans l'ensemble, et n'excède pas 13% parmi les 67 000 contribuables des quatre DOM disposant du revenu le plus élevé² (revenu fiscal de référence de plus de 42 000 €). Cet avantage n'est pas soumis par ailleurs au plafonnement global du bénéfice des niches fiscales pour les particuliers posé par l'article 200-0 A du CGI
- ❑ Le dispositif ne contribue donc pas à réduire des inégalités de revenus plus marquées dans les DOM qu'en métropole
- ❑ La réduction générale d'IR induit également une inégalité de traitement entre contribuables selon qu'ils résident dans les DOM ou en métropole, ces derniers étant davantage imposés à revenu égal. La Révision générale des politiques publiques consacrée à l'outre-mer a montré en 2008 que le double effet des surrémunérations et de la réduction automatique d'impôt sur le revenu conduit par exemple, pour un professeur certifié célibataire en milieu de carrière, à un surcroît de revenu disponible compris entre 41 % et 53 % selon le DOM par rapport à la situation métropolitaine. Cette majoration est hors de proportion avec le différentiel de prix observé par l'INSEE en mars 2010 à l'aide d'un indice de type Fischer, en prenant en compte de manière croisée le prix d'un panier de consommation métropolitain dans les DOM et celui d'un panier de consommation d'un résident des DOM en métropole³

Comparaison spatiale des prix	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Ecart de Fischer par rapport à la métropole	+ 8,3%	+ 13,0 %	+ 9,7 %	+ 6,2 %

Source :
INSEE

¹ Pour mémoire, à 5 100 € en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, et à 6 700 € en Guyane

² En 2006

³ L'Autorité de la concurrence souligne l'importante dispersion des écarts selon les produits. Celle-ci explique en partie les controverses quant aux comparaisons de prix entre les DOM et la métropole, l'échantillonnage pouvant jouer un rôle important dans l'estimation obtenue



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



Dans les trois DOM où elle est applicable, la TVA voit ses taux réduits de plus de moitié car elle se cumule avec l'octroi de mer ; par ailleurs, elle n'est pas en vigueur en Guyane, sans que cette dérogation soit recensée en PLF

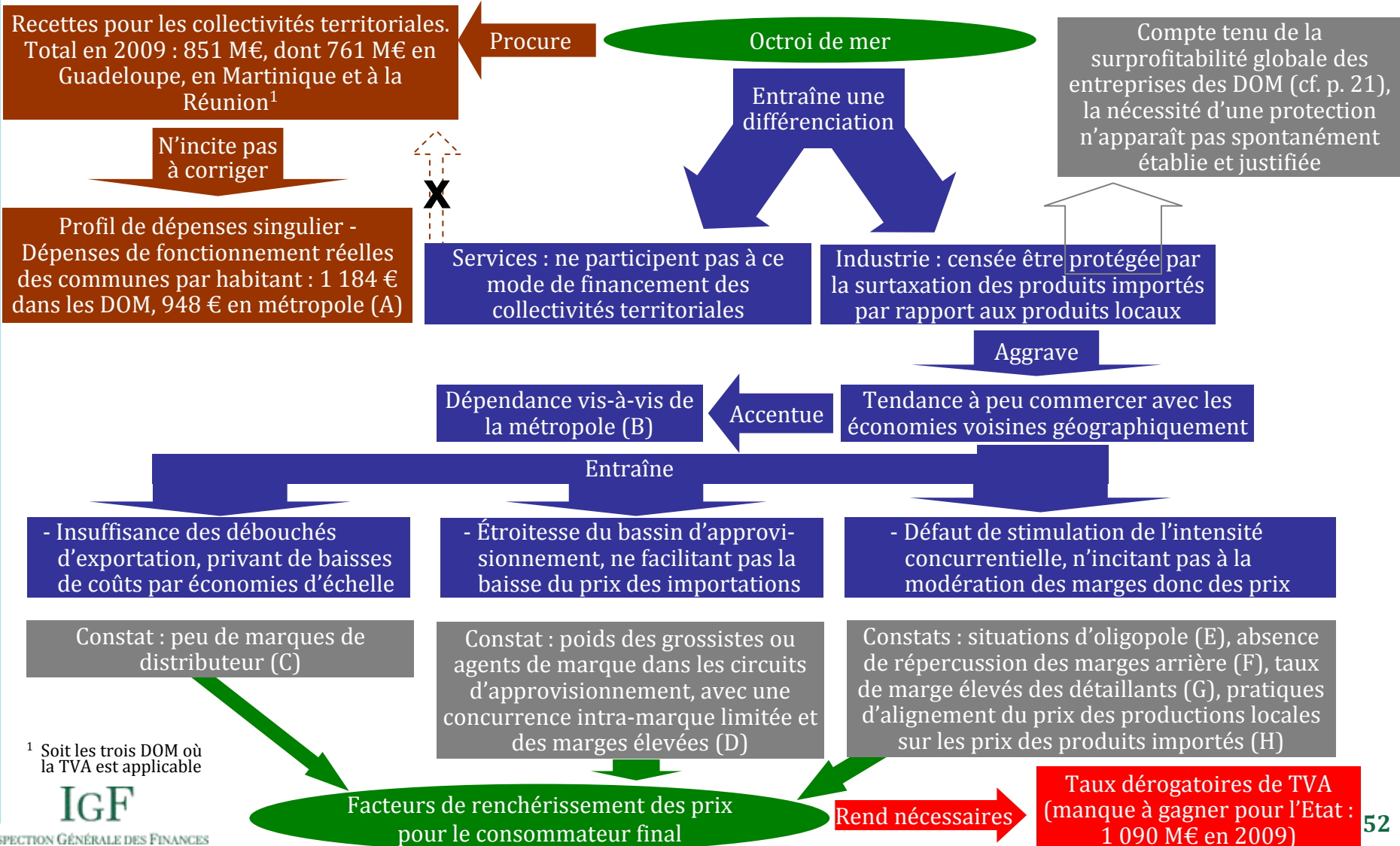
- ❑ En Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, la TVA s'applique au taux normal de 8,5 % et au taux réduit de 2,1 %, contre respectivement 19,6 % et 5,5 % en métropole. Cette dérogation est recensée dans les annexes au PLF 2011 en tant que dépense fiscale n° 710103
- ❑ Dans ces trois mêmes DOM, une exonération de TVA est applicable à certains produits et matières premières. Elle fonde l'intérêt pour les opérateurs concernés du dispositif de TVA NPR (cf. p. 13). Pour mémoire, elle est intégrée dans la dépense fiscale n° 710102 conjointement avec l'exonération de TVA sur les produits pétroliers (cf. p. 42)
- ❑ En Guyane, la TVA n'est « provisoirement » pas applicable, selon les termes d'un décret de 1948 repris à l'article 294 du CGI actuellement en vigueur. Cette dépense fiscale n'est pas recensée dans les documents budgétaires annexés au PLF
- ❑ Par ailleurs, par symétrie avec le régime dérogatoire en matière de TVA, des taux réduits de taxe sur les salaires sont applicables dans les DOM. Ce dispositif est mentionné à l'annexe V du PLFSS pour 2011
- ❑ La fixation des taux de TVA à un niveau plus faible outre-mer qu'en métropole est indissociable de l'existence de l'octroi de mer, imposition indirecte spécifique aux DOM. Il s'agit d'un droit de consommation perçu sur deux types d'opérations :
 - les importations de marchandises (octroi de mer externe)
 - les livraisons de biens meubles corporels faites à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production dans les DOM (octroi de mer interne)
- ❑ Le produit de l'octroi de mer est destiné aux collectivités territoriales
- ❑ L'octroi de mer fait l'objet d'une autorisation dérogatoire du Conseil de l'Union européenne, ne garantissant pas pleinement la pérennité de son existence sous sa forme actuelle au-delà de 2014 :
 - En 1989, le Conseil, constatant que l'octroi de mer, qui ne frappait alors que les importations, s'apparentait à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, a demandé au gouvernement français de modifier sa législation afin de taxer indistinctement les produits introduits et obtenus dans les DOM, tout en l'autorisant à exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales pour dix ans
 - Ces principes ont été mis en œuvre en 1993
 - En 2004, le Conseil a autorisé la France à maintenir un régime d'octroi de mer prévoyant des exonérations ou des réductions de taxe en faveur des productions locales jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Toutefois, ces exonérations ou réductions ne peuvent désormais concerner que des listes de produits précisément définis et doivent respecter des différentiels maximaux de taxation



