

Un dispositif multiple d'aides financières et fiscales

Les pouvoirs publics ont élaboré une stratégie commune afin de favoriser le développement économique local.

La stratégie commune élaborée par les pouvoirs publics est définie dans les documents de planification tels que le POE (Programme Opérationnel Européen), le CPER (Contrat de Projet État-Région) et le PASER (Projets d'Action Stratégique de l'État en Région). Les aides financières et fiscales attribuées par l'Europe, l'État et la Région sont le reflet des orientations communes ainsi dessinées.

Les dispositifs d'aide étant nombreux, il est intéressant de souligner les principales aides gérées par l'État et soutenant la modernisation de l'outil de production via l'innovation et l'export. À ces aides s'ajoutent ou se juxtaposent d'autres mesures telles que les aides d'apport en capital, la TVA NPR (Non Perçue Récupérable) et l'exonération des charges patronales.

Les entreprises d'outre-mer peuvent bénéficier d'un cumul des aides fiscales et des subventions sous réserve que soient respectés les plafonds d'aide maximale prévus par le droit communautaire.

Les aides européennes

Au même titre que les Açores, les Canaries, Madère et les autres Départements d'Outre-mer français, La Réunion fait partie des Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne. Elle est donc intégrée à l'objectif 1 des fonds structurels (régions en retard de développement).

2007 est une année transitoire, qui marque la fin du Document Unique de Programmation 2000-2006 dont le budget atteignait 1,5 milliards d'euros. Les outils financiers essentiels de cette politique sont les Fonds Structurels : FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural), FSE (Fonds Social Européen) et FEP (Fonds Européen pour la Pêche).

Partenaires financiers de l'Europe, l'État et les collectivités locales ont mis en place une politique d'aide et de soutien en faveur du développement industriel. Cet engagement financier est formalisé dans le contrat de projets État-Région qui s'étend de 2007 à

2013⁽¹⁾. S'inscrivent notamment les objectifs de soutien suivants :

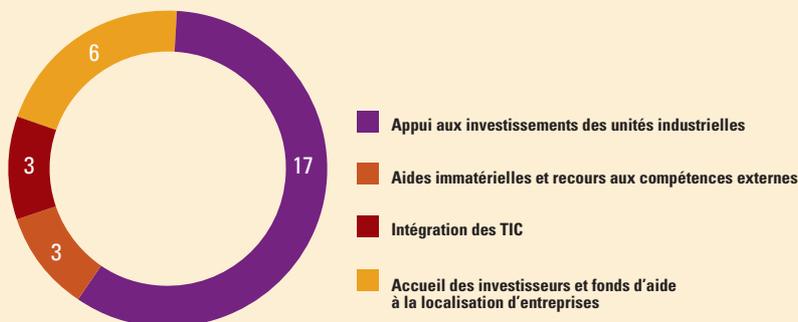
- favoriser l'emploi en adaptant les formations aux besoins du marché, en développant la formation continue et en renforçant les dispositifs de cohésion sociale (lutte contre l'illettrisme, insertion des personnes handicapées),
- faire de la recherche le moteur de l'innovation et du rayonnement régional : promotion, dans un cadre territorial élargi, de la recherche scientifique et du transfert de technologies,
- placer l'environnement au sein d'une stratégie de développement durable : mise en œuvre d'un plan d'élimination des déchets, soutien à la maîtrise de la consommation d'énergie, aménagements des terrains et réseaux d'eau, recherche sur les risques naturels,
- conforter les filières traditionnelles : les entreprises des filières agricole, aquacole et de la pêche sont notamment ciblées afin de les amener à entreprendre des démarches qualité, améliorer leur compétitivité, valoriser leur production, moderniser leurs équipements et cela, en soutenant l'innovation. Le secteur du BTP est assuré d'une continuité après la route des Tamarins, par les grands projets de Tram-train et de nouvelle route du littoral,
- faire émerger les nouvelles filières porteuses de développement : secteur des Technologies de l'Information et de la Communication et de l'Énergie notamment.

L'Europe y participera activement au travers du Programme Opérationnel Européen 2007-2013 (POE). Les dotations s'élèveront à 1,9 milliard d'euros. Notons la création d'une allocation additionnelle spécifique aux Régions Ultrapériphériques qui vient compenser les surcoûts liés à l'éloignement.

Le graphique suivant indique les financements par catégorie d'aides à destination des industries et services associés à l'industrie sur le DOCUP 2000-2006. Le montant global alloué est de 29 millions d'euros.

