

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITES ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport d'évaluation d'une politique publique

Mars 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	23
Introduction.....	27
Chapitre I L’octroi de mer : entre différenciation et intégration à l’espace économique européen, un dispositif contribuant à l’identité des territoires	31
I - Principales caractéristiques de l’octroi de mer	31
A - Les droits d’octroi en France : un bref historique	31
B - L’octroi de mer et l’Europe	33
II - Un régime juridiquement complexe du fait du double objectif de financement et de protection	39
A - L’octroi de mer, une même taxe, quatre déclinaisons.....	40
B - Des exonérations nombreuses prévues par la loi, obligatoires ou facultatives.....	40
C - Les plafonds et différentiels de taux	41
D - Le labyrinthe des déductions	43
E - La notion de production : une simplicité trompeuse	45
Chapitre II Première question évaluative : dans quelle mesure l’octroi de mer a-t-il un impact sur les finances locales ?	49
I - Quelle est la contribution de l’octroi de mer aux recettes des collectivités territoriales et avec quels effets sur leurs dépenses ?.....	49
A - Aspects transversaux : des produits massifs, procycliques, apportant une contribution majeure au financement des collectivités.....	50
B - La gouvernance de la taxe et sa collecte	55
C - La répartition de la recette par les préfets et les DRFiP	62
D - Une part élevée de l’octroi de mer pour les recettes communales, mais moindre pour les régions et les collectivités territoriales uniques	65
E - Des effets de l’octroi de mer difficilement mesurables sur la nature des dépenses	68
F - Quelle garantie effective de l’autonomie financière des collectivités d’outre-mer ?	72

II - Modalités – Dans quelle mesure les décisions relatives à l’octroi de mer sont-elles transparentes et prévisibles ?	75
A - Dans quelle mesure les modalités de fixation des taux de l’octroi de mer se fondent-elles sur des données fiables, quantifiables et évaluables ?.....	76
B - Comment et à quel rythme les décisions sur les taux sont-elles prises ?.....	78
C - La publicité des taux permet-elle aux acteurs économiques de les intégrer dans leurs calculs de coût et de prix ?	83
Chapitre III Deuxième question évaluative : quel est l’impact de l’octroi de mer sur le développement de l’économie locale ?	89
I - Dans quelle mesure l’octroi de mer permet-il de surmonter les handicaps structurels des territoires concernés ?	89
A - La notion de handicaps structurels : le passage délicat de la théorie à la pratique	90
B - Modalités retenues pour le calcul des surcoûts dans la demande formulée auprès de la Commission lors du dernier renouvellement de 2021	91
C - Modalités de contrôle des surcoûts	92
II - Dans quelle mesure l’octroi de mer influe-t-il sur la compétitivité des entreprises locales ?	92
A - Une complémentarité et une cohérence de l’octroi de mer avec les autres aides nationales et européennes peu lisibles	92
B - Une impossible mesure de l’effectivité de la protection de l’octroi de mer sur les entreprises ?	95
III - Quels sont les effets de l’octroi de mer sur l’économie des DROM ?	98
A - Des effets haussiers sur le niveau des prix à la consommation, négatifs sur la capacité de dépenses des ménages les moins aisés	98
B - L’octroi de mer renchérit le coût des services publics pour des recettes supplémentaires marginales pour les collectivités	102
C - Un effet non avéré sur l’emploi local.....	105
D - Un effet invisible de l’octroi de mer sur la compétitivité externe et la capacité d’exportation des entreprises dominiennes	107
Conclusion générale	119
Liste des abréviations	123
Chiffres clés	125
Annexes	129

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières, qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques, et de l'article L.111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour en lien avec les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Dans le cas de la présente évaluation, les travaux des juridictions financières ont été présentés à tous leurs stades à un **comité d'accompagnement** (dont la composition est présentée dans l'annexe n° 1). Ils ont inclus, en cours d'instruction, plusieurs démarches visant à recueillir les avis et observations des acteurs et des experts de l'octroi de mer.

Le présent rapport a été préparé dans le cadre d'une formation inter-juridictions (FIJ) associant la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Mayotte. À l'issue du délibéré du rapport d'instruction, intervenu le 18 juillet 2023, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 28 juillet, à treize destinataires. En complément des réponses écrites communiquées, les représentants de deux collectivités (les présidents des conseils régionaux de La Réunion et de Guadeloupe) ont été auditionnés à leur demande le 29 novembre 2023, en application des articles L. 134-0-2 et R. 134-9 du code des juridictions financières. De son côté, la FIJ a pris l'initiative d'auditionner le directeur général des outre-mer (le 17 octobre 2023) et le chef de service de la direction générale du Trésor (le 10 novembre 2023).

Conformément aux normes professionnelles de la Cour, applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes :

- le comité d'accompagnement, spécialement constitué à cet effet et présidé par la présidente de la formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes, s'est réuni trois fois entre le 9 septembre 2022 et le 10 novembre 2023 ;

- l'instruction a également conduit à la réalisation d'enquêtes de terrain, à l'exploitation des réponses à des questionnaires et à de nombreux entretiens. Avec le concours de la direction des méthodes et des données de la Cour des comptes, l'évaluation a comporté un volet quantitatif, reposant sur l'exploitation des principales bases de données nationales et locales, qui a été réalisée afin de mesurer l'efficacité de certains éléments de l'octroi de mer.
- L'instruction s'est également appuyée sur les travaux d'inspections ministérielles précédemment conduits et sur des travaux universitaires (historiques, juridiques, économiques) consacrés à l'octroi de mer².
- La Cour et les chambres régionales des comptes de Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion et Mayotte ont conduit de nombreux entretiens auprès des principaux acteurs politiques, administratifs, scientifiques et économiques concernés à un titre ou un autre.
- La contradiction réalisée au terme de l'enquête a été particulièrement dense. Elle s'est traduite par la transmission d'environ 150 pages de réponses de la part des treize destinataires du relevé d'observations provisoires. Elles ont fait l'objet d'un examen attentif. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, des auditions formelles ont été réalisées, à la demande de deux collectivités ou à l'initiative des juridictions financières.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 29 novembre 2023, par la formation inter-juridictions, présidée par Mme Démier, présidente de la 5^{ème} chambre, et composée de MM. Keita et Bouvier, conseillers-maîtres en service extraordinaire, de M. Péhau, président des chambres régionales des comptes de La Réunion et Mayotte, et de M. Barbaste, président des chambres régionales des comptes de Martinique, Guadeloupe et Guyane, ainsi que, en tant que rapporteur général, de M. Pierre, conseiller-maître, en tant que rapporteurs, de M. Gradelet, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Plantard, président de section aux chambres régionales des comptes de Martinique, Guadeloupe et Guyane, Mme Ferrand, vérificatrice, MM. Zaccaron, et Rougeollé, vérificateurs, Mme Elluin, experte en science des données et, en tant que contre-rapporteur, de M. Cabourdin, conseiller-maître, président de section.

² Dont l'étude de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), *Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'outre-mer français*, juin 2020.

Il a été examiné le 16 janvier 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mmes Podeur, Camby, Démier et Hamayon, MM. Bertucci et Meddah, présidentes et présidents de chambre, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale, et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le cadre historique et institutionnel

Un objectif historique de financement

La création en Martinique de l'octroi « aux portes de la mer » remonte à 1670. Il s'agit de l'un des plus anciens systèmes d'imposition existant en France. Cette taxe ne saurait être réduite à une histoire linéaire ou unique, comme en témoignent les particularismes qui demeurent sur son taux (Guyane, Mayotte), son introduction récente dans certains territoires (Mayotte en 2014) ou encore les pratiques très différenciées d'une collectivité à l'autre. En dépit de la suppression de son équivalent en France hexagonale (1943) ainsi que de la création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1954, son ancrage dans le paysage des finances locales, après la départementalisation de la Martinique, de la Guadeloupe, de La Réunion et de la Guyane en 1946, témoigne de la longévité de ce mode d'imposition dans les outre-mer, dont les racines (« droit de poids ») sont encore plus anciennes.

Cette taxe participe aujourd'hui, à de nombreux égards, aux identités ultramarines. La plupart des élus y sont profondément attachés. Elle est en effet perçue comme incarnant, à côté d'autres dispositifs, le principe de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales. Par ailleurs elle apporte une part très significative (près d'un tiers) des ressources des communes. Elle s'ajoute aussi à des spécificités ultramarines fortes en matière de fiscalité locale ou nationale, dont font partie notamment le régime spécifique de TVA en vigueur dans les territoires concernés (la TVA n'existe pas dans deux d'entre eux et fait l'objet de taux réduits par rapport à l'hexagone dans les autres) ou encore la taxe spéciale sur la consommation de carburants (TSCC).

Un objectif économique plus récent

L'objectif historique de l'octroi de mer – abonder les budgets des communes, puis des régions (octroi de mer régional), par la taxation des biens importés (y compris de France hexagonale) – s'est doublé plus récemment d'un objectif économique. Ce second objectif a été édicté pour rendre l'octroi de mer compatible avec les règles fondatrices de la construction européenne, qui interdisent en principe les taxes d'effet équivalent à des droits de douane au sein du marché unique européen.

Les quatre décisions du Conseil de l'Union européenne relatives au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, adoptées en 1989, 2004, 2014 et 2021, visent à préserver leur intégration au marché européen, tout en prévoyant des adaptations propres à ces régions, telles que définies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 349). Cet objectif de protection fait l'objet d'une formulation précise par le Conseil de l'Union européenne pour le concilier avec le principe de libre circulation des marchandises. L'objectif exposé est en effet, non de maintenir une barrière tarifaire à visée protectionniste, mais de « *renforcer l'industrie locale en améliorant sa compétitivité* », en s'insérant « *dans la stratégie de développement économique et social des régions ultrapériphériques concernées, en tenant compte du cadre de l'Union* », et « *sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ».

Ces décisions européennes successives posent des principes essentiels. D'une part, à côté de l'octroi de mer « historique » visant les importations (octroi de mer « externe »), un octroi de mer « interne » taxant les productions locales au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires a été introduit. D'autre part a été donnée aux collectivités de niveau régional la possibilité de décider un « différentiel d'octroi de mer » applicable aux biens importés par rapport aux mêmes biens produits localement, en vue de compenser les surcoûts de la production locale. Un plafond d'écart de taxation est ainsi autorisé pour environ 900 biens limitativement énumérés dans deux listes, autorisant respectivement vingt et trente points d'écarts de taxation en faveur des biens produits localement. Ce dispositif est soumis à un bilan à mi-parcours et à un processus de renouvellement périodique, qui doit être fondé sur des justifications précises de la part de l'État.

Au sein de cet objectif économique, les ambiguïtés du modèle apparaissent néanmoins patentes, entre, d'une part, la compensation sur longue période, voire de façon permanente, de handicaps structurels eux aussi permanents et difficilement surmontables et, d'autre part, un dispositif de protection temporaire destiné à permettre de surmonter ces handicaps, de renforcer le tissu économique local et finalement de favoriser le rattrapage ou la convergence des niveaux de vie au sein de l'espace européen. Le dosage entre ces deux considérations fait l'objet d'une forme de « non-dit » entre les acteurs européens, nationaux et régionaux : en accordant cette dérogation aux règles du marché unique européen pour une durée limitée, et en demandant des justifications extrêmement précises sur le caractère proportionné du régime, la Commission européenne s'inscrit plutôt dans une approche temporaire et révisable, reportant la charge de la preuve du bien-fondé du régime de l'octroi de mer sur la France, alors que les collectivités locales s'inscrivent davantage dans la perspective d'un dispositif pérenne.

Un régime complexe

Du fait de la superposition de ces deux objectifs, de financement et de protection, et des deux catégories d'attributaires de la taxe, communes et régions, le dispositif a atteint un niveau élevé de complexité. Il correspond en effet désormais à quatre catégories de situations : octroi de mer interne (OMI), externe (OME), octroi de mer régional interne (OMRI) et externe (OMRE). Cette complexité est amplifiée par les dispositions plus détaillées, législatives (loi du 2 juillet 2004) et réglementaires (décret du 26 août 2015 notamment), qui régissent au niveau national sa collecte et son utilisation, s'agissant notamment des règles d'assujettissement, des nombreuses catégories d'exonérations obligatoires et facultatives, des plafonds de taux pouvant être décidés par les collectivités locales, de la définition de la notion de production, des règles de déductibilité des intrants, ou encore des modalités d'articulation de l'octroi de mer avec la TVA. L'octroi de mer est ainsi soumis à un enchevêtrement particulièrement complexe de dispositions, qui nuit à la lisibilité du régime et complique sa mise en œuvre.

Quel est l'impact de l'octroi de mer sur les finances locales ?

Un impact positif sur le volume et le dynamisme des recettes des communes, une affectation massive aux dépenses de fonctionnement, sans impact fort sur les investissements

- L'impact sur les recettes locales

Avec des recettes nettes globales atteignant un niveau historique en 2022 (1 644 M€³), et une hausse moyenne, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, de 4,64 % par an sur la période 2014-2022, l'octroi de mer conforte son statut de recette majeure et relativement insensible aux chocs conjoncturels : son produit n'a connu que deux baisses au cours des vingt-cinq dernières années, de façon marquée en 2009-2010, lors de la crise financière et, de façon plus modérée, en 2020, à la suite de la crise sanitaire. Sur moyen et long terme, sa hausse en valeur absolue est très significative (+ 501 M€ entre 2014 et 2022 et + 1 178 M€ par rapport à 1998). En ratio par habitant, elle est inégalement répartie, en raison notamment de la différence de structure économique et de politique fiscale des collectivités régionales : la Martinique et la Guadeloupe bénéficient en 2022 de recettes par habitant (respectivement 949 et 970 €) près de deux fois supérieures à celles de Mayotte (520 €) et une fois et demi

³ Dont 34 % pour La Réunion, 22 % pour la Guadeloupe et la Martinique, 14 % en Guyane et 8 % pour Mayotte.

supérieure à celles de La Réunion (640 €). L'octroi de mer représente en moyenne 32 % des produits de gestion des communes des départements et régions d'outre-mer, avec des écarts importants entre elles. Il couvre de fait entre 43 et 57 % des dépenses de personnel des communes. Il participe aussi à leur équilibre budgétaire, dans un contexte où les communes ultramarines présentent en moyenne des charges de personnels élevées et des excédents plutôt faibles en comparaison de celles de l'hexagone.

Collectées par les services des douanes, les recettes de l'octroi de mer font l'objet d'un prélèvement de 1,5 % pour frais d'assiette et de recouvrement. Ces frais ne font pas l'objet d'une comptabilité analytique permettant de vérifier si le montant collecté correspond aux charges réelles de l'administration des douanes. Par ailleurs, l'absence coutumière, sur la base d'une interprétation contestable de la loi, de prélèvement sur les recettes de l'octroi de mer régional constitue une différence de traitement entre catégories de collectivités. Elle suscite un manque à gagner pour les finances publiques, estimé par les juridictions financières à 51,3 M€ sur la période 2014-2022. En outre, le marché unique antillais entraîne des flux de recettes croisées peu lisibles et comportant des anomalies. Enfin, les actions de contrôle et de lutte contre la fraude ne font l'objet d'aucune remontée d'informations consolidée de la part de l'administration des douanes.

Au sein du dispositif, l'octroi de mer interne (OMI) appliqué aux entreprises ultramarines ne s'élève qu'à 54 M€ (soit 3,3 % des recettes totales de l'octroi de mer). La mise en place d'un octroi de mer interne destiné à respecter le principe de non-discrimination entre productions locales et importations paraît donc, dans les faits, largement théorique. La taxation des importations demeure très prépondérante en volume, dans un contexte où cette dernière peut paraître plus indolore. En effet, ses conséquences sont plus diluées, et ses caractéristiques sont moins porteuses d'un risque de contestation locale, en l'absence de traçabilité de l'impact de l'octroi de mer sur les prix payés par les consommateurs finaux, puisque, par contraste avec la TVA, l'octroi de mer n'est pas visible pour ces derniers. Cette préférence tacite pour la taxation des importations est en elle-même porteuse d'une contradiction avec l'objectif de renforcement du tissu productif local. En effet les collectivités locales n'ont pas, en l'état, d'intérêt objectif à ralentir l'abondement de leurs ressources de fonctionnement en favorisant une production locale qui concurrencerait ces mêmes importations.

- L'impact sur les dépenses locales

La répartition de la ressource issue de l'octroi de mer entre les communes repose sur des normes disparates et anciennes et sur des bases juridiques parfois incertaines. Cette ressource prend la forme d'une dotation globale garantie (DGG) prévue par la loi, à savoir une prévision de recettes prenant pour base celles constatées l'année précédente,

majorées de la somme de la hausse prévue du revenu national brut (RNB) et des prix à la consommation tels qu'annexés au projet de loi de finances. Son fonctionnement est asymétrique : cette dotation, qui n'est en réalité pas « garantie », est ajustée à la baisse au cas où les recettes constatées d'octroi de mer seraient inférieures aux prévisions. Dans le cas contraire, l'excédent est conservé et affecté l'année suivante à un Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

Par le canal de la DGG, la quasi-totalité des recettes de l'octroi de mer est en pratique affectée à la section de fonctionnement des communes, sans « fléchage » particulier. Les dépenses de fonctionnement ainsi abondées ont un effet multiplicateur positif sur les économies locales et compensent la faiblesse des autres bases fiscales existantes. L'impact de l'octroi de mer sur les dépenses d'investissement est pour sa part ténu, *via* un virement éventuel à la section d'investissement des budgets locaux en cas d'excédent de la section de fonctionnement. Cette affectation de l'essentiel de la ressource à des dépenses de fonctionnement est ainsi porteuse d'une forme d'accoutumance, les recettes étant dynamiques et supérieures à la hausse du RNB sur la période étudiée, et d'un risque de désincitation à la recherche d'économies de fonctionnement ou à la maîtrise des dépenses publiques.

La partie de l'octroi de mer explicitement destinée aux investissements, qui s'incarne dans le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi (FRDE), est elle-même répartie en deux fractions (parts régionale et communale). Ce fonds différentiel entre les recettes effectives et les recettes prévues n'a atteint que 30,8 M€ en moyenne par an entre 2014 et 2022 pour les communes et 45 M€ pour le niveau régional. Alors que le FRDE doit, selon la loi du 2 juillet 2004, financer prioritairement « *des projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois ou contribuant à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement* », il ne joue que très marginalement ce rôle. Cela tient à son caractère résiduel par rapport aux dépenses de fonctionnement issues de la dotation globale garantie, à son caractère fluctuant et non prévisible, peu cohérent avec l'objectif de couverture de dépenses pluriannuelles d'investissement, à une absence de choix clair fait entre l'échelon régional et communal pour concentrer et piloter ces recettes, à un émiettement de la ressource entre communes sur un critère essentiellement démographique et, enfin, à la non traçabilité fréquente des dépenses correspondantes dans les comptes communaux.

*Un régime globalement instable et peu prévisible, marqué
par une complexité excessive et une faible transparence*

- La prévisibilité

Poursuivant des objectifs multiples, de nature structurelle (financer les collectivités territoriales, aider au maintien et au développement des productions locales), mais aussi parfois conjoncturelle (aléas climatiques, crise sanitaire, tensions sociales), auxquels s'ajoutent, dans certaines collectivités, d'autres objectifs de politique publique (modulation des taux effectifs à des fins sanitaire, culturelle, écologique), le régime de l'octroi de mer a atteint un niveau élevé de complexité et d'instabilité, du fait d'éléments cumulatifs :

- les incertitudes liées à l'inscription, aux ajouts, retraits ou changements périodiques de biens sur les listes européennes ;
- le nombre, certes différencié d'un territoire à l'autre, mais élevé, des taux effectifs décidés pour l'octroi de mer interne et surtout externe (de sept à seize taux différents constatés), qui peuvent s'appliquer à quelque 15 000 lignes tarifaires distinctes et dans une fourchette par ailleurs large autorisée par la loi (entre 0 et 60 % dans le cas général, avec des modulations à la hausse possibles pour certains produits et territoires) ;
- à l'exception de la région de La Réunion, l'absence d'alignement des décisions prises en matière de taux pour le niveau communal et régional, l'octroi de mer régional n'étant pas mis en œuvre dans les faits sous la forme d'un taux additionnel aux recettes destinées aux communes, mais comme une taxe ayant, en quelque sorte, sa « vie propre » par rapport aux biens taxés ;
- le rythme de modification de ces mêmes taux, en général annuel mais qui peut localement couvrir une période infra-annuelle, ce qui est le cas en pratique dans plusieurs collectivités.

L'ensemble de ces éléments rend l'élaboration d'un modèle économique pluriannuel en partie aléatoire pour les acteurs économiques. Les modalités actuelles de pilotage du dispositif tendent ainsi à privilégier les entreprises en place maîtrisant les procédures régionales et en mesure de justifier leurs demandes ou, le cas échéant, ayant la capacité financière de recourir à des cabinets de consultants spécialisés dans le traitement de ces dossiers, tant auprès des services du conseil régional ou de la collectivité territoriale unique que, le cas échéant, de la Commission européenne.

- L'élaboration des délibérations et leur motivation

L'absence de prévisibilité de l'octroi de mer se double d'un degré de transparence insatisfaisant sur les motivations des décisions d'exonérations facultatives et de changements de taux, en l'absence de corrélation systématique avec les stratégies de développement des territoires et faute de publication systématique des motifs guidant les décisions. Les parties prenantes sont associées, selon des modalités variables d'un DROM à l'autre, aux discussions préalables et aux décisions. Mais l'accessibilité aisée et homogène à des informations claires et explicites pour les citoyens et contribuables ou des entités économiques non familières de cette taxe, fait aujourd'hui largement défaut dans la plupart des territoires.

Pour prendre les décisions dont la loi leur confie la responsabilité, les collectivités locales sont par ailleurs dépendantes des informations que l'administration des douanes leur communique souvent tardivement, sur des bases hétérogènes, et dont certaines ne sont pas exploitables au motif avancé du secret statistique. Il existe par ailleurs peu de bases de données internes disponibles, les collectivités faisant fréquemment appel à des prestataires privés spécialisés pour les retraiter. La motivation des exonérations, qui devrait figurer dans les rapports explicatifs que les collectivités locales doivent transmettre à l'État, sont rarement fournies, dans des délais par ailleurs fréquemment supérieurs à celui prévu de six mois après l'exercice concerné.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le coût cumulé des exonérations et des différentiels d'octroi de mer (taxes non perçues) est significatif. Son montant est en effet supérieur à 490 M€ par an. La reconstitution de cette dépense fiscale paraît particulièrement complexe et non consensuelle entre les parties prenantes. On peut toutefois estimer que sur 100 € encaissés sur la période 2015-2019, près d'un tiers supplémentaire (37 €) correspond à des recettes potentielles non encaissées liées, d'une part, au différentiel d'octroi de mer et, d'autre part, aux différentes exonérations au paiement de la taxe.

- L'autonomie très relative des collectivités locales

L'octroi de mer est considéré comme une garantie de l'autonomie des collectivités locales, entendue comme leur libre administration et capacité à disposer de ressources propres. Dans les faits, celle-ci est très forte pour le niveau régional en comparaison de l'hexagone en matière de taux et d'exonérations, mais quasi inexistante pour les communes, qui sont pourtant de loin les premières bénéficiaires de la recette (75,8 % en moyenne sur 2014-2022). Ces dernières ne décident ni de l'assiette, ni des taux, ni des exonérations, ni des critères de répartition de la ressource. Elles sont seulement consultées, sous des formes variables et inégales d'un territoire à l'autre. En revanche, les régions ou collectivités uniques disposent d'une large marge pour fixer les taux et exonérations facultatives, dans les limites fixées par les décisions du Conseil de l'Union européenne.

Quel est l'impact de l'octroi de mer sur le développement des économies locales ?

Les impacts économiques de l'octroi de mer apparaissent, selon la présente évaluation, soit comme non décelables, soit, sur plusieurs aspects, comme mitigés, voire négatifs en termes d'efficacité et de cohérence, en particulier sur le niveau des prix à la consommation. L'effet de levier de l'octroi de mer sur le développement et le renforcement de la compétitivité des territoires d'outre-mer paraît quant à lui incertain.

Une contribution limitée à la compensation des handicaps ultramarins, par ailleurs porteuse de risques et d'incohérences

- La notion de handicaps structurels : le passage délicat de la théorie à la pratique

Le différentiel d'octroi de mer vise à compenser les handicaps structurels auxquels sont exposés les territoires ultramarins. Ces handicaps, dont la liste figure dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entraînent des surcoûts de production spécifiques que le différentiel d'octroi de mer est censé permettre de compenser en tout ou partie. Les estimations de ces surcoûts, réalisées pour vérifier qu'ils font l'objet d'une compensation adéquate, sont plus ou moins élaborées et précises. En raison de la complexité du système, de la qualité inégale des données disponibles et de la présence d'un nombre élevé d'aides au système productif ultramarin, les méthodes et calculs employés ne permettent de s'assurer qu'imparfaitement de la contribution du différentiel d'octroi de mer à l'objectif de compensation qui lui est assigné, ni de son caractère équitable.

- Les listes de biens protégés : des progrès méthodologiques nécessaires

De façon générale, les listes de biens susceptibles de faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, de même que les taux et exonérations effectivement appliqués, semblent davantage relever, dans un certain nombre de cas, d'accords locaux de circonstance ou d'un héritage historique que d'une vision économique étayée et valide sur le long terme au regard de leur rapport coût-efficacité, notamment pour le consommateur final. Des avancées méthodologiques apparaissent nécessaires, en lien avec l'Insee, afin de définir de façon plus explicite, objective et transparente, les productions locales stratégiques et pouvant à terme servir une partie plus significative de la demande locale, et de suivre la quantité, la qualité et l'évolution des emplois « protégés ». Il convient également de mieux objectiver les seuils de vigilance sur les importations dommageables à moyen et long terme, en veillant à ne pas annihiler toute forme de concurrence de la part de nouveaux entrants sur les marchés concernés.

- Des contre-pouvoirs étatiques peu apparents

Le rôle des ministères chargés de s'assurer de la qualité, de l'exhaustivité et de la sincérité des justifications à apporter aux instances européennes sur les surcoûts justifiant l'octroi de mer apparaît, quant à lui, incertain. Les études afférentes sont confiées à des cabinets privés, en nombre très limité, dont le positionnement, nonobstant leur sérieux, n'est par définition pas neutre. Par ailleurs la robustesse des méthodes de calcul des surcoûts justifiant les différentiels de taux entre importations et productions internes n'est pas totale. Les données nécessaires sont fournies directement par les entreprises, et apparemment non contrôlées par l'État, avant soumission du dossier à la Commission européenne. Aucun contrôle public approfondi n'est effectué de manière indépendante, la Commission étudiant essentiellement « les grandes masses » et l'aspect macro-économique à partir des données fournies. De surcroît, l'évaluation a conduit à émettre des doutes sur l'exhaustivité de la prise en compte de l'ensemble des soutiens déclarés par la France en appui aux territoires dans le calcul des surcoûts justifiant le différentiel d'octroi de mer.

- Des effets économiques sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer non quantifiables et le plus souvent non avérés

Les effets économiques de l'octroi de mer apparaissent au mieux non quantifiables. Ils sont le plus souvent non avérés sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer.

En premier lieu, la complémentarité de l'octroi de mer avec les autres aides aux entreprises (nationales, locales et européennes) mériterait sans doute d'être réétudiée afin de s'assurer, d'une part, de leur cohérence d'ensemble et, d'autre part, de l'absence de surcompensation dont les modalités de contrôle sont largement perfectibles (selon la Commission, « *une analyse complète du cumul des aides au niveau d'un produit spécifique est actuellement irréalisable* »).

L'effet direct de l'octroi de mer sur la santé et le développement du tissu entrepreneurial ultramarin est au mieux non démontré, au pire négligeable. S'agissant de la protection effective des branches bénéficiant du différentiel d'octroi de mer, les calculs effectués par les juridictions financières (selon la méthode économétrique de « régression sur discontinuité ») ne permettent pas de conclure quant à la causalité de l'octroi de mer sur la variation de la compétitivité des entreprises des départements et régions d'outre-mer. Quant à l'effet sur la création d'entreprises, il reste globalement faible selon les estimations de la présente évaluation, qui constate cependant que l'octroi de mer a tendance plutôt à favoriser les entreprises présentes qu'à susciter des créations d'entreprises.

Si l'octroi de mer protège les entreprises en place, il présente un réel risque de glissement de sens entre l'intention initiale visant à protéger des secteurs économiques et ses effets pratiques conduisant à protéger un nombre parfois très limité d'entreprises. L'extrême précision de cette liste expose les décideurs à des risques de pression de la part des entreprises concernées. Sous couvert de compensation, légitime, de handicaps structurels, le dispositif est également de nature à favoriser la préservation des positions acquises. Ce risque est important lorsque l'ouverture à la concurrence n'est pas garantie.

Des impacts dilués mais négatifs sur la cherté de la vie, une dépendance aux flux d'importations inchangée.

- Niveau des prix

L'octroi de mer ne constitue qu'un facteur explicatif de la cherté de la vie dans les outre-mer, parmi de nombreux autres (tels que le coût du fret et des assurances, les marges des importateurs et distributeurs, les effets des rémunérations complémentaires des agents publics, etc.), dans une proportion par ailleurs difficilement quantifiable (les chiffrages, de forte amplitude, évoluent dans une fourchette de 4 à 10 %).

Son effet est plus marqué sur certains biens et sur les populations les plus fragiles. Il participe dès lors à un cumul d'éléments négatifs sur le niveau des prix, dans un contexte où son assiette même (incluant les frais de fret et d'assurance) contribue de façon mécanique à la hausse des prix, et où de nombreux biens de première nécessité, non produits dans les départements et régions d'outre-mer, ou produits dans une proportion limitée, sont assujettis à des taux parfois très élevés. S'y ajoute le problème majeur de la cohabitation dysfonctionnelle entre la TVA et l'octroi de mer : alors que l'exclusion de l'octroi de mer de l'assiette de la TVA est prévue par l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004, cette disposition est en pratique partiellement et inégalement appliquée, l'octroi de mer étant dilué dans la chaîne de formation des prix et se transformant en élément de coût pour les productions auxquelles s'applique la TVA.