Le système de taxation indirecte dans lequel s'inscrit le régime de TVA dérogatoire des DOM est déterminé par l'existence de l'octroi de mer et protège les marges davantage que le pouvoir d'achat

Ce schéma présente les enchaînements économiques et budgétaires du système de taxation indirecte de la production et de la consommation dans les DOM. Les lettres entre parenthèses renvoient à des arguments détaillés à la page suivante

3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)



¹ Soit les trois DOM où la TVA est applicable

Plusieurs travaux, notamment de l'Autorité de la concurrence, mettent en évidence un déficit d'intensité concurrentielle et une série de facteurs de renchérissement des prix

Cf. renvois de la page précédente

- A. Ratio dépenses de personnel / dépenses réelles de fonctionnement des communes : 59,6 % dans les DOM, 51,6 % en métropole
- B. Cf. avis de l'Autorité de la concurrence du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les DOM
- C. Taux d'implantation des marques de distributeur : de l'ordre de 14 % du chiffre d'affaires pour le distributeur le plus important des Antilles, et de 7,3 % et 12 % du chiffre d'affaires pour deux importants hypermarchés de La Réunion (cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité)
Part des marques de distributeurs dans les ventes totales en valeur des grandes et moyennes surfaces en métropole : environ 25 % (source : association européenne des producteurs de marques de distributeurs)
- D. Cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité
- E. Pratique de diffusion, par des entreprises en situation de duopole, de prix conseillés de revente aux consommateurs identiques (cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité)
- F. Calcul des marges des distributeurs par rapport à un prix de revient rendu magasin par application mécanique d'un coefficient multiplicateur de revente sur le prix sur facture (cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité)
- G. Sur un échantillon de 82 produits distribués en Guadeloupe :
 - marges commerciales supérieures à 40 % dans 31% des cas;
 - sur un sous-échantillon de 18 produits, marges commerciales supérieures au niveau métropolitain dans 14 cas (cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité)
- H. Analyse de la tarification des productions locales, telles que le café, l'eau ou les yaourts (cf. avis de l'Autorité de la concurrence précité et ateliers des Etats généraux de l'outre-mer)



L'application conjuguée de la TVA et de l'octroi de mer soulève des difficultés et nourrit des contentieux

- ❑ Le contentieux lié au régime d'octroi de mer antérieur à 1993, jugé taxe d'effet équivalent à un droit de douane par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), a été soldé par un règlement transactionnel pour un montant total de 30 M€
- ❑ Le contentieux lié au nouveau régime de l'octroi de mer concerne aujourd'hui 37 dossiers. Le montant total des requêtes s'élève à 105 M€ (135 M€ avec les intérêts au 31 décembre 2010). Toutefois, aucune condamnation au remboursement ne pèse actuellement sur l'administration, ce régime n'ayant pas été remis en cause par la CJCE. C'est désormais la qualité d'aide d'État de l'octroi de mer au sens des articles 92 et 93 du Traité CE qui est invoquée
- ❑ Plus de 40 % des dossiers contentieux en cours recensés par la DGDDI portent sur le champ d'application de la TVA cumulée avec l'octroi de mer, dans le cas d'activités mixtes de production et de prestations de service
- ❑ Les délibérations des conseils régionaux peuvent également être des sources de complexité supplémentaires, telle la délibération du Conseil régional de la Réunion du 19 octobre 2004, qui exclut de l'exonération d'octroi de mer à l'importation les « biens d'équipement pour lesquels il existe une fabrication locale équivalente »
- ❑ Les listes des importations de matières premières et produits éligibles à l'exonération de TVA constituant la dépense fiscale n° 710102 sont fixées par arrêtés ministériels, codifiés aux articles 50 undecies et 50 duodecies de l'annexe IV du CGI. Par sédimentation progressive, cette liste est aujourd'hui des plus hétéroclites, incluant tout à la fois les courroies de transmission, les ustensiles de ménage en bois, les tissus de soie, les articles d'orfèvrerie ou les yachts. Elles présentent des anachronismes et des incohérences, en particulier en matière de technologies de l'information et de la communication, faute notamment d'avoir été actualisées à la suite de la révision du système harmonisé des positions tarifaires par l'Organisation mondiale des douanes intervenue en janvier 2007. Cette situation est source d'insécurité juridique



La perspective d'une possible remise en cause du dispositif actuel d'octroi de mer par la Commission européenne en 2014 impose de tracer dès à présent des perspectives sur son devenir

