

Des exonérations fiscales pour des investissements vertueux

Michèle Boubay-Pagès

Maître de conférences de droit public à UT1 Capitole

Membre de l'IDETCOM

N'est-il pas paradoxal d'associer vertu et absence et de l'impôt, d'envisager nombre d'exonérations, à l'occasion d'un colloque dont la finalité consiste justement à étudier des pistes pour son établissement et que les consultations menées dans les provinces ont révélé une acceptation quasi unanime du principe même de l'imposition¹? Mais des voix s'élèvent contre cette réforme². Et si les investisseurs, motivés par son statut de paradis fiscal, se détournent maintenant de Vanuatu ?

Comment alors les attirer à nouveau ?

Une réponse pourrait être trouvée dans le recours aux incitations fiscales en contrepartie d'investissements vertueux, propres à assurer le développement durable de Vanuatu. En outre ces incitations bénéficieraient

1 Final report on the case for revenue reform and modernization, Tugeta Yumi Bildim Vanuatu, Vanuatu Revenue Review, Revenue Review Committee, July 2017. <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiS4438ic7jAhWHmBQKHSmiCrsQFjAAegQIABAB&url=https%3A%2F%2Fvenueview.gov.vu%2Findex.php%2Fen%2Fnews%2F279-final-report-on-the-case-for-revenue-reform-and-modernisation&usg=AOvVaw33MwJXdsK2bCWmHC7x73aY>

2 Voir par exemple Tony Wilson, Chambre du commerce « Il y a certains hommes d'affaires qui se sont implantés ici uniquement parce que les conditions fiscales étaient avantageuses. Si vous supprimez ça, ils n'ont plus de raison d'être ici. Et en fin de compte, ce sont les Vanuatais qui seront perdants, des emplois vont être supprimés, leurs revenus vont diminuer et les prix vont augmenter, parce que les commerces répercuteront la taxe professionnelle. »
<https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvelledaonodie/l-impot-sur-le-revenu-en-passe-d-etre-introduit-au-vanuatu-401425.html>

également aux entreprises locales permettant le développement de l'entreprenariat endogène.

Délicates, polémiques, les dépenses fiscales, aides fiscales, ou encore incitations fiscales, niches fiscales³, les expressions ne manquent pas, consistent, selon la définition donnée par l'OCDE, en un « transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales relativement à une norme, plutôt que d'une dépense directe ». Il s'agit donc d'un renoncement total ou partiel à certains impôts, qui dérogent au système fiscal général, dans le but d'encourager les agents économiques à orienter leurs investissements ou activités en fonction des priorités gouvernementales, économiques, sociales ou culturelles.

Les incitations fiscales sont d'origine législative. Elles doivent résulter d'une loi, non du règlement ou de conventions car seule la loi peut garantir la transparence et l'impartialité des dispositifs⁴ et la cohérence nécessaire à l'efficacité de la politique menée au moyen des incitations fiscales qui, pour être efficaces, doivent reposer sur une stratégie et ne pas se composer de mesures dispersées.

L'exigence du recours au législateur résulte, dans les cas de Vanuatu⁵ et de la France⁶, de la Constitution elle-même.

Mais renoncer à l'impôt lorsque l'on se propose d'instaurer un système

3 Connotation péjorative.

4 La loi, nous le verrons, devra poser des règles claires et précises, le règlement viendra détailler ces principes généraux. Contre-exemple : « Au Nigeria, les incitations fiscales peuvent être accordées par voie législative, déclarations budgétaires, notifications/directives gouvernementales, accords signés ou protocoles d'accord entre l'État et des entreprises (NLERUM, 2011) », Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, Rapport du FMI, de l'OCDE, des Nations-Unies et de la Banque mondiale au groupe de travail du G20 sur le développement p. 30. Ce « rapport a été présenté au groupe de travail du G20 sur le développement en septembre 2015, et au Conseil d'administration du FMI, pour information, en octobre 2015 ».

<https://www.imf.org/external/french/np/g20/pdf/101515af.pdf>

5 Article 25 de la Constitution.

6 Article 34 de la Constitution.

fiscal, est-ce bien raisonnable ?

Ce qui est attendu de la réforme fiscale, c'est justement le rendement de l'impôt envisagé comme l'instrument régalien destiné à couvrir les charges publiques. Cependant, depuis « le début du xx^e siècle, l'impôt s'est progressivement vu assigner d'autres buts. Il constitue désormais un outil à part entière des politiques économiques, des politiques sociales, voire des politiques culturelles. Il est utilisé comme un moyen d'obtenir des citoyens qu'ils relaient l'intervention de l'État⁷ ».

L'impôt peut être utilisé de plusieurs manières à des fins politiques : incitations fiscales matérialisées par des privilèges fiscaux, dissuasion par surtaxation d'activités jugées négatives, de taxes affectées à des organismes chargés de missions de service public⁸.

Ces deux derniers aspects de l'instrumentalisation de l'impôt ne nous retiendront pas.

Les taxes affectées n'entrent pas dans la logique de l'attractivité fiscale en direction des investisseurs.

Pour la même raison, nous n'examinerons pas plus avant les « désincitations » fiscales⁹. Notons qu'elles présentent un double avantage : non seulement elles détournent les agents économiques d'activités jugées néfastes, mais, de plus, elles ont pour effet immédiat de renforcer les recettes fiscales. Effet immédiat car l'objectif de ces incitations négatives n'est pas de dégager des ressources, mais, à terme, de réduire leur propre assiette jusqu'à leur disparition totale.

7 Fiscalité environnementale et Constitution, *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 43 (Le Conseil constitutionnel et l'environnement)*, avril 2014, P. Collin. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/fiscalite-environnementale-et-constitution>

8 En droit français, ces taxes sont définies à l'article 2 loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Il s'agit d'« impositions de toute nature (...) directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui ».

9 L'impôt en tant qu'instrument dissuasif, à l'inverse des aides fiscales, aura pour effet d'accroître les recettes mais il peut être mal perçu par les contribuables. C'est le cas par exemple, en France, du renchérissement des taxes sur le tabac ou sur le diesel, en partie responsable de la crise des « Gilets jaunes ».

Prenons l'exemple de la fiscalité française dite « fiscalité verte¹⁰ ». Les impôts « verts » n'ont pas pour objet de dégager des ressources pour financer la transition écologique mais d'établir une assiette fondée sur les activités polluantes. Cette fiscalité est directement inspirée du principe du pollueur-payeur. Son but est la décroissance de sa propre assiette, un impôt vertueusement autodestructeur. « Un bon impôt vert vise donc son autodestruction¹¹ ! »

Cette politique fiscale, outre son effet dissuasif, et bien que ce ne soit pas là sa finalité ultime, procure des ressources fiscales supplémentaires qui pourraient être utilisées soit pour alléger des impositions taxant des activités utiles, cette fois, telles que le travail par exemple, soit pour soutenir des actions en faveur de l'environnement¹². En effet, rien n'interdit, tant que l'assiette de l'impôt n'est pas tarie, d'utiliser les surplus de recettes à des fins d'intérêt général. Les transports collectifs vanuatais dont, par exemple, le système de minibus privés de Port-Vila, pourraient bénéficier de ces ressources fiscales supplémentaires pour promouvoir une flotte de « véhicules propres »¹³.

Notre étude se limitera, par conséquent, aux incitations fiscales « positives ».

10 « L'ensemble des taxes environnementales (au sens d'Eurostat) représentent 51 milliards d'euros en 2016 : la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques constitue, par exemple, la cinquième recette fiscale, derrière la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière. » La fiscalité environnementale, Ministère de la Transition écologique et solidaire, 7 février 2019. <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-environnementale>

11 Du bon usage de la fiscalité écologique, Christian de Perthuis, in Les Échos, <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/du-bon-usage-de-la-fiscalite-ecologique-147383>

12 Par exemple, « les redevances perçues par les agences de l'eau, qui sont affectées aux politiques de gestion des ressources en eau et à l'amélioration de leur état écologique et sanitaire ». La fiscalité environnementale, préc.

13 Sur la base de la fiscalité dissuasive, Vanuatu pourrait mettre en place une imposition pénalisant les droits d'enregistrement (qui correspondraient par exemple, en France, aux droits d'enregistrement des baux ruraux) perçus à l'occasion des transactions immobilières susceptibles d'entraîner un démantèlement des terres coutumières, sources de conflits incessants.

Ces incitations peuvent être territorialisées, c'est-à-dire être concentrées à l'intérieur d'un périmètre délimité à cet effet, ou n'avoir aucune base territoriale mais être réservées à la promotion d'un secteur particulier.

Quel bénéfice Vanuatu pourrait-il retirer de cette politique fiscale ?

Les incitations territorialisées permettraient d'attirer l'investissement vers les îles qui en sont dépourvues ou faiblement pourvues afin de les faire participer à l'effort de développement du pays, d'y créer de la richesse, d'élargir ainsi l'assiette de l'impôt et, bien entendu, d'améliorer les conditions de vie de la population.

Les aides non territoriales permettraient d'encourager, par exemple, des activités bénéfiques en termes de développement durable ou d'innovation.

Oui mais, hormis les impôts dissuasifs (incitations négatives) les impôts « persuasifs » (incitations positives) iront à l'encontre de la volonté de faire des ressources fiscales un moyen pour l'État de prendre ses propres décisions sans dépendre des États dispensateurs d'aides puisque les dépenses fiscales constituent, du moins à court terme, une perte sèche de recettes.

À court terme seulement car si la politique atteint son but, la rentabilité de l'impôt en sera renforcée.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les risques liés aux politiques fiscales. Le succès des incitations dépendra de la qualité de leur gestion, l'une des clés essentielles de leur efficacité.

C'est donc en pesant le pour et le contre que nous allons tenter d'imaginer de quelle manière Vanuatu pourrait instaurer et tirer parti de la mise en œuvre d'une politique fiscale, sur la base de quels dispositifs (I), de quels correctifs (II) ?

I. Quels dispositifs pour une politique fiscale incitative?

Les incitations fiscales, territoriales et non territoriales, présentent des caractéristiques communes (A) mais aussi des différences non négligeables (B).

A. Caractéristiques communes aux incitations fiscales

Leur caractéristique première est leur caractère dérogatoire au système fiscal ainsi qu'aux principes de l'impôt¹⁴ (1), les mêmes questions se posent quant à leur mise en œuvre (2).

1. Des dérogations aux principes de l'impôt

Si les incitations fiscales s'inscrivent dans le respect du principe de légalité, leur institution conduit nécessairement à déroger à certains principes fondamentaux de l'impôt : nécessité, égalité, neutralité.

La nécessité de l'impôt

La Constitution vanuataise ne contient pas de dispositions relativement à la nécessité de l'impôt, l'instauration programmée du système fiscal verra peut-être la norme fondamentale se compléter sur ce point.

L'article 13 de la Constitution française, quant à elle, limite l'obligation contributive à « l'entretien de la force publique » et « aux dépenses d'administration ». À la seule nécessité de financer en quelque sorte la continuité et la sécurité de l'État, s'adjoindront les besoins financiers liés à la mise en œuvre des politiques publiques: politique économique, d'aména-

14 Des trois critères cumulatifs permettant d'identifier une aide fiscale, le plus déterminant consiste dans le caractère dérogatoire au système fiscal général.

Ce critère peut cependant poser un problème d'identification de l'aide fiscale, le système général comportant également ses propres dérogations qui ne constituent pas des aides fiscales mais des dispositifs reposant sur des considérations techniques ou d'équité. Par exemple la prise en compte de la situation familiale ou l'évitement de la double imposition.

gement du territoire, de l'emploi, environnementale pour n'en citer que quelques-unes. En somme, un contribuable de plus en plus sollicité. Mais s'il paraît malgré tout légitime de dépasser cette obligation minimale de contribution au fonctionnement de l'État pour participer à l'effort de développement du pays, l'est-il autant de puiser auprès des contribuables des sommes destinées à en privilégier certains au détriment d'autres ?

La solidarité et l'intérêt général procurent un socle de justification à cette dérive de l'utilisation des recettes fiscales à des fins incitatives, l'efficacité des mesures devant cependant en être démontrée, en amont comme en aval de leur application.

Jusqu'où la nécessité de l'impôt sera-t-elle poussée à Vanuatu ? Cette décision reviendra au législateur seul habilité par la Constitution à créer ou modifier des impôts et à créer toute dépense publique¹⁵.

Les incitations fiscales portent atteinte à la neutralité de l'impôt

La neutralité de l'impôt suppose que les choix des opérateurs soient déterminés « en fonction d'une rationalité économique et non pas sous l'influence de tel ou tel avantage fiscal¹⁶ ».

A contrario, l'ambition des États d'orienter les comportements des agents économiques considérés, en tant que contribuables, vers des choix en accord avec les orientations politiques en utilisant l'impôt, porte une atteinte évidente et nécessaire à la neutralité de l'impôt.

La rupture d'égalité

La rupture d'égalité est consubstantielle aux dépenses fiscales puisqu'elle consiste en privilèges fiscaux.

Le principe d'égalité est un principe constitutionnel.

La Constitution de Vanuatu compte ce principe au titre des « droits et de-

15 Article 25 (2). Toute création d'impôt, toute modification des taux d'imposition et toute dépense publique doivent être autorisées par la loi.

16 Droit fiscal général, J. Grosclaude et P. Marchessou, cours Dalloz, 4^e édition, p. 5.

voirs fondamentaux » dont jouit toute personne, « k) un traitement égal devant la loi ou l'action administrative », mais l'assortit d'aménagements possibles lorsque la rupture d'égalité est instaurée « pour le bénéfice particulier, le bien-être, la protection ou l'amélioration des conditions (...) des habitants de zones moins développées » (titre II, article 5).

L'accès à un meilleur niveau de vie justifie les ruptures d'égalité, la discrimination positive est inscrite dans le texte même de la Constitution, ce qui n'est pas le cas de la France. La Constitution française consacre le principe d'égalité dans son préambule, aux articles 1, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'article 13 pose le principe de l'égalité devant l'impôt : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

La rupture d'égalité est commune aux deux catégories d'aides mais pas en ce qui concerne leurs fondements respectifs.

Dans le cas des aides territoriales, nous sommes en présence de discriminations positives, dans celui des aides non territoriales c'est l'intérêt général qui permet cette rupture.

À propos des aides territoriales, le Conseil constitutionnel admet que « Le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général¹⁷. »

Le principe d'égalité suppose que toutes les entreprises situées dans une même zone d'incitation fiscale bénéficient des mêmes avantages lors-

17 Rédaction récurrente, cf. par exemple Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette loi est à l'origine des zonages d'aménagement du territoire. La situation à corriger doit reposer sur des « indicateurs objectifs ». Dans la décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 relative à la Corse, il entérinera les mesures en faveur du redressement de l'agriculture « dont le législateur a pu estimer la situation dégradée au regard d'indicateurs objectifs ».

qu'elles répondent aux conditions requises.

S'agissant des aides non territoriales, le Conseil constitutionnel, soucieux de ne pas se mêler de politique, juge qu'une disposition fiscale dérogatoire n'est pas contraire au principe d'égalité si la dérogation est justifiée par un motif d'intérêt général (qui peut très bien être constitué par une politique publique) inscrit dans une loi, « pourvu que la différence de traitement s'établisse en rapport avec la loi¹⁸ ».