De façon générale, l'effet de l'octroi de mer sur le maintien voire l'augmentation du pouvoir d'achat des consommateurs apparaît comme un enjeu négligé. Ses finalités principales et explicites (financement des collectivités locales, protection des entreprises) ont depuis longtemps relégué au second plan ses effets pourtant négatifs pour les consommateurs finaux, car dilués, malaisément mesurables et peu traçables. Des exonérations ponctuelles ont été décidées par certaines collectivités locales pour faire face aux tensions sociales. Cependant ces dernières ne se sont pas attaquées à la racine du problème, qui tient aux caractéristiques mêmes de l'octroi de mer, dont les ressources restent assises en quasi-totalité sur la taxation de biens importés, pour partie non substituables avec des biens produits localement, ou correspondant à une offre locale limitée et insusceptible, même à terme, de saturer la demande intérieure.

L'impact négatif de l'octroi de mer sur certains services publics est par ailleurs avéré, avec un montant payé par ces derniers au titre des biens importés pour assurer leurs missions de 27 M€ au minimum en 2022 et de 159 M€ depuis 2017. Cette charge a notamment pesé sur les budgets des structures hospitalières déjà financièrement fragiles, mais aussi sur les administrations régaliennes pour l'importation de biens destinés à des missions relevant exclusivement de l'État (matériels destinés à des missions de défense et de sécurité ou à la surveillance des frontières). Les biens concernés peuvent certes faire l'objet d'exonérations. Cependant ces dernières, qui relèvent du seul bon vouloir des collectivités concernées, peuvent donner lieu à de longues négociations.

- Commerce extérieur

L'octroi de mer, auquel s'ajoute pour les importateurs hors Union européenne le tarif extérieur commun dans le cadre de la politique commerciale communautaire, joue objectivement un rôle protecteur vis-à-vis des importations, mais n'est pas conçu comme un outil de soutien aux exportations. Pour autant, son rôle ne devrait pas être neutre à ce sujet. Il est en effet supposé permettre aux entreprises de consolider leurs positions sur le marché local, de dégager des marges de manœuvre pour investir, augmenter leur taille et au final exporter davantage vers le marché de l'Union, qui, de façon asymétrique, leur est ouvert sans obstacle tarifaire ou non tarifaire. Or, la corrélation entre les secteurs protégés par le différentiel d'octroi de mer et leurs performances à l'exportation n'est pas établie. Les exportations des départements et régions d'outre-mer vers l'Union européenne hors France hexagonale restent faibles (7,7 % des exportations des DROM en 2022). Elles sont en décalage fort par rapport aux performances de certains petits pays insulaires peu peuplés, connaissant des handicaps comparables, et non membres du marché unique.

Au final, la question de l'insertion des départements et régions d'outre-mer dans les chaînes de valeur mondiales, au-delà de la relation avec l'hexagone, ne paraît pas, à ce stade, clairement posée. L'approche défensive et protectrice incarnée par l'octroi de mer n'est en effet pas propice à une insertion accrue des départements et régions d'outre-mer dans leur environnement régional immédiat. Cet enjeu est tout sauf théorique, au regard à la fois des stratégies mises en place par d'autres petits États et territoires insulaires aux caractéristiques voisines, de la modification de l'environnement géoéconomique qui leur est proche, et des enjeux écologiques associés (émissions liées aux transports maritimes et aériens). En pérennisant une dépendance aux importations pour garantir un certain niveau de ressources fiscales, l'octroi de mer, dans sa forme actuelle, ne constitue pas un élément d'incitation fort pour modifier le modèle de commerce extérieur existant.

Conclusion de l'évaluation

Taxe aux caractéristiques ambiguës et aux objectifs ambivalents, l'octroi de mer apporte des recettes très significatives et dynamiques aux collectivités locales ultramarines, au prix d'un régime particulièrement complexe, marqué par certaines incohérences ainsi que par des éléments d'instabilité et d'opacité. Ses objectifs politiques ne sont que marginalement et imparfaitement atteints et ses impacts économiques apparaissent mitigés, voire pour partie négatifs. L'évaluation conduit dès lors à considérer que les inconvénients du système actuel l'emportent nettement sur ses avantages (avec des nuances d'un territoire à l'autre), en termes d'efficacité, de cohérence interne et externe, et d'impact, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : résumé de la réponse aux questions évaluatives

Question évaluative	Réponse succincte
• Dans quelle mesure l'octroi de mer a-t-il un impact sur les recettes et dépenses locales ?	Un impact positif sur le volume et le dynamisme des recettes des communes, une affectation massive aux dépenses de fonctionnement, sans impact fort sur les investissements.
• Dans quelle mesure les décisions relatives à l'octroi de mer sont-elles transparentes et prévisibles ?	Un régime globalement instable et peu prévisible, marqué par une complexité excessive et une faible transparence.
• Dans quelle mesure l'octroi de mer permet-il de surmonter les handicaps structurels des territoires concernés ?	Une contribution limitée à la compensation des handicaps ultramarins, par ailleurs porteuse de risques et d'incohérences.
• Dans quelle mesure l'octroi de mer influe-t-il sur la compétitivité des entreprises locales ?	Des effets économiques sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer non quantifiables et le plus souvent non avérés.
• Quels sont les effets de l'octroi de mer sur l'économie des départements et régions d'outre-mer ?	Des impacts dilués mais négatifs sur la cherté de la vie, une dépendance aux flux d'importations inchangée.

Source : Cour des comptes

Au terme de cette évaluation, trois grands scénarios paraissent ouverts pour l'avenir d'une taxe qui apparaît désormais à la croisée des chemins :

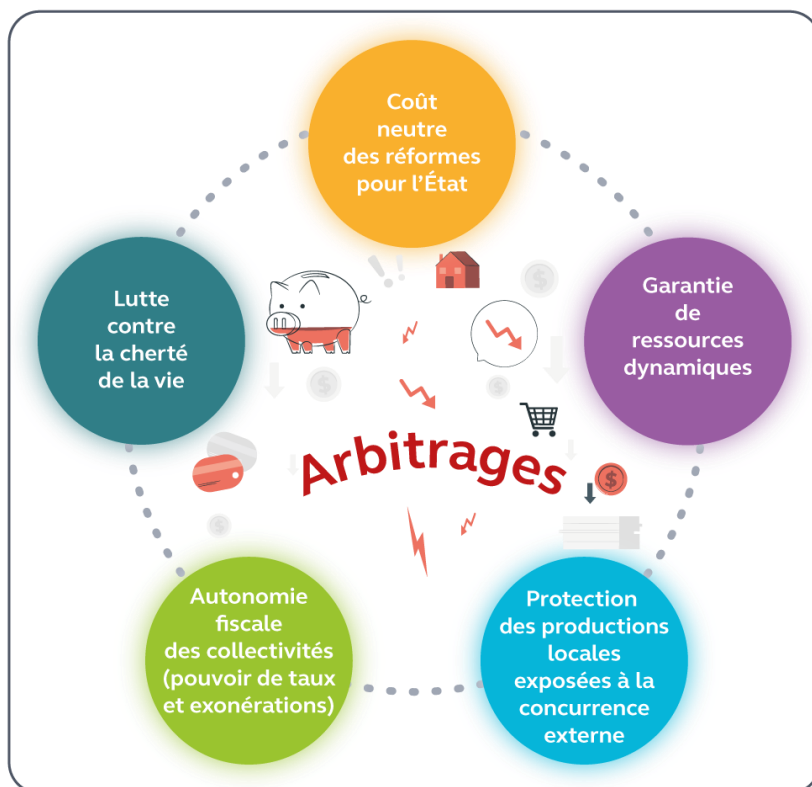
- le *statu quo* : compte tenu des constats figurant dans le présent rapport en réponse aux questions évaluatives (efficacité, efficacité, cohérence, impact), cette option paraît devoir être écartée.

- un scénario « de rupture » : il conduirait à substituer à l’octroi de mer une nouvelle ressource, qui pourrait s’appuyer sur le modèle de la TVA *via* notamment une « TVA régionale ». Nécessitant une étude d’impact complète sortant du cadre du présent rapport, ce scénario ne saurait être écarté par principe à moyen et long terme. Ses modalités pourraient faire l’objet d’une gradation (expérimentation ou non, temporalité, mesures d’accompagnement). Il gagnerait par ailleurs, s’il était retenu, à s’inscrire dans une réflexion plus générale sur la cohérence et l’efficacité des dispositifs spécifiques mis en place au niveau européen, national et régional en appui à la convergence économique des outre-mer, ainsi que sur l’opportunité de mener à bien d’autres réformes ayant notamment fait l’objet de travaux des juridictions financières (ainsi des rémunérations complémentaires des agents publics⁴).
- un scénario réformiste : il ne saurait selon les juridictions financières se limiter à quelques mesures éparses et de faible portée mais appréhender d’un point de vue systémique les correctifs majeurs à apporter au régime actuel. Cinq paramètres interdépendants sont à prendre en compte à cet égard : le coût de la réforme pour les finances publiques, la garantie des recettes pour les collectivités locales, les modalités de protection des productions locales exposées à la concurrence, le degré d’autonomie fiscale des collectivités régionales ultramarines, et les enjeux de la lutte contre la cherté de la vie.

Ce troisième scénario, réformiste mais ambitieux, constitue l’hypothèse centrale recommandée à court terme à l’issue de cette évaluation. Les juridictions financières formulent à cet égard douze recommandations précises, qui relèvent de quatre grandes orientations pouvant guider la réforme de l’octroi de mer :

- renforcer le pilotage et le contrôle du dispositif (trois recommandations) ;
- optimiser l’emploi des ressources (deux recommandations) ;
- adopter des mesures substantielles de simplification, de transparence et de lisibilité du dispositif (quatre recommandations) ;
- atténuer les effets de l’octroi de mer sur le niveau des prix (trois recommandations).

⁴ Cour des comptes, *Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer*, référé, septembre 2023.

Schéma n° 1 : les tensions au sein des objectifs de réforme

Source : Cour des comptes

Récapitulatif des recommandations

Renforcer le pilotage et le contrôle du dispositif

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 (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
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*).
3. 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*).

Optimiser l'emploi des ressources

4. 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*).

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 (*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*).

**Adopter des mesures substantielles de simplification,
de transparence et de lisibilité du dispositif**

6. 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*).
7. 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*).
8. 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*).

9. 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*).

Atténuer les effets de l'octroi de mer sur le niveau des prix

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 (*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*).
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 et départementale de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte*).
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*).

Introduction

L'octroi de mer, taxe à l'origine très ancienne, existe en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion (collectivités régies par l'article 73 de la Constitution). Elle s'applique, d'une part, aux importations de biens et, d'autre part, aux livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits. Les données exploitées dans le cadre de l'enquête couvrent la période 2014-2022. À la suite de précédents travaux menés par les juridictions financières⁵, l'évaluation de l'octroi de mer a été réalisée deux ans après la dernière décision du Conseil de l'Union européenne qui a renouvelé le dispositif au titre de la période 2022-2027. Le présent rapport est publié trois ans avant l'échéance de cette autorisation et avant sa possible reconduction, afin d'établir un bilan des effets de l'octroi de mer, budgétaires – le dispositif a pour objet d'abonder les finances des communes et, dans une moindre mesure, des régions ultramarines – et économiques – il vise également à compenser les surcoûts subis par les entreprises locales en raison des handicaps structurels des territoires ultramarins et à les protéger de la concurrence extérieure.

Les analyses et recommandations sont précédées d'un chapitre introductif, qui présente les caractéristiques essentielles du dispositif de l'octroi de mer.

Le premier chapitre, portant sur les modalités et les effets de l'octroi de mer sur les finances locales, répond à deux questions évaluatives :

- dans quelle mesure l'octroi de mer a-t-il un impact sur les recettes et dépenses locales ?
- dans quelle mesure les décisions relatives à l'octroi de mer sont-elles transparentes et prévisibles ?

⁵ Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, *Gestion de l'octroi de mer en Guadeloupe, exercices 2014 et suivants*, rapport d'observations définitives, octobre 2020. Chambre régionale de La Réunion, *La gestion de l'octroi de mer à La Réunion*, rapport d'observations définitives, novembre 2006.

Le second chapitre, qui analyse les effets de l'octroi de mer sur le développement de l'économie locale, répond à trois autres questions évaluatives :

- dans quelle mesure l'octroi de mer permet-il de surmonter les handicaps structurels des territoires concernés ?
- dans quelle mesure l'octroi de mer influe-t-il sur la compétitivité des entreprises locales ?
- quels sont les effets de l'octroi de mer sur l'économie des départements et régions d'outre-mer ?

Bien qu'engagée en juin 2022, l'évaluation réalisée par la Cour et les chambres régionales des comptes des Antilles, de la Guyane et de La Réunion s'inscrit dans un contexte particulier, lié aux orientations données le 18 juillet 2023 par le comité interministériel de l'outre-mer (CIOM), dont la première mesure porte précisément sur la réforme de l'octroi de mer⁶.

Elle fait également écho au rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales d'outre-mer, rendu public le 20 juillet 2023⁷, qui consacre une partie de ses conclusions à ce sujet, et à l'avis du Conseil économique social et environnemental formulant « *Dix préconisations pour le pouvoir d'achat en outre-mer* »⁸, publié le 11 octobre 2023.

La contradiction des observations provisoires avec les collectivités d'outre-mer a conduit les juridictions financières à être attentives à la nécessité que le rapport reflète les spécificités des territoires, en ce qui concerne tant leur tissu économique que la structure de leur commerce extérieur et leur politique fiscale. À cet égard, sans prétendre à l'exhaustivité, le rapport expose autant que possible les spécificités résultant des textes et de la pratique de l'octroi de mer. Ses recommandations doivent aussi, dans certains cas, s'apprécier de façon différenciée d'un territoire à l'autre.

⁶ « Dans un objectif de baisse du prix des produits de grande consommation, une réforme de l'octroi de mer sera engagée. Les ministres (...) soumettront, après concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs socio-économique les modalités de sa mise en œuvre dans les cinq DROM. Ses modalités seront inscrites au plus tard dans le PLF 2025. Sa mise en œuvre s'achèvera au plus tard fin 2027. La réforme garantira le même niveau de recettes des collectivités locales »

⁷https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cecvom/116b1549_rapport-enquete#_Toc256000114, (Président Guillaume Vuilletet, rapporteur Johnny Hajjar)

⁸ <https://www.lecese.fr/travaux-publies/10-preconisations-pour-le-pouvoir-dachat-en-outre-mer>

Néanmoins, le choix a été fait de ne pas produire cinq cahiers territoriaux précédés de quelques observations transversales. En effet, le régime de l'octroi de mer résulte d'une loi nationale et d'une autorisation européenne unique et s'applique à des collectivités régies par le même article de la Constitution. Même s'il n'existe que dans cinq territoires, il soulève aussi une question d'intérêt national : assis majoritairement sur des importations en provenance de l'hexagone, affectant l'ensemble des politiques publiques menées par l'État dans les outre-mer, engageant la France dans sa politique européenne, voire ses relations internationales, l'octroi de mer ne saurait être réduit à une affaire purement locale relevant du seul enjeu de la libre administration des collectivités territoriales. En outre, bien que chaque collectivité présente des différenciations dans les textes et les pratiques observées, les faiblesses constatées en matière de contrôle et de suivi de l'octroi de mer par les administrations centrales impliquent une approche globale pour y remédier.

Chapitre I

L’octroi de mer : entre différenciation et intégration à l’espace économique européen, un dispositif contribuant à l’identité des territoires

Ce chapitre introductif présente les principales caractéristiques de l’octroi de mer, préalable nécessaire à l’examen des questions évaluatives qui font respectivement l’objet du premier et deuxième chapitre du rapport.

I - Principales caractéristiques de l’octroi de mer

A - Les droits d’octroi en France : un bref historique

1 - En France hexagonale

Les droits d’octroi perçus à l’entrée des villes ont été mis en place au XII^{ème} siècle. Leur déclinaison dans les outre-mer constitue le plus ancien mode d’imposition existant aujourd’hui sur le territoire national. Privilège monarchique, il donne lieu au XVII^{ème} siècle à l’édit de 1663 et à l’ordonnance de 1681 installant la perception des octrois dans la durée,

pour moitié au profit des villes et pour l'autre à celui du Roi. La Constituante supprime ce mode d'imposition en 1791, au titre des différentes mesures prises pour mettre fin aux entraves à la liberté du commerce et de l'industrie. Le Directoire rétablit néanmoins, par la loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798), le régime de l'octroi, qui fait progressivement son retour dans le pays. Il atteint ainsi son apogée au XIX^{ème} siècle, jusqu'à ce qu'une loi du 29 décembre 1897 permette aux communes de supprimer l'octroi sur les boissons dites « hygiéniques » (vins, cidres, bière). Il est définitivement supprimé par la loi n° 379 du 2 juillet 1943 et remplacé par une surtaxe sur les ventes au détail.

Loin de constituer une spécificité, l'octroi de mer dans les départements et régions d'outre-mer est donc en réalité un rameau fiscal préservé d'une histoire longtemps partagée avec l'hexagone.

2 - Dans les outre-mer

Réintroduisant l'ancienne taxe sur les marchandises entrant dans les colonies (« droit de poids » datant de Colbert), une ordonnance du 1^{er} mars 1819 fait émerger la notion « *d'octroi aux portes de mer* » qui va constituer une recette ordinaire dans les budgets des communes d'abord à la Martinique puis à la Guadeloupe par une ordonnance du 24 décembre 1825. La Réunion connaîtra l'application de ce droit en 1850 et la Guyane en 1878.

Le *sénatus-consulte* du 4 juillet 1866 officialise cet impôt de consommation sur les produits arrivant de la mer en le qualifiant pour la première fois « *d'octroi de mer* ». Dans le souci de laisser aux territoires concernés le soin de s'administrer eux-mêmes, le même acte transfère au conseil général de chacune d'entre elles le vote des tarifs d'octroi de mer sur les biens de toute provenance, étant entendu que les règles d'assiette, de perception et de répartition restent de la compétence du pouvoir central. La loi du 11 janvier 1892 met, quant à elle, fin aux compétences du conseil général en matière de droits de douane et encadre davantage l'octroi de mer. Les tarifs d'octroi ne deviennent exécutoires qu'après approbation par décret du pouvoir central. Par ailleurs, les produits locaux sont théoriquement frappés de l'octroi (parfois appelé « octroi de terre »), mais le désaccord des élus, qui ne désirent pas imposer les productions des territoires concernés, rend difficile l'application de cette dernière mesure, qui sera abandonnée en 1957.

La donne institutionnelle et juridique change après la seconde guerre mondiale, avec la départementalisation (1946) et les lois de décentralisation au début des années 1980. Avec la loi du 19 mars 1946, La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane devenant des

départements français (DOM), l'application du droit commun aurait logiquement pu conduire à la remise en cause de cette taxe disparue dans l'hexagone. Les communes manquant de ressources, les décrets d'application de la loi maintiennent néanmoins « à titre transitoire » les dispositions en vigueur en matière d'octroi de mer. Les délibérations des conseils généraux restent toutefois soumises à l'approbation des autorités de tutelle, une flexibilité étant accordée en 1978 (accord tacite des ministres concernés sous réserve de la notification d'une réserve ou opposition dans un délai de trois mois).

La loi de décentralisation du 2 mars 1982, en conférant des compétences nouvelles aux conseils généraux, donne aux départements d'outre-mer des pouvoirs accrus en rendant exécutoires de plein droit leurs délibérations relatives à l'octroi de mer, sous réserve de l'exercice du contrôle de légalité. La loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de La Réunion ne modifie pas le régime issu de la loi de décentralisation de 1982, sauf sur un point majeur : désormais, ce sont les conseils régionaux qui ont la capacité de fixer les taux de l'octroi de mer.

B - L'octroi de mer et l'Europe

1 - Des questions initiales de compatibilité avec le droit communautaire

Le libre échange des biens est au cœur de la construction européenne depuis le traité de Rome⁹. La non-conformité de l'octroi de mer aux traités fondateurs des communautés puis de l'Union européenne a dès lors posé rapidement question à un double titre. Taxe frappant de façon indifférenciée les importations, non seulement des pays hors de l'Union européenne, mais aussi en provenance de l'Union européenne, y compris de France hexagonale, elle a ainsi initialement été analysée comme une taxe à effet équivalent d'un droit de douane, heurtant le principe de l'Union douanière et de la libre circulation des marchandises au sein du marché

⁹ Le Traité de fonctionnement de l'UE (TFUE) de 2008 rappelle, dans son article 28, que « *L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers* ».

unique. Par ailleurs, elle s'analyse également comme une aide d'État, compte tenu de la dépense fiscale correspondante (différences d'imposition entre production interne et externe et exonérations), qui doit être dûment autorisée.

La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a précisé dans les années 1960¹⁰, la nature des « taxes à effet équivalent ». Elle a estimé que toute taxe, quelle que soit son appellation et ses modalités d'application, qui frappe spécifiquement un produit importé d'un pays membre à l'exclusion du produit national similaire, a pour résultat, en altérant son prix, d'avoir sur la libre circulation des produits la même incidence qu'un droit de douane. Elle peut donc être considérée comme une taxe d'effet équivalent, indépendamment de sa nature et de sa forme.

2 - Une compatibilité avec le droit communautaire progressivement consolidée

Une décision fondatrice du Conseil de l'Union européenne du 22 décembre 1989 (89/688) a reconnu le système d'imposition de l'octroi de mer en veillant à le rendre compatible avec les principes cardinaux du droit européen sur la libre circulation des biens évoqués plus haut¹¹. L'objectif historique de l'octroi de mer (assurer le financement des collectivités locales) a ainsi été complété par un objectif économique visant à traiter l'exception qu'il constitue par rapport aux règles de base de la construction européenne qui proscrivent les droits de douane entre les pays membres et, *a fortiori*, au sein des territoires de ceux-ci.

Cette décision valide le fait que les opérations imposables concernent l'introduction physique de marchandises dans les départements d'outre-mer (octroi de mer « externe » historique) mais aussi désormais les livraisons effectuées à titre onéreux par des personnes accomplissant une activité locale de production (octroi de mer « interne »). Naît ainsi le principe de non-discrimination entre produits locaux et produits importés. Dans ce cadre, les conseils régionaux peuvent prévoir des dérogations à

¹⁰ Entre autres, arrêt de la Cour du 16 juin 1966. - République fédérale d'Allemagne contre Commission de la CEE. - Affaires jointes 52 et 55-65.

¹¹ Cette décision fondatrice de 1989 repose sur deux considérants essentiels : L'octroi de mer – « *constitue actuellement un élément de soutien aux productions locales qui sont soumises aux difficultés de l'éloignement et de l'insularité* » ; – « *Il s'agit en outre d'un instrument essentiel d'autonomie et de démocratie locale, dont les ressources doivent constituer un moyen de développement économique et social des départements d'outre-mer* ».

cette taxation des produits locaux afin de soutenir le développement économique de territoires soumis aux difficultés de l'éloignement et de l'insularité. La décision européenne est toutefois temporaire, conditionnelle et soumise à renouvellement. Le dernier a été formalisé par une décision du 7 juin 2021 (2021/991) qui porte sur la période 2022-2027. Périodiquement, le gouvernement français a défendu auprès de la Commission puis du Conseil le bien-fondé d'un prolongement du dispositif.

Dans le même temps, l'évolution des traités européens a permis de consolider l'existence de mesures spécifiques applicables aux collectivités françaises d'outre-mer, en s'appuyant sur la catégorie des régions ultrapériphériques (RUP) telles que définies par le nouvel article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 13 décembre 2007¹². Succédant à l'article 299-2 du traité de Nice, cet article précise que « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle [des RUP] le Conseil [...] arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, [...] les politiques douanières [...]* ».

Ainsi, l'octroi de mer a-t-il été autorisé, au motif qu'il participe au soutien aux régions ultrapériphériques confrontées à des handicaps structurels. Ces derniers sont définis par le même article 349, qui cite « *l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief, le climat difficile [et] la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* ». Au regard du traité, la permanence et la combinaison de ces facteurs constituent des handicaps structurels et expliquent les surcoûts de production des entreprises ultramarines.

La jurisprudence de la CJCE puis de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a évolué au cours de cette même période 1989-2001. Saisie par voie de questions préjudicielles par les tribunaux français dans deux affaires emblématiques, portant l'une sur l'importation à La Réunion de voitures allemandes et suédoises achetées en France hexagonale (*arrêt*

¹² Les RUP sont au nombre de neuf : les cinq Drom français (Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) ainsi que Saint-Martin (collectivité d'outre-mer) ; les deux régions autonomes portugaises de Madère et des Açores ; la communauté autonome espagnole des Îles Canaries. Le régime de l'octroi de mer ne concerne pas tous ces territoires : outre les cinq Drom français, seules les Canaries disposent d'un dispositif comparable (AIEM), mais avec un régime moins protecteur. D'autres collectivités d'outre-mer françaises, non régies par l'article 73 de la Constitution, et ne faisant pas partie des RUP au sens européen, disposent par ailleurs d'un modèle différent de l'octroi de mer, comme la Nouvelle-Calédonie (taxe générale sur la consommation mise en œuvre) ou la Polynésie française (taxe de développement local).

*Legros*¹³, 16 juillet 1992), l'autre sur l'importation de farine en Martinique (*arrêt Lancry*¹⁴, 9 août 1994), la Cour de justice avait initialement estimé que l'octroi de mer ne pouvait avoir de base légale au sein de l'Union et que la décision du 22 décembre 1989 était de ce fait invalide en tant qu'elle autorise la France à maintenir cette taxe.

Des arrêts ultérieurs de la Cour de justice européenne marquent néanmoins une évolution majeure (19 février 1998, arrêt *Chevassus-Marche*¹⁵ et 30 avril 1998, *Sodiprem et Roger Albert*¹⁶) : se fondant sur l'article 299-2 du traité de Nice, la Cour considère que, dans la mesure où elle autorise un système d'exonération aux règles du marché commun sous la forme de l'octroi de mer, et à condition qu'une telle exonération respecte les conditions strictes qu'elle prévoit, la décision du Conseil de 1989 n'est pas incompatible avec les dispositions du droit primaire interdisant les taxes d'effet équivalent à un droit de douane. Les dérogations temporaires à la prohibition des impositions intérieures discriminatoires ou protectrices qu'elle institue sont par ailleurs considérées comme justifiées au regard de l'objectif de développement économique et social des départements d'outre-mer.

Au niveau national, et plus récemment (2018), sur saisine de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer favorablement sur la conformité à la Constitution de la loi du 2 juillet 2014 transposant la décision du Conseil de l'Union européenne de 2014¹⁷.

3 - Un régime dérogatoire renouvelé à trois reprises depuis 1989, sans modification majeure

Après celle de 1989, trois nouvelles décisions ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne en 2004, 2014 et 2021, non sans difficultés et après de longs délais de négociation. Ces décisions ont conforté ce régime dérogatoire tout en précisant les conditions et en raccourcissant au fil du temps sa période de validité (dix ans à l'origine puis sept ans). En premier lieu, des listes de biens (sur la base de la nomenclature douanière) ont été annexées à partir de 2004 aux actes concernés pour définir les cas dans lesquels un différentiel d'octroi de mer, c'est-à-dire un écart de taux entre octroi de mer interne et externe, est

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0163>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0363>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0212>

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0037>

¹⁷ CC, décision n° 2018-750 du 7 décembre 2018, société Long Horn international et autres.

admis. Trois listes ont été définies en 2004 et 2014 (pour des écarts de taux respectifs de 10, 20 et 30 points de pourcentage) puis deux en 2021 (avec des écarts de taux de 20 et 30 points de pourcentage). En deuxième lieu, les entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil ne sont pas assujetties à l'octroi de mer interne. Ce seuil a été fixé à 550 000 € en 2004, puis 300 000 € en 2014 avant un rehaussement à 550 000 € en 2021.

4 - Le différentiel d'octroi de mer autorisé par le Conseil de l'Union européenne

a) Des listes contenant de nombreux produits ouvrant droit à un différentiel d'octroi de mer.

L'analyse des listes figurant en annexe des décisions européennes successives témoigne d'une double évolution : hausse entre 2004 et 2021 du nombre de biens protégés par le différentiel d'octroi de mer d'une part ; augmentation du degré de précisions concernant les produits figurant sur ces listes d'autre part. Ainsi, le nombre de lignes tarifaires figurant sur les listes a augmenté d'environ 40 % au fil du temps, dans une proportion certes différenciée par territoire. De surcroît, le nombre de lignes protégées par des taux de différentiel d'octroi de mer de 20 ou 30 points de pourcentage a connu une hausse de l'ordre d'un tiers sur la même période, ce qui ne s'explique que marginalement par l'intégration de Mayotte dans le périmètre.

Par ailleurs, le degré de précision de ces listes s'est accru dans de fortes proportions. Plus de 60 % des lignes tarifaires protégées sont ainsi référencées par des codes de la nomenclature douanière comportant plus de quatre chiffres (avec une part significative allant jusqu'à 10 chiffres). L'ensemble donne moins l'image d'une fresque lisible au niveau de grands secteurs que d'une construction « en dentelle », produit par produit. Ce degré de détail, parfois poussé à l'extrême, qui contraste avec le régime appliqué pour les Canaries (usage de codes douaniers à quatre chiffres maximum), est présenté par ses défenseurs comme une construction vertueuse visant à ne protéger que des activités très précises dans la limite de ce qui est strictement nécessaire. Il est néanmoins de fait porteur de risques de confusion entre l'intention initiale de protection de secteurs économiques et sa traduction pratique, conduisant à protéger des produits très précis relevant d'un groupe parfois très restreint d'entreprises. La complexité de ces listes se mesure aussi à l'aune de leurs différences entre

départements et régions d'outre-mer aux caractéristiques pourtant proches et même membres du même marché unique (marché unique antillais¹⁸).