- ❑ Lors du débat du 21 juin 2004 au Sénat sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer, le sénateur de Guadeloupe Dominique Larifla a indiqué «souhaiter que cette autorisation accordée par l'Union européenne soit la dernière »
- ❑ L'Autorité de la concurrence s'interroge également sur l'opportunité du maintien du dispositif de l'octroi de mer au-delà de 2014. Elle souligne que les comportements de prix des opérateurs locaux montrent que les dispositifs spécifiques qui les protègent de la concurrence des importations sont surtout utilisés pour accroître leurs marges, plus que pour développer un système de production pérenne
- ❑ Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission ont estimé que l'octroi de mer aboutissait à maintenir en survie artificielle des productions non compétitives. Certains ont aussi pointé l'existence de situations de rente entravant la modernisation et le développement des secteurs protégés par l'octroi de mer, et empêchant une allocation optimale des ressources
- ❑ Dans son projet « Ambition 2030 », le MEDEF de Guadeloupe souligne que l'octroi de mer a été utilisé comme une sorte de barrière douanière afin de protéger l'industrie locale dans le cadre d'un modèle de substitution aux importations, qui présente plusieurs limites identifiées par l'analyse économique :
 - il n'est pas pertinent pour les petits marchés insulaires, en raison de l'absence d'économies d'échelle
 - il finit par devenir contre-productif car l'existence d'un marché protégé entraîne une politique de sous-investissement ce qui provoque, à terme, l'obsolescence de l'outil de production industriel et des techniques organisationnelles
- ❑ Le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009 a décidé du lancement d'une étude sur l'octroi de mer, en prévoyant que celle-ci associe plusieurs types de compétences et ne se contente pas d'une évaluation des répercussions de l'octroi de mer sur les économies ultra-marines, mais explore également « les marges de manœuvre pouvant être dégagées tant en recettes (TVA, autres prélèvements...) qu'en dépenses ». Il apparaît souhaitable qu'une telle étude puisse être menée à bien, dans le respect du cahier des charges défini par le CIOM



La justification de la non-applicabilité provisoire de la TVA en Guyane par l'absence de base taxable n'est plus valable aujourd'hui

- ❑ La non-application provisoire de la TVA en Guyane a été justifiée historiquement par l'absence de base taxable
- ❑ Or en 2007, le PIB guyanais s'élevait à 2,9 Md€, dont environ 15 % issus de l'activité spatiale, ce qui écarte l'image d'une économie exclusivement tributaire de ce secteur. Depuis 2004, le taux de croissance du PIB, de 7,4 % par an en moyenne, est largement supérieur au taux métropolitain comme au taux moyen des trois autres DOM (qui s'élève à 5,8 %)
- ❑ Selon les données fiscales transmises par la DGFIP, la Guyane comptait, en 2008, 4 384 entreprises, réalisant un chiffre d'affaires total de 2,6 Md€, ce qui illustre un potentiel de base taxable
- ❑ Une reconstitution de la base taxable à la TVA en Guyane en 2008 a été effectuée par la mission à partir des taux de consommation finale évalués par la direction générale du Trésor : la base taxable au taux normal s'élèverait à 799,1 M€ et la base taxable au taux réduit à 174,6 M€¹, soit une base totale de 973,7 M€
- ❑ Le coût de la non-applicabilité de la TVA en Guyane serait alors compris, sur la base des données 2008 :
 - entre 70 M€ et 95 M€, par rapport à une norme fiscale de référence correspondant aux taux normal et réduit en vigueur dans les autres DOM
 - entre 140 M€ et 180 M€, par rapport à un alignement sur les taux de TVA en vigueur en métropole



Sommaire

- 1. Contexte et méthode**
- 2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques**
- 3. Evaluation**
 - 3.1. Dépenses fiscales destinées à améliorer le financement et la rentabilité des entreprises**
 - 3.2. Dépenses fiscales bénéficiant au secteur du logement**
 - 3.3. Dépenses fiscales et sociales ciblées sur un secteur ou une activité, hors logement**
 - 3.4. Dépenses fiscales portant sur des impôts et droits acquittés par les ménages**
 - 3.5. Dépenses fiscales de portée générale portant sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**
 - 3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales**
- 4. Conclusion**



Le régime d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale spécifique à l'outre mer est applicable à raison du secteur d'activité ou de l'effectif, pour un coût annuel de 1,1 Md€

- ❑ Un régime d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, hors accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), est applicable outre-mer, au bénéfice des employeurs répondant à deux critères alternatifs :
 - L'appartenance à un secteur éligible :
 - industrie, hôtellerie, restauration, presse, production audiovisuelle, agriculture, pêche (depuis la loi Perben, 1994)
 - artisanat, tourisme, BTP, énergies renouvelables, NTIC, conchyliculture (depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer, dite LOOM, 2000)
 - transport aérien et maritime (depuis la loi de programme pour l'outre-mer, dite LOPOM, 2003)
 - Le fait d'être une entreprise, un employeur ou un organisme de droit privé occupant dix salariés au plus (depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer, 2000) – ce qui était le cas de près de 85 % des établissements des DOM en 2006, selon l'ACOSS (contre 76 % en métropole)
- ❑ Cette éligibilité à raison soit du secteur d'activité, soit des effectifs employés conduit à couvrir de nombreux pans de l'économie, n'excluant principalement que :
 - les administrations publiques
 - les moyennes et grandes entreprises du commerce et des services
- ❑ Le coût estimé dans le PLF 2011 de la compensation des exonérations spécifiques à l'outre-mer, versée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale, s'élève à 1,1 Md€

<i>SMIC entendu en salaire horaire brut</i>	Exonération totale jusqu'à	Maintien de l'exonération à un niveau stable en valeur absolue jusqu'à	Exonération dégressive à partir de	Exonération s'annulant à
Eligibilité à raison du secteur	1,4 SMIC	-	1,4 SMIC	3,8 SMIC
Eligibilité à raison de l'effectif	1,4 SMIC	2,2 SMIC	2,2 SMIC	3,8 SMIC
Bonification zone franche d'activité	1,6 SMIC	2,5 SMIC	2,5 SMIC	4,5 SMIC



Le premier objectif assigné aux exonérations applicables outre-mer est de favoriser les créations d'emplois en réduisant le coût du travail

- ❑ Le législateur a explicitement assigné au dispositif un objectif d'abaissement structurel du coût du travail, destiné à encourager les créations d'emplois dans le secteur marchand en modifiant de façon durable les comportements d'embauche des entreprises.
- ❑ La notification à la Commission européenne de la réforme issue de la LODEOM en 2009 (cf. p. 60) indique que le régime d'exonérations a pour vocation de permettre aux économies des DOM de faire face à plusieurs handicaps structurels :
 - l'inadéquation entre le coût du travail et sa productivité apparente. Ainsi, en 2007, si le salaire moyen dans les DOM est inférieur de 9,2 % au niveau métropolitain¹, le différentiel de productivité apparente (mesurée par le rapport entre le PIB régional et le nombre d'actifs occupés) est beaucoup plus important, puisqu'il atteint - 21,4 %²
 - le niveau de formation et de qualification des salariés très inférieur à celui de la métropole – qui contribue à expliquer le différentiel de productivité apparente (celui-ci pouvant toutefois également être imputé, selon l'INSEE, à la structure des économies des DOM, concentrées autour d'activités moins génératrices de valeur ajoutée que la métropole)
 - la concurrence de la main d'œuvre à bas coût des pays voisins
 - l'existence d'une économie parallèle et le travail dissimulé, générateurs de concurrence déloyale
 - Le poids du travail informel peut être estimé, selon plusieurs résultats convergents de l'INSEE, à environ 10 % de l'emploi total dans les DOM
 - Le travail informel est généralement une activité exclusive : la proportion de personnes concernées exerçant également une activité déclarée ne dépasse pas 12 % à la Réunion, 8 % en Martinique et 5 % en Guadeloupe
 - Dans ces DOM, trois secteurs d'activité regroupent l'essentiel de l'emploi informel : les services aux particuliers, le commerce et la construction
- ❑ Les objectifs de soutien à certains secteurs, progressivement inclus dans le champ du régime d'exonérations, obéissent tour à tour à une ambition offensive de conquête et à une logique défensive de protection, conduisant à une couverture de plus en plus large :
 - développement de secteurs économiques « porteurs » (LOOM, 2000)
 - allègement renforcé pour les entreprises « qui subissent plus particulièrement les contraintes liées à l'éloignement, à l'insularité et à un environnement régional où le coût du travail est particulièrement bas » (LOPOM³, 2003)
 - accroissement de la rentabilité et des capacités à l'exportation des entreprises appartenant aux zones franches d'activité (LODEOM⁴, 2009)

