

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES FINANCES, DE LA PLANIFICATION,
DES AFFAIRES EUROPEENNES ET
DE LA COOPERATION RELATIF A UN PROJET
DE REFORME FISCALE TERRITORIALE
EN FAVEUR DE LA CORSE**

ASSEMBLEE DE CORSE

*Commission des Finances, de la Planification,
des Affaires Européennes et de la Coopération*

RAPPORT RELATIF A UN PROJET DE REFORME FISCALE TERRITORIALE EN FAVEUR DE LA CORSE

INTRODUCTION :

Le présent rapport a pour ambition de poser les fondements d'une réforme fiscale territoriale dont la Corse a besoin, eu égard au contexte général marqué par une crise sans précédent des finances publiques et à la nécessité de se doter des outils et moyens fiscaux indispensables à la poursuite des objectifs de développement durable et maîtrisé de l'île auxquels le PADDUC entend donner force et cohérence.

Il privilégie une approche globale (notion de « pack fiscal ») destinée à servir de base et de support aux discussions à entamer avec l'Etat et le Gouvernement dans la perspective d'une réforme fiscale en Corse, qui vient en complément du projet de réforme institutionnelle également appelé à être soumis aux plus hautes instances nationales.

Ce rapport résulte de la synthèse des travaux et études réalisés depuis plusieurs années sur la problématique des ressources financières régionales, et plus particulièrement fiscales, tant par la commission des Finances de l'Assemblée de Corse que par des cabinets ou personnalités spécialisés dans les domaines du droit, des finances et de l'économie missionnés aussi bien par l'Exécutif que par l'Assemblée de Corse; il s'appuie ainsi sur des analyses réalisées par les cabinets Michel KLOPFER en 2010, Algoé-Calia (sous l'égide de l'AAUC) et GECODIA en 2014, ainsi que par le professeur Bernard CASTAGNEDE en 2011.

Fondé notamment sur l'anticipation financière de l'impact potentiel et prévisible à droit constant, que pourrait générer le contexte actuel d'assainissement budgétaire sur les finances de la collectivité territoriale de Corse (CTC) au regard de la structure de ses ressources d'une part, sur la perspective de renforcement des compétences dans le cadre de la réforme institutionnelle en cours dont le volet fiscal doit être une composante essentielle d'autre part, ce rapport a pour ambition de vous proposer, en plein accord avec l'Exécutif, l'adoption d'un ensemble de mesures destinées à garantir pour l'avenir les grands équilibres financiers de la CTC, voire à renforcer ses moyens d'action en faveur de certaines politiques régionales prioritaires et ainsi lui permettre de jouer pleinement son rôle de premier acteur du développement de la Corse.

Dans le cas de leur adoption, les propositions présentées par votre commission auront donc vocation à être intégrées aux discussions engagées avec le gouvernement dans le cadre de la future réforme institutionnelle, en vue de leur étude plus approfondie et ultérieurement de leur déclinaison en régimes juridiquement sécurisés; leur mise en œuvre pouvant s'envisager dans le cadre d'un simple aménagement de la législation fiscale actuelle non subordonné à une révision préalable de la Constitution.

Le rapport présenté par la commission des Finances s'organise comme suit :

Sa première partie est consacrée à la présentation d'éléments de contexte, de certains aspects caractéristiques de l'économie générale du budget de la Collectivité, ainsi que de la démarche et des objectifs poursuivis par votre commission des Finances.

Sa deuxième partie est consacrée la présentation d'un ensemble de préconisations qui concernent le maintien ou l'aménagement de dispositifs de fiscalité indirecte existants au profit de la CTC en vue de l'optimisation de leur produit et qui n'emportent pas (ou très peu) de transfert de recettes de l'Etat. Y figureront notamment les propositions relatives à l'aménagement des régimes dérogatoires, écornés depuis l'an dernier mais dont bénéficie toujours la Corse en matière de fiscalité des tabacs et des successions.

Sa troisième partie est dédiée à l'examen d'un ensemble de pistes relatives à la création de mesures de fiscalité indirecte nouvelles qui relèvent du champ des importantes responsabilités assurées par la collectivité territoriale de Corse dans les domaines du foncier et de l'immobilier, de l'environnement et du tourisme, et qui n'entraînent pas non plus de transfert de recettes de l'Etat. La plupart de ces pistes font référence aux analyses expertes précédemment citées ; d'autres émanent directement des travaux conduits par votre commission des Finances notamment dans le domaine de la fiscalité environnementale.

Sa quatrième partie est consacrée d'abord à la présentation des différentes pistes possibles en matière de mobilisation de ressources issues de la fiscalité directe et indirecte perçues au bénéfice de l'Etat en Corse, puis à la présentation de la proposition préférentiellement retenue par votre commission des Finances en matière de substitution d'une partie du produit d'un impôt national prélevé en Corse à une dotation actuelle de l'Etat.

Sa cinquième et dernière partie est dédiée à la présentation de propositions fiscales tournées davantage vers le développement économique et l'aménagement du territoire. Elles répondent à deux des objectifs majeurs du PADDUC : engager une politique volontariste de reconquête des espaces ruraux et intérieurs par l'instauration d'une « zone franche Montagne » pour la Corse, améliorer et consolider les outils fiscaux existants favorables au développement des entreprises et des activités économiques.

PREMIERE PARTIE : CONTEXTE – CADRE ET DEMARCHE – OBJECTIFS

I. LE CONTEXTE :

Depuis l'année 2010, le conseil exécutif ainsi que la commission des Finances de l'Assemblée de Corse se sont préoccupés et emparés de la problématique de la structure des ressources financières de la CTC. La démarche conjointe entreprise avait pour but de dégager les pistes les plus opportunes en vue de leur sécurisation ou mieux de leur optimisation, dans un contexte économique et financier extrêmement tendu résultant de l'objectif national de réduction des déficits publics auquel l'ensemble des collectivités territoriales est naturellement appelé à contribuer.

En effet, le bloc des collectivités territoriales et notamment les régions devront continuer d'assumer pour quelques années encore les charges sans cesse croissantes des responsabilités dont elles sont investies, avec des dotations de l'Etat, qui après avoir été gelées, diminueront substantiellement à compter de 2014 ; diminution qu'elles ne pourront en aucun cas compenser par des recettes régionales que la Cour des comptes qualifie elle-même « d'atonnes » dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2013.

S'il est certain que ce contexte national contraint aura un fort impact sur l'équilibre financier des collectivités dans leur ensemble, pouvant conduire à l'altération de leur capacité à investir, on peut légitimement redouter que cet effet de ciseau se trouve amplifié pour la Collectivité compte-tenu aussi bien de la fragilité et de la faible élasticité de ses ressources financières que de sa forte dépendance aux dotations et subventions de l'Etat et de l'Europe.

En effet, de l'examen des budgets et comptes, la commission des Finances a retenu les considérations essentielles suivantes, qui traduisent la très faible marge de manœuvre dont dispose la CTC dans l'état actuel du droit :

- ❖ la capacité financière de la CTC pour assurer le développement économique de la Corse est fortement dépendante de l'Etat - ce qui apparaît tout de même paradoxal concernant la collectivité jusqu'ici la plus décentralisée de France – avec des dotations de l'Etat qui représentent 60% du total de ses recettes réelles de fonctionnement.

Par ailleurs et selon les chiffres relatifs aux budgets primitifs 2013 des régions publiés par la DGCL, il ressort que les dotations et subventions de toute nature reçues de l'Etat représentent **66%** de ses recettes totales (y compris l'emprunt) contre **41%** en moyenne pour l'ensemble des régions métropolitaines.

- ❖ la CTC ne bénéficie que d'une pseudo - fiscalité...: en effet, le montant total des recettes fiscales résulte pour **90%** du produit des mesures de fiscalité indirecte octroyée sur lesquelles la Collectivité ne peut réellement agir pour en déterminer le produit en dépit du principe d'autonomie financière garanti par la Constitution ; son pouvoir fiscal se limitant en la matière à la modification encadrée des taux de certaines mesures pour un effet marginal.

Il est également à noter que paradoxalement cette fiscalité octroyée n'est pas, à la différence des principaux impôts prélevés par l'Etat en Corse (IRPP, IS, TVA), liée à la dynamique de croissance dont la CTC est le principal moteur par ses compétences et son action.

... dont le produit est pour une large part assis sur des bases peu dynamiques et qui n'en garantissent pas la pérennité :

Il en est ainsi notamment du produit du droit de consommation sur les tabacs dont le maintien est lié au comportement des consommateurs et à la préservation du régime dérogatoire actuel, et du produit de la TICPE (ex TIPP) dont le montant est pour sa part lié aux comportements des usagers et aux résultats de politiques énergétiques nationales ; le produit cumulé de ces deux impositions représentant 97,2 M€ soit 72% du total des recettes de fiscalité indirecte.

Il ressort enfin et pour mémoire, que certaines de ces mesures fiscales se révèlent même sans rapport ou mieux en contradiction avec les compétences et les politiques publiques que la CTC définit et met en œuvre (c'est notamment le cas de la TICPE au regard de la politique visant au développement des transports collectifs et notamment le transport ferroviaire).

Les tableaux ci-après réalisés sur la base des comptes administratifs de 2010 à 2013 et de la prévision du Budget supplémentaire 2014 illustrent en détail l'évolution du montant des recettes fiscales, leur faible dynamisme ainsi que leur poids dans le budget de fonctionnement de la CTC notamment par rapport aux dotations de l'Etat, ainsi que le net fléchissement de ces dernières.

Tableau 1 : Recettes fiscales : détail et évolution

Détail Recettes Fiscalité directe	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	Prévision BS 2014
<i>CVAE</i>		12 927 899	10 436 038	12 363 414	12 349 757
<i>Ifer</i>		0	2 606 670	2 679 842	2 712 613
<i>Fngir</i>		1 659 952	1 648 135	1 546 556	1 546 556
Sous-total	3 262 985 *	14 587 851	14 690 843	16 589 812	16 608 926
Détail Recettes Fiscalité indirecte	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	Prévision BS 2014
<i>TIPP</i>	36 919 858	33 289 295	35 640 824	32 678 182	35 346 675
<i>Taxe permis de conduire</i>	307 552	127 884	409 696	198 891	150 000
<i>Taxe cartes grises</i>	10 444 023	11 654 379	10 358 958	10 889 624	11 000 000
<i>Droit consommation tabacs</i>	54 742 676	60 417 403	60 463 003	64 065 328	64 800 000
<i>Taxe transport</i>	30 411 196	34 553 157	31 303 993	33 190 440	35 000 000
<i>Droit francisation et navigation</i>	3 623 652	3 448 868	4 001 996	4 132 936	4 000 000
<i>TIPP 2004</i>	29 263 261	32 092 730	30 427 407	30 693 615	30 067 047
<i>Taxe addit droits de mutation</i>	25 024	2 537	0	0	0
Sous-total	165 737 244	175 586 254	172 605 877	175 849 016	180 363 722
TOTAL	169 000 229	190 174 105	187 296 720	192 438 828	196 972 648

*Avant réforme TP

Tableau 2 : structure et évolution des recettes de fonctionnement

RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	Prévision BS 2014
Dotations	324 814 700	316 204 374	316 189 033	313 758 550	306 754 203
Fisc directe	3 262 985	14 587 851	14 690 843	16 589 812	16 608 926
Fisc indirecte	165 737 244	175 586 254	172 605 877	175 849 016	180 363 722
Recettes sectorielles	25 135 721	19 902 146	21 613 801	30 557 810	38 943 132
Recettes diverses		89 971	291 066	1 035 237	146 709
TOTAL	518 950 650	526 370 596	525 390 619	537 790 425	542 816 693

Tableau 3 : Dotations : détail et évolution

EVOLUTION DES DOTATIONS	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	Notif° 2014*
FONCTIONNEMENT					
DGF dotation forfaitaire	11 540 992,00	11 527 143,00	11 527 143,00	11 527 143,00	7 040 511,00
DGF dotation de péréquation	22 004 117,00	24 746 624,00	24 746 624,00	22 516 874,00	20 044 766,00
DGD	89 843 459,00	89 843 459,00	89 843 459,00	89 843 459,00	89 843 459,00
DCT	186 999 159,00	186 999 159,00	186 999 159,00	186 999 159,00	186 999 159,00
DCRTP	13 239 069,00	1 681 702,00	1 711 857,00	1 544 671,00	1 544 671,00
Autres dotations de péréquation	1 187 904,00	1 406 287,00	1 360 791,00	1 327 244,00	1 281 637,00
Total :	324 814 700,00	316 204 374,00	316 189 033,00	313 758 550,00	306 754 203,00

Il apparaît clairement au regard de ces éléments que l'effet des mesures annoncées et mises en œuvre par le Gouvernement en matière de réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales conduira inexorablement à l'appauvrissement des moyens d'action de la CTC car il ne pourra en aucun cas être compensé par une évolution positive des autres ressources constitutives de son budget.

Dans ces conditions, la CTC, si elle restait inerte, se verrait donc confrontée au choix entre récession budgétaire et surendettement ; choix d'autant plus dommageable que l'évolution dynamique des dépenses afférentes aux domaines transférés, et plus particulièrement la mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissement (PEI) - nécessite pour la CTC la mobilisation de moyens financiers d'autant plus substantiels qu'elle doit en assurer à la fois une part substantielle d'autofinancement et le préfinancement.

