

Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française



Les spécificités institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie Française

La Nouvelle-Calédonie (245 580 habitants) et la Polynésie française (259 596 habitants) bénéficient, au sein de la République, d'un statut d'autonomie, défini par des lois organiques, de 1999 pour la première et de 2004 pour la seconde.

En application de ces textes, la clause de compétence générale est attribuée, en Polynésie française, à cette collectivité d'outre-mer, et en Nouvelle-Calédonie, aux trois provinces, alors que les attributions du territoire sont énumérées limitativement.

Ces collectivités exercent des compétences très étendues dans toutes les matières qui ne sont pas expressément dévolues à l'Etat, notamment au titre de ses attributions régaliennes. Elles disposent ainsi d'une compétence de droit commun dans de nombreux domaines, dont la fiscalité, depuis très longtemps. La loi fiscale nationale n'y trouve pas application, sauf lorsque les impôts et taxes sont liés à des compétences de l'Etat non transférées. Ainsi, ces collectivités sont-elles libres d'organiser leurs services et de fixer leur régime fiscal et douanier.

La souveraineté fiscale de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française leur a permis de financer leur développement, tout en incitant les acteurs économiques à investir, dans le cadre de réglementations spécifiques.

Toutefois, cette compétence entraîne de lourdes responsabilités pour les collectivités qui doivent assumer les conséquences de leur autonomie.

Sous l'effet d'une grave crise économique, la Polynésie française connaît ainsi depuis quatre ans une dégradation de sa situation financière qui se traduit par une forte compression de ses recettes fiscales et douanières (- 11 % entre 2008 et 2009) et s'accompagne d'une chute du nombre d'emplois salariés (5 000 emplois perdus entre 2007 et 2010).

Si la situation est moins alarmante en Nouvelle-Calédonie, certaines collectivités y connaissent néanmoins des tensions budgétaires, notamment la province Sud et le Territoire, qui invitent, comme en Polynésie française, à rechercher une utilisation plus efficiente des dispositifs fiscaux.

Le fonctionnement des dispositifs de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

Pour un projet d'investissement défiscalisé en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, les contribuables locaux, sociétés ou personnes physiques, financent la phase de réalisation du projet du début des travaux jusqu'à sa mise en exploitation.

Ils deviennent ainsi les bailleurs de fonds du projet, et si celui-ci est entièrement éligible à la défiscalisation, ils sont alors les seuls financeurs de ce dernier. Ils jouent donc le rôle habituellement tenu par le secteur bancaire.

En contrepartie, ils déduisent immédiatement de l'impôt dont ils sont redevables une partie du financement qu'ils ont apporté au projet. Le pourcentage est variable, mais peut atteindre 60 %. Cette perte de recettes fiscales pour la collectivité d'outre-mer est la dépense fiscale.

L'opérateur, c'est-à-dire le promoteur du projet, est financièrement aidé au moment où il rembourse les bailleurs de fonds car la loi locale leur impose de lui rétrocéder une partie de leur gain fiscal. Ainsi, au lieu d'être remboursés de la totalité des sommes qu'ils ont versées à l'opérateur, ils lui rétrocèdent environ 70 % de leur réduction d'impôt, ce qui représente 42 % du coût du projet ($60 \% \times 70 \% = 42 \%$). L'opérateur ne rembourse donc aux contribuables que 58 % du montant initialement prêté.

A titre d'exemple, en Nouvelle-Calédonie, pour un projet de 100 MF CFP entièrement financé par des contribuables locaux, dans les meilleures conditions prévues par la loi du pays, les données sont les suivantes :

- le promoteur du projet reçoit 42 MF CFP d'aide au moment du remboursement à l'investisseur fiscal ;
- les contribuables perçoivent 60 MF CFP de crédit d'impôt et 58 MF CFP de remboursement par l'opérateur, soit 118 MF CFP. Leur gain net est de 18 MF CFP ;
- la collectivité enregistre une dépense fiscale de 60 MF CFP.

En plus de la défiscalisation locale, le même projet peut bénéficier d'une défiscalisation au plan national. C'est le cas de plus de 80 % des projets en moyenne pour les deux collectivités d'outre-mer.

Dans cette hypothèse, le même projet est racheté par les contribuables nationaux, à nouveau à hauteur de 100 MF CFP. Ceux-ci obtiennent alors une réduction d'impôt de 50 MF CFP. Lors du rachat par l'opérateur après 5 ans, la loi Girardin prévoit que 62,5 % de ce gain fiscal accordé (soit 31 MF CFP) lui soit rétrocédé. Il ne rembourse donc que 69 MF CFP aux contribuables. Ces derniers ont donc perçu 119 MF CFP (50 MF CFP de crédit d'impôt + 69 MF CFP de remboursement), soit un gain net de 19 MF CFP.

Au total, pour une même opération d'investissement de 100 MF CFP, le bilan en « double défiscalisation » est donc le suivant :

- l'opérateur reçoit 73 MF CFP d'aides (locale à hauteur de 42 MF CFP et nationale pour 31 MF CFP). Le projet ne lui coûte donc en réalité que 27 MF CFP ;

- les contribuables locaux et nationaux ont un gain net cumulé de 37 MF FCP (18 MF CFP + 19 MF CFP) ;

- le coût pour les finances publiques des collectivités d'outre-mer et de l'Etat s'établit à 110 MF CFP (60 MF CFP pour les COM, 50 MF CFP pour l'Etat), soit un montant supérieur à ce qui aurait été versé si ce projet privé avait bénéficié d'un subventionnement direct en totalité.

PRESENTATION

En complément des défiscalisations nationales mises en œuvre pour soutenir l'investissement dans l'ensemble de l'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont mis en place des régimes locaux de défiscalisation. Ces deux collectivités d'outre-mer, jouissant d'un système fiscal autonome, ont ainsi aménagé une fiscalité dérogatoire pour aider les investissements qu'elles considèrent comme favorables au développement économique et social de leur territoire.

Ces deux dispositifs locaux de défiscalisation permettent aux investisseurs de bénéficier d'une aide, pouvant actuellement atteindre jusqu'à 42 % du coût total du projet. Ils sont cumulables avec la défiscalisation nationale, issue de la loi du 21 juillet 2003, dite « loi Girardin », dont le niveau d'aide peut atteindre 31 % du coût d'un investissement. Ainsi, le cumul des régimes a fait naître dans les deux territoires un dispositif sui generis de « double défiscalisation » permettant actuellement de financer jusqu'à 73 % du coût du projet d'un opérateur local. Dans certains cas, compte tenu des avantages fiscaux octroyés aux bailleurs de fonds, la dépense fiscale totale est égale, voire parfois supérieure, au montant de l'investissement lui-même, ce qui en fait un système d'aide, certes incitatif, mais particulièrement onéreux.

Toutefois, ces deux dispositifs locaux de défiscalisation diffèrent, sur bien des points, dans leur application. Le système polynésien a été créé en 1995, sept ans avant celui de la Nouvelle-Calédonie, ce qui permet de porter une appréciation sur son évolution à long terme, alors que ce n'est pas encore possible pour le système calédonien. Moins encadré à l'origine que le dispositif appliqué en Nouvelle-Calédonie, le système polynésien de défiscalisation locale a donné lieu à des dépenses beaucoup plus importantes, soit, jusqu'en fin d'année 2010, 108,1 MdF CFP (905,9 M€) contre seulement 30,8 MdF CFP (258 M€) en Nouvelle-Calédonie. Pour autant, rien ne permet d'affirmer que les retombées économiques du dispositif polynésien ont été plus importantes que celles de son équivalent calédonien.

Les défiscalisations locales présentent les mêmes défauts que la défiscalisation nationale « Girardin » bénéficiant à l'ensemble de l'outre-mer.

I - Une dépense fiscale excessivement coûteuse

Les dispositifs de défiscalisation locale obèrent les finances des deux collectivités d'outre-mer, en les privant d'une partie de leurs ressources fiscales, ce qui est d'autant plus sensible lorsque les marges de manœuvre budgétaires se réduisent. Or, la Polynésie française est déjà confrontée à de graves difficultés budgétaires et les situations financières des principales collectivités locales calédoniennes se tendent.

