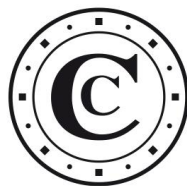


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

L'OCTROI DE MER, UNE TAXE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Rapport d'évaluation d'une politique publique

Mars 2024

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (5 mars 2024)**

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	4
Réponse du ministre de l'intérieur et des outre-mer	8
réponse du président du conseil régional de Guadeloupe	9
Réponse de la présidente du conseil régional de La Réunion	21
Réponse du président de la collectivité territoriale de Martinique.....	32
Réponse du président de la collectivité territoriale de Guyane	43

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président du conseil départemental de Mayotte

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport d'évaluation de politique publique intitulé L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins, que vous m'avez transmis le 30 janvier 2024 et que la Cour se propose de publier prochainement. Tout d'abord, je tiens à souligner, Monsieur le Premier président, la qualité de ce rapport dont je partage le constat général sur le dispositif de l'octroi de mer, qui se caractérise aujourd'hui par son opacité, une complexité accrue et des effets économiques non démontrés sinon néfastes.

Comme la Cour l'a noté dans son rapport, l'octroi de mer poursuit en effet une multiplicité d'objectifs - financement des collectivités, protection du tissu économique, soutien à la compétitivité externe, etc. - qui porte atteinte à la cohérence générale du dispositif et, par conséquent, à son efficience. L'extrême complexité de l'octroi de mer est, pour sa part, une source non négligeable d'erreurs ou de fraudes.

Je partage également l'analyse de la Cour concernant les effets économiques de l'octroi de mer, qui apparaissent particulièrement préjudiciables, tant pour les ménages que pour les entreprises des départements et régions d'outre-mer (DROM). Ainsi, l'effet haussier de l'octroi de mer sur le niveau général des prix dans les DROM pèse sur les ménages, en particulier sur les plus fragiles. L'octroi de mer ne semble pas non plus répondre à l'objectif de soutien à la compétitivité externe des entreprises ultra-marines, compte tenu de la faible intégration commerciale de ces économies dans leurs environnements régionaux respectifs.

Il me semble que ce constat est de nature à amener l'ensemble des administrations concernées à réfléchir à des réformes d'ampleur de l'octroi de mer. Au terme de son évaluation, la Cour identifie trois scénarios possibles pour l'avenir de l'octroi de mer à savoir « le statu quo », le scénario « de rupture » et le scénario « réformiste ». Je partage l'analyse du rapport selon laquelle le statu quo n'est plus envisageable. Le comité interministériel des outre-mer (CIOM) présidé par Élisabeth Borne, alors Première ministre, qui s'est tenu le 18 juillet dernier, a confié aux ministres chargés de l'économie, des comptes publics, des collectivités locales et des outre-mer le soin de réformer le dispositif d'octroi de mer, avec pour objectif une mise en œuvre complète à horizon 2027. Les directions de Bercy sont pleinement engagées pour mener à bien cette réforme dont les modalités doivent cependant être précisées.

La Cour a fait le choix de concentrer ses recommandations autour d'un schéma central dit « réformiste », pour apporter des correctifs majeurs au dispositif actuel sans toutefois remettre en cause son principe. Je partage pleinement les recommandations qui y sont adossées, car elles sont opérationnelles et permettront de faire évoluer rapidement le dispositif. Il me semble cependant que la substitution d'une nouvelle ressource à l'octroi de mer, qui constitue le cœur du scénario « de rupture », doit continuer de nourrir les réflexions interministérielles. Une refonte complète du dispositif pourrait s'avérer être un instrument efficace pour lutter contre la cherté de la vie dans les DROM.

S'agissant des neuf recommandations directement adressées au ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, j'en partage les objectifs et je souhaite appeler l'attention de la Cour sur les éléments suivants :

Recommandation 1 : concernant le renforcement du rôle de pilotage de l'État en matière de contrôle de gestion, de détection des erreurs et fraudes, de fiabilisation des flux au sein du marché unique antillais et d'harmonisation des normes et pratiques des services déconcentrés de l'administration des douanes, j'en partage l'objectif.

S'agissant de la transmission des données fiscales nominatives, je rappelle que mes services étant astreints au respect du secret fiscal et statistique, une évolution législative des modalités de transmission des données sera nécessaire. Elle pourra être envisagée dans le cadre du prochain projet de loi de finances pour 2025.

Concernant les délais d'échanges, la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) sera particulièrement vigilante à ce que ses services régionaux transmettent à l'avenir aux collectivités concernées les statistiques dans un délai adéquat. Elle prévoit également de mettre à disposition à la fin de l'année 2024 un outil harmonisé permettant d'établir les statistiques sur les dépenses fiscales relatives à l'octroi de mer.

J'appelle d'ailleurs l'attention de la Cour sur le besoin d'associer plus étroitement les collectivités au pilotage du dispositif, notamment pour la bonne transmission des délibérations relatives à l'octroi de mer. Je proposerai donc que les services régionaux des douanes soient systématiquement associés à l'élaboration des délibérations, ainsi qu'une mesure consistant à différer l'entrée en vigueur des délibérations à une date ultérieure à leur publication.

Enfin, en ce qui concerne la fiabilisation des flux au sein du marché unique antillais, il apparaît que les décalages observés par la Cour sont dus au décalage entre la recette régionale de Martinique et l'envoi des avis de règlement par la direction régionale des Finances publiques. Les vérifications auxquelles les services déconcentrés de l'administration ont procédé font apparaître qu'il n'existe pas, à date, d'écarts réels de 3,3 millions d'euros contrairement à ce qui est présenté à la page 61. La DGDDI est à la disposition de la Cour pour communiquer les éléments comptables en ce sens.

Recommandation 2 : concernant l'application, d'ici 2025, de frais d'assiette et de recouvrement pour l'octroi de mer régional, mes services réaliseront une étude sur la fiabilisation des coûts réels liés à la gestion, au recouvrement et au contrôle de l'octroi de mer, et une éventuelle extension des frais d'assiette et de recouvrement à l'octroi de mer régional sera envisagée, en lien avec la collectivité concernée.

Recommandation 4 : concernant l'augmentation de l'affectation des ressources issues de l'octroi de mer à l'investissement, j'en partage l'objectif. Le plafonnement de la hausse des recettes de l'octroi de mer affectées au fonctionnement des collectivités (DGG) permettra en effet de réorienter le produit de l'octroi de mer vers le développement économique des DROM et, ce faisant, d'en faire un usage plus efficient.

Recommandation 5 : concernant l'affectation de la moitié, voire de la totalité des recettes du FRDE aux régions, j'en partage l'objectif. Cette recommandation, déjà préconisée par l'Inspection générale des finances, apparaît pertinente dans la mesure où les compétences dévolues à l'échelon régional en matière de développement économique confèrent à la région une plus grande légitimité pour conduire des opérations d'investissement visant à améliorer l'attractivité du territoire.

Recommandation 6 : concernant la simplification du nombre de taux pour l'octroi de mer externe, j'en partage l'objectif. La limitation des possibilités de modulation des taux par l'instauration de taux fixes ou de fourchettes serait de nature à améliorer la lisibilité et la sécurité juridique du régime. J'ajoute cependant que, compte tenu du principe d'identité des taux d'octroi de mer externe et d'octroi de mer interne (article 27 de la loi n° 2004-639), la simplification du nombre de taux pour l'octroi de mer externe devra s'appliquer de manière identique pour les taux d'octroi de mer interne.

Recommandation 7 : concernant l'obligation d'alignement de l'assiette pour les régions et les communes en faisant du taux régional un taux additionnel à celui décidé pour les communes, j'en partage l'objectif mais souligne à l'attention de la Cour que les assiettes sont d'ores et déjà identiques (article 37 de la loi n° 2004-639). Cette recommandation est donc d'ores et déjà satisfaite.

Recommandation 8 : concernant l'intégration d'une limitation des changements de taux et d'exonérations à une fois par an maximum dans un seul document public, sauf circonstances exceptionnelles et impératives dûment justifiées, et la simplification du système d'exonération des biens utilisés dans le cadre d'activités commerciales (intrants), j'en partage l'objectif. Toutefois, compte tenu des outils informatiques de l'administration des douanes, le bénéfice des exonérations d'octroi de mer restera conditionné à la production d'une attestation par l'importateur des biens. Afin d'améliorer la lisibilité des régimes d'exonération existant dans chacun des DROM, la DGDDI publiera en 2024 la liste des secteurs et des produits éligibles par DROM.

Recommandation 10 : concernant la possibilité d'exclure de l'assiette de l'octroi de mer les frais d'assurance et de fret, de plafonner durablement l'octroi de mer (interne et externe) pour les produits de première nécessité et de dresser un bilan de l'exclusion de l'octroi de mer de la base d'imposition de la TVA, j'en comprends l'objectif.

S'agissant de la base d'imposition de l'octroi de mer externe, l'exclusion des frais d'assurance et de fret aurait certainement un impact significatif sur les montants dus et nécessitera une évaluation sur le plan budgétaire.

S'agissant du plafonnement des taux d'octroi de mer sur les produits de première nécessité, il impliquera de déterminer préalablement :

- le périmètre ;*
- l'application d'un taux réduit ou d'un taux nul sur ces biens ;*
- si ce plafonnement doit s'appliquer de manière uniforme aux cinq DROM ; si des différentiels de taxation seront permis en cas d'existence d'une production locale.*

Toutefois, j'attire l'attention de la Cour sur le fait qu'à l'instar des taux de TVA, il n'existe aucun mécanisme pour imposer que la baisse de ces taux se traduise par une baisse corrélative du niveau des prix sur ces produits.

Recommandation 12 : concernant l'exonération obligatoire et non plus facultative du paiement de l'octroi de mer pour les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé, j'en partage l'objectif, d'autant que les insuffisances du dispositif facultatif actuel ont été mises en évidence dans différents rapports, en particulier pour les établissements de santé.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

Le régime de l'octroi de mer se caractérise par une complexité causée par un nombre élevé de taux, appliqués notamment aux biens de grande consommation, qui contribue au niveau élevé des prix, ce qui nuit particulièrement au pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres. Il affecte par ailleurs les entreprises par son instabilité, son manque de visibilité sur l'évolution des taux et de transparence de sa gouvernance, ce qui ne peut que bénéficier aux opérateurs les mieux informés et aptes à soutenir leurs demandes (exonération et différentiel de taxation).

C'est dans un objectif affiché de baisse des prix des produits de grande consommation qu'une réforme de l'octroi de mer sera engagée. Celle-ci a été annoncée par la Première ministre, à l'occasion du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023, dans les termes suivants : « Les ministres chargés de l'économie, des comptes publics, des collectivités locales et des Outre-mer soumettront, après concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques, les modalités de sa mise en Œuvre dans les cinq départements et régions d'Outre-mer (DROM). Ses modalités seront inscrites à compter du projet de loi de finances pour 2025 dans la perspective d'une mise en œuvre d'ici fin 2027 La refonte proposée garantira le même niveau de recettes des collectivités locales ».

Ainsi, comme annoncé, en septembre dernier, dans la réponse au relevé d'observations provisoires, et pour faire suite aux rencontres de suivi du CIOM de novembre 2023 organisées par le Ministre délégué chargé des Outre-mer, avec les exécutifs locaux, dans l'objectif de présenter la méthode, la phase de concertation avec les élus, les parlementaires et le monde économique, sous le pilotage des préfets, a été lancée dans chaque DROM par l'envoi de courriers en date du 28 décembre 2023.

Il est trop tôt pour savoir quel sera le point d'aboutissement de ces échanges et travaux, mais les administrations se sont d tores et déjà prononcées en faveur d'une réforme ambitieuse malgré sa sensibilité politique.

Compte tenu des deux piliers ou objectifs distincts peu compatibles de l'octroi de mer, il apparaît en tout état de cause opportun de découpler le financement des collectivités territoriales de la protection des industries locales. C'est le sens du mandat et la garantie qui ont été donnés par le CIOM afin de diminuer la pression fiscale sur les produits de grande consommation tout en garantissant le niveau des recettes des collectivités.

Une des voies possibles, potentiellement la plus acceptable, par les collectivités locales et les acteurs économiques, serait de maintenir la partie de l'octroi de mer faisant l'objet d'un différentiel de taux entre productions locales et productions importées.

Ce scénario de réforme conjugué à une évolution de la fiscalité remplirait l'ensemble des objectifs précités, sur l'autonomie et les finances des collectivités, le soutien à la production locale et la lutte contre la vie chère.

Des propositions ambitieuses issues de la concertation avec les collectivités locales et les acteurs socioéconomiques sont attendues au plus tard à la fin du premier semestre 2024. À la suite, les travaux d'ampleur que devra conduire l'équipe-projet pourront être étayés par les apports et propositions du rapport produit par la Cour, en fonction des arbitrages politiques importants qui devront être rendus.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE GUADELOUPE

À la lecture de ce rapport à charge, et au-delà de la non prise en compte de l'importance de l'octroi de mer (OM) pour le développement économique des territoires ultramarins et pour le financement de leurs collectivités, il apparaît que les rédacteurs proposent des axes de réforme qui, à terme, conduiront à une perte d'autonomie fiscale des régions ultramarines. En effet, si sa finalité première, à court terme, est de réformer en profondeur l'octroi de mer, il est envisagé, à moyen et long terme, après une étude d'impact, de remplacer la taxe d'octroi de mer par la TVA. Et ce, dans un contexte où les collectivités territoriales de l'hexagone, et singulièrement les régions, confrontées à la baisse des dotations de l'État depuis plusieurs années, font valoir une forte volonté de disposer d'une autonomie fiscale pour mettre en place leurs politiques publiques. À l'instar des autres DROM, la région Guadeloupe rejette toute recommandation de la Cour des Comptes qui limiterait l'autonomie fiscale et décisionnelle des régions, ainsi que leurs ressources financières. Car, la Cour des comptes cherche à uniformiser la gestion du dispositif d'octroi de mer, ce qui ne trouve aucune justification eu égard aux spécificités des territoires et aux enjeux distincts.