Sous ces réserves, le principe d'égalité ne fait donc pas obstacle aux aides fiscales.

Le principe d'égalité postule aussi que tout opérateur potentiellement concerné par une aide en ait connaissance et soit en mesure d'en faire la demande. Une information accessible, l'identification des interlocuteurs concernés, enfin une unité dans l'interprétation et l'application des mesures dérogatoires doit être assurée¹⁹.

Voici donc quelques pistes pour déroger sans faillir au principe d'égalité.

De manière plus prosaïque, et quittant le terrain des grands principes, l'existence de la fiscalité incitative dérogatoire est de nature à perturber le système fiscal dans son accessibilité et son efficacité.

2. Des questions communes quant à leur mise en œuvre

Comment trouver la meilleure solution pour donner le plus de chances possible au dispositif ?

18 Cf. par exemple Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 : « Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; (et dès lors que) le législateur a fondé la différence de traitement qu'il a établie sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la loi. »

19 Dans le cas des zonages français, des distorsions ont pu être constatées sur ces deux derniers points entre les différentes circonscriptions.

Quelles cibles ?

Faut-il cibler les investissements domestiques ou les investissements directs étrangers (IDE) ?

Les IDE sont « considérés non seulement comme une source de capitaux et d'emplois (bien rémunérés), mais aussi comme un moyen de renforcer la concurrence et d'accroître plus largement l'efficacité du marché intérieur, donc de contribuer au développement économique global du pays²⁰ ».

Doit-on craindre un assèchement des IDE en raison du changement de statut fiscal ? Comment retenir, comment attirer les IDE ?

La fiscalité n'est pas le principal critère sur lequel se fonde l'attractivité d'un pays. Selon une enquête de l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le Développement Industriel) le critère de la fiscalité n'intervient que de manière marginale dans les choix de localisation des entreprises²¹. La qualité des infrastructures, de l'administration, la stabilité juridique, sont autant de conditions primant sur la fiscalité. Néanmoins, si la fiscalité ne joue pas comme un élément déterminant, une fiscalité trop élevée peut avoir un effet répulsif²².

De plus, trop miser sur les IDE engendre le risque de les substituer aux investissements domestiques. Or, il est essentiel de développer une dynamique interne, les IDE devant avoir un effet de levier et non tarir les initiatives locales. Des études ont montré que « les retombées horizon-

20 Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 10.

21 En 2010, l'ONUDI avait mené une enquête dans laquelle il proposait aux entreprises de classer par ordre décroissant de préférence douze critères de localisation la fiscalité arrivait en 11^e position.

22 À noter que les IDE fondés sur la recherche d'avantages « en termes de coût dans le cadre d'une production pour le marché mondial » sont davantage sensibles à l'argument fiscal que les investissements basés sur l'exploitation des ressources et du marché local, options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 15.

tales », c'est-à-dire l'effet d'entraînement des IDE sur une branche d'activité locale, était négligeable voire nul²³, l'inverse est observé s'agissant des « retombées verticales²⁴ », c'est-à-dire les effets des investissements extérieurs sur l'activité des fournisseurs domestiques.

Les IDE peuvent se matérialiser par des opérations telles que les fusions-acquisitions, le pays d'accueil devenant alors le simple support des opérations de croissance externe de multinationales²⁵. Cependant une étude menée auprès de quatre cents dirigeants de sociétés²⁶ fait apparaître l'intérêt de ces dirigeants pour les pays émergents et surtout le fait que les partenariats locaux sont privilégiés pour minimiser les risques liés aux pressions politiques, à l'instabilité administrative et juridique, et aux autres difficultés que les entreprises sont censées y rencontrer. Le partenaire local pourra de son côté bénéficier des apports de l'entreprise étrangère²⁷. Voilà qui pourrait réconcilier IDE et investissements domestiques²⁸. Ces partenariats locaux peuvent d'ailleurs figurer au nombre

23 Études empiriques au Maroc, en Russie, au Venezuela et dans dix-sept pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 18.

24 Études empiriques en Zambie, Indonésie, Lituanie et dix-sept pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 18.

25 Cependant les Etats du Pacifique ne constituent pas pour l'instant une cible privilégiée pour les fusions acquisitions. « Les grandes entreprises américaines lorgnent principalement vers la Russie, le Brésil et les autres pays d'Amérique latine, tandis que les multinationales européennes vont plutôt chercher la croissance en Chine, en Inde et au Brésil. (...) Les entreprises chinoises, par exemple, se développent rapidement en Inde et dans l'ensemble des pays du Sud-Est asiatique, les entreprises sud-américaines font des acquisitions dans les pays voisins », Pays émergents : un nouvel eldorado pour les fusions-acquisitions transfrontalières, préc. Aux Etats du Pacifique à entrer dans la course !

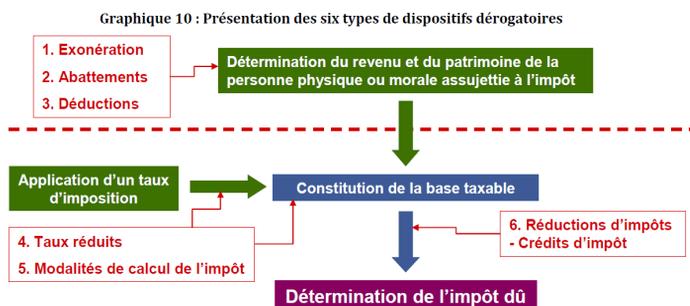
26 Études menées par le cabinet d'avocats international Clifford Chance, réalisées avec The Economist Intelligence Unit, citées in G. Lebreton et D. Savova, Pays émergents : un nouvel eldorado pour les fusions-acquisitions transfrontalières, <http://www.fusions-acquisitions.fr/article/actualite-des-ma-1/pays-emergents-un-nouvel-eldorado-pour-les-fusions-acquisitions-transfrontalieres-1919>

27 Apport en techniques de management, en termes de technologie...

28 Cas de la Chine : La Chine est souvent citée en exemple s'agissant de mettre en place

des conditions posées par le pays d'accueil aux entreprises candidates au bénéfice des aides.

Quelles mesures fiscales ?



Source : Direction du budget. Travaux versés au Comité d'évaluation.

Ce schéma²⁹ expose clairement les modalités possibles d'incitations fiscales³⁰.

des incitations (fiscales) efficaces. Pendant la période de transition allant du milieu des années 1980 au milieu des années 2000, le pays a mis à l'essai un large éventail d'instruments de politique industrielle, notamment des incitations fiscales pour des zones économiques spéciales, l'application de taux réduits pour les IDE, et des congés fiscaux pour les industries stratégiques. Les flux d'IDE entrants se sont accélérés durant cette période, et le pays est devenu une destination extrêmement prisée par de nombreuses multinationales. L'étude de Chen et Kwan (2000), réalisée sur un échantillon de vingt-neuf régions entre 1985 et 1995, met ainsi en évidence que les zones économiques spéciales ont systématiquement dopé les entrées d'investissements directs étrangers. Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 16.

29 Issu du Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, dit « Rapport Guillaume », p. 56. <https://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales-2011>

30 Liste établie à partir des documents suivants : *Les Dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, publication de l'OCDE, publiée le 24 février 2010, <https://slideplayer.fr/slide/14479357/> <http://www.oecd.org/fr/gov/budgetisation/lesdepensesfiscalesdanslespaysdelocde-publicationdelocde.htm#Comment> ; Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, dit « Rapport Guillaume », préc. p. 57.

- Exonérations : montants (revenus, patrimoine) exclus de la base d'imposition, on emploie aussi l'expression de *congé fiscal*.
- Abattements : soustraction d'une partie des revenus ou d'un patrimoine qui devrait être pris en compte lorsque les principes généraux de l'impôt s'appliquent.
- Déductions : montants déduits du revenu de référence pour obtenir la base d'imposition, mais à la différence des abattements, si elles peuvent avoir une finalité sociale (maintenir un revenu pour les personnes démunies) elles peuvent avoir également une finalité liée à la politique économique.
- Réduction de taux : taux d'imposition réduit appliqué à une catégorie de contribuables ou de transactions imposables.
- Modalités particulières de calcul de l'impôt : régime d'imposition spécifique à certaines catégories de contribuables (exemple : traitement fiscal des amortissements)³¹.
- Réduction d'impôts ou crédits d'impôt : montants déduits de l'impôt dû ; pour les crédits d'impôt, lorsque l'impôt dû lui est supérieur, le contribuable reçoit une somme compensant cette différence.
- Report d'impôt : délai de paiement de l'impôt³².

Alors, entre exonérations, taux d'imposition préférentiels, crédits d'impôt que choisir ? Le crédit d'impôt offrirait des avantages. « De nombreux pays à faible revenu ont recours aux congés fiscaux et aux exonérations d'impôt sur les bénéfices pour attirer les investisseurs, alors que le crédit d'impôt pour investissement et l'amortissement accéléré rapportent davantage d'investissements par dollar dépensé³³. »

Les solutions varient en fonction de la nature des incitations. Les exonérations et autres allègements sont utilisés de préférence pour les aides

31 Cité seulement dans le rapport Guillaume.

32 Cité seulement dans le rapport de l'OCDE, préc.

33 Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 3.

territorialisées, le crédit d'impôt plutôt pour les dépenses fiscales « hors sol », en direction des activités de recherche, d'innovation, de nouvelles technologies ou encore pour les aides à caractère environnemental.

Sur la base de ces principes communs, les aides territoriales ou non territoriales possèdent leurs propres déclinaisons.

B. Des incitations fiscales territorialisées et des incitations fiscales « hors sol »

Les incitations fiscales peuvent avoir une finalité territoriale, il s'agit alors de peser sur les choix d'implantation géographique des entreprises (1) ou, quelle que soit la situation géographique de l'entreprise, d'orienter ses options d'activité (2).

1. Les incitations fiscales territorialisées

Retenons la définition donnée, en droit français, par l'article 42 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)³⁴ qui expose de manière claire ce que sont ces incitations fiscales territoriales : « Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. »

Cette définition montre bien que la cohésion sociale constitue la finalité des incitations fiscales territorialisées.

À cet objectif d'équité territoriale³⁵ s'ajoute une considération économique, la nécessité d'une participation de toutes les forces vives du pays à son essor économique.

34 Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

35 Cf. concept de justice territoriale, de justice sociale.

À Vanuatu, quelques îles seulement contribuent au développement économique du pays et disposent de services de base.

D'après des statistiques du ministère des Finances, « Seules douze îles peuvent être qualifiées d'importantes en termes d'économie et de population. Les plus importantes sont Espiritu Santo (4 010 km²), Malekula (2 069 km²), Efate (980 km²) et Erromango (900 km²)³⁶ » et l'on note des disparités à l'intérieur même de ces îles favorisées³⁷.

Plus grave encore, « La population rurale du pays, qui vit encore principalement de l'agriculture de subsistance, commence à voir son mode de vie traditionnel stable et régulier menacé par les effets de développement³⁸. »

Un recensement de 2009 fait apparaître qu'« un peu plus des trois quarts de la population (...) vit dans les zones rurales » et que, au sein de ces zones, « seuls 30 % de la population en âge de travailler perçoivent des revenus réguliers », « l'agriculture et la pêche de subsistance constituent l'activité principale de près de 40 % de la population adulte vivant dans les zones rurales³⁹ ». Il est à noter, en outre, qu'« en dehors de Port-Vila et de Luganville, la prestation des services publics a été très limitée ». Une forte tendance à l'exode rural résulte de cet état de fait⁴⁰.

36 <https://vnso.gov.vu/index.php/document-library?view=download&fileId=4438> ; Vanuatu National Statistics Office Ministry of Finance and Economic Management Port-Vila, Vanuatu <https://vnso.gov.vu/>

37 « Alors que les nouveaux développements (stations, maisons d'habitation) sont clairement visibles à Port-Vila, la qualité de vie de milliers de citoyens Ni-Vanuatu résidant dans la banlieue de la capitale a considérablement diminué. Les communautés de migrants vivant dans des établissements près de Port-Vila sont obligées de se déplacer quand la terre sur laquelle elles vivent est louée à un promoteur ; et les grands espaces verts où les citoyens peuvent cultiver des aliments de base diminuent rapidement, en dépit d'une demande croissante. »

« Paradis à vendre. Les douces illusions de la croissance économique à Vanuatu », Éric Wittersheim *Journal de la Société des Océanistes* 133, 2^e semestre 2011, *Trentenaire de la République de Vanuatu* <https://journals.openedition.org/jso/6515>

38 *Ibid.*

39 Vanuatu programme de gouvernance pour la croissance, R. Warner, J. Gouy, A. Samson, avril 2017.

40 Cet exode n'est pas récent. Déjà Jean-Michel Charpentier soulignait (...) une « urbani-

En termes d'équité et d'efficacité économique, il est donc juste et nécessaire de mener une politique en direction de ces zones en difficulté et la future instauration d'un système fiscal rend cette politique plus urgente encore. En effet, la congruité des espaces dynamiques induit celle des revenus disponibles et conséquemment de l'assiette fiscale. La rentabilité de l'impôt est donc à ce prix, agir pour le développement de l'économie des territoires défavorisés.

Pour ce faire, il serait possible de mettre en œuvre une politique d'incitations fiscales géographiquement ciblées.

Cette politique fiscale est mise en œuvre dans de nombreux pays⁴¹. Pour ne citer que la France, plus de 55 % du territoire métropolitain en milieu rural⁴² ou urbain⁴³ et la totalité des régions ultramarines⁴⁴ sont érigés en zones d'incitation fiscale. Pour présenter cette politique d'aménagement du territoire, nous nous baserons sur le cas des zones françaises, cette politique y étant fortement implantée.

sation rapide et anarchique » au début des années soixante-dix, entraînée par un exode rural massif », Leslie Vandeputte. Mécanismes d'identification linguistique et jeunesse urbaine à Port-Vila (Vanuatu) : une approche anthropologique. *Journal de la Société des Océanistes*, Société des Océanistes, 2011, 2 (133), p. 241-253. fihal-00912007f, p. 18.

41 Asia-Pacific Tax and Business Fundamentals, IBFD Tax travels companions, 2015, exemples : l'Australie (aides à la recherche/développement, projets d'infrastructures...) p. 9 ; la Chine a mis en place de très nombreuses incitations fiscales territoriales (afin d'attirer l'investissement étranger, différents types de zones spéciales ont été créés où les investissements étrangers peuvent bénéficier d'incitations. Les zones sont classées comme suit : zones économiques spéciales ; villes côtières ouvertes et zones de développement économique et technologique ; zones économiques côtières ouvertes ; zones de développement technologique nouvelles et de haute technologie ; la plupart sont abolies depuis janvier 2008) ; Indonésie (les investisseurs étrangers et nationaux ont droit aux mêmes incitations pour investissements dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre, les projets d'infrastructure impliquant des transferts de technologie et les industries pionnières), p. 295.

