Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

LE SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGE DU BUDGET
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le - 6 SEP. 2016

Nos réf. : EF/2016/46759

KCC A1605607 KZZ
07/09/2016

PCA
CR

Monsieur le Premier Président,

Le référé de la Cour des comptes relatif à la gestion de l'impôt et aux régimes fiscaux en Corse pointe l'existence de « pratiques [fiscales] dérogatoires », dont elle estime que les bases juridiques sont fragiles, et certaines « défaillances » affectant la gestion de l'impôt. Il appelle les observations suivantes.

I. À propos d'impôts non perçus sur le fondement de bases juridiques que la Cour juge obsolètes ou insuffisantes

1. Sur les dispositions que la Cour considère comme obsolètes

La Cour évoque, comme un régime fiscal fondé sur des « circonstances anciennes, aujourd'hui disparues », l'**exonération du droit de circulation sur les vins**.

Selon la Cour, cette exonération, fondée sur un décret impérial de 1811, devrait cesser de s'appliquer, d'une part parce que sa contrepartie était un impôt appelé « contribution personnelle et mobilière », lequel a été supprimé en 1917, d'autre part parce que la Cour estime que cette dérogation contrevient au droit communautaire.

Malgré l'ancienneté de cette disposition, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation sur l'applicabilité de l'article 16 du décret de 1811 (qui demeurent applicables tant qu'un texte législatif contraire n'apporte pas de modification au régime exceptionnel créé par ledit décret), seul un texte législatif contraire permettrait de rendre ce dernier inapplicable.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Concernant la **garantie des métaux précieux**, l'analyse de la Cour est partagée sur l'opportunité d'appliquer en Corse les dispositions du code général des impôts (CGI), notamment sur l'apposition du poinçon et la tenue des comptes et registres des fabricants et opérateurs, dans les mêmes conditions qu'en France continentale. Il est toutefois rappelé que les obligations administratives des assujettis que sont le dépôt d'une déclaration d'existence et la tenue d'un registre dit « livre de police » prévus par les articles 534 et 537 du CGI sont d'ores et déjà applicables en Corse[1].

Par ailleurs, les remarques suivantes peuvent être apportées sur l'incidence des réformes mises en œuvre par la loi n° 94-6 du 4 janvier 1994, à laquelle la Cour fait référence, et la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 sur le régime corse de garantie des métaux précieux. Les lois de 1994 et 2003 n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre un terme au régime spécial applicable à la Corse en matière de fiscalité de garantie. La Cour estime au point 1.2. de son référé que l'administration se trompe en « *considèr[ant] que les dispositions du décret du 24 avril 1811 s'opposent à l'application de la contribution de garantie en Corse* ».

Cette dispense des droits de garantie résulte pourtant d'une application littérale de l'article 16 du décret de 1811 confirmée par le juge, les perceptions sur les métaux précieux relevant bien à l'époque de la compétence attribuée à la régie des droits. Le maintien de ce régime fiscal spécial s'oppose à une mise en œuvre juridiquement sécurisée des réformes issues des lois de 1994 et 2003. L'absence de bureau de garantie, d'organisme de contrôle agréé en Corse, faute de marché suffisant pour permettre l'implantation d'un laboratoire privé sur l'île, et le caractère non contraignant de la délégation de poinçonnage créent une évidente difficulté. Par conséquent, la mise en œuvre complète de la réglementation de la garantie en Corse, et notamment des règles de marque, nécessite préalablement l'abrogation des dispositions du décret du 24 avril 1811.

2. Sur les dispositions fondées, selon la Cour, sur des bases juridiques fragiles

Concernant **l'application de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR)**, la DGDDI la collecte en appliquant les modalités suivantes :

- un véhicule immatriculé en Corse circulant sur le continent est assujetti à la TSVR ;
- un véhicule immatriculé en Corse circulant exclusivement en Corse n'est pas assujetti à la TSVR.