La région Guadeloupe constate que son droit de réponse est limité à un format de cinq pages alors que le rapport d'évaluation en compte 194. Elle ne partage pas les réponses de la Cour des comptes aux cinq questions évaluatives et se propose d'y répondre elle-même (I) et par voie de conséquence, conteste une partie des recommandations de celles-ci (II).

**I – REPONSES AUX QUESTIONS EVALUATIVES PAR LA REGION
GUADELOUPE**

La région Guadeloupe ne partage pas l'essentiel des conclusions de l'évaluation menée par la Cour des comptes selon lesquelles « les inconvénients du système actuel l'emportent nettement sur ses avantages, en termes d'efficience, de cohérence interne et externe, et d'impact » (cf. p. 20 du rapport où sont présentées dans le tableau n° 1 les réponses de la Cour aux questions évaluatives). Aussi, se propose-t-elle de répondre elle-même à ces cinq questions.

En réponse à la première question évaluative, si la région Guadeloupe reconnaît que l'octroi de mer a un impact positif sur le volume et le dynamisme des recettes communales, elle tient à préciser que ce n'est pas en raison d'une augmentation de la pression fiscale (qui est très stable depuis 2016) mais de l'effet prix¹. Ainsi, sur quelques 3 Md€ de biens importés en 2021 environ 583,7 M€ relèvent de produits pétroliers qui ont connu un taux d'inflation de 18,8 % en 2022 selon l'Insee. Les autres biens connaissent également un taux d'inflation important notamment ceux relevant de l'alimentation. Contrairement à ce que les rapporteurs affirment, la question de la soutenabilité et de la cohérence de cette fiscalité ne se pose pas car le ratio des recettes d'octroi de mer par habitant en Guadeloupe ne s'élève pas à 970 €. Selon l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales², il n'est que de 594 € en 2022.

L'octroi de mer représente 45,27 % des recettes fiscales communales. Cette recette est fondamentale pour les communes confrontées à des dépenses de fonctionnement supérieures à celles de la métropole notamment en raison :

- *de la majoration de traitement des fonctionnaires (les surcoûts liés à celle-ci sont estimés entre 20 % et 26 %) ;*
- *des taux d'administration, dans la fonction publique territoriale dans les DOM, supérieurs à ceux constatés en métropole³ générés notamment par des politiques d'incitation afin de lutter contre les taux de chômage élevés dans les territoires d'outre-mer (pour la Guadeloupe, un taux de chômage de 18,6 % en 2022 et un de taux de pauvreté de 34,5 % en 2020⁴).*

¹ L'effet prix désigne les conséquences sur les comportements d'achats de la variation du prix relatif (à la hausse ou à la baisse) d'un bien ou d'un service par rapport aux autres. (<https://www.alternatives-économiques.fr/dictionnaire/définition>).

² André LAIGNEL, Charles GUENE, les finances des collectivités locales en 2023, p. 164.

³ En 2021, il s'établit à 36 ETP pour 1000 habitants dans les DOM (hors Mayotte) contre 26 en France métropolitaine. Cf. DGAFF, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2023, p. 30.

⁴ Source Insee.

Par ailleurs, il convient de souligner que les exonérations de cette taxe consenties sur les recettes potentielles des communes ont un impact sur les investissements des entreprises. Cette dépense fiscale est évaluée, en moyenne annuelle sur la période 2016-2022, à 104,6 M€.

En réponse à la deuxième question évaluative, la région Guadeloupe réaffirme tout d'abord que le dispositif ne peut pas être qualifié d'opaque puisqu'une commission ad hoc à l'octroi de mer réunissant un large panel d'acteurs (dont les représentants des organismes consulaires, de l'AMPF⁵, des transitaires, des services déconcentrés de l'État, des associations de consommateurs, de l'association des maires de Guadeloupe, de l'UDE-MEDEF Guadeloupe, de la CPME⁶, de la FTPE⁷, de l'Université des Antilles) est régulièrement sollicitée pour examiner les évolutions éventuelles du tarif ou encore celles des exonérations. De surcroît, les tarifs d'octroi de mer et les délibérations d'exonération d'octroi de mer sont publiés par la région Guadeloupe sur son site internet et sont accessibles à tous. L'ensemble des acteurs (producteurs, consommateurs, communes, importateurs et distributeurs) sont généralement associés aux travaux menés en vue de la reconduction du régime. Ensuite, le dispositif est stable car les taux ne sont qu'exceptionnellement revus. Ils sont ajustés annuellement dans le cadre de la mise en conformité avec les décisions européennes relatives à la mise en œuvre des différentiels (2014, 2019 et 2021) et les révisions annuelles du tarif douanier commun.

Cette référence à la nomenclature douanière à un niveau détaillé (les 8 premiers chiffres ou NC8) est une obligation légale (article 27 de la loi de 2004). C'est pourquoi le nombre de codes douaniers est important : il ne s'agit en aucun cas d'un choix de la région pour rendre le dispositif complexe. Cette nomenclature est la même que celle utilisée par l'administration des douanes pour l'application de toutes taxes (dont la TVA) sur un bien à l'entrée d'un territoire européen. Les opérateurs économiques, importateurs et transitaires, s'y conforment en Guadeloupe comme partout en Europe. Enfin, si le nombre de taux pratiqués à l'importation est de 13 en 2023 et peut paraître élevé, il témoigne de l'attention que portent les élus à établir un taux « juste » tenant compte des surcoûts réels mais aussi des parts de marché ou encore de l'impact sur les prix.

⁵ Association des moyennes et petites et industries de la Guadeloupe.

⁶ Confédération des petites et moyennes entreprises.

⁷ Fédération des très petites entreprises de la Guadeloupe.

En réponse à la troisième question évaluative, la région Guadeloupe réaffirme que le système de différentiels de taxation à l'octroi de mer s'appuie sur l'article 349 du TFUE qui reconnaît les handicaps structurels des RUP et les mesures spécifiques pouvant être prises pour y faire face. Les différentiels permettent de compenser en partie les surcoûts subis par la production locale (à hauteur de 53,3 %). La dépense fiscale liée à leur application représente, en moyenne annuelle sur la période 2016-2022, 68 M€. En réponse à la quatrième question évaluative, la région Guadeloupe affirme que l'impact de l'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel de taxation est quantifiable et avéré. Ainsi, la production locale totale augmente de 36 % entre 2016 et 2022 tandis que la production locale de produits de liste progresse plus favorablement encore : +36,8 %. La part de marché des produits de liste par rapport aux mêmes produits importés s'élève en moyenne à 48,5 % entre 2016 et 2021. Les deux principaux secteurs concernés par le différentiel concentrent en moyenne 10 % de l'emploi total régional (Source Insee). Le secteur de la construction (5,7 % de l'emploi) mérite également d'être observé car nombre d'entreprises de production guadeloupéennes fabriquent des biens liés à ce secteur. Cette production concentre 44,8 % des ventes internes de produits de liste en 2022.

La Cour des comptes compare les assujettis et les non-assujettis par une approche contrefactuelle qui est sujette à caution. En effet, ce n'est pas l'assujettissement d'une entreprise qui détermine sa compétitivité-prix. C'est le différentiel de taxation pratiqué entre le produit importé similaire et celui fabriqué localement, qui permet à l'entreprise de production d'être compétitive. Les entreprises non-assujetties bénéficient de fait du différentiel qui frappe un produit et non une entreprise. Par ailleurs, la Cour des comptes mesure la compétitivité à l'aune de la valeur ajoutée alors que l'indicateur de compétitivité est le positionnement de l'entreprise sur un marché (près de 50 % de part de marché pour les entreprises guadeloupéennes de production). Comme le précise le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « la compétitivité traduit plus généralement la capacité d'une économie ou d'une entreprise à faire face à la concurrence étrangère. Mais le calcul de l'indice de compétitivité d'un pays se fonde uniquement sur les prix : c'est le rapport entre l'indice prix des importations et l'indice des prix à la production »⁸. Par ailleurs, la Cour persévère dans sa recherche d'un effet de l'octroi de mer sur la capacité d'exportation des entreprises dominiennes alors que la vocation de ce régime fiscal spécifique est de renforcer la compétitivité interne des entreprises de production.

⁸ <https://www.economie.gouv.fr/facileco/competitivite#>

En réponse à la cinquième question évaluative, diverses études ont été conduites pour prouver l'impact de l'octroi de mer sur les prix. Pour la FERDI, la suppression de l'OM entraînerait une baisse du niveau général des prix (- 8,5 %). Mais, ce calcul est fondé sur des hypothèses erronées⁹. Comme toute taxe à la consommation (dont la TVA), l'octroi de mer a un impact sur les prix à la consommation qui est globalement contenu. Il n'est pas responsable des écarts de prix si élevés entre la Guadeloupe et la France hexagonale. Cet écart s'explique en réalité par le grand nombre d'intermédiaires tout au long de la chaîne d'approvisionnement du fournisseur jusqu'au distributeur et par l'étroitesse des marchés locaux qui favorise la concentration d'entreprises qui se retrouvent en position de fixer les prix du marché. En réalité, le niveau de taxation à l'octroi de mer des importations en Guadeloupe s'élevait à 10,6 % en moyenne entre 2016 et 2021. En tenant compte de la TVA locale (dont le taux normal est de 8,5 %), le niveau de taxation final à l'importation est d'environ 19,1 %, soit inférieur au taux normal de la TVA appliqué au niveau national, à savoir 20 %.

En dépit de cette réalité, les rapporteurs envisagent de remplacer l'octroi de mer par une TVA régionale qui serait plus transparente, plus simple et bénéficiant d'une assiette élargie aux services. Mais, ce remplacement présente trois inconvénients majeurs :

- la perte d'autonomie fiscale (voire de ressources) pour les collectivités ultramarines au profit de l'État et une insécurité pour le budget des communes ;*
- un facteur d'inflation supplémentaire puisque la TVA s'appliquera aux services aujourd'hui épargnés par l'OM et son taux sera relevé à hauteur de 20 % (Tableau n° 30) ;*
- la disparition du différentiel de taxation servant à compenser les surcoûts subis par la production locale.*

⁹ En effet, ce rapport indique en page 16 que « la suppression de l'OM se traduit par une réduction du prix équivalente au taux de l'OME sur les biens de consommation finale (hypothèse du prix unique sur le marché intérieur), à laquelle s'ajoute la réduction du prix, équivalente au taux de l'OME sur les intrants. L'hypothèse implicite est que la taxation des intrants est répercutée par le producteur sur le prix du produit final ». Or, la base taxable à l'OME n'est pas la valeur du bien mis à la consommation finale, mais la valeur CAF (coût, assurance, fret) du bien importé, donc avant les frais de distribution et de commercialisation. De même, les intrants importés servant à la production locale sont quasi systématiquement exonérés d'OME.

Or, une étude universitaire l'a démontré¹⁰, l'impact sur l'économie locale de la suppression de ce différentiel de taxation sera négatif avec une diminution du PIB de 2,2 %, une baisse des prix des produits importés de 7 %, mais aussi une baisse de 3,6 % des prix du marché local, car les producteurs locaux tenteront en vain d'aligner leur prix sur ceux des produits importés. En raison de la baisse des prix, la demande de consommation des ménages progressera de 4,3 % au profit surtout des biens importés qui augmenteront de 7,1 %. Le secteur industriel, qui bénéficie actuellement de la protection la plus élevée, sera le plus impacté négativement : réduction de son activité (- 1,8 %), baisse des prix à la valeur ajoutée (- 17,7 %), baisse de la demande de main d'œuvre (- 3,7 %). Dès lors, il s'exercera « un effet pro-compétitif dans le secteur industriel : les entreprises vont réduire les salaires pour ne pas perdre trop de profit afin de pratiquer des prix plus bas ». Ainsi, on pourra assister à la baisse des salaires nominaux moyens (- 6,3 % pour les qualifiés et - 2 % pour les non qualifiés - dans la limite des salaires minimums) et à la hausse du chômage des travailleurs non qualifiés (+ 3,2 %). La baisse des rémunérations des facteurs aura des répercussions sur les revenus des ménages qui diminueront (- 2,6 %), entraînant une baisse de l'épargne des ménages puis une réduction de l'investissement privé (- 9,6 %) et enfin, une contraction de l'activité économique (- 0,3 %).

II – DES RECOMMANDATIONS EN PARTIE CONTESTABLES

Pour la plupart des recommandations, on ne mesure pas leurs objectifs réels et leurs impacts au niveau des recettes.

Recommandation n° 1 : d'ici fin 2024, renforcer le rôle de pilotage de l'État en matière de contrôle de gestion, de détection des erreurs et fraudes, de fiabilisation des flux au sein du marché unique antillais et d'harmonisation des normes et pratiques des services déconcentrés de l'administration des douanes, en particulier sur les modalités et délais d'échanges de données avec les collectivités.