⁽¹⁾ Concernant les DOM et pour la période 2000-2006, la part de l'État dans le financement des Contrats de Plan État-Région s'élève à plus de 400€/habitant pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et à plus de 1100€/habitant pour la Guyane.

Montant des aides allouées à l'industrie et services (en millions d'euros) - Période 2000-2006



Pour information, la DRIRE a examiné, en qualité de service instructeur, les dossiers de demande relatifs aux dispositifs d'aide suivants :

- appui aux investissements des unités industrielles,
- investissements dans le secteur des TIC,
- accueil des investisseurs et fonds d'aide à la localisation des entreprises (3 millions d'euros chacun),
- aides immatérielles et recours à des compétences externes.

Les aides à l'investissement matériel⁽²⁾, les aides au secteur des TIC⁽³⁾ et les aides aux industries de transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture sont significatives. Ces aides à l'investissement ont été très incitatives, notamment dans le cadre de création d'activités. Elles ont permis aux entreprises en phase de démarrage de bénéficier d'un soutien afin de se doter d'équipements performants et à celles existantes de moderniser leur outil de production. Certaines d'entre elles ont exporté une grande partie de leur production et créé une dizaine d'emplois. Ces initiatives ont été encouragées via un soutien public notable. En outre, le dynamisme des entreprises du secteur des TIC a largement contribué à ce phénomène.

Par ailleurs, les aides immatérielles ont pour intérêt :

- d'encourager les PME-PMI à recruter pour une durée indéterminée des cadres, structurant des fonctions de l'entreprise,
- d'inciter les entreprises à faire appel à des compétences externes locales ou nationales afin d'améliorer leur compétitivité, de permettre leur structuration et leur ouverture sur l'extérieur (études de marché, qualité, évolution de produits, amélioration des procédés et produits...).

Les aides à l'innovation

La Recherche et le Développement ainsi que l'innovation sont des priorités européennes et nationales⁽⁴⁾.

Au niveau national, l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), opérationnelle depuis 2005, a pour rôle de soutenir les recherches fondamentales et appliquées, l'innovation et le partenariat entre le secteur public et privé en développant des financements de projets sélectionnés sur des critères d'excellence scientifique et technique. Des projets sont d'ailleurs examinés par

cette agence dans le cadre du pôle de compétitivité Agro-nutrition en milieu tropical.

Au niveau local, OSEO innovation finance et accompagne les projets innovants émanant des créateurs d'entreprises, des TPE-PME, des laboratoires de recherche et également des établissements d'enseignement. Les modes de financement dépendent de la maturité du projet et de son porteur. Ils peuvent prendre la forme de subvention ou d'avance à taux zéro remboursable en cas de succès de l'innovation.

Les décisions de financement en faveur de l'innovation, prises par OSEO innovation et par la région Réunion (partenariat entre les deux financeurs depuis 2001), représentent sur les cinq dernières années, un montant annuel moyen de 510 000 euros. L'année 2006, avec 857 000 euros de décisions favorables a été particulièrement sollicitée par les jeunes entreprises. Les aides au recrutement pour l'innovation ainsi que les aides à la faisabilité de projet sont particulièrement appréciées. OSEO innovation gère également le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes lancé chaque année par le Ministère chargé de la recherche, et en partenariat avec la Délégation Régionale à la Recherche et à la Technologie.

Cette dernière est d'ailleurs en charge d'autres mesures en faveur de l'innovation telles que : l'aide aux Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert de Technologie (CRITT), la gestion des aides à l'incubateur de La Réunion, l'instruction et la gestion des aides aux études doctorales, l'instruction et la gestion des aides aux post-doctorats et le contrôle et l'avis des demandes de Convention Industrielle de Formation par la Recherche en Entreprise (CIFRE).

⁽²⁾ Appui aux investissements des unités industrielles, appui aux entreprises exportatrices et créatrices d'emploi (minimum de 25% du chiffre d'affaires à l'export et dix emplois créés).

⁽³⁾ Achat de matériels informatiques, logiciels et formation des personnels aux matériels acquis.

⁽⁴⁾ Le Conseil européen a fixé à 2 % du PIB les dépenses de recherche et développement dans le secteur privé. Or, ces dépenses en France n'atteignent que 1,4 % du PIB.