L'approche retenue par le Conseil de l'Union européenne paraît par ailleurs particulièrement ouverte s'agissant des cas dans lesquels un différentiel d'octroi de mer est possible, en dépit de la faiblesse de la production locale (part de marché inférieure à 5 %) ou, à l'inverse, du caractère limité de la valeur des importations (part de marché inférieure à 10 %). Dans le considérant sept de sa décision 2021/991 du 7 juin 2021, le Conseil admet ainsi de nombreuses « *circonstances* » (non nécessairement cumulatives), lesquelles semblent couvrir de façon exhaustive toutes les situations, permettant de déroger au critère des parts de marché en vue de protéger des productions locales. Enfin, loin d'être figées, ces listes de produits peuvent être adaptées pendant la période de validité de la dérogation européenne, à la demande des autorités françaises. Ainsi, par une décision du Conseil de l'Union européenne 2019/664 du 15 avril 2019, près de 100 biens ont fait l'objet d'une protection rehaussée, soit par insertion de nouveaux biens dans l'annexe relative aux produits pouvant faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, soit par transfert dans une catégorie bénéficiant d'un plus fort pourcentage de protection.

Les codes tarifaires internationaux et européens

Le code douanier d'un produit est composé d'une série pouvant aller jusqu'à 11 chiffres. À titre d'exemple, le chapitre III de la nomenclature, « *poissons, crustacés et mollusques* » se décompose progressivement, en mollusques (code 0307), puis en huîtres vivantes fraîches ou réfrigérées (030711), huîtres plates ne pesant pas plus de 40 grammes par pièce (03071110) puis en huîtres de ce même type destinées à la consommation humaine (0307111010).

b) Une mosaïque de situations

Les listes européennes ouvrant droit à un différentiel d'octroi de mer concernent, à titre principal, les animaux vivants et les produits du règne animal, les produits du règne végétal, les produits des industries agroalimentaires et les boissons. S'y ajoutent aussi un grand nombre de produits transformés et industriels. Ce paysage en apparence rationnel, car

¹⁸ Ainsi, sur la liste de 152 biens inscrits en liste A pour la Guadeloupe, seuls 67 sont strictement communs avec la Martinique, 23 n'ont aucun point commun et les autres sont désignés avec un degré de détail plus fin qu'en Martinique ou, à l'inverse, de façon plus agrégée.

correspondant aux productions que l'on peut spontanément considérer en première analyse comme « sensibles » pour les départements et régions d'outre-mer, comporte des disparités voire des incohérences, entre territoires dont le tissu productif peut être considéré comme comparable. De façon générale, faute de toujours définir les productions locales véritablement stratégiques, intensives en emplois, et pouvant à terme servir une partie significative de la demande locale, et faute de préciser les seuils de vigilance sur les importations potentiellement dommageables sans annihiler toute forme, même virtuelle, de concurrence, les listes de biens introduites dans les annexes européennes semblent parfois davantage relever de demandes circonstancielles que d'une vision économique étayée et valide sur le long terme au regard du rapport coût-efficacité de la protection, et de son incidence pour le consommateur final et pour le développement durable du tissu économique des territoires.

Il n'a par ailleurs pas été possible de corrélér de façon systématique l'ajout de biens sur ces listes européennes avec des menaces avérées liées à la hausse des importations. Si l'inscription de produits nouveaux correspond dans un grand nombre de cas à une logique réactive liée à la hausse des importations, dans un nombre non négligeable d'autres, la logique semble davantage préventive face à une « menace » très limitée voire virtuelle¹⁹.

II - Un régime juridiquement complexe du fait du double objectif de financement et de protection

Les décisions successives du Conseil de l'Union européenne se limitent à fixer les grands principes de cette dérogation, assorties d'annexes listant les produits pouvant donner lieu à un différentiel d'octroi de mer.

¹⁹ Exemple du bien référencé 20029011 (certains produits issus de la tomate, notamment sous forme de sauces), ajouté le 15 avril 2019 pour la Réunion dans la liste des biens pouvant être protégés à hauteur de 20 points : les importations correspondantes étaient équivalentes à 12 900 euros en 2022, 26 900 euros en 2021 et 14 900 euros en 2020 (l'année 2019 étant sous secret statistique). On peut citer aussi certains engrais à la Guadeloupe (sulfates, carbonates et nitrites), ajoutés au titre des biens donnant droit à différentiel de 20 points, dont les statistiques d'importation au cours de la période sous revue étaient respectivement 187 500 €, 178 366 € et 656 100 € d'importations en moyenne annuelle 2020-2022, ou encore la protection des accessoires de tuyauterie à La Réunion (189 400 € d'importation en 2022) ou les « pavés et bordures de trottoirs » (152 500 € en 2022).

L'État a transposé et complété ces décisions par la loi de référence n° 2004-639 du 2 juillet 2004, qui comporte 54 articles alors que la dernière décision européenne n'en comporte que six. Cette loi a fait l'objet de nombreuses modifications successives et a été complétée notamment par le décret n° 2015-1077 du 26 août 2015. Le régime juridique de l'octroi de mer est construit autour d'un principe, assorti d'exceptions, elles-mêmes encadrées. Le principe fondamental (d'origine européenne) est celui de l'égale taxation des biens importés et des biens produits localement. Les exceptions correspondent à un certain nombre d'exonérations obligatoires ou facultatives, totales ou partielles, dont bénéficient certains biens produits localement et certains types d'importation. Ces exonérations sont elles-mêmes encadrées par plusieurs règles, fixant, pour chaque catégorie de biens importés ou produits localement, le différentiel de taxation à ne pas dépasser, en conformité avec les listes de produits figurant en annexe de la décision du conseil de l'Union européenne.

A - L'octroi de mer, une même taxe, quatre déclinaisons

Au regard de la loi française, l'octroi de mer regroupe en réalité quatre droits (cf. l'annexe n° 5), applicables dans les cinq départements et régions d'outre-mer, qui se distinguent :

- selon l'affectataire du produit de la taxe (communes uniquement à l'origine, puis régions à partir de 1984) ;
- selon la localisation du producteur.

L'octroi de mer distingue les assujettis et le fait générateur, selon que le bien est importé dans le département ou dans la région, cas de l'octroi de mer externe (OME) et de l'octroi de mer régional externe (OMRE) ou, au contraire, est produit localement, ce qui conduit à distinguer l'octroi de mer interne (OMI) et l'octroi de mer régional interne (OMRI).

B - Des exonérations nombreuses prévues par la loi, obligatoires ou facultatives

Les exonérations obligatoires (article 4) couvrent les livraisons de biens expédiés hors de la région de production. Ceci désigne les exportations des départements et des régions d'outre-mer vers le « reste du monde », à l'exception de celles qui se font au sein du marché antillo-guyanais, puisque les produits qui circulent au sein de ce marché spécifique ne sont en principe taxés qu'une seule fois. Par ailleurs, comme

le prévoient les décisions européennes, les entreprises locales dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 550 000 € ne sont pas assujetties à l'octroi de mer (article 2). Ce seuil exclut près de 85 % des entreprises du paiement de l'octroi de mer, ce qui limite très fortement le rendement de l'octroi de mer interne. Les exonérations facultatives (articles 6 et 7), à la main des collectivités régionales ou départementales²⁰, concernent quant à elles une dizaine de situations selon un degré de détail qui nuit à l'intelligibilité et à la cohérence générale du dispositif.

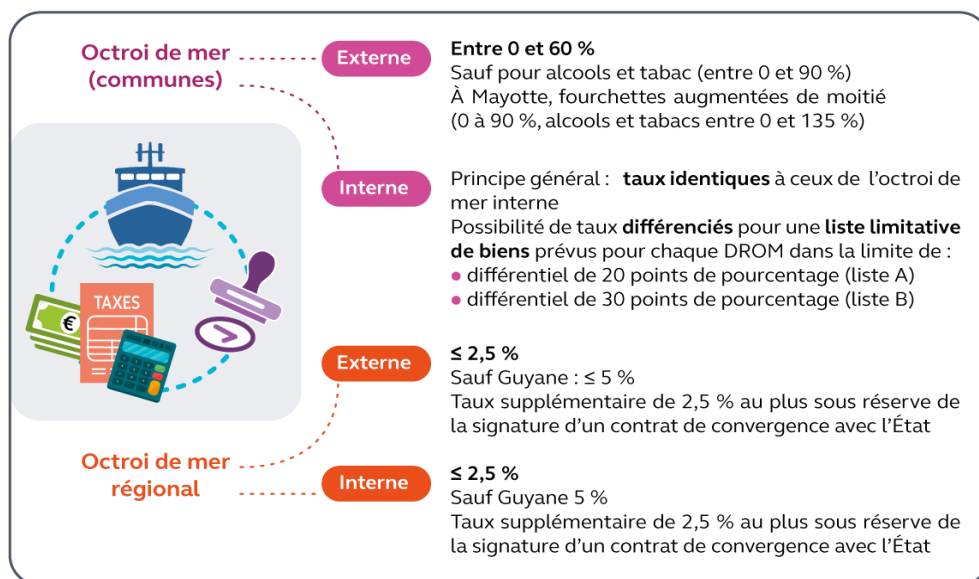
C - Les plafonds et différentiels de taux

L'article 27 de la loi du 2 juillet 2004 reconnaît la liberté de fixation des taux d'octroi de mer par les assemblées délibérantes. Ces dernières peuvent décider de ne pas taxer certains produits, là où d'autres territoires décident, pour ce même produit, d'un taux d'octroi de mer volontairement élevé. Un plafond de taux de 60 % est toutefois fixé dans le même article, avec des taux majorés possibles pour l'alcool et le tabac (90 %) et des plafonds encore plus élevés prévus pour Mayotte (jusqu'à 135 %). À ces taux plafonds de l'octroi de mer destiné aux communes peut être ajouté un taux au titre de l'octroi de mer régional. L'article 37 de la loi fixe ce taux de base à 2,5 %, sauf en Guyane (où il est de 5 %) et précise qu'un taux dit « *supplémentaire* » de 2,5 % (5 % en Guyane) peut être ajouté pour les collectivités ayant signé un plan de convergence avec l'État²¹. Cette notion de taux régional « *ayant la même assiette que l'octroi de mer* » peut laisser entendre que le taux est additionnel au taux prévu pour les communes. Pourtant, en pratique, il a donné lieu à une interprétation différente.

²⁰ L'article 7 de la loi laisse ainsi une grande liberté aux collectivités locales : « *les conseils régionaux de Guadeloupe et de La Réunion, l'assemblée de Guyane, l'assemblée de Martinique et le conseil départemental de Mayotte peuvent exonérer les livraisons de biens produits localement. Ces exonérations prennent la forme d'un taux réduit ou d'un taux zéro* ».

²¹ Au sens de la loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer.

Schéma n° 2 : taux autorisés pour les différentes catégories d'octroi de mer



Source : Cour des comptes

Une fois ces règles, déjà complexes, fixées s'ajoute la finalité protectrice issue des normes européennes, avec le « *différentiel d'octroi de mer* » entre importations (octroi de mer externe) et production locale (octroi de mer interne).

Cette différenciation est, là encore, laissée à l'appréciation des collectivités régionales, la libre fixation des taux étant toutefois soumise à trois limites :

- ce différentiel ne peut porter que sur des produits figurant dans les annexes de la décision du Conseil de l'Union européenne ;
- il ne peut excéder un certain nombre de points de pourcentage en fonction de la liste de rattachement (A ou B), soit respectivement 20 ou 30 points ;
- il s'apprécie en niveau cumulé, c'est-à-dire en faisant la somme des taux de l'octroi de mer interne (communal plus régional) et en comparant ce niveau au taux cumulé (communal plus régional) appliqué aux importations au titre de l'octroi de mer externe.

Exemples (théoriques) de modalité de taxation cumulée au titre de l'octroi de mer

Une collectivité souhaite taxer un bien P1 à hauteur de 37,5 % au titre de l'octroi de mer (pour les communes). Elle décide d'ajouter le taux de 2,5 % au titre de l'octroi de mer régional. Comme ce bien ne figure pas dans la liste européenne des biens susceptibles de faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, le bien P1 devra être taxé de façon identique pour une production locale et une production importée.

Une collectivité souhaite taxer un bien P2 à hauteur de 60 % au titre de l'octroi de mer. Elle ne souhaite pas ajouter de taux au titre de l'octroi de mer régional. Dans la mesure où ce bien figure en annexe A de la décision européenne, elle décide d'un différentiel d'octroi de mer au taux plafond autorisé de 20 points de pourcentage : le bien sera taxé à 60 % à l'import mais à 40 % au titre de la production interne. Si ce bien avait figuré en annexe B (plafond de 30 points de différentiel), la taxation interne aurait dû être au minimum de 30 %.

Un bien P3 est taxé à hauteur de 40 % à l'import et de 10 % pour la production locale, car il figure sur la liste B européenne. Une collectivité souhaite ajouter un taux régional de 2,5 % à l'import qui n'existait pas auparavant. Comme le différentiel maximum d'octroi de mer de 30 points serait dépassé s'il était appliqué uniquement pour le volet externe (importations), il faut aussi relever le taux de l'octroi de mer interne (pour les communes) de 2,5 % pour la production locale. Les taux ainsi revus seront de 12,5 % (OM interne) et 42,5 % (OM externe).

D - Le labyrinthe des déductions

Les articles 14 à 26 de la loi du 2 juillet 2004 précitée prévoient les conditions de déduction de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional pour des éléments « *ayant grevé les coûts de revient des entreprises locales, à raison de l'octroi de mer perçu à l'importation des marchandises ou de l'octroi de mer figurant sur les factures d'achat délivrées par les producteurs locaux si ces derniers sont légalement autorisés à les faire figurer sur ces documents* ». Les assujettis, dans leurs déclarations trimestrielles, doivent donc compléter, pour la liquidation des sommes dues, un formulaire comportant 34 rubriques et deux annexes, l'une sur les

ventes internes, l'autre sur les exportations. La loi prévoit aussi, entre autres, un régime de déductibilité pour l'octroi de mer ayant grevé un bien d'investissement²².

Loin de constituer deux régimes cloisonnés, octroi de mer interne et externe s'imbriquent donc étroitement dans l'économie des départements et régions d'outre-mer, les importations se transformant très fréquemment en intrants pour des opérations de fabrication, transformation ou rénovation. Cette imbrication est, dans la pratique, complexe, en termes déclaratifs, surtout pour de petites entreprises, notamment s'agissant de la déductibilité de l'octroi de mer ayant grevé un bien d'investissement, et source d'erreurs potentielles.

**Exemple de récupération d'octroi de mer déductible
pour une entreprise ultramarine**

- Une entreprise réalise au cours de la période de référence (trimestre) les opérations suivantes :
- Ventes internes : 400 000 € dont ventes taxables à 2,5 % pour 250 000 € et ventes taxables à 1 % pour 150 000 € ;
- Octroi de mer collecté : $6\,250 = (250\,000 \times 2,5\%) + 1\,500 = (150\,000 \times 1\%) = 7\,750$ € ;
- Octroi de mer acquitté (hors immobilisations) déductible (livraisons internes) : 15 000 € ;
- Exportations : 100 000 € ;
- Crédit d'octroi de mer : $7\,250$ € ($15\,000 - 7\,750$) ;
- Part des exportations dans le total des livraisons : 20 % ($100\,000 / 500\,000$)
- Montant d'octroi de mer pouvant être remboursé : $1\,450$ € ($7\,250 \times 20\%$).

Source : circulaire de la direction du budget du 27 décembre 2018 (CPAD1823630C)

²² Article 19 : « L'octroi de mer qui a grevé un bien d'investissement est déductible en totalité lorsque le bien est affecté à hauteur de plus de 50 % à des opérations ouvrant droit à déduction et l'octroi de mer n'est pas déductible lorsque le bien est affecté à hauteur de 50 % ou moins à des opérations ouvrant droit à déduction ».

E - La notion de production : une simplicité trompeuse

Si les opérations d'importation (octroi de mer externe) apparaissent relativement simples à caractériser, celles de livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui accomplissent des activités de production, le sont moins. La circulaire de la direction du budget du 27 décembre 2018 citée dans l'encadré qui précède, indique ainsi que « *sont considérés, au sens de la loi sur l'octroi de mer, les opérations de fabrication (a), transformation (b), rénovation (c) ainsi que les opérations agricoles (d) et extractives (e)* ». Elle précise aussi, pour une correcte application de la loi, « *qu'il convient d'apprécier l'activité d'un opérateur par étapes, en examinant en premier lieu les critères prévus pour qualifier une fabrication, puis, si celle-ci ne peut pas être retenue, en examinant ceux prévus pour qualifier une transformation, avant, enfin, d'éventuellement d'examiner une rénovation* ». Les nombreux exemples fournis dans la même circulaire, dont deux figurent ci-dessous, ne manquent pas de susciter des interrogations quant à la capacité des assujettis à comprendre la rationalité et l'équité du régime existant. Ces indications précises et relativement sophistiquées sur la notion de production paraissent par ailleurs quelque peu en décalage avec les montants réellement recouverts au titre de l'octroi de mer interne (54 M€ en 2022), comme le chapitre suivant du présent rapport le détaille.

**Exemple d'opération ne constituant pas une « fabrication »
mais néanmoins assujettie à l'octroi de mer sur les livraisons
au titre de la « transformation »**

Biens mis en œuvre : pommes de terre fraîches (07 01).

Bien obtenu : pommes de terre cuites (20 05).

Comme il ne s'agit pas d'un produit nouveau, l'opération ne peut pas être qualifiée de « fabrication ». Il convient d'examiner l'opération au regard de la règle qui prévaut en matière de « transformation ». Le code de la nomenclature douanière à quatre chiffres (SH4) du bien mis en œuvre et celui du bien obtenu diffèrent. Il s'agit donc d'une transformation d'un bien meuble corporel, opération de production soumise à la taxe.

**Exemple d'opération ne constituant ni des « *fabrications* »
ni des « *transformations* »**

Bien mis en œuvre : laitue fraîche entière (07 05).

Bien obtenu : feuilles de laitue, lavées, coupées, conditionnées en sachet (0705).

Dans ce cas d'espèce, le SH4 du bien mis en œuvre et celui du bien obtenu sont identiques. Cette opération s'analyse comme une prestation de services située hors du champ de la taxe

CONCLUSION

L'octroi de mer a connu de nombreuses évolutions depuis trois siècles et demi. Il ne saurait être réduit à une histoire linéaire ou unique, comme en témoignent les particularismes qui demeurent sur son taux dans certains territoires, ou encore son introduction récente à Mayotte. Son ancrage dans le paysage des finances locales après 1946, en dépit de la suppression de son équivalent métropolitain et de la création de la TVA en 1954, atteste de la longévité d'un mode d'imposition essentiel au financement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et constitutif à certains égards des identités ultramarines.

L'objectif économique (protection des producteurs locaux) n'est pas consubstantiel à l'outil d'origine : il a été mis au point pour justifier le maintien du dispositif – via l'introduction d'un octroi de mer interne – et le rendre ainsi compatible avec le droit européen. Cet objectif économique a conduit à établir des listes détaillées, territoire par territoire, de biens pouvant faire l'objet d'une différence de traitement entre biens importés et biens produits localement. Le dispositif est de surcroît désormais soumis à un processus de renouvellement périodique, la prochaine échéance étant fixée à 2027, qui doit être assis sur des justifications très précises pour respecter le principe de libre circulation des biens entre les États membres de l'Union européenne.

Découlant de la superposition de ces deux objectifs, de financement et de protection, et de l'existence de deux catégories de collectivités bénéficiaires du produit de la taxe (niveau régional et communes), le dispositif atteint un niveau rare de complexité dans sa traduction législative et réglementaire, avec un enchevêtrement de dispositions, notamment en ce qui concerne les règles d'assujettissement, d'exonérations et de déductions, qui en rendent la lisibilité et la mise en œuvre difficiles.

Chapitre II

Première question évaluative : dans quelle mesure l'octroi de mer a-t-il un impact sur les finances locales ?

Deux sous-questions structurent ce chapitre :

- quelle est la contribution de l'octroi de mer aux recettes des collectivités territoriales et avec quels effets sur leurs dépenses ?
- dans quelle mesure les décisions relatives à l'octroi de mer sont-elles transparentes et prévisibles ?

I - Quelle est la contribution de l'octroi de mer aux recettes des collectivités territoriales et avec quels effets sur leurs dépenses ?

L'octroi de mer apporte des produits significatifs aux collectivités locales ultramarines (A), dans le cadre d'une gouvernance partagée avec l'État, reposant sur l'administration des douanes pour la collecte (B), les préfets et directions régionales des finances publiques pour le versement (C). Les communes ultramarines en sont les principales bénéficiaires, à côté du niveau régional (D). Les effets sur le financement des dépenses de fonctionnement des communes sont massifs, mais en revanche peu visibles sur l'effort d'investissement (E). Le niveau régional dispose de larges pouvoirs en matière de taux et d'exonérations, par contraste avec les communes (F).

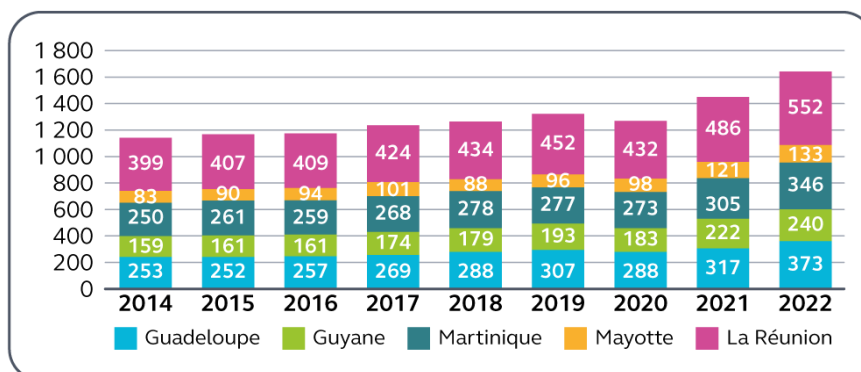
A - Aspects transversaux : des produits massifs, procycliques, apportant une contribution majeure au financement des collectivités

L'octroi de mer présente des caractéristiques économiques spécifiques : une recette dynamique, sur le long-terme, relativement insensible aux chocs conjoncturels (1) ; une répartition constante entre départements et régions d'outre-mer sur la période, essentiellement corrélée au volume des importations (2) ; une répartition de l'octroi de mer par habitant inégale, qui pose des questions au regard de la divergence des perspectives démographiques entre départements et régions (3) ; de façon très marquante, le caractère quasi anecdotique des recettes de l'octroi de mer interne (4).

1 - Le dynamisme, sur le long-terme, de la recette et sa relative résilience face aux chocs conjoncturels

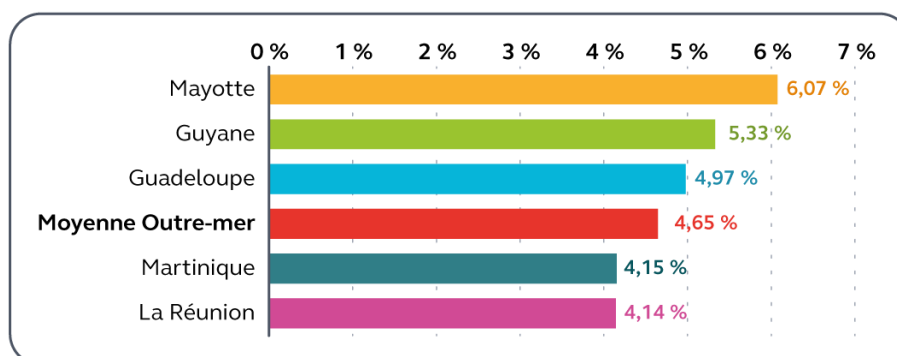
Sur les vingt-cinq dernières années, les recettes totales d'octroi de mer ont été multipliées par près de 3,5, passant de 462,5 M€ en 1998 à 1 644 M€ en 2022. Sur une période plus récente (2014-2022), la collecte « nette » 2022 est en hausse de 30 % par rapport à 2014 en euros courants et de 18 % en euros constants. Sur la période 2014-2022, elle n'a subi qu'une baisse limitée, en 2020 (crise sanitaire), et sauf à Mayotte. Son rendement apparaît ainsi particulièrement dynamique, atteignant 4,65 % de croissance moyenne annuelle depuis 2014, la Guadeloupe et surtout la Guyane et Mayotte se situant au-dessus de ce pourcentage.

Graphique n° 1 : collecte nette d'octroi de mer par DROM depuis 2014 (en M€)



Source : Cour des comptes d'après DRDDI de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte

Graphique n° 2 : évolution annuelle moyenne de la collecte d'octroi de mer de 2014 à 2022

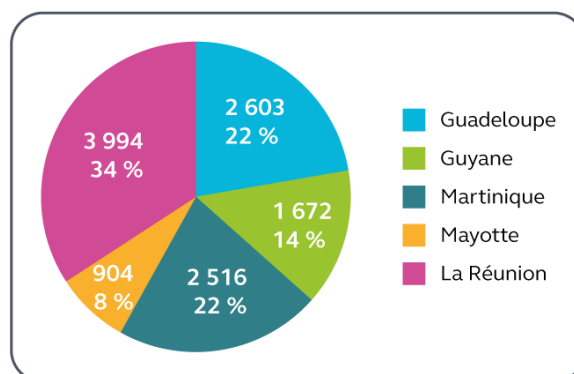


Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

2 - Une répartition de la recette quasi inchangée entre 2014 et 2022

Les recettes cumulées ont bénéficié de façon différenciée aux départements et régions d'outre-mer (DROM) depuis 2014, La Réunion en percevant un tiers (34 %), suivie de la Martinique et de la Guadeloupe (22 % chacune) puis de la Guyane (14 %) et de Mayotte (8 %). Cette part de chacun des territoires dans les recettes d'octroi de mer est en grande partie corrélée à leur revenu national brut et à leur poids respectif dans les importations ultramarines, même si d'autres facteurs jouent (taux moyen d'octroi de mer différencié d'un territoire à l'autre notamment).

Graphique n° 3 : répartition par DROM des collectes nettes en M€ (cumul 2014 à 2022)



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

S'agissant de la répartition entre niveaux de collectivités de la taxe (part communale et part régionale), en moyenne cumulée sur la période 2014-2022, l'octroi de mer destiné aux communes représente 75,8 % du total et l'octroi de mer attribué aux régions 24,2 %. Ce taux moyen pour l'octroi de mer régional est stable dans le temps mais avec des écarts significatifs (18,6 % à Mayotte, 27,6 % en Guadeloupe).

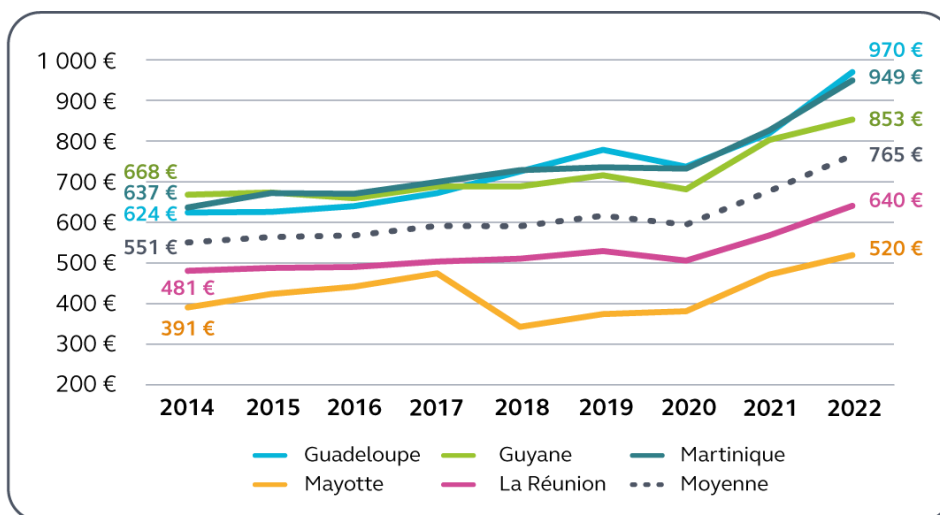
3 - La situation et les perspectives démographiques : des sources d'interrogations sur l'évolution de l'octroi de mer

Le montant de l'octroi de mer effectivement collecté et reversé aux communes, selon un critère en général démographique, résulte de nombreux paramètres structurels, parmi lesquels le volume des importations, pour partie corrélé à la démographie des territoires, à l'évolution du revenu national brut et à la structure de la consommation, joue un rôle majeur. S'y ajoutent des facteurs de nature plus politique, liés à la politique différenciée de taxation d'un DROM à l'autre (taux effectifs, exonérations), conduisant à des recettes plus ou moins élevées pour un même volume d'importations. Ces précautions de méthode étant posées, le ratio de recettes de l'octroi de mer par habitant est actuellement particulièrement dispersé. Ainsi, la Martinique et la Guadeloupe bénéficiaient, en 2022, d'un montant de respectivement 949 € et 970 € par habitant, soit un niveau près de deux fois supérieur à celui de Mayotte et une fois et demi supérieur à celui de La Réunion (cf. le graphique n° 4 ci-dessous).

Le paradoxe est que ces deux premiers territoires ont vu leur population diminuer au cours de la période sous revue (respectivement à partir de 2008 et 2011), alors que les recettes de l'octroi de mer par habitant y sont plus élevées que dans les autres DROM dont la population augmente rapidement, en particulier Mayotte et la Guyane. La question se pose donc de la soutenabilité et de la cohérence de cette fiscalité, même si elle ne constitue qu'une fraction de l'ensemble des ressources des communes, par rapport aux enjeux de financement des services publics et des équipements dans les régions soumises à la plus forte pression démographique. Les perspectives établies par l'Insee à ce sujet à l'horizon 2050-2070²³ devraient en effet, toutes choses égales par ailleurs, accroître ces différences de répartition d'octroi de mer par habitants entre DROM dans des proportions significatives.

²³ Pour prendre une perspective relativement proche (2050), la population devrait baisser de 107 000 habitants à la Martinique et en Guadeloupe, augmenter de 49 000 à La Réunion, de 124 000 en Guyane et de 336 000 à Mayotte. <https://www.Insee.fr/fr/statistiques/6652134?sommaire=6652140>.