La région Guadeloupe agréé cette recommandation qui devrait être appliquée à tous les territoires concernés, dans la mesure où elle permettra aux collectivités ultramarines d'obtenir les données statistiques dans des délais plus courts et surtout dans le contenu et le format souhaités par elles. Il s'agit de renforcer leurs capacités d'évaluation et de pilotage de la politique fiscale en obtenant des administrations financières notamment l'ensemble des informations requises dans l'annexe II de la décision communautaire (UE) 2021/991 du 7 juin 2021, la dépense fiscale sur les

¹⁰ Sébastien MATHOURAPARSAD, suppression du différentiel de taxation à l'octroi de mer en Guadeloupe, note économique n° 1 ATOM, Février 2016.

importations par code douanier et secteur d'activité, les statistiques d'importation et d'exportation exploitables (sans application du secret statistique). En effet, nous constatons des différences de traitement inexplicables, entre les cinq collectivités ultramarines concernées, dans la fourniture par l'administration douanière des données nécessaires à l'élaboration des rapports annuels relatifs à la mise en œuvre du régime d'octroi de mer.

Recommandation n° 2 : d'ici 2025, appliquer des frais d'assiette et de recouvrement pour l'octroi de mer régional, en clarifiant les textes applicables si nécessaire, et fiabiliser à cette occasion le montant des coûts réels liés à ce service en vue d'actualiser le cas échéant le taux applicable pour les communes.

La région s'oppose à cette recommandation car elle ne peut souscrire à un prélèvement supplémentaire qui réduirait sa ressource fiscale. Il conviendrait en priorité que le taux (actuellement de 1,5 %) de frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État sur les recettes communales corresponde aux coûts réels supportés par les services des douanes (0,41 %).

Recommandation n° 3 ou 9 : d'ici 2025, en vue de déterminer de façon exacte et sincère le différentiel d'octroi de mer pertinent, établir une méthode unique de calcul des surcoûts applicable à l'ensemble des DROM, veiller à l'exhaustivité de la déclaration des subventions européennes, nationales et locales vis-à-vis de la commission européenne et assurer une contre-expertise publique indépendante des calculs correspondants selon une méthodologie qui ne repose pas uniquement sur les déclarations des entreprises assujetties.

La région Guadeloupe se conforme aux critères de calcul validés par les instances européennes et les justifications des surcoûts transmises ont été acceptées par ces instances. La méthode unique de calcul des surcoûts devrait être retenue après une concertation avec les collectivités. Il faut considérer que la contre-expertise publique peut être réalisée par les régions avec le concours des administrations de l'État. Toutefois, cette recommandation surprend car l'article 51 de loi confie aux régions la responsabilité de fournir à l'État les justificatifs attendus par l'Union européenne.

Recommandation n° 4 ou 3 : d'ici 2025, en concertation avec les cinq collectivités, augmenter l'affectation des ressources issues de l'octroi de mer à l'investissement en plafonnant la hausse des recettes de l'octroi de mer consacrées au fonctionnement des collectivités (DGG) et en affectant le différentiel exclusivement à des dépenses d'investissement via le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi.

Toute proposition de modification de l'actuelle méthode de calcul de la DGG, telle qu'elle résulte de l'article 47 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, devrait être faite en concertation entre d'une part l'État et d'autre part les cinq collectivités mais aussi les communes. Mais, dans un contexte de diminution des dotations de l'État, induisant un sous-financement des collectivités territoriales ultramarines, un plafonnement de la hausse des recettes de l'octroi de mer affectées à la DGG ne ferait qu'augmenter les difficultés auxquelles les communes des DROM font déjà face. En effet, les communes ultramarines ont des dépenses structurellement supérieures aux communes métropolitaines en raison de leurs spécificités, d'ordre géographique, démographique, social et juridique. Eu égard à cette réalité, l'affirmation selon laquelle « l'octroi de mer constitue un facteur peu propice à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des communes » est tendancieuse. Il faudrait trouver d'autres solutions pour accroître les recettes d'investissement des communes.

Recommandation n° 5 ou 4 : d'ici 2025, affecter la moitié, voire la totalité des recettes du FRDE aux collectivités de niveau régional afin de financer des dépenses d'investissement structurantes et aux impacts mesurables pour la compétitivité des territoires.

Toute proposition de modification de la clé de répartition actuelle du FRDE, telle qu'elle résulte de l'article 49 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, doit être faite en concertation avec les communes (dont les recettes d'investissement seront impactées).

Recommandation n° 6 ou 5 : d'ici 2025, prévoir une simplification du nombre de taux pouvant être décidés pour l'octroi de mer externe, a minima sous forme de taux inscrits dans des fourchettes, en passant à un nombre plus réduit et plus lisible.

La démarche de réduction du nombre de taux, qui a déjà été entamée par le conseil régional de Guadeloupe, se poursuivra. Cependant, cet outil fiscal ne doit pas perdre sa flexibilité afin de s'adapter aux réalités et enjeux du territoire notamment d'ordre socio-économique. Ainsi, un nombre de taux trop réduit par fourchette n'est pas envisageable. D'ailleurs, quel est l'intérêt d'harmoniser le nombre de taux entre les DROM, sauf à leur faire perdre un peu plus d'autonomie fiscale ?

Recommandation n° 7 ou 6 : d'ici 2025, rendre obligatoire l'alignement de l'assiette pour les régions et les communes en faisant du taux régional un taux additionnel à celui décidé pour les communes.

Une corrélation stricte entre les taux d'octroi de mer et d'octroi de mer régional n'est pas envisageable puisque les plafonds de taux d'octroi de mer (jusqu'à 90 % hormis le cas de Mayotte) et d'octroi de mer régional (jusqu'à 5 %) diffèrent considérablement. Il en résulte que le caractère additionnel de l'octroi de mer régional par rapport à l'octroi de mer ne peut impliquer un alignement tarifaire strict entre ces deux taxes. Cette recommandation conduirait à une perte d'autonomie fiscale ainsi qu'à une perte de recettes. Une telle recommandation, qui vise à ressusciter des dispositions antérieures à la loi de 2004, va à l'encontre de l'intention du législateur qui considère qu'« un conseil régional peut décider, au titre de l'article 6, d'exonérer totalement une production de l'octroi de mer et d'appliquer un taux de 2,5 % pour l'octroi de mer régional »¹¹.

Recommandation n° 8 ou 7 : d'ici 2025, intégrer le principe d'une limitation des changements de taux et d'exonérations à une fois par an maximum dans un seul document public, sauf circonstances exceptionnelles et impératives dûment justifiées, et simplifier le système d'exonération des biens utilisés dans le cadre d'activités commerciales (intrants).

Le conseil régional n'adopte en général qu'une délibération tarifaire par an. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'il modifie ses taux en cours d'année. S'agissant des exonérations d'octroi de mer à l'importation, eu égard au fait que la majorité des entreprises présentes sur l'archipel sont de petites tailles et n'ont pas toujours les moyens d'élaborer des programmes d'importation sur une durée annuelle, il serait difficile de ne voter qu'une seule délibération d'exonération d'octroi de mer par an. Une réduction du nombre de délibérations d'exonération d'octroi de mer votées sur l'année a été initiée depuis 2019 et se poursuivra. Cette recommandation proposant un seul document annuel regroupant la grille tarifaire et le dispositif d'exonération d'octroi de mer à l'importation n'est pas acceptable en l'état car elle ne permet pas de prendre en compte les besoins des territoires et limite l'autonomie des collectivités ultramarines. De surcroît, ce document unique serait source de confusion pour les opérateurs. Par ailleurs, la temporalité de mise à jour des deux documents précités est différente. Concernant le système d'exonération des intrants, la région Guadeloupe exonère déjà de manière permanente les biens de consommation intermédiaire et destinés aux activités économiques de production. Les raisons et les contours de la simplification préconisée doivent être précisés. C'est la loi de 2015 qui a complexifié le régime d'exonération des intrants en rendant obligatoire l'identification des produits par code douanier très précis (NC8) croisés par code NAF.

¹¹ Didier QUENTIN, rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 1518) relatif à l'octroi de mer, 19 mai 2004, p. 53.

Recommandation n° 9 ou 8 : d'ici 2024, adopter dans l'ensemble des DROM un règlement sur les modalités de recevabilité et d'examen des demandes de modifications de taux et d'exonérations, justifier de façon publique et transparente dans les délibérations les décisions d'exonérations et développer un accès numérique pour le public à l'ensemble des textes applicables et délibérations relatives à l'octroi de mer et à un simulateur des montants susceptibles de devoir être versés par les opérateurs économiques.

La délibération n° CR/18-1507 du 28 décembre 2018 portant adoption du guide de procédures relatif aux exonérations d'octroi de mer sur l'importation de biens vient rappeler les procédures à suivre en la matière. L'actuel guide de procédures devrait être modifié prochainement afin d'inclure les modalités de recevabilité et d'examen des demandes de modifications de taux et d'affiner les critères d'attribution des exonérations. Concernant l'accès numérique pour le public, les délibérations sont accessibles sur le site.

Recommandation n° 10 : d'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assiette de l'octroi de mer les frais d'assurance et de fret, plafonner durablement l'octroi de mer (interne et externe) pour des produits de première nécessité et dresser un bilan de l'application de l'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, qui dispose que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée, en tirant toutes les conséquences des difficultés avérées d'articulation entre les deux taxes.

Il convient de rappeler que l'article 9 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 précise que la base d'imposition de l'octroi de mer externe est constituée par la valeur en douane des biens importés. Il faut s'interroger sur la légalité d'une telle recommandation. Cette réduction de l'assiette de l'octroi de mer externe entraînerait ipso facto une perte de recette significative pour les collectivités sans que soit garantie la répercussion, à due concurrence, sur le prix des biens revendus au consommateur final.

La bonne application de cette recommandation supposerait que la TVA ne taxe jamais les frais de transport tout au long de sa chaîne de taxation. S'agissant de l'article 45 de la loi précitée, il conviendrait que le bilan relatif à la non-application de cet article évalue le montant de la TVA indument perçu par l'État en raison de l'extension illégale de l'assiette de cette taxe à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional. Par ailleurs, la mise en place, par l'État, de dispositions réglementaires permettant l'application de l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 a déjà été sollicitée par la collectivité régionale. On peut citer la délibération n° CR/22-894 du

17 août 2022 portant avis sur le projet de modification du décret du 26 août 2015. Concernant le plafonnement durable des taux applicables aux produits de première nécessité, cela porte atteinte à l'autonomie fiscale de la région. De surcroît, il convient de s'assurer qu'une baisse de ces taux d'octroi de mer soit effectivement répercutés au bénéfice du consommateur. La région Guadeloupe intervient déjà pour diminuer les taux d'octroi de mer sur une gamme, toujours plus large, de produits de première nécessité répertoriés dans le bouclier qualité prix.

Recommandation n° 11 : d'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assujettissement à l'octroi de mer externe les produits pour lesquels existe un monopole local (par exemple plus de 90 %) ou à l'inverse pour lesquels la production locale pour des produits équivalents est très faible (moins de 10 %) et a fortiori inexistante, sauf justification étayée et discutée avec l'État.

Il convient de rappeler que l'article 1^{er} de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 précise que l'octroi de mer s'applique notamment aux importations de biens. La position concurrentielle des produits fabriqués localement ne peut être traduite uniquement par le prisme de la logique douanière au regard de la complexité de la nomenclature qui souvent met en exergue des produits substituables. Cependant, il faut aussi et surtout rappeler la volonté du Conseil de l'Union européenne de solliciter des justificatifs complémentaires pour autoriser des différentiels de taxation dans les cas pour lesquels la production locale a une part de marché inférieure à 5 % ou dans ceux pour lesquels la part des importations est inférieure à 10 %. À aucun moment, le législateur européen n'a envisagé ces situations pour justifier une exclusion des biens importés, similaires à ceux produits localement, du champ d'application de la taxe d'octroi de mer. De surcroît, les rapporteurs semblent vouloir être plus exigeants en considérant qu'une production locale est très faible dès lors qu'elle a moins de 10 % de part de marché et en autorisant les produits similaires importés à entrer dans les DROM sans acquitter la taxe d'octroi de mer. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette recommandation aurait pour conséquence une perte considérable de recette d'octroi de mer pour les collectivités et mettrait en péril des activités économiques et des emplois. Ainsi, si on appliquait strictement cette recommandation, les produits à fort rendement fiscal qui ne sont pas fabriqués localement, devraient être exclus de l'assujettissement à l'octroi de mer externe. Cette recommandation aurait pour effet de supprimer de facto la taxe en réduisant drastiquement son champ d'application.

Recommandation n° 12 : d'ici 2025, prévoir une exonération obligatoire et non plus facultative du paiement de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional à l'importation pour les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé.

Selon les 3° et 4° de l'article 6 de la loi sur l'octroi de mer modifiée, revêt un caractère discrétionnaire, l'exonération d'octroi de mer à l'importation de biens destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État et aux établissements et centres de santé. Le conseil régional de la Guadeloupe exonère déjà lesdits biens. Transformer une exonération facultative en exonération de droit porterait atteinte à l'autonomie fiscale des DROM et créerait en l'espèce un système à double vitesse où l'État s'exonérerait automatiquement d'octroi de mer et continuerait à appliquer la TVA aux mêmes produits. Or, les communes et les collectivités paient l'octroi de mer à l'importation alors que l'État peut bénéficier d'une exonération de cette taxe.

