



Le 12 mai 2022

Le Premier président

à

Monsieur Bruno Le Maire

Ministre de l'économie, des finances et de la relance

Monsieur Sébastien Lecornu

Ministre des outre-mer

Réf : S2022-0908

Objet : Le renouvellement de la flotte d'Air Tahiti Nui en Polynésie française : l'exemple d'une dérive de la mise en œuvre du dispositif d'incitation fiscale « Girardin industriel »

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné l'aide fiscale à l'investissement apportée en 2019 à la compagnie aérienne Air Tahiti Nui (ATN), dont le siège est en Polynésie française.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Depuis 1952, les investissements productifs réalisés en outre-mer ouvrent droit à des avantages fiscaux dont le cadre a été modifié à plusieurs reprises¹. L'un de ces dispositifs, dit « Girardin industriel »², autorise depuis 2003 les entreprises ayant leur siège social en métropole à déduire de leur résultat imposable le montant de leurs investissements productifs outre-mer. Un agrément préalable est requis, notamment, pour les investissements supérieurs à 1 M€ et pour ceux réalisés dans certains secteurs dits « sensibles », dont le transport.

L'exemple de l'opération impliquant ATN illustre la complexité d'une opération sans effet réellement incitatif sur l'investissement, sans risque et très rémunératrice pour les investisseurs et coûteuse pour les finances publiques. Il appelle une évolution du « Girardin industriel » dans le sens d'une plus grande sélectivité des projets au regard des intérêts économiques et sociaux de l'ensemble du territoire français et européen.

¹ En particulier : loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, (Loi Pons), loi de finances pour 2001 (Loi Paul), loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 (Loi Girardin), loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (Lodeom).

² Codifié à l'article 217 *undecies*² du code général des impôts (CGI).

1. LA COMPAGNIE AIR TAHITI NUI A ENGAGÉ EN 2015 UN PROJET DE RENOUVELLEMENT DE SA FLOTTE POUR LEQUEL ELLE A DEMANDÉ EN 2017 À L'ÉTAT UNE AIDE FISCALE QUI LUI A ÉTÉ ACCORDÉE EN 2019

1.1. Une aide fiscale sans effet incitatif sur la décision d'investissement

Pour la Polynésie française, le transport aérien constitue un moyen essentiel de désenclavement et de continuité territoriale ainsi que le vecteur d'une politique de développement fondée sur le tourisme. À ce titre, la société anonyme d'économie mixte locale ATN, créée en 1996 et contrôlée par la collectivité polynésienne (le Pays), y contribue activement. Afin de demeurer compétitive, elle a souhaité à partir de 2010 renouveler sa flotte jusqu'alors composée de cinq appareils Airbus âgés d'une dizaine d'années.

Au terme d'une négociation qu'elle qualifie de « longue et intense » avec Airbus et Boeing, ATN a signé en 2015 avec ce dernier constructeur un contrat d'achat de deux avions B.787-9 Dreamliner devant être livrés en 2019. Elle a, en outre, pris à bail auprès d'une société spécialisée deux autres avions du même type, disponibles dans les mêmes délais. La compagnie a présenté en novembre 2017 une demande d'agrément pour l'obtention d'une aide fiscale à l'achat des deux avions, auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), *via* deux cabinets spécialisés jouant le rôle d'arrangeurs fiscaux³. L'agrément ministériel a été délivré le 25 avril 2019, les avions commandés en 2015 étant livrés en juin et en août de la même année.

Bien que le CGI⁴ prévoie que l'agrément soit sollicité « le plus en amont possible », au moment du dépôt de sa demande, la société ATN s'était déjà engagée auprès de Boeing et avait obtenu une offre de financement garantie : l'aide fiscale était ainsi, *de facto*, intégrée dans le plan de financement de l'investissement bien avant l'agrément.

La Cour a examiné cette opération en raison de son enjeu financier, correspondant à une dépense fiscale de 115 M€.