42 Zone de revitalisation rurale.

43 Zones franches urbaines-territoire entrepreneur.

44 Zones insulaires ou ultramarines, dont la Nouvelle-Calédonie.

Nous envisagerons, dans un premier temps, les principes de base en nous intéressant à leur application potentielle à Vanuatu, puis, selon cette même méthode, nous examinerons le cas particulier des zones rurales et des zones urbaines⁴⁵. Nous en viendrons enfin au but, à savoir, de telles aides seraient-elles pertinentes pour Vanuatu ?

Fondement et principes du zonage d'incitation fiscale

Pour décrire le mécanisme des aides fiscales, nous nous référerons aux dispositifs mis en œuvre en France⁴⁶.

Les aides fiscales géographiquement ciblées consistent en la mise en place d'une fiscalité dérogatoire au sein d'un espace territorial délimité sur la base de critères déterminés précisément par la loi⁴⁷ et défini avec précision par un décret d'application qui fixe son périmètre⁴⁸, les dates d'ouverture et de fermeture du zonage, les entreprises et les activités éligibles ainsi que les impôts concernés et les avantages consentis. Une série d'avantages fiscaux est concentrée au sein de cette zone, impôts d'État (notamment impôts sur le revenu, les bénéfices, les sociétés), impôts locaux (taxe foncière, taxe d'habitation, part locale de la contribution économique territoriale⁴⁹), cotisations sociales.

45 Nous aborderons le cas des zones ultrapériphériques en deuxième partie.

46 Ils ne sont certes pas parfaits mais permettent de fournir un aperçu de ce que peuvent être les aides fiscales, en outre ces dispositifs ont été approuvés par la Commission européenne, ce qui leur confère une certaine légitimité.

47 C'est la loi du 4 février 1995, Loi d'orientation d'aménagement du territoire, qui a mis en place le premier système d'incitations fiscales. La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville a créé, quant à elle, les zones franches urbaines. Notons que la première expérience de fiscalité dérogatoire territorialisée résulte de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Ces zones dites « zones Madelin » du nom du ministre à l'origine de leur création ne concernaient que trois bassins d'emploi sinistrés, spécialisés dans le domaine des chantiers navals.

48 Il est défini avec la plus grande précision, au numéro de rue près pour les zones urbaines, énumérant chaque intercommunalité et chaque commune pour les zones rurales.

49 Qui remplace la taxe professionnelle.

Le Conseil Constitutionnel a émis une réserve selon laquelle les critères de délimitation posés par la loi doivent être suffisamment précis, en rapport avec les finalités envisagées par le législateur pour le zonage concerné⁵⁰.

Les incitations fiscales territorialisées sont considérées comme des discriminations positives⁵¹ qui consistent, dans le cas des zones d'incitation fiscale, en la création temporaire d'inégalités de droit au détriment de territoires favorisés au bénéfice de territoires défavorisés afin de parvenir, entre eux, à une égalité de fait.

Il en résulte les caractéristiques suivantes :

Les incitations fiscales doivent cibler les territoires en difficulté, par exemple du fait du taux de chômage, de la faible densité de la population, de l'éloignement des centres stratégiques.

L'éligibilité au dispositif, sa durée et les avantages consentis doivent être en rapport avec les problèmes spécifiques rencontrés dans les zonages.

Éligibilité

Quelles entreprises ? Nouvelles ou existantes ?

Les entreprises nouvelles sont créées après l'ouverture de la zone, les entreprises existantes sont déjà en activité au moment de la création de la zone. Les dispositifs français réservent généralement les aides fiscales aux entreprises nouvelles⁵².

Pour Vanuatu, serait-il pertinent de limiter le dispositif aux entreprises nouvelles pour les entreprises fondées par des investisseurs étrangers, et d'étendre le dispositif aux entreprises existantes aux seules entreprises

50 Décision n° 89-270 DC du 29 décembre 1989, Loi de finances rectificative pour 1989, institution d'une taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux de la région Île-de-France. Le Conseil détaille les raisons de l'institution de la taxe et la modulation de son taux.

51 Bien que l'on ait pu objecter que les discriminations positives concernaient des groupes de personnes.

52 Il existe des exceptions, notamment pour les zones franches urbaines.

vanuataises ?

Imposer les entreprises vanuataises existantes serait contre-productif, risquerait de mettre en péril les entreprises fragiles. Quant aux entreprises nouvelles, elles ne sauraient qu'être encouragées, les incitations fiscales pourraient constituer un bon levier pour encourager l'entrepreneuriat vanuatais.

S'agissant des entreprises étrangères, limiter l'éligibilité aux entreprises nouvelles aurait pour effet de dissuader les éventuelles entreprises existantes de poursuivre leur activité dans la zone aidée, il serait donc préférable de leur appliquer le même régime qu'aux entreprises locales.

Les incitations fiscales ne pourront cependant concerner les entreprises existantes, vanuataises ou extérieures, que dans la mesure où elles sont éligibles au dispositif au regard des autres critères retenus pour bénéficier des aides dans le zonage considéré.

Les activités éligibles doivent contribuer au développement économique de la zone compte tenu de ses propres caractéristiques, par exemple les activités agricoles en zone rurale, la construction de logements sociaux en zone urbaine.

Selon la zone considérée, les grandes entreprises pourront être exclues au bénéfice des petites et moyennes entreprises (PME)⁵³ ou des très petites entreprises (TPE) ou microentreprises⁵⁴, ce qui permettrait d'éviter une

53 « La catégorie des petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de deux cent cinquante personnes, et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. » https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiSo5G_s97jAhXJAmMBHY5xA48QFjACegQIE-RAH&url=https%3A%2F%2Fwww.insee.fr%2Ffr%2Fmetadonnees%2Fdefinition%2Fc1962&usg=AOvVaw2lDyJDQhi8_6uxLWU77rN

54 « Selon l'Insee, ce sigle désigne en France des entreprises qui emploient moins de dix salariés, et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 millions d'euros. » <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjt2ePrst7jAhUSkRQKHXFCh8QFjACegQIEBAH&url=https%3A%2F%2Fwww.journaldunet.fr%2Fbusiness%2Fdictionnaire-economique-et-finan>

« prise de pouvoir économique » au détriment des initiatives locales⁵⁵, sans compter les risques de délocalisation⁵⁶.

Temporalité : les avantages fiscaux sont temporaires

Cette condition est contenue dans la définition même des discriminations positives : « créer *temporairement* des inégalités de droit ». La durée des zonages est une durée de moyen terme, en France, les zonages urbains et ruraux actuels sont ouverts en principe pour une durée de cinq ans.

À Vanuatu, la durée des avantages fiscaux pourrait varier en fonction des entreprises considérées, limitée, par exemple à cinq ans en direction des investissements étrangers afin d'éviter de créer des rentes de situation mais élargie à une durée supérieure, d'au moins huit ans, en faveur des investissements autochtones afin d'encourager l'entrepreneuriat vanuatais.

Les dispositifs. Les incitations fiscales doivent être efficaces

Par conséquent, les activités éligibles doivent s'inscrire en cohérence avec les caractéristiques du territoire, constituer un levier pertinent de développement afin d'atteindre l'objectif de nivellement des situations visé par les discriminations positives. Les entreprises pouvant prétendre aux avantages de la zone d'incitation doivent être en mesure de remplir cette mission.

Les impôts d'État et les impôts locaux sont concernés.

[cier%2F1199265-tpe-tres-petite-entreprise-definition-traduction-et-synonymes%2F&usg=AOvVaw3xZmrkkTW2OvmdX51-1yRN](https://www.colibris-lemouvement.org/passar-a-laction/creer-son-projet/creer-un-reseau-dentreprises-pour-une-economie-locale-et-durable)

55 Des aides pourraient être accordées aux entreprises locales pour se constituer en réseaux. Voir <https://www.colibris-lemouvement.org/passar-a-laction/creer-son-projet/creer-un-reseau-dentreprises-pour-une-economie-locale-et-durable>

56 Les plans sociaux qui se succèdent en France en offrent un triste exemple.

Un problème peut se poser pour les impôts locaux. Dans le cas des collectivités territoriales françaises, même si elles ne disposent que d'un pouvoir, ou plutôt de compétence fiscale limitée, elles bénéficient en revanche du principe de libre administration locale.

Or, seule la loi peut créer un impôt et en fixer le taux. Il revient donc au législateur et à lui seul de créer les zonages, de déterminer les avantages applicables, de régler le fonctionnement de la zone, mais le pouvoir de l'État est limité par le principe de libre administration locale. En application de ce principe, les collectivités territoriales situées dans le périmètre d'un zonage ont la possibilité de renoncer à accorder les incitations fiscales prévues par la loi⁵⁷. En cas de renonciation de leur part, les avantages fiscaux du zonage sont limités aux impôts d'État. Il est nécessaire que les contribuables intéressés se renseignent sur ce point.

Pourrait-on accorder cette faculté aux collectivités décentralisées de Vanuatu ? La loi de décentralisation (chapitre 230, décentralisation) permet « aux conseils provinciaux de fixer le taux ou le tarif des impositions sous différentes formes (taux, centimes additionnels)⁵⁸ », il serait donc possible de leur accorder cette option. Quant à s'opposer à l'instauration du dispositif lui-même, c'est-à-dire l'instauration du zonage, il semblerait que cette latitude leur soit refusée et réservée au législateur.

L'application de ce principe à Vanuatu ne pourrait-elle pas aussi permettre aux conseils provinciaux de refuser, par exemple, des exonérations au bénéfice des investisseurs étrangers⁵⁹ ? La consultation menée par le gouvernement vanuatais auprès de chaque province fait apparaître une demande de protection et des aides au développement des industries et activités locales⁶⁰. Pour ce qui concerne les impôts impactés, il serait

57 Il n'est cependant pas de leur intérêt d'adopter cette position.

58 Regards croisés sur le financement des entités infra-étatiques à partir des exemples français et vanuatais, Francis Querol, Actes du colloque Vanuatu : oscillation entre diversité et unité – 28 et 29 avril 2016, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, 2017, p. 193.

59 Mais attention au principe d'égalité !

60 Cf. Vanuatu analyse des revenus, Rapport final sur le cas de chiffre d'affaires, modernisation et réforme, Annexe 4 - Rapport sur les consultations provinciales ; exemples : Pro-

possible de se référer, par exemple, à la large palette dont il est fait usage dans le cas des zones françaises⁶¹, cela dit les projections sur les futurs impôts n'intègrent pas pour l'instant l'ensemble de ce panel d'impositions⁶².

Sur cette base, les dispositifs sont déclinés de manière différente et adaptés selon la nature rurale, urbaine, ultramarine (voir annexe 1), du zonage.

Les zonages en milieu rural

Les zones rurales vanuataises et françaises pour lesquelles ont été créées les zones de revitalisation rurale, partagent certains problèmes : déserts médicaux, services publics absents, isolement géographique, difficultés

vince de Penama. « Les membres de la communauté ont déclaré que les recettes collectées doivent être investies dans des dépenses de qualité afin que le développement puisse être visible dans les îles ; que le gouvernement aide les locaux à ajouter de la valeur à leurs produits – comme les locaux augmentent leurs revenus, ils peuvent contribuer davantage au gouvernement. Les entreprises locales paient des licences d'exploitation même lorsque aucun profit n'est réalisé. Comment la production des agriculteurs dans les zones rurales sera-t-elle suivie ? Les agriculteurs de subsistance seront-ils également taxés ? Notons que cette interrogation apparaît de manière récurrente. » Province de Torba : « Il s'agit de s'assurer que les provinces ne sont pas ignorées et que des transferts adéquats doivent être faits pour assurer le développement équitable de la nation. Le gouvernement devrait légaliser le partage des transferts aux provinces en pourcentage pour s'assurer qu'aucune province n'est laissée pour compte dans le processus de développement. Le gouvernement devrait légaliser le partage des transferts aux provinces en pourcentage pour s'assurer qu'aucune province n'est laissée pour compte dans le processus de développement. » Contribution de Tana : « Il a (...) été souligné que le gouvernement doit prendre des initiatives pour fournir des formations aux propriétaires d'entreprises locales afin d'améliorer les entreprises et de contribuer à ce régime. Les communautés ont exprimé leur soutien au gouvernement dans la mise en œuvre de ce régime. (...) - Le gouvernement doit élaborer des lois pour protéger les industries locales. (...) Quelles sont certaines des initiatives en place pour permettre aux investisseurs étrangers de rester et d'investir à Vanuatu ? Aussi, quelle assurance le gouvernement a-t-il quant à la réussite de cette politique puisqu'il a beaucoup investi dans le programme de consultation autour des îles de Vanuatu ? »

61 Cf. supra.

62 <https://revenueview.gov.vu/index.php/en/>

liées aux transports⁶³, revenus de la population inférieurs à la moyenne nationale, exode rural particulièrement préoccupant à Vanuatu où les incitations fiscales pourraient assurer « la répartition des possibilités de croissance dans les îles périphériques (...) relever le défi de l'exode rural⁶⁴ ».

Ainsi, partageant, avec une intensité différente, certes, des difficultés communes, pourrait-on s'inspirer du dispositif des zones de revitalisation rurale pour esquisser un zonage d'incitation fiscale dans les zones rurales vanuataises ?

Examinons d'abord le dispositif français⁶⁵.

Critères de délimitation

La délimitation ne s'opère pas au niveau communal mais intercommunal, au niveau des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale).

Faible densité de population, de revenu (étalons de référence : niveaux médians) et baisse de la population depuis quarante ans.

Éligibilité

- Activités : certaines activités sont exclues (exemple : activités bancaires) ; activités pouvant être exercées, exemple : hébergement touristique, activités artisanales.
- Entreprises : TPE (moins de onze salariés), régime réel d'imposition, le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu

63 Problèmes amplifiés à Vanuatu du fait de la configuration archipélagique du pays.

64 Gouvernance pour Vanuatu programme de croissance – examen Robert Warner, Jonathan et Anthony Samson Gouy, Australian Government, avril 2017, p. 9. En France, l'un des problèmes rencontrés dans les zones rurales consiste en la faible densité démographique.

65 Textes applicables : article 42 de la loi du 4 février 1995, dite LOADT, article 1465A du Code général des impôts.

pour plus de 50 % par d'autres sociétés⁶⁶. Siège social et toutes les activités implantées dans la zone. Entreprises nouvelles.

Avantages fiscaux

- *Impôts d'État*

Exonération d'impôt sur les bénéfices

Exonération de contribution économique et territoriale (CET), impôt d'État, CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

- *Impôts locaux*

Exonération de contribution économique et territoriale (CET), part locale CFE (cotisation foncière des entreprises) sauf délibération contraire de l'EPCI.

Exonération de taxe foncière et taxe d'habitation.

- *Cotisations sociales*

Exonération de cotisations sociales (exclusions, par exemple transports routiers, construction automobile et navale...)

Limites

- *Montant*

L'avantage fiscal ne peut pas dépasser 200 000 € sur trois ans. Cette limite correspond au critère européen du montant des aides *de minimis*, ces aides ne sont pas considérées comme portant atteinte à la concurrence sur le marché européen et échappent par conséquent à l'obligation de notification à la Commission européenne⁶⁷.

- *Temporalité*

66 Éviter les montages juridiques révélateurs d'implantations artificielles.