Les travaux réalisés par la commission des Finances ont donc consisté à rechercher des solutions pour anticiper cette situation.

II. LE CADRE ET LA DEMARCHE :

Les propositions présentées dans le rapport résultent d'un important et long travail d'étude, d'analyse et de large concertation avec les acteurs de terrain, mené en partenariat étroit entre la commission des Finances et l'Exécutif, dans le cadre de différentes délibérations de l'Assemblée de Corse.

C'est ainsi que dans un premier temps, votre commission des Finances s'est particulièrement attachée à donner corps à la délibération N°12/128 AC du 6 juillet 2012 qui portait adoption d'une motion relative à la mise à l'étude d'une taxe de contribution participative à la gestion des espaces naturels sensibles de Corse et donnait mandat à ladite commission et à la commission des Compétences législatives et réglementaires pour faire des propositions en ce sens dans la cadre d'une réflexion plus globale en matière de fiscalité environnementale en Corse.

La mise en œuvre de cette délibération a notamment conduit votre commission à étudier la piste d'une fiscalité dédiée à la thématique de la préservation des espaces terrestres et maritimes de Corse.

Au cours de ses travaux, la commission a pu procéder aux auditions de nombreux organismes publics et collectivités gestionnaires d'espaces naturels maritimes et terrestres – office de l'Environnement de la Corse, Parc naturel régional, les deux Départements de Corse, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – ainsi qu'à la consultation des présidents et des services de l'office de l'Environnement de la Corse, de l'agence du Tourisme de la Corse et de l'agence d'Aménagement durable, de planification et d'Urbanisme de la Corse.

Cette large concertation a notamment permis de procéder à un inventaire exhaustif des taxes et redevances perçues dans ce domaine, de recenser les évaluations et les attentes et de recueillir les visions prospectives et les propositions de ces acteurs de terrain, des élus et des présidents de l'OEC, de l'ATC et de l'AAUC en matière d'aménagement ou d'extension de cette fiscalité dédiée.

Parmi les nombreuses pistes fiscales ayant résulté de ces auditions et des travaux conduits en interne par les services du secrétariat général de l'Assemblée de Corse, votre commission, en parfait accord avec l'Exécutif, a choisi de retenir seulement quelques propositions dont l'acceptabilité sociale et politique comme la faisabilité opérationnelle et juridique lui ont paru optimales.

Pour sa part, l'Exécutif par l'intermédiaire de la conseillère exécutive, présidente de l'agence d'Aménagement et d'Urbanisme de Corse, s'est attaché à mettre en œuvre les différentes délibérations et résolutions de l'Assemblée de Corse relatives :

- à l'engagement territorial pour une politique foncière et du logement (30 juin 2011) qui prévoit, entre autres, le lancement de plusieurs expertises juridiques et fiscales dans les domaines du foncier et de l'immobilier,
- à l'adoption des principales caractéristiques du modèle de développement du PADDUC qui prône la mise en œuvre de moyens et d'outils innovants, adaptés au statut particulier de la Corse, et notamment l'élaboration d'une « fiscalité corrective environnementale » et d'une « fiscalité foncière et immobilière rénovée »,
- à l'adoption du rapport relatif au Plan d'Aménagement et de Développement Durable (31 janvier 2014) qui confirme l'objectif général (mieux réguler les transactions foncières, lutter contre la spéculation, compléter les moyens propres de la CTC par la mobilisation de ressources fiscales complémentaires), ainsi que l'opportunité d'études sur des modifications fiscales.

C'est dans ce cadre qu'une mission d'expertise fiscale a été confiée sous pilotage de l'AAUC aux cabinets Algoé et Calia qui ont rendu leurs conclusions en octobre 2014.

Les expertises réalisées portent sur la fiscalité foncière et immobilière d'une part et sur la fiscalité environnementale et touristique d'autre part. Elle s'attache à analyser la faisabilité, le contenu, les impacts attendus sur le territoire, les conditions de mise en œuvre au service d'une mobilisation plus efficace vis-à-vis de la gestion du foncier et de la mise en œuvre du PADDUC.

Ces expertises ont donné lieu à de nombreuses consultations d'acteurs de terrain et ont pris appui sur de nombreux rapports antérieurs réalisés notamment par la commission des Finances et l'agence du Tourisme de la Corse ; elles ont donné lieu à un pré-rapport présenté aux commissions des Finances et des Compétences législatives et réglementaires réunies conjointement le 25 juillet 2014. Les principales pistes ont été présentées par la présidente de l'AAUC en conseil exécutif le 18 septembre dernier.

Par ailleurs, et toujours en accord avec l'Exécutif, votre commission des Finances s'est préoccupée d'étendre la réflexion conduite en matière de recherche de pistes purement fiscales à la recherche de dispositifs originaux susceptibles d'assurer plus largement la consolidation pérenne des finances de la CTC. Pour ce faire, la commission des Finances a pu bénéficier de la collaboration du cabinet Gecodia dont les conclusions ont été remises en octobre 2014. L'expertise réalisée consiste d'abord à analyser la dynamique et la prospective financière de 3 impôts prélevés par l'Etat en Corse (IRPP, IS, TVA) puis à scénariser des mesures de sécurité budgétaire pour la CTC visant à substituer une partie du produit d'un de ces impôts à une dotation actuelle de l'Etat.

III. LES OBJECTIFS POURSUIVIS :

Le rapport a pour objet de vous soumettre un ensemble de propositions fiscales concrètes, adaptées à la situation particulière de notre île, susceptibles de compenser les effets du contexte budgétaire et financier évoqué ci-avant et de garantir sinon optimiser la capacité de notre Collectivité à investir dans certains de ses domaines de compétence.

Les propositions de votre commission ont ainsi pour double vocation de permettre à notre Collectivité de pérenniser ses ressources financières en renforçant notamment le poids de ressources fiscales sécurisées et dynamiques, et de lui donner ainsi les moyens de ses ambitions en matière de financement et de régulation de certaines de ses politiques stratégiques sans pour autant aggraver son niveau d'endettement actuel.

Ces propositions sont fondées sur la poursuite des objectifs prioritaires suivants :

- utiliser la fiscalité indirecte non comme un instrument de dissuasion mais comme un instrument de régulation au sein des politiques publiques mises en œuvre par la CTC dans les domaines du foncier, de l'environnement et du tourisme,
- faire mieux contribuer au développement de l'île les activités liées aux domaines précités ainsi que celles ayant un impact sur l'environnement,
- privilégier autant que possible la préservation et/ou l'optimisation des dispositifs fiscaux déjà existants au profit de la CTC,
- privilégier les dispositifs assis sur des bases dynamiques et pérennes tels que les flux de transports et touristiques et présentant des conditions optimales de faisabilité tant juridique qu'opérationnelles, d'acceptabilité sociale et de rendement,
- veiller à la cohérence des dispositifs proposés avec les orientations du PADDUC dont ils devront constituer des mesures d'accompagnement,
- veiller à ne pas aggraver la charge fiscale pesant sur la population résidente et plus particulièrement les ménages les plus défavorisés,
- atténuer le niveau de dépendance des finances de la Collectivité aux dotations de l'Etat par le transfert de ressources fiscales assises sur des bases dynamiques.

Toutes les propositions présentées répondent aux objectifs initiaux de la démarche initiée par la commission des Finances et l'Exécutif ; elles ont en effet pour vocation autant de contribuer au financement des actions de conduites par la CTC dans les trois domaines concernés que de constituer un instrument privilégié de régulation de certains phénomènes pénalisants pour un développement économique et social harmonieux de l'île.

Ainsi, dans le domaine du foncier, ces mesures viseront un effet de régulation des transactions qui alimentent la spéculation foncière et immobilière et constituent un obstacle majeur pour l'accès au logement ; elles seront par conséquent axées vers les problématiques relatives à la rétention foncière et aux résidences secondaires et leur produit (droits de succession, taxe sur les résidences secondaires) sera dédié au financement des actions conduites par la CTC dans les secteurs du foncier et du logement.

Dans les domaines environnemental et touristique, elles viseront notamment à réguler les importants flux de fréquentation touristique de nos espaces naturels qui représentent un facteur de dégradation de la biodiversité ; elles seront donc axées sur la problématique de la fréquentation des sites naturels remarquables terrestres et maritimes et permettront de dégager, à travers la participation des usagers réels ou potentiels fondée sur le principe du « pollueur-payeur », les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie globale de préservation et de valorisation de la biodiversité de Corse. Elles viseront également à réguler la fréquentation de certaines catégories de visiteurs itinérants particulièrement

générateurs de nuisances et à les faire participer un peu plus à la préservation de la biodiversité et au développement des infrastructures d'accueil.

DEUXIEME PARTIE : PROPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN, A L'AMENAGEMENT ET A L'OPTIMISATION DE DISPOSITIFS FISCAUX EXISTANTS

I. LES PROPOSITIONS RELATIVES A L'AMENAGEMENT DES REGIMES DEROGATOIRES EN MATIERE DE FISCALITE SUR LES TABACS ET LES SUCCESSIONS

L'Assemblée de Corse s'est déjà prononcée à plusieurs reprises et à l'unanimité sur la nécessaire prolongation de la durée de ces deux régimes fiscaux dérogatoires, importante pour l'économie de la Corse et pour la remise en ordre de son patrimoine foncier.

Le développement qui suit vise à dresser la situation actuelle de ces deux dossiers et à préconiser une nouvelle démarche auprès du Gouvernement en vue d'une prorogation temporaire qui doit être envisagée dans l'urgence avant que les processus d'alignement sur la fiscalité nationale déjà engagés n'aient produit tous leurs effets.

A/ Fiscalité relative aux tabacs mis à la vente en Corse :

Le produit de cette fiscalité est recouvré par la direction des Douanes et reversé à la CTC après prélèvement de frais de gestion.

Cette recette constatée à hauteur de 64 M€ au compte administratif 2013 représente 36% des recettes de fiscalité indirecte et 33% des recettes fiscales totales de la CTC.

Situation :

La directive N° 2010/12/UE du Conseil de l'Union Européenne du 16 février 2010 organise le processus d'alignement progressif de la fiscalité dérogatoire applicable aux ventes de tabacs réalisées en Corse sur le droit commun national ; la fin de ce processus comportant trois paliers intermédiaires étant fixée au 1^{er} janvier 2016, date à laquelle les dispositions fiscales applicables aux tabacs manufacturés mis à la consommation en Corse devront être pleinement alignées sur les dispositions applicables sur le continent.

Un long travail d'instruction et de concertation engagé en 2011 par la commission des Finances de l'Assemblée de Corse en collaboration avec l'ensemble des acteurs économiques du secteur et les services compétents de l'Etat avait abouti à l'adoption par l'Assemblée de Corse à une large majorité de la **délibération N° 12/101 AC du 5 juillet 2012** proposant une prorogation temporaire du régime dérogatoire en vigueur.

Cette délibération proposait notamment un report de la dérogation applicable à la Corse jusqu'au 31 décembre 2020 en raison du contexte socio-économique spécifique de la Corse et demandait au Gouvernement de relayer cette demande auprès des autorités de Bruxelles.

Elle était notamment fondée sur une double considération :

- d'abord d'ordre financier : en effet, la diminution progressive du différentiel de prix avec le continent générée par l'alignement progressif du taux du droit de

consommation sur le taux national, entraînerait ipso-facto une diminution progressive du volume des achats réalisés par les trois millions de visiteurs de l'île - allant jusqu'à leur disparition totale – qui représentent 55 à 58% du volume total des achats réalisés en Corse et génèrent un chiffre d'affaire global de l'ordre de 100 millions d'euros. Dans ces conditions et en dépit de l'augmentation du prix des cigarettes, le produit du droit de consommation reversé à la CTC pourrait chuter de plusieurs millions d'euros par an ;

- ensuite d'ordre économique et social : l'application de la mesure d'alignement progressif sur la fiscalité et les prix nationaux sur une période aussi courte serait économiquement insupportable pour l'ensemble des acteurs de la filière corse des tabacs, occasionnant la disparition de plus de la moitié des 270 débits de tabac insulaires, de l'usine de fabrication (40 emplois permanents et 20 induits) et d'un des deux sites de distribution.

Nonobstant la prise en compte de cette délibération, par un courrier du 18 septembre 2012, le ministre du Budget avait informé le président de l'Assemblée de Corse qu'une augmentation du prix de vente et du droit de consommation sur les tabacs vendus en Corse interviendrait au 1^{er} janvier 2013, en application de la trajectoire de convergence de la fiscalité applicable à la Corse avec la fiscalité nationale définie par la directive 2010/12/Ce du 16 février 2010, et qu'à cette date les prix des cigarettes vendues en Corse correspondraient alors à 80% des prix de vente continentaux.

Cette première mesure de convergence portant notamment le taux normal du droit de consommation applicable aux cigarettes de 45 à 50% et celui applicable aux tabacs à rouler de 25 à 30% a été actée par la loi de finances rectificative pour 2012.

Ce premier pallier d'augmentation du droit de consommation n'est en fait intervenue qu'au 1^{er} juillet 2013.