1.2. Un agrément qui révèle le caractère insuffisant des critères légaux pour un investissement de cette ampleur

En vertu du principe de compétence liée de cette procédure d'agrément, la DGFIP estime ne pas avoir d'autre latitude que de vérifier si ce dernier satisfait aux critères économiques prévus par le CGI, à savoir un engagement de maintien de l'emploi et une contribution au développement économique du territoire concerné en cohérence avec la stratégie des autorités de celui-ci.

Ces critères étant formellement satisfaits, ni les avis techniques recueillis auprès d'autres administrations ou collectivités (direction générale des outre-mer, direction générale de l'aviation civile, Pays), s'ils n'avaient pas été favorables, ni une analyse plus approfondie de la nécessité d'une aide de l'État pour la compagnie aérienne, si elle avait été réalisée, ne pouvaient modifier la décision d'agrément.

Bien que le choix opéré par ATN en faveur de Boeing ait respecté les prescriptions légales, l'octroi d'une aide fiscale française pour l'achat d'appareils américains, préférés à des appareils européens, a pu interpeller certains acteurs politiques⁵ quant aux conséquences économiques pour les territoires qui bénéficient de l'activité d'Airbus.

³ Dont la raison sociale n'est pas publiée par respect du secret des affaires.

⁴ Articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts (CGI).

⁵ Par exemple, question parlementaire n° 13118 du 09/10/2018 posée par Mme Nadia Ramassamy, députée de La Réunion.

La Cour observe que les critères d'agrément légaux mentionnent seulement le « *respect des intérêts fondamentaux de la Nation* », notion exigeante non concernée dans ce dossier, mais n'évoquent pas la compatibilité entre l'intérêt économique du territoire ultramarin et celui du territoire national dans son ensemble.

Une réflexion devrait être engagée sur l'ajout dans le CGI d'une référence aux intérêts économiques et sociaux de l'ensemble du territoire français et européen. Ces intérêts pourraient, dans le respect des règles européennes et mondiales de la concurrence, être examinés lors de l'instruction d'une demande d'aide fiscale de grande ampleur. De même, les critères d'éligibilité pourraient être étendus de manière à exiger que les candidats à un agrément justifient de façon détaillée les retombées économiques et l'impact environnemental du projet. Plus largement, une évaluation socio-économique des investissements proposés à l'aide fiscale devrait *a minima* être exigée conformément à l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017⁶.

2. L'AIDE FISCALE REPOSE SUR UN DISPOSITIF ATYPIQUE, TRÈS COMPLEXE, SANS RISQUE RÉEL, ET AVANTAGEUX POUR LES INVESTISSEURS

2.1. Les justifications d'un schéma fiscal très complexe

La Polynésie française, collectivité d'outre-mer (COM) régie par l'article 74 de la Constitution⁷, dispose d'une autonomie fiscale qui fait obstacle à ce que la législation nationale modifie les règles fiscales du territoire pour aider les entreprises : ainsi, les crédits d'impôt mis en œuvre dans les départements d'outre-mer n'y sont pas applicables

La DGFIP invoque le respect de cette souveraineté fiscale pour justifier le recours à des montages complexes. De fait, le montage retenu pour aider la société ATN présente, de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la Cour, un niveau de complexité rarement atteint : il repose, au-delà de la société exploitante, sur de multiples acteurs : banques finançant l'achat des avions et leurs garants ; arrangeurs fiscaux à l'origine du montage et leurs filiales locales ; sociétés de portage jouant le rôle de bailleur locatif ; investisseurs fiscaux associés desdites sociétés et maisons-mères des investisseurs.

La complexité⁸ du dispositif est encore accrue du fait qu'il se déploie dans le temps en phases successives : ainsi, immédiatement après son acquisition, la compagnie aérienne revend chacun des avions achetés à une société en nom collectif dite de portage, fiscalement transparente, qui le lui reloue pendant la période légale de défiscalisation, d'une durée de cinq ans⁹. Cette société de portage perçoit de ce fait des loyers mais rembourse simultanément les échéances d'un crédit fournisseur que la compagnie lui avait octroyé pour financer l'achat de l'avion : les deux flux s'annulent et aucun décaissement n'est opéré. La société de portage déduit de son résultat un montant¹⁰ correspondant à environ 93 % du prix d'acquisition de l'avion. Cette diminution du résultat fiscal génère un déficit dans les comptes des associés de la société de portage, ce qui contribue à réduire le montant de leur impôt sur les sociétés.