67 En effet l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit les aides d'État qui faussent ou menacent de fausser la concurrence au niveau intracommunautaire mais cette interdiction est assortie d'exceptions, notamment en faveur du développement régional. Les aides accordées par les États doivent être notifiées à la Commission européenne qui examine leur compatibilité avec le Traité. Les aides *de minimis* ne sont pas concernées par cette obligation.

Dégressivité : exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés : totale pendant cinq ans ; partielle pendant les trois années suivantes : 75 % la 6^e année, 50 % la 7^e année et 25 % la 8^e année.

CET : exonération de cinq ans maximum

Que pourrait-on retenir ou exclure de ce dispositif pour imaginer un zonage rural à Vanuatu ?

La configuration de la zone à l'échelle des EPCI procède d'une volonté d'homogénéiser le périmètre des zones de revitalisation rurale, cette homogénéité va de soi pour ce qui concerne l'instauration d'un zonage à l'échelle d'une île⁶⁸, mais les zones rurales n'occupent pas forcément la totalité d'un territoire insulaire.

Critères de délimitation : pour ce qui concerne les îles, dans le cas de Vanuatu, le critère d'éloignement des centres dynamiques et de la déficience des liaisons, la prégnance de l'autosubsistance, la faible part de travailleurs salariés, pourraient constituer des critères pertinents pour ériger une île en zone d'incitation fiscale. Pour les zones rurales n'occupant que partiellement une île (exemple : Efaté) les critères démographiques, de revenu, d'activité exercée sur le territoire pourraient être retenus.

Éligibilité au dispositif :

Activités : certaines activités non éligibles dans le cadre des zones de revitalisation rurale telles que les activités bancaires⁶⁹, de pêche, l'agriculture⁷⁰, sont en revanche essentielles dans le cas de Vanuatu⁷¹. Il faudrait

68 Mais il existe également des zones rurales dans les îles comprenant des zones urbaines. Dans ce cas, il conviendra de délimiter le zonage en fonction de critères écologiques, patrimoniaux ou en fonction de leur niveau de développement. Les critères devront être rigoureux et rigoureusement appliqués afin de restreindre autant que faire se peut le nombre de zones rurales.

69 Il est essentiel d'améliorer l'accès aux services bancaires dans les zones rurales.

70 Cela peut paraître paradoxal mais la pêche et l'agriculture relèvent de politiques européennes communes et disposent par conséquent d'un système d'aides qui leur est propre.

71 Par exemple, dans le domaine de l'agriculture, la promotion des cultures locales, la mise en valeur de produits endogènes, par exemple le tamanu, le coprah, le kava.

y ajouter le secteur des nouvelles technologies, des infrastructures, de la participation à un service public de continuité territoriale⁷².

Activités exclues : activités industrielles polluantes, néfastes pour l'environnement.

Entreprises :

Il s'agirait de favoriser au possible les entreprises locales, l'entrepreneuriat vanuatais (il ressort, de la consultation nationale, l'inquiétude manifestée dans certaines provinces⁷³ quant aux taxations éventuelles des activités autochtones existantes).

Avantages fiscaux

Pour les avantages fiscaux, ils pourraient concerner l'impôt sur les bénéfices, sur les sociétés. S'agissant des impôts locaux, les collectivités décentralisées pourraient avoir la possibilité d'adhérer ou pas au dispositif⁷⁴.

Limites

Il serait pertinent de poser des limites en termes de taille de l'entreprise, réserver l'éligibilité aux petites entreprises, de durée du zonage afin d'éviter les rentes de situation, de montant des avantages fiscaux et de prévoir leur dégressivité afin de contenir les sacrifices budgétaires.

72 « La mise en place et le maintien de liaisons territoriales continues entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'État. La continuité territoriale s'entend du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et de la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale », article 2 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique (loi EROM).

73 Particulièrement la Province de Torba.

74 Cf. supra.

Les zonages en milieu urbain

Ces zonages concerneraient les parties de territoires confrontées aux problèmes posés par la croissance urbaine rapide et mal maîtrisée⁷⁵. Aux zonages globaux concernant les îles éloignées pourraient s'ajouter des zonages ciblés à l'intérieur des territoires insulaires les plus favorisés.

Prenons le cas d'Efaté, Port-Vila ne fait pas exception.

L'exode rural et les nouveaux usages d'occupation des terres abandonnant les modes coutumiers pour des usages individualisés et spéculatifs, aboutit à des dépossessions, une paupérisation d'une « population sans terre », l'insécurité, une « vulnérabilité urbaine » aggravée par les risques environnementaux.

Pourrait-on imaginer des aides fiscales pour attirer l'investissement vers les zones urbaines en difficulté ?

Les problèmes urbains identifiés à Vanuatu sont du même ordre que ceux rencontrés dans les zones urbaines françaises, notamment l'habitat insalubre, le taux de pauvreté, le taux de chômage supérieur à la moyenne de l'agglomération, le taux de jeunes sans formation et/ou sans emploi.

Il en résulte des phénomènes d'exclusion sociale, d'insécurité, du développement d'une économie parallèle, pour ne citer que ces fléaux.

Dans le cas de la France, les politiques de la ville se succèdent, intégrant des dispositifs à la fois contractuels et fiscaux. À cet égard, les zonages urbains se sont succédé... avec succès ? Oui pour la bonne volonté⁷⁶,

75 Ce phénomène ne concerne pas seulement Vanuatu, mais plus généralement les pays insulaires du Pacifique. Sur ces points, voir par exemple « Développement urbains dans le Pacifique », *Bulletin de développement* n° 78, août 2017, <https://crawford.anu.edu.au/rmap/devnet/dev-bulletin.php>

« Certaines des plus grandes colonies de peuplement, comme Blacksands à Port-Vila, sont à l'extérieur des limites urbaines formelles et construites sur la terre de divers propriétaires fonciers locaux, entraînant une variété de baux et des conditions d'occupation, fait plus compliqué que les villes et les villages mélanésiens ont au moins sept différents types de régime qui se chevauchent » (McCartney et O'Connell, 2017). Doc p. 15.

76 Bien que cela soit discuté.

beaucoup moins pour les résultats.

Les politiques françaises en direction des « quartiers sensibles »

À partir des années 1980, les « banlieues » s'enflamment⁷⁷, des émeutes se produiront régulièrement par la suite avec plus ou moins d'intensité. Ces manifestations de violence ne représentent que la partie émergée du malaise très profond qui a inspiré les politiques de la ville.

Les politiques de la ville sont des politiques intégrées, ayant pour ambition de traiter la question urbaine de manière globale. Le dispositif actuel engageant un partenariat public/privé repose sur trois instruments : contrat, rénovation urbaine et, pour ce qui nous concerne, l'incitation fiscale.

Les zonages ont évolué, nous en retiendrons deux : les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)⁷⁸ et les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE)⁷⁹.

Les QPV sont identifiés sur la base d'un critère unique : l'écart de revenu par habitant par rapport au revenu médian au niveau national et à celui de l'unité urbaine dans laquelle se situe le quartier. Selon les critères retenus par le législateur, les ZFU-TE sont des quartiers de plus de dix mille habitants particulièrement défavorisés.

Les entreprises comptant moins de cinquante salariés sont éligibles. Dans les QPV sont éligibles les entreprises qui exercent des activités

77 Émeutes aux Minguettes, à Vénissieux (banlieue de Lyon) mais déjà, en 1977, un plan banlieue « Habitat et vie sociale » avait pour objet de réhabiliter les HLM avec l'aide financière de l'État. Pour plus de précisions, cf. <http://www.education-populaire.fr/politique-ville-historique-pietre-bilan/> ; <http://www.gazette-sante-social.fr/47476/politique-de-la-ville-et-si-nous-revenions-aux-fondamentaux>

78 Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014, décret de délimitation.

79 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances ; décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006 portant création de zones franches urbaines en application de l'article 26 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

commerciales⁸⁰, les activités industrielles sont exclues. Les possibilités sont plus larges pour les ZFU-TE. Le dispositif ZFU-TE est ouvert aux entreprises existantes, définies ici comme les entreprises implantées en ZFU à la date de création de ces zones, outre les activités commerciales sont admises les activités industrielles, de location à usage industriel ou commercial, les activités professionnelles non commerciales, les activités bancaires d'assurance, de crédit-bail portant sur des immeubles à usage industriel et commercial. En revanche sont exclues les activités agricoles, la construction-vente immobilière et la gestion patrimoniale.

Les avantages fiscaux portent sur des impôts locaux (pour les QPV cotisation foncière des entreprises (CFE), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) avec possibilité pour les collectivités territoriales de s'opposer aux aides), sur des impôts d'État (pour les ZFU-TE sont concernés les impôts sur les bénéfices, mais les bénéfices retirés des activités exercées hors de la zone sont exclus de l'exonération et soumis aux règles générales). Les avantages sont plafonnés (QPV : plafond limité à celui des aides de minimis ; ZFU-TE : à 50 000 € par période de douze mois, majoré de 5 000 € par nouveau salarié résidant dans le quartier et embauché à temps plein pendant au moins six mois). Dans les deux zonages, les avantages sont dégressifs pour atteindre un taux d'allègement de 20 % la huitième année. Une particularité des ZFU-TE est d'encourager l'embauche de résidents de la zone.

Pour les logements, spécifiquement, le zonage ANRU (zone d'aménagement et de rénovation urbaine) propose une aide pour l'accès au logement par le biais d'un abaissement du taux de TVA, normalement de 20 % à 5 %⁸¹, ce dispositif a été étendu aux QPV depuis janvier 2015.

80 Les activités artisanales sont éligibles dans les QPV si elles s'assimilent à des activités commerciales.

81 « La loi ANRU 2 du 21 février 2014 prévoit la rénovation sous dix ans de quatre cents zones sensibles où le taux de TVA est ainsi passé à 5,5 %. Ces zones ont été déterminées en fonction du besoin de revitalisation de leurs quartiers ». <https://www.nexity.fr/immobilier/particuliers/financer/prets-immobiliers-et-aides/tva-reduite-immobilier-neuf-zone-anru>

Des incitations fiscales pour les zones urbaines de Vanuatu ?

Vanuatu connaît aussi des problèmes liés à une urbanisation mal maîtrisée, au point d'avoir adhéré au Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) en 2012⁸².

« Dans les quartiers informels, les principaux problèmes sont : le manque de services urbains de base, les mauvaises conditions de vie (habitat précaire et environnement malsain), le manque de drainage et le mauvais assainissement. Les habitants ont aussi des difficultés à satisfaire leurs besoins de base en raison de revenus insuffisants et du chômage⁸³. »

La croissance urbaine doit être prise en compte sans quoi se multiplieraient les problèmes sociaux, économiques et environnementaux. Le PPAB met aussi « l'accent sur des stratégies intégrées (...) place les bidonvilles sur les cartes «urbaines», encourage les changements politiques nécessaires, les allocations budgétaires et les partenariats multipartites pour améliorer, de façon durable, les conditions de vie des habitants des taudis »⁸⁴ et vise à développer pour chaque État adhérent le financement adéquat.

Ce financement pourrait-il consister en des aides fiscales ?

Les résultats obtenus du côté français ne sont guère encourageants. L'ONPV (Observatoire national de la politique de la ville) constate que 20 % des quartiers aidés « affichent aujourd'hui des signes d'attractivité⁸⁵ », 15 % sont « sortis de la politique de la ville » mais la part respective des démolitions⁸⁶ et de l'amélioration des indicateurs de revenus en tant que causes de cette sortie n'est pas précisée. 50 % des quartiers aidés connaissent encore des difficultés (sociales, de « décrochage de leur

82 « Lancé en 2008, le Programme participatif d'amélioration des bidonvilles (PPAB) est un projet conjoint du Groupe des États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), de la Commission européenne (CE) et de l'ONU-Habitat. Jusqu'à présent, ce programme a atteint trente-huit pays ACP et cent soixante cités, et a fourni le cadre favorable nécessaire pour améliorer la vie d'au moins 2 millions d'habitants des taudis. » Un habitat pour un meilleur avenir urbain, <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?cid=11372&catid=592&typeid=79>

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

85 http://publications.onpv.fr/RAPPORT_2018_T2

86 http://publications.onpv.fr/RAPPORT_2018_T2 préc.

environnement »)⁸⁷.

À quoi pourrait-on attribuer cet échec ?

Il existe un **brouillage des dispositifs**⁸⁸ du fait de la pluralité des zonages, de **l'instabilité** des dispositifs variant d'un gouvernement à l'autre⁸⁹, les entreprises peuvent être réticentes malgré les avantages, à s'installer dans les zones prioritaires urbaines lorsque la **sécurité** n'est pas suffisamment assurée.

Les activités éligibles ne doivent pas être majoritairement limitées aux débouchés existant dans la zone.

Les avantages liés à l'embauche dans le quartier doivent s'accompagner d'un effort de formation en direction des jeunes de la zone.

Un contrôle régulier doit être assuré⁹⁰, ce qui n'a pas toujours été suffisamment le cas en France.

Enfin, pour lier question urbaine et insularité, nous envisagerons le cas des zones urbaines dans les territoires ultramarins.

Un dispositif destiné à inciter l'investissement dans la construction ou la réhabilitation de logements dans le but de résorber l'habitat insalubre a été instauré dans les départements d'outre-mer (DOM) français⁹¹ s'accompagnant d'une obligation de location selon la qualité

87 *Ibid.*

88 Tous les dispositifs ne sont pas cités ici, notons aussi les BUD (bassins urbains à dynamiser) *cf. supra.*

89 Exemple : Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991, loi du 14 novembre 1996 préc., loi du 4 février 1995 préc., loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

90 Voir *infra.*

91 « Les départements d'outre-mer (DOM) sont des collectivités territoriales intégrées à la République française au même titre que les départements ou régions de la France métropolitaine. Chacun de ces départements constitue une région monodépartementale, dite « région d'outre-mer » depuis la révision constitutionnelle de 2003. Les cinq DOM sont : la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte (depuis avril

de l'investisseur. Les articles 199 undecies C⁹² et 244 quater X du CGI⁹³ prévoient ainsi des réductions d'impôt pour les personnes physiques ou les sociétés s'engageant à réhabiliter des logements de plus de vingt ans, construire ou acquérir des logements neufs. Un crédit d'impôt peut être accordé aux sociétés et organismes de logement social investissant dans ces mêmes domaines. Les logements doivent correspondre à des normes strictes de construction.

Un tel dispositif pourrait être envisagé pour Vanuatu en intégrant des normes d'écoconstruction.

Vanuatu pourrait tirer quelque avantage de ces dispositifs en zone rurale comme urbaine.

L'éligibilité des activités devrait, qu'il s'agisse des zones territoriales ou « hors sol », sur lesquelles nous allons nous pencher à présent, s'inscrire dans une perspective de développement durable étant donné sa vulnérabilité environnementale.

2. Des incitations fiscales non territorialisées

Pour soutenir des secteurs économiques traditionnels tels que l'agriculture, la pêche, pour en promouvoir de nouveaux tels que la recherche/développement, les TICE, orienter des investissements vers

2011). » INSEE <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2031>

92 « Les logements sont donnés en sous-location nue ou meublée par l'organisme mentionné au 1° et pour une durée au moins égale à cinq ans à des personnes physiques qui en font leur résidence principale et dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés par décret en fonction du nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement et de la localisation de celui-ci ;

3° Le montant des loyers à la charge des personnes physiques mentionnées au 2° ne peut excéder des limites fixées par décret en fonction notamment de la localisation du logement ». Article 199 undecies C.