Graphique n° 4 : octroi de mer net collecté par habitant (en €)

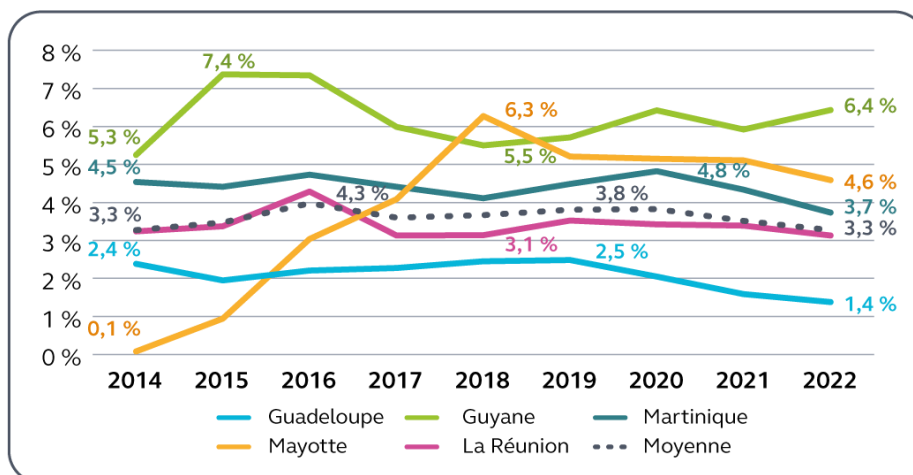


Source : Cour des comptes d'après données DGDDI et Insee sur la base de la population communale

4 - Le caractère quasi-anecdotique de l'octroi de mer interne par rapport à l'octroi de mer externe

L'octroi de mer interne (OMI) représente une part très marginale des ressources totales, avec 53,7 M€ en 2022, à peine différentes de celles de 2014 (37,4 M€) et une moyenne de 3,6 % des recettes cumulées de l'octroi de mer total collecté entre 2014 et 2022. Comparée à la moyenne des DROM, la part de l'OMI dans les recettes totales de l'octroi de mer est encore plus faible à La Réunion (1,4 % en 2022), dans le cadre d'une politique de faible pression fiscale interne assumée par la région. Elle se situe en revanche au-dessus de la moyenne en Guyane et à Mayotte. En valeur absolue, entre 2014 et 2022, le rendement de l'OMI n'a augmenté que de 16,3 M€, essentiellement du fait de la montée en charge de cette recette à Mayotte à partir de 2016, certains DROM connaissant même entre les deux dates une baisse de l'OMI net collecté (La Réunion - 1,9 M€).

**Graphique n° 5 : part de l'OMI net collecté dans le total
(OMI + OME y compris OMR) par DROM**



Source : Cour des Comptes sur la base de la population communale (Insee)

Ce faible rendement de l'octroi de mer interne s'explique par plusieurs facteurs d'importance inégale :

- de façon prépondérante, le non assujettissement des entreprises réalisant moins de 550 000 € de chiffre d'affaires prévue dans la décision européenne en vigueur ;
- l'effet des exonérations facultatives décidées par les exécutifs régionaux. Ainsi, à La Réunion, le principe suivi est celui de la non taxation de la production locale (0 % pour près de 90 % des valeurs produites localement) en vue de « *favoriser la consommation de produits locaux et de soutenir le pouvoir d'achat des Réunionnais*²⁴ » ;
- de façon moins mesurable, les possibles omissions ou fraudes, notamment pour rester en deçà du seuil d'assujettissement. À cet égard, la direction générale des douanes et des droits indirects indique ne disposer d'aucune visibilité, indiquant que « *les outils informatiques ne permettent pas actuellement d'évaluer précisément le nombre de contrôles menés par les agents des douanes en matière d'octroi de mer* » et qu'il « *n'est pas possible en l'état actuel de disposer de données suffisamment précises et fiables pour en assurer la publicité* ».

²⁴ Selon la réponse apportée par la région La Réunion suite à la contradiction.

Du fait de ces différents éléments, le nombre de redevables effectifs est resté inférieur à 1 000 durant la période sous revue. Il représente moins de 1 % en moyenne de l'ensemble des entreprises des départements et régions d'outre-mer. Sur 113 124 entreprises recensées en moyenne sur la période 2018-2021, seules 19 385 (17 %) dépassaient le seuil d'assujettissement de 550 000 € de chiffre d'affaires, et seules 982 étaient effectivement redevables de la taxe (0,89 %).

Quelle que soit la pondération des facteurs expliquant son faible rendement, la rare complexité du dispositif de l'octroi de mer interne, avec ses nombreux taux, exonérations obligatoires et facultatives, régime de déduction des intrants, mécanisme de différentiel entre taux internes et externes, pose la question de l'efficacité du régime existant au regard de la très faible recette collectée.

B - La gouvernance de la taxe et sa collecte

1 - Un pilotage mixte reposant sur de multiples acteurs

Le fonctionnement du régime de l'octroi de mer repose sur un pilotage mixte entre l'État et les collectivités régionales. L'État (direction générale des outre-mer en lien avec les administrations financières) présente et défend le dossier portant dérogation au fonctionnement du marché unique à la Commission et apporte les justifications demandées en cours d'exécution, essentiellement à partir des éléments fournis par les collectivités d'outre-mer. Ces dernières prennent les décisions relevant de leurs compétences, en votant notamment les taux et exonérations.

Les services de l'État appliquent les décisions ainsi adoptées, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) assurant un rôle de premier plan en recouvrant et collectant la taxe. Sa capacité d'action est toutefois quelque peu affaiblie par son cantonnement à une fonction d'exécution, qui laisse une place variable selon les territoires aux échanges avec les collectivités et à des activités de coordination et de contrôle. Les effectifs d'administration centrale affectés à cette tâche sont par ailleurs très réduits (1,2 ETP), et ceux des services déconcentrés relativement faibles (moins de 70 ETP). La direction générale des finances publiques (DGFIP) veille quant à elle au reversement des fonds aux collectivités bénéficiaires principalement *via* une dotation globale garantie (DGG) et, subsidiairement et conditionnellement, *via* un Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE). Ces mécanismes font l'objet d'un développement *infra*.

Schéma n° 3 : gouvernance de l'octroi de mer : qui fait quoi ?



Source : Cour des comptes

2 - La collecte par le réseau de la DGDDI

L'octroi de mer (1,6 Md€), collecté par les receveurs régionaux des douanes, constitue une part non significative des recettes fiscales totales collectées par les douanes outre-mer (73,5 Md€ au total en 2021). Le poids relatif de l'octroi de mer tend à augmenter en raison du transfert progressif de la gestion et du recouvrement des principales taxes de la DGDDI à la DGFIP²⁵. L'octroi de mer dans son ensemble représentait ainsi 1,6 % des recettes douanières avant 2019 et 2 % en 2021. Cette collecte s'accompagne de remboursement de trop-perçus et d'un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement versé au bénéfice de l'État.

L'octroi de mer est prélevé tous les dix jours sur les comptes des déclarants en douanes, et notamment les transitaires. Les recettes sont ensuite centralisées au niveau de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de chaque département et région d'outre-mer avant d'être reversés aux collectivités affectataires. Les données transmises ne reposent toutefois pas toutes sur la même méthode de calcul : la notion de produit net de l'octroi de mer relève d'une approche différente selon les directions régionales des douanes et des droits indirects (DRDDI) et est évolutive dans le temps. Cette absence de permanence et d'uniformité des méthodes empêche de constater si les remboursements ou les frais d'assiette et de recouvrement étaient ou non intégrés dans le montant de collecte nette indiqué par les DRDDI. Dans ses réponses à la Cour des comptes, la DGDDI indique qu'elle entend harmoniser les présentations et la computation des différentes données issues de son réseau.

3 - Remboursements de trop-perçus : des montants faibles et neutres pour les collectivités mais trop longs pour les redevables

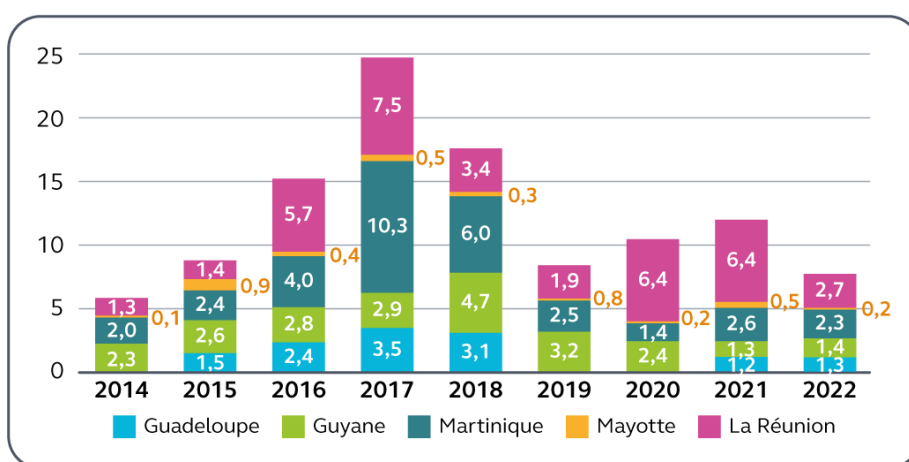
Les remboursements de trop-perçus, lorsqu'ils sont renseignés²⁶, sont variables sur la période mais ne représentent en moyenne que moins de 1 % du montant collecté (0,94 %). Ils ne donnent pas lieu à remboursement par les collectivités locales (sauf en Guadeloupe) mais sont déduits des versements ultérieurs réalisés au bénéfice de ces dernières. La

²⁵ En 2021 : TVA pétrole (8 Md€ en 2020), taxe générale sur les activités polluantes ou TGAP pour 471 M€ en 2020, taxe spéciale sur certains véhicules routiers TVSR pour 175 M€ en 2020 ; en 2022 : TVA à l'importation (6,8 Md€ en 2021) et taxes énergétiques portant sur l'électricité, le gaz et le charbon (8,6 Md€ en 2021) ; en 2024 : TICPE.

²⁶ Absence des remontées d'information de la DRDDI Guadeloupe : 2014, 2019 et 2020.

procédure de remboursement apparaît particulièrement lente (jusqu'à plus d'une année) pour les redevables, du fait d'une chaîne administrative longue, tant au sein de la DGDDI qu'au sein de la DRFiP²⁷. Elle est par ailleurs réalisée sur des outils qui ne permettent pas d'en assurer une traçabilité optimale.

Graphique n° 6 : remboursements (trop versés, indus) en M€



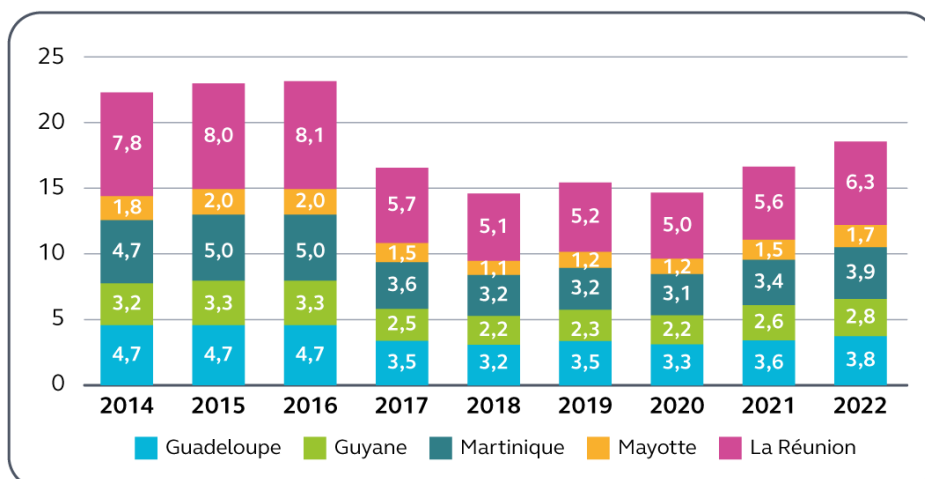
Source : Cour des Comptes sur la base de la population communale (Insee)

4 - Des frais d'assiette et de recouvrement en baisse

L'article 44 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer prévoit la perception d'un prélèvement de 1,5 % de son produit brut au bénéfice des services de l'État. Compte tenu de la diminution dans la loi du taux des frais d'assiette et de recouvrement de l'octroi de mer de 2,5 à 1,5 % en 2017, les montants observés font apparaître une diminution des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État, qui ont atteint 18,6 M€ en 2022 (contre 22,3 M€ en 2014).

²⁷ À titre d'exemple, on recense en moyenne plus de 670 dossiers de remboursement à la DRDDI de La Réunion par an. Ces opérations de remboursement devraient se multiplier compte tenu de la mise en place de la collecte de l'octroi de mer au niveau des plateformes de vente en ligne.

Graphique n° 7 : frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données DRDDI de Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique et Mayotte

5 - Le décalage entre frais prélevés et frais réels

Sur la base des enquêtes réalisées dans le réseau de l'administration des douanes, chiffrant le volume consacré à cette activité en 2020 et 2021 à 68,2 ETP, et au regard des bilans d'activité de la DGDDI²⁸ de 2019 à 2021 disponibles, l'ensemble des frais de gestion imputables à la DGDDI rapporté à la collecte nette croissante d'octroi de mer, passe de 0,45 à 0,41 %. Les frais prélevés par l'État apparaissent ainsi plus de trois fois supérieurs au niveau des frais de fonctionnement recensés du réseau de la DGDDI même si des coûts administratifs cachés et des charges indirectes ne sont pas quantifiés.

²⁸ Le réseau des DRFiP n'assure pour sa part qu'un rôle de comptable centralisateur et les autres administrations ne disposent pas d'un réseau équivalent à celui de la DGDDI pour contrôler et gérer cette recette.

6 - Des frais de gestion non prélevés pour l'octroi de mer régional, sans justification convaincante

La présente évaluation a permis de constater que l'administration des douanes ne prélève pas de frais d'assiette et de recouvrement sur les recettes de l'octroi de mer régional (410,7 M€ en 2022).

De façon contestable, la DGDDI considère qu'il n'existe pas de base légale ou réglementaire pour percevoir un prélèvement sur le produit de ce volet de l'octroi de mer. Elle précise dans sa réponse que l'on « *observe de manière constante à travers toutes les dispositions de la loi n° 2004-639 que, lorsque le législateur a entendu les faire appliquer à l'octroi de mer et l'octroi de mer régional, il a visé les deux impositions ensemble (...). A contrario, l'absence de mention de l'octroi de mer régional doit être comprise comme la volonté du législateur de ne pas prélever de tels frais pour l'octroi de mer régional. L'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, relatif à l'affectation du produit de l'octroi de mer, confirme encore que les frais d'assiette et de recouvrement ne visent que l'octroi de mer « principal » ou « communal » puisque le produit ne vise que la partie de l'octroi de mer revenant aux communes* ».

Cette interprétation de la loi par les services des douanes apparaît pourtant discutable dans la mesure où il n'existe qu'une taxe appelée « octroi de mer », celle autorisée par le Conseil de l'Union européenne et visée à l'article 1^{er} de la loi du 2 juillet 2004. Il existe certes un affectataire distinct pour un taux distinct au sein de cette même taxe pour les régions, mais l'article 37 de la loi du 2 juillet 2004 indique que l'octroi de mer régional obéit à toutes les règles de l'octroi de mer, avec deux exceptions qui sont explicitement citées et qui ne couvrent pas les frais d'assiette et de recouvrement.

En tout état de cause, l'interprétation de la DGDDI conduit, dans les faits à une situation difficilement justifiable, consistant à assurer ce service de collecte et de recouvrement « gratuitement » pour le niveau régional ; à lui apporter des ressources supplémentaires dont ne bénéficie pas l'échelon communal, et donc à mettre en œuvre une différence de traitement peu compréhensible entre niveaux de collectivités ; à susciter des pertes de recettes au détriment de l'État qui, selon les calculs de la Cour, ont atteint 51,4 M€ sur la période 2014-2022²⁹.

²⁹ En appliquant à l'assiette nette de l'OMR un taux de 2,5 % de 2014 à 2016, de 1,7 % en 2017 (année de transition entre l'ancien et le nouveau taux) et de 1,5 % entre 2018 et 2022.

7 - Des flux de recettes internes liés au marché unique antillais à fiabiliser

Eu égard à leur proximité, la Guadeloupe et la Martinique forment un territoire fiscal unique au regard de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), des accises, de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional depuis 1993. Il s'agit du marché unique antillais (MUA). Les biens circulent librement entre les deux territoires. Ces dispositions dérogatoires aboutissent à des reversements croisés d'octroi de mer externe (OME et OMRE) entre les deux collectivités. Ils sont prélevés sur l'OME et l'OMRE collectés dans le DROM d'importation, selon les taux applicables au 31 décembre au titre de l'année d'exigibilité.

Les montants versés et les montants reçus devraient, en toute logique, être d'un niveau identique par année, nonobstant un éventuel décalage temporel entre recettes et reversements. Ce n'est pourtant pas le cas (sauf en 2014). L'écart entre les reversements et les perceptions cumulés de 2014 à 2022 de part et d'autre s'évalue en effet à hauteur de 3,33 M€ sur la Guadeloupe et de 0,2 M€ sur la Martinique. L'égalité entre reversement d'un côté et perception de l'autre n'est obtenu que sur les flux liés à l'octroi de mer régional depuis la Martinique vers la Guadeloupe (7,3 M€). Même si les montants en valeur absolue sont limités, il apparaît nécessaire de fiabiliser ces flux et d'expliquer les écarts constatés, dont les causes n'ont pu être déterminées.

À l'issue de la contradiction avec la Cour des comptes, la DGDDI a indiqué avoir « *saisi la DGFIP au niveau central et, au niveau local, les DRFiP de Guadeloupe et de Martinique afin d'obtenir des éléments permettant d'analyser ces écarts et de fiabiliser les données concernant ces flux* ».

8 - Une absence de coopération suffisamment dense et réciproque entre DGDDI et DGFIP, susceptible de nuire aux recettes des collectivités locales

Dans un contexte où un certain nombre de taxes gérées historiquement par la DGDDI sont transférées ou en cours de transfert à la DGFIP, des modalités pratiques de coopération entre ces deux administrations sont en principe prévues sur l'octroi de mer, sous la forme d'échanges d'informations multiples au niveau local. Il n'est toutefois pas ressorti de l'instruction que celles-ci soient véritablement mises en œuvre ni se traduisent par des recouvrements. Il n'a pas d'ailleurs été possible, à l'analyse des documents communiqués, de déterminer les montants d'octroi de mer recouverts résultant d'enquêtes lancées sur la base d'informations reçues par la DGFIP.

De plus, début 2023, la DRDDI de La Réunion a soulevé des questions de fond sur des éléments juridiques et opérationnels liés au transfert à la DGFIP le 1^{er} janvier 2022 du régime fiscal suspensif (RFS³⁰), qui sont restées sans réponse. Alors que la DGDDI reste en principe seule compétente en matière d'octroi de mer, ce régime est géré par la DGFIP bien qu'il concerne les marchandises relevant à la fois de l'octroi de mer et de la TVA. Plus d'un an après la mise en œuvre de ce transfert, des interrogations subsistent en effet sur le périmètre, l'identification physique des biens sous RFS, la gestion du régime, la garantie des créances à naître, les échanges d'informations, mettant à jour une préparation incomplète, des risques de fraude et des limitations aux actions de contrôle des services de la douane. Ces éléments sont susceptibles de nuire à la collecte de l'octroi de mer et, *in fine*, aux recettes à reverser aux collectivités bénéficiaires.

En réponse, la DGDDI a indiqué que « *Des travaux sont en cours avec la DGFIP pour élaborer un protocole d'échange de données. Ce cadre permettra la transmission sécurisée (...) d'une liste des bénéficiaires actifs de RFS domiciliés dans les DROM afin d'améliorer le contrôle de l'octroi de mer* ».

C - La répartition de la recette par les préfets et les DRFiP

L'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 prévoit qu'après prélèvement par l'État de frais d'assiette et de recouvrement, le produit de l'octroi de mer est affecté aux communes. L'octroi de mer régional est quant à lui versé aux collectivités régionales (Guadeloupe, La Réunion), aux collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane et au département de Mayotte, selon des modalités différentes de celles prévues pour les communes.

1 - Une répartition mensuelle pour l'octroi de mer versé aux communes, au jour le jour pour les régions.

Le montant de l'octroi de mer versé aux communes, une fois la recette nette collectée (au jour le jour pour l'OME, trimestriellement pour l'OMI), fait l'objet d'une notification mensuelle par les services de la trésorerie des DRDDI à la DRFiP. Celle-ci la retransmet aux services du

³⁰ Le régime fiscal suspensif (RFS) permet de réaliser certaines opérations à l'importation ou à l'exportation en suspension de TVA. À compter du 1^{er} janvier 2022, la gestion de ce régime est assurée par la direction générale des finances publiques.

préfet afin que ce dernier procède, en tant qu'ordonnateur secondaire de l'État, à la répartition entre les différentes communes bénéficiaires par arrêté mensuel³¹. L'octroi de mer destiné aux régions (OMR) est pour sa part reversé au jour le jour par les receveurs régionaux des douanes aux services centralisateurs de la DRFiP, qui les reversent à leur tour directement dans les caisses des paieries régionales (Guadeloupe, La Réunion) ou territoriales (Martinique et Guyane) ou du payeur départemental de Mayotte. Il n'y a donc pas d'intervention des services du préfet s'agissant de l'OMR.

L'affectation de l'octroi de mer aux communes s'effectue sous la forme de deux dotations distinctes prévues par la loi : la dotation globale garantie des communes (DGG) et la dotation au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), elle-même partagée entre, d'une part, les communes et, d'autre part, les collectivités régionales (en Guadeloupe et à La Réunion), territoriales (Guyane, Martinique) ou départementale (Mayotte).

2 - Le mécanisme de la dotation globale garantie pour les communes (DGG)

Conformément à l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004, la DGG évolue en fonction de la somme de deux indices figurant dans les documents annexés au projet de loi finances (PLF) de chaque année : le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et le taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) total en volume. Le lien entre la DGG et la perception réelle de l'octroi de mer n'est effectué que dans un second temps, avec un effet sur le budget de l'année suivante pour les communes d'outre-mer.

Deux cas de figure se présentent alors.

Si le rendement réel de l'octroi de mer est supérieur à la DGG, le solde est affecté l'année suivante au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 48 de la loi précitée. Le FRDE, dont les modalités de répartition sont précisées à l'article 49 de la même loi, est partagé entre les communes et les collectivités de niveau régional.

³¹ À ces recettes des douanes locales peuvent également s'ajouter celles des douanes situées dans l'hexagone, lorsque la procédure de dédouanement centralisé a été appliquée (La Réunion).

Si, à l'inverse, le produit global de l'octroi de mer est inférieur au montant de la DGG, cette dernière est réduite à due concurrence. Dans ce cas (qui intervient en pratique de façon exceptionnelle), il n'y aura pas de FRDE à partager entre les communes et les régions ou les collectivités territoriales uniques (CTU). Contrairement au nom de cette dotation, les communes ne disposent donc pas de la « garantie » de recevoir le montant de la DGG qui leur est notifié.

Des pratiques différenciées et dérogatoires ont toutefois été ponctuellement mises en œuvre par les services préfectoraux, sans base juridique. En novembre 2021, une note interministérielle des ministères des outre-mer, de l'économie et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a été jugée nécessaire pour préciser les modalités de répartition de la DGG, du FRDE pour les communes, ainsi que de l'OMR, afin d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer. Il y est indiqué qu'à défaut de délibération ou de décret répartissant la DGG, celle-ci est répartie selon les modalités de l'article 47 de la loi, en fonction de la population communale, alors que le texte de loi dispose simplement qu'elle est « *répartie entre communes* », mais sans en préciser le ou les critères. Enfin, malgré cette harmonisation, la présente enquête a permis de constater la persistance d'une répartition mensuelle de l'ensemble de l'octroi de mer encaissé à La Réunion, alors que seul le montant mensuel de la dotation globale garantie aurait dû être versé³².

3 - Le mécanisme du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)

Conformément à la loi du 2 juillet 2004 précitée, les communes reçoivent 80 % du FRDE, la population prise en compte pour cette répartition étant majorée de 20 % pour les chefs-lieux de département et de 15 % pour les chefs-lieux d'arrondissement. Les collectivités régionales (en Guadeloupe et à La Réunion), territoriales (Guyane, Martinique) ou départementale (Mayotte) en perçoivent le solde (20 %). Comme indiqué précédemment, le FRDE peut donc être nul³³. Les arrêtés de répartition du FRDE examinés ne précisent pas de façon explicite les bases de leur liquidation. En effet, le montant annuel collecté au titre de l'octroi de mer et le montant annuel de la DGG, dont le solde permet la répartition du FRDE, ne figurent pas sur les arrêtés examinés, en dehors de ceux établis par le préfet de La Réunion.

³² La dotation garantie ne permet en effet en principe que de provisionner dans la trésorerie de l'État le FRDE destiné à être versé seulement l'année suivante.

³³ Ce cas s'est produit en 2020 à La Réunion, lors de la contraction des échanges commerciaux mondiaux en raison de la crise sanitaire. Les modalités de sauvegarde de la DGG et du FRDE ont été prévues dans le cadre de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

D - Une part élevée de l'octroi de mer pour les recettes communales, mais moindre pour les régions et les collectivités territoriales uniques

1 - La recette issue de la dotation globale garantie

L'octroi de mer, au sens de la dotation globale garantie, représente un montant significatif des recettes de fonctionnement pour les collectivités territoriales qui en sont attributaires. Il est la première ressource fiscale pour les plus petites communes et la deuxième après la taxe sur les carburants pour les deux régions, les deux collectivités territoriales uniques et le Département de Mayotte.

Le poids de l'octroi de mer peut être analysé au regard de l'ensemble des produits de gestion des collectivités locales concernées³⁴.

Tableau n° 2 : part de l'octroi de mer en 2022 dans les produits de gestion des collectivités (hors FRDE), en M€

Type de collectivité	OM	Total des produits de gestion	Taux
CTU Guyane	55,40	466,54	11,9 %
CTU Martinique	90,10	1 022,85	8,8 %
Région Guadeloupe	104,21	316,88	32,9 %
Département de Mayotte	29,45	330,02	8,9 %
Région Réunion	136,52	623,79	21,9 %
Total Régions, CTU et Département	415,67	2 760,09	15,1 %
Communes	1 052,99	3 259,58	32,6 %

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion au 1^{er} mai 2023

L'octroi de mer régional représente en moyenne 15,1 % des produits de gestion, avec des différences marquées entre territoires : en 2022, ce taux reste relativement limité pour la collectivité territoriale de Martinique (8,8 %) et pour le département de Mayotte (8,9 %). L'octroi de mer représente en revanche près de 12 % des produits de la collectivité territoriale de la Guyane et 22 % de ceux de la région La Réunion. Cette part atteint même près de 33 % pour la région Guadeloupe.

³⁴ C'est-à-dire l'ensemble des produits de la section de fonctionnement à l'exception des produits financiers et exceptionnels.

L'octroi de mer destiné aux communes correspond en moyenne, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, à 32,6 % de l'ensemble de leurs produits de gestion. Des écarts significatifs peuvent néanmoins être constatés entre DROM et au sein des communes d'un même DROM. Les taux de dépendance à cette recette s'échelonnent en effet de 5 % à 70 % et sont supérieurs à 40 % pour 52 des 129 communes qui en bénéficient. La recette contribue ainsi à pallier la faiblesse des produits des impôts directs et finance des charges de fonctionnement structurellement supérieures à celles des communes métropolitaines.

Tableau n° 3 : part moyenne observée au niveau des communes de chaque DROM

Communes des DROM	Part moyenne de la DGG dans les produits de gestion	Parts extrêmes
Guadeloupe	35 %	De 15 à 70 %
Guyane	36 %	De 5 à 46 %
Martinique	37 %	De 13 à 58 %
Mayotte	36 %	De 29 à 53 %
La Réunion	28 %	De 23 à 47 %

Source Cour des comptes d'après compte de gestion et ANAFI

Les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) publiées dans son rapport 2023 mettent également en lumière l'importance de l'octroi de mer : en 2022, les communes des départements d'outre-mer percevaient, hors Mayotte, entre 1 336 et 1 808 € par habitant de ressources totales de fonctionnement, contre 1 338 € par habitant pour les communes de l'hexagone et 776 € pour les communes mahoraises. Toujours par habitant, les communes réunionnaises, guadeloupéennes et martiniquaises ont ainsi reçu de 17 % à 35 % de plus de recettes de fonctionnement que la moyenne des communes de l'hexagone. Sans l'octroi de mer, leurs recettes se situeraient entre 86 et 88 % du niveau de celles des communes de l'hexagone, et les communes mahoraises et guyanaise se situeraient respectivement à 38 et 65 %. Ces proportions illustrent, en creux, la faiblesse des bases d'impositions fiscales plus « classiques » dans les départements et régions d'outre-mer.

2 - Les recettes issues du FRDE

Les recettes de la dotation globale garantie affectées en section de fonctionnement ne produisent pas un excédent d'exploitation suffisant pour alimenter de manière conséquente la section d'investissement des communes. Ainsi le Fonds régional pour le développement et l'emploi est en réalité la

seule part de l'octroi de mer soutenant explicitement l'investissement des communes. Les niveaux de FRDE constatés dans les comptes de gestion varient de façon considérable sur la période et d'un DROM à l'autre, et peuvent même être nuls. Avec 20 % affectés, en application de la loi du 2 juillet 2004, aux collectivités régionales (Guadeloupe, La Réunion), territoriales (Guyane, Martinique) ou départementale (Mayotte) et la bonification de 10 et 15 % en faveur des communes chefs-lieux, les montants redistribués au titre du FRDE au sein des autres communes apparaissent très limités au regard des objectifs de ce fonds.

Tableau n° 4 : FRDE comptabilisé dans les comptes de recettes d'investissement (en M€)

Collectivités	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Total communes	1,34	17,85	31,33	22,62	37,52	30,35	54,86	27,73	54,15	277,76
Total Régions	3,27	11,46	4,09	2,65	4,89	6,30	9,49	3,63	3,59	49,37
Total Général	4,61	32,18	49,24	32,01	54,32	46,27	76,45	37,75	71,72	404,57

Source : Cour des comptes d'après compte de gestion

Des erreurs d'imputation (en fonction du millésime ou de la nature de cette recette) limitent par ailleurs la portée de l'analyse. Dans la mesure où le FRDE versé aux régions, aux collectivités locales uniques et au département de Mayotte représente 20 % du FRDE total, on devrait logiquement retrouver quatre fois plus de recettes dans les comptes communaux affectés au FRDE (section d'investissement), ce qui n'est pas le cas.