En outre, cette dépense fiscale importante ne profite que partiellement aux opérateurs des projets et permet des effets d'aubaine tant pour ces derniers que pour les contribuables assujettis à l'impôt sur les sociétés, notamment les banques.

A - Un mécanisme coûteux

1 - Une incitation fiscale onéreuse par rapport au montant des investissements réalisés

Pour un projet d'une valeur de 100 MF CFP (838 000 €) le mécanisme utilisé donne lieu à une dépense fiscale de 60 MF CFP (503 000 €) dont la répartition est en moyenne la suivante : 42 MF CFP (352 000 €) vont au projet et 18 MF CFP (151 000 €) constituent la rémunération des investisseurs fiscaux, lesquels rétribuent, le cas échéant, un cabinet de défiscalisation chargé de monter le dossier.

Lorsque l'opération bénéficie de la double défiscalisation, ce qui a été le cas de plus de 90 % des projets en Nouvelle-Calédonie et d'environ 80 % des projets en Polynésie française, il s'ajoute, à ces 60 MF CFP (503 000 €) de dépense fiscale locale, 50 MF CFP (420 000 €) de dépense fiscale nationale, laquelle est répartie comme suit : 31 MF CFP (260 000 €) pour le projet et 19 MF CFP (160 000 €) pour les investisseurs fiscaux.

Cet investissement de 100 MF CFP (838 000 €) entraîne donc une dépense fiscale pouvant atteindre 110 MF CFP (922 000 €), soit un coût supérieur à la valeur du projet lui-même.

Le plus souvent, à ces dépenses fiscales, proportionnellement importantes, s'ajoutent ultérieurement, en phase d'exploitation, d'autres aides, subventions directes et exonérations fiscales, pour pallier l'absence de rentabilité des investissements aidés.

En définitive, ce mécanisme, généreux pour les opérateurs, apparaît particulièrement favorable aux investisseurs fiscaux. Ce constat

justifierait l'engagement d'une réflexion au moins sur un plafonnement éventuel de ces aides.

2 - Un poids budgétaire significatif

En Polynésie française, de 1996 à 2010, la dépense fiscale moyenne annuelle s'est élevée à 7,2 MdF CFP (60,3 M€) par an, soit 7,3 % des recettes de fonctionnement⁸⁰. Elle a représenté, certaines années, la moitié de l'impôt sur les sociétés, principal impôt direct de cette collectivité. D'ailleurs, en 2010, parmi les mesures de redressement possibles des finances du territoire, la mission d'assistance à la Polynésie française⁸¹ a préconisé une suspension temporaire du dispositif de la défiscalisation locale dans l'attente d'une refonte progressive du système fiscal.

En Nouvelle-Calédonie, de 2002 à 2010, la dépense fiscale moyenne annuelle s'est élevée à 3,4 MdF CFP (28,5 M€), soit 2,8 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités du territoire. Ce pourcentage en apparence modeste provient du fait que la dépense fiscale est répartie entre la Nouvelle-Calédonie, les trois provinces et les 33 communes, en raison de l'organisation spécifique des finances publiques calédoniennes. Pour la province Sud et la Nouvelle-Calédonie, dont les finances se dégradent, le poids de la dépense fiscale devient de plus en plus contraignant.

B - De multiples effets d'aubaine

La défiscalisation locale a engendré des effets d'aubaine tant pour les investisseurs fiscaux que pour les opérateurs des projets.

1 - Les effets d'aubaine bénéficiant aux investisseurs fiscaux

Le dispositif a principalement bénéficié dans les deux territoires à une catégorie restreinte de contribuables. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, 14 % d'entre eux ont bénéficié de 60 % des crédits d'impôts. On relève une concentration encore plus élevée en Polynésie française, où ils sont seulement 3 % à avoir bénéficié de 60 % des crédits d'impôts.

⁸⁰ A titre de comparaison, en 2010, le coût budgétaire de la défiscalisation nationale représentait 0,4 % des recettes du budget général de l'Etat.

⁸¹ Rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française – inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales - septembre 2010.

Parmi les bénéficiaires, les banques sont les mieux représentées puisqu'elles ont réalisé, dans les deux territoires, environ le quart des crédits d'impôt. En Polynésie française, les trois établissements bancaires de la place ont apporté 46 MdF (385,4 M€) ce qui leur a permis de bénéficier de 25,5 MdF (213,7 MdF) de crédits d'impôt sur un total de 108,1 MdF CFP (905,9 M€). En Nouvelle-Calédonie, quatre banques locales ont investi 16,4 MdF CFP (137,6 M€) et obtenu 7,3 MdF CFP (61,2 M€) de crédits d'impôts sur un total de 30,8 MdF CFP (258 M€).

Ainsi, au lieu de financer les projets défiscalisés à l'aide de prêts bancaires classiques accordés aux opérateurs, les banques se sont vu offrir l'opportunité de participer au financement des projets en échange de crédits d'impôt substantiels, sans avoir le moindre risque lié à leur investissement. Il serait sans aucun doute moins onéreux pour les finances publiques qu'il soit fait appel aux banques dans le cadre de leur mission classique de financement de l'économie. La capacité de remboursement de l'opérateur pourrait être, le cas échéant, favorisée par l'octroi d'un financement public⁸² au moment de la mise en application du projet.

2 - Les effets d'aubaine bénéficiant aux opérateurs

Les critères retenus pour l'agrément des projets ont rendu possibles des optimisations fiscales particulièrement avantageuses pour les opérateurs. Ainsi, certaines sociétés qui disposaient en propre, ou via leurs actionnaires, des moyens de financement nécessaires à la réalisation d'un projet sans recours à ce dispositif, ont cependant recherché des financements en défiscalisation.

Cela a été notamment le cas des financements intra-groupe, par lesquels, pour un même projet, certaines sociétés sont parvenues à cumuler l'aide à l'opérateur et le crédit d'impôt réservé à l'investisseur fiscal. Par exemple, en Polynésie française, 75 % du crédit d'impôt de 7,2 MdF CFP (60,3 M€) alloué pour la construction d'un hôtel d'une valeur de 10,3 MdF CFP (86,3 M€) a bénéficié aux sociétés du groupe ayant participé au financement de l'hôtel. De la même façon, en Nouvelle-Calédonie, un hôtel agréé pour un investissement de 2,7 MdF CFP (22,6 M€) a été financé à hauteur de 355 MF CFP (2,8 M€) par des sociétés du groupe qui ont dès lors bénéficié d'un crédit d'impôt de 160 MF CFP (1,3 M€).

Certaines sociétés ont cumulé l'aide à l'opérateur et le crédit d'impôt réservé à l'investisseur fiscal pour des projets différents. Ainsi,

⁸² Il pourrait s'agir, par exemple, d'un prêt participatif ou d'un crédit d'impôt remboursable.

en 2008, en Nouvelle-Calédonie, une société a investi 45 MF CFP (377 000 €) dans deux projets, ce qui lui a ouvert un crédit d'impôt de 24 MF CFP (201 000 €) alors que trois mois plus tard, elle a sollicité le dispositif pour obtenir un financement en défiscalisation pour son propre projet, ce qui lui a permis d'obtenir une aide fiscale de 12 MF CFP (100 000 €), auxquels se sont ajoutés 22 MF CFP (184 000 €) provenant du régime national.

II – Un impact économique peu probant

L'impact économique constitue assurément un autre point faible des dispositifs locaux mis en place. En effet, les filières économiques ayant reçu les sommes les plus importantes ont enregistré des résultats décevants. Le saupoudrage du reste des crédits alloués à la défiscalisation locale sur de nombreux projets a dilué l'effet du dispositif sur le développement. A posteriori, l'impact économique n'apparaît guère évident, d'une part, en raison de l'absence de mesure précise de l'effet des dispositifs sur l'emploi et la valeur ajoutée, et, d'autre part, au regard des résultats d'exploitation médiocres observés pour les investissements aidés. Dès lors, c'est la question de la viabilité à terme de ces derniers qui est posée.