CONCLUSION :

La région Guadeloupe constate que depuis 2019, l'État s'est engagé dans une série de travaux critiques sur l'octroi de mer. Ces rapports (dont celui de la FERDI en 2020) tendent à démontrer que l'octroi de mer est : illisible, mal géré, inefficace, responsable de la vie chère, et suggèrent, in fine, plus ou moins clairement qu'il devrait être remplacé par une TVA nationale. Et la lettre de mission du 21 juin 2019, cosignée par les ministres LE MAIRE, DARMANIN et GIRARDIN, aux chefs de services de l'IGF et de l'IGA, semble montrer une volonté de l'État de récupérer la gestion du dispositif d'octroi de mer. Le présent rapport, qui s'inscrit dans la lignée des précédents travaux, propose des axes de réforme qui vont placer les territoires ultramarins sous la dépendance financière de l'État et la dépendance économique vis-à-vis des importations. Or, il convient de citer Emmanuel MACRON qui déclarait aux assises des Outre-mer du 28 juin 2018 : « Je crois que toute politique qui est conçue, pensée, vécue comme mettant nos concitoyens ultramarins en situation de minorité ou d'irresponsabilité est vouée à l'échec. Je considère donc que la responsabilité partagée doit être la clé de notre succès ». A cet égard, il est impératif que cette déclaration trouve sa traduction dans un respect, par les instances nationales, de l'autonomie fiscale des collectivités ultramarines. Avant de chercher à bouleverser un système « stable, flexible et robuste juridiquement » selon les termes mêmes du député Johnny HAJJAR, il convient nécessairement de rechercher les voies et moyens d'appliquer les dispositions de loi actuelle qui sont restées lettres mortes. La région Guadeloupe ne comprend pas la volonté de l'État de conduire à marche forcée une réforme en prétextant que le dispositif aurait un impact négatif sur la vie chère alors que les vraies causes de cette situation doivent être cherchées ailleurs notamment dans la présence d'oligopoles et de monopoles qui sont en capacité de se positionner en faiseurs de prix.

Une réforme : pourquoi pas ? Mais, pas à n'importe quel prix...sans arrière-pensée, en toute transparence, et en étroite concertation avec les collectivités... Un vieil impôt est un bon impôt

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL
DE LA RÉUNION**

En réponse à votre courrier du 30 janvier 2024, la lecture du rapport relatif à l'évaluation du dispositif de l'octroi de mer, me permet de constater que, dans le fond, la teneur et l'orientation sont identiques à celles du relevé de conclusions provisoires.

Ainsi, je regrette que la réponse et ses 10 annexes transmises par la région par courrier en date du 28 septembre 2023 relatives au relevé provisoire de conclusions, n'aient pas été prises en compte. Il est en effet regrettable que ces éléments circonstanciés et démonstratifs ne fassent pas l'objet d'une publication par la Cour. Il est également regrettable que la situation singulière de La Réunion caractérisée par la mise en œuvre du dispositif par la Région Réunion selon des principes tout à fait vertueux n'ait pas été soulignée.

Ce constat me conforte dans l'idée que les recommandations contestables de ce rapport risquent malheureusement d'alimenter le projet de réforme du gouvernement. Je ne peux que m'interroger sur la coïncidence entre la publication de ce rapport et le calendrier de la réforme tel qu'annoncé par le gouvernement.

Aussi, la Région tient à exprimer son désaccord sur plusieurs points fondamentaux.

Tout d'abord, malgré mes observations dans le cadre de la procédure contradictoire, je constate que l'octroi de mer reste perçu par la Cour comme un « outil complexe, incohérent, opaque aux objectifs ambigus », ce que nous contestons.

Par ailleurs, en dépit des efforts visant à présenter quelques traits de la politique fiscale locale, la méthodologie choisie privilégie une approche globale à l'échelle des 5 DROM aboutissant à une vision biaisée voire déformée du dispositif de l'octroi de mer à La Réunion.

De manière générale, subsistent de nombreuses affirmations peu démontrées. Ainsi, s'agissant de l'enjeu de la cherté de la vie, des études de cas standards auraient utilement illustré le mécanisme de formation des prix et des marges. De même, il est regrettable que la fiscalité des produits du panier Bouclier Qualité Prix n'ait pas été étudiée, comme cas concret

d'application de l'octroi de mer et de la TVA sur les produits alimentaires. Le caractère démonstratif aurait été, à mon sens, plus pertinent que les assertions et les extraits d'une étude fortement contestée et d'un rapport non diffusé.

Je rappelle également que la collectivité poursuit un objectif régional de moyen et long terme de maîtrise de la pression fiscale : je regrette que ma demande visant à présenter sur une longue période, le taux de prélèvement obligatoire d'octroi de mer et d'octroi de mer régional rapporté au PIB n'ait pas été retenue. Je constate en effet que l'indicateur Revenu National Brut (RNB) est maintenu dans l'argumentation. Or, la collectivité n'a trouvé aucune trace du RNB régional dans les statistiques publiées par l'Insee.

Finalement, ces choix méthodologiques conduisent à des recommandations homogènes pouvant apparaître comme déconnectées des réels enjeux comme par exemple la formation des prix ou les spécificités territoriales qui semblent minimisées, voire niées,

Je tiens à rappeler que la région Réunion est profondément attachée aux prérogatives fiscales dont disposent les régions et les collectivités d'outre-mer notamment en matière de définition de la politique de l'octroi de mer (taxation, exonération et différentiels). L'octroi de mer constitue en effet un levier fiscal permettant d'orienter le développement économique et social de nos territoires. Par conséquent, la région Réunion est opposée aux recommandations qui portent atteinte directement au principe d'autonomie décisionnelle et fiscale (cf. notamment les recommandations n° 6, 8 et 12) et qui apparaissent anachroniques au moment où est évoquée par l'ensemble des acteurs institutionnels la nécessité d'un nouvel acte de Décentralisation.

De même, je ne peux que m'interroger sur la recommandation n° 11 qui vise à exclure de l'assujettissement à l'octroi de mer externe des produits pour lesquels il existe soit un « monopole » soit « une production marginale, a fortiori inexistante » au regard en particulier des indicateurs qui le justifieraient. J'attire votre attention sur le fait que la mise en œuvre de cette recommandation pénaliserait les producteurs locaux y compris émergents. Si elle devait au surplus être combinée avec l'application des recommandations n° 2, 10 et 12, cette recommandation aboutirait à une baisse drastique des recettes d'octroi de mer au profit très certainement d'une autre taxe sans bénéfice avéré pour les consommateurs.

En effet, cette recommandation est de nature à mettre en péril les activités locales de production du fait d'une approche douanière à partir des seuls codes douaniers. La notion de marché pertinent ne peut se baser sur des codes douaniers de format SH6 ou NC8 comme le montre l'ensemble des analyses au niveau international et national. Elle doit prendre en compte par exemple les produits directement substituables. Par ailleurs, le pouvoir de marché exercé par des entreprises opérant sur des marchés 500 fois plus grands, à titre d'exemple doit être naturellement pris en compte dans l'analyse concurrentielle.

De façon plus exhaustive, vous trouverez dans le tableau ci-après les observations de la Région concernant les douze recommandations de la Cour.

Ainsi, le rapport préconise dans un premier temps le « scénario réformiste » pour des correctifs majeurs du dispositif. Sur ce sujet, ma collectivité est favorable à l'amélioration de cet outil « multi-facettes » dans le sens notamment d'une plus grande transparence. Cependant, cette transparence doit s'appréhender à l'échelle de la chaîne de formation des prix et doit notamment intégrer la TVA, autre élément majeur de la fiscalité locale dont le poids est plus important à La Réunion que le cumul d'octroi de mer et d'octroi de mer régional. Aussi, une recommandation à cet égard aurait paru pertinente.

Dans cette perspective, toute évolution doit être économiquement étayée et faire l'objet d'analyses d'impact sur la base d'un diagnostic objectif et indépendant à partir d'éléments factuels. À cet égard, il serait à mon sens, regrettable de se priver des résultats de l'évaluation à mi-parcours demandée par les instances européennes et qui sera livrée en 2025, conformément « au cahier des charges » édicté par la décision du Conseil du 7 juin 2021. Cette évaluation pourrait constituer un outil d'aide à la décision pertinent et signifiant, notamment en ce qui concerne l'impact du dispositif de l'octroi de mer sur le développement économique.

Par ailleurs, s'agissant des évaluations annuelles, je tiens à apporter une rectification au rapport : le rapport d'évaluation annuel au titre de l'exercice 2021 a bien été transmis à la Cour par courrier en date du 28 septembre 2023 lors de la réponse au relevé de conclusions provisoires. À cet égard, je souhaite rappeler les obstacles rencontrés du fait du cloisonnement entre les administrations de l'État et l'administration régionale. En effet, le secret statistique est opposé aux services de la région et à l'institution régionale malgré ses compétences issues de la loi. Cette contrainte appliquée unilatéralement et de façon systématique par l'administration, loge les collectivités, pourtant décisionnaires du dispositif, à la même enseigne que tout autre public (tel un étudiant ou un particulier) et fait obstacle à la transmission des données pertinentes prévues par la loi. J'insiste sur le fait que l'absence de données compromet les exercices d'évaluation du dispositif.

En tout état de cause, de véritables enjeux politiques, économiques, sociaux, fiscaux et institutionnels sous-tendent tout projet de réforme qui de ce fait, ne peut s'écrire dans la précipitation sans études d'impact, à moins que l'objectif de réduire les recettes et les compétences des régions pour les transférer à l'État ne l'emportent sur les problématiques de développement local des territoires ultra-marins.

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
<i>N°1 - Renforcer le rôle du pilotage de l'État en matière de :</i> <i>- contrôle de gestion, de détection des erreurs et des fraudes</i> <i>- de fiabilisation des flux au sein du marché antillais</i> <i>- harmonisation des normes et pratiques entre les directions régionales des douanes (notamment sur les modalités d'échanges de données avec les collectivités).</i>	<i>Il ressort une volonté centralisatrice par le renforcement du rôle de pilotage de l'État en termes de contrôle et de gestion opérationnelle. La région n'y est pas opposée dans la mesure où elle conserve ses compétences en matière de définition de la politique fiscale de l'octroi de mer.</i> <i>La région y voit même l'espoir d'obtenir des données statistiques dans des délais plus courts et selon le format nécessaire aux évaluations exigées à la fois pour le rapport annuel et le rapport à mi-parcours exigé par la décision du Conseil de l'Union Européenne du 7 juin 2021 conformément à son annexe II. L'enjeu est ainsi de recueillir des données exploitables sans application du « secret statistique ». En l'absence de ces données, les collectivités pourtant en charge de l'octroi de mer sont maintenues dans l'incapacité d'évaluer pleinement le dispositif, ce qui est inacceptable.</i>
<i>N°2 - D'ici 2025, appliquer des frais d'assiette et de recouvrement pour l'octroi de mer régional en clarifiant les textes applicables. Fiabiliser les coûts réels liés à ce service et actualiser, si nécessaire, le taux applicable pour les communes.</i>	<i><u>Nouveauté</u> : Frais sur l'OMR et revalorisation sur l'OM</i> <i>La région ne peut souscrire à un prélèvement supplémentaire qui réduirait sa ressource et celles des communes ou conduirait à une augmentation de la pression fiscale au profit de l'État vis-à-vis des consommateurs.</i>
<i>N°3 – D'ici 2025, établir une méthode unique de calcul des surcoûts applicables à l'ensemble des DROM, veiller à l'exhaustivité de la déclaration des subventions européennes, et assurer une contre-expertise publique indépendante des</i>	<i>L'idée d'une uniformisation de la méthode des calculs, sous réserve qu'elle s'étudie en concertation avec l'ensemble des DROM, paraît intéressante dans l'objectif de comparer les territoires.</i>

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
<i>calculs selon une méthodologie qui ne repose pas uniquement sur les déclarations des entreprises.</i>	<i>La « contre-expertise publique » à renforcer est déjà opérée par la région avec l'appui de l'État, elle doit être assurée par la région.</i>
<i>N°4 – D'ici 2025, en concertation avec les 5 collectivités, augmenter l'affectation des ressources issues de l'octroi de mer à l'investissement en plafonnant la hausse des recettes de l'OM consacrées au fonctionnement (DGG) et en affectant le différentiel exclusivement aux dépenses d'investissement via le FRDE.</i>	<i>Cette recommandation qui vise à augmenter l'utilisation des recettes en faveur des l'investissement contient 2 idées :</i> <i>- plafonner la DGG</i> <i>- affecter le différentiel exclusivement à de l'investissement via le FRDE.</i> <i>1- La Cour n'a toujours pas élaboré le diagnostic de l'origine de la modification de l'affectation du FRDE en 2004 alors même que cette disposition figurait dans la loi de 1992.</i> <i>2- La région s'interroge sur le mécanisme de plafonnement des recettes fiscales des communes (quel algorithme ?).</i> <i>3- L'affectation du FRDE à des dépenses exclusivement d'investissement paraît cohérente avec la base de la réforme de l'octroi de mer en 1992. Cependant, une telle réforme législative nécessite effectivement une concertation et un dialogue avec toutes les parties prenantes, y compris les communes.</i>
<i>N°5 – D'ici 2025, affecter la moitié voire la totalité des recettes du FRDE aux collectivités de niveau régional afin de financer des dépenses d'investissement structurantes et aux impacts mesurables pour la compétitivité des territoires.</i>	<i>La région est favorable à l'augmentation des ressources du FRDE affectées au niveau régional et à l'utilisation du FRDE dans un objectif de développement économique, conformément à l'esprit de la loi originelle du 17 juillet 1992 : « Les ressources du fonds sont affectées aux aides des communes en faveur du développement économique et de l'emploi dans le secteur productif et réservées aux investissements. Les attributions sont arrêtées par le conseil régional, sous forme de subventions aux communes affectées aux investissements facilitant l'installation d'entreprises en vue de la création d'emplois dans le secteur productif ». Cette disposition a été complétée par l'article 55 de la loi LOOM du 13 décembre 2000 ouvrant le champ aux EPCI et aux infrastructures publiques nécessaires au développement des entreprises et par l'article 53</i>

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
	de la loi Programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 rendant éligibles à La Réunion les projets sous maîtrise d'ouvrage de la région ou des syndicats mixtes, par délibération du conseil régional. Depuis, c'est bien la loi du 2 juillet 2004 qui a introduit les modes de répartition actuels entre la région et les communes (avec des majorations pour les chefs-lieux de départements et les chefs-lieux d'arrondissement) sans que les régions aient été consultées au préalable. Toute proposition d'évolution doit prévoir une concertation avec toutes les parties prenantes, y compris les communes.
N°6 - D'ici 2025, prévoir une simplification du nombre de taux pour l'octroi de mer externe, a minima sous forme de taux inscrits dans des fourchettes, en passant à un nombre plus réduit et plus lisible.	<u>Nouveauté</u> « a minima sous forme de fourchettes ». La région appelle, encore une fois, à la prudence sur une grille de taux trop réduite au regard de la dimension de politique économique de l'octroi de mer. Un éventail trop large est certes trop complexe mais un éventail trop réduit ne permet pas d'adapter des mesures de taxation répondant à des objectifs de politique de tarification locale. En ce sens, il est porté atteinte à l'autonomie fiscale. Par ailleurs, au regard de l'objectif de maîtrise de la pression fiscale, rappelons que 3 taux (0 % - 3 % et 4 %) concentrent 75 % des importations en valeur. Enfin, toute modification imposée de la grille des taux, comme le montre l'ensemble des évaluations pour la TVA, conduit dans un environnement peu concurrentiel, à ce qu'une partie de la baisse de recettes soit absorbée par une augmentation des marges.
N°7 - D'ici 2025, rendre obligatoire l'alignement de l'assiette pour les régions et les communes en faisant de l'OMR un taux additionnel à celui décidé pour les communes.	La Cour a noté que la région Réunion ne s'est jamais détachée de ce fonctionnement visant à aligner l'OMR et l'OM. Ainsi, si l'OM est nul, l'OMR l'est également. Pour autant, la région est opposée à cette proposition qui atteint le principe d'autonomie locale pour en laisser le libre choix à chaque région.
N°8 - D'ici 2025, intégrer le principe d'une limitation des changements de taxe et	Celle recommandation s'inscrit dans la liste des limitations de l'autonomie des régions.