Au terme de cette période de cinq ans, ATN retrouvera la pleine propriété de chaque avion et s'engagera dans un second montage, d'une durée de sept ans, correspondant à la durée résiduelle des prêts de 12 ans consentis par les banques pour l'achat des avions. Au cours des deux premières années de cette seconde période, l'obligation d'exploitation des avions reste en vigueur, sous peine d'une reprise de l'avantage fiscal par l'administration.

⁶ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, Art 17. Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁷ [Article 74 - Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁸ Voir en annexe le schéma de défiscalisation mis en œuvre.

⁹ Étant précisé que la durée d'exploitation minimale de l'investissement est de sept ans.

¹⁰ En retirant du prix d'achat brut des dépenses non éligibles telles que l'aménagement de la cabine, les équipements vidéo, etc.

Le CGI fait de la protection des investisseurs et des tiers un critère d'agrément de l'investissement défiscalisé. En l'espèce, la Cour estime que cette protection a été particulièrement poussée car elle est allée jusqu'à supprimer tout aléa réel, et ce alors que la rentabilité financière procurée aux « investisseurs fiscaux » est très avantageuse.

2.2. Un dispositif rémunérateur et sans risque sérieux pour les investisseurs

Les investisseurs fiscaux - des filiales régionales de sociétés bancaires mutualistes - bénéficient, outre du dispositif Girardin, d'un régime d'amortissement dérogatoire qui leur permet de profiter d'une diminution supplémentaire de leur résultat imposable.

Ce cumul de dispositifs permet aux investisseurs, pour un apport de 97 M€ immobilisé seulement la première année, recouvré à 90 % dès la deuxième année et en totalité la troisième année, d'enregistrer au terme des cinq années un bénéfice de 11 M€, soit une rentabilité très élevée en regard des sommes réellement immobilisées. Par ailleurs, plus des trois-quarts¹¹ de l'avantage fiscal ont été rétrocédés, comme le prévoit le CGI, à la compagnie ATN, qui a bénéficié *in fine*, d'un avantage financier de 97 M€¹² pour l'acquisition de ses deux avions « défiscalisés ».

Même si la DGFIP souligne que les investisseurs sont exposés au « risque fiscal » d'une reprise de l'ensemble des économies réalisées en matière d'impôt sur les sociétés, dans le cas où les critères d'octroi de l'agrément ne seraient pas respectés dans la période de défiscalisation, ce risque ne justifie pas une telle rémunération. En effet, ce dernier reste théorique car la loi prévoit en cas de défaillance de l'entreprise bénéficiaire que les avantages fiscaux ne sont pas repris si l'investissement est cédé à un nouvel exploitant qui s'engage à le maintenir en activité¹³. En outre, en application du CGI¹⁴, le ministre chargé du budget dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire l'autorisant, en cas de non-respect des conditions d'agrément, à limiter, sans autre précision, les effets de la déchéance des avantages fiscaux.

Le risque fiscal et les risques financiers inhérents aux investissements dans le transport aérien, tels que la baisse de la valeur de marché des avions, font par ailleurs l'objet d'un mécanisme protecteur. Un ratio de couverture, à respecter durant la location, permet d'évaluer le risque couru par les prêteurs et les investisseurs au regard d'une perte de valeur du support de la garantie que sont les avions. Ce ratio¹⁵ est calculé à des « dates test » définies contractuellement et on dépassement déclenche l'abondement d'un fonds destiné à protéger les investisseurs.

3. LE SUIVI DE L'AIDE FISCALE PAR LA DGFIP PENDANT LA CRISE SANITAIRE A TENU COMPTE DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES MAIS A RÉVÉLÉ LES LIMITES DU DISPOSITIF GIRARDIN

3.1. Des critères de respect de l'agrément allégés de fait par l'impossibilité d'isoler les seuls impacts de la crise sanitaire

La DGFIP vérifie le respect dans le temps des critères d'agrément, en particulier le maintien de l'emploi et la continuité de l'exploitation ; elle surveille le niveau du ratio de couverture du risque des investisseurs ; elle dispose d'un droit de contrôle sur pièces et sur place auprès de la compagnie ATN.