A - Des résultats macroéconomiques décevants

Aussi bien en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, les résultats macroéconomiques des dispositifs n'ont pas été à la hauteur des ambitions, en raison du manque d'efficacité des filières soutenues et de la dispersion d'une partie de l'aide, qui n'a pas contribué à l'aménagement du territoire.

1 - Des logiques de filières peu efficaces

Les dispositifs locaux ont été prioritairement orientés vers le secteur hôtelier (70 % des crédits d'impôts en Polynésie française, 50 % en Nouvelle-Calédonie).

Or, ce soutien important a été économiquement peu efficace, comme le montre l'exemple polynésien. En effet, la Polynésie française s'est orientée vers le tourisme de luxe qui représente désormais 60 % de son offre hôtelière. De nombreux hôtels de cette catégorie ont été construits ou rénovés grâce à la défiscalisation. Ainsi, entre 1995 et 2010,

le nombre d'hôtels à Bora Bora est passé de 5 à 14 et tous ont bénéficié d'importants crédits d'impôt⁸³. Pourtant, cette croissance de l'offre hôtelière n'a pas permis d'augmenter proportionnellement les recettes touristiques. Elle a, en revanche, été à l'origine d'un double effet d'éviction. D'une part, les nouveaux hôtels ont eu tendance à supplanter les plus anciens sur les îles de Tahiti et de Bora Bora dans la mesure où les ouvertures d'établissement se sont poursuivies, alors même que la baisse de la fréquentation touristique était devenue manifeste depuis 2001. D'autre part, l'aide apportée aux hôtels de luxe a conduit ces derniers à concurrencer par les prix l'hôtellerie de catégorie inférieure pour prévenir la baisse de leur taux d'occupation.

En Nouvelle-Calédonie, la stagnation de la fréquentation touristique constatée sur les dix dernières années est également le signe d'un relatif échec de l'aide à l'hôtellerie. Le plan de développement du tourisme publié en 2006 n'a pas fixé de rôle particulier au dispositif de défiscalisation, qui n'a pas été mis en cohérence avec les autres aides publiques.

Dans une moindre mesure, la défiscalisation locale a également bénéficié à la pêche hauturière en Polynésie française à partir de 2004 et à l'aquaculture en Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, dans ces secteurs, les retombées économiques sont tout aussi incertaines que dans l'hôtellerie.

En Polynésie française, l'acquisition grâce à la défiscalisation d'une flottille de navires de pêche hauturière a ainsi été réalisée dans des délais très courts, sans que soit pris le temps nécessaire à la formation préalable des futurs marins-pêcheurs et à l'organisation des circuits de commercialisation du poisson. En conséquence, la plupart des navires de pêche sont restés plusieurs années sans embarquement et l'avenir de la filière pêche industrielle reste encore incertain.

De même, en Nouvelle-Calédonie, si l'aide à la création de fermes aquacoles d'élevage de crevettes a permis d'obtenir de bons résultats qualitatifs, les entreprises créées n'ont pas atteint l'équilibre d'exploitation et doivent donc rester fortement soutenues par les subventions publiques.

⁸³ L'un des derniers construits a généré un crédit d'impôt de 6,2 MdF CFP (51,9 M€) pour un coût de 10,4 MdF CFP (87,2 M€).

2 - Une excessive dispersion sectorielle et territoriale

Tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, une partie des aides a été attribuée à des projets très divers et, parfois, avec des objectifs difficilement compatibles avec le principe d'effet de levier sur le développement économique que ces dispositifs sont censés mettre en œuvre.

Depuis la création du dispositif, la Polynésie française a démultiplié les chefs d'éligibilité. Sur 253 projets, 59 % ont concerné le secteur hôtelier et touristique, le reste se répartissant entre la construction immobilière (36 %) et les autres activités (5 %), sur des projets de moindre importance. C'est également le cas en Nouvelle-Calédonie, puisque sur les 68 projets aidés, 53 % ont concerné l'hôtellerie et l'aquaculture, tandis que les 47 % restants couvrent un large éventail d'activités.

Certaines orientations se justifient difficilement. Ainsi, en Polynésie française, l'éligibilité a été élargie en 2004 à la « *construction d'immeubles à usage mixte* », c'est-à-dire comportant des commerces. Or, l'exclusion du secteur du commerce répondait à une logique puisque ce secteur bénéficie déjà d'autres aides publiques, qu'il ne nécessite normalement pas d'investissements très importants et qu'il offre des seuils de rentabilité peu élevés. En Nouvelle-Calédonie, on observe qu'un tiers des fonds affectés à la défiscalisation a servi au financement de services publics, par exemple pour l'électricité éolienne ou pour l'extension d'une voie à péage, dans le but, notamment, de ne pas augmenter leurs tarifs, ce qui constitue un mode de subventionnement particulièrement coûteux et inapproprié.

Dans les deux collectivités, l'orientation des dispositifs n'a pas contribué à la réduction des écarts géographiques de développement. En Nouvelle-Calédonie, malgré des taux de crédit d'impôt plus avantageux pour l'intérieur et les îles, les mécanismes de défiscalisation locale n'ont pas eu pour résultat de rééquilibrer géographiquement le développement économique, conformément à l'accord de Nouméa. En effet, les provinces du Nord et des îles Loyauté et leurs communes ont participé à la dépense fiscale pour un montant de 11,5 MdF CFP (96,4 M€), mais n'ont bénéficié en retour que de 4,5 MdF CFP (37,7 M€) d'aide pour les projets agréés dans leur ressort territorial. A l'inverse, à elles seules, trois des quatre communes du Grand Nouméa ont reçu 55 % des aides, alors qu'elles se situent dans la zone la plus développée du territoire. En Polynésie française, où le principe de rééquilibrage entre les archipels n'a jamais été affirmé aussi nettement, près de 80 % du montant des aides se sont concentrés sur les deux îles de Tahiti et de Bora Bora, le

redéploiement sur les autres îles n'ayant été encouragé qu'à partir de 2009.

Dans les deux collectivités d'outre-mer, il apparaît donc nettement que la logique sectorielle et géographique d'utilisation de la défiscalisation est à redéfinir. L'engagement d'une nouvelle réflexion intégrant mieux la perspective d'aménagement du territoire et s'appuyant sur des plans stratégiques structurants pour cibler les secteurs prioritaires serait très utile.

B - Des créations d'activités et d'emplois difficilement mesurables

1 - Des effets insuffisamment mesurés

Les dispositifs de défiscalisation de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont pour objectif affiché de créer des activités et des emplois. Toutefois, faute d'avoir mis en place un système fiable d'évaluation, les deux collectivités d'outre-mer ne peuvent mesurer précisément l'impact des projets aidés en termes d'emploi ou de valeur ajoutée supplémentaire.

En Nouvelle-Calédonie, le chiffre d'affaires des 68 entreprises aidées est de 16 MdF CFP (13,4 M€) pour le dernier exercice connu et elles représentent environ 1 500 emplois. Mais ces données sont peu exploitables car elles comprennent des emplois qui existaient avant la mise en œuvre des projets défiscalisés et, à l'inverse, elles n'incluent pas les emplois indirects. De la même manière, la mesure de la valeur ajoutée des activités créées n'est actuellement pas disponible.