¹ Source : ACOSS

² Source : INSEE

³ Par ailleurs, la LOPOM justifie le renforcement des exonérations applicables au secteur du BTP par « l'importance du travail clandestin dans ce secteur d'activité »

⁴ Le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale indique que ces mesures « visent à soutenir et faciliter l'activité des secteurs particulièrement porteurs pour l'économie ultra-marine, et pour lesquels les départements d'outre-mer peuvent revendiquer – dès à présent ou à moyen terme – un avantage compétitif sérieux »



La démarche d'évaluation du dispositif d'exonérations de cotisations sociales doit tenir compte de l'écrêtage sur les hauts salaires introduit par la LODEOM, qui n'a toutefois érodé qu'à la marge le coût du dispositif

- ❑ La LODEOM (2009) a amorcé un recentrage du dispositif sur les moyens et bas salaires, en instaurant une dégressivité et une extinction à 3,8 SMIC (4,5 SMIC s'agissant des exonérations renforcées). Avant cette réforme, environ 40 % du montant des exonérations de cotisations concernaient des salaires supérieurs à 1,6 SMIC¹, soit un contraste marqué avec les allègements généraux de droit commun (régime dit « Fillon ») qui sont concentrés à plus de 80 % sur les salaires inférieurs à 1,3 SMIC
- ❑ Néanmoins, alors que la réforme initialement projetée devait diminuer l'enveloppe des exonérations de 138 M€ en année pleine, les dispositions de la LODEOM n'aboutissent finalement qu'à une économie annuelle de 63 M€, car un plateau permettant le maintien du bénéfice des exonérations jusqu'à 2,2 SMIC a été mis en place pour les entreprises de moins de 11 salariés (jusqu'à 2,5 SMIC dans le cadre du dispositif d'exonérations renforcées). Sur moyenne période, le coût du dispositif demeure donc en très forte progression, puisqu'il avait été multiplié par 5,7 entre 1999 et 2006 (sous l'effet des extensions du régime mises en place par la LOOM et la LOPOM, mais aussi d'une dynamique de l'assiette salariale, notamment au niveau du SMIC)
- ❑ Comme le note le rapport de l'Assemblée nationale relatif au PLF 2011, « le principal obstacle à une évaluation de l'impact des exonérations réside dans la difficulté à isoler les seuls effets des exonérations, l'outre-mer bénéficiant d'un ensemble de dispositifs spécifiques censés favoriser le développement économique, par exemple la défiscalisation des investissements ou la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR) »
- ❑ Dans ce contexte, le travail d'évaluation de la mission s'est appuyé :
 - pour apprécier les effets de moyen-long terme des différents dispositifs, sur des données ACOSS couvrant la période 1999-2006. Il est à noter que cette borne temporelle correspond à la date des travaux d'évaluation conduits conjointement par l'IGF, l'IGAS et l'IGA, qui n'avaient pas permis de conclure à un impact probant en matière de créations d'emplois
 - pour compléter cette séquence au regard des évolutions récentes du dispositif, sur la méthode retenue pour la confection des indicateurs de performance du programme 138 « Emploi outre-mer », qui comparent les évolutions de l'emploi, d'une part au sein des DOM entre les secteurs éligibles et non éligibles aux exonérations spécifiques, et, d'autre part, entre les secteurs entrant dans le champ des exonérations spécifiques dans les DOM et en métropole. Une étude précise de l'ACOSS permet de disposer de données fines par catégorie d'exonération et par secteur. Cette méthode ne permet toutefois que de dégager des dynamiques d'ensemble sans permettre de conclure avec certitude sur l'impact propre des exonérations



Dans le champ des entreprises exonérées, la progression de l'emploi est plus marquée dans les DOM qu'en métropole

☐ Deux contrefactuels peuvent être retenus :

■ Entreprises DOM exonérées / non exonérées

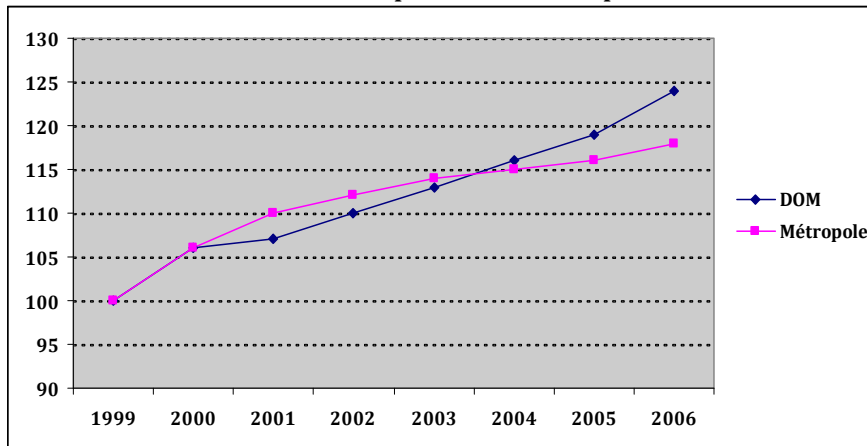
■ L'évolution des effectifs ne suit pas la même courbe (effet de niveau en 2001 après l'adoption de la LOOM) mais présente sur la période une tendance globalement similaire (A)

■ DOM / métropole

■ Hors exonération, les effectifs progressent à un rythme proche (B)