Le contexte général

La défiscalisation, instrument d'une politique de développement économique outre-mer

Afin de compenser au moins partiellement les handicaps structurels qui affectent les collectivités territoriales d'outre-mer, des mesures particulières de soutien public ont été mises en place pour promouvoir durablement le développement économique et social de ces territoires.

Parmi l'éventail des outils ainsi dé-

veloppés, un système d'incitation fiscale à l'investissement a été mis en place dès 1952 en prenant d'abord la forme d'exonérations de bénéfice sous condition de réemploi puis, à partir de 1986, d'un dispositif de défiscalisation proprement dit (« loi Pons »). Ce dispositif en vigueur de 1986 à 2000, a été prolongé dans son application pour la période 2001-2006 sous le nom de « loi Paul », puis remanié en 2003 sous le nom de « loi Girardin », dont la base juridique est la loi de programme pour l'outre-mer promulguée le 21 juillet 2003.

Se traduisant par une déduction⁽⁵⁾ ou une réduction⁽⁶⁾ fiscale, le dispositif de défiscalisation est autorisé dans trois cas :

1. la participation au financement d'investissements exploités par des entreprises exerçant leur activité outre-mer ;
2. la construction ou l'acquisition de logements neufs outre-mer ;
3. la souscription au capital de certaines sociétés exerçant leur activité outre-mer.

Le coût estimé pour l'année 2005 des différentes mesures de ce dispositif,

en termes de dépenses fiscales, s'établit à 680 millions d'euros pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer, soit environ 28% de la dépense fiscale totale⁽⁷⁾ en faveur de l'outre-mer. A titre indicatif, ces dépenses se répartissent de la façon suivante :

- 510 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu,
- 170 millions d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés.

Seul le premier cas visé ci-dessus constitue à proprement parler l'aide fiscale à l'investissement des entreprises outre-mer.

L'aide fiscale à l'investissement des entreprises outre-mer

> Le principe

Le dispositif d'aide fiscale à l'investissement des entreprises outre-mer vise à mobiliser l'épargne de contribuables – entreprises ou particuliers – ayant leurs bases fiscales en métropole ou dans les collectivités outre-mer, pour financer des investissements, qui pour bon nombre, ne pourraient être viables économiquement sans soutien.

En améliorant la capacité de financement et en réduisant le coût des investissements, ce mécanisme fiscal permet d'atténuer les handicaps de compétitivité des entreprises ultramarines.

> Secteurs éligibles et seuils d'agrément

Au fil de l'évolution législative du dispositif, l'éligibilité des investissements à la défiscalisation est devenue la règle quasi générale. Seules certaines activités, en nombre limité, restent toutefois exclues du dispositif.

Ce dispositif comporte, depuis sa première mouture, un mécanisme de contrôle administratif des avantages fiscaux accordés. Pour ouvrir droit à la déduction ou réduction d'impôt, certains investissements doivent avoir reçu un agrément préalable du ministre chargé du budget.

Le seuil d'agrément est fixé :

- à 1 000 000 € quel que soit l'investissement, par programme et par exercice (pour les secteurs non sensibles), lorsque le contribuable participe directement et de façon continue à l'exploitation des biens concernés,

- à 300 000 € dans le cas contraire.

Pour les secteurs soumis à la réglementation communautaire (par exemple transports, agriculture, pêche maritime, aquaculture, industrie charbonnière, sidérurgie, construction navale, industrie automobile), l'agrément est exigé au premier euro. Il en est de même pour les investissements relatifs à des concessions de service public local ainsi que des opérations de rénovation/réhabilitation hôtelière ou enfin à l'acquisition de bateaux de plaisance destinés à la location.

> Un instrument qui intervient en complément d'autres outils de soutien public à l'investissement outre-mer

• Apport largement bénéfique de l'intégration à l'Union européenne pour les départements d'outre-mer. Pour les entreprises « domiennes » un cumul des aides fiscales et subventions est autorisé sous réserve que soient respectés les plafonds d'aide maximale prévus par le droit communautaire.

• Autres mesures mises en œuvre par l'Etat : une série de contrats et conventions spécifiques est mise en œuvre par

l'Etat avec les collectivités d'outre-mer (cf. pour les DOM, la part de l'Etat dans le financement des Contrats de Plan Etat-Région).

En terme d'effort budgétaire de l'Etat, les dépenses publiques en faveur des collectivités d'outre-mer, toutes missions confondues, s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros pour 2005, auxquels viennent s'ajouter 2,4 milliards d'euros de dépenses fiscales spécifiques.