En Polynésie française, non plus, aucune statistique sur la valeur ajoutée des 253 projets aidés n'est disponible, faute de suivi depuis l'origine de la mise en place de la défiscalisation. Pour l'avenir, cette lacune devrait être comblée par les nouvelles obligations d'information imposées aux opérateurs en 2009. Il est cependant peu contestable que le dispositif fiscal a favorisé la croissance de l'activité du bâtiment et des travaux publics, sans pour autant assurer le développement durable de ce secteur, sauf à accroître sans cesse le courant d'affaires défiscalisées. Pour le secteur de l'hôtellerie, dans les limites actuelles de l'appareil statistique, les services de la collectivité estiment qu'entre 1996 et 2009, l'emploi direct supplémentaire généré par la défiscalisation locale serait d'environ 1500 emplois⁸⁴ pour une dépense fiscale de 70 MdF CFP (587 M€). Ces chiffres demeurent cependant très parcellaires et montrent,

⁸⁴ Enquête tourisme 2010 de l'Institut de la statistique de la Polynésie française.

a contrario, qu'il est pour le moment difficile d'avoir un décompte précis du nombre d'emplois créés ou induits par le dispositif ou de la valeur ajoutée supplémentaire produite.

2 - Des résultats d'exploitation médiocres

L'aide puissante que constitue la défiscalisation locale, surtout lorsqu'elle se cumule avec la défiscalisation nationale, peut conduire à reléguer au second plan les exigences de rentabilité d'exploitation et de viabilité économique. Dans les deux territoires, de nombreux projets aidés connaissent ainsi des difficultés économiques pouvant compromettre leur viabilité à terme. L'exemple de la Polynésie française qui a mis en œuvre le dispositif de défiscalisation sept ans avant la Nouvelle-Calédonie n'incite guère à l'optimisme.

En Polynésie française, dans le secteur hôtelier, à l'issue de la période d'exploitation obligatoire⁸⁵, sous peine de reprise des crédits d'impôt, plusieurs fermetures d'hôtels défiscalisés ont été constatées. Or, ces arrêts d'exploitation sont d'autant plus préoccupants qu'ils coïncident souvent avec l'ouverture de nouveaux établissements qui ont eux-mêmes bénéficié des avantages liés à la défiscalisation. Sur l'île de Tahiti, un hôtel de 200 chambres a fermé en mai 2010 juste après l'ouverture, huit mois plus tôt, d'un hôtel de capacité identique. Le premier avait bénéficié d'une aide fiscale de 3,6 MdF CFP (30,2 M€) en 1999 et le second, d'une aide de 2,5 MdF CFP (20,9 M€) en 2009. Un cas analogue a pu être observé à Bora Bora en 2008.

En Nouvelle-Calédonie, le dispositif de défiscalisation étant plus récent, ces éventuels effets d'éviction n'ont pas encore été observés. Cependant, dans le secteur hôtelier, le résultat cumulé des projets aidés présente un déficit d'exploitation reporté de 1,7 MdF CFP (-14,2 M€). Dans un autre secteur, celui des fermes aquacoles, le déficit d'exploitation reporté est de 1,2 MdF CFP (-10,1 M€).

Ces résultats posent évidemment la question de la pérennité des sociétés concernées à moyen et long termes ainsi que celle du montant des soutiens publics qui seront nécessaires au maintien de leur activité.

Dans les deux collectivités, la nécessité de se doter d'une expertise poussée sur la viabilité des projets aidés et de leur insertion dans des schémas cohérents de développement économique n'a jamais été suffisamment reconnue.

⁸⁵ Soit après 5 ans pour les agréments locaux, délai porté à 10 ans en 2009 et 7 ans pour les agréments nationaux.

II - Des politiques de défiscalisation mal définies

Les deux chambres territoriales ont relevé de nombreuses insuffisances dans le pilotage de la défiscalisation locale, du fait d'imperfections de l'encadrement juridique, d'un manque de stratégies clairement définies et de l'absence d'évaluation globale des dispositifs.

A - Un encadrement insuffisant

En Polynésie française, le système a d'abord fonctionné sans commission d'agrément préalable, et sans règles d'éligibilité précises. Les demandes étaient traitées par le cabinet du président de la Polynésie française et les décisions d'agrément étaient prises de manière discrétionnaire par le président. En 2004, l'agrément du président a été assorti de l'avis préalable obligatoire d'une commission consultative des agréments fiscaux chargée d'instruire les demandes avec l'appui technique des services fiscaux.

L'agrément a cependant continué jusqu'en 2009 à relever exclusivement de la décision discrétionnaire du président. Depuis, il est de la compétence du conseil des ministres, sans que pour autant ce dernier ait obligation de motiver ses décisions d'octroi ou de rejet.

La gestion de cette aide fiscale a également souffert du manque de moyens consacrés à son administration et à son contrôle. Jusqu'en 2010, deux agents seulement étaient affectés à cette mission, relayés au besoin par les moyens limités du contrôle fiscal. De plus, le contrôle des investissements et de leur montant n'a longtemps pas été une priorité. Ainsi, le coût de l'opération agréée n'était pas plafonné, et l'opérateur du projet n'était pas tenu de transmettre d'informations plus précises que la production d'un simple certificat de conformité au permis de construire pour prétendre au bénéfice de la défiscalisation. Les agents de la direction des services fiscaux n'ont disposé, avant 2010, ni d'un droit de communication des pièces comptables, ni d'un droit de contrôle sur place spécifique leur permettant de vérifier le montant effectif des investissements réalisés.

En outre, jusqu'en 2009, date à laquelle elle a été fixée à 12 mois, la durée minimum de portage d'un projet par les contribuables n'était pas définie avec rigueur, ce qui a autorisé des optimisations fiscales particulièrement favorables à leurs bénéficiaires. A titre d'exemple, deux sociétés, parmi les plus importantes de Polynésie française, ont procédé, en 2002 et 2004, à des apports de 150 MF CFP (1,257 M€) et de 400 MF CFP (3,352 M€) pour deux opérations qui leur ont respectivement ouvert

des crédits d'impôt de 90 MF CFP (754 200 €) et de 240 MF CFP (2 M€). Or, les certificats de conformité permettant le remboursement d'une partie de ces fonds ont été émis, pour l'un, trois jours seulement après l'apport et pour l'autre, sept mois après. Un gain conséquent a donc été réalisé par les investisseurs fiscaux en un court laps de temps, assurant ainsi une rentabilité très élevée à ces placements.

De même, si des clarifications ont été apportées au dispositif en 2009 pour mieux déterminer la base éligible et réduire le taux de crédit d'impôt applicable à la construction hôtelière, elles ont été en partie limitées dans leurs effets par les dérogations accordées aux projets en cours. Le cas le plus emblématique est celui d'un l'hôtel dont la demande de défiscalisation a été déposée en 2002. De prorogation en prorogation, il a obtenu le rehaussement de sa base éligible de 4,5 MdF CFP (37,71 M€) à 10,4 MdF CFP (87,24 M€) et une prolongation de la durée du chantier jusqu'au 31 décembre 2013, tout en conservant le bénéfice du taux de crédit d'impôt de 60 %, applicable en 2002 lors du dépôt de la demande initiale, alors que ce taux avait été plafonné à 40 % en 2009.

On observe, à l'inverse, que la Nouvelle-Calédonie a mis en place, dès la création du dispositif en 2002, une procédure d'agrément préalable et des procédures de contrôle qui ont été strictement appliquées. Le montant du projet n'a jamais été révisable. Depuis 2008, les contrôles ont été renforcés, le délai d'achèvement de l'investissement, initialement prorogable d'un an, est définitivement fixé par l'agrément et la durée minimum de portage du projet par les contribuables a été fixée à six mois.

Toutefois, l'agrément du gouvernement, qui est également une décision discrétionnaire, n'est pas précédé, à la différence de ce que prévoit désormais le dispositif polynésien, de l'avis d'une commission administrative. Cet éclairage extérieur serait pourtant utile pour prendre, en toute transparence, des décisions financières de cette importance. De la même manière, la durée minimum de portage de six mois est désormais inférieure de moitié à celle fixée depuis 2009 en Polynésie française, ce qui rend le dispositif fiscalement plus avantageux, les contribuables pouvant bénéficier du crédit d'impôt en limitant la durée de leurs investissements dans les projets.

B - Des objectifs imprécis

Dans les deux collectivités, aucun objectif précis n'a été assigné à la défiscalisation, hormis celui, très général, d'être le levier du développement économique.