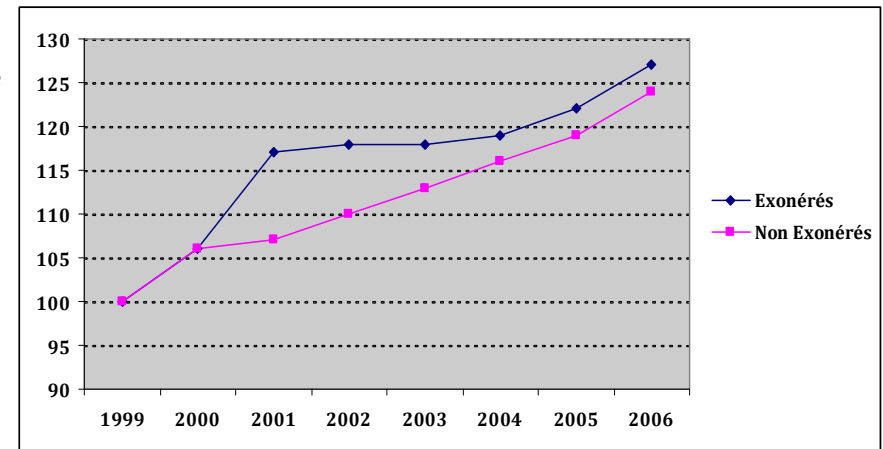
■ Avec exonération, l'augmentation notable des effectifs dans les DOM contraste avec la quasi-stagnation observée en métropole² (C)

(B) Evolution comparée des effectifs moyens annuels dans les DOM et en métropole hors champ d'exonération



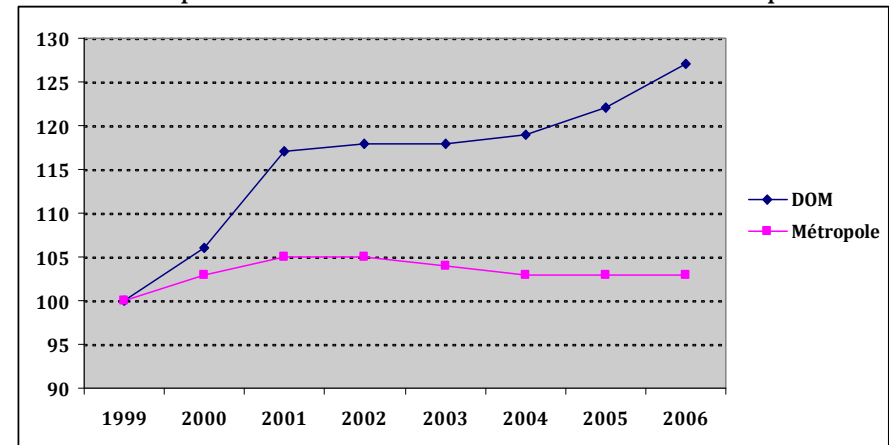
Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

(A) Evolution comparée des effectifs des entreprises des DOM exonérées et non exonérées¹



Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

(C) Evolution comparée des effectifs moyens annuels des entreprises exonérées dans les DOM et en métropole³



Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

¹ Cette convergence est confirmée en 2007 et en 2008 d'après l'indicateur correspondant figurant en PLF, qui révèle un faible écart de taux de croissance entre l'emploi salarié dans les entreprises des DOM exonérées et l'emploi salarié d'ensemble des DOM (respectivement - 0,23 point et + 0,41 point)

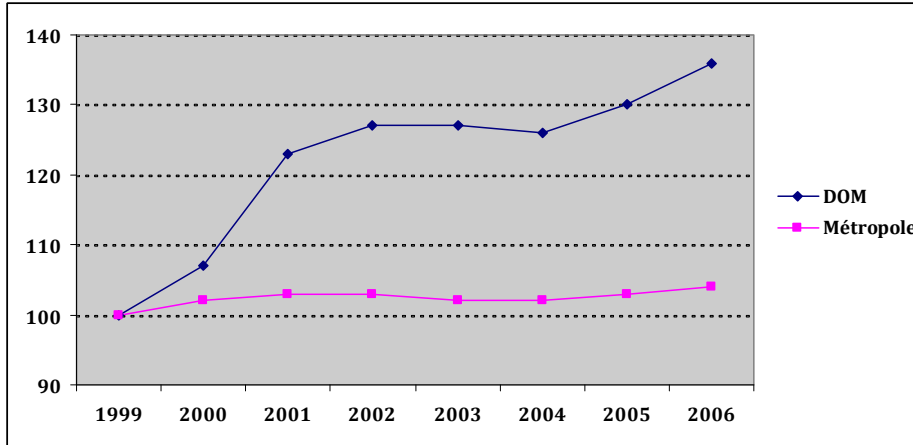
² Sont ici retenues les entreprises de métropole qui seraient éligibles aux exonérations outre-mer

³ Ce différentiel se prolonge en 2007 et en 2008 d'après l'indicateur correspondant figurant en PLF, qui fait apparaître un écart de taux de croissance de respectivement + 4,2 points et + 2,08 points



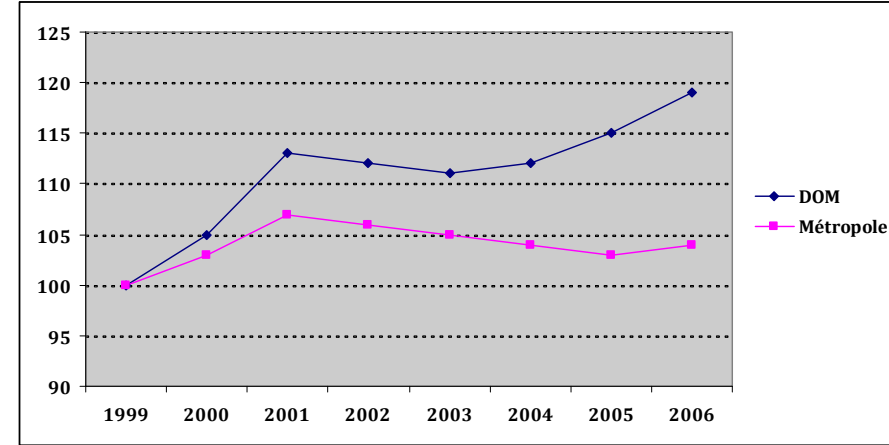
L'impact est plus net pour les exonérations à raison de la taille (moins de onze salariés) qu'à raison de l'appartenance à un secteur éligible

Évolution comparée des effectifs moyens annuels des entreprises de moins de onze salariés dans les DOM et en métropole



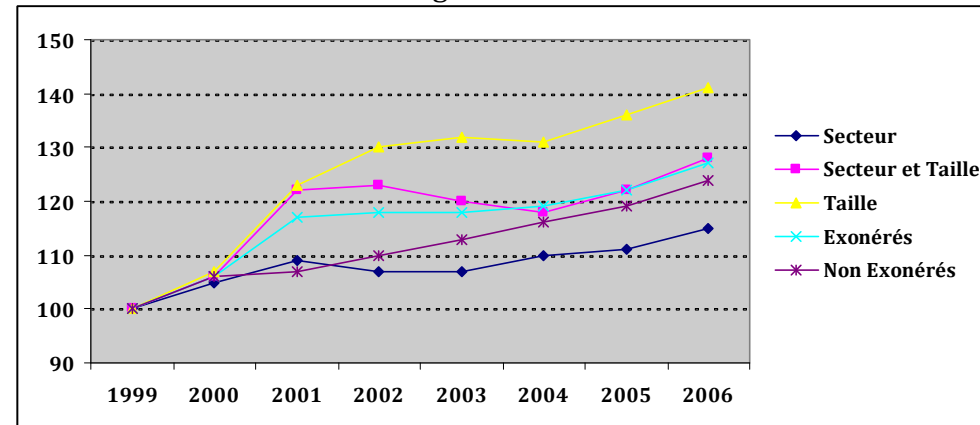
Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