¹¹ Le taux minimal de rétrocession est de 77 % ; dans le cas d'ATN, il a été porté à 82 %.

¹² Ce montant peut être rapproché du coût total de 115 M€ indiqué *supra*.

¹³ Comme le ministre des comptes publics a pu le rappeler au président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dans une lettre du 30 octobre 2021.

¹⁴ Article 1649 *nonies* A du CGI.

¹⁵ Égal à la somme des en-cours de prêts et du montant des avantages fiscaux, divisée par la valeur réelle de l'avion.

Or, en raison de la crise sanitaire survenue en 2020, elle a accepté une diminution des effectifs de la compagnie aérienne de plus de 15 %, une exploitation réduite des avions et un mode de calcul du ratio de couverture dispensant l'entreprise exploitante de consigner des fonds de trésorerie pour compenser la baisse de valeur des avions.

La Cour ne conteste pas le bien-fondé de ces mesures exceptionnelles mais estime néanmoins nécessaire de reconsidérer le dispositif de défiscalisation, son niveau de risque et son utilité économique réelle.

L'aide de l'État était de nature à assurer à ATN une santé financière que son positionnement géographique et commercial ne pouvait lui garantir. Cette aide a également permis à la compagnie d'obtenir des conditions de financement auxquelles elle n'aurait pas eu accès, notamment en mobilisant une garantie de ses prêts bancaires par un consortium international spécialisé ainsi que par le Pays. Cette aide, enfin, a permis à ATN de bénéficier de meilleures conditions pour affronter les conséquences de la crise sanitaire, même si la compagnie a dû solliciter aussi un appui massif de l'État et de la collectivité territoriale de la Polynésie française, récemment renouvelée au printemps 2022.

Il est néanmoins patent que l'aide fiscale a été secondaire dans la décision d'investissement d'ATN, qui aurait été menée à bien même sans aide de l'État. Ce constat s'ajoute au caractère très avantageux et non risqué du schéma de défiscalisation pour les investisseurs financiers. Dans ces conditions, il est nécessaire de reconsidérer l'économie générale de ce type d'aide fiscale au regard du coût de 115 M€ qu'il a représenté pour l'État¹⁶.

Ainsi, le maintien de l'emploi, seul critère quantifiable avec la continuité d'exploitation mesurée en heures de vol, doit être rapproché du montant de la dépense fiscale, ce qui représenterait, pour chaque emploi maintenu, un coût exorbitant. Si l'engagement d'un maintien de ses effectifs, demandé à l'exploitant n'a pu être respecté, il aurait été légitime de fixer un retour à ce seuil d'emplois dès le rétablissement des équilibres économiques de la compagnie. Il paraîtrait tout aussi légitime de prévoir, pour de telles aides fiscales, d'autres engagements quantifiables, en particulier dans le domaine environnemental, évoqué au CGI et mentionné de façon générale dans la demande d'agrément, mais ne faisant l'objet d'aucune conditionnalité spécifique et d'aucune vérification.

3.2. Un dispositif à faire évoluer en le comparant à l'aide budgétaire

Bien que qualifié d'aide à l'investissement, l'avantage fiscal « Girardin industriel » dans le cas de la société ATN, bénéficie de fait moins à l'entreprise concernée qu'à des banques désirant réaliser un placement financier rémunérateur sans recourir aux arbitrages de risque qui sont propres à un investisseur du secteur productif. Le caractère protecteur et lucratif du dispositif pour ces « investisseurs » contribue, en réalité, à éloigner sa mise en œuvre de ses ambitions affichées. Il appelle *a minima*, s'agissant du transport aérien, à une refonte.

Le coût final de l'aide fiscale présenté au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances apparaît ainsi insuffisamment étayé et, à tout le moins, partiel puisqu'il n'expose qu'une partie du processus et omet de mentionner, comme la Cour l'a constaté, des bénéficiaires ayant reçu plus de 30 M€ de déduction fiscale.