En Polynésie française, dès 1995, l'aide fiscale a été en priorité orientée vers le secteur de la construction hôtelière. Mais, par la suite, le nombre des secteurs éligibles a beaucoup augmenté. Depuis 2009, on dénombre 29 chefs d'éligibilité à la défiscalisation locale touchant à des secteurs très divers, allant du logement social à l'industrie de transformation, de la santé à l'aquaculture, des microprojets aux projets de grande taille. Aucune logique structurante spécifique ne se dégage véritablement du dispositif qui apparaît comme un catalogue d'opportunités pour les professionnels intervenant dans les secteurs concernés. Tout au plus peut-on relever, depuis 2009, l'apparition tardive d'une préoccupation d'aménagement du territoire, notamment par l'instauration d'une majoration de 20 points du crédit d'impôt pour les projets situés dans les archipels éloignés.

En Nouvelle-Calédonie, la loi de 2002 avait retenu neuf secteurs économiques à privilégier. En 2008, elle a élargi le périmètre à 19 secteurs. La logique sectorielle et structurante prévue au départ a été perdue de vue. En 2010, le gouvernement a donc souhaité orienter la défiscalisation sur seulement quatre secteurs prioritaires. Toutefois, ce recadrage connaît deux limites. D'une part, il repose sur une simple circulaire, donc sur un texte de valeur non réglementaire, et d'autre part, le choix des secteurs prioritaires ne s'est pas fondé sur des analyses précises ou des schémas de développement sectoriels.

Même si dans la durée, l'hôtellerie a été la principale bénéficiaire du dispositif, cette priorisation n'a pas été intégrée dans une véritable stratégie de développement. Ainsi, les décisions d'agrément du gouvernement calédonien ne sont pas toujours cohérentes avec le plan de développement concerté du tourisme publié en 2006. A titre d'exemple, un hôtel situé dans la zone d'activité du Grand Nouméa à Ducos, a été agréé, alors même qu'il ne s'inscrivait pas dans le plan.

En Polynésie française, la carence est encore plus marquée puisqu'aucun schéma de développement touristique n'a été à ce jour adopté. En conséquence, les capacités hôtelières souhaitables des différentes îles n'ont pas été définies. Et, ce n'est que tardivement et partiellement que le gouvernement polynésien a tiré des leçons concrètes des résultats très décevants de la filière hôtelière par rapport au niveau élevé de la dépense fiscale, en ramenant, en 2009, le taux de crédit d'impôt de 60 % à 40 % et en plafonnant les projets à 8 MdF CFP (67 M€).

C - Une absence d'évaluation globale

Les gouvernements des deux collectivités d'outre-mer semblent n'avoir jamais douté de l'impact économique des projets défiscalisés, au point qu'aucune véritable évaluation n'a été effectuée. Bien plus, les opérateurs n'ont été soumis à l'obligation de transmettre les justificatifs du nombre d'emplois créés qu'en 2008 en Nouvelle-Calédonie et 2009 en Polynésie française. L'absence de transmission de ces données a privé leurs gouvernements, respectivement pendant six ans et quinze ans, des informations élémentaires indispensables à un début d'évaluation. Ces deux collectivités fiscalement autonomes n'exploitent toujours pas systématiquement les données fiscales qu'elles détiennent sur les entreprises aidées pour procéder à une évaluation.

Des études ont pourtant été menées au cours de la période. En Polynésie française, une première analyse a été réalisée en 2004 à l'initiative du service du plan et des prévisions économiques et une seconde en 2008 par des universitaires en partenariat avec l'Agence française de développement. Toutes deux concluaient à l'absence d'efficacité de la défiscalisation, notamment dans le secteur hôtelier.

Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a pour sa part commandé deux audits à des cabinets privés en 2005 et en 2010. Ces deux rapports ont recommandé de mieux évaluer les résultats de la politique de défiscalisation.

Dans les deux collectivités, ces études n'ont finalement donné lieu à aucune suite significative dans le domaine de l'évaluation.

Enfin, aucun des gouvernements locaux ne met à disposition des assemblées territoriales, un rapport annuel sur la défiscalisation locale, ou une annexe budgétaire traitant spécifiquement de cette dépense fiscale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quoiqu'ayant fait l'objet d'améliorations, encore récemment en 2008 en Nouvelle-Calédonie et en 2009 en Polynésie française, les dispositifs locaux de défiscalisation présentent toujours de nombreux points faibles.

Les principaux concernent leurs effets économiques qui n'apparaissent pas à la hauteur des sommes importantes qui leur ont été consacrées. C'est la conséquence de l'encadrement insuffisant des conditions d'agrément des projets aidés et de l'absence de stratégies de développement clairement définies. De plus, le défaut de suivi et d'évaluation globale des dispositifs et de leurs résultats rend plus difficile la mesure exacte de leur impact économique.

Par ailleurs, ces dispositifs sont coûteux pour les finances publiques et suscitent également des effets d'aubaine peu souhaitables.

Dans ces conditions, il est nécessaire de redéfinir les modalités de mise en œuvre de la défiscalisation.

La Cour formule les recommandations suivantes pour les deux collectivités :

- 1. mettre en place une stratégie d'aide cohérente en stabilisant et en réduisant les filières et les zones géographiques aidées et en renforçant leur développement par des plans stratégiques concertés entre les différents acteurs ;*
 - 2. revoir les paramètres actuels des mécanismes fiscaux pour en réduire le coût budgétaire, notamment par le plafonnement des avantages octroyés, en particulier dans le cadre de la double défiscalisation ;*
 - 3. renforcer l'encadrement de ces dispositifs, notamment pour garantir la transparence des décisions d'agrément ;*
 - 4. étudier les résultats en utilisant notamment des instruments de mesure pertinents en termes d'emploi et de valeur ajoutée.*
-

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	130
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	131
Président de la Polynésie française	132
Président du congrès de la Nouvelle-Calédonie	139
Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	140
Ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (avril 2001 – juin 2004)	143

Destinataires n'ayant pas répondu	
Ancienne présidente du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	
Ancien président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie	
Ancien président de la Polynésie française, maire de Bora Bora	
Ancien président de la Polynésie française, sénateur de la Polynésie française	
Président de l'Assemblée de la Polynésie française	

**REPOSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION**

Le rapport sur les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française appelle de ma part les remarques suivantes, plus particulièrement sur l'absence d'évaluation globale de ces dispositifs.

Le domaine de la fiscalité et en particulier les dispositifs locaux de défiscalisation applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, relèvent de la compétence des autorités locales en application, respectivement, des dispositions de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie et de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La Délégation Générale à l'Outre-Mer (DéGéOM) a lancé depuis 2010 une campagne annuelle de contrôle et d'évaluation a posteriori sur des échantillons de dossiers ayant obtenu un agrément au niveau national trois années auparavant. La Polynésie et la Nouvelle Calédonie font partie du périmètre de ce contrôle qui permet d'identifier les effets de la défiscalisation au niveau micro-économique et sectoriel.

Depuis 2011, la DéGéOM a par ailleurs mis en œuvre un programme d'évaluation des politiques de l'Etat qui pourra concerner les compétences des collectivités d'outre-mer, en accord avec ces dernières.

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

L'essentiel de ce rapport concerne les dispositifs locaux de défiscalisation qui relèvent de la compétence exclusive des autorités fiscales locales.

Le cumul possible des aides locales et nationales relevé par la Cour est confirmé. Il est en effet expressément indiqué respectivement au III de l'article 199 undecies B du code général des impôts (CGI)⁸⁶ pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu et au 2^{ème} alinéa de l'article 217 duodecies du CGI⁸⁷ pour les contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés que les aides locales sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application de ces articles.

Le présent rapport pose, à juste titre, la question de la pertinence de ce cumul. Il serait également envisageable, comme le propose la Cour, d'expertiser le plafonnement de la double défiscalisation découlant des dispositifs précités.