Évolution comparée des effectifs moyens annuels des entreprises des secteurs éligibles dans les DOM et en métropole



Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

Evolution des effectifs des entreprises des DOM en fonction de l'éligibilité aux exonérations



Source : ACOSS-URSSAF-CGSS

- Les entreprises de moins de onze salariés, qui employaient 34,3 % des salariés des DOM en 2006, ont assuré 44,6% de la croissance totale des effectifs dans les DOM entre 1999 et 2006
- À titre de comparaison, en métropole, les effectifs des entreprises de moins de onze salariés employaient 21% des salariés en 2006 et n'ont contribué qu'à 8 % de la croissance des effectifs entre 1999 et 2006

3.6. Dispositifs d'exonération de cotisations et/ou contributions sociales



Si l'intensité de la croissance en emplois dans les principaux secteurs éligibles est plus forte dans les DOM qu'en métropole, il est délicat de distinguer l'impact propre des exonérations par rapport à d'autres facteurs dont la crise récente illustre le poids

- L'intensité de la croissance en emplois peut être estimée en comparant la progression de la valeur ajoutée et l'augmentation des effectifs. Les données disponibles sur la période 1999-2006 étant classées selon des nomenclatures différentes, ce rapprochement n'a pu être effectué que pour les secteurs du BTP et de l'industrie manufacturière

Augmentation des effectifs pour une croissance d'un point de la valeur ajoutée entre 1999 et 2006 (en %)

Industrie manufacturière ¹		BTP	
DOM	Métropole	DOM	Métropole
+ 0,5	-2,5	+0,7	+0,2

Source : données INSEE pour la valeur ajoutée ; données ACOSS-CGSS-URSSAF pour les effectifs

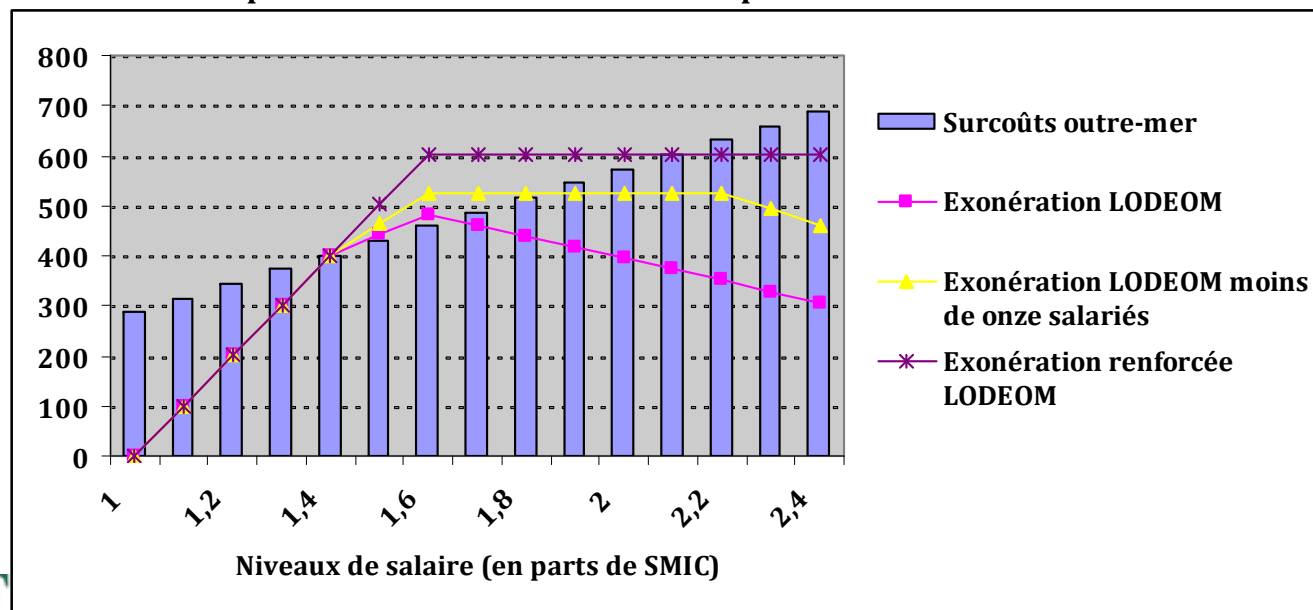
- Dans les deux secteurs considérés, l'intensité de la croissance en emplois est ainsi plus importante dans les DOM qu'en métropole. La combinaison des exonérations de cotisations et d'un accès moins aisé au capital dans les DOM (conduisant à un report sur l'utilisation du facteur travail) est de nature à contribuer à expliquer ce constat. Si les exonérations dont bénéficient certains secteurs apparaissent ainsi associées à une évolution positive de l'emploi, le dispositif ne peut être tenu pour le seul facteur explicatif, et n'assure pas, par ailleurs, le développement de l'ensemble des secteurs éligibles
- En 2009, la crise économique s'est traduite par une baisse globale des effectifs salariés de 2,3 % en métropole et de 3,4 % dans les DOM. L'évolution de l'emploi a été moins favorable dans les secteurs exonérés des DOM que dans l'ensemble des DOM (différentiel de - 2,12 points) et que dans les secteurs comparables en métropole (différentiel de - 2,03 points). Ce résultat peut tenir au fait que les secteurs d'activité les plus lourdement touchés par la crise sociale à laquelle s'est conjuguée la crise économique dans les DOM sont les principaux bénéficiaires du dispositif. En effet, quatre secteurs rassemblent 75 % des effectifs des secteurs éligibles aux exonérations spécifiques : l'agriculture, l'industrie manufacturière, le BTP et les hôtels-restaurants



L'efficacité du dispositif actuel, dont le coût par emploi créé peut être estimé à 180 k€ par an, est altérée au-delà de 1,4 SMIC, où le déficit de productivité des salariés des DOM est plus que compensé par les exonérations de charges