En réponse à un questionnaire écrit du président de la commission des Finances de l'Assemblée de Corse en date du 25 septembre 2013 portant notamment sur l'état d'avancement des démarches entreprises auprès des autorités communautaires et sur l'impact économique et financier de cette première mesure de convergence, la Direction régionale des douanes et droits indirects de Corse, par un courrier du 20 décembre 2013, a apporté les éléments d'information suivants :

- Sur les diligences effectuées par la DGDDI auprès des autorités communautaires, le courrier précité fait état d'un entretien et de la signification d'une position de principe de la Commission selon laquelle la directive concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés exclut pour l'instant toute possibilité de régime dérogatoire ; une évolution vers la révision pourrait toutefois intervenir à horizon fin 2014 sur la base des indications d'une étude économique lancée sur ce texte.

Il est également confirmé qu'en l'absence de révision, la prochaine augmentation prendra effet au 1^{er} janvier 2015, à savoir 57% pour les cigarettes et 35 % pour les tabacs à rouler.

Dans ces conditions, le calendrier arrêté par l'UE serait respecté et l'alignement de la fiscalité applicable à la Corse sur la fiscalité nationale réalisé au 1^{er} janvier 2016.

- Sur les effets de l'augmentation de la fiscalité au 1^{er} juillet 2013 : après avoir apporté la précision suivant laquelle l'augmentation de la fiscalité n'avait pas impacté les prix de vente au détail en Corse dans la mesure où ce dernier correspondait toujours à

minima à 75% des prix continentaux, le courrier de la direction régionale des Douanes fait ressortir les évolutions suivantes :

* en volume, les ventes sur les 11 premiers mois de 2013 ont régressé de 6,18% par rapport à la même période 2012, ce qui est comparable à la tendance nationale de baisse des volumes de l'ordre de 7% ;

* en valeur, les ventes ont progressé de 0,24% compensant en partie les baisses en volume ;

* le droit de consommation sur les tabacs a pour sa part augmenté de 4,11% sur les 11 premiers mois de l'année : il était en effet constaté à hauteur de 58,47 M€ fin novembre 2013 contre 56,16 M€ fin novembre 2012.

Proposition:

Votre commission des Finances, en accord avec l'Exécutif, vous propose d'adopter la position suivante, traduite dans le projet de délibération joint :

« Dans la continuité des attendus et termes de ses délibérations précitées et compte-tenu de l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 du premier pallier du dispositif d'alignement sur la fiscalité nationale, la proposition de l'Assemblée de Corse pourrait consister à demander au Gouvernement :

De diligenter toutes négociations utiles avec les autorités communautaires afin d'obtenir :

- Dans un premier temps et dans l'attente de l'ouverture des travaux relatifs à la révision de la directive « fiscale » européenne N° 2010/12/UE du 16 février 2010 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, une mesure conservatoire permettant de maintenir au 1^{er} janvier 2015 le niveau actuel de fiscalité applicable à la Corse, à savoir 50% sur les cigarettes et 30% sur les tabacs manufacturés à rouler,
- Dans un deuxième temps, une révision en 2015 de ladite directive dans le sens d'une acceptation de la prorogation d'un régime dérogatoire transitoire applicable aux cigarettes et autres tabacs manufacturés mis à la vente en Corse jusqu'au 31 décembre 2020, avec les effets suivants :
 - report jusqu'au 1^{er} janvier 2020 de l'entrée en vigueur des dispositions de la directive fixant les taux applicables aux cigarettes et aux tabacs manufacturés à rouler respectivement à 57% et 35% contre 50% et 30% à ce jour ;
 - report jusqu'au 31 décembre 2020 de l'alignement total des dispositions fiscales applicables à la Corse sur celles applicables sur le Continent, à savoir l'application d'un taux de 64,25% pour les cigarettes et 58,57% pour les tabacs à rouler.»

La mesure préconisée qui est de nature à stopper le processus d'alignement sur la fiscalité nationale débuté en juillet 2013, est neutre pour les finances de l'Etat mais permettrait en revanche à la Collectivité Territoriale de Corse de préserver a minima, selon nos estimations, de 24 à 28 M€ de recettes sur la période 2017 –2020 (6 à 7 M€/an).

B/ Fiscalité applicable aux successions et donations entre vifs relatives aux biens et droits immobiliers situés en Corse :

C'est la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui entre autres dispositions, planifie le retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.

Ainsi, des dispositions de cette loi modifiées par une loi du 30 décembre 2008 et codifiées à l'article 1135 bis du code général des impôts, il résulte que :

- *pour les successions ouvertes entre la date de publication de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et le 31 décembre 2012, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont exonérés de droits de mutation par décès.*
- *pour les successions ouvertes entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2017, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse.*
- *pour les successions ouvertes à compter du 1er janvier 2018, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse sont soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun.*

Situation :

A l'initiative conjointe et sur rapport de la commission des Finances et de la commission des Compétences législatives et réglementaires fondé notamment sur la situation juridique très particulière du patrimoine immobilier en Corse, **l'Assemblée de Corse** a adopté à l'unanimité par sa **délibération n° 11/161 AC du 30 juin 2011** une proposition de modifications législatives tant de cette situation juridique que du régime fiscal applicable aux mutations à titre gratuit comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse. Elle proposait ainsi par cette délibération une modification des dispositions de la loi du 22 janvier 2002 instituant le retour progressif du droit fiscal commun entre 2012 et 2017, en demandant notamment dans le cadre de l'article 72-2 de la Constitution d'attribuer compétence à la collectivité territoriale de Corse pour fixer l'assiette, les taux, tarifs et tranches des droits de mutation à titre gratuit sur ces biens et droits et fixer les conditions d'octroi des exonérations ; l'objectif étant de garantir l'exonération des patrimoines modestes et moyens, tout en instituant un régime de droits modulés sur les patrimoines plus élevés. La délibération proposait également le transfert du produit de cette fiscalité à la CTC en vue de financer à titre exclusif les actions relevant de ses politiques du logement et du foncier.

Dans le même esprit, en l'absence de réponse officielle du Gouvernement – qui avait connaissance d'un avis négatif du Conseil d'Etat qui se confirmera d'ailleurs notamment au motif de la rupture du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt et de l'absence de justification d'une situation particulière ou de tout motif légitime - ce qui aurait conduit de fait à une taxation correspondant à 50% du taux plein dès le 1^{er} janvier 2013 – **l'Assemblée de Corse** par sa **délibération n° 12/100 AC du 5 juillet 2012** proposera, à titre conservatoire, la prorogation du régime transitoire prévu par la loi du 22 janvier 2002 jusqu'au 31 décembre 2017 et l'allongement à 24 mois du délai légal de 6 mois pour la déclaration des successions.

Ces dispositions intégrées par l'Assemblée Nationale à la loi de finances pour 2013 sera elle aussi censurée par le Conseil Constitutionnel par une décision du 29 décembre 2012 mettant en avant l'absence de motif légitime constitutive d'une rupture du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Dans la suite de cette décision et de la mobilisation de la société civile insulaire :

- l'Assemblée de Corse, sur la base d'un rapport conjoint de la commission des Compétences législatives et réglementaires et de la commission des Finances portant analyse de cette décision et de ses conséquences, adoptera le **7 février 2013 une délibération** de principe par laquelle elle réitérait sa délibération du 30 juin 2011, prenait acte de la décision du Gouvernement de maintenir un délai de 24 mois pour les déclarations de successions et demandait au Premier ministre que soit prise dans l'immédiat une disposition conservatoire supplémentaire reportant la mise en application de l'article 1155 bis du CGI relative à la taxation des successions comportant des biens et droits immobiliers sis en Corse.
- le Gouvernement procédera pour sa part dès janvier 2013 à la création d'un groupe de travail interministériel regroupant experts de la question foncière Corse et hauts fonctionnaires du Gouvernement chargé d'étudier l'incidence de la fiscalité sur le travail de remise en ordre juridique du territoire insulaire.

Les travaux de ce groupe de travail aboutiront à un rapport commun apportant notamment la démonstration de l'existence incontestable de motifs légitimes justifiant un régime dérogatoire pour la Corse.

Sur la base de ce rapport et des travaux des Commissions, les amendements proposés par les Députés de la Corse étaient intégrés par le Gouvernement au projet de loi de finances pour 2014 adopté en dernière lecture par l'Assemblée Nationale le 19 décembre 2013.

Ainsi, l'article 12 de la LF 2014 comportait les dispositions suivantes :

*Pour les successions ouvertes entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 2016, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence des **quatre-vingt-cinq centièmes** de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse.*

*« Pour les successions ouvertes entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2019, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence des **soixante-dix centièmes** de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse.*

*« Pour les successions ouvertes entre le 1er janvier 2020 et le 31 décembre 2022, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence de la **moitié** de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse. » ;*

2° Au dernier alinéa, l'année : « 2018 » est remplacée par l'année : « 2023 ».

II. – L'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse est ainsi rédigé :

« Art. 63. – Une commission mixte de douze membres, composée par moitié de représentants de la collectivité territoriale de Corse et de représentants de l'État, est chargée de suivre la mise en œuvre et d'étudier les possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision. Elle se réunit chaque année avant la fin du second trimestre, des personnalités extérieures pouvant être associées à ses travaux. »

Encore une fois, par sa décision 2013/685/ DC du 29 décembre 2013 le Conseil Constitutionnel devait censurer ces dispositions dérogatoires au droit commun au motif de la méconnaissance du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques résultant de l'absence de motif légitime.

Ces nombreuses péripéties ont confirmé avec force qu'aucune évolution en direction d'une fiscalité spécifique adaptée aux réalités géographique, foncière, juridique, économique et sociale de la Corse ne pouvait être envisagée dans le cadre institutionnel sinon constitutionnel actuel.

En ce sens, le rapport (p.35) de la commission des Compétences législatives et réglementaires annexé à la **délibération N° 13/203/AC de l'Assemblée de Corse du 27 septembre 2013** portant diverses décisions et propositions de modifications constitutionnelles, législatives et réglementaires concernant les institutions particulières applicables à la Corse - après avoir repris les conclusions de constitutionnalistes éminents qui contredisent les conclusions des instances juridictionnelles suprêmes et reconnaissent la conformité du transfert de fiscalité demandé avec l'article 72 -2 de la Constitution- conclut sur cette question que « *il est de surcroît évident qu'un tel transfert trouverait un fondement encore plus solide si la Constitution comportait une mention nouvelle reconnaissant la possibilité pour le législateur d'adapter la loi commune en prenant en compte les caractéristiques et contraintes particulières de la Corse* ».

Considérant :

- que le règlement de la situation particulière de la Corse dans le domaine du foncier et de l'immobilier en général continue de justifier l'application de dispositifs dérogatoires au droit commun,
- la volonté avérée du Gouvernement de favoriser la résolution du problème foncier en Corse résultant notamment de l'indivision,
- la position constante du Conseil Constitutionnel qui sanctionne le maintien d'un régime dérogatoire dans le cadre juridique actuel,
- que la Corse devrait à terme faire l'objet d'une mention particulière dans la Constitution qui permette à la CTC d'avoir compétence pour fixer, en l'adaptant à la situation particulière de la Corse, et dans les limites fixées par la loi, le régime (taux, tarifs, tranches, exonérations...) des droits de mutation à titre gratuit auxquels sont soumis les biens et droits immobiliers situés en Corse,
- les appréciations figurant notamment à l'étude réalisée par le Professeur CASTAGNEDE et au rapport de l'Inspecteur Général COLOMBANI relatives à la création au profit de la Collectivité Territoriale d'une taxe additionnelle aux droits de mutation par décès dans le cadre du 2^{ème} alinéa de l'article 72-2 et le cas échéant du 4^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution,

Votre commission des Finances, en accord avec l'Exécutif, vous soumet une proposition qui consiste :

- D'abord à réaffirmer la demande formulée dans la délibération initiale du 30 juin 2011 visant à faire bénéficier, la collectivité territoriale de Corse d'un transfert de compétence qui lui permette de fixer, en l'adaptant à la situation particulière de la Corse, et dans les limites fixées par la loi, le régime (taux, tarifs, tranches, exonérations...) des droits de mutation à titre gratuit auxquels sont soumis les biens et droits immobiliers situés en Corse ; ce transfert nécessitant à la lumière des censures du Conseil Constitutionnel une révision de la Constitution ;
- Ensuite, et dans l'attente de cette révision, à demander que soit envisagée sur la base des possibilités offertes par le 2^{ème} alinéa de l'article 72-2 et le cas échéant du

4^{ème} alinéa de l'article 72 (expérimentation) de la Constitution, la création au profit de la collectivité territoriale de Corse d'une taxe additionnelle aux droits de mutation par décès, telle que proposée par le professeur CASTAGNEDE, qui viendrait en complément de l'exonération des droits de succession de l'Etat sur les immeubles situés en Corse.

Ainsi, l'institution de cette taxe devrait procéder d'une disposition préalable de la loi, pouvant figurer sous l'article 1135 bis ou sous une subdivision de l'article 793 du code général des Impôts, exonérant des droits de mutation par décès revenant à l'Etat les immeubles situés en Corse.

La liquidation des droits de succession revenant à l'Etat s'effectuerait alors sur la base du tarif progressif en vigueur, hors prise en compte de la valeur taxable des immeubles situés en Corse.