⁸⁶ Aux termes duquel : « Les aides octroyées par Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna ainsi que la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence sur la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application des I et I ter ».

⁸⁷ Aux termes duquel : « Les aides octroyées par la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte dans le cadre de leur compétence fiscale propre au titre de projets d'investissements sont sans incidence pour la détermination du montant des dépenses éligibles retenues pour l'application de l'article 217 undecies ».

REPONSE DU PRESIDENT DE LA POLYNESIE FRANCAISE

Ce rapport appelle de ma part les observations ci-après, dont je souhaite la publication.

1*) Bilan de quinze années d'application du dispositif de défiscalisation locale

Les mesures d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer, n'ont cessé d'évoluer depuis la mise en place du dispositif connu sous l'appellation « Loi PONS » en 1986, auquel a succédé la « Loi PAUL » en 2001, et en 2003, la « Loi GIRARDIN ». La Cour, dans la présentation des dispositifs, fait le constat que le dispositif de défiscalisation locale présente les mêmes défauts que la défiscalisation nationale « Girardin » bénéficiant à l'ensemble de l'outre-mer.

Il convient de rappeler que le dispositif de défiscalisation locale a été proposé à l'Assemblée de la Polynésie française en 1995 (délibération n° 95-55 AT du 24 mars 1995) dans l'objectif d'assurer un maintien du rythme des investissements en Polynésie française à une époque où était déjà annoncé le retrait progressif du centre d'expérimentation du Pacifique.

Force est tout d'abord de constater que cet objectif a été largement atteint dans le sens où le rythme des investissements, notamment dans l'immobilier et l'hôtellerie, est effectivement resté soutenu dans un contexte de fin des essais nucléaires qui n'était pas nécessairement propice à l'optimisme. En outre et compte tenu précisément de son soutien à l'activité économique, ce dispositif a certainement contribué, sinon à stopper, du moins à ralentir la fuite des capitaux hors de Polynésie française.

Devenu outil privilégié de financement pour les investissements d'envergure dans le secteur privé, le dispositif connaît un succès constant depuis sa mise en place. Compte tenu des taux d'imposition très élevés pesant sur les entreprises en Polynésie française, ce dispositif a été perçu comme un véritable échappatoire permettant aux entreprises intéressées d'en retirer un gain net intéressant entre les sommes qu'elles abandonnent aux projets et les économies d'impôts qu'elles réalisent en contrepartie.

On ne saurait nier que le texte de 1995 particulièrement laconique, a donné lieu à des dérives que la Cour qualifie d'« effets d'aubaine ». Néanmoins, il importe de préciser que l'administration fiscale a sanctionné et sanctionne encore ces dérives lorsqu'elles résultent d'abus caractérisés des porteurs de projets. De belles victoires contentieuses sont ainsi à mettre au crédit de la Polynésie française dans des affaires qui ont dû être jugées en dernier ressort par le Conseil d'Etat et qui ont été à l'honneur dans les publications nationales spécialisées en droit fiscal. Le Conseil d'Etat a ainsi donné raison au Pays à propos de crédits d'impôt remis en cause en raison

de financements intervenus quelques jours avant l'achèvement du projet (11 février 2011 « société Fiumarella » n° 309383) ou encore en raison du fait que le porteur du projet avait prêté à l'entreprise défiscalisante une somme représentative du financement ouvrant droit à crédit d'impôt (12 mars 2010 « Société Charcuterie du pacifique » n° 306368).

Le premier véritable recadrage réglementaire a été entrepris en 2004 (délibération n° 2004-33 APF du 12 février 2004) avec notamment l'agrément des projets par le Président de la Polynésie française, l'obligation pour les entreprises défiscalisantes de fournir un réel effort de financement, le plafonnement des financements ouvrant droit à crédit d'impôt au coût total du projet, l'obligation pour les entreprises défiscalisantes d'abandonner au projet une somme au moins égale à 60 % du crédit d'impôt obtenu, une imputation du crédit d'impôt chaque année ne pouvant excéder 65 % de l'impôt dû par l'entreprise défiscalisante.

Les efforts de rationalisation ont été poursuivis dans le cadre de la réforme menée en 2009 (loi du pays n° 2009-7 du 1^{er} avril 2009 précitée) : externalisation de l'agrément vers le conseil des ministres, mise en place de critères d'agrément, obligation pour les porteurs de projets de respecter les réglementations applicables non seulement en phase de réalisation mais aussi d'exploitation des investissements défiscalisés, plafonnement de la valeur des terrains apportés aux projets à 1/5^{ème} du coût total desdits projets, plafonnement des coûts défiscalisables à 5 milliards de francs CFP, une exception étant faite pour les projets hôteliers (8 milliards), interdiction de débiter les travaux avant le dépôt de la demande d'agrément, définition stricte de la notion d'achèvement des projets, interdiction pour les entreprises défiscalisantes de se faire garantir par le porteur du projet le prêt bancaire qu'elles contracteraient, obligation pour le porteur du projet de justifier la viabilité de ce projet ainsi que leurs retombées économiques et sociales sur dix années ; interdiction de transférer les financements d'un projet vers un autre, etc.

Entre 1996 et 2010, la Cour indique que près de 108 milliards de francs CFP de crédits d'impôt ont été accordés pour des projets divers et variés, que les gouvernements successifs ont, il est vrai, soutenu dans le seul souci de préserver l'activité économique en Polynésie française, sans s'assurer que chacun de ces projets s'inscrit dans un plan de développement économique à long terme.

La Cour notera néanmoins qu'un effort significatif a été fait en ce sens avec la mise en place en 2009 du concept de zones de développement prioritaire donnant lieu à des crédits d'impôt majorés et définies par la réglementation fiscale locale comme des « zones géographiques déterminées suivant la politique d'aménagement du territoire et les choix de développement économique du gouvernement propres aux secteurs d'activité considérés ».

Au-delà des efforts que la Polynésie française doit faire pour élaborer une nouvelle politique de développement économique et social au service de laquelle serait mis le dispositif de défiscalisation locale, il lui faudra trouver les moyens de faire en sorte que ce dispositif ne soit plus, comme il l'est actuellement, un outil d'assistanat économique.

Au surplus, la Cour rappelle qu'en double défiscalisation (métropolitaine + polynésienne), l'aide cumulée à l'investissement peut atteindre 70 % du montant total de l'investissement. Dans ces conditions, il est indéniable que les porteurs de projets ne sont pas aussi regardants sur la viabilité de l'entreprise qu'ils le seraient s'ils avaient à financer l'intégralité sur fonds propres.

Depuis 2009, un schéma de financement simplifié a été mis en place pour tenir compte du fait que le porteur du projet ne trouve aucun intérêt à conserver par devers lui la part de financement qui a vocation à être restituée aux entreprises défiscalisantes à l'achèvement du projet. Dans l'idée d'assurer des disponibilités à ces entreprises, il leur est donc désormais possible de n'investir dans les projets que la seule part de financement qui revient bien au porteur du projet. En contrepartie de cette facilité, les entreprises doivent abandonner au projet non plus l'équivalent de 60 % du crédit d'impôt qu'elles ont obtenu, mais 70 %. Dans ce schéma, le porteur d'un projet de 100 bénéficie donc potentiellement d'un apport des défiscalisants à hauteur de 42 (70 % de 60 % de crédit d'impôt) contre 36 (60 % de 60 % de crédit d'impôt) dans le schéma classique.

On peut toutefois penser que ce taux de rétrocession à 70 % reste insuffisant car il implique que dans l'ensemble de l'opération, l'entreprise défiscalisante gagne 60 d'économie d'impôt d'un côté et perd 42 de financement abandonné au projet, soit un gain net pour elle de 18. A cet égard, il paraît important de garder à l'esprit que le dispositif de défiscalisation locale est bien une forme de subvention en ce qu'il consiste, en définitive, à consacrer la trésorerie normalement dédiée aux impôts, au financement de projets agréés par le gouvernement.