Il a néanmoins été procédé à une reconstitution à partir des arrêtés préfectoraux de répartition du FRDE sur la période de 2015 à 2021, recalée de 2014 à 2020, de cet excédent de la DGG relevant de l'année antérieure. Il s'élève à 604 M€ au total sur les années 2014 à 2020 et représente ainsi 7,9 % de la collecte nette d'octroi de mer (hors OMR) cumulée sur la période (7,63 Md€). Le montant moyen annuel de FRDE affecté à l'échelon régional a atteint, quant à lui, 15,1 M€ en moyenne, celui affecté aux communes 60,4 M€. Les plus petites communes ne reçoivent que quelques centaines ou milliers d'euros (51 communes ont perçu moins de 10 000 € en 2022, parmi lesquelles une majorité ne comptait aucune recette).

**Tableau n° 5 : FRDE recalé avec l'OM collecté en N
sur la base des arrêtés de répartition des préfets (en M€)**

Collectivités	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
Total Communes / DROM	49,04	58,63	48,06	67,17	63,68	86,36	40,10	70,31	483,34
Total Régions / CTU / Département	12,26	14,66	12,01	16,79	15,92	21,59	10,03	17,58	120,84
Total avec recalage	61,30	73,29	60,07	83,96	79,59	107,95	50,13	87,88	604,18

Source : Cour des comptes d'après les arrêtés préfectoraux de répartition du FRDE, recalés en N-1

E - Des effets de l'octroi de mer difficilement mesurables sur la nature des dépenses

1 - Une contribution majeure aux dépenses de fonctionnement et en particulier de personnel

La dotation globale garantie pour les communes et l'OMR pour les régions et les collectivités territoriales uniques financent exclusivement la section de fonctionnement de leur budget principal. En vertu de l'application du principe d'universalité budgétaire, qui prévoit notamment une règle de non affectation de recettes à certaines dépenses, il n'est donc pas possible d'identifier ce que finance précisément l'octroi de mer. Tout au plus peut-on considérer que cette recette abonde une partie significative des dépenses de fonctionnement du budget principal des collectivités concernées, surtout dans les budgets communaux.

Deux analyses ont toutefois été réalisées dans le présent rapport :

- d'une part des cartes (annexées au présent rapport) comparent par commune les dépenses de personnel (déductions faites des aides d'État versées pour les contrats aidés) avec les charges courantes³⁵;
- d'autre part, et avec la prudence d'interprétation qui s'impose dans une analyse comparative entre les DROM et l'hexagone³⁶, les

³⁵ Les charges courantes comprennent toutes les charges de la section de fonctionnement hormis les charges exceptionnelles et les dotations.

³⁶ Les limites des comparaisons entre les chiffres de l'outre-mer et de l'hexagone méritent néanmoins d'être soulignées. D'une part, les collectivités uniques ou régionales ou départementales disposent de compétences « à la carte » qui ne sont pas les mêmes que celles des régions de l'hexagone. Ensuite, les DROM se caractérisent par un nombre relativement limité de communes par territoire (129, tous DROM confondus), qui comptent en moyenne un plus grand nombre d'habitants qu'en métropole. Enfin, les communes présentent des caractéristiques très hétérogènes. Les communes géographiquement inscrites dans des îles, avec une frontière maritime, se distinguent par exemple des communes parfois enclavées de la Guyane, vaste territoire forestier et à faible densité de population comprenant des frontières terrestres.

dépenses de personnel ont été comparées à l'ensemble des dépenses au regard des dernières données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) figurant dans son pré-rapport 2023. Ce niveau est de 60 % en Guyane, 64 % à Mayotte, 65 % à La Réunion, 68 % en Martinique et 69 % en Guadeloupe. Dans l'hexagone, les chiffres vont de 49 % en Bourgogne-Franche-Comté à 60 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en passant par 55 % (Occitanie) et 58 % (Île de France).

Établi à partir des données de l'OFGL, le tableau n° 7 ci-dessous fait ressortir un niveau en euros par habitant plus élevé de frais de personnel qu'en France hexagonale, de + 26 % (Guyane) à + 83 % (Martinique), sauf pour les communes mahoraises (- 23 %). Parmi les dépenses totales, le poids des charges de personnel en outre-mer se situe en moyenne 11 points au-dessus des communes hexagonales. Rapportée aux recettes de fonctionnement totales, cette part passe à 14 points de plus compte tenu de la faiblesse structurelle de leurs produits, en dépit des concours de l'État et des subventions publiques reçus.

**Tableau n° 6 : niveau des dépenses communales en outre-mer
par rapport à celles de l'hexagone, dont frais de personnels
(en € par habitant)**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Moyenne France métropolitaine
Frais de personnel	1 071	763	1 106	462	893	603
Dépense de fonctionnement totales	1 569	1 250	1 631	721	1 377	1 126
Frais de personnels rapportés aux dépenses totales	68 %	61 %	68 %	64 %	65 %	54 %
Frais de personnels rapportés aux recettes totales	62 %	57 %	61 %	60 %	57 %	45 %
Pour mémoires OM rapporté aux recettes totales	34 %	35 %	35 %	35 %	28 %	0 %

Source : Cour des comptes d'après données OGFL

Au final, l'octroi de mer, compte tenu de la dynamique de cette recette sur moyen et long terme, permet de compenser le sous-financement des collectivités territoriales ultramarines. Il répond aux spécificités des communes concernées, plus peuplées et plus vastes que celles de l'hexagone, dont les dépenses structurellement supérieures aux communes métropolitaines peuvent s'expliquer notamment par des facteurs géographiques (les risques naturels, les distances, le climat), démographiques (à Mayotte et en Guyane), sociaux (pauvreté, chômage) ou juridiques (exemple des sur-rémunération des fonctionnaires). Dans le

même temps, cette ressource dynamique constitue néanmoins un facteur peu propice à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des communes et, en leur sein, à la part consacrée aux dépenses de personnel.

2 - L'impact sur les équilibres budgétaires et les investissements des communes

a) Le principe de non affectation des recettes de la DGG limite la traçabilité du soutien à l'investissement

La présente évaluation n'a pas permis de mesurer d'effet direct de l'octroi de mer sur l'investissement dans les territoires. Il n'est en effet qu'indirect, au travers de l'affectation du résultat de la section de fonctionnement à la section d'investissement, sans que l'on soit en mesure de dire que ce virement provient de tel ou tel surplus de recettes. Tout au plus peut-on constater que, sans cette recette, l'affectation serait moindre, voire, dans certains cas, impossible.

b) Le FRDE, une recette affectée à l'investissement des territoires, sans traçabilité

L'usage de ce fonds pour les communes, tel que prévu par la loi, est à la fois dirigé « *prioritairement* » (ce qui ne signifie pas exclusivement), vers le financement de l'installation d'entreprises et la création d'emplois ainsi que vers le développement des territoires. Ainsi, d'autres dépenses d'investissement peuvent en théorie être financées par le FRDE (notamment des subventions d'équipement ou des remboursements d'emprunt). Ces règles d'emploi posent ainsi la question, au-delà de celle de l'échelon le plus adapté pour exercer ces compétences, de savoir qui vérifie le respect de cette règle de priorisation et d'affectation à des dépenses spécifiques³⁷. Au-delà de l'obligation légale de priorisation ou d'affectation, il paraît en effet nécessaire, pour l'État comme pour les collectivités, de vérifier de façon plus systématique comment le FRDE versé a été dépensé.

³⁷ À titre d'illustration, des lettres ont été transmises par le préfet de Mayotte début 2022, demandant aux communes et au département de justifier à quelles dépenses avait été consacrées le FRDE. À la date de rédaction du présent rapport, aucune réponse ne lui était parvenue.

Pour le FRDE destiné au niveau régional, la loi est plus prescriptive quant à l'emploi de la ressource. Elle prévoit en effet expressément qu'elle « *est affectée (...) au financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement, sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité, de syndicats mixtes ou d'établissements publics de coopération intercommunale* ». Cette rédaction est certes plus précise quant au principe de cofinancements mais s'inscrit dans le même champ assez vaste que celui fixé (de manière déjà assez large) pour les communes. Elle oblige cependant à une délibération d'affectation et à un rapport de réalisation par les bénéficiaires de subventions régionales³⁸.

Il résulte de ce qui précède plusieurs constats :

- la seule ressource explicitement et directement fléchée vers l'investissement correspond en réalité à un simple solde en fonction du montant d'une autre ressource (la DGG) affectée pour sa part au fonctionnement. Cette ressource est d'un montant marginal en proportion du total de la ressource issue de l'octroi de mer, et aléatoire ;
- ensuite, la loi n'a pas pris de décision forte en faveur d'une collectivité affectataire du FRDE : les ressources ne sont affectées qu'à hauteur de 20 % à l'échelon régional ; l'échelon intercommunal est ignoré par les textes ; les 80 % bénéficiant aux communes sont de fait émiettés ;
- enfin, faute de délibérations explicites et de traçabilité dans les comptes, il n'est pas possible de vérifier que le FRDE joue le rôle qui devrait être le sien.

Il est dans ce contexte permis de s'interroger sur la faiblesse de ce dispositif de soutien aux investissements issu de l'octroi de mer, au regard sinon de la lettre du moins de l'esprit des décisions européennes³⁹.

³⁸ « Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du projet, les bénéficiaires de subventions de la part régionale, territoriale ou départementale du fonds régional pour le développement et l'emploi transmettent au conseil régional de Guadeloupe ou de La Réunion, à l'assemblée de Guyane, à l'assemblée de la Martinique ou au conseil départemental de Mayotte un rapport de réalisation des investissements financés par le fonds ».

³⁹ Le considérant 10 de la décision européenne de 2021 sur l'octroi de mer indique que « L'intégration des recettes provenant de cet octroi de mer aux ressources fiscales des régions ultrapériphériques françaises et leur affectation à une stratégie de développement économique et social de ces régions comportant une contribution à la promotion des activités locales constituent une obligation légale ».

F - Quelle garantie effective de l'autonomie financière des collectivités d'outre-mer ?

1 - L'octroi de mer n'est pas une ressource propre des communes

Il est souvent mis en avant, y compris dans les décisions européennes, que l'octroi de mer participe à l'autonomie financière voire fiscale des collectivités qui en bénéficient. Ce point mérite néanmoins d'être précisé et nuancé à la lecture des décisions du Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 2016-589 du 21 octobre 2016⁴⁰, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les communes guyanaises ne pouvaient agir ni sur le taux ni sur l'assiette de l'octroi de mer, que la loi n'avait pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition, et que « *dès lors, le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une ressource propre des communes de Guyane* ».

2 - Les prérogatives de l'échelon régional sont particulièrement étendues

Au regard de la loi, les régions, départements et collectivités territoriales uniques disposent de prérogatives très larges en termes de fixation de taux de l'octroi de mer et de possibilités d'exonérations facultatives, à la différence des conseils régionaux hexagonaux⁴¹.

a) Fixation des taux effectifs de la taxe, y compris pour les communes

La liberté confiée par la loi à l'échelon régional conduit dans les faits à une grille de taux effectifs particulièrement difficile à appréhender et très différente d'un département ou d'une région à l'autre. Cela s'explique pour partie par leurs différences de structure productive mais aussi par des choix politiques différenciés sur les biens auxquels appliquer les taux les plus élevés.

⁴⁰ L'association des maires de Guyane et plusieurs communes avaient contesté, dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), comme étant contraire aux principes d'autonomie et de compensations financières et d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre, tels que garantis par l'article 72 de la Constitution, une disposition de la loi du 2 juillet 2004 sur l'octroi de mer attribuant à la collectivité territoriale unique de Guyane une partie du produit de l'octroi de mer affectée à la DGG.

⁴¹ Au-delà des tarifs de la carte grise, les régions hexagonales disposent en effet de prérogatives très encadrées de majoration de l'accise sur les énergies mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services (article L. 4434-2 du code général des collectivités territoriales).

En premier lieu, chaque collectivité peut définir les taux qu'elle estime appropriés, y compris au sein du marché unique antillais. Au niveau consolidé, tous départements et régions d'outre-mer confondus, on compte ainsi plus de 30 taux différents pour l'OME (sept à Mayotte, 14 en Guadeloupe, 11 en Martinique, 16 à La Réunion et 16 en Guyane), et quatre pour l'OMRE et l'OMRI, au régime par définition plus simple en raison du plafonnement prévu par la loi pour l'octroi de mer régional (2,5 % sauf en Guyane). En réponse aux remarques sur le nombre élevé de taux, La Réunion indique qu'un éventail trop large est certes trop complexe mais qu'un éventail trop réduit ne permet pas d'adapter des mesures de taxation répondant à des objectifs de politique de tarification locale, ajoutant que 75 % des importations sont taxées entre 0 et 6 %. D'autres collectivités soulignent qu'elles se sont déjà engagées dans un processus de réduction du nombre de taux (Guadeloupe, passage de 17 à 14 taux en 2022, Guyane, passage de 32 à 16 taux).

Il n'en demeure pas moins que le nombre de taux effectifs de l'octroi de mer reste foisonnant dans la plupart des départements et des régions, avec parfois de faibles écarts entre eux (d'un demi-point en Guyane par exemple) et une stratégie sous-jacente peu lisible⁴². Surtout, la complexité du système est démultipliée par le nombre de lignes tarifaires concernées (jusqu'à 15 000) auxquelles ces taux s'appliquent, par leur degré très fin de précision (part prépondérante de codes douaniers à huit chiffres), et par l'application pour les quelque 900 biens concernés, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, du différentiel d'octroi de mer entre OME et OMI, qui conduit à augmenter encore le nombre de cas de figure différents.

En deuxième lieu, les produits visés par l'octroi de mer, d'une part, et par l'octroi de mer régional, d'autre part, sont pour partie différents : dans un nombre significatif de cas, les taux de l'octroi de mer régional ne s'ajoutent pas à des taux par ailleurs décidés pour les communes. On trouve ainsi, tous DROM confondus, environ 600 lignes tarifaires pour lesquelles l'OME est de zéro mais qui sont taxés au titre de l'OMRE⁴³.

Enfin, les taux effectifs de l'octroi de mer et les exonérations peuvent donner lieu à des changements de taux (interne ou externe), non seulement d'une année sur l'autre, mais aussi de façon infra-annuelle, ces décisions étant susceptibles d'emporter des conséquences sur d'autres taux (internes ou externes) pour respecter le plafond de différentiel de taux de 20 ou 30 points de pourcentage pour les produits figurant sur les listes européennes.

⁴² Par exemple, en Guyane, on trouve des taux d'OME de 0 %, 2 %, 7 %, 12 %, 13 %, 14,50 %, 15,50 %, 16,50 %, 20,50 %, 21,50 %, 24 %, 27 %, 47 % et 57 %, s'appliquant à un fichier de 12.747 lignes.

⁴³ La Réunion faisant figure d'exception, avec un octroi de mer régional s'appliquant à des biens déjà taxés au titre de l'octroi de mer.

*b) Un large pouvoir décisionnel du niveau régional
sur les exonérations à l'octroi de mer*

Au titre des exonérations facultatives prévues par la loi, les régions, départements et collectivités territoriales uniques d'outre-mer peuvent exonérer l'importation de marchandises, dans des cas limitativement énumérés mais formulés de façon très large. S'agissant de l'octroi de mer interne, la loi laisse une latitude encore plus grande à l'échelon régional, les assemblées délibérantes pouvant en effet « *exonérer les livraisons de biens produits localement. Ces exonérations prennent la forme d'un taux réduit ou d'un taux zéro* ». Les conseils régionaux et assemblées des collectivités territoriales uniques d'outre-mer déterminent ainsi non seulement le taux d'octroi de mer sur des biens importés ou produits sur place et les exonérations du produit de l'octroi de mer dit régional, mais aussi les taux et exonérations de l'octroi de mer vis-à-vis des communes, avec un impact budgétaire sur les recettes de ces dernières au final plus important que pour leur propre budget.

*c) Des critères de répartition de la DGG relevant également
du niveau régional*

La loi du 2 juillet 2004 dispose sobrement, dans son article 47, s'agissant de la dotation globale garantie (DGG), que « *Cette dotation est répartie entre les communes* ». Son article 48 précise que « *Les modalités de répartition de la dotation globale garantie mentionnée à l'article 47 sont celles qui sont en vigueur à la date du 1^{er} août 2004. Elles peuvent être modifiées par décret pris sur la proposition du conseil régional⁴⁴ dans un délai de deux mois à compter de la transmission de cette proposition au représentant de l'État dans la région. Passé ce délai, et en l'absence de décision contraire du Gouvernement, la délibération du conseil régional devient applicable* ».

L'application de cette faculté a été mise en œuvre diversement selon les DROM, à la fois en termes de base juridique (le schéma d'une délibération suivie d'un décret n'existe pas partout) et de contenu (le critère de la population des communes est exclusif ou prépondérant partout, sauf dans le cas de La Réunion, qui a défini des critères plus détaillés).

⁴⁴ Le texte a été modifié pour distinguer, compte tenu de l'évolution statutaire des régions, les collectivités uniques de Martinique et de Guyane, rejointes par le département de Mayotte.

Tableau n° 7 : répartition de la DGG dans les DROM

Guadeloupe	Décret n° 99-1059 du 15 décembre 1999 entérinant la délibération du conseil régional n° CR/99-138 du 29 mars 1999 (elle-même modifiée par celle n° CR 02-370 du 28 mars 2022) 96 % en fonction de la population 4 % mis en réserve et libérés sur délibération régionale ultérieure
Guyane	Pas de source de critère de répartition disponible 100 % en fonction de la population
Martinique	Délibération n° 93-208 du 29 novembre 1993 90 % en fonction de la population 5 % aux communes à égalité 5 % en fonction de l'écart avec le potentiel fiscal
Mayotte	Article 34 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 modifié 100 % en fonction de la population figée
La Réunion	Décret n° 91 964 du 19 septembre 1991 sur proposition du conseil régional du 28 août 1990 47 % en fonction des dépenses réelles de l'année N-2 (2/3 des dépenses de fonctionnement, 1/3 des dépenses d'investissement) 36 % en fonction de la population 17 % part fixe (à égalité entre les communes)

Source : Cour des comptes

II - Modalités – Dans quelle mesure les décisions relatives à l'octroi de mer sont-elles transparentes et prévisibles ?

Compte tenu des différentes catégories au sein de l'octroi de mer (OMI, OME, OMRI, OMRE) et des différents types d'exonérations détaillés ci-avant, de la grande latitude laissées aux collectivités régionales en matière de taux, et enfin de la nomenclature douanière, elle-même sécable et évolutive, le système fiscal de l'octroi de mer est particulièrement complexe à piloter, ce qui pose la question des données utilisées (A), du rythme des décisions (B) et de leur publicité (C).

A - Dans quelle mesure les modalités de fixation des taux de l'octroi de mer se fondent-elles sur des données fiables, quantifiables et évaluables ?

1 - Une obligation annuelle de transmission non respectée dans sa forme

Le second alinéa de l'article 31 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer prévoit la transmission au représentant de l'État, avant la fin du premier semestre de chaque année, d'un rapport sur la mise en œuvre des exonérations pendant l'année précédente⁴⁵. Il s'agit d'une obligation annuelle résultant d'une décision nationale, non prévue par les textes européens. La loi prévoit qu'il s'agit de rapports des « *assemblées délibérantes* ». Ces rapports d'exonérations ne sont pourtant ni présentés ni validés annuellement par le conseil régional de La Réunion ou par le conseil départemental de Mayotte, ni par les assemblées territoriales uniques de Guyane et de Martinique. Seule la Guadeloupe⁴⁶ s'acquitte de cette obligation légale.

Établis par les services de ces collectivités, souvent avec l'aide de consultants, ces rapports sont, au mieux, présentés aux seuls élus délégués en charge du dossier de l'octroi de mer ou en commission spécialisée, puis transmis au préfet. Ils ne font cependant l'objet ni d'un débat, ni d'une publicité, contrairement aux délibérations qui les instituent. Cette situation concourt à l'image d'opacité entourant ce dispositif fiscal, et prive l'ensemble des élus et des citoyens de la possibilité d'accéder à l'évaluation des exonérations, des différentiels de taxations relatifs à l'octroi de mer et à la dépense fiscale à laquelle les assemblées délibérantes ont consenti.

Les rapports transmis par ces collectivités ne sont par ailleurs pas tous produits sur la base annuelle requise. On trouve ainsi dans la période sous revue un seul rapport produit pour deux années consécutives en Martinique (2014-2015), à Mayotte (2014-2015) ou à La Réunion (2017-2018), trois rapports sur trois années consécutives en Guadeloupe (2016-2017-2018), et cinq pour la Guyane (2015-2016-2017-2018-2019). Certains rapports annuels, bien que demandés, n'ont pas été transmis à la Cour : ceux de 2016 à 2018 à Mayotte, de 2016 et de 2018 en Martinique, 2020 et 2021 en Guadeloupe et 2021 à La Réunion et en Guyane. Les rapports 2022 n'ont quant à eux pas été rendus disponibles dans le délai de six mois tel que prévu par la loi.

⁴⁵ L'article 13 du décret n° 2015-1077 du 26 août 2015 pris pour son application précisant qu'il s'agit d'un rapport sur « *les écarts de taxation* » à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional.

⁴⁶ Rapports annexés aux délibérations n° 20-402 du 26 juin 2020 (2016 à 2018) et 21-03 du 22 janvier 2021 (2019) du conseil régional de Guadeloupe.

2 - Une obligation très ambitieuse dans son contenu

Le rapport prévu par la loi doit en principe préciser la position tarifaire par produit et les justifications économiques des écarts de taxation par secteurs d'activités. Il s'agit, selon la direction générale de l'outre-mer, de préparer la transmission à Bruxelles du rapport à mi étape prévu à l'article 3 des décisions européennes de 2014 et 2021. Quant aux exonérations accordées par les assemblées délibérantes, incluant les taxations à taux zéro ou à taux réduit en matière d'octroi de mer interne, le rapport annuel doit en principe permettre de s'assurer de leur nécessité et de leur proportionnalité au regard des handicaps structurels permanents subis par les entreprises de production locale, avec des objectifs ambitieux d'évaluation⁴⁷. Les exonérations à caractère obligatoire prévues par la loi (articles 4 et 5 de la loi précitée), notamment dans le cadre du marché unique antillais, ne font en revanche pas partie de ce rapport. Elles devaient procéder d'une autre analyse par une commission de concertation spécifique, qui ne s'est en pratique jamais réunie.

3 - Une obligation partiellement respectée dans les rapports examinés

Pour l'élaboration de ce rapport annuel, le décret prévoit que les administrations économiques et financières de l'État transmettent aux assemblées délibérantes les informations statistiques et non nominatives nécessaires. En réalité, seule l'administration des douanes les fournit, mais selon son propre calendrier, qui n'est pas aligné avec celui fixé par la loi pour la production des rapports des collectivités.

De façon unanime, les collectivités déplorent ainsi la « *transmission de plus en plus hasardeuse des données* [de l'administration des douanes] *tant en termes de délai que de contenu* », « *l'application du secret statistique par l'administration des douanes [qui] limite les informations reçues* », le caractère inadéquat ou inexploitable des données fournies par rapport à leurs obligations légales. Une autre collectivité déplore que « *la DGDDI refuse de lui transmettre les montants exhaustifs des importations, éléments pourtant indispensables à la restitution des justificatifs attendus par l'Union dont en particulier la part de marché* ».

⁴⁷ Une distinction entre les différentes natures d'exonérations, un examen de la portée économique des mesures d'exonération au regard du développement économique attendu dans les différents secteurs d'activités économiques, le montant de la « dépense fiscale » pour la collectivité par secteurs d'activités. De plus, les délibérations d'exonération sont à annexer au rapport.

Dans les faits, et quels que soient les facteurs explicatifs, le délai de six mois n'a jamais été respecté. Hormis à La Réunion, les rapports annuels des autres collectivités sont effectués sous le sceau d'un seul et même cabinet de consultants. Il en résulte, de surcroît, des rapports dont la compréhension est difficile et qui n'atteignent pas les objectifs, au demeurant ambitieux, fixés par le décret précité.

4 - Des objectifs de suivi de la dernière décision européenne pour le moment difficilement atteignables

L'annexe II à la décision européenne n° 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 relative aux informations à inclure dans le rapport d'évaluation⁴⁸ à soumettre à la Commission européenne au plus tard le 30 septembre 2025 prévoit la fourniture de données qui n'étaient pas accessibles à la date de la présente évaluation. En effet, le tableau n° 4 de cette annexe demande, pour chaque produit bénéficiant d'un différentiel de taxation selon le code de la nomenclature combinée (NC), des données à la fois en valeur mais également en volume, en précisant l'unité de compte utilisée, l'importation et la part de marché en volume depuis 2019 jusqu'en 2023. Des échanges avec le consultant à qui la préparation des rapports annuels d'exonération a été confiée, il ressort que ce système statistique par quantité n'est pas fiabilisé, voire n'existe pas. Les rapports d'exonérations examinés depuis 2019, lorsqu'ils ont été produits, ne les mentionnent pas. Ces éléments laissent présager d'une difficulté à respecter les exigences européennes sur le contenu renforcé du rapport à produire par la France au plus tard en 2025.

B - Comment et à quel rythme les décisions sur les taux sont-elles prises ?

1 - Les principes définis par les collectivités

Au titre du pilotage de l'octroi de mer, les régions (La Réunion, Guadeloupe), les collectivités territoriales uniques (la Guyane, la Martinique) et le département de Mayotte sont habilités à prendre des mesures qui peuvent avantager ou désavantager une partie des entreprises installées sur leur territoire, en fixant et en modifiant les taux d'octroi de mer applicables et en accordant des exonérations facultatives, à leur gré, sans avoir à motiver leurs délibérations.

⁴⁸ La région La Réunion a néanmoins transmis en novembre 2023 son rapport pour 2021 à la Cour.

La région La Réunion indique que des principes généraux et, selon elle, constants depuis plus de 30 ans, guident ses décisions en matière de taxation et de différentiels. Il s'agit de retenir une taxation nulle ou faible sur des produits de consommation courante en l'absence d'une production locale et une taxation plus élevée pour certains produits : les produits importés faisant l'objet d'une production locale, les produits « de luxe » ou polluants ou comportant des enjeux de santé publique (par ex. les alcools). Elle précise ainsi son choix d'un taux d'octroi de mer global « pivot » fixé à 4 % pour l'octroi de mer et à 2,5 % pour l'OMR, soit 6,5 % au total. Reprenant les principes posés par la décision européenne, d'autres collectivités, comme la région Guadeloupe ou la Martinique, indiquent pour leur part, de façon plus générale, que l'orientation de leur politique est fondée sur le développement économique, sur l'emploi et sur la création de richesses sur leurs territoires.

Le nombre de délibérations varie selon les départements et régions d'outre-mer et les changements peuvent porter sur un nombre limité de positions tarifaires ou sur une large partie du tarif de production locale. Le législateur n'a pas fixé d'exigence particulière en matière de processus décisionnel, de publicité des délibérations et de délai préalable à leur mise en œuvre. En pratique, les décisions sur les taux d'octroi de mer et les délibérations peuvent être liées à des facteurs exogènes (changements de nomenclature douanière⁴⁹) ou endogènes (modification des listes européennes à mi-parcours⁵⁰, changements de taux et exonérations pour des raisons conjoncturelles⁵¹ ou suite à des demandes ponctuelles d'entreprises).

⁴⁹ Sa mise à jour (12 octobre 2021) a été rendue nécessaire par les modifications de la nomenclature du système harmonisé tenue à jour par l'Organisation mondiale des douanes. Pour la dernière modification, près de 350 amendements ont reconnu de nouvelles catégories de marchandises (drones, insectes comestibles, nouveaux produits du tabac, smartphones...).

⁵⁰ La décision du Conseil européen de 2014 prévoyait une proposition d'adaptation sur la base d'un rapport à mi-parcours présenté par les autorités françaises, qui a donné lieu le 15 avril 2019 à une modification de l'annexe de la décision européenne (insertion de nouveaux produits dans les listes, augmentation du différentiel autorisé pour certains biens), impliquant de nouvelles délibérations par les quatre collectivités concernées.

⁵¹ Exemples de modifications conjoncturelles ou ponctuelles : délibérations fixant des taux réduits sur les produits de lutte contre la pandémie de covid 19 ; révision du tarif de l'octroi de mer suite à des mouvements sociaux à Mayotte ; délibérations adoptées pour alléger ou supprimer le taux de l'octroi de mer sur certains produits en 2023, dans le cadre de la lutte contre l'inflation et des boucliers qualité-prix.

2 - Calendrier et fréquence des décisions

a) Un nombre globalement élevé de délibérations, mais très inégal selon les DROM

Il n'existe aucun encadrement légal ou réglementaire du calendrier ou de la fréquence des délibérations. Les collectivités indiquent de façon générale privilégier la stabilité de l'environnement fiscal pour garantir sa prévisibilité pour les acteurs économiques et institutionnels.

Cette orientation ne se traduit toutefois pas pleinement dans la réalité : tous départements et régions d'outre-mer confondus, au moins 470 délibérations différentes ont ainsi ponctué le régime de l'octroi de mer de 2014 à 2022, particulièrement à la Martinique et en Guadeloupe⁵². Les taux sont révisés annuellement en début d'année, et sont éventuellement amendés à la marge en cours d'année. On y trouve également une forte proportion de décisions d'exonérations. La collectivité de Guyane a pour sa part adopté 96 délibérations relatives à l'octroi de mer sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 16 novembre 2022.

À La Réunion, de 2014 à 2022, 27 délibérations ont été adoptées en matière d'octroi de mer, essentiellement pour des exonérations d'intrants compte tenu de la complexité de ce régime. Ces délibérations concernent le régime de taxation et/ou des améliorations du dispositif d'exonération à l'importation, en particulier lors de la crise du covid 19. S'agissant des décisions ayant trait au régime de taxation, la région précise qu'il s'agit essentiellement d'évolutions de taux ou de régularisations de codes pour maintenir la taxation en vigueur. En réalité, sur cette période, elle ne compte plus que 16 délibérations modifiant les taux, dans la plupart des cas dans le sens d'une baisse. Les décisions régionales interviennent, selon elle, en fonction des demandes émanant du tissu économique, des exigences réglementaires ou encore du contexte sanitaire.