Les effets des différents dispositifs de soutien public à l'investissement des entreprises outre-mer se combinent et se complètent. La défiscalisation associée aux mécanismes de subvention assure dans bien des cas, la viabilité économique de certains investissements.

> Investissement en direct ou externalisé

• La défiscalisation en « direct » se traduit par une récompense fiscale aux entreprises qui investissent dans certains secteurs d'activité.

Pour une entreprise contribuable de l'impôt sur le revenu, cela consiste à déduire de sa cotisation d'impôt sur le revenu 50%⁽⁸⁾ du montant des investissements réalisés au cours de l'année (hors subventions).

Pour une entreprise contribuable de l'impôt sur les sociétés, cela consiste à déduire de la base de cet impôt la totalité du montant des investissements réalisés au

cours de l'année (hors subventions).

Dans chacun de ces cas, les taux peuvent être majorés pour certains secteurs et dans certaines régions.

• La défiscalisation « externalisée » permet de renforcer le caractère attractif des investissements outre-mer.

L'investissement est financé par apports externes par le biais d'une structure transparente, de type SNC (société en nom collectif), et loué à une structure exploitante outre-mer, l'avantage fiscal étant alors partagé entre les investisseurs extérieurs et l'entreprise locale exploitante.

> Des secteurs d'activités particulièrement encouragés

Un effort particulier est accordé en faveur des énergies renouvelables et du financement des petites et très petites entreprises, notamment :

• une majoration supplémentaire de 10 points du taux de défiscalisation est accordée lorsque les investissements concernent des projets de production d'énergies renouvelables,

• pour faciliter l'investissement dans les petites opérations (projets ne dépassant pas 300 000 €), le taux minimum de rétrocession par l'investisseur à l'exploitant de l'avantage fiscal lié à la réduction d'impôt est abaissé de 60% à 50%, ceci afin de renforcer l'attractivité financière nécessaire pour intéresser les investisseurs.

⁽⁵⁾ Les articles 217 undecies et 217 duodecimes du Code Général des Impôts prévoient une déduction du résultat imposable pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et qui ont réalisé certains investissements outre-mer.

⁽⁶⁾ Les articles 199 undecies A et 199 undecies B du code Général des Impôts prévoient une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables (entreprises ou particuliers soumis à l'impôt sur le Revenu) domiciliés en France au titre de certains investissements réalisés outre-mer.

⁽⁷⁾ Cf. Tome 2 annexé au Projet de Loi de finances pour 2007. Les dépenses fiscales s'élèvent à 2 470 millions d'euros qui couvrent notamment les régimes d'exonération de TVA ou autres réductions d'impôts.

⁽⁸⁾ 60% en Guyane, à Mayotte, à Saint Pierre et Miquelon et à Wallis et Futuna.

Quelques éléments chiffrés de l'application du dispositif de défiscalisation pour 2005 pour les projets agréés toutes mesures confondues

		REUNION	Autres collectivités	TOTAL
Montant d'investissements / secteurs d'activités	Nombre de dossiers agréés	84	253	337
	Energies nouvelles	35,12 M€	52,92 M€	88,04 M€
	Transformation et fabrication de produits agricoles	24,73 M€	6,52 M€	31,25 M€
	Logement	15,11 M€	93,75 M€	108,86 M€
	Transport	13,46 M€	113,27 M€	126,73 M€
	Industrie	12,99 M€	44,58 M€	57,57 M€
	Autres secteurs	21,58 M€	118,62 M€	140,20 M€
	TOTAL	122,99 M€	429,66 M€	552,65 M€

Sur l'ensemble des collectivités d'outre-mer, les projets agréés, toutes procédures confondues, représentent 552,65 M€, se répartissant de la façon suivante :

⁽⁹⁾ Des informations précises sur la nature des dépenses éligibles et les modalités d'intervention sont fournies dans le guide du CIR 2007 sur le site <http://www.technologie.gouv.fr> du Ministère à l'Enseignement Supérieur et à la Recherche.

⁽¹⁰⁾ Cf. article 44 sexies OA et 44 sexies A du CGI.

Il ressort de ces données que :

- ✓ 30% des demandes d'agréments reçues sur l'ensemble des collectivités concernent La Réunion,
- ✓ 22% du montant des investissements agréés portent sur des projets localisés à La Réunion, ce qui place le département à la deuxième place en terme de volume d'investissements agréés sur l'ensemble des collectivités,

- ✓ concernant le choix des investissements, les cinq principaux secteurs agréés pour La Réunion sont visés dans le tableau ci-dessus,
- ✓ le secteur des énergies nouvelles (35,12 M€, soit 28,5% des investissements agréés pour La Réunion) est le premier bénéficiaire du dispositif à La Réunion (troisième sur l'ensemble des collectivités).