---

1 En effet, non seulement celles-ci n'ont jamais fait l'objet de dispenses de la part de l'administration, mais la DGDDI a d'ores et déjà pris des mesures pour poursuivre le recensement des assujettis, les sensibiliser à cette réglementation et assurer la formation des agents afin de garantir aux consommateurs corses une protection identique à celle en vigueur dans les départements métropolitains et ultramarins.

Il est fait observer qu'avant 2011, les véhicules corses n'étaient soumis à aucune TSVR, sur la base d'une doctrine administrative, selon laquelle les véhicules corses ne devaient pas être soumis à la fois à la TSVR et à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette automobile). Pour mettre un terme aux pratiques d'optimisation consistant pour certains opérateurs à immatriculer leurs véhicules en Corse pour éluder le paiement de la taxe, la décision ministérielle de 2010 a mis en place le système actuel.

3. Sur le régime fiscal des tabacs

Depuis l'adoption en 1992 des directives concernant le rapprochement des accises communautaires, la France a été autorisée à maintenir une fiscalité différenciée sur les tabacs mis à la consommation en Corse. Les directives n^{os} 2003/117/CE du 5 décembre 2003 et 2010/12/CE du 16 février 2010 relatives à la structure et aux taux des accises applicables aux tabacs manufacturés ont successivement prorogé cette dérogation jusqu'à l'échéance du 31 décembre 2015.

Soucieuse de l'impact économique et social de cette convergence fiscale, l'Assemblée de Corse a délibéré, en juillet 2012 et décembre 2014, en faveur du maintien d'une fiscalité différenciée en Corse jusqu'au 31 décembre 2020, et a demandé au Gouvernement de relayer cette demande auprès des autorités communautaires.

En l'absence de prorogation du régime dérogatoire accordée au niveau communautaire au-delà du 31 décembre 2015, la fiscalité des tabacs en Corse devait être identique à celle appliquée sur le continent à cette échéance. Afin de réaliser cette convergence, la directive n° 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, qui a abrogé la directive 2010/12/CE précitée, a défini une trajectoire de hausse par étapes successives en 2013 et 2015 des taux du droit de consommation.

Ainsi, après un premier palier d'augmentation de cinq points du taux de droit de consommation sur les cigarettes intervenu en juillet 2013, il reste à achever la convergence prévue à l'article 12 de la directive n° 2011/64/UE.

II. La gestion de l'impôt en Corse

De manière générale, nous sommes attachés à une application homogène de la loi fiscale sur l'ensemble du territoire. La Cour rappelle toutefois les spécificités du tissu local liées notamment à l'insularité et à la faiblesse des revenus déclarés qui, en moyenne, sont parmi les plus bas de France, ce qui crée un contexte exigeant pour l'exercice des missions fiscales de la DGFiP.

1. Sur l'établissement et le recouvrement de l'impôt

La Cour rappelle d'abord que l'amélioration de la **fiabilité des fichiers** permettant l'identification des redevables professionnels est un objectif prioritaire. Cette fiabilisation permettrait indéniablement d'améliorer le suivi des obligations déclaratives et le taux de réception des plis postaux. L'amélioration de la qualité des fichiers constitue d'ores et déjà un des objectifs prioritaires des services locaux de la DGFiP ; un rappel de l'importance d'une prise en compte rapide et exhaustive des événements affectant la vie des entreprises sera effectué dans une prochaine note par le service de la gestion fiscale.

La Cour relève également des résultats comparativement plus faibles des taux de respect des obligations fiscales des professionnels. Ce constat est à nuancer dans la mesure où certains indicateurs sont à des niveaux comparables aux résultats nationaux. Ainsi, les taux des usagers non défaillants en matière de déclarations de résultats annuels des entreprises peuvent être supérieurs à ceux observés au niveau national (c'est notamment le cas pour la Haute Corse en 2013 et 2014 et la Corse du Sud en 2013). Le taux de recouvrement des impôts des professionnels qui mesure pour une année donnée le civisme fiscal de paiement et le recouvrement forcé obtenu sur les créances prises en charge dans l'année et ceux du taux net de recouvrement forcé des impôts des professionnels témoignent de résultats encourageants. S'il reste en deçà de la moyenne nationale, le taux de recouvrement des impôts des professionnels se rapproche de la moyenne nationale avec des écarts de moins de quatre points. De plus, le taux de recouvrement forcé des impôts des professionnels présente des résultats clairement supérieurs à ceux de la moyenne nationale en Haute Corse.