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
<i>d'exonérations à une fois par an maximum dans un seul document public, sauf circonstances exceptionnelles et impératives dûment justifiées, et simplifier le système d'exonération d 'OM dans le cadre d'activités commerciales (intrants).</i>	<i>La limitation à une délibération par an ne permet pas de prendre en compte l'évolution du secteur productif, les besoins économiques et sociaux du territoire et surtout des demandes ponctuelles d'exonérations de nouveaux intrants liées, à la demande de l'administration des douanes, à l'obligation de définition de codes en SH6 ou NC8. Pour ces raisons, la publication d'un seul document unique comprenant les taxations et les exonérations ne paraît pas acceptable. Par ailleurs, la région Réunion avec une moyenne de 3 délibérations par an (2014-2022) s'inscrit, encore une fois, dans un objectif de stabilité du dispositif, d'autant que ces délibérations sont le plus souvent liées à l'impact de la réforme imposée en 2015 sur les exonérations.</i> <i>S'agissant de l'objectif de simplification du dispositif d'exonération à l'importation, il va de soi qu'un produit peut être un intrant, un bien de revente pour une entreprise commerciale et un produit pour un consommateur. La région s'interroge encore sur le sens et l'impact de cette recommandation.</i> <i>Rappelons encore une fois que c'est la loi du 29 août 2015 qui a amendé la loi du 02 juillet 2004 qui a introduit une OBLIGATION législative exigeant que les collectivités délibèrent sur les secteurs d'activité (codes NAF) et sur les produits éligibles (référéncés selon leur code douanier).</i> <i>Le dispositif précédent, moins complexe, reposait sur une délibération cadre (19 octobre 2004) pour les exonérations des matières premières et des biens d'équipement. Les demandes étaient alors systématiquement transmises à la direction régionale des douanes pour contrôle et mise en œuvre avant toute importation. La région est totalement disposée à rouvrir le chantier de la simplification du dispositif complexifié au niveau national par les administrations nationales.</i>
<i>N°9 - D'ici 2025, adopter dans l'ensemble des DROM un règlement sur les modalités de recevabilité et d'examen des demandes de modifications de taux et d'exonérations, justifier</i>	<i>Une harmonisation des pratiques (supports, dossiers de demandes) paraît intéressante dans la mesure où elle n'atteint pas dans le fond, la politique régionale de chaque territoire (les 5</i>

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
de façon publique et transparente dans les délibérations et les décisions d'exonérations et développer un accès numérique pour le public à l'ensemble des textes applicables et délibérations relatives à l'OM et à un simulateur des montants susceptibles d'être versés par les opérateurs économiques.	DROM ne relèvent pas des mêmes problématiques et stratégies de développement). <u>Nouveauté</u> : « Justifier de façon publique et transparente dans les délibérations et les décisions d'exonérations ». Les justifications exposées au sein des rapports soumis aux assemblées délibératives sont reprises et synthétisées dans les « considérants » des délibérations régionales. La région Réunion souhaite mettre en place un centre de ressources et d'informations sur l'octroi de mer (délibération du 22 décembre 2021). Cette recommandation s'inscrit tout à fait dans cette ambition. Dans l'attente d'un centre dédié, notons que le régime d'exonération à l'importation est présenté d'ores et déjà sur le portail de la région « La nouvelle économie » présentant les différentes aides.
N°10 - D'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assiette de l'OM les frais d'assurance et de fret et plafonner durablement l'OM (interne et externe) pour des produits de première nécessité et dresser un bilan de l'application de l'article 45 de la loi, en tirant toutes les conséquences des difficultés avérées d'articulation entre les 2 taxes.	<u>- réviser l'assiette de taxation de l'octroi de mer.</u> Elle aurait un impact sur le rendement fiscal non chiffré par la Cour. Aucune analyse d'impact ni de simulations ne permettent de mesurer l'impact d'une telle mesure qui serait probablement sans effet puisque si l'assiette diminuait, les taux augmenteraient. Il convient de rappeler que les consommateurs payent une TVA qui intègre le fret et l'assurance. Par ailleurs, il n'y a aucune garantie de répercussion sur le prix final au consommateur. <u>- plafonner durablement l'OM (interne et externe) pour des produits de première nécessité.</u> Cette recommandation porte, une nouvelle fois, atteinte à la compétence régionale pour la fixation des taux et implique une baisse des recettes non compensée. Une analyse d'impact juridique serait donc utile. Il s'agit d'un transfert d'une autonomie démocratique régionale à une administration centrale. Mais la région s'est toujours montrée volontaire pour faire évoluer sa grille de taux, en concertation avec les acteurs et en cohérence avec un effort proportionné au niveau de la TVA. Néanmoins, la

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
	<i>région Réunion a depuis plus de 30 ans décidé de l'application du taux 0 % sur certains produits de première nécessité (riz, lait, viande, pain...) ou encore sur des produits répondant à des objectifs de développement durables (panneaux photovoltaïques, voitures électriques) ou de sécurité (casques...) ou encore d'accès à la culture (livres, enregistrements discographiques). S'agissant alimentaires et d'hygiène, l'analyse du Bouclier Qualité Prix à la Réunion montre que 139 produits du panier BQP (62 pour la production locale et 77 pour l'importation) sont concernés par une taxation nulle ou modérée (entre 0 % et 6,5 %), soit 91 % des produits du panier. De manière générale, le rôle de l'octroi de mer comme facteur de renchérissement des prix, doit donc être nuancé à La Réunion. Notons que la Cour ne propose pas de taux zéro de TVA sur ces produits.</i> <u>- un bilan de l'application de l'article 45 de la loi.</u> L'application de cette disposition légale vise les importations, à l'entrée des marchandises. Elle semble plus complexe à appliquer dans le cadre de la chaîne de distribution. En effet, la TVA s'applique de fait en cas de revente du produit avec ses coûts intégrés. En tout état de cause, il semble que la loi soit imprécise, ou imparfaitement appliquée.
N°11 – D'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assujettissement à l'OM externe les produits pour lesquels il existe un monopole local (+ 90 % par exemple) ou à l'inverse pour lesquels la production locale est très faible (- 10 %), a fortiori inexistante, sauf justification étayée et discutée avec l'État.	La formulation et le fond de cette recommandation appellent à la plus grande vigilance. <u>1^{ère} interrogation</u> : Est-ce à dire que tout ce qui n'est pas produit localement doit être taxé à 0 ? Dans ce cas, les recettes d'octroi de mer seraient considérablement impactées et la nature de la taxe fondamentalement changée ? Derrière cette assertion et contrairement à la recommandation générale la Cour veut-elle supprimer l'octroi de mer et l'octroi de mer régional sur ces produits ? Au profit de quelle nouvelle taxe ? <u>2^{ème} interrogation</u> : cette recommandation vise également le dispositif de différentiel (et non le régime de taxation). Dans ce cas, cette recommandation paraît dangereuse (car basée non pas sur la notion de marché mais sur des codes

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
	<i>douaniers). En effet, celle approche ne prend pas en compte les éléments systémiques suivants :</i> <i>1 - le système déclaratif des ventes internes. Des risques d'erreurs (emplois de mauvais codes, erreurs d'enregistrement...) peuvent entraîner des biais statistiques.</i> <i>2 - le seuil d'assujettissement. L'absence ou le faible niveau de production locale ne peuvent être qu'apparents : certaines entreprises avec un CA < 550K€ peuvent avoir une production non enregistrée car non assujettie. Il n'y a donc pas de visibilité réelle sur ces productions qui peuvent en outre se développer et devenir assujetties. Dans ces cas, les parts de marché du produit local peuvent être sous-estimées.</i> <i>3 - la substituabilité des produits au regard de la construction même de la nomenclature douanière :</i> <i>Plusieurs codes désignent des produits similaires. Il est donc parfois nécessaire de prendre en compte les codes adjacents (et non pas une lecture code à code) pour appréhender la production d'un même produit pouvant être déclaré sous 2 codes différents voire plus (ex : dents artificielles). Dans ce cas, les parts de marché du produit local peuvent être sous-estimées. C'est la notion de marché pertinent qui apparaît essentiel dans l'analyse des parts de marché. En effet, les parts de marché apparentes ne correspondent pas toujours à la réalité économique du marché notamment si elles sont basées sur des nomenclatures douanières à 8 chiffres, ce qui peut fausser l'interprétation relative au positionnement concurrentiel des produits.</i> <i>4 - le caractère stratégique de certaines productions qui peuvent être déterminantes en termes de sécurité alimentaire (farine...), sanitaire (appareils dentaires...) ou encore environnementale (bois...).</i> <i>5 - l'impossibilité de justifier de la rentabilité de certains investissements industriels lourds sans être assuré d'une part de marché significative sur un marché extrêmement réduit pour des produits connexes ou d'extension de gammes, sans lesquels certaines entreprises seraient tout simplement amenées à disparaître.</i>

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
N° 12 - D'ici 2025, prévoir une exonération obligatoire et non plus facultative du paiement de l'OM et de l'OMR à l'importation pour les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé.	<u>Nouveauté</u> : « santé » Cette recommandation apparaît comme une vision centralisatrice de l'État affectant les compétences régionales en matière d'exonération et affectant directement les recettes des communes et de la région. Elle comprend 2 volets : <u>1 - les biens destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État.</u> Sur cet aspect, la région a de tous temps exclu les administrations (d'État ou territoriales) du bénéfice de l'exonération à l'importation. La visée de ce dispositif se veut purement économique, les exonérations facultatives ont été mises en œuvre en ce sens. En revanche, s'agissant des matériels hautement stratégiques, la région a adopté un taux 0 % à titre exceptionnel (bateaux de guerre, artillerie navale, chars et blindés) alors que ces biens supportent de la TVA. Sur ces produits, dans un souci de cohérence et de transparence, il serait intéressant d'explicitier le régime fiscal appliqué sur ces équipements au titre de la TVA (notamment au titre du Fonds de compensation de la TVA). Par ailleurs, la Cour ne peut ignorer qu'une telle proposition, pour être cohérente, devra s'appliquer aux autres missions de service public (ex : incendie, police municipale, État civil...). <u>2 - Sur le volet de la santé.</u> Contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, les vaccins contre le covid 19 sont taxés à 0 % au même titre que le sang humain et ses fractions. Par ailleurs, le taux par défaut sur les médicaments du chapitre 30 est un taux réduit : 5 % (taux réduit d'OM et taux réduit d'OMR). De même, sur les médicaments, dans un souci de cohérence et de transparence, il serait intéressant d'explicitier le régime fiscal appliqué au titre de la TVA. Par ailleurs, l'exonération de l'OM sur les médicaments ne garantit en aucun cas une répercussion à la baisse sur les prix de ces produits. Au contraire, le risque d'une augmentation des marges des importateurs-distributeurs grossistes mériterait d'être évoqué a minima, d'autant que

Recommandations du rapport Cour des comptes	Observations région Réunion
	<i>l'analyse des surcoûts qui justifie le prix des médicaments ne semble pas publique. Au-delà des médicaments, pourraient être également concernés les appareils et instruments médicaux du chapitre douanier 90 au sein duquel certains produits sont d'ores et déjà taxés à 0 % notamment en lien avec le covid ou les appareils d'orthopédie ou pour fractures. Globalement, l'étude indique que pour La Réunion, le montant d'OM perçu au titre des missions régaliennes et des services publics de santé est le plus élevé : 41 M€. L'impact pour les consommateurs peut être potentiellement important car pour exonérer l'État (ce qui constituerait une économie pour celui-ci), le maintien de la recette fiscale nécessiterait une hausse sur les autres produits. In fine, un tel mécanisme pourrait conduire à un prélèvement supplémentaire au profit de l'État. L'impact fiscal pour les collectivités est important, pour les consommateurs probable. Il s'agit d'une limitation des ressources et de l'autonomie décisionnelle, ce qui amène la région à s'opposer à cette recommandation.</i>

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MARTINIQUE

En liminaire, je tiens à vous préciser que la collectivité territoriale de Martinique (CTM) ne saurait admettre aucune recommandation de la Cour des comptes qui participerait à limiter l'autonomie fiscale et décisionnelle des régions, ainsi que leurs ressources financières. Au travers de ses propositions, il ressort que la Cour des Comptes recherche à uniformiser la gestion du dispositif d'octroi de mer, ce qui ne trouve aucune justification eu égard aux spécificités et particularités de chacun des territoires concernés. De manière générale, la CTM regrette que la Cour formule des recommandations sans en expliciter ni les objectifs, ni en mesurer les impacts sur notamment la gouvernance et la mise en œuvre opérationnelle de celles-ci.