¹⁶ Coût cumulé du dispositif Girardin et de l'amortissement dérogatoire associé à l'opération.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : (DGFIP DLF) ajouter aux critères d'agrément de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer définie au code général des impôts la prise en compte des intérêts économiques et sociaux de l'ensemble du territoire national et européen, dans le respect des règles de concurrence européennes et internationales ;

Recommandation n°2 : (DGFIP DLF) imposer, dans le cadre de l'agrément d'opérations de défiscalisation d'investissements productifs outre-mer d'un montant supérieur à 100 M€, une analyse socio-économique préalable, telle que prévue à l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012¹⁷ et au décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013¹⁸ ;

Recommandation n°3 : (DGFIP DLF) afin d'éviter un partage déséquilibré du risque lié à l'investissement, prévoir dans le cas d'une opération d'envergure, une étude comparative permettant de s'assurer que les investisseurs fiscaux supportent un aléa minimal conforme aux bonnes pratiques de leur secteur ;

Recommandation n°4 : (DGFIP) approfondir le suivi lié à l'octroi de l'agrément fiscal de manière à ce que l'administration dispose d'une information complète sur l'effet économique et financier de l'aide pour l'exploitant, ainsi que sur l'avantage obtenu par l'investisseur fiscal.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

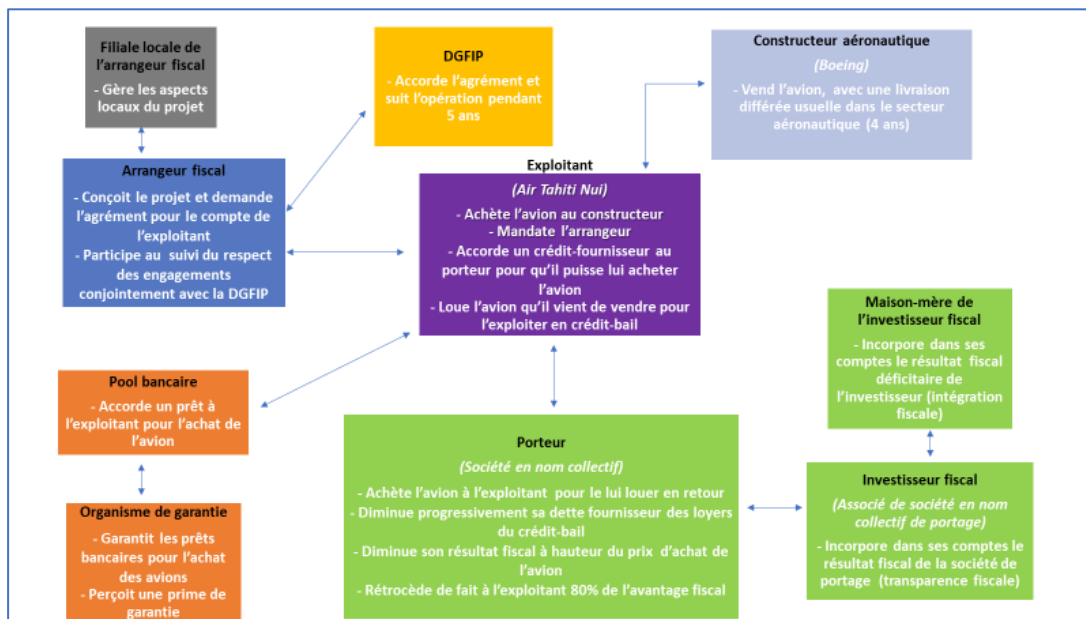
Pierre Moscovici

¹⁷ [Article 17 - LOI n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2012/12/31/2012-1558)

¹⁸ [Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/12/23/2013-1211)

¹⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante greffepresidence@ccomptes.fr (Cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Annexe : l’acquisition des Boeing d’ATN : une application complexe du schéma de défiscalisation « Girardin industriel » dans l’aérien



Source : Cour des comptes d'après les données de la compagnie aérienne