Pour ce qui est des particuliers, le civisme déclaratif, même s'il est légèrement en retrait par rapport à la moyenne nationale, est en augmentation depuis 2012 Les directions départementales des finances publiques de Corse s'attachent à améliorer leurs résultats pour les rapprocher des taux nationaux, notamment en priorisant leurs actions, renforçant les équipes qui le nécessitent, multipliant les actions de communication auprès de leurs usagers. Cette démarche sera poursuivie.

Enfin, il faut relever que les années considérées sont marquées par un climat économique morose en Corse, caractérisées par l'arrivée décalée dans le temps des effets de la crise économique. La création d'entreprises est en baisse entre 2010 et 2013 et les défaillances d'entreprises sont en hausse entre 2012 et 2014, en particulier dans certains secteurs importants de l'économie corse comme le commerce, le transport et l'hébergement-restauration.

La Cour recommande par ailleurs d'appliquer strictement aux particuliers et professionnels **les pénalités pour non-respect de leurs obligations déclaratives et en cas de retard de paiement** des dettes fiscales. Il y sera veillé, même si, d'ores et déjà, dans certains cas, la pénalisation est appliquée automatiquement, selon des critères et un calendrier national, sans particularité corse. Ainsi, en matière de TVA, le système d'information de la DGFiP pénalise automatiquement tout dépôt hors délai, quel que soit le lieu de l'entreprise. Il en va de même pour l'ensemble des impôts sur rôle (CFE, TF, TH, IR-CSG) pour lesquels la majoration pour paiement tardif est liquidée automatiquement par les applications au moment de la relance. L'attention des services sera également appelée sur l'utilité d'un contrôle interne de premier niveau en cas de résultat insuffisant du taux de recouvrement spontané, afin de vérifier la correcte application des pénalités et le bien-fondé des remises accordées.

2. Sur le contrôle de l'impôt

La Cour constate qu'une entreprise en Corse a moins de chance d'être contrôlée qu'au niveau national. Elle considère que le taux de contrôles fiscaux externes devrait être rehaussé et, à cet effet, recommande à la DGFiP d'engager « les actions nécessaires pour parvenir à l'horizon de trois années à un taux de contrôle fiscal externe en Corse équivalent à celui atteint dans le reste de la France ».

Si les contrôles fiscaux externes sont moins nombreux, on note en revanche, comme la Cour le relève, une meilleure efficience que dans les départements de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur puisque la moyenne et la médiane des droits rappelés par contrôle fiscal externe en Corse sont largement supérieures à celles des autres départements de cette zone.

Par ailleurs, la recommandation de la Cour est, pour partie, d'ores-et-déjà mise en œuvre puisque la DGFiP a renforcé, au titre de 2016, les effectifs de la direction de contrôle fiscal (Dircofi) de quatre inspecteurs ; deux vérificateurs sont dédiés aux opérations de contrôle fiscal externe en Corse et devraient pouvoir réaliser plus d'une vingtaine de contrôles supplémentaires par an et deux autres inspecteurs sont affectés à la brigade d'enquête et de programmation (BEP) pour renforcer la programmation.

Au demeurant, d'autres mesures récentes et applicables sur l'ensemble du territoire ont vocation à améliorer la programmation : le pilotage des brigades de contrôle des revenus (BCR) par les directions régionales de contrôle fiscal (Dircofi), généralisé depuis le 1er janvier 2016 permet de mutualiser au plan interrégional les informations recueillies et les fraudes découvertes et d'apporter un soutien technique aux enquêteurs ; la mise en place au sein des Dircofi des pôles de programmation interrégionaux permet d'affiner l'analyse risque, au profit des services locaux de programmation.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

Michel SAPIN

Christian ECKERT