93 « Les logements sont donnés en location nue ou meublée par l'organisme mentionné au premier alinéa, dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, si elle est postérieure, et pour une durée au moins égale à cinq ans, à des personnes physiques qui en font leur résidence principale ou confiés en gestion à un centre régional des œuvres universitaires et scolaires pour le logement d'étudiants bénéficiaires de la bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux. » 244 quater X du CGI.

des projets destinés à améliorer les infrastructures⁹⁴, la résorption de l'habitat insalubre, la capacité de résilience au changement climatique, le gouvernement peut instaurer des incitations fiscales qui ne reposent sur aucune assise territoriale particulière.

La France n'est pas avare en ce domaine... Les dépenses fiscales y apparaissent comme un instrument politique pléthorique et dispendieux... le projet de loi de finances pour 2019 révèle pas moins de 457 dépenses fiscales, un montant de 99,8 milliards d'euros. Le montant des dépenses fiscales atteindrait 35,2 % des recettes fiscales nettes⁹⁵ ! Les crédits d'impôt sont désignés comme les dépenses les plus coûteuses.

Néanmoins ces dépenses, certaines du moins, ont leur utilité. Elles bénéficient d'une meilleure « acceptabilité sociale » que les aides telles que les primes et subventions et sont, c'est bien naturel, préférées par les contribuables à la fiscalité dissuasive⁹⁶

« Les dépenses fiscales ont un très grand avantage politique en termes d'acceptabilité sociale : elles se traduisent par une baisse d'impôt. Pour le pouvoir politique, elles contribuent donc à l'objectif de réduction du taux des prélèvements obligatoires ; pour les ménages et entreprises, il est préférable de se voir accorder une baisse d'impôt, considérée comme « normale », plutôt que de se voir attribuer une « aide », parfois perçue comme stigmatisante⁹⁷. »

En France, les dépenses fiscales ont été classées par la direction du budget en six dispositifs dérogatoires⁹⁸ selon qu'ils se situent en amont ou en aval

94 Notamment ceux qui sont financés par des aides extérieures.

95 Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2019, novembre 2018, p. 79.

96 Cf. introduction.

97 *La Maîtrise des dépenses fiscales*, François Ecalte, Fipeco, 5 juillet 2018, <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi-v5ab5xM3jAhVq1-AKHTFOCyMQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.fipeco.fr%2Fpdf%2F0.99986200%25201530777832.pdf&usg=AOvVaw3-FdL8XiXWjn1D46HyU0nX>

98 Les données suivantes sont issues du Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, dit « Rapport Guillaume ». <https://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-so>

du calcul de l'impôt. L'intérêt de l'analyse consiste en la détermination, à chacun des stades de l'établissement de l'impôt, du public visé et du coût engendré pour le budget de l'État.

Certains dispositifs d'incitation fiscale sont indifféremment accordés pour des dépenses correspondant à des orientations de politiques publiques mais aussi pour d'autres considérations, généralement sociales⁹⁹. Cependant deux dispositifs sont plus spécialement dédiés aux dépenses engagées par les particuliers répondant à des objectifs de politique économique. Au stade de la détermination de l'assiette¹⁰⁰ (exemple : investissement dans une zone d'incitation fiscale), les déductions sont accordées, pas uniquement, mais en grande partie, pour les dépenses dont l'objet est « de répondre à certains objectifs de politique économique¹⁰¹ ». En aval du calcul de la base taxable¹⁰², au moment de la détermination de l'impôt, le crédit d'impôt, qui consiste en une réduction ou un remboursement d'impôt¹⁰³, ne sera accordé qu'au vu de factures attestant des dépenses qu'il est censé compenser (exemple : travaux d'isolation thermique des bâtiments).

Notons une importante différence entre déductions et crédit d'impôt : les déductions ne peuvent profiter qu'aux personnes imposables

[ciales-2011](#) Pourquoi un rapport aussi ancien ? « Depuis les travaux du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, qui ont donné lieu au rapport Guillaume de 2011, qui ont porté sur 470 dépenses fiscales et soixante-huit niches sociales auxquelles était attribuée une note synthétique, aucune démarche globale d'évaluation qualitative n'a été entreprise alors même que le montant des dépenses fiscales atteint des niveaux inégalés. » Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, Rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des Finances (du Sénat), déposé le 31 octobre 2017.

99 Exemple : en faveur des retraités, des personnes disposant de faibles revenus.

100 Au stade de la détermination de l'assiette et donc de la détermination du revenu imposable, trois dispositifs sont identifiés : les exonérations, les abattements et les déductions. Ils consistent à soustraire des revenus normalement imposables de l'assiette fiscale.

101 « Rapport Guillaume », préc.

102 ¹⁰¹ À ce stade on identifie trois dispositifs : taux réduits, modalités de calcul de l'impôt (avantageuses pour le contribuable), réductions d'impôt et crédits d'impôt.

103 Si l'impôt réduit est d'un montant supérieur à l'impôt dû.

contrairement au crédit d'impôt¹⁰⁴ qui peut consister en un remboursement pour les personnes non ou faiblement imposables. Il est permis alors de douter de l'équité du dispositif de déductions qui exclut d'emblée les revenus les plus faibles. Autre différence, le crédit d'impôt est le dispositif le plus utilisé après les exonérations, alors que les déductions constituent la mesure la moins sollicitée.

Les évaluations révèlent cependant que certaines déductions fiscales, par exemple celles concernant la réalisation de travaux de réparation ou d'amélioration ont eu « *l'effet d'un déclencheur sur la prise de décision* » avec à la clé « *une meilleure qualité environnementale des logements* »¹⁰⁵. Mais cette mesure ne fait-elle pas doublon avec le « crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable »¹⁰⁶ ?

Les déductions ont pu aussi concerner les investissements locatifs¹⁰⁷, les investissements dans les secteurs sauvegardés, les contribuables-cibles étant les ménages. On trouve également des déductions spécifiques à l'investissement en direction des entreprises dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des affaires rurales, en matière culturelle pour l'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants, avec pour but de développer un mécénat d'entreprise et une promotion de la culture française...

Le crédit d'impôt est, ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, utilisé principalement pour attirer les investissements dans la recherche et l'innovation et aussi pour participer à la transition énergétique.

104 Représente 32 % des dépenses fiscales, les déductions seulement 3 %.

105 Dépense fiscale n° 130201 relative à la « déduction d'IR des dépenses de grosses réparations et d'amélioration », 850 M € en 2011, rapport Guillaume, préc. p. 60.

106 *Ibid.*

107 Cf. loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 qui prévoit qu'une « réduction d'impôt s'applique aux logements situés dans des communes caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif liés à une dynamique démographique ou économique particulière ». Il s'agit d'un dispositif actuel, il existe d'autres dispositifs comme le dispositif Scellier (arrivé à terme en 2012) qui prévoyait aussi des réductions d'impôt.

Voici quelques exemples d'utilisation du crédit d'impôt.

Le CIR (crédit d'impôt recherche) concerne l'impôt sur les sociétés. Ce crédit vise à déployer la recherche dans les entreprises privées (course à l'innovation oblige)¹⁰⁸. « Le crédit d'impôt innovation (CII), extension du CIR¹⁰⁹, s'applique aux dépenses liées aux prototypes et installations pilotes de produits nouveaux des PME¹¹⁰».

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) remplace, depuis le 1^{er} septembre 2014, le crédit d'impôt développement durable, dispositif parmi d'autres participant à l'ambition de diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050. Il s'agit d'une « mesure fiscale permettant à tous, y compris les ménages non imposables, d'être remboursés à un certain pourcentage des sommes engagées pour différents types de travaux de rénovation énergétique (chauffage, isolation, installation d'équipements fonctionnant aux énergies renouvelables). (...) Il est prévu que ce crédit soit converti en prime à partir de 2020 pour les ménages modestes¹¹¹ ».

Dans le rapport de 2011, les évaluations sont positives, les dépenses déclarées consacrées à la recherche s'élèvent à 30 % pour les entreprises, un euro de CIR engendre au moins un euro de dépense de l'entreprise pour la recherche/développement.

Pour le crédit d'impôt développement durable, en l'absence de ce dispositif, il ressort du rapport que la diminution d'émissions de gaz à effet

108 D'après le rapport Guillaume, « supprimer un dispositif comme le CIR (...) aurait des conséquences négatives sur l'activité et l'emploi tant à court terme qu'à long terme (...) », « une meilleure spécialisation de la France sur les marchés internationaux » en est attendue à long terme.

109 Le CIR est toujours en vigueur, article 244 quater B du Code général des impôts.

110 <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F23533>

111 Ce dispositif est encadré par les articles Art. 200 quater à Art. 200 quater A du Code général des impôts, concernant les travaux permettant d'obtenir un CITE. Il s'élève à « 30 % du montant des matériaux, équipements et appareils éligibles. » <https://www.lenergietoutcompris.fr/aides-et-financement/credit-d-impot-travaux-2019>

de serre du parc résidentiel¹¹² serait plus importante¹¹³ qu'en cas de suppression¹¹⁴. Les coûts sont cependant considérés comme élevés, les effets d'aubaine seraient de l'ordre de « quelques dizaines de pourcents »¹¹⁵.

Un crédit d'impôt avait également été mis en place dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi dû à Jean-Marc Ayrault en 2012¹¹⁶. Il s'agissait du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) dont l'objet était de réduire le coût du travail des entreprises françaises. Le dispositif s'adressait aux entreprises soumises à un régime réel d'imposition. Le CICE a pu ainsi contribuer « à la restauration des marges des entreprises et au soutien à l'emploi » mais son efficacité a été réduite du fait du décalage « d'au moins un an entre le versement du salaire et la perception du crédit d'impôt »¹¹⁷. Il a été remplacé par « un allègement de cotisations patronales pérenne, ciblé sur les bas salaires, afin de renforcer l'efficacité de la mesure sur l'emploi peu qualifié¹¹⁸ ».

Si ces deux dispositifs, déductions, crédit d'impôt¹¹⁹ font doublon, pourquoi ne pas se limiter au crédit d'impôt qui pourrait embrasser un champ plus large, à l'instar de feu le CICE ?

C'est d'ailleurs l'incitation fiscale choisie pour les collectivités d'outre-mer.

112 L'objectif est une baisse des émissions qui serait de 38 % entre 2008 et 2020, Rapport Guillaume, préc. p. 67.

113 La baisse des émissions serait de 30 % entre 2008 et 2020. Rapport Guillaume préc. p. 67.

114 La baisse des émissions serait de 25 % entre 2008 et 2020. Rapport Guillaume préc. p. 67.

115 Rapport Guillaume, préc. p. 68.

116 Loi de finance rectificative pour 2012.

117 Ce qui a nui à son efficacité immédiate. Le CICE a été supprimé au 1^{er} janvier 2019 et a été remplacé par un allègement des charges sociales employeurs. https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewiVt5GAtM3jAhX9AG-MBHSgpA2kQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.impots.gouv.fr%2Fportail%2Ffiles%2Fmedia%2F1_metier%2F2_professionnel%2Fsuppression_cice%2Ffiche_information_suppression_cice_janvier_2019.pdf&usg=AOvVaw2L4bBBFLwwL_5SKa0Cua3r

118 *Ibid.*

119 Sans compter les autres dispositifs qui accompagnent sans être uniquement ciblés sur les politiques économiques.

En effet, la loi de finances pour 2014 a « substitué progressivement un nouveau mécanisme de crédit d'impôt aux dispositifs traditionnels de défiscalisation »¹²⁰, « pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Réunion)¹²¹ ».

Ici encore, le maintien du dispositif paraît indispensable aux auteurs du Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale¹²². Il « demeure le socle essentiel du financement des logements sociaux et des investissements productifs réalisés par les entreprises ultramarines¹²³ ».

Mais ce dispositif est perfectible, les auteurs du rapport regrettent l'absence d'étude d'impact, de « mise en place simultanée de mesures correctrices ou d'accompagnement nécessaires¹²⁴ » ainsi que l'absence de clarté des textes donnant lieu à de multiples interprétations, « une modification législative ou une prise de position claire et écrite de l'administration »¹²⁵ seraient les bienvenues.

Des crédits d'impôt à Vanuatu ?

Des crédits d'impôt pourraient être instaurés pour encourager les investissements dans les domaines promus par la VIPA (Autorité de promotion des investissements de Vanuatu). « *Cette autorité est l'agence gouvernementale chargée d'aider ceux qui souhaitent investir à Vanuatu*¹²⁶. »

120 *La Défisicalisation dans les outre-mer*, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer, Assemblée nationale, 11 juillet 2018.

121 DROM. Régime de crédit d'impôt dont bénéficieraient directement les porteurs de projets d'investissement, et ce pour toutes les entreprises de ces collectivités appartenant à un groupe totalisant plus de 20 millions d'euros de chiffre d'affaires, in *La Défisicalisation dans les outre-mer*, préc. p. 10.

122 Préc.

123 *La Défisicalisation dans les outre-mer*, préc. p. 49.

124 *Ibid.*

125 *Ibid.*

126 « (Elle) a pour mission (...) de faciliter, promouvoir et encourager rapidement les investissements étrangers à Vanuatu et de générer une plus grande prospérité économique pour le peuple vanuatuan » <https://www.ck.com.vu/vipa-vanuatu-investment-promo->

Dans le cadre de ses missions, la VIPA a identifié des secteurs porteurs pour les investisseurs et d'intérêt général pour Vanuatu.

La valorisation des ressources naturelles du pays

- L'agriculture, « certains produits de classe mondiale tels que le bœuf biologique, le café et d'autres produits à haute valeur ajoutée (cocoa, cacao, kava) pourraient bénéficier de manière significative des investissements étrangers en termes d'augmentation de la production et de valeur ajoutée¹²⁷».
- Le gouvernement encourage la promotion et l'investissement dans les plantations de nouvelles forêts et la valeur ajoutée des produits forestiers pour les marchés locaux et internationaux¹²⁸.
- Le développement du secteur de la pêche

La valorisation de secteurs économiques

- Le tourisme pour lequel l'agence souligne qu'il existe d'excellentes possibilités d'investissement.

L'agence note que « seulement un tiers des terres cultivables sont actuellement cultivées », le climat subtropical dont jouit le pays toute l'année et son sol fertile offrent un environnement propice à la production à haut rendement de cultures traditionnelles et commerciales et à l'élevage du bétail.

Les dépenses fiscales territoriales ou non territorialisées pourraient-elles être envisagées pour Vanuatu si l'on évitait la multiplication, l'opacité et l'instabilité des dispositifs ? Telle est la question à laquelle nous allons tenter de répondre dans les lignes qui suivent.

[tion-authority/](#)

127 *Ibid.*

128 *Ibid.*

II. Effets pervers des incitations fiscales et des manières de les déjouer

Les politiques fiscales menées au moyen des privilèges fiscaux engendrent des effets pervers, certains partagés par les dispositifs appelant des palliatifs communs, d'autres spécifiques à chaque catégorie d'aide impliquant alors la recherche de solutions ciblées.