2*) Observations sur le rapport public

Les conclusions et recommandations de la Cour des comptes appellent les remarques suivantes :

<p><i>Mettre en place une stratégie d'aide cohérente en stabilisant et en réduisant les filières et les zones géographiques aidées et en renforçant leur développement par des plans stratégiques concertés entre les différents acteurs.</i></p>	<p><i>La rationalisation de la défiscalisation passe effectivement par :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - une planification des axes de développement majeur du Pays (notamment secteur primaire, tourisme, logement, énergies, renouvelables et desserte interinsulaire) ; - un resserrement de la notion de « zone de développement prioritaire » de manière à ce que la défiscalisation soit orientée là où il y a de véritables besoins. <p><i>Il n'est pas inutile de rappeler que ces axes de recadrage ressortent du plan de redressement des comptes de la Polynésie française, tel qu'approuvé par délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011.</i></p>
<p><i>Revoir les paramètres actuels des mécanismes fiscaux pour en réduire le coût, notamment par le plafonnement des avantages octroyés, en particulier dans le cadre de la double défiscalisation.</i></p>	<p><i>Il convient d'engager une réflexion sur la déperdition fiscale constituée par le gain net des entreprises défiscalisantes.</i></p> <p><i>Le plafonnement des avantages paraît déjà bien encadré dans la mesure où le crédit d'impôt dont les entreprises défiscalisantes peuvent demander l'imputation chaque année est plafonné à 65 % du montant de l'impôt dû. Un abaissement de ce plafond entraînerait une diminution des positions fiscales qui sont déjà de plus en plus difficiles à trouver pour les porteurs de projets vu que la conjoncture est à l'origine d'une baisse des impôts.</i></p>

	<p><i>Pour autant, l'idée suggérée par la Cour, déjà discutée dans le cadre de la réforme de 2009, d'exclure les établissements bancaires en tant qu'entreprises défiscalisantes mérite d'être exploitée.</i></p> <p><i>Réduire les coûts pourrait également passer par une baisse des bases défiscalisables. On pourrait envisager de n'accorder la défiscalisation que sur une partie des coûts de réalisation des projets. La réglementation actuelle donne ce pouvoir au conseil des ministres mais sur des bases discrétionnaires.</i></p> <p><i>Ces éléments de réflexion seront intégrés dans la réforme globale de la fiscalité à laquelle le Pays s'est engagé, ainsi que consigné dans le plan de redressement précité.</i></p>
<p><i>Renforcer l'encadrement de ces dispositifs, notamment pour garantir la décision de transparence des décisions d'agrément.</i></p>	<p><i>La Cour semble critiquer le caractère discrétionnaire des décisions faisant suite aux demandes d'agrément. Que ces décisions soient favorables ou défavorables, le conseil des ministres n'a pas à se justifier en l'état actuel de la réglementation.</i></p> <p><i>S'agissant d'une aide fiscale accordée par le Pays suivant l'intérêt économique des projets, je ne suis pas convaincu de l'intérêt que le conseil ait à se justifier. La transparence dont la Cour souligne le manque me paraît suffisamment garantie par les deux procédures préalables que sont l'examen des demandes par la commission des agréments fiscaux puis l'examen des décisions favorables par la commission de contrôle budgétaire et financier.</i></p>

	<p><i>Ceci étant, il est vrai qu'une administration moderne s'accommode mal de décisions non motivées, particulièrement lorsque celles-ci sont défavorables aux usagers.</i></p>
<p><i>Etudier les résultats en utilisant notamment des instruments de mesure pertinents en termes d'emploi et de valeur ajoutée.</i></p>	<p><i>La rationalisation de la défiscalisation passe effectivement par la mise en place d'outils statistiques performants susceptibles de mesurer le retour sur investissement direct et indirect des crédits d'impôt accordés aux entreprises défiscalisantes.</i></p> <p><i>Je souligne toutefois que des progrès importants ont été faits en ce sens dans le cadre de la réforme de 2009 qui a prévu que les porteurs de projets doivent désormais informer l'administration des retombées économiques, sociales et fiscales du programme d'investissement en produisant une balance économique, sociale et fiscale actualisée chaque année pendant les 5 premières années d'exploitation. En outre, ils ont l'obligation de justifier le respect des engagements qu'ils ont pris dans le cadre de la procédure d'agrément, notamment ceux portant sur la création ou le maintien d'emplois lié à l'exploitation des investissements agréés, la deuxième année suivant l'achèvement du projet.</i></p>

Je tiens en outre à préciser qu'en Polynésie française, le contrôle fiscal prend deux formes, à savoir le contrôle sur place dans les entreprises et le contrôle du bureau à partir de recoupements d'informations. La lutte contre les fraudes ou abus à la défiscalisation est et a toujours été assurée à la fois par les contrôleurs à partir du bureau, et par les vérificateurs sur place.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'en application du plan de redressements approuvé par délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011, l'enveloppe de crédits d'impôt prévue au budget de la Polynésie pour l'année 2012 est limitée à 2,5 milliards de FXP.

De manière générale, je partage l'idée suggérée par la Cour que le dispositif de défiscalisation locale doit être sérieusement repensé car il est devenu au fil du temps et à la faveur d'une absence de planification, un véritable outil d'assistanat économique sans lequel les opérateurs viennent peu à peu prétendre que plus aucun investissement d'envergure ne serait possible en Polynésie française sans lui. A mon sens, tel qu'il est actuellement configuré, ce dispositif hypothèque l'avenir de ce Pays au lieu de le préparer.

**REPONSE DU PRESIDENT DU CONGRES
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE**

Votre analyse du mécanisme rejoint en de nombreux points celle présentée conjointement à la commission de la législation et de la réglementation économique et fiscale et celle des finances et du budget du congrès de la Nouvelle-Calédonie en novembre 2010. Ainsi, ce dossier n'appelle de ma part aucune remarque particulière.

Disposant dès lors de vos recommandations sur le sujet au même titre que celles de la chambre territoriale des comptes, elles sauront nécessairement enrichir nos débats sur notre nouvelle politique d'aide fiscale aux investissements indirects.

**REPONSE DU PRESIDENT DU GOUVERNEMENT
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE**

Conformément aux dispositions prévues par la loi, j'ai l'honneur de vous faire part de mes remarques, en ma qualité d'actuel et ancien président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en vue de leur publication, comme vous me l'avez indiqué.

Ainsi que je l'avais exprimé dans le cadre du rapport d'observations que la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a consacré en 2011 à la gestion du régime d'aide fiscale aux investissements, les recommandations visant à mieux cibler pour le rendre plus efficient, le dispositif d'aide sur l'opérateur lui-même par le recours à un crédit d'impôt remboursable, ont retenu toute mon attention. Sa mise en œuvre s'inscrit dans la continuité de l'objectif de soutien recherché, sachant que le régime actuel permet de consentir, comme il en ressort de vos exemples, 70 % au moins du montant de l'aide fiscale au projet du promoteur, alors qu'il est de 62 % pour le dispositif national, la part laissée aux investisseurs fiscaux y est donc plus levée.

De même, la recommandation liée à la poursuite d'une amélioration de l'encadrement juridique du dispositif actuel en l'articulant de façon plus systématisée avec l'existence de schémas de développement répondant à une logique sectorielle, voire géographique (mais cependant, pas au sens de l'aménagement du territoire, comme vous l'entendez, laquelle relève d'une dimension nationale), me paraît particulièrement fondée, puisqu'elle est de nature à rendre plus compatible le maintien d'un régime incitatif avec la soutenabilité des finances publiques.

A cet égard, je note que vous relevez que le poids budgétaire de la dépense fiscale liée à l'aide fiscale représente un poids significatif, avec 2,8 % des recettes de fonctionnement de l'ensemble des collectivités de Nouvelle-Calédonie, que vous rapprochez à titre indicatif, des 0,4 % représentant le coût budgétaire de la défiscalisation nationale dans les recettes du budget général de l'Etat. Les conséquences utiles à tirer de cette comparaison doivent cependant prendre en compte le champ d'application des régimes respectifs que commande le principe d'égalité en matière fiscale.