- Entre 1999 et 2006, les effectifs des entreprises des DOM entrant dans le champ des exonérations sont passés de 134 135 à 170 215, soit une augmentation de 36 080. Si les entreprises exonérées n'avaient connu, sur la période, qu'un taux d'augmentation de leurs effectifs égal à celui enregistré par les entreprises non éligibles (+ 24,2 %), elles auraient créé environ 32 461 emplois. Le différentiel de croissance de l'emploi salarié entre les effectifs entrant dans le champ des exonérations et les effectifs non éligibles s'élève donc à 3 619 emplois. Or le total cumulé des exonérations spécifiques aux DOM issues des lois Perben, de la LOOM et de la LODEOM s'élève à 4,6 Md€ pour la période comprise. Il en résulte un coût total par emploi créé de 1,26 M€ en 7 ans, soit 180 k€ par an
- En rapportant le coût des dispositifs au gain brut de 36 080 emplois, le coût par emploi créé serait ramené à un peu plus de 18 k€, soit un résultat convergent avec celui d'une étude publiée par Y. L'Horty dans la Revue française d'économie en 2010, qui avance un coût brut de l'ordre de 23 k€ par an, sur la base d'une évaluation ex ante. Néanmoins, cette méthode repose sur l'hypothèse que l'évolution de l'emploi dans les entreprises concernées est intégralement et exclusivement imputable aux allègements de charges spécifiques à l'outre-mer

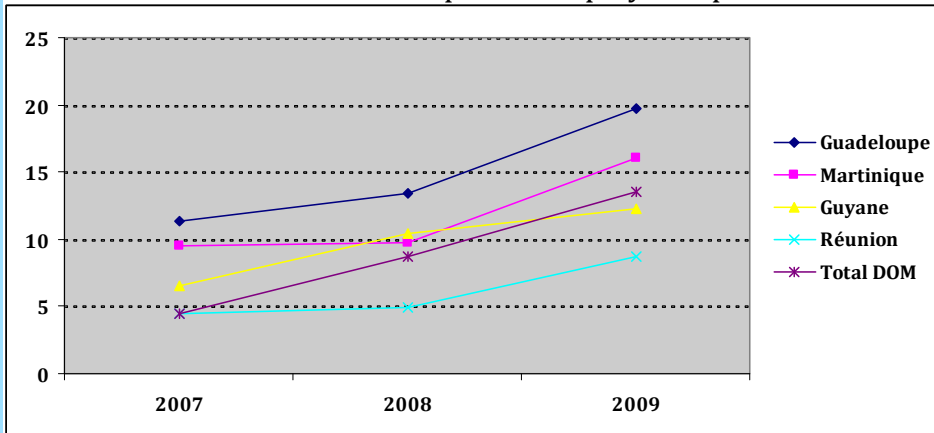
Compensation des surcoûts du travail par les exonérations LODEOM



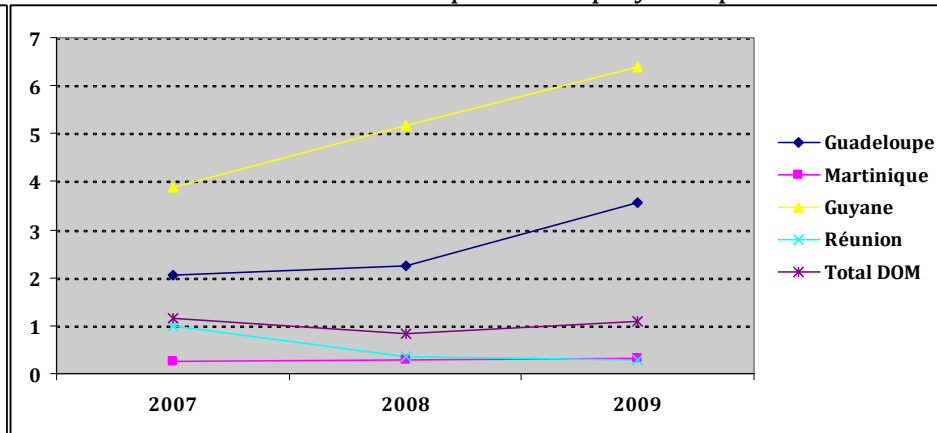
Les volumes massifs et croissants de restes à recouvrer, nourris par les moratoires successifs, privent les dispositifs d'exonération d'une partie de leur sens

- ❑ Une série de mesures différant le paiement des cotisations sociales a été adoptée au cours des dernières années, par voie législative (LOOM, LODEOM), de circulaire (23 mars 2009), de protocole d'accord (dit « Novelli », 27 juillet 2009) ou encore de décision des partenaires sociaux (4 décembre 2009) agréée par arrêté (12 juillet 2010)
- ❑ Dans le contexte de la récente crise sociale et économique, le recouvrement des cotisations dues par les entreprises apparaît extrêmement dégradé, avec un taux de restes à recouvrer moyen de 13,57 % en 2009 (contre 8,68 % en 2008) dans les quatre DOM (27,13 % pour les entreprises de moins de 10 salariés et 14,14 % pour les entreprises comptant de 10 à 49 salariés)
- ❑ Le taux de restes à recouvrer dans le secteur de la construction atteint 20,68 % en 2008 et 31,26 % en 2009
- ❑ Le recouvrement auprès des travailleurs indépendants est un chantier en devenir : le taux de restes à recouvrer atteint 66,49 % pour l'ensemble des DOM en 2009 (52,29 % pour la Réunion, 61,06 % pour la Guyane, 69,61 % pour la Martinique et 80,09 % pour la Guadeloupe). Il est ainsi, dans les départements français d'Amérique, de 80,34 % pour les artisans et commerçants et de 60,08 % pour les professions libérales
- ❑ L'exemplarité des collectivités publiques d'outre-mer n'est pas systématiquement à la hauteur des attentes placées en elles :
 - le taux de restes à recouvrer sur les cotisations dues par les administrations et collectivités territoriales (ACT) atteint, en 2009, 3,55 % en Guadeloupe et 6,38 % en Guyane
 - Les arriérés accumulés des ACT représentaient près de 20 M€ en Martinique, environ 26,8 M€ en Guadeloupe et environ 19,3 M€ en Guyane début décembre 2010, et 2,8 M€ à la Réunion au 2 novembre 2010¹

Évolution des taux de restes à recouvrer (en %) sur les cotisations dues par les employeurs privés



Évolution des taux de restes à recouvrer (en %) sur les cotisations dues par les employeurs publics



Les contrats aidés dans les DOM sont plus le fruit contingent de l'instabilité juridique qui caractérise ces dispositifs que le résultat d'une politique cohérente tenant compte des outils existant en métropole et du régime général d'exonérations outre-mer