A cette liquidation des droits en principal viendrait s'ajouter la liquidation de la taxe additionnelle perçue au profit de la CTC qui pourrait procéder de l'application du tarif progressif de droit commun à une base taxable augmentée de l'assiette imposable des biens immobiliers transmis situés en Corse telle que déterminée par l'Assemblée de Corse dans les limites fixées par la loi. La collectivité territoriale de Corse percevrait, au titre de la taxe additionnelle, le montant des droits correspondant à la différence entre les deux liquidations.

La base taxable des biens immeubles situés en Corse pourrait être fixée dans des conditions tenant un meilleur compte de la situation foncière et de la propriété dans l'île. Pourrait être notamment envisagé un calendrier d'évolution de cette base reposant tant sur une approche réaliste des opérations de règlement des situations d'indivision et de reconstitution des titres de propriété que sur la considération des niveaux de valorisation du foncier.

La loi devrait encadrer la compétence de fixation des règles d'assiette reconnue à la CTC et prévoir la prise en compte, à compter de 2015, pour l'application de la taxe additionnelle, d'une fraction de la valeur des biens immeubles situés en Corse au moins égale à 10% et être conçue pour épargner les patrimoines de niveau moyen et modeste ; l'Assemblée de Corse pourrait ensuite remonter ce niveau initial de 10% de manière progressive dans le cadre de la loi qui pourrait le cas échéant prévoir à une échéance déterminée un nouveau minimum d'assiette taxable ainsi, éventuellement qu'un maximum.

II. LES PROPOSITIONS RELATIVES A L'AMENAGEMENT DE MESURES FISCALES DEJA EXISTANTES AU PROFIT DE LA CTC EN VUE DE L'OPTIMISATION DE LEUR PRODUIT

Les propositions qui suivent ont pour objet de préconiser l'aménagement de certaines mesures existantes ou qui attendent d'être mises en place, comme la taxe de mouillage, dans le but d'améliorer leur rendement sans pour autant aggraver les éventuelles difficultés inhérentes à leur recouvrement.

A/ Augmentation du droit de francisation et de navigation en Corse

Situation :

Le droit annuel de francisation et de navigation est codifié à l'article 223 et suivants du code des douanes ; il est dû par les navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 mètres ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à

22 CV et les véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle des moteurs est supérieure ou égale à 90 kW, et est à la charge des propriétaires.

Son assiette est constituée par la longueur de coque et la puissance des navires qui déterminent les tarifs applicables ; son régime prévoit un dispositif d'exonération et d'abattements de taux pour vétusté ; il n'est exigible qu'au-delà d'un montant de 76 € ; au plan national, son produit est affecté au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

L'augmentation des taux de ce droit est également évoquée actuellement dans le cadre des réflexions relatives au financement des Aires Marines Protégées.

En Corse, ce droit est perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse qui en fixe le taux ; en vertu des dispositions de l'article 223 du code des douanes, ce taux doit être compris entre 50 % et 90 % du taux applicable au niveau national.

Actuellement ce taux représente 70% du taux continental.

Peuvent bénéficier de ce taux réduit les navires dont le port d'attache est situé en Corse et pour lesquels la preuve aura pu être apportée qu'ils ont stationné dans un port de Corse au moins une fois au cours de l'année écoulée.

Proposition :

La proposition de la Commission des Finances résulte de l'étude réalisée par les cabinets Algoé et Calia (dispositif n°13) ; elle consiste à proposer à l'Assemblée de Corse d'augmenter par simple délibération le taux applicable en Corse en le portant à 90% du taux continental.

Selon l'AAUC et l'étude Algoé-Calia, la mise en œuvre de cette mesure pourrait générer un produit supplémentaire de 1M€ par an.

Une telle augmentation n'aurait pas d'incidence économique sur la navigation en Corse car il subsisterait toujours un différentiel favorable avec le continent, et pourrait constituer un levier pour l'organisation et le développement de la filière nautique.

B/ Aménagement du régime de recouvrement et de perception de la taxe sur les transports

Situation :

La taxe de transport prévue par l'article 1599 viciés du code général des impôts est due par les entreprises de transport public aérien et maritime. Elle est ajoutée au prix demandé aux passagers et assise sur le nombre de passagers embarquant ou débarquant en Corse.

Les tarifs de cette taxe peuvent être modulés selon le mode de transport utilisé et la distance parcourue. Ils sont fixés par l'Assemblée de Corse dans la limite de 4,57 € par passager.

La taxe est constatée et recouvrée comme en matière de taxe sur la valeur ajoutée avec les sûretés, garanties, privilèges et sanctions applicables à celle-ci. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme pour cet impôt.

Le constat d'un rendement insatisfaisant du produit de cette taxe dans les conditions actuelles de sa perception par les compagnies aériennes et maritimes a conduit la CTC à explorer de possibles voies d'amélioration.

Proposition :

La proposition de la commission des Finances résulte d'une part des conclusions du rapport de l'inspection générale des finances ayant effectivement constaté une distorsion entre le montant de ce produit et les flux réels de passagers, d'autre part des préconisations formulées dans l'étude réalisée par le professeur CASTAGNEDE à la demande de la collectivité territoriale de Corse en vue d'en améliorer la productivité financière.

Privilégiée par votre commission à une augmentation du plafond actuel toujours fixé à 4.57€ par passager, ce qui aurait un impact financier néfaste certain sur la population résidente et éventuellement sur la fréquentation touristique, cette proposition consiste à reconsidérer dans le cadre des prochaines discussions avec le Gouvernement, les règles prévues pour la constatation et le recouvrement de cette taxe afin d'en optimiser sa perception et garantir un produit fiscal intégral à la collectivité territoriale de Corse.

Suivant les considérations formulées par le professeur CASTAGNEDE, l'adaptation de ces modalités pourrait s'inspirer des dispositions prévues en matière de taxe d'aéroport (TAP) et de taxe de l'aviation civile d'une part, de droits de port d'autre part et conduire à la dissociation de la taxe en deux éléments distincts.

Ainsi, pour la partie de taxe qui concerne les passagers des entreprises de transport aérien et en dépit des différences d'assiette de ces taxes aériennes avec la taxe de transport, il pourrait être envisagé d'attribuer à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), le cas échéant par le biais d'une adaptation du logiciel de gestion des taxes aériennes qu'elle gère déjà, les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement de la taxe sur les transports qui est assise sur des flux que contrôle la DGAC.

Dans ces conditions, des obligations déclaratives spécifiques comparables à celles prévues pour les taxes d'aéroport et de l'aviation civile pourraient être prévues pour les compagnies de transport aérien, le contrôle des déclarations confié à la DGAC et le recouvrement assuré par les agents comptables du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables en matière de TVA. Il incomberait enfin à ces agents de reverser à la CTC les produits lui revenant.

A défaut d'intervention directe de la DGAC, pourraient être envisagées :

- une plus nette dissociation des opérations d'assiette de la taxe de celles prévues en matière de TVA, par l'introduction d'obligations déclaratives spécifiques comme celles prévues en matière de taxe d'aéroport et de l'aviation civile par les articles 1609 quater viciés et 302bis K du code général des impôts ;
- la communication aux agents de la direction générale des finances publiques chargés du contrôle de la taxe des données dont dispose la direction générale de l'aviation civile, ainsi que des documents de service des chambres de commerce et d'industrie.

Par ailleurs, pour ce qui concerne la partie de taxe assise sur les passagers des entreprises de transport maritime, il conviendrait de s'adosser aux dispositions des articles 285 et 285 quater du code des douanes ; dans ces conditions, le recouvrement de cette partie de taxe pourrait être confié à l'administration des douanes. A défaut de l'intervention directe de l'administration des douanes, pourraient également être envisagées :

- une plus nette dissociation des opérations d'assiette de la taxe de celles prévues en matière de TVA, par l'introduction d'obligations déclaratives spécifiques comme celles prévues en matière de taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés par l'article 285 quater du code des douanes ;
- la communication aux agents de la direction générale des finances publiques chargés du contrôle de la taxe des données dont dispose la direction générale des douanes pour la mise en œuvre des droits de port et assimilés, ainsi que des documents de service des chambres de commerce et d'industrie.

Cette modification de régime pourrait se concevoir par une simple intervention du législateur, sur la base d'un projet ou d'une proposition de loi, ou d'un amendement à un projet de loi de Finances.

C/ Transfert à la CTC de la part départementale de la taxe d'aménagement (ex TDENS) :

Situation :

La taxe visée est codifiée sous l'article L142-2 du code de l'urbanisme ; il s'agit d'une recette de fonctionnement destinée à financer les espaces naturels sensibles du Département. Son produit est notamment consacré à l'acquisition, à la protection, à la gestion, à l'ouverture au public d'espaces naturels sensibles, boisés ou non, d'espaces littoraux, de terrains du Conservatoire du littoral et des espaces lacustres, de sites Natura 2000, etc.

Elle est perçue par les deux départements de Corse ; son montant s'est élevé à 2.5M€ pour le Département de Haute –Corse en 2012.

Proposition :

La proposition de la commission des Finances relative au transfert de cette part départementale à la CTC est de nature prospective ; elle s'inspire des pistes évoquées au niveau national dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité et s'inscrit dans le cadre de la réflexion actuelle sur la répartition des compétences entre collectivités ; elle ne pourra en effet se justifier et trouver son application que dans la mesure où l'existence des Départements serait confirmée et où la future loi sur la répartition des compétences les dessaisisse de la compétence environnementale au bénéfice exclusif des régions y compris la Corse.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la Corse, ce transfert ne pourra en effet être envisagé que dans la seule hypothèse où la réflexion actuellement en cours sur la réforme institutionnelle conduisait au maintien des deux départements et si et seulement si, dans ce cas, il ne devait leur être reconnu par le législateur aucune compétence dans le domaine environnemental.

Dans l'hypothèse du choix d'une collectivité unique, la proposition deviendrait inopérante dans la mesure où cette recette départementale devrait faire ipso-facto l'objet d'un transfert au bénéfice de la nouvelle collectivité.

TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS RELATIVES A LA CREATION DE MESURES FISCALES NOUVELLES RELEVANT DE CERTAINS CHAMPS DE COMPETENCE DE LA CTC

I. LES PROPOSITIONS EN MATIERE DE FISCALITE A FINALITE IMMOBILIERE

Création d'une taxe forfaitaire régionale sur les résidences secondaires à usage locatif saisonnier

Situation :

En 2010, la Corse comptait 76 527 résidences secondaires pour 132 004 logements en résidence principale, soit un taux de 35% contre 9,4% en moyenne nationale.

Sur la base des données établies à partir des sites de location entre particuliers, il ressort notamment que 94% de ces résidences secondaires ne sont pas concernées par la taxe de séjour, soit du fait qu'elles ne sont pas louées, soit parce que la location n'est pas déclarée.

Il ressort également que 25% des 2,1 millions de touristes sont hébergés dans une résidence secondaire louée ou qui leur appartient ou chez leur famille.

Des mesures ont donc été mises à l'étude pour mieux gérer la multiplication de ces résidences secondaires, notamment celles qui viennent concurrencer de manière déloyale les activités des professionnels du tourisme. Egalement au sujet de cette économie résidentielle et au-delà des indéniables retombées économiques (bâtiment, commerces...), il convient de s'interroger sur les coûts générés en terme d'équipements et d'infrastructures surdimensionnés, hors une courte période estivale, mais aussi sur ses incidences sur l'accessibilité au logement pour la population résidente.

Les cabinets Algoé-Calia ont ainsi étudié diverses pistes de fiscalisation de certaines résidences secondaires, à savoir la création d'une part régionale de taxe de séjour et la création d'une taxe forfaitaire régionale sur certaines résidences secondaires.

La piste relative à la part régionale de taxe de séjour n'a pas été retenue par votre Commission, notamment au regard des considérations de l'agence du Tourisme de la Corse relatives à son impact potentiel sur la charge fiscale pesant sur les hébergeurs professionnels, qui subiraient du fait de son instauration une double peine par rapport aux résidences secondaires locatives.

Proposition :

La proposition retenue par la commission des Finances vise donc à assujettir de manière forfaitaire et systématique les résidences secondaires destinées à un usage locatif saisonnier (et non les recettes qu'elles sont susceptibles de générer), en exonérant les « résidences patrimoniales » qui constituent un patrimoine familial de résidents corses.

Cette taxe forfaitaire serait établie selon plusieurs critères comme la localisation, le niveau de standing, le nombre de semaines de location forfaitaire par an, le tarif par nuitée, la superficie. Sa mise en place nécessiterait préalablement une mise à plat des données sur les résidences secondaires et leur classement en vue de leur imposition.

Selon les termes de l'étude réalisée par les cabinets Algoé-Calia (dispositif n°6), un régime d'exonération ou d'abattements pourrait concerner les résidences dont les propriétaires justifient de leur présence durant toute ou partie de la haute-saison et les résidences situées dans une commune en ZRR. Cette taxe pourrait en outre ne concerner que les résidences secondaires qui génèrent des revenus de location au-delà d'un certain seuil.

Les critères d'assujettissement devraient ainsi conduire à une large exonération des résidences « patrimoniales » détenues par les résidents dans leurs villages ; l'étude Algoé-Calia fournit d'ailleurs des clefs intéressantes de différenciation de ce type de résidences secondaires.