En effet, je rappelle que dès 1986, des mesures incitatives d'aide fiscale aux investissements locaux ont été mises en place, à l'instar de la « loi Pons ». Cependant si ces mesures ont pu au plan national être circonscrites aux seuls investissements réalisés dans les collectivités outre-mer, en en faisant ainsi un régime « d'exception », limitant par là même son impact budgétaire, localement, bien que constituant un dispositif encadré, les principes supérieurs qui s'imposent en matière fiscale, ont impliqué d'ouvrir

le régime à tous les opérateurs éligibles exerçant sur place. Dans ce contexte, l'analyse des conséquences budgétaires induites doit être nuancée.

Une approche plus pertinente, pour apprécier la portée du levier fiscal, serait de rapprocher le dispositif local avec les mesures nationales d'incitation d'aide au développement, notamment pour les entreprises nouvelles, liées à des zonages géographiques, en termes de montant d'investissement, de création d'emplois et de valeur ajoutée supplémentaire. Ainsi, alors qu'il n'existe pas à l'instar de la métropole, d'aide fiscale dérogatoire pour la création d'entreprises, ou de mesures spécifiques liées à un « zonage » fiscal (qui ne font pas forcément sens dans un territoire de la taille de celui de la Nouvelle-Calédonie), le dispositif d'aide locale aura fortement contribué à générer un volume significatif d'investissements de 62,3 MdF CFP (522 M€) et participé ainsi de façon certaine au maintien de la croissance économique du territoire.

Par ailleurs, vous signalez également que d'un point de vue budgétaire, notamment pour la province Sud et la Nouvelle-Calédonie dont les finances se dégradent, le poids de la dépense fiscale devient de plus en plus contraignant. D'un point de vue général, cette observation ne peut qu'être partagée. Ceci étant, il convient de tenir compte de l'organisation particulière budgétaire de notre collectivité, qui permet de répartir, selon les pourcentages fixés par la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, le montant des recettes fiscales, sans qu'il soit tenu compte du lieu géographique des activités génératrices de profits, contribuant au rendement notamment de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, alors que le montant du rendement de cet impôt (à 30 %, hors secteur mine et métallurgie) est très principalement généré par des entreprises situées en province Sud (92 %), une majeure partie de la recette fiscale revenant aux provinces est bien redistribuée, dans le cadre du principe de rééquilibrage, à la province Nord (33 % de la recette) et à la province Iles (18 % de la recette), ce qui leur permet ainsi de mener leur propre politique de développement économique, sous les formes souhaitées en raison de leur pleine compétence en ce domaine (octroi de subventions par exemple), alors que la province Sud ne recueille que 49 % de cette recette. Dès lors, le constat tiré de ce que ces deux provinces ont participé à la dépense fiscale pour un montant de 11,5 MdF CFP (96,4 M€) mais n'ont bénéficié en retour que de 4,5 MdF CFP (37,7 M€), doit également être relativisé, puisque le volume des investissements précité, en générant de la croissance, a induit mécaniquement plus de recettes fiscales payées par les entreprises situées en province Sud (vous soulignez vous-même que le dispositif fiscal a pu favoriser la croissance de l'activité du bâtiment et des travaux publics) et, partant, a permis de cette façon d'augmenter la part fiscale répartie aux provinces Nord et Iles pour leurs actions propres de développement, ce qui se déduit du budget.

Dans le prolongement de cette remarque, on peut relever que le système d'aide fiscale actuel crée bien les conditions légales propices au rééquilibrage, avec un dispositif plus incitatif pour les projets d'investissement situés géographiquement en dehors du Grand Nouméa, en retenant une valeur du crédit d'impôt de 60 % (et seulement de 45 % dans l'agglomération), mais il revient bien à l'initiative privée seulement, de développer les projets sur ces zones d'investissement, lesquels, lorsqu'ils ont été présentés, ont été agréés dans leur quasi-totalité : 14 projets sur 15 (alors qu'en province Sud 56 ont été agréés et 8 rejetés, soit en proportion de rejets, le double). La même analyse peut être faite sur les taux de base agréées par rapport à la base sollicitée : 95% en province Nord, 89 % en province des îles Loyauté et 87 % en province Sud.

Vous indiquez par ailleurs que l'objectif recherché et affiché par le dispositif d'aide fiscale local est de créer des emplois et des activités (je vous confirme qu'il n'a donc pas été fléché pour l'aménagement du territoire, qui relève plus particulièrement de la compétence des provinces), toutefois vous estimez que faute d'avoir mis en place un système fiable d'évaluation, l'impact des projets aidés en termes d'emploi ou de valeur ajoutée supplémentaire ne peut être en définitive considéré comme mesurable. Je relève que votre constat s'écarte de celui figurant dans le rapport d'observations de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, laquelle s'agissant du diagnostic global, avait observé « que le dispositif a prouvé sa capacité à créer de l'emploi et de l'activité ».

Enfin, rejoignant pleinement vos recommandations pour garantir la transparence des décisions d'agrément, supprimer les effets d'aubaine du dispositif, renforcer les outils de pilotage, de l'instruction et d'évaluation du régime d'aide fiscale, celles-ci sont d'ores et déjà partiellement mises en œuvre puisque mes services travaillent activement sur le projet d'évolution de la réforme du dispositif d'aide fiscale où il est notamment prévu de mieux diriger l'aide fiscale vers le promoteur et de créer un comité administratif chargé d'émettre un avis préalable, simple (la décision finale revenant de par la loi organique à l'autorité exécutive) mais obligatoire, sur les demandes d'agrément. Depuis décembre, dans un souci de transparence, chaque projet de décision soumis à la décision du gouvernement collégial, contient une annexe particulière faisant état du montant global de la dépense fiscale engagée et de ses incidences budgétaires à venir. En outre, lors de l'examen du budget primitif 2012, le montant de la dépense fiscale relatif à ce dispositif qui figure d'ailleurs dans le rapport de présentation (depuis 2010), a fait l'objet d'une note spécifique sur sa répartition provinciale et sectorielle, ce qui va dans le sens souhaité d'une meilleure information annuelle des élus du congrès concernant l'application du dispositif d'aide fiscale.

Telles sont les remarques qui m'ont paru devoir être portées à votre connaissance, pour une analyse plus complète du dossier.

**REPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT DU GOUVERNEMENT
DE LA NOUVELLE-CALEDONIE (avril 2001-juin 2004)**

Vous voudrez bien trouver ci-après les observations qu'appelle de ma part ce rapport.

Tout d'abord, sur la forme, le fait de présenter conjointement les dispositifs de défiscalisation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française m'apparaît très discutable. En effet, ces deux collectivités connaissent des situations politique, économique et sociale radicalement différentes. Il en va de même sur le plan fiscal puisque la Polynésie française ne s'est pas dotée, à la différence de la Nouvelle-Calédonie, d'un impôt sur le revenu des personnes physiques.

Sur le fond les recommandations de la Cour visant à améliorer l'encadrement ainsi que le suivi et l'évaluation du dispositif me paraissent fondées.

Toutefois je déplore que la Cour n'ait pas retenu « la capacité du dispositif de défiscalisation à créer de l'emploi et de l'activité » en particulier dans la filière du tourisme ou dans celle de l'aquaculture, comme l'a constaté la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie dans son rapport d'observations définitives en date du 13 octobre 2011, constat partagé par le cabinet chargé de conduire une évaluation en 2010 à l'initiative du gouvernement local.

Il s'agit bien de l'objectif principal des dispositifs de défiscalisation.

On peut d'ailleurs noter, même si la défiscalisation n'est que l'un des éléments explicatifs, que l'investissement privé a fortement cru depuis 2003 et a été le principal moteur de la croissance calédonienne dans la période récente ; ce dynamisme n'était pas exclusivement le fruit des grands projets métallurgiques (lesquels ont représenté 10 % de l'investissement privé en 2005 et 2006).