La question est alors de savoir si ces effets pervers, inhérents aux incitations fiscales (A) ne peuvent être corrigés afin de permettre une instrumentalisation bénéfique de l'impôt (B).

A. Effets pervers inhérents aux dépenses fiscales

À quoi bon un système fiscal si l'on y renonce ?

Et à quoi bon quitter les rangs des paradis fiscaux pour recréer des poches de résistance à l'impôt ?

Dans une logique de confrontation avantage/désavantage, quels écueils peut-on rencontrer dans l'aventure risquée des dépenses fiscales ?

Le défaut d'accessibilité aux dispositifs (1) : complexité contre transparence, procédé insidieux et souterrain parfois d'identification malaisée, efficacité contestée, voire dangers des dispositifs incitatifs (2), l'inefficacité de l'impôt, l'hypercentralisation du système fiscal, les niches fiscales viendraient ainsi vampiriser le système fiscal naissant.

1) Des défauts d'accessibilité

Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

La complexité et l'instabilité des dispositifs induisent au moins deux effets néfastes : elles brouillent le paysage incitatif rendant ainsi malaisés la compréhension et l'accès aux systèmes d'aides aux entreprises potentiellement éligibles ; de plus, elles induisent des surcoûts dans la gestion et le contrôle des aides fiscales.

La boutade familière que nous avons reproduite traduit bien la complexité des dépenses fiscales françaises qui offrent un excellent contre-exemple, une voie à ne pas suivre à la lettre !

Les incitations fiscales territorialisées ont vu leur ciblage géographique s'élargir au fil des lois, de la loi du 4 février 1995 créant Zones d'aménagement du territoire (ZAT)¹²⁹, territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP)¹³⁰ zones de revitalisation rurale (ZRR), Zones urbaines sensibles (ZUS) comprenant les Zones de redynamisation urbaine (ZRU)¹³¹, la loi portant pacte de relance pour la ville, les Zones franches urbaines (ZFU)¹³², la loi de finances rectificative pour 2006, les Bassins d'emploi à redynamiser (BER) qui, peu ou prou, empiètent sur les zonages ruraux existants, la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative, pour 2008 créant les Zones de restructuration de la défense (ZRD)¹³³, la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine à l'origine des QPV, la loi 2017-1775 créant les Bassins urbains à dynamiser (BUD), enfin, les régions ultramarines qui font l'objet de dispositifs spéciaux.

Les zonages se sont multipliés, certains sont redondants, les dispositifs sont instables, les avantages fiscaux et les conditions de leur obtention varient d'une zone à l'autre, d'une loi à l'autre... Cette complexité est dommageable au moins pour une mise en œuvre efficace des mesures prévues pour chaque zonage, nuit à l'accessibilité aux aides. Les entreprises

129 Devenues les Zones d'aides à finalité régionale (ZAFR).

130 Ce zonage n'existe plus.

131 Territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP), zones de revitalisation rurale (ZRR), Zones urbaines sensibles (ZUS) comprenant les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et à partir de 1996, les Zones Franches Urbaines (ZFU). Les zonages urbains ont été modifiés, les ZUS, ZRU et Zones Franches Urbaines ont cédé la place aux QPV et ZFU-TE et les zones ANRU.

132 Ajoute un zonage urbain, les ZFU.

133 « Afin de favoriser le développement économique des territoires concernés par la réorganisation des unités militaires, des mesures fiscales et sociales accompagnent la création d'entreprise. » <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/zones-restructuration-defense-zrd-avantages-impots>

doivent en outre veiller à vérifier si les collectivités territoriales situées dans la zone ont bien adhéré au dispositif d'incitation fiscale, ou n'ont pas refusé¹³⁴ de renoncer à la perception d'une partie des ressources fiscales leur revenant normalement.

Les incitations fiscales non territoriales ne sont pas en reste. Il ressort d'un rapport de la Cour des comptes¹³⁵ que les données relatives aux dépenses fiscales sont incomplètes et nécessitent une référence à des sources diverses, pointent l'accroissement de ces dépenses, une évaluation insuffisante, un chiffrage approximatif, des résultats décevants, et, pire encore, des objectifs contradictoires. Ainsi, certaines dépenses fiscales sont favorables au développement durable¹³⁶ alors que d'autres sont défavorables à cet objectif censé pourtant irriguer toutes les politiques publiques¹³⁷.

Les gouvernements se succèdent à la recherche de la simplification, de la restriction des dépenses fiscales, les résultats de cette quête restant modestes. Il faudrait prendre le mal à la racine, les dispositifs devant, d'emblée, obéir à un principe de concentration, des indicateurs pertinents d'évaluation devraient être identifiés en fonction des objectifs poursuivis, l'évaluation être régulière, sincère et facilement accessible.

Un déficit de transparence

Il est parfois malaisé de distinguer une dépense fiscale d'une mesure intégrant le système fiscal non dérogoire, le critère distinctif de la déroga-

134 Régimes différents selon le zonage considéré.

135 L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, Communication à la commission des Finances du Sénat, septembre 2016, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161108-efficiency-depenses-fiscales-developpement-durable.pdf>

136 Le montant des dépenses fiscales favorables au développement durable a baissé (4 973 M€ en 2015 contre 6 878 M€ en 2010).

137 Le montant des dépenses fiscales défavorables a augmenté, (6 900 M€ en 2015 contre 6 043 M€ en 2010).

tion au système général pour les départager étant sujet à interprétation. Démêler ce qui relève de déductions, exonérations ou autres allègements faisant partie du système général de l'impôt de ceux qui constituent des avantages incitatifs relève parfois de l'arbitraire¹³⁸.

Enfin, le montant des dépenses fiscales¹³⁹ ne peut être déterminé a priori, dépendant qu'il est de son succès auprès des opérateurs économiques, ce qui va à l'encontre de la transparence budgétaire.

2) Une efficacité contestée

Un impôt inefficace... pour des aides inefficaces ?

L'efficacité de l'impôt est mise en question. En effet, son assiette sera resserrée pour compenser la perte de recettes fiscales, un taux plus élevé pourra être appliqué sur cette base plus étroite. On assistera donc à un déplacement de la charge fiscale. Les « niches fiscales » ne profitent-elles pas aux contribuables les plus avertis et suffisamment nantis pour investir et faire fructifier leurs investissements en faisant peser la charge fiscale dont ils seraient libérés sur des contribuables captifs¹⁴⁰ ?

138 Cas, par exemple, de certaines déductions de frais professionnels ou d'amortissement.

139 C'est le propre des aides, qu'elles soient accordées sous forme de primes, de subventions ou d'aides fiscales. On ne peut pas savoir à l'avance ce que cela va coûter ! Un exemple récent nous est donné par la prime à la conversion des véhicules polluants : https://www.lepoint.fr/automobile/securite/auto-la-prime-a-la-conversion-bientot-moins-generouse-08-07-2019-2323195_657.php

140 Cf. les arguments contraires proposés à la réflexion au moment de la consultation des provinces : « Les allègements fiscaux, les exonérations fiscales et le traitement spécial de certaines entreprises nationales donnent généralement lieu à des échappatoires dans la législation fiscale que seuls les contribuables à revenu élevé ou les grandes entreprises ont généralement les moyens d'exploiter parce qu'ils peuvent se permettre d'engager des avocats fiscalistes et des comptables fiscaux. Nous devons tous contribuer pour notre juste part pour que le gouvernement puisse réaliser les investissements nécessaires à la croissance de notre économie et au niveau de vie de notre population. En conséquence, les concessions sont généralement évitées dans l'environnement commercial national.

À cela on peut objecter que la perte de recettes fiscales peut être compensée par « l'intégration des effets externes de l'aide », ces effets positifs n'interviendront cependant qu'à moyen ou long terme, la perte de recettes, elle, sera immédiate.

Il faut également prendre en considération les effets d'aubaine : des investisseurs profitent des avantages fiscaux alors qu'ils auraient de toute façon procédé à cet investissement même sans aide. Dans ce cas, l'incitation fiscale s'analyse comme une perte nette alors que dans le cas où l'investissement a été rendu possible du fait de l'incitation il peut en résulter un « gain net de recettes »¹⁴¹.

Les aides fiscales peuvent être nocives, dans ce cas il conviendra de les éliminer

Les aides sont acceptables, du moins dans leur principe, lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir un effet positif mais lorsque s'ajoutent à leurs défauts originels la nocivité de leurs effets, elles deviennent intolérables.

Qu'est-ce qu'une aide nuisible ?

Le Fonds Monétaire International (FMI) définit ainsi les « aides dommageables » : « *Il s'agit de l'ensemble des aides publiques qui peuvent se révéler nuisibles pour l'environnement, de par leurs effets dommageables* ».

Une soumission suggérait la normalisation des contrats pour aider à surveiller et à suivre les avantages non pécuniaires. Le Comité d'examen des recettes encourage la poursuite de l'examen de cette question dans le cadre de l'examen en cours des réformes des recettes ». Cf. Vanuatu analyse des revenus, Rapport final sur le cas de chiffre d'affaires, modernisation et réforme, Annexe 4 - Rapport sur les consultations provinciales, préc.

141 Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, Rapport du FMI, de l'OCDE, des Nations unies et de la Banque mondiale au groupe de travail du G20 sur le développement p. 12. Ce « rapport a été présenté au groupe de travail du G20 sur le développement en septembre 2015, et au Conseil d'administration du FMI, pour information, en octobre 2015 ».

<https://www.imf.org/external/french/np/g20/pdf/101515af.pdf>

*directs ou indirects*¹⁴² », par exemple, s'agissant d'une taxe sur le carburant réduite pour certaines professions, ou encore les extensions de ports et autres infrastructures fauteuses de pollutions induites, aides pourtant fort utiles pour le développement de Vanuatu.

Les États ont été instamment invités à les supprimer par le G7 dans ses déclarations de Toyama en 2016 puis du G20 de Pittsburgh en 2017 ainsi que par l'Union européenne¹⁴³.

Dans le cas de Vanuatu, cette restriction devrait faire l'objet d'un arbitrage, l'accessibilité des îles principales ainsi que le désenclavement des territoires mal desservis nécessitant de renforcer les infrastructures.

Une politique fiscale peut donc également s'appuyer sur la suppression des aides, et, pour ce qui nous concerne, les aides fiscales, ayant un effet négatif sur l'environnement.

Gare à la concurrence fiscale et à la surenchère

Autre travers possible nuisant à l'efficacité des dispositifs, la concurrence fiscale pouvant pousser à une surenchère risquée.

Bien que le système fiscal n'apparaisse pas comme le critère le plus déterminant pour les choix d'investissement et de localisation des entreprises, il peut avoir un effet « repoussoir » ainsi que nous l'avons précisé précédemment.

Pour assurer leur attractivité fiscale, les États peuvent se livrer une concurrence dangereuse, « une course vers le bas, dans laquelle tous les pays finissent par recouvrer moins de recettes fiscales, sans que cela ait d'effet

142 Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe, préc.

143 L'Union européenne invite les États membres à « rationaliser et éliminer à moyen terme ces aides dommageables ». Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe, Commissariat général au développement durable, décembre 2017.

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9matique%20-%20Lea%20aides%20dommageables%20-%20C3%A0%20l%27environnement.pdf>

perceptible sur l'allocation des investissements¹⁴⁴ ».

Vanuatu va-t-il faire les frais de cette concurrence, concurrence mondiale qui n'épargnera pas la concurrence régionale des États du Pacifique¹⁴⁵ ? Une coopération permettrait d'éviter cette déviation. Des coopérations en ce sens ont été développées par des États africains dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ainsi que les États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) qui ont établi des lignes directrices et codes de conduite pour coordonner leurs régimes incitatifs¹⁴⁶.

Dans le cas de Vanuatu, cette coordination pourrait s'opérer, par exemple, dans le cadre du Forum du développement des îles du Pacifique, organisation régionale créée à l'initiative des îles Fidji¹⁴⁷. Cette organisation a pour objectif une coopération pour la promotion du développement durable dans le Pacifique Sud¹⁴⁸.

Alors, le recours aux incitations fiscales serait-il une fausse bonne idée, voire une très mauvaise idée ?

144 Ibid. p. 35.

145 Exemple : « Les îles Salomon ont récemment mis en place un régime juridique complet prescrivant la procédure à suivre pour l'octroi d'exonérations fiscales sur les droits d'importation, les droits d'accise, la taxe sur les biens et services, l'impôt sur les bénéfices, la taxe sur les ventes et les droits de timbre. Lorsqu'une demande d'exonération fiscale est reçue, la Commission d'exonération officielle transmet un avis au ministre du Trésor et des Finances. Cette commission est composée de représentants de l'administration fiscale, du ministère du Développement et de la planification et du ministère du Commerce. La loi spécifie également les critères publics clairement définis qui régiront l'octroi des incitations fiscales, et elle impose de publier à la fois la demande d'incitation et la décision rendue (Commission d'exonération de l'Administration fiscale et douanière, îles Salomon, 2013) ». Ibid. p. 33.

146 Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, préc. p. 37.

147 Vanuatu est membre de cette organisation.

148 Voir par exemple <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asie-oceanie/les-dynamiques-d-integration-regionale/les-enceintes-de-cooperation-politique-asean-asean/article/le-forum-de-developpement-des-iles-du-pacifique-fdip>

Les aides fiscales possèdent pourtant des vertus non négligeables. Elles permettent à l'État de s'assurer du concours d'investisseurs qui auraient dédaigné tel territoire ou tel secteur économique, qui auraient fui le pays dépouillé de son statut de paradis fiscal.

Vanuatu, en tant que dispensateur de l'aide, pourrait maîtriser ses propres choix, ce qu'il ne peut faire quand il en est lui-même bénéficiaire, en somme un partenariat public-privé gagnant-gagnant à condition de l'encadrer de garanties suffisantes.

B. Des manières de les déjouer

Les réflexions peu encourageantes exposées précédemment font apparaître deux raisons principales de ne pas recourir aux aides fiscales :

- La première raison concerne le risque de recréer un paradis fiscal, non plus à l'échelle de l'État mais atomisé en une mosaïque de petits paradis fiscaux.
- La seconde raison tient à la diminution des recettes attendues de l'impôt à venir.

À quoi bon quitter les rangs des paradis fiscaux pour créer insidieusement de petits îlots défiscalisés, à quoi bon instaurer un système fiscal pour en tarir les bénéficiaires ?

1) Des pièges à éviter pour l'efficacité des aides

Instaurer un système d'incitations fiscales relève de l'exercice d'équilibriste tant il est nécessaire de concilier des exigences *a priori* inconciliables : pour ce qui concerne les zonages « globaux¹⁴⁹ », il s'agit de ne pas recréer des paradis fiscaux, pour les zonages « sectoriels territoriaux¹⁵⁰ », de faire accepter « l'effet frontière » aux entreprises situées en limite ex-

149 À l'échelle d'une île par exemple.

150 Notamment les zonages urbains, à l'échelle d'un quartier.

térieure du zonage.

Il s'agit ensuite de concilier l'efficacité de l'impôt et l'efficacité de l'aide fiscale, le rendement de l'impôt (court terme) et l'effet attendu de l'incitation (long terme).