Ainsi, les critères à moduler ou à cumuler identifiés par l'étude portent sur :

- la localisation de la résidence secondaire, sur la base d'un zonage adopté par l'Assemblée de Corse qui ouvrirait ou non droit à exonération,
- le lieu de résidence principale du propriétaire de la résidence secondaire (en Corse ou hors de Corse),
- la date de construction de la résidence secondaire (par exemple exonération de celles construites avant 1970 et n'ayant pas fait l'objet d'un permis de construire depuis cette date),
- les modalités d'acquisition (l'acquisition par héritage pourrait sous certaines conditions cumulatives, donner lieu à exonération),
- la mono-détention : ainsi, les personnes physiques dont la résidence principale est en Corse et ne détenant qu'une seule résidence secondaire pourraient, sous certaines conditions cumulatives, être exonérées de la taxe ; en revanche le propriétaire de plusieurs résidences secondaires serait d'office taxé sur l'ensemble de ses résidences secondaires, quelle que soit leur localisation.

Le produit d'une telle mesure est estimé entre 2,8 et 44,1 M€ selon le tarif retenu, le nombre de résidences concernées et le nombre de jours de location retenus pour le calcul de la taxe.

La mise en place de cette proposition nécessite une intervention législative et son application au territoire de la Corse est fortement justifiée par sa contribution à la poursuite d'objectifs stratégiques en matière de politique du logement.

Il est à noter que sur la base des travaux réalisés en vue de l'identification des résidences secondaires soumises à la mesure proposée, pourra être ultérieurement envisagée une mesure qui viserait à taxer de manière forfaitaire et, au-delà d'un seuil à déterminer, les revenus générés par la location de ces résidences secondaires.

II. LES PROPOSITIONS EN MATIERE DE FISCALITE A FINALITE ENVIRONNEMENTALE ET/OU TOURISTIQUE

Confrontés au même enjeu planétaire, tous les pays mettent en œuvre un ensemble d'outils économiques et notamment fiscaux pour favoriser la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité - aussi bien générale que remarquable ; ces outils pouvant contribuer soit à compenser les dommages créés à la biodiversité (c'est le cas des droits d'entrée dans les parcs nationaux instaurés aux Etats-Unis, en Croatie, au Canada, en Australie ou encore au Costa-Rica), soit à rétribuer des pratiques positives.

En France également, la dimension du financement des mesures de protection de la biodiversité est logiquement intégrée par les grandes stratégies nationales définies dans la suite du Grenelle de l'environnement – notamment la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, la Stratégie de création et gestion des aires marines protégées (SCGAMP), la Stratégie de création des aires protégées terrestres métropolitaines (SCAP) - et l'outil fiscal est considéré comme un moyen de financement parmi d'autres.

La Corse, riche notamment de son Parc naturel régional qui couvre une majeure partie du territoire insulaire, 2 sites inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco, 29 sites bénéficiant d'un arrêté de protection de biotope, d'habitat naturel ou de site d'intérêt géologique, 4 réserves biologiques dirigées, 4 réserves biologiques intégrales, 1 réserve de biosphère (label délivré par l'Unesco), 6 réserves naturelles, 59 terrains acquis par le Conservatoire du littoral, 4 zones humides protégées par la convention de Ramsar (zones humides d'importance internationale), 253 ZNIEFF, 88 sites Natura 2000 dont 67 Sites d'Intérêt Communautaire (Directive Habitat) et 21 Zones de Protection Spéciale (Directive Oiseaux), ne pouvait dans ces conditions et au regard des compétences qui sont les siennes en matière d'environnement, rester en retrait d'une réflexion sur les outils à mettre en place pour préserver ce remarquable patrimoine naturel.

Les deux propositions qui suivent ont donc été élaborées par votre Commission des Finances, après concertation de l'ensemble des acteurs œuvrant à la protection, à la préservation et à la valorisation de ce patrimoine.

Elles visent notamment à compenser les effets et les coûts de l'empreinte écologique sur les éco-systèmes des **espaces naturels terrestres et maritimes** remarquables de la Corse résultant notamment de la très forte fréquentation touristique estivale, par une contribution de l'ensemble des acteurs à l'origine des dommages et plus particulièrement des visiteurs, dont le niveau de pression environnementale est sans commune mesure avec celui de la population résidente, quel que soit leur mode d'accès à l'île (transports publics aérien et maritime, navires de plaisance). Il convient en effet de noter qu'à l'heure actuelle, et de manière inéquitable, **seuls** sont soumis à une mesure de taxation à finalité environnementale, les passagers empruntant un moyen de transport maritime à destination de certains espaces protégés maritimes ou possédant une façade maritime listés par décret (article L321-12 du code de l'environnement).

Elles sont fondées sur une situation particulière et sur un objectif d'intérêt général qui peuvent justifier un régime fiscal spécifique que le législateur, à situation comparable, a déjà consenti à d'autres îles métropolitaines.

Par référence aux dispositions du §5 de l'article L321-11 du code de l'environnement définissant le régime du droit départemental dû par les passagers empruntant un ouvrage d'art reliant certaines îles métropolitaines au continent, elles ne devront pas être exclusives des redevances pour services rendus (bouées marines d'amarrage, WC, parkings...) que pourraient être amenés à mettre en place dans le cadre de leurs compétences, les collectivités et organismes chargés de la gestion des espaces concernés.

Pour une sécurité juridique renforcée, il sera demandé que ce principe de compatibilité entre taxe et redevance soit confirmé par les textes qui instaureraient ces mesures.

A/ Création d'une taxe de développement durable - applicable aux passagers et aux véhicules embarquant à destination de la Corse par un moyen de transport public aérien ou maritime, inspirée des principes et dispositions des articles L321-11 et L321-12 du code de l'environnement.

Cette première proposition d'application spécifique à la Corse procède du choix fait par la commission des Finances de privilégier une taxation globale ou « à la source » concernant l'ensemble des passagers et véhicules de transport de personnes embarquant à destination de la Corse par la voie du transport aérien ou maritime. L'étude Algoé-Calia en fait également une de ses principales propositions (dispositif N°8).

Elle a été préférée par votre commission à une mesure de dé plafonnement du tarif de la taxe sur les transports qui aurait eu un impact négatif sur la population résidente et éventuellement sur la fréquentation touristique.

Sa finalité est autant environnementale que touristique ; son objet d'intérêt général consiste notamment à réguler les effets de l'importante fréquentation estivale et faire contribuer les nombreux visiteurs de la Corse considérés comme des utilisateurs potentiels de sa richesse naturelle, au financement des politiques de protection et de préservation de la biodiversité, de lutte contre les pollutions et d'aménagement touristique durable définies par la CTC dans le cadre du PADDUC.

Les motifs qui la fondent sont comparables à ceux qui ont conduit le législateur à instaurer au bénéfice du Département concerné un droit départemental de passage dû par les passagers des véhicules terrestres à moteur sur les ponts reliant certaines îles métropolitaines (Ré, Oléron) au continent, à savoir la double préoccupation de restreindre la circulation automobile dans ces îles et de protéger un environnement sensible menacé par la sur-fréquentation touristique estivale. L'instauration de ce droit traduisait par ailleurs concrètement le concept selon lequel chaque visiteur se rendant dans ces îles est un utilisateur potentiel de leurs espaces naturels remarquables et donc légitime contributeur à leur conservation.

Son produit serait donc destiné à financer, via un fonds de développement touristique durable et sur une base conventionnelle, les actions conduites tant directement par la CTC et ses établissements publics que par d'autres acteurs institutionnels ou para-institutionnels ayant pour mission d'assurer la protection, la préservation et l'entretien des sites remarquables de Corse soumis à une très forte fréquentation, ainsi que de développer et d'améliorer les installations d'accueil des visiteurs, notamment des visiteurs motorisés en vue de lutter contre les pollutions terrestres engendrées par leur circulation et leur séjour.

La commission des Finances a ainsi fondé sa proposition sur les considérations suivantes :

- à l'instar des autres îles métropolitaines visées par le législateur, la Corse dans son ensemble est un espace relativement limité qui dispose d'un patrimoine naturel spécifique, diversifié et de qualité mais fragile qu'il convient impérativement de protéger de toute dégradation ou pollution et notamment des dommages qui peuvent résulter de la très forte fréquentation touristique en période estivale,
- à l'instar de ce qui a prévalu pour les autres îles, tout visiteur, quel que soit son mode d'accès à l'île, doit être considéré comme un utilisateur potentiel de la riche biodiversité de la Corse et qu'il doit à ce titre être un légitime contributeur à la préservation de sa qualité,
- la qualité de l'exceptionnel patrimoine naturel de la Corse constitue en retour le principal facteur d'attractivité de l'île et qu'il convient d'assurer sa valorisation et les meilleures conditions d'accueil pour les visiteurs pour maîtriser les pollutions terrestres engendrées notamment par le camping sauvage en raison du manque d'installations d'accueil,
- la collectivité territoriale de Corse, si elle n'est pas matériellement reliée au Continent par un pont, ne l'est pas moins par un service public de continuité territoriale (pont virtuel) et est à ce titre autant que d'autres collectivités légitimement fondée à solliciter du législateur un traitement similaire à celui d'autres îles métropolitaines,
- elle est d'autant plus fondée à le faire que le législateur l'a dotée de larges compétences environnementales et touristiques qui l'ont conduite à faire du développement touristique durable qui passe par la préservation et la valorisation de ses espaces naturels, l'une des priorités essentielles de son action,

- la généralisation de l'application d'une participation contributive pour la gestion et la valorisation des espaces naturels remarquables et la protection de la biodiversité de Corse à l'ensemble des visiteurs de l'île, quel que soit le mode de transport et de locomotion qu'ils utilisent, s'impose comme une mesure d'équité vis-à-vis des seuls contributeurs actuels que sont les plaisanciers (dans le cadre de la taxe de mouillage ou de la mesure suivante) et les passagers relevant de l'application de l'article L321-12 du code de l'environnement.

Votre commission a par ailleurs retenu cette proposition au regard des aspects positifs suivants :

- elle tire sa crédibilité juridique de l'adossement aux motifs, aux principes et aux régimes d'autres taxes d'application spécifique à d'autres territoires autres que l'ensemble national déjà créées par le législateur,
- elle est, comme la taxe sur les transports, recouvrée à la source sans constatation préalable par les compagnies de transport,
- elle est donc facile et peu onéreuse à mettre en place et à recouvrer,
- elle est donc rentable et son produit permettra de renforcer significativement les moyens des gestionnaires de sites naturels,
- elle est simplificatrice dans la mesure où elle s'applique à la fois à des individus et à des véhicules,
- elle n'aggrave pas la charge fiscale de la population résidente,
- elle permet de généraliser la contribution à d'autres catégories d'utilisateurs potentiels ou réels d'espaces naturels (piétons, automobilistes...) que les plaisanciers seuls redevables d'une taxe poursuivant le même objet,
- elle permet d'intégrer le souhait de taxation des cars de tourisme et camping-cars,
- elle n'a pas d'impact négatif sur l'activité économiques dans la mesure où elle ne concerne pas les véhicules affectés au transport de marchandises,
- elle contribue à réguler les flux de transport de véhicules générateurs de pollution atmosphérique et terrestre,
- elle est compatible avec des redevances pour services rendus que pourront mettre en place les gestionnaires de sites grâce à son produit,
- elle consacre le rôle de chef de file de la CTC en matière environnementale et touristique en la rendant destinataire du produit qui pourra être ensuite reversé aux gestionnaires sur une base contractuelle garantissant la mise en œuvre des stratégies définies au niveau régional.

Plus en détail, cette mesure :

- serait basée sur une assiette à double composante : elle concernerait ainsi à la fois **tous** les passagers empruntant un moyen de transport aérien ou maritime, public ou **commercial, à destination de la Corse**, et les **véhicules terrestres motorisés affectés au transport de personnes** empruntant un moyen de transport **public maritime à destination de la Corse**.

Le principe du dédoublement d'assiette retenu pour cette taxe préside d'ailleurs également à la proposition précédente relative à l'aménagement du régime de la taxe sur les transports.

- serait exigible à la délivrance d'un titre de transport payant à destination de la Corse, perçue par les compagnies maritimes et aériennes à raison des passagers

embarqués pour la Corse et imputée sur le prix du billet Aller dans le sens Continent-Corse, pour être ensuite reversée à la CTC,

- pourrait, dans le cadre du plafond fixé par la loi, prévoir un tarif unique pour les passagers et des tarifs différenciés selon les diverses catégories de véhicules classées par niveau potentiel de pollution et même selon les diverses périodes de l'année. Sur ce dernier point et à titre d'exemple, le Département de Charente Maritime a instauré des tarifs différenciés selon les types de véhicules ainsi que des tarifs hiver et été pour le passage du pont reliant l'île de Ré au continent. Cette catégorisation devra notamment permettre de soumettre à des tarifs différents les motos, les véhicules légers à 4 roues avec et sans attelage, les camping-cars et les autocars ; L'étude fine et la mise au point de la grille tarifaire seront réalisées ultérieurement dans le cadre des travaux engagés avec le Gouvernement.

Par défaut, et à minima, dans le cas où cette mesure de fiscalité globale visant à la fois les passagers et les véhicules embarquant pour la Corse ne pourrait être mise en place pour des raisons juridiques ou techniques, il conviendrait alors d'envisager dans le cadre des discussions engagées avec le Gouvernement, les deux mesures de fiscalité spécifique suivantes :

1. **la création d'une taxe sur les camping-cars** embarquant à destination de la Corse, étudiée dans l'étude des cabinets Algoé – Calia (dispositif n°10).