La réponse de la CTM, dans le format imposé de 5 pages sans annexes, limitant de fait notre capacité de réponse et d'argumentation, s'articule autour des deux axes du rapport transmis le 30 janvier, à savoir les 5 questions évaluatives et les 12 recommandations formulées par la Cour.

A- QUESTIONS ÉVALUATIVES

Dans quelle mesure l'octroi de mer a-t-il un impact sur les recettes et dépenses locales ?

L'octroi de mer fournit quelque 47 % des recettes fiscales des communes de Martinique et 11,6 % de celles de la CTM. Cette recette est fondamentale pour les communes en particulier, sur lesquelles pèse lourdement :

La sur-rémunération des salaires en référence au décret n° 2023- 242 du 31 mars 2023 qui « harmonise à 40 % l'indemnité de majoration spéciale dite aussi « vie chère » pour les personnels hospitaliers médicaux, pharmaceutiques, odontologiques et toutes les collectivités territoriales d'outre-mer » ; sur-rémunération non compensée par l'État.

Le fait que, plus qu'ailleurs, elles tiennent un rôle d'amortisseur social couteux dans un territoire où le taux de chômage atteint 12 % (Insee 2022) et le taux de pauvreté 27,4 % (Insee 2019).

Par ailleurs la forte progression de cette recette ne peut être imputée à une simple stratégie de rendement fiscal puisque :

- *Le taux moyen pondéré d'octroi de mer externe sur l'ensemble des importations est à la fois modéré à (11,4 %) et stable, au moins depuis 2016. Les taux n'évoluant qu'à la marge et principalement lors de leur nécessaire mise en conformité avec l'évolution des Décisions et règlement européens ;*
- *Les communes viennent en soutien à l'économie territoriale en concédant 35,6 M€ d'exonération à l'importation en 2022.*

L'effet-prix mérite également d'être rappelé. L'inflation contribuant nettement à l'augmentation de cette recette. Ainsi, sur quelques 3 Md€ de biens importés (Source Douanes 2022) environ 450 M€ relèvent de produits pétroliers qui ont connu un taux d'inflation de 17,8 % en 2022 selon l'Insee. Les autres biens connaissent également un taux d'inflation important notamment ceux relevant de l'alimentation

Enfin, comme l'observe l'Insee, les recettes de TVA (hors inflation) ont nettement plus augmenté en Martinique que celles de l'octroi de mer en 2022 (+35 % contre +14,7 %).

La Martinique a mis en place une commission ad hoc pluridisciplinaire qui traite des grandes étapes du dispositif (évolutions tarifaires, exonérations, évolutions réglementaires...). Les modifications sont rythmées par le temps de dialogue avec l'État, rapport annuel et avec l'UE, rapport d'évaluation à mi-parcours et de reconduction. Les acteurs sont associés aux travaux.

Plus spécifiquement, pour les travaux préparatoires à la réforme, elle a mis en place un comité de pilotage spécifique et consulter l'ensemble

des acteurs (producteurs, commerçants, distributeurs, importateurs, transitaires, mairies, consommateurs) dans le cadre d'ateliers.

Enfin, les décisions prises par l'Assemblée de Martinique sont toutes publiées sur un espace dédié à l'octroi de mer sur son site internet.

Dans quelle mesure l'octroi de mer permet-il de surmonter les handicaps structurels des territoires concernés ?

Le différentiel de taxe entre production locale et importation s'appuie strictement sur l'article 349 du Traité de Fonctionnement de l'UE qui reconnaît les spécificités des régions ultrapériphériques (climat, insularité, taille de marché, éloignement...), qui induisent des surcoûts de production pour les entreprises locales et obèrent de fait leur compétitivité face à l'importation.

Le différentiel permet de compenser en partie ces surcoûts et de rétablir la compétitivité des entreprises martiniquaises, qui contribuent au développement économique et social local et à l'emploi.

Ces surcoûts sont justifiés chaque année auprès de l'État et tous les 4 ans environ auprès de l'Union.

Dans quelle mesure l'octroi de mer influe-t-il sur la compétitivité des entreprises locales ?

Le dispositif de différentiel permet à la production locale de croître (+ 18,2 % entre 2016 et 2022, soit 2,8 % de TCAM) et d'assurer près de 500 0 de part de marché (par rapport aux produits équivalents importés), donc l'impact est quantifiable et avéré.

Dans son rapport par une approche contrefactuelle, la Cour compare les assujettis et les non assujettis, pour en tirer une conclusion sur un niveau de compétitivité comparé : qui est sujet à caution. En réalité une entreprise non assujettie bénéficie plus qu'une entreprise assujettie du dispositif. En effet elle :

- Bénéficie pleinement du différentiel (il n'y a donc là aucune analyse contrefactuelle) ;
- Ne paye pas l'octroi de mer interne ;
- Subit des surcoûts bien moindres (niveau d'investissement moindre, peu de stock, peu de personnel etc.).

Les non assujettis étant avantagés ils sont forcément relativement plus compétitifs.

Quels sont les effets de l'octroi de mer sur l'économie des départements et régions d'outre-mer ?

Le rapport fait état des diverses études conduites pour démontrer un impact certain (variant de 4,6 % à 7 %) de l'octroi de mer sur les prix. Il n'y a là rien de surprenant puisque, comme la TVA, l'octroi de mer est, par destination, une taxe à la consommation qui ne peut qu'impacter le prix. Si l'on faisait disparaître la TVA sans doute les prix baisseraient-ils également. En théorie toutefois car aucune baisse de taxe n'a produit ce genre d'effet dans la durée.

Dans le cadre de la concertation conduite récemment, la CTM et les acteurs, conscients des problématiques de vie chère, en particulier pour les produits agro-alimentaires ont engagé un travail de réflexion sur les produits dits de première nécessité pour préserver le pouvoir d'achat des consommateurs et garantir les mêmes niveaux de recettes aux collectivités.

Rappelons que les Martiniquais contribuent au financement de leurs collectivités et donc des services qu'elles rendent à leur population. Il n'y a là rien de contradictoire ou de scandaleux. À ce sujet, la CTM envisage de lancer une vaste campagne de communication à l'attention du grand public pour que les martiniquais apprécient plus précisément l'objet et les objectifs de l'octroi de mer.

B - REPONSES AUX RECOMMANDATIONS

1. D'ici fin 2024 renforcer le rôle de pilotage de l'État en matière de contrôle de gestion, de détection des erreurs et fraudes, de fiabilisation des flux au sein du marché unique antillais et d'harmonisation des normes et pratiques des services déconcentrés de l'administration des douanes, en particulier sur les modalités et délais d'échanges de données avec les collectivités.

La CTM valide cette recommandation qui devrait être appliquée à tous les pays d'Outre-mer et demande que soit transmis l'ensemble des statistiques relatives à l'octroi de mer sans aucune restriction (hors indicateur nominatif bien évidemment, dans le format souhaité). Il s'agit de renforcer la capacité des collectivités à évaluer et à piloter leur politique fiscale au regard notamment des dispositions de l'annexe 2 de la décision européenne de 2021.

2. D'ici 2025, appliquer des frais d'assiette et de recouvrement pour l'octroi de mer régional, en clarifiant les textes applicables si nécessaire, et fiabiliser à cette occasion le montant des coûts réels liés à ce service en vue d'actualiser le cas échéant le taux applicable pour les communes (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).

La CTM s'oppose à cette recommandation, car elle ne peut souscrire à un prélèvement supplémentaire qui réduirait la ressource. Quel impact sur les recettes des collectivités uniques, régionales et départementale ?

Il serait indiqué que la Cour invite l'État à appliquer les coûts réels qu'il supporte, qui sont estimés à 0,41 % dans cette démarche voulue d'actualisation pour les communes en lieu et place des 1,5 % actuel.

3. D'ici 2025, en concertation avec les cinq collectivités, augmenter l'affectation des ressources issues de l'octroi de mer à l'investissement en plafonnant la hausse des recettes de l'octroi de mer consacrées au fonctionnement des collectivités (DGG) et en affectant le différentiel exclusivement à des dépenses d'investissement via le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Toutes propositions de modification de l'actuelle méthode de calcul de la DGG devraient être faites en concertation entre l'État, les 5 collectivités et les communes des DROM. Dans un contexte de diminution des dotations de l'État conduisant un sous financement des collectivités des DROM, un plafonnement de la hausse des recettes de l'OM affectées à la DGG ne ferait qu'augmenter les difficultés auxquelles les communes ultramarines font déjà face. Ces dernières ont des dépenses structurelles plus importantes que les communes de l'hexagone. Eu égard à cette réalité, affirmer que « l'OM constitue un facteur peu propice à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des communes », traduit un manque d'objectivité de l'analyse, aucun élément probant ne venant étayer cette affirmation !

Augmenter le niveau d'investissement s'avère plus complexe tant les dépenses de fonctionnement et en particulier les charges salariales pèsent sur les collectivités (voir ci-avant question évaluative 1).

Au cours de la concertation conduite en décembre 2023, la CTM et les acteurs ont envisagé la création d'un fond de garantie, devant servir à sécuriser les budgets de collectivités. Ces travaux de concertation, ont fait ressortir que les communes, dans leur majorité, ne sont pas favorable à une réforme du dispositif. Elles travaillent sur de points de réflexions pour sécuriser la recette, et sur les moyens budgétaires pour augmenter leur niveau d'investissement.

D'autres pistes sont à explorer pour trouver des solutions de financement des investissements des communes.

4. D'ici 2025, affecter la moitié, voire la totalité des recettes du FRDE aux collectivités de niveau régional afin de financer des dépenses d'investissement structurantes et aux impacts mesurables pour la compétitivité des territoires (ministère de l'économie, des finances et de la

souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Quel impact sur le budget des communes qui investissent ? Toutes les propositions de modification de la clé de répartition actuelle du FRDE doit faire l'objet de concertation préalable avec les communes dont les recettes d'investissements seront impactées.

5. D'ici 2025, prévoir une simplification du nombre de taux pouvant être décidés pour l'octroi de mer externe, a minima sous forme de taux inscrits dans des fourchettes, en passant à un nombre plus réduit et plus lisible (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) Il est ici à nouveau fait état de la volonté de la Cour d'harmoniser et d'uniformiser le dispositif entre DROM sur des aspects dont on s'interroge quant à leur efficience : quel intérêt d'harmoniser le nombre de taux entre DROM sauf à réduire leur autonomie sur la gestion de la taxe ? La CTM rappelle que la pratique de fourchette de taux d'octroi a existé par le passé et qu'elle a été abandonnée en 2014 ; année où il s'est avéré nécessaire de ramener l'ensemble des statistiques d'OM à l'échelle NC8 compte tenu :

- *du règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire ;*
- *des exigences de justification (dans le cadre des rapports annuels comme ceux des rapports destinés à l'UE) : nécessité de pouvoir rapprocher les éléments statistiques par code NC8 (dénominateur commun) entre la nomenclature douanière, les déclarations de vente interne et les importations ;*
- *des contraintes de pilotage et de prise de décision par les élus de la Collectivité qui, par exemple, ne saurait établir un différentiel à l'échelle d'une famille de produit (SH4 ou 6) si la Martinique ne fabrique pas effectivement tous les codes NC8 de cette famille. Une telle pratique pourrait être, à juste titre, mal acceptée par l'Union.*

6. D'ici 2025 rendre obligatoire l'alignement de l'assiette pour les régions et les communes en faisant du taux régional un taux additionnel à celui décidé pour les communes (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Sauf erreur, c'est encore la collectivité qui fixe les taux. L'assiette de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional sont les mêmes pour un même type d'opération. La CTM demande à la Cour d'en préciser l'objectif et l'impact attendu. Cette recommandation participe, une nouvelle fois à rogner l'autonomie fiscale et le potentiel de recettes.

7. D'ici 2025, intégrer le principe d'une limitation des changements de taux et d'exonérations à une fois par an maximum dans un seul document public, sauf circonstances exceptionnelles et impératives dûment justifiées, et simplifier le système d'exonération des biens utilisés dans le cadre d'activités commerciales (intrants) (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, la Réunion et Mayotte) ;

La CTM rappelle que les taux ne sont que très exceptionnellement revus. Ils sont ajustés annuellement dans le cadre de la mise en conformité légale :

- avec les décisions européennes relatives à la mise en œuvre des différentiels (2017, 2019 et 2021) ;*
- avec les révisions annuelles de la nomenclature tarifaire et statistique et tarif douanier commun conformément au règlement (CEE) n° 2658/87. On note que cette référence est constitutive des obligations faites par la loi sur l'octroi de mer.*

Concernant les exonérations, la CTM a adopté dès 2015 un dispositif cadre sectoriel. Ce dispositif évolue au gré des investissements des producteurs souvent de petites tailles, par l'extension des listes de biens exonérés. C'est la loi modificative de 2015, qui a complexifié le régime d'exonération en rendant obligatoire l'identification des produits par code NC8 et par code NAF. Limiter cette pratique risque de nuire à la dynamique d'investissement, en ne permet pas de prendre en compte les besoins du territoire et limite l'autonomie fiscale des collectivités ultramarines. Enfin, la temporalité de mise à jour des tarifs et des listes de biens exonérés ne répond pas aux mêmes exigences.

