

Le Premier Ministre

09 46 / 18 / SG

Paris, le 20 JUIN 2018

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé sur l'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre-mer.

Par courrier en date du 6 mars 2018, vous m'avez transmis un référé relatif à l'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'impôt outre-mer

En premier lieu, je souhaite rappeler que le Gouvernement a déjà conduit de nombreuses actions afin de rendre plus efficace la gestion de la fiscalité outre-mer.

Ainsi, la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 a permis, à la suite des observations formulées par la Cour, de conférer une base législative incontestable aux contributions indirectes perçues en outre-mer ainsi qu'à la cotisation sur les boissons alcooliques collectée à Mayotte. Elle a également fixé le principe de l'exonération en outre-mer de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR).

De même, le détournement de destination privilégiée de produits énergétiques soumis à la taxe spéciale de consommation (TSC) peut désormais être sanctionné dans les mêmes conditions que celles applicables, en métropole, à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Tous les manquements d'ordre juridique, identifiés par la Cour et relevant de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), ont donc été corrigés.

De manière générale, je partage les préoccupations de la Cour sur l'importance d'une gestion efficace de la fiscalité outre-mer et souhaite faire de la lutte contre la fraude outre-mer l'un des axes structurants de la politique gouvernementale.

A ce titre, les recommandations de la Cour appellent de ma part les observations particulières suivantes.

a) Préciser les règles d'assujettissement à l'octroi de mer interne (Recommandation n°1).

Je partage la recommandation de la Cour sur la nécessité d'expertiser les règles de l'octroi de mer interne (OMI). En effet, plusieurs décisions des juridictions civiles ont contesté l'assujettissement OMI de certaines activités de production de biens comme l'ameublement, la restauration ou le génie civil en rappelant que son champ d'application était défini en cohérence avec celui des livraisons de biens telles qu'appréhendées en matière de TVA ¹.

Les analyses juridiques menées, en 2017, par la DGDDI et la direction générale des outre-mer (DGOM) avec l'ensemble des partenaires concernés pour clarifier la base d'assujettissement permettent de conclure que les difficultés soulevées peuvent être traitées par une application stricte de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJUE). Cette approche permettra d'éviter toute fuite d'assiette préjudiciable aux recettes des collectivités locales.

Par ailleurs, il me paraît utile de rappeler que, depuis le début de l'année 2018, l'application informatique permettant la gestion de l'octroi de mer interne est adossée aux référentiels des entreprises et du tarif des douanes, permettant ainsi de renforcer le contrôle des irrégularités déclaratives.

b) Engager un plan d'action à trois ans visant à remédier aux désordres graves qui affectent la taxation des propriétés bâties sur le sol d'autrui (Recommandation n°2).

La sécurisation de la taxation des occupants sans titre aux impôts locaux repose en priorité sur la régularisation de leur situation juridique et sur l'organisation du transfert de la propriété du bien.

Dans les départements d'outre-mer, les constructions sur sol d'autrui sont de deux types :

- d'une part, depuis de nombreuses années, de nombreuses constructions ne disposant pas d'autorisation d'urbanisme ont été réalisées sur les terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités locales ;
- d'autre part, des constructions sur sol d'autrui sont réalisées par l'un des indivisaires sur des parcelles restées sous le régime de l'indivision, en l'absence de règlement des successions.

A ce titre, je précise que la quote-part des constructions sur sol d'autrui s'élève globalement à 19,25 % et non à 24,6 %, les données relatives à la zone des 50 pas géométriques étant incluses dans les données départementales. Il en est de même des quotes-parts mentionnées par la Cour pour chaque département.

¹ - La loi relative à l'octroi de mer reprenant textuellement la définition des livraisons de biens retenue en matière de TVA.

Je souligne que l'intervention d'un groupement d'intérêt public ou à un opérateur foncier qui a pour mission la remise en ordre des titres de propriété (visé à la recommandation n°4) peut contribuer à résoudre ce problème.

Ce point sera également expertisé par la direction de la législation fiscale (DLF) afin de proposer une solution de nature strictement fiscale permettant de sécuriser davantage les impositions locales

c) Intensifier le contrôle de légalité des délibérations des collectivités territoriales de Martinique, Guadeloupe, et Guyane accordant des exonérations en matière d'impositions douanières et renforcer le rôle de conseil de la DGDDI dans ce domaine (Recommandation n°3).

Je partage cette recommandation de la Cour et rappelle que le Gouvernement veille à ce que les délibérations en matière d'exonération d'octroi de mer soient prises en conformité avec les règles en vigueur.

Ainsi, la DGDDI a intensifié sa coopération avec les collectivités territoriales afin de limiter les illégalités dans les délibérations adoptées par les conseils régionaux. Les services douaniers effectuent un travail pédagogique régulier auprès des collectivités territoriales s'agissant du champ d'application des dispositions en matière d'octroi de mer et de TSC ainsi que sur la rédaction des délibérations adoptées. En parallèle, les DGDDI saisissent systématiquement les préfetures en cas de doute sérieux sur la légalité de ce type de délibération. Si un besoin local est identifié, une aide méthodologique est apportée à ces services (outils de contrôle, fiches de méthode, formation etc.).

d) Dans chaque collectivité d'outre-mer, confier à un groupement d'intérêt public ou à un opérateur foncier la mission de remettre en ordre les titres de propriété (Recommandation n°4).

De nombreux désordres sont engendrés par la faiblesse du titrement des terrains ultramarins qui ne sont pas sans conséquence sur l'aménagement de ces territoires et sur la fiscalité locale ; le Gouvernement s'attache donc à promouvoir toute initiative de nature à remédier aux lacunes de la propriété foncière dans ces collectivités.

Le législateur est intervenu à plusieurs reprises, depuis 2007, pour améliorer le titrement des biens immobiliers dans les départements et régions d'outre-mer, en créant notamment la possibilité de recourir à des structures sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP).

L'article 35 de la loi n° 2009-594 de développement économique d'outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009 prévoit ainsi la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP), piloté par l'État, intervenant dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin. Toutefois, les études menées postérieurement à l'adoption de ce texte ont montré que ce dispositif était inadapté à la prise en compte des problématiques propres à chaque territoire. C'est la raison pour laquelle la loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin a autorisé la création d'un GIP dans chaque département ou région d'outre-mer.


En dépit de ces adaptations, force est de constater que la création de ces GIP se heurte aux réticences des acteurs locaux qui hésitent à s'engager dans la gouvernance et le financement de ces structures.

Je considère toutefois que le recours au GIP constitue un mode d'organisation adapté à la mise en œuvre, dans la durée, de la politique de remise en ordre des titres de propriété. Il satisfait aux exigences de souplesse de fonctionnement et de partage des financements.

A titre d'exemple, la collectivité territoriale de Martinique a pris une délibération en faveur de la création d'un GIP « titrement ». La collectivité en liaison avec les services de l'Etat concernés préparent actuellement les modalités concrètes de sa constitution et de son financement.

Par ailleurs, l'article 116 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (loi EROM) prévoit à Mayotte la création d'une commission d'urgence foncière (CUF). Cette structure temporaire, qui préfigure la création d'un GIP, sera chargée de procéder au titrement des biens au travers de la mise à jour de la propriété des biens par constatation du transfert entre générations ou en raison de leur usage. La CUF sera créée au cours de cette année.

Les projets engagés en Martinique et à Mayotte constituent des modèles pour les autres territoires ultra-marins ; ils sont accompagnés par les services de l'Etat qui mettent alors tout en œuvre pour appuyer leurs actions.


Edouard PHILIPPE