⁵² La collectivité de Guadeloupe signale que des décisions exceptionnelles (trois fois par an au maximum) de changements de taux ont été prises en vue de s'adapter à la conjoncture. En particulier, des baisses de taux ont été consenties en 2022 pour lutter contre l'envolée du prix des engrais. Le nombre important de délibération transmises sur quelques années résulte selon elle de délibérations d'exonération temporaire, avec une délibération par code d'activité principale exercée (NAF) et par code produit, ce qui multiplie optiquement le nombre de délibérations.

Quant à Mayotte, de 2014 à 2022, 23 délibérations ont été adoptées par le conseil départemental. En 2014, sur la première année d'application de l'octroi de mer, plus d'une dizaine de délibérations ont été prises et actuellement, le département adopte en moyenne une délibération par an.

Tableau n° 8 : nombre de délibérations de 2014 à 2022

Collectivités	Nombre de délibération
Guadeloupe	164*
Martinique	160
Guyane	96
La Réunion	27
Mayotte	23

Source : Cour des comptes

* Délibérations transmises pour les seules années 2016 à 2019

b) L'absence de calendrier de référence

La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et Mayotte n'utilisent pas de calendrier de référence pour arrêter les décisions relatives à l'octroi de mer. Une délibération annuelle est toutefois généralement adoptée, arrêtant un « *tarif général de l'octroi de mer* » (TGOM), qui reste en vigueur jusqu'à l'adoption d'un nouveau tarif. À côté de ces tarifs, des dispositifs généraux d'exonération sont également délibérés chaque année. La Guyane prévoit, quant à elle, d'adapter les délibérations relatives au tarif d'octroi de mer et aux exonérations à caractère économique selon un rythme semestriel : en décembre et en juin. Cette périodicité n'est néanmoins pas toujours respectée en pratique car l'adoption des délibérations est tributaire notamment du calendrier des assemblées et de la disponibilité des données de l'administration des douanes.

c) L'absence de date d'effet des délibérations

La loi fixe la date d'effet des délibérations à celle de leur publication au recueil des actes administratifs. Des échanges préparatoires avec les services des douanes avant la délibération et après le vote ont lieu pour permettre les modifications dans le système d'information de la DGDDI, le référentiel intégré tarifaire automatisé (RITA). Dans plusieurs cas, une date d'effet est indiquée dans le dispositif même de la délibération, ce qui permet de la rendre publique plus tôt et donc de préparer les acteurs économiques à ces changements. Bien que la date d'effet ne puisse en principe être rétroactive, des dates d'effet antérieures aux dates de publication au recueil des actes administratifs ont néanmoins été ponctuellement relevées, notamment pendant la période de pandémie, ce qui était contraire à la loi.

3 - Les modalités diversifiées d'association des parties prenantes

Les procédures mises en œuvre, détaillées en annexe au présent rapport, paraissent hétérogènes, parfois peu formalisées, et potentiellement porteuses de risques.

Dans la préparation de leurs décisions portant sur l'octroi de mer, les régions et collectivités territoriales uniques ont indiqué que toutes les décisions avaient été prises à la suite de la demande d'un opérateur privé ou public. Le processus n'est toutefois pas systématiquement formalisé dans un document précisant la procédure de traitement de la demande, les critères pour l'accepter ou pour la refuser et les étapes précédant une délibération relative à l'octroi de mer.

Néanmoins certains départements et régions d'outre-mer ont indiqué consulter les instances économiques locales comme le conseil économique, social et environnemental régional. Par ailleurs, des commissions techniques, dites « *ad hoc* », associant la région et des opérateurs économiques locaux ont été mises en place pour étudier les projets de délibération relatifs aux tarifs et aux exonérations facultatives. Ces consultations ou commissions techniques ne font pas l'objet d'une formalisation précisant leurs prérogatives, composition et organisation, alors même que ce type de fonctionnement consultatif non formalisé et insuffisamment transparent présente un risque pour l'entrée de nouveaux acteurs économiques ainsi que pour l'émergence de nouvelles activités. Le détail des modèles utilisés est présenté en annexe au présent rapport.

4 - Des délibérations d'un format particulièrement lourd

La forme des délibérations et en particulier de leurs annexes est variable selon les départements et régions. Ces annexes, comportant des centaines de pages, sont particulièrement complexes à analyser. Elles nécessitent en effet de très bien connaître la nomenclature douanière pour pouvoir repérer et connaître les taux et les éventuelles exonérations applicables. Ce sont en pratique les déclarants en douanes qui maîtrisent ces informations. En dehors de La Réunion, les autres départements et régions fixent leur tarif à un niveau très fin de la nomenclature. La région La Réunion a souhaité maintenir une présentation par chapitre avec un taux par défaut. Seules les positions pour lesquelles est appliqué un taux dérogatoire sont listées au sein de chaque chapitre. Les exonérations, dans cette région, résultent d'un croisement entre la liste des produits éligibles à l'exonération et la liste des secteurs éligibles, ce qui nécessite une lecture combinée des deux annexes pour déterminer si un bien est au final exonéré. Les autres départements et régions distinguent par secteurs d'activité les positions tarifaires exonérées, comme l'article 6 – 1° de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer le prévoit.

C - La publicité des taux permet-elle aux acteurs économiques de les intégrer dans leurs calculs de coût et de prix ?

1 - La diffusion des taux par les douanes

Les douanes mettent à disposition du public et des acteurs économiques les délibérations relatives à l'octroi de mer à partir de leur site « *open.data* ». Ainsi, 36 ressources téléchargeables sur l'octroi de mer, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, y sont disponibles pour téléchargement, relatives aux tarifs et exonérations, classées par DROM. Le nombre de délibérations dénombrée au premier trimestre 2023 va d'une (la Martinique) à douze (La Réunion). À la même date, les dernières publications des tarifs de l'octroi de mer dataient de septembre 2013 pour la Martinique, de mars 2020 pour la Guyane, d'avril 2020 pour Mayotte, de décembre 2020 pour La Réunion et enfin d'août 2022 pour la Guadeloupe. Ces ressources en « *open data* », en plus d'être incomplètes, ne sont pas régulièrement actualisées et ne paraissent pas être en mesure de répondre aux demandes des acteurs économiques, notamment ceux qui ne maîtrisent pas la complexité du régime de l'octroi de mer.

Le portail de la direction générale des douanes et des droits indirects, différent du précédent site, présente, à destination des particuliers comme des professionnels, un cadre spécifique sur les « *aspects relatifs à l'octroi de mer* ». Les modalités de déclaration et de paiement de l'octroi de mer sont déclinées par DROM, du point de vue de l'importateur comme de celui du producteur local, et comportent les liens vers les sites de télédéclarations et télépaiements, divers formulaires relatifs à l'octroi de mer⁵³ ainsi que vers le cadre légal et réglementaire (décision européenne, loi, décret et circulaire relatifs à l'octroi de mer) mais non vers les délibérations des collectivités compétentes en matière de fixation des taux d'octroi de mer externe et interne et d'octroi de mer régional externe et interne (ainsi qu'en matière d'exonérations)⁵⁴.

⁵³ Cerfa n° 12449 de déclaration trimestrielle de l'octroi de mer interne et sa notice, n° 15567 pour les exonérations facultatives de certains types de biens et n° 15568 pour celles relatives aux biens destinés à l'avitaillement à usage professionnel.

⁵⁴ À la date de la présente évaluation, une seule fiche spécifique d'information sur l'octroi de mer à La Réunion présentait les délibérations du 24 juin 2022 et du 22 décembre 2021 ainsi qu'un lien vers l'octroi de mer applicable à Mayotte.

Un outil d'aide en ligne, le référentiel intégré tarifaire automatisé RITA, permet de rechercher les nomenclatures tarifaires et de trouver, selon la nature des biens, les territoires d'application, les régimes douaniers et l'ensemble des droits applicables dont l'octroi de mer (externe, dont l'octroi de mer régional). Mis à jour automatiquement à partir du tarif communautaire et des réglementations nationales par la douane, il sert également pour toutes les déclarations de dédouanement. Cette « encyclopédie », fonctionnant à partir de la codification douanière, est actualisée en temps réel et permet, lorsque l'on maîtrise son fonctionnement, d'obtenir une estimation du montant des droits à payer à l'importation, dont l'octroi de mer. Les services des douanes prennent cependant le soin de préciser que « l'information restituée par l'application n'a qu'un caractère indicatif. En cas de doute ou de contestation, la consultation des textes légaux et réglementaires, qui sont les seuls à avoir force légale, demeure impérative ». Seules les délibérations des collectivités territoriales font donc foi, d'où la nécessité pour les acteurs économiques de pouvoir les trouver aisément sur les sites de ces collectivités, ce qui se heurte aux difficultés d'accès mentionnées précédemment.

2 - La publication des taux faite par les collectivités

L'article 4 du décret n° 2015-1077 du 26 août 2015 pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer prévoit que les délibérations en matière de taux de l'octroi de mer, qu'il soit interne ou externe, ou régional, sont publiées au recueil des actes administratifs (RAA). Ce recueil n'existe plus en tant que tel depuis les modifications introduites par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ainsi, les délibérations prises par les collectivités, pour acquérir leur caractère exécutoire une fois votées, doivent être portées à la connaissance des intéressés (et transmises au contrôle de légalité préfectoral⁵⁵). Depuis le 1^{er} juillet 2022, elles doivent être publiées sous forme électronique de manière à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite ou, en cas d'urgence, par affichage⁵⁶.

⁵⁵ Cf. les articles L. 3131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales pour le département de Mayotte, L. 4141-1 et suivants du même code pour les régions Guadeloupe et La Réunion ainsi que pour les collectivités territoriales de Guyane et de la Martinique (par renvoi des articles L. 7131-1 et L. 7231-1 respectivement).

⁵⁶ Selon le décret d'application de ces nouvelles dispositions, les actes publiés sous forme électronique sont mis à la disposition du public dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement.

S'agissant des délibérations sur l'octroi de mer, les acteurs économiques doivent pouvoir y accéder à partir du site internet de la collectivité ou un site de mise en ligne de données. L'équipe d'évaluation a consulté les sites internet des collectivités concernées par cette obligation de publication. Toutes les collectivités se conforment à l'obligation de publication par voie électronique des délibérations et de leurs annexes, en intégralité, de manière non modifiable et sous un format téléchargeable. Le chemin pour y arriver est néanmoins plus ou moins facile. Seules les collectivités territoriales de Guyane et de la Martinique publient clairement et distinctement dans un seul espace l'intégralité des délibérations portant sur l'octroi de mer applicable sur leurs territoires. Pour les autres, il est nécessaire de télécharger la délibération ou le recueil des actes administratifs dans l'espace consacré aux décisions de la collectivité, et d'y trouver celles qui portent sur l'octroi de mer. Un espace spécifique à l'octroi de mer apparaîtrait pourtant comme un atout pour permettre une présentation et une explication du dispositif, en particulier à destination des opérateurs. Pourraient aussi y figurer des renseignements divers ainsi que des formulaires de demande, les contacts avec le service instructeur, en vue d'améliorer l'information « à la source » des opérateurs économiques.

Enfin, la lourdeur de la codification douanière et la nécessité de faire figurer l'ensemble des informations réglementaires nécessaires à l'application du dispositif font que les annexes aux délibérations arrêtant les tarifs de l'octroi de mer (ou les secteurs et biens qui en sont exonérés) peuvent faire plusieurs centaines de pages et comporter des taux sur des milliers de positions tarifaires. La mise à disposition d'annexes sous forme de tableur, ce qui n'a été constaté dans le cadre de cette évaluation qu'en Guyane, constituerait aussi une aide précieuse.

**

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'octroi de mer apporte des ressources substantielles et dynamiques aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales d'outre-mer, en particulier les communes, mais au prix d'un dispositif particulièrement complexe et opaque. Il nécessite un pilotage plus resserré, en vue de fiabiliser les méthodes et de détecter les erreurs et fraudes. Les conséquences devraient également être tirées de ses fragilités juridiques, en particulier en ce qui concerne son articulation avec la TVA ou les modalités de prélèvement des frais d'assiette et de recouvrement par l'administration des douanes.

La complexité de ce régime, liée en grande partie à la distinction entre octroi de mer externe et interne, s'avère par ailleurs peu efficiente au regard du niveau très limité des ressources collectées au titre de la production réalisée localement. Par ailleurs, le lien entre l'octroi de mer, qui abonde des dépenses de fonctionnement pour l'essentiel, et le financement des dépenses d'investissements des territoires ultra-marins est au mieux ténu, au pire inexistant, posant la question de l'effet de levier de cette taxe sur le développement des territoires à moyen et long terme.

Le fonctionnement local de l'octroi de mer donne lieu à des délibérations particulièrement lourdes et à des obligations de redevabilité vis-à-vis de l'État difficiles à mettre en pratique. Avec des différences notables de pratiques selon les territoires, le régime s'avère globalement opaque, instable et insuffisamment prévisible. L'accès du public et des acteurs économiques aux informations pertinentes reste en outre insatisfaisant. Des améliorations substantielles devraient dès lors être apportées au régime de l'octroi de mer en termes de transparence, simplification, stabilité et prévisibilité, ce qui conduit à formuler plusieurs recommandations en vue d'améliorer la visibilité donnée aux opérateurs économiques et de renforcer l'accessibilité au public aux informations :

- 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 (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*

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) ;*
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) ;*
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) ;*
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) ;*
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) ;*

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) ;*
 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).*
-

Chapitre III

Deuxième question évaluative :

quel est l'impact de l'octroi de mer sur le développement de l'économie locale ?

Les trois sous-questions suivantes seront abordées : dans quelle mesure l'octroi de mer permet-il de surmonter les handicaps structurels des territoires concernés ? Dans quelle mesure l'octroi de mer influe-t-il sur la compétitivité des entreprises locales ? Quels sont les effets de l'octroi de mer sur l'économie des départements et régions d'outre-mer ?

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

L'octroi de mer vise, pour partie, à surmonter les handicaps structurels des territoires ultramarins et à leur permettre de pouvoir se développer économiquement et socialement à parité avec le reste du territoire national.

La nature de ces handicaps, qui entraînent des surcoûts de production, repose sur une base juridique européenne reprise par les acteurs économiques et universitaires (A). Dans le cadre de l'octroi de mer, une quantification précise de ces surcoûts doit être conduite de manière à évaluer le soutien précis accordable sans préjudice pour la libre concurrence (B). Il importe d'identifier si d'autres mécanismes, nationaux ou européens, ne jouent par un rôle similaire à l'octroi de mer au regard de la réduction des handicaps, ce qui pourrait conduire à une surcompensation (C).

A - La notion de handicaps structurels : le passage délicat de la théorie à la pratique

Les handicaps structurels des régions ultrapériphériques sont définis par l'article 349 du traité. Ce sont « *l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief, le climat difficile [et] la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* ».

Cette définition, *a priori* claire, fait néanmoins l'objet de précisions supplémentaires de la part de certaines parties prenantes. Ainsi, la fédération des entreprises de l'outre-mer (Fedom)⁵⁷ ajoute à ces handicaps « *la sous-utilisation des outils productifs, l'étroitesse du marché local, la moindre formation de la main d'œuvre locale ainsi que le surcoût de trésorerie induit par le besoin de stockage plus important qu'en métropole* ». Certains travaux universitaires⁵⁸ identifient pour leur part trois caractéristiques naturelles : la taille des régions concernées, leur accessibilité et les conditions climatiques qui y prévalent (comprenant logiquement les risques naturels). En dépit du consensus sur l'existence de handicaps structurels, leur définition fait donc parfois l'objet d'une vision extensive pouvant modifier de manière substantielle les modes de calcul des surcoûts visant à les compenser.

Chaque renouvellement conduit la direction générale « fiscalité et union douanière » (DG Taxud) de la Commission européenne à s'assurer qu'il n'y a pas « surcompensation » des handicaps (*via* notamment une évaluation trop généreuse des surcoûts) qui serait de nature à entraver la libre et juste concurrence devant prévaloir sur tout le territoire de l'Union. À cet effet, lors du dernier renouvellement, le ministère des outre-mer a

⁵⁷ Fédération créée en 1986 sous forme d'association, composée des Medef et associations des producteurs locaux des quatre départements historiques des outre-mer et élargie ultérieurement à Mayotte et aux collectivités d'outre-mer.

⁵⁸ S. Mathouraparsad, *Sur la modélisation et la préparation de la politique économique des régions ultrapériphériques d'Europe : le cas des DOM*, 2011, Thèse de doctorat.

commandé à la société Technopolis un rapport d'évaluation⁵⁹ qui a été transmis à la Commission. De plus, des rapports territoriaux par départements et régions d'outre-mer⁶⁰, commandés par les exécutifs locaux et transmis au ministère, ont également été communiqués à la Commission – singulièrement sur les calculs de surcoûts.

B - Modalités retenues pour le calcul des surcoûts dans la demande formulée auprès de la Commission lors du dernier renouvellement de 2021

La Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et Mayotte ont confié à un même prestataire une étude, tandis que La Réunion a conduit, *via* l'association pour le développement économique de La Réunion (ADIR), mais avec un soutien de ce même cabinet externe, sa propre évaluation. Même si chaque exécutif est libre de choisir les modalités (délégation à une entreprise ou travaux internes) de calcul, il apparaît souhaitable, à l'avenir, d'assurer au niveau de la direction générale des outre-mer une harmonisation des méthodes de calcul justifiant si nécessaire des critères spécifiques pour un territoire de façon à renforcer la crédibilité de l'argumentation pour l'ensemble des départements et régions d'outre-mer.

Pour l'ensemble des territoires concernés, hormis La Réunion, la méthodologie de calcul des montants de surcoûts pour la production outre-mer a été bâtie sur la base d'une comparaison entre le poids moyen des charges financières des entreprises produisant dans les outre-mer et celles d'entreprises similaires basées dans l'hexagone. Le consultant chargé de l'étude transmise à la Commission a utilisé une méthode dite « XY », élaborée par le secrétaire général de l'Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie (AMPI).

Ces surcoûts doivent néanmoins être retraités en prenant en compte les aides directes, nationales et communautaires, qui visent également à soutenir l'économie des régions ultrapériphériques (fonds POSEI, aide au fret, zones franches etc.). Toutefois, il apparaît particulièrement complexe d'évaluer avec précision, d'une part, la réalité de la prise en compte de ces aides par les entreprises dans leur calcul de surcoûts et, d'autre part, leur impact réel sur la réduction des handicaps structurels.

⁵⁹ Technopolis group et Eurolio, *Évaluation de l'octroi de mer, rapport final*, 31 janvier 2018.

⁶⁰ Tous produits par la société Action Publique conseil à l'exception de celui concernant La Réunion, produit directement par la région.

Les modalités différentes selon les territoires et, en partie, évolutives dans le temps, ne garantissent pas de surcroît une homogénéité de calcul entre les territoires et donc une estimation unifiée *in fine* des surcoûts supportés par les entreprises.

C - Modalités de contrôle des surcoûts

Le montant des surcoûts fait l'objet d'une estimation par les entreprises bénéficiant elles-mêmes de la mesure, même si la production de pièces comptables est réclamée par le consultant conduisant l'enquête, qui assure un contrôle de cohérence. Agrégés au sein des rapports transmis à la direction générale Taxud, par l'intermédiaire de la direction générale des outre-mer et de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, les surcoûts font l'objet de contrôles par sondage, mais uniquement pour les produits nouvellement introduits ou ceux souhaitant bénéficier d'un changement de taux de différentiel. Ce contrôle ne reprend pas les montants exprimés en pourcentage de surcoûts mais veille à la cohérence d'ensemble : les fiches surcoûts des entreprises n'étant pas transmises, seules les fiches par produits le sont.

La réalité des surcoûts liés aux handicaps structurels ne fait pas de doute. Mais la nature des contrôles effectués ne permet pas de détecter les éventuelles erreurs ou approximations sur les montants effectifs des surcoûts de production, ni d'estimer la réalité et l'ampleur d'éventuelles sous ou surcompensations sur certains produits de la nomenclature.

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

A - Une complémentarité et une cohérence de l'octroi de mer avec les autres aides nationales et européennes peu lisibles

Afin d'éviter une surcompensation des surcoûts, les fiches produits, établies par les entreprises qui estiment leurs surcoûts dus aux handicaps liés à leur implantation ultramarine, « *doivent tenir compte des autres formes d'aides et les déduire des coûts supplémentaires estimés*⁶¹ ». La France doit par ailleurs fournir annuellement l'ensemble des aides d'État

⁶¹ Op. cit. Economisti Associati.

et leur montant afin de permettre à la Commission de les étudier⁶². Ces aides publiques comprennent également les aides locales à la main des exécutifs ultramarins et les aides européennes. Une omission de ces aides serait constitutive d'une infraction de la France envers l'Union.

Dans les faits, seule une analyse macro-économique est conduite, à l'occasion du renouvellement, qui conclut que le cumul des aides connues de Bruxelles ne dépasse pas l'ensemble des surcoûts estimés. Au total, en 2018, les entreprises qui bénéficient putativement du différentiel d'octroi de mer (soit 372,8 M€ en 2020) ont reçu près de 416,8 M€ d'aides directes et indirectes. Toutefois, toujours selon les calculs du cabinet missionné par la Commission, ce montant cumulé d'aides (789,6 M€) ne couvre « *que 40 à 45 % du montant total des surcoûts* ». Au sein de cet ensemble d'aides, deux régimes de subventions attirent particulièrement l'attention.

Le régime spécial d'approvisionnement (RSA) du programme européen POSEI vise à favoriser l'importation de matières premières agricoles, essentiellement dans les domaines de l'alimentation animale et humaine et des industries agro-alimentaires. Les produits bénéficiant du RSA sont en principe exclus du différentiel de l'octroi de mer car l'application d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer vise à favoriser l'émergence et le développement de filières de production locales, tandis que le RSA vise la facilitation des importations⁶³. Toutefois, le rapport des experts italiens remis à la Commission précise qu'en l'absence de données détaillées « *50 % du budget [soit 13,25 M€] se rapporte à des produits qui sont élaborés pour la fabrication de biens sous régime différentiel* ». Le cumul estimé par le rapport remis à la Commission paraît peu compatible avec la décision prise par la Commission elle-même, qui estime que « *l'application d'un différentiel d'octroi de mer est incompatible avec le bénéfice du RSA [...]. Les deux mesures cumulées se videraient réciproquement d'effet* »⁶⁴.

⁶² Dans l'annexe II de sa décision relative à l'octroi de mer, l'Union européenne précise : « *Les autorités françaises transmettent à la Commission la liste de toutes les autres mesures d'aide et de soutien permettant de faire face aux surcoûts de production [...] liés au caractère ultrapériphérique des régions [...].* » Compte tenu de l'importante acception de la notion de soutien (en termes d'emploi, de marché, d'insularité, de fret etc.), la majorité des aides et subventions tombent *de facto* dans la liste à fournir à l'Union européenne.

⁶³ Article 32 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 : « *Aucune différence de taxation n'est autorisée entre les importations de produits bénéficiant du régime spécifique d'approvisionnement prévu au chapitre III du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 13 mars 2013, portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil et les livraisons de produits similaires dans la collectivité* ».

⁶⁴ ODEADOM, décision technique DIVA-2020/06 définissant les modalités d'application et d'exécution de la mesure « *Régime Spécifique d'Approvisionnement* » du programme POSEI France, disponible en ligne.

S'agissant des appuis nationaux, la principale aide française aux entreprises ultramarines est portée par l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission outre-mer. D'un montant en 2022 de 1,72 Md€, elle vise à exonérer les cotisations sociales patronales selon une série de critères (montant du salaire, taille de l'entreprise etc.)⁶⁵. Le rapport de la Commission estime que seulement 10 % de cette aide concerne des entreprises bénéficiant par ailleurs du différentiel d'octroi de mer, soit 172 M€. Ce montant devrait donc venir également en réduction du montant du surcoût estimé de production. Or il n'est pas pris en compte, bien qu'il soit explicitement mentionné dans le questionnaire pour les entreprises (voir tableau *infra*).

Tableau n° 9 : questionnaire aux entreprises concernant les aides perçues

Aides directes ou indirectes dont a bénéficié l'entreprise
Exonérations OM à l'importation
Aide au fret (FEDER)
RSA (régime spécifique d'approvisionnement)
Défiscalisation
Exonération charges salariales (LEDEOM)
Crédit d'impôt recherche (CIR)
Autres (précisez : FEDER (autres que l'aide au fret), FSE, FEADER, aides régionales, etc.)

Source : Action Publique Conseil

Au-delà du risque de surcompensation⁶⁶, la cohérence des aides pose question. C'est le cas du régime spécial d'approvisionnement (RSA) du programme communautaire POSEI (voir *supra*). Il en est de même de l'aide au fret qui, bien que d'un montant modeste, vise à faciliter l'introduction de biens dans les départements et régions d'outre-mer – biens dont le transport est subventionné mais qui seront par ailleurs frappés de l'octroi de mer externe. Enfin, les aides à l'emploi, qui bénéficient à la majeure partie des employeurs ultramarins, participent en complément de

⁶⁵ Voir notamment les détails ici ou le texte explicatif sur le site 2m-consulting.fr

⁶⁶ La Guadeloupe cite le rapport italien susmentionné, qui précise que « *dans certains cas peu fréquents, il est impossible d'exclure a priori une surcompensation* ». La région précise que « *sur cette base, la France a attesté de l'absence de surcompensation* ».

l'octroi de mer – plus ciblé – à la réduction du surcoût lié à la main d'œuvre, avec une limite pour la main d'œuvre la plus qualifiée, la mesure couvrant jusqu'à 3,8 SMIC pour les entreprises de moins de 11 salariés, soit la majorité des entreprises ultramarines⁶⁷.

Ce surcoût global, à la fiabilité fluctuante selon les sources, masque en tout état de cause des disparités entre secteurs et, surtout, entre produits. Des dispositifs administratifs ont été mis en place pour minimiser le risque de surcompensation sans que les limites intrinsèques aux modalités de calcul⁶⁸ ne permettent de l'éviter, comme le souligne le rapport de la Commission : « *Il n'existe pas de système complet reliant les informations relatives à la mise en œuvre entre les différentes sources d'aide, de sorte qu'une analyse complète du cumul des aides au niveau d'un produit spécifique est actuellement irréalisable et, pour cette raison, l'existence de cas de surcompensation ne peut pas être totalement exclue* ».

B - Une impossible mesure de l'effectivité de la protection de l'octroi de mer sur les entreprises ?

1 - Un effet négligeable de l'octroi de mer sur la création d'entreprises

Dans les secteurs protégés (c'est à dire, les secteurs dont au moins une position tarifaire est soumise à un différentiel de taxation approuvée), le nombre de nouvelles entreprises redevables à l'octroi de mer est resté globalement stable sur la période 2018-2021. Il y a très peu de créations d'entreprises dans les secteurs bénéficiant d'un différentiel d'octroi de mer (de l'ordre d'une à deux par an). Cette observation se heurte toutefois au secret statistique, compte tenu de la faible taille des secteurs, des entreprises et de la faiblesse du nombre de créations, et doit être interprétée avec de grandes précautions compte tenu de la période relativement courte sous revue (quatre exercices), de l'existence d'autres facteurs et de l'impact

⁶⁷ En 2007, 90,4 % des entreprises dans les DROM comptaient moins de 10 salariés et 9,5 % de 10 à 249 salariés, pourcentages très semblables à ceux de l'hexagone (respectivement 90,6 % et 9,1 %).

⁶⁸ Disparités méthodologiques entre les régions, estimations faites par les entreprises elles-mêmes, faiblesse des contrôles extérieurs (national ou européen), aides et subventions identifiables par entreprise mais qu'il est impossible d'affecter par produits soumis à l'octroi etc. Globalement, la donnée chiffrée est d'une fiabilité trop aléatoire et trop variable selon les sources pour ne pas être une limite forte à toute démonstration, dans un sens ou l'autre, quant au risque de surcompensation ou d'effet d'aubaine sur le cumul des aides.

de la crise du covid 19. En l'absence d'une documentation exhaustive, on constate cependant que l'octroi de mer a plutôt tendance à favoriser les entreprises présentes qu'à susciter des créations. Dans sa réponse à la Cour, la région Guadeloupe a rappelé que le rapport fait à la Commission européenne évoquait une hausse de 1,7 % des créations d'entreprises entre 2014 et 2019.

2 - Un effet sur la compétitivité des branches protégées non démontré

Comme évoqué précédemment, les producteurs ultramarins peuvent bénéficier d'un différentiel de taxation qui leur permet de vendre à un prix plus élevé, puisque les produits importés subissent une taxe supplémentaire, et ainsi supporter la concurrence des importations sur le marché local. Dès lors, il importe d'évaluer la mesure dans laquelle ce dispositif d'octroi de mer influe sur la compétitivité-prix des entreprises dominiennes⁶⁹. Une méthode économétrique appelée « régression sur discontinuité » sur la base de calculs effectués par la Cour⁷⁰, permet d'identifier la relation de causalité existante entre l'assujettissement d'une entreprise à l'octroi de mer et l'effet que cela engendre sur sa compétitivité-prix. Autrement dit, être redevable de l'octroi de mer cause-t-il une augmentation ou une diminution de la compétitivité des entreprises des DROM ?

La mesure précise de l'effet de l'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises peut alors être évaluée comme la différence entre la compétitivité observée avec application de l'octroi de mer et la compétitivité (dite « contrefactuelle ») qui aurait été observée sans cette taxe. Cette compétitivité contrefactuelle est reconstituée grâce au seuil d'assujettissement à l'octroi de mer qui permet de construire deux groupes distincts, dont l'un représente ce qu'aurait été la compétitivité des entreprises sans l'existence de cette taxe.