Les zones d'incitations fiscales ne sont pas des paradis fiscaux, elles ne doivent pas le devenir

Les paradis fiscaux sont identifiés par l'OCDE¹⁵¹, sur le fondement de critères¹⁵² qui ont varié dans le temps : l'absence de transparence, le manque d'échanges de renseignements¹⁵³, l'absence d'impôt ou des taux d'imposition très bas.

En 1998, un quatrième critère a permis de distinguer très nettement paradis fiscaux et zones d'incitation fiscale, le critère de *l'activité substantielle*¹⁵⁴.

L'une des caractéristiques du paradis fiscal consiste en l'absence d'obligation d'exercer une activité sur le territoire défiscalisé en contrepartie du régime de faveur¹⁵⁵, ce qui incline à considérer que « le pays tente d'attirer

151 OECD (1998), Concurrence fiscale dommageable : Un problème mondial, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264262942-fr> ; Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables, Rapport d'étape 2001, <https://www.oecd.org/fr/ctp/dommageables/37446444.pdf> ; OCDE (2018). Réintroduction du facteur d'activité substantielle pour les juridictions qui ne prélèvent pas d'impôts sur les bénéficiaires des sociétés ou qu'un impôt insignifiant, OCDE ; Paris. www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/reintroduction-du-facteur-d-activite-substantielle.pdf

152 Les législations fiscales ne sont ni accessibles ni appliquées de manière égale à tous les contribuables.

153 Les échanges de renseignements entre gouvernements à la demande ne sont pas possibles, l'information n'est pas disponible.

154 Voir sur ce point : *La Fin des paradis fiscaux*, actes du colloque organisé le 3 décembre 2010, sous la direction de T. Lambert, Ed. Montchrestien, coll. Grands colloques, 2011. Ce critère sera abandonné avec le rapport de 2001 puis réintroduit avec des nuances en 2018 (rapports précités).

155 2018 : discussion à propos de l'application de ce critère aux régimes préférentiels et pas aux régimes de non-imposition (ou très faible imposition). L'application du critère aux deux types de régime a paru préférable.

les investissements ou des opérations à motivation purement fiscale¹⁵⁶ ».

Or, le propre des zones d'incitation fiscale est justement l'exercice d'activités susceptibles de dynamiser un territoire. Il est important que les activités éligibles soient spécialement adaptées à la vocation de la zone, par exemple des productions agricoles en zone rurale, activités relevant du secteur des énergies renouvelables. Si de telles zones étaient créées à Vanuatu, elles pourraient par exemple favoriser les industries locales, autochtones et, de manière générale, veiller à ce que les activités éligibles soient compatibles avec la protection de l'environnement.

Comment éviter de recréer des micro-paradis fiscaux ?

Les zonages sont créés pour une durée déterminée à l'inverse des paradis fiscaux. La pérennisation du zonage aboutirait, en créant des rentes de situation, à l'instauration de fait d'un paradis fiscal.

Cependant, si le caractère temporaire de l'incitation est souhaitable, il n'en demeure pas moins qu'à l'occasion du changement de zonage, certains territoires perdent leur statut de zone d'incitation fiscale, ce qui ne manque pas de provoquer des réactions des élus des territoires ainsi exclus des privilèges fiscaux.

Pour permettre aux zones d'incitation fiscale de jouer pleinement leur rôle d'instrument de développement économique, les entreprises bénéficiaires doivent respecter leurs engagements, contrepartie des régimes préférentiels qui leur sont accordés. Leur activité doit profiter directement à la zone, par conséquent, les activités non sédentaires pourraient ne pas être admises¹⁵⁷, les bénéfices réalisés hors zone ne seraient pas pris en compte et imposés au taux normal.

156 « Ce peut être également l'indice qu'une juridiction n'instaure pas (ou ne peut pas instaurer) l'environnement juridique ou commercial qui attirerait des activités industrielles ou commerciales substantielles en l'absence des possibilités de minimisation de l'impôt qu'elle fournit ». Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : rapport d'étape 2001, OCDE, p. 6.

157 Les « chasseurs de primes » ainsi que les « entreprises boîtes à lettres » doivent être repérées et exclues sous peine de voir le zonage se muer en paradis fiscal de fait.

À la différence du paradis fiscal, la zone d'incitation fiscale doit attirer les investisseurs non pas de manière artificielle et sans intérêt pour son dynamisme économique, uniquement motivés par le statut fiscal, mais par une ambition entrepreneuriale qui aurait pu tout aussi bien s'exercer dans un autre lieu. Le critère de l'activité substantielle est significatif à cet égard.

Il s'agit de faire en sorte que le recours aux incitations fiscales territoriales ne conduise pas à l'abus de droit.

En droit français, l'abus de droit est constitué par l'accomplissement d'actes qui « n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à sa situation ou à ses activités réelles ». Dans ce cas l'administration considérera que ces actes sont « constitutifs d'un abus de droit » et lui seront inopposables (article L 64, *Livre des procédures fiscales*). Cette attitude correspond, dans le cas des zones d'incitation fiscale, à la démarche des « chasseurs de primes », entreprises se déplaçant d'une zone à l'autre, épuisant le dispositif d'un zonage pour se tourner ensuite vers une nouvelle zone, et des promoteurs d'entreprises « boîtes à lettres », cette métaphore désignant les entreprises qui, bien qu'ayant installé leur siège social dans une zone aidée, n'y exercent pas, en réalité, leur activité.

Les chasseurs de primes peuvent être neutralisés par des dispositions interdisant de bénéficier d'avantages fiscaux territorialisés pendant un certain nombre d'années suivant la fermeture de la zone dont ils ont bénéficié.

Par exemple, une entreprise bénéficie pendant cinq ans des aides fiscales dans une QPV ; si elle veut ensuite s'installer dans une autre zone aidée (exemple une ZRR), elle ne pourra le faire avant que ne se soit écoulée une période de cinq ans.

Pour les entreprises boîte à lettres, il ne s'agit plus seulement d'abus de droit mais de fraude sanctionnée en tant que telle.

En amont, la sélection des activités et des entreprises éligibles permet d'exclure les entreprises dont l'activité ne présenterait pas d'intérêt pour

la dynamisation de la zone.

Faire accepter l'effet frontière

En zone urbaine une frontière existera forcément entre les entreprises situées sur le territoire aidé et sur les territoires exclus des aides. Dans ces conditions, les entreprises installées dans la zone et bénéficiant du régime préférentiel sont avantagées par rapport à celles qui n'en profitent pas. À activité similaire, des distorsions de concurrence en résultent, s'ajoutant à la rupture d'égalité ainsi créée.

Si encore il ne s'agissait que des entreprises nouvelles, le ressenti des frontaliers exclus serait moins amer, mais si les avantages fiscaux s'étendent aux entreprises existantes¹⁵⁸, l'incompréhension en sera accrue.

Pour éviter les tensions, deux solutions peuvent être envisagées : la première consisterait à réserver le dispositif aux entreprises nouvelles, la seconde à veiller à l'homogénéité du zonage, à l'échelle par exemple d'un quartier¹⁵⁹.

Rentabilité de l'impôt à court terme contre développement économique à long terme

Il est certain que les zones d'incitation fiscale portent une atteinte directe à l'efficacité de l'impôt, affectent son rendement qui constitue sa vocation première.

Prenons un exemple parmi d'autres, l'exemple du dispositif dit « Girardin¹⁶⁰ » destiné à favoriser les investissements en logements ou les investissements productifs, les activités de recherche-développement et

158 C'est le cas notamment pour les zones franches urbaines.

159 Pour exemple, dans le contexte de la France, un avis, le CESE (Conseil économique, social et environnemental) suggère de simplifier le zonage, en transférant par exemple la délimitation des ZFU à l'échelon intercommunal dans les zones urbaines denses où de nombreux quartiers sensibles sont répertoriés au sein de communes limitrophes. Des propositions en faveur des zones franches urbaines, rapport disponible sur le site <http://www.conseil-economique-et-social.fr>

160 Loi de programme pour l'outre-mer (n° 2003-660 du 21 juillet 2003) (1)

la pose de câbles sous-marins de communication dans les collectivités d'outre-mer françaises et en Nouvelle-Calédonie. L'exemple de territoires insulaires paraît tout à fait indiqué pour une mise en perspective avec Vanuatu.

D'après un rapport de la Cour des comptes¹⁶¹, en Polynésie française, « Les crédits d'impôt liés au dispositif de défiscalisation locale ont réduit les recettes fiscales entre 2007 et 2011 de 37 % à 21 %¹⁶² », « en Nouvelle-Calédonie, des dispositifs analogues ont diminué de 25 % le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers¹⁶³ ».

Voici un mauvais point ! Le but de l'instauration de l'impôt vanuatais vise justement à dégager des recettes pour donner au pays une autonomie financière qu'il ne possède pas entièrement, lui permettre de financer ses infrastructures et ses services publics sans recours à l'aide extérieure. Alors, pourquoi et comment poursuivre sur cette voie ?

Il convient ici de se livrer à un exercice de bilan coût-avantages. Pour cela, nous prendrons l'exemple des expériences ultramarines françaises¹⁶⁴.

Partons de l'hypothèse selon laquelle seule l'efficacité du dispositif peut justifier la diminution du rendement fiscal.

L'efficacité de la défiscalisation appréciée à l'aune de l'utilité

La défiscalisation est-elle vraiment indispensable ? La défiscalisation dont bénéficient les zones ultramarines françaises semble essentielle pour

161 Rapport de la Cour des comptes, L'autonomie fiscale en outre-mer, novembre 2013.

162 Les coefficients modérateurs d'impôt pour certaines professions ont représenté, en 2008, 32 % de l'assiette déclarée par les entreprises. En Polynésie française, la seule détaxation des produits pétroliers a coûté 32,7 M€ en 2011.

163 À Saint-Martin, le rendement fiscal a été réduit par la suppression d'impôt justifiée par le contexte de concurrence fiscale avec la partie hollandaise de l'île, Sint Maarten. Cette politique de modération fiscale, commencée en 2007, a privé la collectivité de recettes fiscales pourtant nécessaires à son équilibre budgétaire.

164 Pour tenter de déterminer si ce bilan penche ou pas en faveur des aides fiscales, nous nous fonderons sur l'évaluation prévue par la loi Girardin et plus largement pour les aides fiscales pour les territoires ultramarins.

compenser les handicaps liés à l'éloignement de la métropole.

La poursuite des dispositifs de politique fiscale viendrait compenser l'étroitesse du marché intérieur ainsi que la difficulté d'intégrer les surcoûts induits par les caractéristiques géographiques aux prix pratiqués sur les marchés extérieurs dans une perspective de compétitivité. Une interruption des aides constituerait une « catastrophe économique tant ce dispositif permet de répondre au handicap du coût élevé des investissements en outre-mer dans les secteurs prioritaires de développement¹⁶⁵ ».

Nous allons constater que les aides fiscales ne sont pas condamnées, bien au contraire et que certaines aides ont eu un impact positif.

Un rapport d'information intitulé « L'aide fiscale à l'investissement outre-mer »: levier incontournable du développement »¹⁶⁶ « souligne le *caractère vital*, pour les économies des outre-mer, des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement et leur caractère *particulièrement approprié aux réalités ultramarines* : efficacité à capter les flux financiers extérieurs, effet de levier pour l'accès au crédit des TPE et PME qui dominent le tissu entrepreneurial, compensation d'une partie des surcoûts pénalisant les entreprises... L'aide fiscale à l'investissement a permis une relance massive de la construction de logements sociaux et la réalisation de grands équipements structurants essentiels à la continuité territoriale ; elle favorise la structuration en filières et la valorisation des potentiels de ces territoires.

La suppression de ces dispositifs aurait des conséquences catastrophiques pour des outre-mer aux situations économique et sociale extrêmement

165 *Les entreprises et les dynamiques sectorielles du Pacifique* – Actes de la conférence économique, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, Sénat n° 567, 25 juin 2015, par M. Magras, p. 50.

166 *L'aide fiscale à l'investissement outre-mer : levier incontournable du développement*, Rapport d'information de MM. Éric Doligé et Serge Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques et de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer n° 628 (2012-2013) - 5 juin 2013.

tendues ».

Plus récemment, la nécessité de conserver ces aides est réitérée dans le projet de loi de finances pour 2019. Le maintien d'un système d'aides étant jugé indispensable, « vital »¹⁶⁷, même, pour « compenser les contraintes particulières pesant sur les économies ultramarines »¹⁶⁸.

Certes, certains dispositifs ont tenu leurs promesses, d'autres pas. Le législateur est amené à réajuster les dispositifs au vu des évaluations¹⁶⁹. La question n'est pas de supprimer mais de réévaluer certains instruments.

L'examen du projet de loi de finances pour 2019¹⁷⁰ dénote une volonté de rationalisation des aides aux zones ultramarines, et particulièrement des aides fiscales¹⁷¹.

Ainsi, les exonérations de TVA¹⁷² qui étaient censées bénéficier au consommateur final, sont supprimées car leur efficacité n'a pas été démontrée, elles furent même source d'erreurs et d'infractions

167 *Ibid.* p. 47.

168 Il est significatif à cet égard que ces aides soient considérées comme des aides à finalité régionale au sens du droit de l'Union européenne.

169 « Le montant de la dépense fiscale en faveur de l'outre-mer devrait à nouveau dépasser les 4 milliards d'euros en 2019. Un quart de cette dépense porte sur les dispositifs de défiscalisation. Ces dispositifs d'aide fiscale sont issus, dans leur première mouture, des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 (« loi Pons »), et ont fait l'objet de nombreux aménagements depuis lors. Ils ont ainsi été restreints en 2001 (« loi Paul » *Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001*), étendus en 2003 (« Girardin immobilier », *Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme Article 73 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 pour l'outre-mer*), puis plafonnés à 18 000 euros au total par contribuable en loi de finances pour 2013 ». *Ibid.* p. 27.

170 Projet de loi de finances pour 2019, note de présentation Mission « outre-mer » et article 77 ter rattaché, Examen par la commission des finances mercredi 14 novembre 2018. http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/PLF_2019/Notes_de_presentation/NP_FUSIONNEE_Outre-mer_2019.pdf Voir Annexe 2.

171 Voir le tableau des aides fiscales en annexe 2.

172 Il s'agit de la TVA non perçue récupérable au profit des départements de Guadeloupe, de Martinique et de la Réunion (article 295 du Code général des impôts).

douanières¹⁷³ mais il a été décidé que l'équivalent de cette dépense fiscale serait converti en dépense budgétaire « plus pilotable ».

En revanche, les zones franches d'activité (ZFA)¹⁷⁴ concentrant des abattements sur des impôts d'État et des impôts locaux¹⁷⁵ ont eu un impact positif sur l'activité et sur l'emploi. « Sur la période 2009-2014 et pour les quatre départements d'outre-mer concernés par ce dispositif, l'emploi a augmenté de 12,7 % pour les entreprises bénéficiant du dispositif contre 1,3 % pour les entreprises éligibles n'ayant pas bénéficié du dispositif. De même, leur chiffre d'affaires a augmenté de respectivement 20 % et 8,3 %, soit de près de 12 points de plus pour les entreprises ayant bénéficié du dispositif ZFA. Cette étude relève, en outre, que ce dispositif est particulièrement utile en tant qu'aide « ciblée pour le développement économique des petites et moyennes entreprises de moins de deux cent cinquante salariés »¹⁷⁶.