Dans le but de lutter contre le camping sauvage, la taxe applicable aux camping-cars pourrait s'inscrire dans un système vertueux permettant une récupération partielle du montant payé sur présentation d'une preuve de la fréquentation des établissements d'accueil (hôtellerie de plein air) de ces véhicules.

L'option relative à la taxation des autocars arrivant sur l'île pour des séjours touristiques envisagée par les cabinets d'étude, n'a pas été retenue par votre commission sur la considération qu'il y a lieu d'opérer un distinguo entre d'une part les camping-cars et d'autre part les cars dont les usagers utilisent les structures hôtelières de l'île.

2. **La création d'une mesure spécifique à la Corse résultant de l'extension du champ de la taxe relative au transport maritime de passagers vers des espaces protégés (communément dénommée « taxe Barnier »)** codifiée à l'article L321-12 du code de l'environnement et à l'article 285 quater du code des douanes. Cette mesure spécifique irait dans le sens d'un élargissement à la fois du champ géographique d'application et du champ des redevables de la taxe précitée ; elle a été partiellement étudiée par les cabinets Algoé – Calia (dispositif n° 8).

La taxe visée instaure et définit le régime d'une taxe due par les entreprises de transport public maritime applicable aux passagers embarqués à destination de certains espaces protégés dont la liste est fixée par décret.

Son tarif est fixé à 7% du prix du billet Aller dans la limite d'un plafond de 1.57 € par passager.

Elle est déjà perçue au bénéfice des gestionnaires de certains espaces naturels de Corse comme le Parc naturel régional, l'office de l'Environnement de la Corse, le département de Corse du Sud, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages

lacustres, la commune d'Osani ; son produit brut annuel est d'environ 450 000 € à répartir entre ces gestionnaires.

La proposition de la commission des Finances est fondée sur une justification environnementale et consiste donc à préconiser :

* d'une part l'extension du champ d'application de la taxe actuelle dans le sens de la création d'un droit d'accès aux espaces naturels maritimes et terrestres dont la liste pourrait être déterminée par la collectivité territoriale de Corse en vertu de ses compétences dans le domaine environnemental et suivant les prescriptions du PADDUC en matière de qualification et de préservation des sites naturels insulaires,

* d'autre part, en corollaire et au nom de l'égalité de traitement des visiteurs, l'extension de l'application de ce droit d'accès, qui concerne pour l'heure uniquement les visiteurs accédant à ces espaces par la voie du transport public maritime, à toutes les autres catégories de visiteurs, à savoir ceux y accédant par voie maritime ou terrestre et quel que soit le mode de locomotion utilisé.

B/ Création d'un droit d'accès aux aires marines protégées de Corse applicable aux navires de plaisance.

Situation :

La forte fréquentation des navires de plaisance en période estivale estimée à 50 000 navires est de nature à menacer les équilibres écologiques des espaces naturels remarquables maritimes, en dépit des efforts consentis en matière de création de places de port et de places de mouillage.

Cette situation est encore aggravée pour ce qui concerne la Réserve naturelle des Bouches de Bonifacio par le fait de la sur-fréquentation occasionnée par l'instauration par la Sardaigne d'un droit d'accès au périmètre du parc national de l'archipel de la Maddalena ; ces deux zones étant à présent réunies au sein du parc marin international des Bouches de Bonifacio.

Ainsi, c'est sur la base d'une préoccupation exclusivement environnementale, dans le double but de préserver ces espaces marins en réduisant la pression de la fréquentation et dégager des ressources financières pour leur protection, que l'Assemblée de Corse par sa délibération N° 09/214 AC du 12 novembre 2009, avait adopté et proposé au Gouvernement une modification du code de l'environnement en vue de l'instauration d'une taxe forfaitaire annuelle qui serait due par tous les navires de plaisance mouillant à l'ancre dans les zones non interdites des réserves naturelles des Bouches de Bonifacio et de Scandola.

Le régime de la taxe proposé par l'Assemblée de Corse prévoyait notamment :

- son application du 1^{er} juin au 30 septembre,
- l'exonération des navires qui justifieraient d'un titre de stationnement en cours dans un port de plaisance en eau ou à sec, ou dans une zone de mouillage organisé de Corse,
- un tarif maximum de 20 € par mètre de longueur,
- l'affectation de son produit à l'OEC pour ce qui concerne les Bouches de Bonifacio, au Syndicat mixte gestionnaire pour ce qui concerne Scandola, pour la protection et la gestion des espaces et des espèces de ces Réserves.

Le Gouvernement par la voix de Madame la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique s'est récemment déclaré favorable au principe de l'instauration d'une taxe de cette nature et l'a mise à l'étude.

Proposition :

La proposition de la commission des Finances a pour ambition d'améliorer la proposition formulée par l'Assemblée de Corse relative à l'instauration de cette taxe de mouillage.

Cette proposition, qui pourrait éventuellement être étendue aux aires marines du Continent et même aux eaux ultra-marines, vise ainsi à mieux satisfaire aux objectifs de faisabilité, d'acceptabilité, de rendement fiscal et de renforcement du rôle stratégique de la collectivité territoriale de Corse cœur de cible des travaux de votre commission.

Elle consisterait en fait à instaurer, non plus une **taxe pour le mouillage à l'ancre**, mais une **taxe pour l'accès** des navires de plaisance aux périmètres des aires marines de Corse, qu'ils y mouillent ou non, inspirée directement de la taxe créée par la région de Sardaigne pour l'accès au périmètre du Parc national de l'archipel de la Maddalena.

Ayant le caractère et le régime d'un prélèvement obligatoire basé sur la notion d'intérêt général, elle pourrait en ce sens être présentée comme un « droit d'entrée sur les aires marines protégées de Corse applicable aux navires de plaisance pour participer à la gestion, la protection et la préservation de ces aires ». La justification de l'impôt étant dans ce cadre apportée non par un service rendu mais par la mise à disposition des usagers d'une biodiversité préservée et de qualité résultant des actions de protection et de préservation menées par les gestionnaires de ces espaces.

Outre ses vertus en termes d'amélioration, tant de sa faisabilité opérationnelle :

- elle serait payable d'avance et à distance,
- son fait générateur serait constitué par la simple entrée sur zone sans autre constatation préalable,
- son recouvrement nécessiterait une intervention plus limitée et plus axée sur le contrôle,

que de son produit potentiel net résultant :

- de l'élargissement de son assiette à tous les navires circulant sur zone,
- d'une compression évidente des coûts de collecte,

une telle mesure présenterait par ailleurs le double avantage :

- de contribuer à l'harmonisation des législations applicables à la Sardaigne et à la Corse visant le même objet et qui plus est, pour ce qui concerne la Réserve naturelle des Bouches de Bonifacio, concernant les deux zones constitutives du Parc marin International,
- de rester compatible avec la perception de redevances pour service rendu au fur et à mesure de l'équipement des zones concernées par leurs gestionnaires ; cette compatibilité ayant été notamment affirmée par le législateur dans le cadre des dispositions de L 321-11 du code de l'environnement qui stipule : « *lorsqu'il est perçu le droit départemental... l'usage de l'ouvrage d'art entre le continent et l'île peut en outre donner lieu à la redevance pour services rendus par le maître de l'ouvrage en vue d'assurer le coût de son entretien et de son exploitation* ».

Le souci évoqué de la recherche d'une harmonisation des législations applicables à la Corse et à la Sardaigne dans le cadre d'une unité d'objet et de lieu d'une part, celui de réguler la sur-fréquentation estivale par une contribution financière des usagers d'autre part, pourraient par ailleurs et sous réserve d'évaluation ultérieure, conduire à privilégier une taxation applicable de mai à octobre et tarifée selon des critères de longueur et puissance des navires ainsi que de durée du séjour.

Par ailleurs et afin de garantir la prééminence du rôle et de la responsabilité de la collectivité territoriale de Corse en matière de définition et de mise en œuvre de véritables stratégies régionales dans les domaines de la protection et de la préservation des espaces remarquables de l'île et du développement touristique durable dans le cadre du PADDUC :

- les tarifs qui devraient présenter une certaine homogénéité seraient établis par la CTC dans la limite du plafond fixé par le législateur et pourraient être aménagés à l'instar du « diritto d'ingresso » instauré par la région de Sardaigne, sur la base de divers critères comme la longueur des navires, la durée du séjour, le mode de paiement choisi et le lieu de résidence des plaisanciers ;
- le produit de cette mesure serait affecté à la collectivité territoriale de Corse et pourrait venir alimenter un fonds individualisé au sein du budget général.

In fine et à travers ce fonds, le produit de la mesure aurait vocation à être reversé aux bénéficiaires légitimes c'est-à-dire les gestionnaires, en vue du financement de leurs programmes d'actions **mais** sur la base d'une contractualisation qui garantirait la cohérence de l'intervention de tous les acteurs au niveau régional dans le cadre de la stratégie régionale.

Il convient sur ce dernier point de faire un parallèle avec les dispositions arrêtées par le législateur pour ce qui concerne l'affectation et l'utilisation du produit du droit départemental de passage dû par les passagers empruntant les ponts reliant certaines îles maritimes au Continent codifiée à l'article L 321-11 du code de l'environnement.

Au § 9 de cet article, il est en effet stipulé que « le produit du droit départemental de passage est inscrit au budget du département après déduction des coûts liés à sa perception ainsi que des coûts liés aux opérations de gestion et de protection des espaces naturels insulaires dont le département est le maître d'ouvrage ; les sommes correspondantes sont destinées au financement de mesures de protection et de gestion des espaces naturels insulaires ainsi que du développement de transports en commun fonctionnant avec des véhicules propres, dans le cadre d'une convention conclue entre le préfet, le conseil général et les communes et les groupements de communes. La fraction du produit revenant aux communes et groupements concernés en application de cette convention leur est reversée par le département. Les collectivités peuvent rétrocéder tout ou partie de ces sommes aux gestionnaires des espaces naturels protégés mentionnés au huitième alinéa, dans le cadre d'une convention conclue à cet effet. »

Enfin, dans le but d'une amélioration de son acceptabilité sociale et politique, la mesure devrait prévoir un régime d'aménagement des tarifs favorable - ou même la gratuité à l'instar de la proposition initiale de l'Assemblée de Corse mais sous réserve d'acceptabilité juridique – pour certaines catégories d'usagers qui sont plus que d'autres appelées à fréquenter régulièrement les espaces concernés en raison de leur lieu de domicile et/ou qui justifieraient par exemple d'un titre de stationnement en cours dans un port de plaisance en eau où à sec, ou dans une zone de mouillage organisé de Corse. Un tel dispositif a d'ailleurs été mis en place en Sardaigne où des tarifs réduits sont consentis aux plaisanciers résidant sur les

communes limitrophes du Parc national de la Maddalena (50%), aux propriétaires de voiliers et aux détenteurs de droits de stationnement dans des structures situées dans l'aire du Parc national (40%).

QUATRIEME PARTIE : PROPOSITIONS DE TRANSFERT DE RECETTES FISCALES SUBSTITUTIVES A CERTAINES DOTATIONS DE L'ETAT

En complément de ses travaux relatifs à la recherche de pistes d'aménagement et de création de dispositifs fiscaux spécifiques destinés à renforcer les capacités d'intervention de la collectivité territoriale de Corse sur ses politiques prioritaires, votre commission des Finances a souhaité étendre sa réflexion à l'identification et l'étude d'autres propositions de portée plus générale qui soient potentiellement sécurisantes sur le long terme pour les équilibres financiers et qui traduisent un retour sur investissement pour la Collectivité qui, en l'état actuel des choses, soutient financièrement un développement économique dont elle ne bénéficie pas des retombées fiscales. A ce titre, elle a notamment souhaité disposer d'un éclairage technique sur les opportunités représentées par la mobilisation de recettes fiscales actuellement prélevées par l'Etat en Corse.

C'est donc dans cette perspective que le président de la commission des Finances a demandé la réalisation d'une expertise économique dont le prestataire retenu a été le cabinet GECODIA et dont le rapport a servi de base aux analyses et propositions ci-après.

I. LA PROBLEMATIQUE ET LES PISTES EXPLORÉES

La réflexion a consisté, après avoir étudié l'état actuel des impôts prélevés par l'Etat en Corse ainsi que leur perspective d'évolution, à effectuer une prospective financière sur ces impôts puis, sur ces bases, à analyser le potentiel pour une réforme fiscale. Cela, à partir d'une recherche documentaire mettant en exergue les caractéristiques fondamentales de ces impôts, d'une définition de leur cadre fiscal et de la projection de celui-ci suivant trois scénarii macroéconomiques, et d'une analyse des potentialités financières pour la CTC.

Les pistes explorées ont donc concerné les trois principaux impôts prélevés par l'Etat en Corse, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Les principaux impôts prélevés par l'Etat en Corse : plutôt dynamiques

Cinq grandes catégories d'impôts (montant net après réductions, crédits d'impôts et dégrèvements) sont à considérer en Corse :

- Impôts locaux (3 taxes et CFE/CVAE) : environ 260 M€ en 2013
- TVA : 310 M€ en 2013
- Impôt sur le revenu : 235 M€ en 2013 + 11 M€ d'ISF
- Impôt sur les sociétés : 121 M€ en 2013
- TIPP : 150 M€ environ.