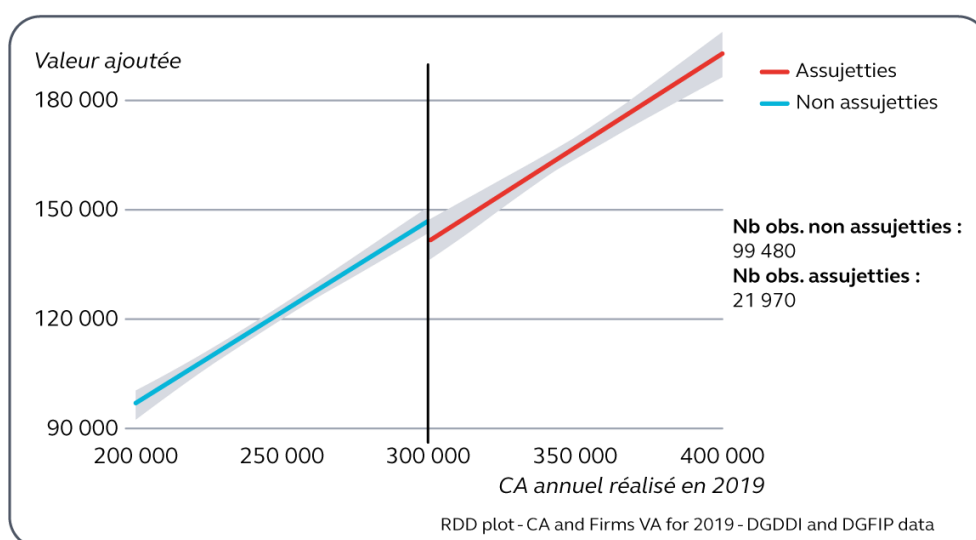
Le tableau ci-dessous décrit les résultats de la méthode économétrique employée, illustrés par les graphiques ci-après. Dans les graphiques, le chiffre d'affaires est décrit sur l'axe horizontal et la compétitivité (la valeur ajoutée)⁷¹ est décrite sur l'axe vertical.

⁶⁹ Une entreprise est compétitive lorsqu'elle est capable de se maintenir durablement et de façon volontariste, sur un marché concurrentiel et évolutif, en réalisant un taux de profit au moins égal au taux requis par le financement de ses objectifs.

⁷⁰ Cf. annexe n° 18.

⁷¹ Dans les modèles, la notion de « *compétitivité* » des entreprises est estimée *via* la valeur ajoutée des entreprises.

Graphique n° 8 : régressions sur discontinuité



Source : Cour des comptes

Pour l'année 2019, la relation de causalité est démontrée : les entreprises ayant un chiffre d'affaire inférieur à 300 000 € (c'est-à-dire les entreprises non redevables à l'octroi de mer pour cet exercice), sont davantage compétitives que les autres entreprises. Néanmoins, on ne retrouve pas cet effet significatif pour les autres années (2018, 2020 et 2021), ce qui ne permet donc pas de conclure quant au lien de causalité entre cette taxe et la compétitivité des entreprises.

Il y a lieu de rappeler ici que les résultats économétriques précédents se basent sur l'hypothèse selon laquelle les entreprises domiennes respectent l'assujettissement à l'octroi de mer. En pratique, les entreprises assujetties à l'octroi de mer peuvent bénéficier d'exonérations facultatives par la région ou les collectivités territoriales. En effet, le ratio moyen de redevables à l'OMI par rapport au nombre d'assujettis à jour de leurs obligations déclaratives en 2018 est de 57,6 %. Cet élément est donc pris en compte dans les calculs suivants qui se basent sur une méthode économétrique plus robuste que précédemment. Ce nouveau cadre permet de contrôler le taux de conformité au respect de la réglementation de l'octroi de mer pour les entreprises et ainsi d'identifier l'effet global de la taxe. Pour autant, les résultats obtenus (cf. l'annexe n° 18) ne permettent pas de conclure quant à la causalité de l'octroi de mer sur la variation de la compétitivité des entreprises.

III - Quels sont les effets de l'octroi de mer sur l'économie des DROM ?

On traitera ici de l'impact de l'octroi de mer sur le niveau des prix (A), les charges pesant sur les services publics (B), l'emploi (C) et la compétitivité externe des territoires ultramarins (D).

A - Des effets haussiers sur le niveau des prix à la consommation, négatifs sur la capacité de dépenses des ménages les moins aisés

1 - Des effets avérés sur le niveau des prix

La question de la « vie chère » est particulièrement prégnante dans les outre-mer, avec encore plus d'acuité depuis le début de la récente période inflationniste. À ce titre, l'octroi de mer est régulièrement accusé de contribuer à la hausse des prix et à la cherté de vie. En dépit de travaux universitaires qui ont cherché à démontrer et quantifier la part de l'octroi de mer dans la composition de prix, il reste malgré tout « un impôt invisible », complexe à isoler par produit, et dont le poids exact dans le niveau des prix à la consommation reste débattu.

Un chercheur⁷² a ainsi construit un modèle d'équilibre général⁷³ permettant d'estimer les conséquences de la suppression totale du différentiel d'octroi de mer. Le gain de pouvoir d'achat s'établirait à 4,3 % à prix constants avec une baisse des prix globale de 7 %. Cette réforme profiterait davantage aux ménages les plus pauvres (environ 35 % des ménages verraient leur situation s'améliorer, particulièrement ceux figurant dans les plus bas déciles).

De même, dans une étude publiée en 2020, la Ferdi⁷⁴ a mesuré l'effet sur le niveau général des prix d'une suppression de l'octroi de mer. Il en ressortirait, sous réserve de la répercussion effective de la baisse du coût des intrants dans le prix final par les producteurs et distributeurs (ainsi que les importateurs pour les produits finis), une baisse générale des prix

⁷² Sébastien Mathouraparsad, *Réformes économiques et pauvreté monétaire en outre-mer : les apports d'un modèle EGC microsimulé*, Revue économique, vol 67, N° 4, Sciences Po University Press, 2016.

⁷³ Ce modèle, propriété de la DGOM, a été sollicité sans succès par la Cour.

⁷⁴ Anne-Marie Geourjon, Bernard Laporte, *Impact économique de l'octroi de mer dans les départements d'outre-mer français*, Ferdi, juin 2020.

variant de 4,6 % en Martinique à 9 % en Guyane. Là également, la baisse des prix profiterait plus particulièrement aux ménages les plus pauvres, notamment en raison du poids des dépenses alimentaires dans les charges d'ensemble de ces ménages.

Dans un rapport de 2019⁷⁵, l'Autorité de la concurrence soulignait que les prix à la consommation étaient supérieurs de 7 % à 12,5 % dans les départements d'outre-mer à ceux pratiqués dans l'hexagone. Ces écarts étaient plus spécifiquement imputables aux produits alimentaires, avec des écarts de prix compris entre 28 % et 38 % selon les territoires. Dans cet avis, l'Autorité de la concurrence estime que « *l'octroi de mer est de nature à renchérir les prix à la consommation* », sans toutefois chiffrer la part spécifique de l'octroi parmi les facteurs en cause. De même, dans un rapport de 2014⁷⁶, la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) avait auditionné un certain nombre de personnalités qui estimaient que l'octroi de mer contribuait à hauteur de 6 % à 10 % au niveau général des prix. Toutefois, aucune étude scientifique ne permettait d'étayer cette affirmation dont, dès lors, la justesse économique restait sujette à caution.

2 - Un poids réel difficile à estimer, dans un contexte de cumul de facteurs expliquant la cherté de la vie

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la présidente du conseil régional de La Réunion a trouvé « *remarquable qu'aucune monographie réalisable par l'IGF, l'Autorité de la concurrence, les directions locales de la concurrence etc. n'aient été réalisées sur la formation des prix en identifiant la chaîne de leur formation, études qui auraient pu être utiles au regard du problème du coût de la vie* ».

L'octroi de mer est directement intégré au prix d'achat payé par le consommateur final mais n'est pas identifiable et n'est pas nécessairement supporté uniquement par l'acheteur final : l'importateur ou le producteur local s'en acquitte et l'intègre de fait dans le coût de revient. L'octroi devient dès lors une charge comptabilisée, ce qui contribue mécaniquement à renchérir le niveau de prix. S'y ajoute le risque d'une limitation de la concurrence et de préservation de situations acquises, pouvant conduire au maintien de marges élevées au détriment des consommateurs finaux.

⁷⁵ Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence outre-mer.

⁷⁶ Chantal Berthelot, Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, rapport biennal 2013 – 2014, chapitre 2 *Les mécanismes de formation des prix*.

Un élément majeur se conjugue à cette cascade de facteurs de cherté des prix à la consommation : alors que l'article 45 de la loi du 2 juillet 2004 (modifiée sur ce point par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015) précise que « *par exception aux dispositions du 1° du I de l'article 267 et du 1° de l'article 292 du code général des impôts, 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* », cette disposition n'est que partiellement et inégalement appliquée, et apparaît en pratique difficilement applicable. Les principaux logiciels de comptabilité accessibles aux entreprises ne sont en effet pas paramétrés pour permettre une telle dérogation à l'assiette de la TVA et les témoignages recueillis tendent à montrer que la DGFIP n'a pas particulièrement œuvré pour appuyer la mise en œuvre de ce principe. Dans une fiche technique transmise en réponse au présent rapport (voir annexe n° 16), la direction de la législation fiscale montre que, dans la grande majorité des cas de figures étudiés, l'octroi de mer n'est pas déduit de la base de TVA lors de la revente mais considéré comme un élément du coût par l'ensemble de la chaîne économique participant à la formation des prix.

Indépendamment de l'octroi de mer, d'autres facteurs participent de la cherté de vie outre-mer⁷⁷. Ainsi des compléments de rémunération versés aux fonctionnaires affectés dans les départements et régions d'outre-mer, en créant un marché de consommation captif et garanti permettant aux importateurs et distributeurs de maintenir des niveaux de prix élevés – et assurant donc des ressources d'octroi de mer importantes, tendant à minimiser économiquement pour les collectivités locales l'intérêt d'un développement d'une production locale alternative. L'Autorité de la concurrence soulignait ainsi dans son avis susmentionné que, « *sur les marchés des Dom [...] où la clientèle est segmentée entre, d'une part, des consommateurs aux revenus limités en mesure de n'acheter que des produits à bas prix et, d'autre part, des consommateurs beaucoup plus aisés dont la demande est relativement peu élastique au prix, les entreprises sont enclines à augmenter leurs prix pour se concentrer sur le segment au plus fort pouvoir d'achat en compensant les moindres volumes associés à cette stratégie tarifaire par des marges plus importantes par unité vendue* ».

⁷⁷ Le député Johnny Hajjar indique dans son rapport n° 1549 du 20 juillet 2023, cité dans sa réponse par la région Guadeloupe, sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales, qu'en 2023 « *l'octroi de mer n'est pas le déterminant principal dans le renchérissement des prix en outre-mer* », même si le rapport reconnaît que « *l'octroi peut contribuer mécaniquement à renchérir le prix des biens consommés* ».

Il résulte de tout ce qui précède que l'effet de l'octroi de mer sur le maintien du pouvoir d'achat des consommateurs a été, depuis de nombreuses années, un enjeu en partie négligé. En effet, les finalités principales et explicites du dispositif (financement des collectivités locales, protection des entreprises) ont longtemps relégué au second plan ses effets pourtant négatifs, mais dilués, malaisément mesurables et peu traçables pour les consommateurs finaux. Des exonérations ont certes été décidées ponctuellement par certaines collectivités pour faire face aux tensions sociales. Mais ces dernières ne se sont pas attaquées à la racine du problème, qui tient aux caractéristiques mêmes de l'octroi de mer, dont les ressources sont assises à près de 97 % (en valeur) sur la taxation de biens importés, pour partie non substituables avec des biens produits localement, ou correspondant dans les territoires à une offre limitée et insusceptible de saturer la demande intérieure.

Tableau n° 10 : exemples d'octroi de mer externe (OME) et d'OME régional (OMER) sur des produits de base taux en %

	OME	OMER	OME	OMER	OME	OMER	OME	OMER	OME	OMER
	Guadeloupe		La Réunion		Martinique		Guyane		Mayotte	
Œufs	20	2,5	4	2,5	20	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Biscotte	7	2,5	15,5	2,5	7	2,5	15	2,5	17,5	2,5
Confiture	25	2,5	4	2,5	20	2,5	20	2,5	20	2,5
Farine	25	2,5	4	2,5	25	2,5	0	0	2,5	2,5
Fromage râpé	2	2,5	4	2,5	7	2,5	12,5	2,5	17,5	2,5
Savon liquide	7	2,5	10,5	2,5	10	2,5	15	2,5	2,5	2,5

Source : Cour des comptes d'après délibérations des collectivités concernées 2022 et 2023

Des réformes de nature durable et structurelle destinées à traiter à la racine l'impact de cette taxe sur les prix apparaissent nécessaires.

Un certain nombre de mesures correctrices devraient *a minima* être examinées pour atténuer les effets de l'octroi de mer sur l'indice des prix à la consommation, quitte à assumer un arbitrage plus clair entre dynamique du rendement fiscal (pour mémoire de 4,65 % en moyenne par an depuis 2014) et impact sur le pouvoir d'achat des ménages, ou encore à réexaminer l'ensemble du système de taux de façon à compenser la perte de recettes par une hausse ciblée de certains d'entre eux. Il paraît également nécessaire de remettre à plat les situations dans lesquelles l'octroi de mer externe s'applique en dépit d'une production locale très faible ou inexistante, ou à l'inverse dans lesquelles une situation de quasi-monopole local est constatée.

B - L'octroi de mer renchérit le coût des services publics pour des recettes supplémentaires marginales pour les collectivités

1 - Un cadre législatif et réglementaire peu protecteur pour les biens nécessaires au fonctionnement des services publics

L'État et les services publics ne sont pas exonérés de l'octroi de mer. L'importation de biens concourant à leurs activités peut être imposée à des niveaux très variables selon les départements et les régions et selon les produits. Ainsi, les produits pharmaceutiques connaissent un taux d'octroi de mer de 2 % à la Martinique et en Guyane mais de 7 % à la Guadeloupe ; les taux appliqués aux appareils de radiation varient de 0 % (Guyane) à 17,5 % (Mayotte), ceux relatifs aux munitions et aux projectiles évoluent de 25 % (en Guadeloupe et à la Martinique) à 57,5 % à Mayotte.

Cette disparité de traitement est encore accentuée par le régime des exonérations facultatives d'octroi de mer qui peuvent leur être accordées par les régions et les collectivités territoriales uniques. En effet, l'article 6 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, modifié par l'article 7 de la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015, ouvre aux assemblées délibérantes la possibilité d'exonérer certains biens destinés à un établissement ou à l'accomplissement d'une activité, comme indiqué dans le chapitre introductif.

2 - Des décisions locales d'exonération de portée inégale

En pratique, les exonérations octroyées par les conseils régionaux et les collectivités territoriales uniques, pour les missions régaliennes ou pour les établissements de santé, ne sont pas systématiques et varient selon les services publics. En outre, elles sont généralement accordées pour une à deux années. Cette instabilité du cadre réglementaire des exonérations ne permet pas de connaître avec certitude le périmètre des services bénéficiaires, ni les produits ciblés.

Ainsi, pour la Guadeloupe et la Martinique, les exonérations relatives aux missions régaliennes relèvent d'une délibération-cadre⁷⁸, complétée de nouvelles exonérations justifiées par la lutte contre l'épidémie de covid 19. En Guadeloupe, une centaine de produits font l'objet d'une exonération d'octroi de mer à l'importation au profit de bénéficiaires spécifiquement mentionnés⁷⁹. Par ailleurs, le taux d'octroi de mer régional est maintenu ou abaissé mais non supprimé.

⁷⁸ Du 23 mars 2021 (CR 21-43) pour la Guadeloupe et 20-269-1 du 1^{er} octobre 2020 pour la Martinique.

⁷⁹ Armée, gendarmerie, douanes, police, Météo-France, sécurité civile (SDIS, déminage, groupement de moyens aériens), direction de la mer, observatoire volcanologique et sismologique de Guadeloupe (institut physique du globe de Paris).

Pour les établissements de santé, des exonérations sont accordées sur la base d'un ensemble de délibérations successives, prises au cas par cas. En Guyane, seules les missions du service départemental d'incendie et de secours sont exonérées d'octroi de mer et d'octroi de mer régional⁸⁰ pour une centaine de positions tarifaires, jusqu'au 31 décembre 2025. En ce qui concerne les établissements de santé, seuls les matériels de dialyse et de filtration et d'épuration de liquides font l'objet d'une exonération. À Mayotte, une annexe à la délibération AP 2023-019 du 15 mars 2023 exonère uniquement les activités d'ordre public et de sécurité pour une centaine de positions tarifaires. Les établissements de santé sont exonérés pour certaines activités d'hébergement et d'aide à domicile et d'accueil. Toutefois, celles-ci, théoriquement exonérées, ne sont assorties d'aucune liste de produits permettant la mise en œuvre effective de ces exonérations, ce qui laisse supposer qu'aucune d'entre elles n'est opérationnelle. Au surplus, aucune exonération relative à l'octroi de mer régional ne s'applique. Enfin, à La Réunion, il n'a pas été trouvé de délibération au titre de laquelle les missions régaliennes de l'État ou les établissements de santé seraient exonérés de la taxe. La collectivité peut toutefois, ponctuellement, accorder une exonération ou assujettir à un taux de 0 % certains produits relevant du domaine régalien et des services de santé. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le président du conseil régional de La Réunion a rappelé que les vaccins contre le covid 19, ainsi que le sang humain et ses fractions, sont taxés à 0 %, de même que certains gros matériels militaires (navire de guerre, chars et blindés notamment). Par ailleurs, tant la Guadeloupe que La Réunion, dans leur réponse, ont souligné qu'il s'agissait d'une compétence discrétionnaire relevant de leur autonomie en matière de fiscalité.

3 - Un impact significatif pour l'État et le secteur hospitalier, une recette marginale pour les collectivités

De 2017 à 2022, l'État, au titre de ses missions régaliennes⁸¹, a été assujetti à l'octroi de mer (externe et régional) et s'est acquitté au minimum d'un montant de 71,3 M€ au titre de cette taxe. Pour leur part, les établissements et centres de santé ont versé au moins 88 M€. Au total, sur la période, le montant d'octroi de mer liquidé au titre des services publics est de 159,3 M€, en croissance de 82 %. Il est en effet passé de 17,5 M€ en 2017 à 31,9 M€ en 2022. La diminution constatée en 2022 provient

⁸⁰ Délibération n° 2020-21 du 14 avril 2020.

⁸¹ Les missions régaliennes sont entendues comme étant celles qui lui sont réservées et qui constituent la marque de sa souveraineté, à savoir, la sécurité intérieure (maintien de l'ordre, police, gendarmerie, justice), la sécurité extérieure (défense et diplomatie) et l'émission de la monnaie.

vraisemblablement de données incomplètes sur l'exercice, sans que la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) n'ait été en mesure de le préciser pour d'autres collectivités que la Guadeloupe.

La majorité de l'octroi de mer payé au titre des services publics provient de la contribution des établissements et centres de santé (55 %), la part acquittée par l'armée s'élevant à 22 %. L'assujettissement des services de santé à l'octroi de mer leur est particulièrement défavorable alors même que les conséquences de la crise sanitaire dans les outre-mer y ont été très lourdes. Ainsi, pour la seule année 2022, le secteur hospitalier et l'Établissement français du sang se sont acquittés d'un montant de 17,65 M€ (voir l'annexe n° 17).

Ces données doivent toutefois être considérées avec prudence au regard de difficultés liées à l'identification manuelle par la DGDDI des opérateurs et à leurs SIREN-SIRET, ce qui rend incertaines la fiabilité et l'exhaustivité de ces données. De plus, certaines déclarations notamment pour le secteur hospitalier sont occasionnelles. De fait, on constate une hausse significative des données d'octroi de mer non réparties entre les opérateurs publics, dont le montant est passé de 0,9 M€ en 2017 à 2,3 M€ en 2022. Cette difficulté identifiée pour la Guadeloupe et Mayotte n'a pas été signalée pour les autres territoires alors que le traitement des déclarations par l'intermédiaire du système d'information Canopée⁸² est uniforme.

Compte tenu du faible nombre de positions tarifaires exonérées pour les opérateurs publics, le montant d'octroi de mer perçu au titre des missions régaliennes et des services publics de santé entre 2017 et 2022 est le plus élevé pour La Réunion (41 M€), suivie de la Guyane (36,6 M€), de Mayotte (23,3 M€), de la Guadeloupe (17,7 M€) et de la Martinique (6,1 M€). L'octroi de mer issu des activités régaliennes et des établissements publics de santé, qui représente un montant significatif pour le budget de l'État dans un contexte de réduction des dépenses publiques, pèse pourtant peu, en définitive, dans les ressources fiscales des départements et régions d'outre-mer : il représente en moyenne 2 % du total de l'octroi de mer (y compris octroi de mer régional). Cette part est restée stable entre 2017 et 2022.

⁸² Canopée est un outil de recherche, de consultation et d'analyse des informations contenues dans les déclarations douanières ou fiscales. L'application permet de sélectionner des critères de recherche, de créer des modèles de recherche, de personnaliser les résultats, de les exporter et d'obtenir des agrégats de données.

Tableau n° 11 : octroi de mer versé par l'État au titre des missions régaliennes et de santé (en milliers d'euros)

	OME et OMER total perçu par les collectivités	Part versée au titre des missions régaliennes et établissements de santé	Part
2017	1 216 964	17 576	1,44 %
2018	1 250 350	21 782	1,74 %
2019	1 320 768	25 012	1,89 %
2020	1 271 268	26 323	2,07 %
2021	1 443 723	36 760	2,55 %
2022	1 400 266	31 918	2,28 %
Total	7 903 339	159 372	2,02 %

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI (Données incomplètes pour 2022)

C - Un effet non avéré sur l'emploi local

Parmi les effets de l'octroi de mer sur l'économie des outre-mer, celui de la création d'emplois est régulièrement mis en avant⁸³. Pour autant, les données disponibles relatives au soutien à la production locale et à la protection de l'emploi ne permettent pas de conclure à l'existence d'une causalité directe entre la valeur ajoutée par secteur bénéficiant d'un différentiel de taxation⁸⁴ et l'emploi au sein de ces mêmes secteurs.

Ainsi, l'on constate, dans les départements et régions d'outre-mer, l'existence d'une certaine dynamique pour les industries manufacturières et extractives. La situation est cependant très contrastée selon les territoires. La valeur ajoutée du secteur progresse globalement de 3,06 % dans les DROM alors que la hausse est de 2,88 % dans l'hexagone. Dans le même temps, l'emploi salarié correspondant a également progressé (+ 16,26 %) mais bien plus que dans l'hexagone (+ 3,24 %). Ce décalage est encore accentué par des divergences locales : l'emploi salarié dans le secteur industriel martiniquais a progressé de 8,43 % malgré une perte de valeur ajoutée.

⁸³ Le chiffre de 40 000 emplois générés par l'octroi de mer dans les secteurs productifs est évoqué notamment par Eurodom. La Cour n'a pas été en mesure d'analyser la méthode et les sous-jacents permettant d'aboutir à ce résultat. L'Insee, interrogée à ce sujet, indique ne pas disposer de données suffisamment fiables.

⁸⁴ Les activités les plus souvent visées par ce dispositif sont l'industrie des viandes, l'industrie laitière, l'industrie des boissons, le travail du bois et la fabrication d'articles en bois, l'industrie du papier et du carton, l'édition, l'imprimerie et la reproduction, la fabrication de peintures et vernis, le travail des métaux.

Le constat est identique pour les secteurs du commerce de gros et de détail, le transport, l'hébergement et la restauration. Au surplus, cette évolution présente des incohérences selon les DROM. En effet la Guadeloupe et la Guyane présentent une diminution de la valeur ajoutée dans ce dernier secteur mais une forte progression de l'emploi.

Tableau n° 12 : évolution comparée des valeurs ajoutées et de l'emploi par secteur

Évolution 2017-2021	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DROM	France Métropolitaine
Évolution de la valeur ajoutée Industries manufacturières, industries extractives et autres	1,2 %	- 3,0 %	1,0 %	8,0 %	6,9 %	3,1 %	2,9 %
Évolution emploi salarié - secteur industrie	25,0 %	8,4 %	14,3 %	17,3 %	NC	16,3%	3,2 %
Évolution de la valeur ajoutée Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	- 11,0 %	3,0 %	- 5,0 %	9,5 %	11,5 %	2,6 %	8,2 %
Évolution emploi salarié - secteur tertiaire marchand	14,2 %	12,6 %	17,2 %	20,0 %	NC	14,9 %	6,5 %

Source : Cour des comptes d'après données Insee

En définitive, si l'évolution de l'emploi est positive, pour ces secteurs, cela relève probablement de facteurs exogènes à la fiscalité indirecte locale. Pour autant, parmi les emplois potentiellement créés par l'octroi de mer, il faut inclure les effectifs chargés du calcul de son assiette et de sa perception, dans les entreprises comme dans les administrations.

Les difficultés à déterminer l'impact réel de l'octroi de mer sur l'emploi paraissent surprenantes, alors que l'un des buts de cette politique publique est de compenser les handicaps structurels et d'améliorer la compétitivité des entreprises. Dans sa réponse à la Cour, la collectivité territoriale de Guyane a indiqué avoir cherché à connaître les effets de l'octroi de mer sur l'emploi mais avoir finalement déclaré le marché d'étude infructueux. Les sociétés qui auraient pu soumissionner ont en effet mis en avant les limites de l'accès aux données pour ne pas répondre à l'appel d'offres.

D - Un effet invisible de l'octroi de mer sur la compétitivité externe et la capacité d'exportation des entreprises dominiennes

1 - Des exportations structurellement faibles

Par le biais des exonérations et des différentiels, l'octroi de mer vise à favoriser la compétitivité des entreprises ultramarines, voire la substitution aux importations de la production locale. Cet objectif pourrait donc logiquement avoir un impact, même modeste, sur la balance commerciale des DROM, même si l'octroi de mer n'agit pas directement comme une aide à l'export⁸⁵.

La balance commerciale des régions et départements ultramarins est, de façon générale, structurellement déficitaire, avec des partenaires commerciaux peu diversifiés et des exportations qui demeurent particulièrement faibles pour un nombre d'exportateurs qui stagne, voire diminue⁸⁶. Par ailleurs, la faible taille moyenne des entreprises exportatrices ultramarines ne leur permet le plus souvent pas d'atteindre la taille critique pour une croissance internationale. Ainsi, les montants moyens sont le plus souvent faibles, que ce soit pour les secteurs protégés⁸⁷ ou non protégés par le différentiel d'octroi de mer.

⁸⁵ Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le président du conseil régional de La Réunion a indiqué que l'impact de l'octroi de mer sur les exportations « doit par nature être nul ». Selon la région, si un impact positif devait être constaté, les autorités européennes s'inquièteraient d'une surcompensation possible. La Cour ne partage en rien cette analyse.

⁸⁶ Il était en 2019 de 1 041, tous DROM confondus, de 841 en 2020, 838 en 2021 et 905 en 2022.

⁸⁷ Pour rappel, un secteur est considéré comme protégé lorsqu'au moins une de ses principales positions tarifaires bénéficie d'un différentiel de taxation pouvant aller de 10 à 30 points de pourcentage.

Tableau n° 13 : balance du commerce extérieure de La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique (en M€)

DROM	Importations	Exportations	Solde
La Réunion			
2022	3 060	143	- 2 917
2021	2 334	167	- 2 167
2020	1 767	119	- 1 648
2019	1 971	128	- 1 843
Guadeloupe			
2022	1 614	66	- 1 548
2021	1 146	60	- 1 086
2020	929	47	- 882
2019	1 086	48	- 1 038
Martinique			
2022	1 411	44	- 1 367
2021	939	36	- 903
2020	774	40	- 734
2019	957	51	- 906

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Tableau n° 14 : balance extérieure de la Guyane et de Mayotte (en M€)

Guyane	Importations	Exportations	Solde
2022	2 005	155	-1 850
2021	1 791	155	-1 635
2020	1 472	157	-1 315
2019	1 608	184	-1 424
Mayotte			
2022	501	4	- 497
2021	373	5	- 368
2020	294	4	- 290
2019	283	5	- 278

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI exploitées par l'Insee

La situation est plus nuancée concernant les principaux clients des DROM à l'export : les Antilles-Guyane exportent essentiellement vers l'hexagone ; La Réunion apparaît mieux intégrée dans son environnement régional.

Tableau n° 15 : montant des livraisons et exportations selon destinations (en M€)

2022	Export vers la France hexagonale et les autres DROM	Export hors UE
La Réunion	207,98	142,9
Martinique	396,6	43,4
Guadeloupe	384,8	64,4
Guyane	118,55	37,4

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Sur l'ensemble des DROM, le déficit commercial hors Union européenne a atteint en moyenne 3,44 Md€ sur les quatre dernières années (voir l'annexe n° 17).

2 - L'absence de corrélation entre secteurs bénéficiant du différentiel d'octroi de mer et des performances améliorées à l'export

L'intégration dans les économies régionales des DROM ne paraît pas être corrélée avec les secteurs bénéficiant de l'octroi de mer. Ainsi, à la Martinique⁸⁸, les exportations restent concentrées sur quelques domaines sans lien effectif avec les effets potentiels de l'octroi de mer : 43,6 % des exportations en 2022 concernaient des produits pétroliers raffinés (à mettre en regard de 32,2 % importés auxquels il faut ajouter 20,6 % d'hydrocarbures), soit une balance commerciale composée pour moitié de produits pétroliers et dérivés, concentrés sur une seule société. Dans les secteurs protégés, pour des montants beaucoup plus faibles, la production de boissons alcooliques distillées et, dans une moindre mesure, l'exploitation de gravières et sablières, participent du commerce extérieur martiniquais.

⁸⁸ Voir l'annexe n° 17.

À La Réunion, l'essentiel des exportations provient de la fabrication du sucre qui, bien que bénéficiant d'un différentiel, n'entre pourtant pas dans les 15 principaux biens soumis à différentiel de protection. Les exportations du secteur protégé proviennent – comme en Martinique – de la production de boissons alcooliques distillées (voir l'annexe n° 17). Les exportations sont en léger accroissement depuis 2019 (12 %) mais le solde négatif de la balance commerciale se creuse dans le même temps, les importations ayant cru de 55,3 % sur la même période. Non seulement les exportations réunionnaises ne se concentrent pas particulièrement sur les secteurs bénéficiant du différentiel d'octroi de mer, mais les montants moyens exportés par entreprise sont plus élevés dans les secteurs non protégés que dans ceux bénéficiant du différentiel.