Bien que les aides fiscales semblent plutôt positives, des solutions de remplacement sont envisagées : prêt à taux zéro pour le logement social¹⁷⁷, le crédit d'impôt¹⁷⁸ est encouragé par le législateur « au détriment de la défiscalisation classique¹⁷⁹ ».

173 Projet de loi de finances pour 2019, préc. p. 18.

174 Articles 44 *quaterdecies*, 1388 *quinquies*, 1395 H et 1466 F du Code général des impôts.

175 « Abattements sur les bénéfices des petites et moyennes entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sur leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et d'une exonération partielle sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Ce dispositif s'applique en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion et en partie à Mayotte. » Projet de loi de finances pour 2019, préc. p. 30. De nouveaux zonages ont été créés par la loi de finances pour 2019, les « zones franches d'activité nouvelle génération » (ZFANG) qui vise à pérenniser le dispositif.

176 Projet de loi de finances pour 2019, préc. p. 14.

177 Rapport d'information de MM. Éric Doligé et Serge Larcher, préc.

178 Articles 244 quater W et 244 quater X du Code général des impôts.

179 En réponse aux critiques de la Cour des comptes (Cour des comptes, rapport public annuel de 2012) selon laquelle 60 % des réductions d'impôt profiteraient aux entreprises d'outre-mer pour les investissements productifs.

Il ressort du rapport du G20 que « Le crédit d'impôt pour investissement et l'amortissement accéléré rapportent davantage d'investissements par dollar dépensé »¹⁸⁰ que le recours aux exonérations¹⁸¹.

Et l'accent est mis sur la nécessité d'une amélioration en termes d'évaluation, de contrôle et de gouvernance des aides.

2. Des cadres administratifs pour une bonne gouvernance

Circonscrire, contrôler, évaluer, trois conditions nécessaires à la viabilité et à la pertinence des incitations fiscales auxquelles, pour en assurer l'efficacité, doit s'ajouter l'accessibilité. Faire connaître le dispositif, en simplifier l'accès conditionnent son succès.

Circonscrire le dispositif

Si l'arbitrage entre rendement de l'impôt et la dépense fiscale repose sur les effets bénéfiques du dispositif, il n'en demeure pas moins que la perte de recettes fiscales doit être réduite au strict nécessaire.

S'agissant des incitations territoriales, deux mesures encadrant ces dispositifs peuvent avoir un effet réducteur de la perte de rentabilité de l'impôt : la limitation du dispositif dans le temps et la dégressivité des avantages fiscaux.

Les zones d'incitation fiscale sont ouvertes pour une période déterminée¹⁸² mais, dans le cas de la France, elles sont la plupart du temps renouvelées, sous la même forme ou une forme différente¹⁸³, ce qui crée une réelle pérennité qui ne correspond pas à la temporalité limitée de la discrimination positive. Cependant, « il faut du temps » pour voir aboutir les projets. Nous avons cité précédemment l'importance attachée à la

180 Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu, rapport préc. p. 2.

181 Notamment pour les PFR (Pays à Faible Revenu).

182 Cinq ans pour les zones de revitalisation rurale et les zones franches urbaines.

183 Exemple : zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale ou ZFA ZFANG.

perpétuation des zonages dans les zones ultramarines françaises. La zone d'incitation fiscale fait figure de béquille.

Comment alors en finir avec un dispositif d'aides ? Nous pourrions nous référer au droit européen qui aménage une période transitoire lorsqu'un territoire devient inéligible à une aide européenne afin de ne pas laisser brusquement la zone aidée démunie. Cette période transitoire, par définition, s'achève à la date butoir prévue¹⁸⁴.

Entre la date d'ouverture et la date de fermeture d'un zonage, il est également possible de maîtriser la dépense fiscale en instaurant une dégressivité des avantages fiscaux telle qu'elle est mise en place, par exemple, pour les zones de revitalisation rurale ou les zones franches urbaines¹⁸⁵.

S'agissant ensuite des *aides fiscales non territoriales*, une solution, adoptée par le législateur français, réside dans leur plafonnement. L'article 19 loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2014-2019 dispose que « le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 86 milliards d'euros en 2017¹⁸⁶ ». Aux termes de l'article 20 de la LPFP pour les années 2018 à 2022, « Le rapport entre, d'une part le montant annuel des dépenses fiscales, et d'autre part la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales ne peut excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022. »

Cette mesure accompagne la volonté de réduire le nombre des niches fiscales devenues pléthoriques¹⁸⁷. Voilà encore un écueil à éviter.

184 Fonds européens structurels et d'investissement, cas de la Grèce, de l'Irlande par effet statistique mais ces pays sont en difficulté.

185 Cf. supra.

186 Ce plafond n'a pas été respecté puisqu'il s'est élevé à un montant estimé à 89,5 milliards d'euros.

187 « Le nombre des dépenses fiscales apparaissant dans le tome II des *Voies et moyens* annexé au PLF pour 2019 s'élève à 474. Depuis la publication du tome II du PLF pour 2018, dix-sept nouvelles dépenses fiscales ont été votées, sept dépenses fiscales ont été classées

Dans le cas de la France on observe une tendance à la multiplication et à la complexification. Multiplication des zonages, des aides fiscales non territoriales, des interlocuteurs. C'est, sans aucun doute, un contre-exemple. La simplicité, la transparence, le « guichet unique¹⁸⁸ » seraient les bienvenus. Le brouillage, le maquis des aides est propre à décourager les meilleures volontés.

Une gouvernance cohérente est un atout décisif pour le succès des politiques fiscales incitatives. Pourrait-on imaginer, à Vanuatu, un seul interlocuteur au niveau de l'État, un seul au niveau de la province et un seul à l'échelle de l'île, les trois responsables de la gestion des aides agissant en collaboration dans une logique descendante ?

Enfin, il convient d'éviter le cumul des aides autant que faire se peut. Les déclarations fiscales des candidats aux incitations pourraient comporter un questionnaire relatif aux aides déjà perçues, ce qui permettrait de refuser le bénéfice d'un avantage fiscal aux demandeurs bénéficiant déjà d'une aide¹⁸⁹.

Il importe aussi de bien choisir ses « cibles ». Les entreprises dont les pays d'origine imposent les bénéfices réalisés à l'étranger sont moins sensibles aux incitations fiscales extérieures.

Contrôler

Le contrôle s'opère automatiquement lors de la déclaration initiale (d'où son importance) faite par le contribuable éligible à l'aide.

Il doit ensuite se poursuivre régulièrement de manière à effectuer un suivi de la mise en œuvre du dispositif.

et quatorze suppressions de dépenses fiscales ont été votées. » *Évaluations des voies et moyens, Annexe au projet de loi de finances pour 2019, Dépenses fiscales*, tome II, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/.../VMT2-2019.pdf>

188 Un mirage !

189 En France il existe des possibilités de cumul.

Le contrôle participe, en effet, d'une bonne gouvernance des aides. Atteindre l'objectif assigné aux aides fiscales est à ce prix. Débusquer les entreprises « boîtes à lettres », vérifier la réalité des engagements des contribuables, estimer la pertinence du dispositif...

Si, dans certaines zones franches urbaines ont fleuri les « entreprises boîtes à lettres », c'est en raison d'un contrôle insuffisant.

Seuls des contrôles systématiques permettent d'éviter de telles situations.

Ce contrôle nécessite un corps d'inspecteurs suffisamment nombreux et expérimentés¹⁹⁰. À Vanuatu, il pourrait être confié à l'unité d'audit interne du département des finances et du trésor¹⁹¹.

Évaluer

C'est un exercice obligé. L'évaluation est nécessaire pour vérifier l'efficacité des dispositifs, elle est un outil d'aide à la décision. Faut-il conserver telle aide fiscale, la supprimer ou la réformer ?

L'évaluation comporte un volet quantitatif qui consiste à recenser les bénéficiaires du dispositif, son coût¹⁹², le manque à gagner pour le budget de l'État. Cette partie de l'évaluation ne tient généralement pas compte des bénéfices retirés *in fine* des incitations fiscales¹⁹³.

Elle comporte aussi un volet qualitatif.

Il s'agit de définir des indicateurs pertinents permettant d'identifier les

190 *Quid* en France ?

191 <https://doft.gov.vu/index.php/about-us-admin-management/coporate-service-unit/audit-section>

192 Le coût des incitations n'est-il pas disproportionné par rapport aux résultats obtenus ?

193 Sur les méthodes d'évaluation en fonction de l'instrument fiscal utilisé, voir Fipeco, le 05.11.2018.

Les fiches de l'encyclopédie, IV) Les prélèvements obligatoires. <https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Les-d%C3%A9penses-fiscales>

résultats attendus des incitations au regard de leur finalité. Par exemple, dans une zone d'incitation fiscale, on comparera le nombre d'entreprises à l'ouverture et à la fermeture de la zone, pour les aides hors sol, par exemple des aides à l'achat de véhicules propres, la diminution de l'empreinte carbone due à des véhicules polluants. S'en tenir au seul taux d'utilisation de l'aide est insuffisant.

L'évaluation doit prendre en compte les effets d'aubaine car un investissement qui aurait eu lieu même sans aide et qui bénéficie de larges avantages fiscaux implique, nous l'avons précisé précédemment, une perte sèche de ressource fiscale. Il est cependant difficile de mettre en œuvre ce paramètre en raison de sa subjectivité et de la sincérité à cet égard des bénéficiaires des aides interrogés à propos de leur motivation quant à la localisation de leur activité en zone d'incitation fiscale.

L'évaluation doit se situer à trois époques différentes : *ex ante*, faire un diagnostic de la situation, évaluer les problèmes, évoquer des solutions et faire un choix (primes, subventions, prêts, aides fiscales ?), *per viam*¹⁹⁴ en se fondant sur les résultats du suivi du dispositif, *ex post*, il s'agira alors du bilan du dispositif au vu duquel on jugera pertinent de le poursuivre, le réformer ou y mettre fin.

Mener une évaluation pertinente nécessite des moyens administratifs ou techniques suffisants. Il est à noter que plus le système d'aides est complexe, plus l'évaluation, outre la difficulté qu'elle va présenter, sera coûteuse.

Dispose-t-on des moyens nécessaires ?

Outre une administration fiscale rompue à cette pratique, disposer d'un organe de collecte des données est indispensable. On peut penser, en France, à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou, à Vanuatu, au National Statistics Office dépendant du ministère des Finances et du Management économique ou encore de la Divi-

194 Terminologie personnelle, évaluation en cours de mise en œuvre du dispositif.

sion statistique pour le développement de la Communauté du Pacifique qui opère des études statistiques, entre autres, pour Vanuatu. Par ailleurs l'article 25 de la Constitution de Vanuatu « institue la charge de contrôleur général des comptes (...) nommé par et à l'initiative de la Commission de la Fonction Publique. (...) » Sa mission « consiste à vérifier les comptes publics de Vanuatu et à présenter un rapport à leur sujet au Parlement et au gouvernement ».

Le contrôleur général agit en indépendance puisque l'article 25 précise qu'il « ne peut être soumis, dans l'exercice de ses fonctions, à l'autorité ou au contrôle d'aucune autre personne ni d'aucun autre organisme ».

Une bonne administration ne suffit pas, il faut aussi de la bonne volonté.

La France est dotée d'une administration fiscale performante, de la Cour des comptes, d'un Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, de l'INSEE, de rapports annuels dans le cadre de la loi de finances¹⁹⁵ et malgré cette boîte à outils, les évaluations ne sont pas régulières. En témoigne, par exemple, la *proposition de résolution pour le renforcement du pilotage et de l'évaluation des dépenses fiscales par les administrations publiques*¹⁹⁶. « En dépit de multiples travaux d'évaluation – soit généraux, soit thématiques, les dépenses fiscales ne sont pas systématiquement évaluées au regard de leur efficacité et de leur efficience. Leur reconduction tacite reste la règle, leur remise en question une exception. En effet, sur les 474 dépenses fiscales recensées, seulement 444 sont considérées par l'administration comme ayant un impact budgétaire¹⁹⁷. »

195 Évaluation des voies et moyens.

196 Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2019, n° 2011. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion2011.asp>

197 *Ibid.* « Les dépenses fiscales (ou « niches fiscales ») doivent être particulièrement justifiées car ces dispositifs dérogatoires constituent des renoncements à recettes fiscales qui, à dépenses égales, doivent être compensées par un prélèvement plus lourd sur les contribuables qui n'en bénéficient pas.

Or, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes consacrée aux dépenses fiscales estime à 100,17 milliards d'euros le coût budgétaire de ces 474 dispositifs pour 2018. Cela représente l'équivalent d'un tiers des recettes fiscales nettes et 4 points de richesse de nationale.

Conclusion

Les incitations fiscales constituent un instrument non dénué d'intérêt. Bien utilisé, il peut permettre de faire entrer dans la course au développement des territoires qui, notamment du fait de leur isolement, n'y participent pas.

Mais cet instrument est à double tranchant dans la perspective de l'instauration d'un système fiscal. Si, à terme, et à condition d'atteindre ses objectifs, il est susceptible de dynamiser l'économie du pays et ainsi d'élargir l'assiette fiscale pour l'instant étroite, le résultat immédiat sera une compression de cette base fiscale déjà fragile.

Le succès des dispositifs n'est pas garanti. Les décisions d'implantation ou d'investissement ne sont pas basées uniquement ni même principalement, ainsi que nous l'avons observé, sur la fiscalité. Les recettes perdues en incitations ne pourraient-elles pas permettre au pays de fonder son attractivité sur des arguments plus tangibles et immédiats, de meilleures infrastructures intra et inter-îles, infrastructures portuaires, services publics de l'éducation, de la santé, de l'énergie ?

Une politique fiscale fondée sur les incitations doit être conçue de manière irréprochable : claire, accessible aux candidats investisseurs, laissant au pouvoir discrétionnaire le moins de place possible, en établissant des règles précises. Le contrôle et l'évaluation doivent être réguliers, fiabiliser les résultats autant que faire se peut, éviter la complexité pour ne pas alourdir les coûts de gestion.

Et il ne faut pas négliger « l'effet cliquet ». Une fois créées, les incitations fiscales sont très difficilement destructibles. La résistance au changement en ce domaine rend très malaisé tout retour en arrière. Les investisseurs « chasseurs de primes » iront chasser sur d'autres terrains faute de « gibier fiscal ».

Pourtant l'instrument est bien tentant, et s'il n'est pas à la hauteur des

Et force est de constater que la dépense fiscale n'est pas à ce jour aussi bien pilotée que la dépense budgétaire (...).

ambitions légitimes de Vanuatu, il n'en demeure pas moins qu'il paraît indispensable d'associer toutes les parties du territoire à l'économie nationale pour assurer le succès des réformes fiscales à venir.

Nous avons exploré la voie d'une politique de développement économique fondée sur la fiscalité. D'autres voies sont possibles. Le caractère dépense fiscale est contingent, dépenses fiscales et subventions sont substituables. Mais si les subventions, primes et autres avantages financiers peuvent remplacer les incitations fiscales, ils ont aussi un coût...