- Ensemble, ces prélèvements représentent autour de 90% des sommes collectées dans l'île, hors prélèvements sociaux ;

- Leur produit a été très dynamique sur les 10 dernières années. Pour les seuls grands impôts (TVA+IR+IS), la hausse a été continue et atteint 96% entre 2001 et 2013 pour les montants nets prélevés ;
- Il faut noter des spécificités fiscales pour la Corse qui impactent nettement le montant global des impôts :
 - Réfaction de TVA pour un montant estimé à 235 M€ en 2013
 - Crédit d'impôts spécifique sur l'IS : CIIC à 48 M€
- la trajectoire d'évolution des produits fait apparaître une volatilité globalement faible, sauf pour l'IS qui a connu un recul en 2004.

Selon GECODIA, ces premières observations reflètent une performance solide de l'économie corse durant la décennie 2000.

La pression fiscale, mesurée à travers la part de valeur ajoutée marchande prélevée au profit de l'Etat à travers les 3 grands impôts précédemment cités, a nettement progressé en Corse, passant de 11.5% en 2003 à 13.3% en 2012. Elle reste cependant inférieure de près de 7 points de valeur ajoutée marchande à celle observée au plan national.

Plus en détail :

. Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu : la base taxable a été très dynamique sur la décennie passée ; le produit net constaté à 235 M€ en 2013 (après déductions de 219 M€) s'est accru de 102 M€ depuis 2001, avec une forte poussée en 2012 et 2013 ; cette progression a notamment résulté d'une augmentation du nombre de redevables à raison de +1.4% par an en moyenne depuis 2001 liée à l'évolution démographique, de l'augmentation du revenu médian dynamisé notamment par des retraités « importés » et de la hausse des revenus des indépendants et du capital.

. Pour ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée : la base taxable s'est également révélée très dynamique ; le montant net prélevé en Corse constaté à hauteur de 310 M€ en 2013 a en effet progressé de 95%, soit 151 M€ de prélèvements supplémentaires, depuis 2001 ; cette progression, qui a été constante et régulière y compris ces toutes dernières années avec un essoufflement de la croissance peu marqué, a notamment résulté de l'évolution positive du nombre d'entreprises redevables à la TVA ainsi que des modifications de taux intervenues en fin de période.

. Pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés : la base taxable a été également dynamique ; son produit constaté à hauteur de 121 M€ en 2013 a progressé de 174 %, soit 83 M€ de prélèvements supplémentaires, depuis 2001, avec une forte poussée sur la période 2005-2008 due à la sortie de la zone franche et à la normalisation de l'imposition des sociétés corses ; la progression enregistrée a résulté essentiellement de l'augmentation du nombre d'entreprises redevables. Il convient cependant de noter que ce dynamisme risque d'être altéré au regard de la stagnation des profits des principaux secteurs traditionnels en fin de période et du fort impact probable du CICE venant en crédit d'impôt.

Dans un deuxième temps, la projection économique permet d'évaluer le potentiel fiscal représenté par l'évolution des 3 grands impôts et suivant l'hypothèse d'un cadre économique global marqué notamment par une austérité budgétaire assouplie mais persistante, un chômage des jeunes et de longue durée élevé à horizon 2020, une inflation durablement faible, un niveau de taux d'intérêts durablement bas, une faible progression de

la population active, une faible pression sur les charges financières des entreprises, etc ... L'extrapolation des scénarii de croissance pour la période 2015-2020 conduit aux conséquences suivantes pour les trois principaux impôts étudiés (scénario bas ; **scénario central** ; scénario haut) :

- **IR** : (+30M€ ; **+57M€** ; +70M€) entre 2013 et 2020, soit (+2% ; **+3%** ; +4% par an en moyenne)
- **TVA** : (+30M€ ; **+65M€** ; +110M€) entre 2013 et 2020, soit (+1% ; **+2 ¾ %** ; +5% par an en moyenne)
- **IS** :(-30M€ ; **+5M€** ; +60M€) entre 2013 et 2020, soit (-4% ; **stabilité** ; +5% par an en moyenne)

Il ressort de cette projection que le produit de ces trois impôts principaux connaîtra une évolution positive, mais différenciée, sur la période 2015-2020.

En effet la progression du produit de **l'impôt sur le revenu** peut être évaluée à 3% par an en moyenne soit **+ 57 M€** sur la période ; celle de la **taxe sur la valeur ajoutée** à 2,75% par an en moyenne soit **+65 M€** ; celle de **l'impôt sur les sociétés** à **+ 5M€**.

Les recettes de la CTC : plutôt en recul et menacées

➤ Les impôts directs et indirects

Sans revenir ici sur l'évolution chiffrée et les caractéristiques de ces fiscalités abordées en première partie de ce rapport, il est à retenir que :

- A l'exception de la taxe sur les tabacs, les recettes sont au mieux stagnantes, voire en baisse, sur les dernières années.
- En outre, il faut noter que les taxes indirectes sont assises sur des produits étant soit la cible de politiques publiques visant à en réduire la consommation (tabacs pour 64 M€, carburants pour 63 M€), soit en lien avec des biens durables (immatriculation pour 11 M€, francisation pour 4 M€), élément le plus volatil de la consommation des ménages. Seule la taxe sur les transports est reliée directement à l'évolution de l'économie (tourisme, démographie).
- Ainsi, structurellement ces taxes n'ont pas vocation à augmenter dans le temps pour la part la plus essentielle (tabacs, carburants). En outre, s'agissant des taxes pouvant suivre l'accroissement démographique (immatriculation, transports), elles sont difficilement lisibles d'une année sur l'autre.
- Enfin, il faut noter que les mesures à venir sur les tabacs (64 M€ de recettes en 2013) vont peser fortement sur cette imposition.

➤ Les dotations et assimilées

- Principales dotations de l'Etat (2013) :
 - dotation de continuité territoriale (DCT) : 187 M€, gelée depuis 2009
 - dotation générale de décentralisation (DGD) : 90 M€, gelée depuis 2011
 - dotation globale de fonctionnement (DGF) incluant la péréquation : 34 M€, gelée en 2012 puis en baisse progressive depuis 2013
 - dotation d'apprentissage et de formation professionnelle : 8 M€, en baisse depuis 2013

- Autres attributions de péréquation et de compensation : 3 M€, quasi-gelée depuis 2012.
- Parmi ces dotations, en excluant du champ de l'analyse la dotation de continuité territoriale qui a un statut à part et qui n'est pas de droit commun, l'évolution a été très modérée pour la DGD qui n'a quasiment pas évolué entre 2001 et 2013 (même si les variations ont été fortes sur la période 2001-2007 pour cette dotation).
- La DGF, créée en 2004, s'avère plus dynamique entre 2004 et 2013 mais elle est aussi celle qui fait le plus l'objet des baisses décidées au plan national depuis 2 ans.
- Il faut noter enfin que le **niveau global des dotations s'effrite depuis 2009, et de manière plus accentuée depuis 2014.**

Les développements précédents mettent en évidence un recul global du niveau des recettes de la CTC, y compris des recettes de fiscalité directes et indirectes. Celui-ci va s'accroître avec la baisse annoncée et programmée des dotations de l'Etat, les mesures impactant les spécificités fiscales corses (taxe sur la consommation des tabacs) ou encore l'atonie des bases imposables pour les principales recettes (taxe sur les transports, TIPCE et droits de francisation).

Or, dans le même temps, les projections économiques laissent présumer une évolution plutôt positive des grands impôts (TVA et IRPP), y compris dans le cadre d'un scénario économique dégradé.

Par conséquent, le phénomène financier divergent entre la CTC – recettes en baisse – et l'Etat – recettes fiscales en hausse – va s'accroître progressivement. Cette situation, à laquelle votre commission propose de remédier, présente de nombreux inconvénients pénalisants pour la CTC :

- Les dépenses de la CTC ne génèrent aucun retour sur investissement ;
- La réduction des capacités d'intervention de la CTC ne sera pas sans conséquences sur le niveau de la croissance économique en Corse, renforçant ainsi la possibilité d'une logique « perdant-perdant » - stagnation économique de longue durée et stagnation des recettes fiscales ;
- En donnant à la CTC comme mission de favoriser le développement économique mais en ne l'incitant pas financièrement à le faire, le système fiscal actuel risque donc d'être totalement contre-productif.

Pour dépasser cette situation désavantageuse, il est suggéré de substituer une part de ces impôts prélevés en Corse assis sur des bases dynamiques à certaines dotations de l'Etat autres que la dotation de continuité territoriale ; cette substitution présentant le triple avantage d'inciter la CTC à générer une croissance économique à laquelle elle serait intéressée, de la sécuriser budgétairement sans nuire à la péréquation dont bénéficie l'île et ce, s'agissant d'une substitution, sans peser davantage sur les finances publiques nationales.

La solution privilégiée aussi bien par le cabinet GECODIA que par votre Commission des Finances fait l'objet du développement suivant.

II. LA PISTE RETENUE : LA SUBSTITUTION D'UNE PARTIE DE LA TVA PRELEVEE EN CORSE A LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION

Cette piste préférentielle qu'il vous est proposé d'adopter, consiste :

- **d'une part à privilégier le transfert d'une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée** plutôt qu'une part de l'IRPP en raison de l'instabilité croissante autour de cet impôt et de la complexité du barème, ou encore une part de l'IS en raison de sa volatilité et des incertitudes liées aux deux niches majeures pour la Corse que sont le CICE et le CIIC.

Le choix de cet impôt (la TVA) découle notamment des considérations supplémentaires suivantes :

- il concerne des secteurs en rapport direct avec les compétences exercées par la CTC,
- il permet de capter l'apport de revenu lié au tourisme (par la TVA nette payée sur les consommations des touristes, environ 10% du PIB Corse), à l'immobilier et est plus généralement relié à l'activité économique (par la TVA assise sur les dépenses de consommation des ménages, 1^{er} poste du PIB avec 65% du PIB insulaire) ;
- il va bénéficier à horizon 2020 du plus gros rendement attendu quel que soit le scénario économique retenu pour 2020 par rapport au niveau de 2013 ;
- il dispose d'un barème simple qui n'est pas remis en cause dans son mode de calcul (même si les taux peuvent varier) et présente donc une facilité d'attribution ;
- son rendement n'a jamais baissé sur le passé récent en Corse et il continuerait à croître dans l'île même dans un scénario économique dégradé ;
- la voie d'une garantie législative de recettes serait ouverte en vertu des dispositions de l'article 91 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dans le cas où le transfert de TVA serait lié à un transfert de compétences : « Si les recettes provenant des impositions attribuées en application du présent II diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation éventuel reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à celles-ci un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. »

- **d'autre part à substituer ce transfert à la dotation générale de décentralisation :**

Le choix de cette dotation résulte des considérations suivantes :

- la DGD représente en masse le volume financier le plus important de toutes les dotations, hors dotation de continuité territoriale ; elle doit être préférée à la DGF dans la mesure où cette dernière :
 - contient une large part de péréquation à laquelle il serait peu opportun de renoncer sachant qu'elle pourrait évoluer dans un sens plus favorable à la Corse,
 - va très certainement connaître un nouveau recul en 2015, qui pourrait être retenue comme l'année de référence d'un éventuel transfert qui se ferait alors sur une base réduite, et ce même dans le cas improbable d'une suite favorable accordée à la récente délibération de l'Assemblée de Corse portant adoption d'une motion relative à la prise en compte de la spécificité fiscale corse dans la définition du montant de la contribution de la CTC au redressement des finances publiques.

- La DGD a été créée pour compenser des transferts de compétence de l'Etat et correspond donc mieux du fait de sa nature aux fondements de la proposition faite au Gouvernement,
- Elle s'avère certes stable pour l'instant bien que non actualisée, mais rien ne garantit cette stabilité dans le futur ; il est donc opportun d'anticiper l'avenir en vue de la sécurisation de son montant par la substitution d'une recette potentiellement dynamique,
- La substitution d'une part de TVA à la DGD pourrait ouvrir la voie à une garantie de recette en cas de baisse.

La traduction chiffrée de cette piste préférentielle peut s'établir comme suit :

La compensation de la DGD actuelle (89.8 M€) nécessiterait le transfert de près de 30% de la TVA prélevée en Corse, soit :

- **6 points de % de la TVA à taux normal (20% = 14 points de % pour l'Etat et 6 points de % pour la CTC) ;**
- **3 points de % de la TVA à taux réduit (10%) ;**
- **1 point de % de la TVA à taux de 5,5% ;**
- **1 point de % de la TVA à taux de 2,1%.**

Le choix de cette ventilation selon les divers taux de TVA applicables en Corse permet de faire bénéficier à plein la CTC de recettes fiscales adossées à des secteurs d'activités importants et dynamiques comme la construction, le tourisme et la consommation alimentaire qui sont, pour une grande part, en rapport direct avec les compétences qu'elle exerce.

CINQUIEME PARTIE : PROPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DE L'ECONOMIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. PROPOSITION POUR UNE ZONE FRANCHE « MONTAGNE » POUR LA CORSE

Situation :

Un des objectifs majeurs du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) est d'engager une politique volontariste de reconquête des espaces ruraux et intérieurs. En effet, la fracture territoriale tend à s'accroître en Corse. Les disparités sont persistantes et s'aggravent entre l'intérieur de l'île et les zones urbaines, périurbaines et littorales, dont le développement génère de plus en plus d'externalités négatives (congestion, pollution, dégradation environnementale...).