- ❑ Les DOM, qui rassemblent 3 % de la population nationale, comptent 7,4 % du total des bénéficiaires de contrats aidés non marchands et 7,1 % du total des bénéficiaires de contrats aidés marchands
- ❑ Deux contrats aidés spécifiques aux DOM sont en vigueur:
 - Le contrat d'insertion par l'activité (CIA) est destiné à développer l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA par l'accomplissement de tâches d'utilité sociale. Le coût prévu en 2011 de la dépense fiscale correspondante est de 2 M€, sous l'hypothèse de 3 440 nouvelles entrées et d'un effectif de 3 880 bénéficiaires existants. Le CIA est conclu directement entre les agences d'insertion (ADI) en outre-mer et les bénéficiaires
 - Le contrat d'accès à l'emploi (CAE DOM) vise à favoriser l'embauche des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RSA sur des emplois durables. Le coût prévu en 2011 de la dépense fiscale correspondante est de 13 M€, sous l'hypothèse de 4 242 nouvelles entrées et d'un effectif de 6 909 bénéficiaires existants. Le CAE DOM a été retenu pour servir de base au futur contrat unique d'insertion (CUI) ultramarin
- ❑ Successivement défini par référence au contrat emploi solidarité, supprimé en 2005, puis au contrat d'accompagnement dans l'emploi, remplacé en 2010 par le CUI métropolitain (Issu du contrat initiative emploi, qui n'existe pas en outre-mer), le CIA se trouve désormais rattaché à ce dernier régime, dont il ne partage pourtant ni la logique (alors que le CUI vise à mettre fin au cloisonnement des publics, le CIA est réservé aux bénéficiaires de minima sociaux), ni les modalités pratiques (par exemple en termes de durée minimale)
- ❑ L'efficacité du CAE dans les DOM n'est guère probante : le taux d'emploi six mois après la sortie du dispositif n'y est que de 22% contre 47% à l'échelle nationale². Le CAE DOM, qui limite à 1,3 SMIC le bénéfice des exonérations, n'offre pas d'incitations particulières pour les employeurs :
 - par rapport au régime général d'exonérations dans les DOM qui, pour mémoire, est maximal jusqu'à au moins 1,4 SMIC
 - par rapport au CUI de droit commun en vigueur en métropole qui, bien qu'il n'ouvre pas droit à des exonérations spécifiques en sus des allègements Fillon, s'avère en général plus avantageux, compte tenu notamment de la concentration des salariés en contrat aidé à un niveau de rémunération proche du SMIC horaire². En effet, selon le rapport Victoria de 2009, au niveau du SMIC, le CUI métropolitain est plus favorable que le CAE DOM – donc que le futur CUI DOM. C'est à partir de 1,2 SMIC pour les publics non prioritaires et de 1,013 SMIC pour les publics prioritaires que le CAE DOM devient plus avantageux
- ❑ L'application territoriale de ces différents dispositifs est hétérogène :
 - Le CIA n'est plus utilisé à la Réunion et n'est que marginalement mis en œuvre en Guadeloupe (8% du total de la circulaire de programmation pour les DOM en 2010)
 - Alors que le CUI métropolitain peut être cofinancé par le département (dans le cadre de bornes fixées par le préfet), cette faculté n'est pas ouverte s'agissant du futur CUI ultramarin



L'exonération du bonus exceptionnel outre-mer remplit un objectif de sortie de crise qui devra rester limité dans le temps

- ❑ Le dispositif a été instauré en application de quatre accords conclus dans chaque DOM et étendus par arrêté ministériel, dans le contexte de sortie du conflit social de l'hiver 2009 : il exclut, dans la limite de 1 500 euros par salarié et par année civile, les contributions au bonus exceptionnel versées par les employeurs de l'assiette de toutes les cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi, à l'exception de la CSG-CRDS et du forfait social. Cette mesure est applicable
- ❑ Le coût de cette exclusion d'assiette pour les comptes sociaux est estimé à 19 M€ en 2010 et en 2011
- ❑ Cette exonération est prévue pour une durée de trois ans, à la différence du bonus que la loi n'empêche pas d'être pérenne (en devenant alors un élément de rémunération assujéti dans les conditions de droit commun). Son caractère exceptionnel et le contexte de son adoption justifient son existence pour une durée limitée



Sommaire

1. Contexte et méthode
2. Recensement des dispositifs spécifiques à l'outre-mer et chiffrage de leur coût direct net pour les finances publiques
3. Evaluation
4. Conclusion



Conclusion (1/2)

- Les objectifs assignés aux principales dépenses fiscales et sociales outre-mer sont tellement généraux qu'elles contribuent nécessairement à leur réalisation (leur impact sur l'activité et sur l'emploi n'est pas nul), mais de façon diluée et inefficente
- Le mécanisme de la défiscalisation, en particulier, s'apparente à une préférence de la puissance publique pour l'affichage d'un taux de prélèvements obligatoires contenu (la défiscalisation réduit la charge fiscale des ménages et des entreprises) et d'une maîtrise de la dépense publique (la défiscalisation se substitue à des crédits budgétaires d'intervention), mais occasionne en pratique un surcoût pour les finances publiques par rapport à des outils tels que :
 - > Des prêts bonifiés ou des avances remboursables (pour les investissements productifs)
 - > Des subventions, en particulier la ligne budgétaire unique (pour le logement)
- Ces dispositifs sédimentés sont, en outre, de nature à entraîner une distorsion dans l'allocation des ressources, comme l'a illustré l'emballement des projets photovoltaïques en 2010, avant l'adoption de mesures de régulation en LFI pour 2011
- Au demeurant, la LFI pour 2011 contribue par ailleurs à la préservation des régimes dérogatoires, plus qu'à la convergence vers le droit commun :
 - > Le coup de rabot n'est en définitive que de 4% (voire moins dans certains cas) pour l'outre-mer, au lieu de 10% en règle générale
 - > Plus qu'à une rationalisation du système fiscal et social, il est procédé à des aménagements à la marge des différents dispositifs, qui (outre qu'ils complexifient le droit applicable jusqu'à la limite de l'intelligibilité et de l'accessibilité¹), tendent plutôt à les sanctuariser – l'argument alors invoqué cycliquement par les parties prenantes étant qu'il convient de « laisser le temps » aux modifications de produire leurs effets avant d'envisager tout nouveau questionnement, ce qui diffère à chaque fois de plusieurs années toute tentative de réforme cohérente
- Un autre facteur d'inertie est l'argument selon lequel, d'une part, les dispositifs dont les bénéficiaires sont nombreux ne peuvent être réformés en raison de leur sensibilité et d'autre part, les dispositifs dont le coût est limité n'ont pas à être remis en cause en raison de leur quasi-innocuité pour les finances publiques. Un tel raisonnement restreint singulièrement les possibilités d'évolution



Conclusion (2/2)

- La distribution des avantages fiscaux tirés des dispositifs dérogatoires spécifiques à l'outre-mer soulève :
 - > un enjeu économique de maintien des positions établies sur les marchés, dans un contexte déjà marqué par une concurrence imparfaite et insuffisante dans les DOM
 - > un enjeu de cohésion sociale et d'équité
- L'insuffisante collecte de données en gestion limite la capacité de pilotage de certains dispositifs et les possibilités d'évaluation fine, en particulier concernant la défiscalisation de plein droit
- Dans l'hypothèse où la croissance de la Martinique la conduirait à basculer hors des critères de convergence¹, vers l'objectif « Compétitivité », cette évolution pourrait avoir des conséquences budgétaires (notamment FEDER, FEADER) et fiscales (taux maximum d'aide encadré de façon plus resserrée), le cas échéant avec une période de transition