Il convient néanmoins de souligner que ces données ne ciblent que la partie des investissements défiscalisés soumis à la procédure d'agrément. Elles permettent de donner une idée de l'application du dispositif mais de façon approximative, puisque les opérations défiscalisées dispensées d'agrément peuvent être significatives sans qu'il soit possible d'en évaluer, ni le nombre, ni le montant.

De façon plus générale, le principe du dispositif de défiscalisation n'est pas remis en cause puisqu'il est admis que ce soutien public est un élément essentiel de rééquilibrage face aux handicaps affectant les collectivités d'outre-mer. Toutefois, des déficiences peuvent être relevées en matière de pilotage, de contrôle et d'évaluation du dispositif. En effet, la loi de programme pour l'outre-mer qui constitue la base juridique du dispositif de défiscalisation n'a fixé aucun moyen de suivi, ni défini a priori les critères qui permettraient d'évaluer les effets de la défiscalisation.

D'une part, les modalités de mesure existantes de la dépense fiscale ne permettent pas de retracer la réalité du dispositif. Il s'avère en effet difficile :

- de mesurer de façon pertinente le coût des différentes formes de défiscalisation ; le mode actuel de recensement de la dépense fiscale ne permet pas de distinguer le coût de l'aide fiscale à l'investissement des entreprises du coût de la souscription au capital d'entreprises et de celui de l'investissement dans le secteur du logement par des particuliers,
- de disposer d'une répartition géographique et sectorielle de la dépense fiscale.

D'autre part, l'absence d'indicateurs spécifiques et d'outils de mesure pertinents ne permet pas de vérifier la performance du dispositif, d'autant plus qu'il est impossible d'isoler les effets de la défiscalisation de ceux d'autres dispositifs.

Au-delà de ces difficultés, force est de constater que la défiscalisation permet en effet la création d'emplois (ou au moins d'en assurer le maintien) par le surcroît d'activité qu'elle suscite. Elle contribue surtout à conforter le développement des économies ultramarines. En témoigne l'essor du secteur des énergies renouvelables dans les collectivités outre-mer grâce à l'impulsion des aides fiscales à l'investissement.

La défiscalisation est le dispositif le mieux connu des entreprises locales. Toutefois, d'autres mesures ont été mises en place afin d'inciter ces dernières à investir mais aussi à améliorer leur processus de production ou créer de nouveaux produits.

Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR)

Afin d'encourager les travaux de recherche et développement dans les entreprises, l'Etat a mis en place, en 1983, le dispositif de crédit impôt recherche (CIR) modifié par les lois de finances de 2006 et 2007. Cette mesure fiscale apporte une ressource de trésorerie aux entreprises industrielles, commerciales et agricoles quelles que soient leur taille et leur activité dès lors qu'elles sont soumises à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ou à l'impôt sur les sociétés.

Au niveau européen, les dépenses⁽⁹⁾ entrant dans le champ d'application du CIR sont celles liées à la veille technologique, aux moyens humains et matériels affectés à la recherche, la recherche sous-traitée, les brevets et leur protection.

L'expertise des travaux de Recherche et Développement est faite par la DRRT et le Ministère de la Recherche.

La Jeune Entreprise Innovante (JEI)

La loi de Finances de 2004⁽¹⁰⁾ prévoit d'accorder aux entreprises répondant à des conditions le statut de Jeune Entreprise Innovante leur conférant ainsi des avantages fiscaux et sociaux (exonération d'impôt sur les bénéfices et sur cotisations sociales) cumulables avec le CIR.

Une JEI doit être :

- une PME-PMI au sens communautaire,
- en exercice depuis moins de 8 ans (qualification de JEI jusqu'à son 8^e anniversaire),
- innovante (les dépenses de R et D au titre de l'exercice N atteignent au moins 15% de la totalité de leurs charges au cours de cet exercice),
- indépendante,
- axée vers une activité nouvelle.

Toutefois, force est de constater que les dispositifs fiscaux sont sous-utilisés par les entreprises locales. En effet, en 2004, seules 5 d'entre elles ont bénéficié du CIR et aucune n'avait le statut de JEI.