La géographie montagneuse accroît le coût des infrastructures publiques mais également celui de l'ensemble des activités agricoles, forestières, artisanales et de services. Si la Corse est souvent vue sous une image idyllique de destination de vacances, il n'en demeure pas moins vrai que sous les paysages sauvages et rudes se cache une réalité quotidienne parfois très difficile pour ses habitants, notamment pour ceux qui résident dans les territoires les plus enclavés. Les temps de transport sont souvent longs et pénibles et sont nettement plus onéreux qu'en milieu urbain.

De ce fait, la désertification de l'intérieur est une conséquence des multiples difficultés de vivre dans ces territoires, et le constat de la fragilité, et souvent de l'absence, de services publics de proximité tels que l'école, les commerces, les lieux de vie associative, etc... posent des problèmes parfois insurmontables pour demeurer dans ces communes rurales. Ainsi, le quotidien d'une famille rurale est-il rendu plus pénible d'autant que se superposent des facteurs aggravants tels que les difficultés de production, de transformation et de commercialisation des activités agricoles, forestières et artisanales. Le très faible recours à l'emprunt nécessite des prélèvements très importants, ce qui crée des tensions très fortes sur la trésorerie des actifs. Ce système fragilise encore plus les très petites entreprises et exploitations qui s'y trouvent et qui sont par conséquent incapables de constituer les fonds propres indispensables à leur survie.

Cette évolution favorise le développement de poches de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment dans les villages éloignés des principaux services et lieux de vie. Ces communes se trouvent confrontées de plus en plus à des problèmes d'accessibilité, de développement économique et de baisse de la démographie. 155 communes ont moins de 10 habitants au km², (ces densités sont qualifiées par l'INSEE d'espaces désertifiés). Sur les 360 communes corses, 233 situées en milieu rural ont entre 0 et 20 entreprises. Cette rupture avec le reste du territoire conduit, une bonne partie de l'année, au quasi-isolement et au vide démographique de grandes zones qui subissent ainsi le cumul de l'ensemble des contraintes géographiques identifiées par l'Union Européenne (îles, zones de montagne, zones peu peuplées). Cette situation de déséquilibres est accentuée par la polarisation croissante des différents fonds structurels sur la portion réduite de la Corse qui est relativement la plus développée du territoire insulaire.

Une typologie de la montagne corse a été réalisée dans le Plan Montagne. Cette étude a permis d'appréhender au mieux la complexité engendrée par les particularités insulaires dans une vision dépassant les seuls critères géographiques. La cartographie de cette analyse vient objectiver un sentiment souvent ressenti par les populations locales, qu'il existe bien des territoires présentant des handicaps encore plus accentués pour ceux situés au sein des massifs montagneux de l'intérieur. Cette typologie met donc en évidence cinq grands types d'espaces avec des niveaux de contraintes plus ou moins élevés. Suite à une combinaison de critères géographiques (altitude moyenne, déclivité, temps d'accès) et socioéconomiques (densité, nombre d'entreprises), il est dénombré 66 communes extrêmement contraintes, 62 très fortement contraintes, 71 fortement contraintes, 78 moyennement contraintes et 83 communes contraintes.

Lutter contre ces « contraintes liées à l'insularité » et « promouvoir le développement économique et social de la Corse », déjà identifiées et mentionnées par la loi n° 94-1131 (dite « statut fiscal de la Corse »), constitue plus que jamais un objectif majeur. Cette « revitalisation de l'intérieur » a été réaffirmée lors de l'approbation par l'Assemblée de Corse du Projet d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse le 31 janvier 2014.

Or les dispositifs fiscaux sont un des principaux moyens pour parvenir à la réalisation de cet objectif prioritaire. Au cours de la dernière phase du PADDUC, il est clairement demandé dans le Plan Montagne et dans le Livret VI « Gouvernance », la mise en place de « dispositifs sectoriels financiers différenciés en faveur des projets situés dans ces espaces contraints ». Il est également souhaité la mise à l'étude d'un « statut fiscal spécifique, en lien étroit avec les services de l'Etat et tenant compte des limites des régimes fiscaux existants ».

Certains dispositifs fiscaux permettant des exonérations diverses pour les entreprises, ne portent pas tous les fruits escomptés. On peut citer les Aides à Finalité Régionale qui concernent toute la Corse, au regard de ses handicaps spécifiques, ou le classement de communes en Zones de Revitalisation Rurales (ZRR), récemment élargies par décret en 2013. Celui-ci ne permet pas un rattrapage économique pour les communes les plus fragiles. Ainsi, ces trois dernières années, au total, seuls 11 projets ont abouti en Haute-Corse, et 3 en Corse-du-Sud. Les premiers éléments mentionnés par les rapporteurs de la mission d'information de l'Assemblée Nationale sur les ZRR ne peuvent qu'aller dans le sens de ce diagnostic.

Il ne s'agit pas d'argumenter ici en faveur d'une « zone franche intégrale », à l'instar de celle qui est demandée par d'autres régions voisines, notamment au nom du handicap causé par l'insularité, mais sans succès jusqu'ici. Elle serait également différente de la « zone franche de Corse » instaurée par la loi du 26 décembre 1996, après que la Commission européenne l'ait approuvée pour une durée de 5 ans. Si celle-ci n'a pas démontré un effet d'entraînement considérable sur les entreprises, elle a permis cependant de sauver de la faillite un grand nombre d'entreprises exsangues. Il y a eu également une progression de l'emploi salarié en Corse et une forte diminution du chômage. A été également constatée une réelle amélioration des fonds propres des entreprises. Ceux-ci ont augmenté de 50% de 1996 à 1999 en valeur absolue et le rapport fonds propres/total du bilan a progressé de 15%.

Proposition :

La spécificité de la situation corse a conduit nombre d'acteurs locaux, élus et représentants de la société civile, à demander, et notamment au cours de l'élaboration du PADDUC, **une zone franche montagne pour la Corse**. Il s'agit donc ici de proposer non un dispositif national ayant peu de chances d'aboutir mais l'établissement d'un dispositif s'adaptant finement à un phénomène d'une ampleur spécifique à l'intérieur de la Corse, dont la gravité tend à s'amplifier. Comme avancé en 2006 par le Président Paul GIACOBBI, cette mesure pourrait avoir pour nom : « **zone franche de compensation des handicaps** ».

Ce dispositif reste pleinement du ressort du Gouvernement. Le « droit à l'expérimentation » offre la possibilité de le mettre en place, et d'en mesurer l'efficacité au terme d'une période limitée mais significative (5 ans).

La commission des Finances propose donc que soit demandé à l'Etat d'étudier, à l'instar de ce qui a été fait pour les zones franches urbaines, **la faisabilité d'une zone franche montagne adaptée aux handicaps spécifiques de la Corse**.

II. PROPOSITIONS D'EVOLUTION DES REGIMES FISCAUX BENEFICIAINT AUX ENTREPRISES INSULAIRES

Situation :

La Corse bénéficie actuellement d'un régime fiscal et social particulier qui permet aux entreprises locales de pallier certaines contraintes ou handicaps (insularité, faiblesse du développement économique...). Parmi les mesures législatives particulières adoptées ces dernières années, on peut citer notamment les aménagements de la TVA, la mise en place de crédits d'impôt, sans toutefois que ne soit jamais instauré un véritable statut fiscal dérogatoire reconnu.

Toutefois, et sans obérer la nécessité d'une contribution plus large à la demande, exprimée avec force par les acteurs économiques, de l'adoption par les pouvoirs publics d'un socle clair et stable de mesures spécifiques propres à neutraliser le handicap naturel que constitue l'insularité pour l'économie corse, il convient dès à présent de proposer au Gouvernement des évolutions de la fiscalité des entreprises, premier levier pour le développement économique et la réduction du chômage.

Le crédit d'impôt sur les investissements

Le crédit d'impôt sur les investissements en Corse a été mis en place en 2001, avec effet au 1^{er} janvier 2002, dans le cadre des « accords de Matignon ». Il était initialement réservé au secteur du Tourisme, avec un taux de 10 %.

Après le changement de gouvernement et une étude sur le coût réel de cette mesure, il a été constaté que l'engagement du gouvernement Jospin, de remplacer les mesures "Zone franche de Corse" (2007 à 2011) par le crédit d'impôt à enveloppe constante, n'était pas du tout respecté.

De ce fait, la négociation du changement de régime fiscal qui s'est alors engagée a permis :

- la mise en place d'une sortie en sifflet de la Zone Franche de Corse, en attendant que le crédit d'impôt monte en puissance ;
- l'augmentation du périmètre des activités éligibles, quasiment toutes les activités réellement pratiquées en Corse devenant éligibles ;
- l'instauration d'un taux de 20% au lieu des 10% d'origine.

L'intérêt majeur de cette loi, outre son taux plus favorable et l'extension à l'ensemble des secteurs de l'économie, résidait dans sa durée, fixée à 10 ans.

En 2011 et 2012, l'ADEC a fait réaliser par la Banque de France une étude sur l'économie de la Corse, de laquelle sont ressortis les trois principaux enseignements suivants :

1. Le crédit d'impôt sur investissement corse a été une bonne mesure qui a permis de développer l'économie locale plus rapidement que celle du continent (ainsi que la création d'emplois et la baisse des demandeurs d'emplois) ;
2. Il a fallu cinq années d'application pour que ce régime fiscal atteigne un niveau satisfaisant, du fait du retard de la sortie des textes d'application, des réticences des entrepreneurs et de la frilosité des banques pour financer des projets d'ampleur ;
3. Le crédit d'impôt sur investissement corse présentait le très net désavantage de ne pouvoir être intégré dans un plan de financement puisqu'il n'était monétisable que par imputation sur l'impôt société, ce qui présuppose, pour l'entreprise, de réaliser des bénéfices, alors qu'un retour sur investissement réussi est normal à partir de la troisième année seulement.

Fort de ce constat, un amendement à la loi des Finances de 2012 a été voté, modifiant la loi initiale sur deux points :

- la durée d'application a été prorogée jusqu'en 2016,
- Le crédit d'impôt sur investissement corse est remboursable par l'administration dès la première liquidation d'impôt-société, si l'imputation est insuffisante.

Cependant, la contrepartie de ces avancées importantes a été la réduction du taux, celui-ci étant ramené de 20% à 10% pour les investissements qui seront réalisés en 2015 et 2016.

Problématique non réglée par l'amendement, l'interdiction de mobiliser cette créance n'a pas été levée ; il aurait pu être imaginé, comme cela a été fait ultérieurement pour le "crédit d'impôt compétitivité emploi" (CICE), de créer une créance en germe mobilisable. En effet, dans le cadre de la règle actuelle, il faut attendre entre 6 et 12 mois pour monétiser cette créance et la place bancaire ne peut l'utiliser comme garantie d'un crédit relais.

Malgré la réussite de ce crédit d'impôt sur investissement corse, ce régime fiscal "non abouti" constitue un frein très important sur les investissements, et le cercle vertueux "Investissement, emplois, valeur ajoutée, fiscalité" ne peut être véritablement créé.

Afin de corriger, autant que faire se peut, cette réglementation fiscale, il est indispensable de donner un signe fort à l'attention des entreprises insulaires, en proposant d'apporter quelques aménagements qui contribueront certainement à améliorer le dispositif actuellement en vigueur.

Proposition :

Ces mesures d'aménagements, au nombre de quatre, consistent à :

1. demander que le taux du crédit d'impôt sur investissement corse reste à hauteur de 20% au-delà du 31 décembre 2014 ;
2. proroger la durée du dispositif jusqu'au 31 décembre 2020, afin de donner de la visibilité aux chefs d'entreprises ;
3. élargir le périmètre éligible à tous les investissements qui seront réalisés dans les activités d'avenir (investissements numériques principalement) ;
4. permettre de considérer ce crédit comme une créance en germe, afin d'inclure le crédit d'impôt sur investissement corse dans le plan de financement initial des investissements à réaliser.
5. Instaurer un dispositif de préfinancement par BPI-France du crédit d'impôt sur investissement corse, au même titre que le crédit d'impôt compétitivité emploi.

Il demeure évident que, pour nécessaires qu'elles soient, ces demandes d'aménagements du crédit impôt sur investissement corse n'épuisent pas le sujet et restent à compléter par une approche plus globale, toujours concertée avec les socio-professionnels, que l'ADEC pourra opportunément mener à terme dans un souci de stabilisation des dispositifs, notamment fiscaux, de soutien au développement économique de la Corse.

Car en effet, force est de constater que de façons périodiques mais récurrentes, régulières ou occasionnelles, les représentants des pouvoirs publics insulaires, aux côtés des socio-professionnels, sont confrontés à un exercice politique de renégociation d'un certain nombre de dispositions fiscales qui bénéficient à l'économie insulaire.

Cette remise en cause des avantages consentis aux entreprises n'est pas un facteur de stabilité, propre à permettre un développement serein et constant des activités de ces dernières. Il peut même constituer un frein à la création ou l'implantation d'activités nouvelles sur l'île, amenuisant ainsi considérablement les efforts entrepris pour parvenir à offrir aux concitoyens, l'espoir d'y trouver leur place, pour eux-mêmes et les générations à venir.

Votre commission des Finances vous prie de bien vouloir en délibérer.

A N N E X E S