8. D'ici fin 2024, adopter dans l'ensemble des DROM un règlement sur les modalités de recevabilité et d'examen des demandes de modifications de taux et d'exonérations, justifier de façon publique et transparente dans les délibérations les décisions d'exonérations et développer un accès numérique pour le public à l'ensemble des textes applicables et délibérations relatives à l'octroi de mer et à un simulateur des montants susceptibles de devoir être versés par les opérateurs économiques (collectivités régionales uniques ou départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) ,

Il est ici à nouveau fait état de la volonté de la Cour d'harmoniser et d'uniformiser le dispositif entre DROM ; volonté qui interroge sur les objectifs et l'efficience d'une telle recommandation.

Concernant la Martinique :

- *une procédure de demande d'exonération claire et accessible à chacun a été mise en place (formulaire téléchargeable depuis 2015 sur le site de la collectivité) ;*
- *l'ensemble des textes applicables et délibérations relatives à l'octroi de mer sont également accessibles sur le site de la CTM ;*
- *un simulateur pour les calculs des montants existe sur le site de la douane.*

9. D'ici 2025, en vue de déterminer de façon exacte et sincère le différentiel d'octroi de mer pertinent, établir une méthode unique de calcul des surcoûts applicable à l'ensemble des DROM, veiller à l'exhaustivité de la déclaration des subventions européennes, nationales et locales vis-à-vis de la commission européenne et assurer une contre-expertise publique indépendante des calculs correspondants selon une méthodologie qui ne repose pas uniquement sur les déclarations des entreprises assujetties (ministère de l'intérieur et des outre-mer.

La CTM rappelle qu'elle se conforme aux critères d'arbitrage pour déterminer le différentiel d'octroi de mer pratiqué comme suit :

- *la capacité de la production locale à fournir le marché ;*
- *le surcoût effectif supporté par l'entreprise locale. Il s'agit en particulier de veiller à une compensation proportionnée de ceux-ci en adoptant le différentiel idoine. On note que les justifications de surcoûts régulièrement transmises à l'UE ont été approuvées par celle-ci ;*
- *les enjeux de développement régional, notamment les enjeux en termes d'emploi, de logique de filière et les enjeux environnementaux.*

L'octroi de mer étant à la fois un outil de développement économique et une ressource fiscale, en élaborant le tarif, les élus locaux veillent à l'équilibre budgétaire des collectivités,

À ce jour la CTM ne relève pas de situation particulière de conflit d'intérêt.

Les contre-expertises publiques recommandées, sont d'ores et déjà réalisées par les collectivités avec le contrôle de la DGOM, car les collectivités sont des organismes publics !

Enfin, cette recommandation surprend puisque l'État, par ajout de l'article 51 dans la loi relative à l'octroi de mer, renvoie la responsabilité

aux collectivités de produire les justifications attendues par l'État membre à l'UE en 2025.

Pour mémoire, des tentatives tant nationales que communautaires ont été prises afin d'élaborer un référentiel de surcoût. Devant la complexité et la diversité des réalités des échanges et des productions ; ces projets n'ont pas abouti.

La collectivité s'appuie depuis, sur un référentiel résultant de la communication de données collectées auprès des entreprises et singulièrement par la comparaison des structures exploitationnelles avec des unités référentes basées dans l'hexagone quand cela est possible.

10. D'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assiette de l'octroi de mer les frais d'assurance et de fret, plafonner l'octroi de mer (interne et externe) pour des produits de première nécessité et dresser un bilan de l'application de l'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, qui dispose que l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée en tirant toutes les conséquences des difficultés avérées d'articulation entre les deux taxes (ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Cette recommandation devra faire l'objet d'une étude d'impact afin de mesurer l'incidence sur la recette.

Il convient de rappeler que l'article 9 de la loi n° 2004 639 du 2 juillet 2004 précise que la base d'imposition de l'octroi de mer externe est constituée par la valeur en douane des biens importés. Cette décision de suppression du fret et des frais d'assurance dans l'assiette de l'octroi de mer entraînera ipso facto une baisse mécanique de la recette pour les collectivités sans que soit garantie la répercussion, à due concurrence, sur le prix des biens revendus au consommateur final. Pour rappel, la baisse des taux opérée par la Collectivité sur une liste de produits de l'ère nécessité n'a pas induit de baisse significative des prix de ces produits. Cette proposition permettra de mesurer le poids relatif du fret et des frais d'assurance dans la formation des prix et surtout de leur effet inflationniste imputé à l'octroi de mer.

S'agissant du bilan relatif à la non application l'article 45, il conviendrait dans ce prolongement d'évaluer la part de TVA perçu par l'État en raison de l'extension de la taxe sur l'octroi de mer externe et l'octroi de mer régional.

11. D'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assujettissement à l'octroi de mer externe les produits pour lesquels existe un monopole local (par exemple plus de 90 %) ou à l'inverse pour lesquels la production locale pour des produits équivalents est très faible (moins de 10 %) et a fortiori inexistante, sauf justification étayée et discutée avec l'État (collectivités régionales, uniques ou départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

Cette proposition méconnaît la réalité des investissements et des exigences rattachées à la taille des marchés ainsi que des stratégies d'importation de nos territoires.

La CTM rappelle qu'elle a fourni à la DGOM les éléments pour répondre à la Commission européenne sur cette question en 2020 lors des négociations pour la reconduction du régime. Le Conseil stipule au visa 7 de la décision de juin 2021 Dans les cas pour lesquels la production locale a une part de marché inférieure à 5 % ou dans ceux pour lesquels la part des importations est inférieure à 10 %, des justificatifs complémentaires ont été demandés permettant de démontrer tout ou partie des circonstances suivantes: l'existence de productions à forte intensité de main-d'œuvre, de productions naissantes ou de complément de gamme visant à diversifier la production d'une entreprise, de productions stratégiques pour le développement local de productions innovantes ou à forte valeur ajoutée, de productions dont la rupture d'approvisionnement en provenance de l'extérieur pourrait mettre en péril l'économie ou les populations du territoire, de productions qui ne peuvent exister qu'en situation de position dominante sur le marché du fait de l'étroitesse des marchés des régions ultrapériphériques et de productions de produits médicaux et d'équipements de protection individuelle nécessaires pour faire face aux crises sanitaires. L'application de ces principes permet de mettre en Œuvre les dispositions de l'article 349 du traité sans excéder ce qui est nécessaire et sans créer d'avantage injustifié en faveur des productions locales afin de ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le maintien d'une concurrence non faussée dans le marché intérieur et les politiques en matière d'aides d'État.

Aussi, la CTM invite la Cour à consulter le rapport produit pour cette reconduction du dispositif en 2020.

12 - d'ici 2025, prévoir une exonération obligatoire et non plus facultative du paiement de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional à l'importation pour les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et ministère de l'intérieur et des outre-mer, en lien avec les cinq collectivités régionales, uniques et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte).

La CTM s'étonne d'une telle recommandation pour les services déconcentrés de l'État alors que les collectivités territoriales ne disposent pas pour elles-mêmes de tels avantages. Cette recommandation s'apparente à une situation de privilège face l'impôt.

La CTM rappelle qu'elle a toujours répondu favorablement aux demandes d'exonération des organismes intervenant dans le champ des missions régaliennes de l'État conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi relative à l'octroi mer, Il faut noter que la CTM a consenti à un dispositif cadre pour les centres de santé et les hôpitaux. Ces derniers n'ont introduit aucune demande de modification de cette délibération, il en va de même pour d'autre organisme relevant des missions régaliennes de l'État en Martinique.

Les scénarios d'évolution retenus par la Cour à l'issu de son évaluation ne tiennent pas compte des avantages et atouts de l'octroi de mer pour les territoires ultramarins :

Il est sans impact sur le budget de l'État et s'autofinance, cette contribution sert directement au financement des communes et des services que ces dernières mettent en œuvre pour leurs populations. Il garantit en partie l'autonomie fiscale des collectivités,

Cette proximité de l'octroi de mer qui est à la main des Collectivités permet de prendre des décisions en lien avec les stratégies de développement territorial par les instances locales, en assurant les adaptations et les cohérences d'actions des élus,

Si l'objectif de cette réforme vise l'amélioration du pouvoir d'achat des populations des pays d'outre-mer, la proposition d'une augmentation du taux de TVA qui viendrait grever aussi bien les prix des marchandises et des services sera-t-elle de portée inflationniste neutre ?

La collectivité territoriale de Martinique ne peut, en l'état et en l'absence de simulations pertinentes valider l'orientation qui consiste à remplacer l'octroi de mer par des régimes additionnels de TVA à la carte sans garantie sur, à la fois sur la baisse des prix, et l'assurance du maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales d'outre-mer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE

Je remercie la Cour pour le travail qui a été effectué, et qui malheureusement s'est heurté sur certains points aux mêmes limites que nous rencontrons dans le pilotage de cette fiscalité locale : le manque d'outils d'évaluation disponibles, notamment pour en mesurer l'impact économique et social.

Avec la publication de ce rapport je souhaite que ne se clôture pas juste un chapitre supplémentaire sur les mérites et démérites de l'octroi de mer. J'aimerais au contraire que cet important travail puisse continuer à être approfondi et alimenté en meilleure concertation avec nos collectivités, qui sont les premières concernées. Dans une année que le gouvernement a choisie comme devant être celle de la « réforme », ou « refonte », il demeure primordial de baser nos analyses sur des éléments tangibles, et non sur des ressentis, ou des préjugés.

À travers les différentes propositions que la Cour avance, je suis convaincu qu'il y a matière à établir un dialogue constructif et pérenne, qui permettra d'aboutir rapidement à de véritables évolutions vertueuses pour la Guyane en matière de fiscalité locale.

J'aimerais néanmoins revenir sur un certain nombre de points, qui ont particulièrement retenu mon attention à la lecture du rapport, car ils me semblent être de nature à fausser le diagnostic et donc les constats que l'on pourrait en tirer pour la Guyane. Or notre objectif doit être d'obtenir des constats valides et partagés capables d'éclairer toute réforme efficace de ce dispositif. Je formulerai tout d'abord une observation d'ordre général, puis je développerai quatre parties pour lesquelles il me semble essentiel que la Cour reconsidère certains prismes et positions défendues dans ce rapport.

En premier lieu je souhaite affirmer que l'ambition de la Cour de porter, en un seul rapport d'évaluation, un jugement sur l'octroi de mer qui soit indifférencié pour les cinq collectivités concernées, me semble préjudiciable à la Guyane. Dans l'analyse d'une fiscalité et de ses effets, il convient de toujours partir du contexte démographique, social et économique du territoire sur lequel elle s'exerce. Bien qu'unique au niveau national, le cadre se décline en effet dans des réalités différentes : présence ou non de TVA, réalité sociale, stratégie et dynamique économique. Il me semble que la Cour a insuffisamment pris en compte ces différences, malgré l'implication des chambres régionales. Les constats et recommandations du rapport gagneraient à être davantage approfondis et adaptés à la Guyane. Le sens de l'histoire va vers davantage de distinctions législatives entre nos régions, pour prendre au mieux en

compte nos réalités, et non de nous enfermer de nouveau dans le même carcan.

1. Des Partis-Pris Contestables

Je souhaite revenir ici sur un certain nombre d'idées défendues au sein du rapport, qui me semble relever davantage d'a priori erronés que de démonstrations convaincantes.

a) L'octroi de mer alimenterait une inconséquence budgétaire des communes

En premier lieu, le rapport affirme que les recettes d'octroi de mer alimentent ce qui serait de l'ordre d'une inconséquence budgétaire des communes. Qu'il me soit permis de dire que je trouve cet argument excessif et injuste.

Il est excessif, car il ne tient pas compte d'autres facteurs, bien plus directs, qui amplifient la masse salariale des collectivités en Guyane : notamment la prime des 40 %, la difficulté à recruter et à garder des cadres, la faiblesse de l'initiative privée et les besoins d'équipements sur le territoire, ainsi que des charges plus importantes en raison du coût des biens, des abonnements et de l'étendue du territoire.

Il est injuste car il retourne contre ces communes la logique et l'objectif premier qui ont concouru à la création de cette fiscalité locale : l'extrême faiblesse des bases fiscales en Guyane et le besoin d'apporter une ressource de fonctionnement stable aux Communes. La Cour reconnaît d'ailleurs que cet impôt remplit très bien son rôle originel. L'octroi de mer est donc un outil de financement essentiel au bon fonctionnement des collectivités locales qui, sans ces recettes, seraient sous financées (elles le sont déjà très largement par rapport aux autres départements ultramarins).

Il n'y a pas lieu de faire ce lien entre le dynamisme de la fiscalité octroi de mer, et une mauvaise gestion des dépenses de personnels. Il est tout de même curieux, pour ne pas dire plus, d'associer par principe une, très relative, richesse fiscale avec la mauvaise gestion budgétaire, dans l'analyse que la Cour développe pour nos collectivités. Si les recettes de fonctionnement en croissance provoquaient l'incurie budgétaire, bien d'autres Collectivités que celles de Guyane devraient être inquiétées. En outre ce dynamisme du produit de l'octroi de mer garantit aux Communes une certaine autonomie financière par rapport à l'État qui n'a cessé de recentraliser des recettes locales avec pouvoir de taux ces dix dernières années.

Enfin, le fait que la dotation globale garantie, qui n'est d'ailleurs garantie que de nom, soit indexée sur la prévision d'inflation du gouvernement peut s'avérer être une protection utile pour les communes

en période inflationniste, comme on l'a vu récemment. Cela peut contribuer à éviter la mise en place de fonds d'urgence de la part du gouvernement pour permettre aux collectivités de faire face à des charges en forte hausse.

b) La taxation des importations inciterait les collectivités à ne pas développer la production locale

Un autre développement critiquable du rapport est celui qui fait un amalgame entre la part des recettes de l'octroi de mer issue des importations et l'intérêt pour les pouvoirs publics locaux de ne pas développer l'activité économique. Selon le rapport, la faiblesse de la taxation de la production locale représenterait une non-incitation au développement économique endogène. Une telle lecture me semble assez paradoxale alors que ces écarts de taxation entre importations et productions locales découlent de la logique même des différentiels de taxation, dont l'objectif est précisément « la création, le maintien et le développement de la production locale ».

Premièrement, je souhaite rappeler que le développement économique local peut très bien se combiner avec un niveau d'importation très substantiel. On l'observe d'ailleurs pour la plupart des pays dits développés. Nous avons déjà pu observer qu'en Guyane, le développement du tissu industriel va de pair avec une hausse des importations, qu'elles concernent des matières premières ou des biens d'équipements. Il est vrai néanmoins que ce point mérite une réflexion sur les exonérations d'intrants et sur la taxation d'octroi de mer interne, afin que croissance de la production locale et recettes fiscales d'octroi de mer continuent d'aller ensemble. Cela est tout à fait à notre portée et ne saurait constituer une critique recevable sur cette fiscalité.

Je ferai deux dernières observations sur ce point puisque le rapport le remonte à plusieurs reprises. Tout d'abord, je souligne les importations de très loin les plus importantes en Guyane, celles du Centre Spatial à Kourou, ne sont pas assujetties à l'octroi de mer. Ensuite, j'attire l'attention de la Cour sur le fait que les gouvernements successifs ont supprimé un certain nombre de taxes locales à caractère économique, dont l'un des derniers exemples en date est la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), sans que cela ne suscite particulièrement un débat sur l'intérêt qu'il resterait aux régions et établissements publics de coopération intercommunale à développer économiquement leurs territoires.

Le développement économique n'est pas uniquement facteur de ressources fiscales, mais également d'emploi, d'autonomie, je ne comprends donc pas comment on pourrait affirmer que des collectivités viseraient un non développement de la production locale...

c) La volonté d'exonérer les importations de l'État

J'aimerais aussi revenir sur un point dont je ne vois pas l'intérêt pour la démarche évaluative menée ici sur l'octroi de mer. Le rapport postule que ce dispositif aurait un coût qui serait insupportable pour l'exercice des compétences régaliennes de l'État dans nos territoires. Je m'inscris largement en faux contre cette vision, car elle m'apparaît comme inexacte sur l'argument budgétaire ¹²et préjudiciable au principe même d'une fiscalité locale. L'octroi de mer, comme toute taxe à la consommation, représente un coût pour les consommateurs et le service public qu'il soit national ou local. Je perçois cette demande de mise en œuvre d'une exonération de droit pour les services de santé et les missions régaliennes comme une volonté de hiérarchisation de la fiscalité selon qu'elle soit destinée à l'État ou aux collectivités. Elle me paraît de nature à introduire une rupture grave d'égalité entre assujettis à cet impôt. Elle recèle l'idée fallacieuse selon laquelle il existerait une fiscalité « de confort » destinée aux collectivités territoriales d'outre-mer qui devrait être exonérée de droit pour les services publics nationaux ; et une fiscalité étatique « nécessaire » pour laquelle aucune exonération ne devrait être prévue. Je rappelle qu'aucun établissement public de santé n'a introduit de demande d'exonération d'octroi de mer en Guyane alors même que la collectivité leur a indiqué être ouverte sur cette question lors de réunions.

Pour rappel, au niveau national, les services publics de santé et le régalien ne sont pas exonérés de TVA alors que les montants concernés sont autrement plus importants que l'octroi de mer acquitté dans les DROM. Si cette recommandation venait à être mise en œuvre elle contribuerait fortement à délégitimer la fiscalité locale et amplifierait la défiance déjà grande de nos concitoyens envers leurs institutions.

d) L'octroi de mer serait un frein au commerce extérieur des DROM

Le dernier parti-pris sur lequel j'aimerais réagir concerne l'analyse que fait le rapport d'un supposé lien, qui devrait se vérifier entre les chiffres du commerce extérieur des DROM et l'octroi de mer. L'octroi de mer, sur son volet économique, est un outil de compensation des surcoûts de production qui doit aider à la création ou au maintien d'activités de production dans les DROM. L'insertion économique dans l'environnement régional n'a jamais été un objectif attribué à l'octroi de mer. Des freins bien plus importants obèrent la régionalisation de nos échanges, dont

¹² 81,82 milliards de crédits de paiement dans le budget 2022 pour les seules missions sécurité, justice et défense (Rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2022). Le coût de l'octroi de mer sur les missions régaliennes et de santé est estimé dans le rapport à 32 M€ en 2022.

beaucoup dépendent du gouvernement central et de la législation européenne.

En outre, le fait que l'octroi de mer n'est pas de nature à « modifier le commerce extérieur existant » selon le rapport, revêt précisément une grande importance pour l'Union Européenne. La décision 2021/991 du Conseil, cite même expressément le fait que l'octroi de mer : « n'a pas perturbé les échanges extérieurs », comme une justification à sa reconduction jusqu'en 2027.

Enfin, il est faux de souligner « une asymétrie » entre les exportations des DROMs qui accéderaient « sans entrave » au marché unique européen, alors que les importations européennes sont « taxées via l'octroi de mer ». En effet, la TVA, dont le taux moyen pondéré est très proche de celui de l'octroi de mer en Guyane (aux alentours de 15 %) s'applique bien aux exportations de la Guyane vers l'Hexagone et l'Europe.

2. Une évaluation de l'impact économique et social incomplète et non-conclusive

La part du rapport consacrée à une évaluation des effets sociaux-économiques du dispositif est bien moins développée que celle sur l'évaluation de l'aspect financier (40 pages contre 30). Elle se conclut sur l'impossibilité à précisément mesurer les effets sociaux-économiques de l'octroi de mer. Indépendamment de cette conclusion, la Cour aurait pu développer une analyse sur les canaux de transmission de l'octroi de mer, notamment dans le cadre de la formation des prix et sur la production locale, ce qui aurait permis de valider au moins l'effet escompté.

La logique des différentiels de taxation semble mal comprise par la Cour. Je rappelle que concernant les différentiels d'octroi de mer, dont bénéficient les productions locales de liste, il s'agit d'une politique de compensation des surcoûts, et en aucun cas de « protections », comme le renomme le rapport à plusieurs reprises. Plusieurs articles du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), condamnent les impositions protectionnistes ; là où les différentiels de taxation et les politiques de compensation des surcoûts sont solidement assis sur le droit européen. Le court paragraphe qui résume l'évaluation des effets des différentiels de taxation sur la compétitivité-prix des entreprises bénéficiaires ne permet pas d'en apprécier la teneur. Pour en mesurer pleinement son impact, il aurait fallu comparer les entreprises bénéficiaires, donc celles assujetties, par rapport à la situation contrefactuelle où leurs différentiels n'auraient pas existé. Le modèle économétrique (annexe n° 18) pour réaliser cette régression, se base donc sur un groupe de contrôle non pertinent (les entreprises locales sous le

seuil d'assujettissement). Enfin, la complexité de cette modélisation interroge, quand l'on voit la faible portée de sa conclusion...

Concernant les autres effets sur l'économie, et notamment la relation entre taxation à l'octroi de mer et prix à la consommation, il faut commencer par dire que par essence un impôt sur la consommation contribue à augmenter les prix. Et que leur nature régressive pèse plus lourdement sur les plus pauvres, à l'instar de la TVA qui reste un paragon en la matière. Néanmoins, en Guyane, l'Assemblée délibérante a toujours pratiqué la modération fiscale dans la cadre d'un arbitrage rendement/acceptabilité sociale. Des taux d'octroi de mer nuls sont ainsi appliqués à de nombreux produits de première nécessité en Guyane comme le lait, la farine, les livres, le matériel médical comme les fauteuils roulants...

À moins de remettre en cause le principe même d'une imposition sur la consommation, il n'y a pas lieu de laisser à penser à la population de Guyane que la baisse ou la suppression de l'octroi de mer provoquerait un effet désinflationniste significatif et durable. Des baisses de taux qui risqueraient, en l'état actuel, d'être absorbées par les marges d'entreprises et distributeurs privés. En Guyane, l'observatoire des prix et des marges n'a rien publié sur son site internet depuis 2014.

On ne peut ne pas demander à une taxe sur la consommation de jouer un rôle de modération sur les prix, encore moins de contribuer à leur diminution.

3. Des recommandations trop centralisatrices, à déployer dans un délai trop court

Plusieurs recommandations formulées par la Cour visent une application effective dès l'année prochaine. Ce laps de temps semble bien trop court et risque d'être mal calibré. En outre plusieurs recommandations formulées par le rapport, notamment concernant son pilotage et l'amélioration de sa visibilité, risqueraient d'aboutir à une recentralisation du pouvoir décisionnel en matière fiscale et, ou, conduiraient à une diminution du rôle joué par les collectivités sur cette compétence.

Cela va à l'encontre de la première décision du Conseil sur l'octroi de mer qui considère « qu'il s'agit d'un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale ». Il importe que les collectivités restent à l'initiative de ces évolutions, et ne qu'on ne les leur impose pas.

Dans le cadre d'une bonne gestion de ce dispositif, l'État est un partenaire central, mais l'initiative revient aux exécutifs et assemblées délibérantes locales. À ce titre je suis très sensible à la préconisation que vous formuliez initialement, sur une meilleure transmission des données et statistiques douanières collectées en lien avec l'octroi de mer, aux collectivités. Ce qui aurait dû être un prérequis pour éclairer notre compétence et action

publique en matière fiscale doit véritablement devenir aujourd'hui une priorité. Les données transmises nous arrivent tardivement et ne nous permettent toujours pas de reconstituer une assiette fiscale fiable pour l'octroi de mer en toute transparence et dans une logique partenariale.

Des marges de manœuvre qui existent dans le cadre actuel et qui sont exploitées.

Pour certaines préconisations avancées par le rapport, je souligne que le cadre actuel nous permet déjà d'y répondre. En termes de visibilité et de cohérence du tarif général d'octroi de mer la Guyane est déjà passée de 36 taux en 2019 à 12 taux effectifs en 2024. Des efforts d'harmonisation supplémentaires peuvent encore être fournis, grâce à la concertation qui a permis cette simplification. La méthode de concertation mise en place par la collectivité territoriale s'appuie notamment sur une Commission Ad Hoc relative à l'Octroi de Mer (CAHOM), et qui rassemble l'ensemble des parties prenantes en Guyane. Elle accompagne et conseille la Collectivité sur ses décisions en matière de politique de taux et d'exonérations.

Depuis janvier 2024, la collectivité vient de créer un Comité d'évaluation des Différentiels de Taxation en vigueur en Guyane, placé auprès d'elle, afin de mieux comprendre le rôle joué par ce mécanisme sur le développement économique et bien l'intégrer dans notre schéma régional de développement.

Le fléchage du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), que la Cour relève dans son rapport être insuffisant, devrait s'améliorer substantiellement en Guyane, à travers notamment la création d'un fonds dédié cette année, qui permettra à la collectivité de mieux suivre les projets subventionnés.

Je remercie la Cour d'avoir salué dans ce rapport le souci qui anime la collectivité territoriale de Guyane d'une parfaite accessibilité aux informations et délibérations portant sur l'octroi de mer, via la page dédiée sur son site internet. La Cour relève ainsi que « seule la Guyane », met à disposition les informations du tarif, « sous forme de tableur ». Cet effort est renforcé par les actions des services qui se déplacent régulièrement auprès des sociaux-professionnels, et organisent des réunions d'information publique, en concertation avec la chambre de commerce et d'industrie.

Je regrette que la réflexion prospective, dans le « scénario réformiste » recommandé par la Cour, n'ait pas été étendue à l'élargissement des droits à déduction d'octroi de mer, et de l'assiette de taxation aux services, qui sont des pistes que l'on aurait aimé voir évaluées.

Je souhaiterais conclure cette réponse, par ce qui pourrait relever de l'évidence, mais me semble mériter d'être rappelé ici : aucune fiscalité au monde n'est parfaite. Le remplacement de l'octroi de mer, par une TVA, fût-elle régionale, ne réglerait pas le problème de la vie trop chère en Guyane. Ce remplacement ne solutionnerait pas non plus notre problème

structurel de compétitivité, qui conduit au développement économique atone actuel. Ce sont sur ces sujets qu'une véritable réponse doit être apportée, afin de lutter contre la précarité et l'exclusion sociale en Guyane.

Seule une réflexion croisée plus large sur le modèle de développement économique pertinent pour la Guyane, et qui devrait s'appuyer sur l'exploitation raisonnée de nos ressources naturelles, et la fiscalité locale associée, a une chance d'aboutir à un système plus vertueux pour nos finances, nos entreprises, nos citoyens. Il s'agit de l'un des principaux enjeux du processus d'évolution institutionnelle pour la Guyane, sur lequel tous les élus du territoire se sont prononcés favorablement et qui est en marche. L'État à travers ses moyens financiers, et techniques, comme la réalisation des rapports de la Cour, peut nous y aider. Pour cela un dialogue constructif et soutenu, qui ne saurait être qu'un droit de réponse limité à cinq pages, doit encore être inventé.