À ces constats structurels s'ajoute la contradiction inhérente aux objectifs de l'octroi de mer, dont l'essentiel de l'assiette est constitué de biens importés non produits dans les outre-mer. L'octroi de mer, qui vise à favoriser la production locale et, dans une certaine mesure, à participer du modèle d'industrialisation par substitution d'importations, conduit en même temps à compter sur un fort volume d'importations non-substituables afin de garantir une ressource régulière et vitale pour les finances publiques locales.

**Tableau n° 16 : les 20 principales positions tarifaires à l'OME
en termes de recette d'octroi pour la Martinique en 2022 (en €)**

Libellé	Code douanier (NC8)	Valeur 2022 (janvier à octobre)
Autres produits de la boulangerie, de la pâtisserie ou de la biscuiterie, même additionnés de cacao	19059080	6 467 111
Bières de malt en récipients d'une contenance n'excédant pas 10l, présentées dans des bouteilles	22030001	6 225 172
Champagne	22041011	15 851 286
Autres cigarettes contenant du tabac	24022090	3 945 179
Fuel oils destinés à d'autres usages, d'une teneur en poids de soufre excédant 0,5 %	27101967	95 948 068
Autres médicaments	30049000	124 995 751
Préparations pour lessives et préparations de nettoyage	34022090	5 165 822
Pneumatiques neufs, en caoutchouc, des types utilisés pour les voitures de tourisme	40111000	22 633 664
Autres sciures, déchets et débris de bois, non agglomérés	44014090	32 735 617
Autres vêtements pour femmes ou fillettes, d'autres matières textiles	62114900	21 427 640
Autres constructions et parties de constructions, en fonte, fer ou acier, à l'exception des constructions préfabriquées du n°9406 ; tôles, barres, profilés, tubes et similaires, en fonte, fer ou acier, préparés en vue de leur utilisation dans la construction	73089098	11 353 544
Machines automatiques de traitement de l'information, portatives, d'un poids n'excédant pas 10 kgs, comportant au moins une unité centrale de traitement, un clavier et un écran	84713000	20 046 016
Autres véhicules neufs, uniquement à moteur à piston à allumage par étincelles, d'une cylindrée n'excédant pas 1000 cm³	87032110	29 677 642
Autres véhicules neufs, uniquement à moteur à piston à allumage par étincelles, d'une cylindrée excédant 1000 cm³ mais n'excédant pas 1 500 cm³	87032210	69 495 212
Autres véhicules neufs, uniquement à moteur à piston à allumage par compression (diesel ou semi-diesel), d'une cylindrée n'excédant pas 1 500 cm³	87033110	9 060 878
Autres véhicules neufs, uniquement à moteur à piston à allumage par compression (diesel ou semi-diesel), d'une cylindrée excédant 1500 cm³ mais n'excédant pas 2500 cm³	87033219	6 589 866
Autres véhicules neufs, équipés à la fois, pour la propulsion, d'un moteur à piston à allumage par étincelles et d'un moteur électrique, autres que ceux pouvant être chargés en se branchant à une source externe d'alimentation électrique	87034010	28 100 641
Autres véhicules neufs, uniquement à moteur à piston à allumage par compression (diesel ou semi-diesel), d'une cylindrée n'excédant pas 2 500 cm³	87042191	33 070 593
Autres parties et accessoires de véhicules automobiles des numéros 8701 à 8705	87089997	29 452 546
Autres meubles en bois	94036090	8 298 681

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Ainsi, l'octroi de mer reste, avant tout, une recette pour les collectivités territoriales dont les effets sur l'économie sont, au mieux, non démontrables et, au pire, négatifs (renchérissement du coût de la vie et des services publics). Son versant « soutien à l'économie », largement minoritaire, apparaît avant tout motivé par une mise en conformité avec la réglementation européenne pour permettre le maintien de cette taxe d'effet équivalant à un droit de douane.

3 - Les exportations des DROM : des difficultés à se positionner tant sur le marché unique européen (hors France hexagonale), que sur leur environnement géographique proche

a) L'appartenance des DROM au marché unique européen : une opportunité non saisie ?

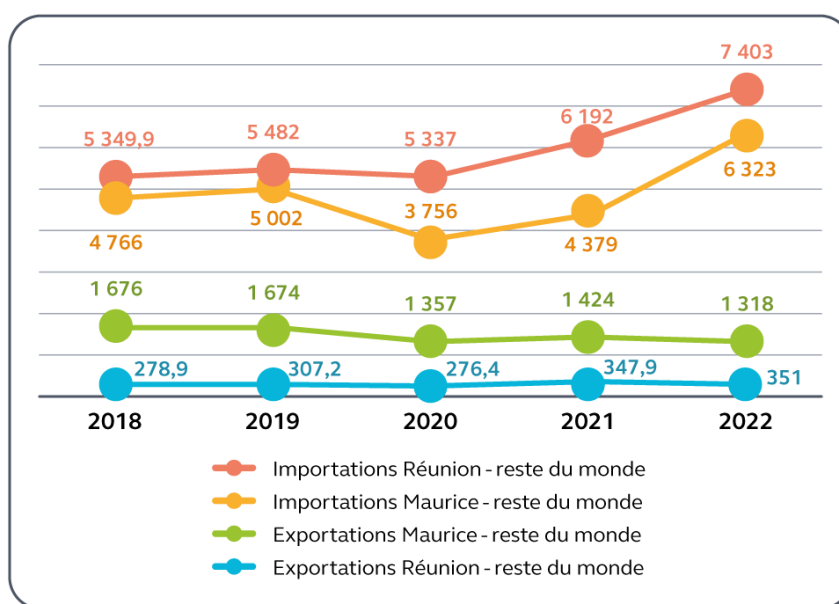
De façon asymétrique, les importations en provenance de l'Union européenne sont taxées via l'octroi de mer, alors que les exportations des entreprises des DROM accèdent sans entrave tarifaire ou non tarifaire au marché unique européen (plus de 450 millions d'habitants). Cette ouverture complète du marché européen aux exportations des départements et régions d'outre-mer se traduit toutefois peu dans les chiffres du commerce extérieur. L'exportation des DROM vers le marché européen hors France hexagonale reste en effet limitée, avec 97 M€ par an en moyenne sur 2020-2022, tous DROM confondus, soit 7,9 % de leurs exportations totales (ce chiffre masquant des écarts très marqués, avec 17,6 % pour La Réunion mais 1,6 % pour la Martinique et 0,9 % à Mayotte).

Une comparaison intéressante, même si elle doit être entourée de réelles précautions au regard de la multiplicité des facteurs explicatifs des différences de performances, peut à cet égard être faite entre La Réunion (membre du marché européen et disposant de l'octroi de mer) et Maurice (hors Union européenne et sans équivalent de l'octroi de mer, avec au contraire 96 % des lignes tarifaires à droit zéro à l'import). Les caractéristiques géographiques, démographiques et les facteurs de production sont très semblables, avec de mêmes contraintes liées à l'insularité, à la taille du marché local, à l'éloignement ou au climat⁸⁹. De surcroît, il convient de rappeler, comme l'a fait le président du conseil régional de La Réunion dans sa réponse aux observations provisoires la Cour, que les différences entre un État souverain et une région revêtent de nombreuses réalités, depuis la politique économique et fiscale à la politique monétaire et notamment de change.

⁸⁹ Le PIB par habitant de Maurice atteignait 23 000 € en 2022 (source Banque mondiale) ; pour La Réunion, il s'établissait à 21 000 € (source Insee).

Les écarts de coût de la main d'œuvre entre les deux îles, de l'ordre de un à six⁹⁰, se traduisent à l'évidence par un écart de compétitivité-prix favorisant certaines exportations mauriciennes. Ils ne sauraient expliquer à eux seuls la différence marquée de la capacité exportatrice des deux îles, qui se traduit à la fois au niveau global (volume des exportations quatre fois supérieures à Maurice), mais aussi paradoxalement en ce qui concerne les exportations vers les principaux marchés de l'Union européenne. Maurice exporte une fois et demi davantage vers les quatre États membres les plus peuplés et six fois et demi plus si l'on retire la France hexagonale – étant entendu que sur certains produits, Maurice bénéficie de droit de douanes nuls sur le marché européen.

**Graphique n° 9 : commerce extérieur comparé
Île Maurice/La Réunion (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI et International Trade Center (ITC)

⁹⁰ Montant de 362 € de salaire moyen par habitant en 2021 selon l'institut de statistiques mauricien et salaire minimum de 12 075 roupies, soit 241 euros. Selon les sources, le coût de la vie est inférieur à celui de la France hexagonale dans une proportion de l'ordre de 30 à 40 %.

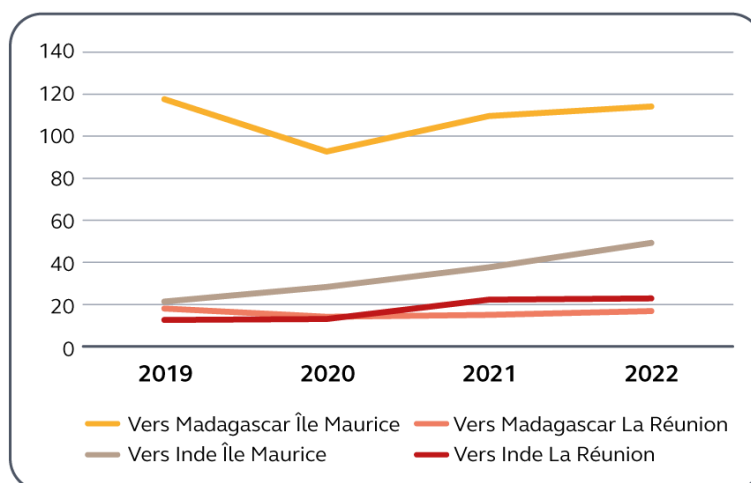
*b) L'exportation vers les partenaires géographiquement proches :
une stratégie gagnante ?*

Substitut possible aux exportations vers le marché unique européen, pourtant en théorie le plus « facile », la relation commerciale des DROM avec les partenaires géographiquement proches n'apparaît pas pour autant être animée d'une dynamique notable. À titre d'exemple, les exportations de la Martinique et de la Guadeloupe vers les États-Unis (les deux territoires étant situés à environ 2 200 km de Miami), ont atteint respectivement 4,9 et 5,5 M€ en 2022⁹¹. Ils ne peuvent toutefois être comparés aux performances d'autres États insulaires et peu peuplés, proches des mêmes États-Unis d'Amérique (Jamaïque, 2,8 millions d'habitants, 617,8 M€ d'exportations vers les États-Unis en 2022) ou à l'inverse nettement plus éloignés : pays insulaires européens (Chypre, 1,3 millions d'habitants, 97,8 M€ d'exportations vers les États-Unis en 2022 ou encore Malte, 0,5 million d'habitants, 9 200 km de distance, 136,9 M€ d'exportations en 2022) ou extra-européens (Maurice a de son côté exporté 126,7 M€ aux États-Unis en 2022)⁹². La capacité exportatrice comparée vers les marchés régionaux de l'Océan indien (Inde, Madagascar ou Afrique du Sud par exemple) peut également faire l'objet d'une comparaison entre La Réunion et Maurice, pays dont le commerce est porté notamment par l'exportation de services (tourisme), du sucre de canne et du poisson préparé ou en conserve, avec des droits de douane mauriciens faibles (tarif moyen de 0,92 %) et des barrières non tarifaires relativement réduites.

⁹¹ Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le président de la région Guadeloupe a rappelé les conditions d'application de l'accord économique UE-Cariforum, aux termes desquelles les marchés européens sont directement ouverts quand les marchés caribéens disposent de 15 à 25 ans pour s'ouvrir aux importations européennes. Dans ce contexte, optimiser l'utilisation de l'octroi de mer à des fins exportatrices (ce que la Guadeloupe entend comme une baisse des taux d'octroi de mer vis-à-vis des pays de la région dont les coûts de main d'œuvre sont bien moindres) présente selon elle un risque pour les économies ultramarines.

⁹² À noter que le premier poste d'exportations de Maurice, avant les textiles et vêtements, est constitué par les « poissons, crustacés et mollusques » pour 239,1 M€ en 2022.

Graphique n° 10 : évolution comparée des exportations de La Réunion et de l'Île Maurice vers d'autres pays de l'Océan indien (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI et International Trade Center (ITC)

Le sujet de l'insertion des DROM dans les chaînes de valeur mondiales, c'est à dire dans l'ensemble des activités réalisées dans plusieurs pays différents et apportant de la valeur à un produit, ne paraît pas suffisamment clairement posé, tant par l'État que par les collectivités territoriales. L'assiette même de l'octroi de mer pérennise un modèle structurellement déséquilibré, reposant essentiellement sur les importations de France hexagonale. Sa logique défensive et protectrice constitue un frein à l'insertion des entreprises ultramarines dans leur environnement économique proche, avec lequel davantage de synergies économiques pourraient pourtant être envisagées et vers lequel les exportations ultramarines sont très limitées, voire inexistantes.

Ce sujet constitue toutefois un irritant manifeste pour nombre d'interlocuteurs, qui mettent en avant les écarts de coûts de main d'œuvre ou d'autres facteurs pour expliquer les différences de performance à l'export par rapport à des territoires étrangers comparables. Lors de sa séance du 18 juillet 2023, le comité interministériel de l'outre-mer a toutefois manifesté le souhait que soit définie « sous six mois » une stratégie d'insertion des territoires ultramarins dans leur environnement économique régional. Une telle démarche devrait utilement s'accompagner d'une réflexion sur l'impact de l'octroi de mer sur le commerce extérieur des DROM.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'octroi de mer, dans son volet économique, vise à compenser les handicaps structurels des économies ultramarines via le différentiel d'octroi de mer entre les biens importés et ceux produits localement. La quantification précise des surcoûts liés ces handicaps structurels donne lieu à un exercice particulièrement lourd afin de prévenir les risques de surcompensation. Reposant largement sur les déclarations des entreprises, cet exercice d'analyse est conduit selon des méthodes non uniformes et sans contrôle public approfondi. Il présente des fragilités notamment en ce qui concerne l'articulation avec les aides publiques, européennes, nationales et locales visant à compenser ces mêmes handicaps structurels. Si l'octroi de mer joue objectivement un rôle de protection des entreprises en place, son effet sur la compétitivité des entreprises ultramarines et sur le développement à moyen terme du tissu entrepreneurial et des emplois afférents apparaît peu visible.

Cette taxe génère en revanche des effets de distorsion sur l'ensemble de l'économie des territoires concernés et singulièrement sur les consommateurs et usagers des services publics. Il n'est certes pas le seul ni le principal facteur explicatif de la cherté de la vie dans les territoires d'outre-mer, qui est issue d'un cumul d'éléments défavorables. Néanmoins, son assiette même, s'appliquant de façon très prépondérante à des biens importés, non produits localement ou produits de façon très limitée par rapport à la demande, et soumis par ailleurs à des coûts de fret et d'assurance, joue un rôle non négligeable à cet égard. À cela s'ajoute l'articulation dysfonctionnelle entre l'octroi de mer et la TVA dans les trois territoires qui en disposent (Guadeloupe, Martinique, La Réunion) : l'exclusion de l'octroi de mer de l'assiette de la TVA, prévue par la loi, n'est qu'inégalement et partiellement mise en œuvre, avec des effets démultiplicateurs significatifs en fonction du nombre d'intermédiaires. De plus, les services publics ne sont pas exonérés de droit d'octroi de mer et certaines missions essentielles dévolues à l'État (système de soin, sécurité et ordre public) voient leur coût renchéri.

En ce qui concerne le commerce extérieur, si le déficit structurel des territoires ultramarins est multifactoriel, la compensation, via l'octroi de mer, des handicaps structurels ne permet pas de garantir un soutien efficace de la capacité exportatrice des entreprises concernées et donc de la compétitivité externe des établissements et sociétés ultramarines. De plus, celles-ci sont moins intégrées dans leur environnement régional que des pays de taille et handicaps similaires qui, s'ils bénéficient d'autres types de soutien, ne jouissent pas d'un système compensatoire aussi abouti et protecteur que l'octroi de mer.

La Cour formule les recommandations suivantes :

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) ;*
 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) ;*
 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) ;*
 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).*
-

Conclusion générale

L'octroi de mer présente les avantages et les inconvénients d'un droit de douane : d'une part, une modification des quantités offertes par les producteurs et demandées par les consommateurs et, d'autre part, une redistribution des revenus entre agents économiques. La taxe apporte des recettes fiscales supplémentaires aux collectivités territoriales. Elle accroît dans le même temps les profits des firmes locales, mais réduit le bien-être des consommateurs (au sens micro-économique).

Cette taxe apparaît aujourd'hui à de nombreux égards à bout de souffle. Poursuivant trop d'objectifs simultanément, qu'ils soient explicites (garantir des ressources dynamiques aux collectivités territoriales, protéger le tissu économique local) ou implicites (tenter de limiter dans le même temps les effets à la hausse sur les prix de certains produits, assurer le pacte politique et social autour de la préservation de productions emblématiques des identités ultramarines, réagir rapidement aux chocs exogènes pouvant affecter les productions locales). Elle connaît de ce fait des problèmes sérieux de cohérence et d'efficacité, et est marquée par une complexité excessive au regard des recettes collectées. Les aléas liés au renouvellement périodique du régime par les instances européennes, l'instabilité des règles du fait des pratiques des collectivités régionales (modifications de taux, exonérations), l'information limitée du public sur ces règles, la transparence perfectible des processus de prise de décision, dessinent un paysage peu propice à un climat des affaires prévisible pour les acteurs économiques tout en affectant de façon faussement indolore les consommateurs.

L'octroi de mer aurait pu en théorie se traduire par un cercle vertueux, avec le recyclage d'une part significative des produits de la taxe vers le renforcement de la compétitivité des territoires et des entreprises, une démarche volontariste de promotion des exportations ultramarines, accompagnée d'une diversification des partenaires commerciaux et d'une politique d'attractivité dirigée vers les investisseurs pour implanter des activités économiques dans les territoires. En réalité, il tend à enfermer les économies ultramarines, à des degrés divers, dans un modèle peu porteur d'avenir : la dépendance aux flux d'importations ; un protectionnisme inscrit dans la longue durée, limitant la concurrence, l'innovation, et préservant des situations acquises ; l'effet d'aubaine que peut créer une ressource acquittée sur les importations dont le surcoût est non visible pour les consommateurs finaux, et qui est massivement affectée aux dépenses de fonctionnement des communes.

Au terme de cette évaluation, trois scénarios sont donc possibles :

- Le *statu quo* : compte tenu des constats figurant dans le présent rapport en réponse aux questions évaluatives (efficience, cohérence, impact), cette option paraît devoir être écartée.
- Un scénario « de rupture », plus compliqué et long à mettre en œuvre, mais qui ne saurait être écarté par principe.
- Un scénario « réformiste », qui pour autant ne saurait se limiter à quelques réformes limitées dans leur portée et éparses : ce scénario devrait appréhender d'un point de vue systémique les correctifs majeurs à apporter au régime actuel, en prenant en compte les cinq paramètres résumés ci-dessous.

Ce deuxième scénario (réformiste) constitue l'hypothèse centrale *de court terme* recommandée par les juridictions financières à l'issue de l'évaluation, autour des douze recommandations du présent rapport d'évaluation, et qui fait par ailleurs écho aux conclusions du comité interministériel de l'outre-mer du 18 juillet 2023.

À *plus long terme*, il paraît souhaitable de ne pas éluder un scénario « de rupture » *via* une suppression du dispositif d'ici 2027 et la substitution d'une ressource alternative. Cette option pourrait, elle-même, comprendre plusieurs sous-scénarios pour partie combinables entre eux, selon la gradation suivante :

1 - La substitution d'une nouvelle ressource pour tous les départements et régions d'outre-mer (DROM)

S'agissant de l'objectif de financement, il s'agirait de prévoir :

- l'introduction de la TVA (Guyane, Mayotte), ou l'augmentation de son taux normal (autres DROM) dans le cadre d'une TVA additionnelle « régionale », de façon proportionnée à la perte de ressources liées à l'octroi de mer, en vue de bénéficier d'une assiette étendue, en particulier aux services ;
- l'affectation de la recette fiscale correspondante aux communes des DROM *via* une dotation compensatrice de perte de l'octroi de mer et l'étude d'éventuels droits additionnels aux accises sur le tabac et l'alcool pour compléter les ressources des régions ou CTU (compensation de l'OMR).

S'agissant de l'objectif de protection, il s'agirait de créer un régime de subvention direct aux producteurs pour compenser leur différence de compétitivité par rapport aux importateurs, de façon transparente et assortie d'éventuelles conditions (développement, création d'emplois).

2 - Une suppression graduelle et ordonnée

Il s'agirait du même modèle que celui décrit précédemment, mais avec un basculement étalé sur plusieurs années (baisse progressive de l'octroi de mer et hausse progressive de la TVA), en vue d'harmoniser les taux moyens d'octroi de mer (pour ne pas avantager les DROM qui ont mis en place les taxations les plus élevées, et en sécurisant les hausses avant la suppression, comme pour la taxe d'habitation), en complément ou alternativement avec une expérimentation sur un seul DROM.

3 - Le maintien du seul objectif de protection et de compensation des handicaps ultramarins

Il s'agirait dans ce cas de figure d'appliquer un taux zéro sur le seul octroi de mer interne, avec une compensation *via* une hausse limitée de la TVA (cf. ci-dessus), en maintenant le seul volet externe (OME) pour le taux maximum autorisé par l'Union européenne pour le différentiel de taxation des produits autorisés (soit 20 et 30 points de pourcentage actuellement).

4 - L'instauration d'une TVA additionnelle pour les régions et le maintien de l'octroi de mer pour les seules communes

Cette option certes moins ambitieuse aurait néanmoins le mérite de simplifier la situation actuelle, en revenant sur l'enchevêtrement des taux entre niveaux de collectivités. Son impact en termes de relèvement des taux de TVA serait par définition moins important que dans un scénario de substitution totale. Une telle réforme pourrait faire l'objet, comme pour les autres scénarios, d'une expérimentation dans un DROM avant généralisation éventuelle.

*
**

L'octroi de mer apparaît aujourd'hui à la croisée des chemins : le temps semble venu de réformer en profondeur une fiscalité désormais à bout de souffle à de nombreux égards et qui ne répond plus aux enjeux structurels auxquels font face les outre-mer. L'expiration du régime actuellement en vigueur fin 2027 laisse le temps nécessaire pour une évolution apaisée et concertée, sur des bases rationnelles et objectives.

Liste des abréviations

AMDR.....	Association des maires de La Réunion
CANA	Code additionnel national
CEE	Communauté économique européenne
CESECE.....	Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation
CESECEG	Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane
CESECEM	Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation en Martinique
CESER	Comité économique, social et environnemental régional
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNEPEOM....	Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CTG.....	Collectivité territoriale de Guyane
CTM.....	Collectivité territoriale de Martinique
CTU.....	Collectivité territoriale unique
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DACOM.....	Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer
DAAF.....	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGGC	Dotation globale garantie communale
DGOM	Direction générale de l'outre-mer
DROM.....	Départements et régions d'outre-mer
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FDPTP.....	Fonds départemental de péréquation pour la taxe professionnelle
FERDI	Fondation pour les études et recherches sur le développement international
FRDE	Fonds régional pour le développement et l'emploi
GEMAPI	Gestion du milieu aquatique et prévention des inondations
IEDOM.....	Institut d'émission d'outre-mer

IFER	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MUA	Marché unique antillais
NAF	Nomenclature d'activités française
NC	Nomenclature combinée
OME	Octroi de mer externe
OMI	Octroi de mer interne
OMRE	Octroi de mer régional externe
OMRI	Octroi de mer régional interne
PLF	Projet de loi de finance
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAA	Recueil des actes administratifs
RITA	Référentiel intégré tarif automatisé
RUP	Régions ultrapériphériques
SH	Système harmonisé
TARIC	Tarif intégré des communautés européennes
TSCC	Taxe spéciale sur la consommation de carburant
TFUE	Traité de fonctionnement de l'Union européenne
TGOM	Tarif général de l'octroi de mer
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VA	Valeur ajoutée

Chiffres clés

- Quatre autorisations données par le Conseil de l'Union européenne depuis 1989 ; le texte en vigueur, du 7 juin 2021, expire au 31 décembre 2027.
- Une taxe qui a généré 1 644 M€ de recettes en 2022 pour les cinq départements et régions d'outre-mer, soit 3,2 % de leur RNB moyen ou 765 € en moyenne par habitant.
- Une hausse moyenne annuelle de 4,64 % des recettes collectées de 2014 à 2022.
- Entre sept et seize taux d'octroi de mer externe selon les DROM, applicables jusqu'à 15 000 lignes tarifaires.
- L'octroi de mer externe, assis sur les importations, représente en moyenne 96,4 % des recettes sur la période 2014-2022 ; l'octroi de mer interne, assis sur la production locale, en représente 3,6 %.
- Seules 15 à 17 % des entreprises ultramarines sont assujetties à l'octroi de mer interne compte tenu de leur chiffre d'affaires (< à 550 000€) ; moins de 1 % d'entre elles sont redevables chaque année de l'octroi de mer (environ 1 000 entreprises).
- 75,8 % des recettes sont affectées aux communes en moyenne sur la période étudiée, et 24,2 % à l'échelon régional.
- L'octroi de mer représente 32 % en moyenne des produits de gestion des communes des DROM.
- Le coût annuel des exonérations et du différentiel d'octroi de mer décidé par les régions d'outre-mer est évalué à 492 M€ en 2019.
- 18,6 M€ de frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'État en 2022 pour l'octroi de mer destiné aux communes.
- Au moins 159 M€ payés par l'État aux collectivités locales au titre de l'octroi de mer depuis 2017 sur les produits acheminés outre-mer pour réaliser ses missions, dont la majorité au titre des produits liés à la santé.
- La part de l'octroi de mer explicitement affectée au développement économique (installation d'entreprises, création d'emplois, infrastructures et d'équipements publics) représente en moyenne un total de 31 M€ par an pour les communes, soit environ vingt fois moins que la part de l'octroi de mer affectée à leurs dépenses de fonctionnement.

Questions sémantiques

1. Taxe ou impôt ?

Le présent rapport prend le parti d'utiliser le terme de « taxe » pour qualifier l'octroi de mer, même si, un impôt étant un versement obligatoire et sans contrepartie alors qu'une taxe est la contrepartie d'un service rendu, il serait d'un point de vue doctrinal plus juste de le qualifier d'impôt. Toutefois, il est couramment admis qu'un impôt « soit dénommé taxe ou contribution », et, surtout, il a été jugé préférable de s'aligner sur les termes utilisés dans la loi du 2004 - 639 du 2 juillet 2004⁹³, par les juristes européens (CJCE puis CJUE) et nationaux (dont le Conseil constitutionnel⁹⁴) à l'occasion de contentieux, mais aussi de la terminologie retenue dans les rapports d'inspection consacrés à ce sujet.

2. Une taxe ou des taxes ?

Le terme « octroi de mer » sera utilisé d'un point de vue générique pour désigner une taxe unique, ainsi désignée dans les décisions successives du Conseil de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 1^{er} de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004. En fonction des sujets abordés dans le présent rapport, des segments spécifiques de cette taxe unique seront néanmoins traités, appelant parfois des précisions rédactionnelles quant à leur dénomination en distinguant en particulier l'octroi de mer interne (OMI) et octroi de mer externe (OME). Ces recettes combinées sont affectées aux communes (affectataires historiques, ce qui explique sans doute que l'on n'utilise pas l'expression « octroi de mer municipal » ou « communal ») et dans une moindre mesure aux régions, pour lesquelles le sigle OMR pour octroi de mer régional sera utilisé, se décomposant lui-même en octroi de mer régional externe (OMRE) et son équivalent interne (OMRI).

3. Qu'entend-on par le « niveau régional » ?

Par souci de lisibilité, on fera de façon générale référence dans le présent rapport aux collectivités suivantes, sans nécessairement répéter à chaque occurrence la totalité de cette liste, qui comprend des régions (en Guadeloupe et à La Réunion), des collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique) et un Département (Mayotte).

⁹³ Article 1^{er} : « En Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, sont soumises à une taxe dénommée octroi de mer : 1° Les importations de biens ; 2° Les livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits ».

⁹⁴ Conseil constitutionnel, QPC, affaire 2018/750.

4. Hexagone ou métropole ?

Le présent rapport n'ignore pas l'enjeu sémantique ancien associé à ces dénominations et à leur charge politique et symbolique. En écho à ces débats et au vocabulaire retenu de façon préférentielle par les exécutifs des DROM, et à l'amendement voté le 23 mai 2023 dans la loi de programmation militaire sur ce sujet, il retiendra de façon générale le terme d'hexagone, sauf dans les cas où il est fait référence à des travaux (par exemple statistiques) déjà existants élaborés par des tiers et évoquant la métropole ou la « France métropolitaine ».

5. Compenser les handicaps ou protéger les productions locales ?

Le rapport ne saurait être insensible aux nuances qui s'attachent à ce vocabulaire, entre protection (temporaire) et compensation des handicaps (à vocation plus pérenne voire permanente), le premier terme renvoyant davantage à un choix et le second davantage à un droit. Néanmoins, la conviction qui ressort des constats formulés dans le présent rapport est que l'une des deux finalités de l'octroi de mer s'apparente clairement à une protection, certes motivée par un enjeu de compensation d'un différentiel de compétitivité s'expliquant par une série de handicaps. C'est donc le terme de protection qui sera de façon générale utilisé dans les parties concernées du présent rapport.

6. Qu'entend-on par « dépenses fiscales » ?

Les dépenses fiscales s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français », selon la définition du tome 2 des Voies et Moyens (PLF 2023). Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale : qualifier une mesure de « dépense fiscale » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait. Dans le cas de l'octroi de mer, force est de constater que l'expression de « dépense fiscale » est parfois utilisée par les acteurs publics et privés sur la base d'une définition extensive, agrégeant le coût des différentiels d'octroi de mer et les exonérations facultatives accordées par les collectivités. On mettra donc cette expression entre guillemets dans le présent rapport.

Annexes

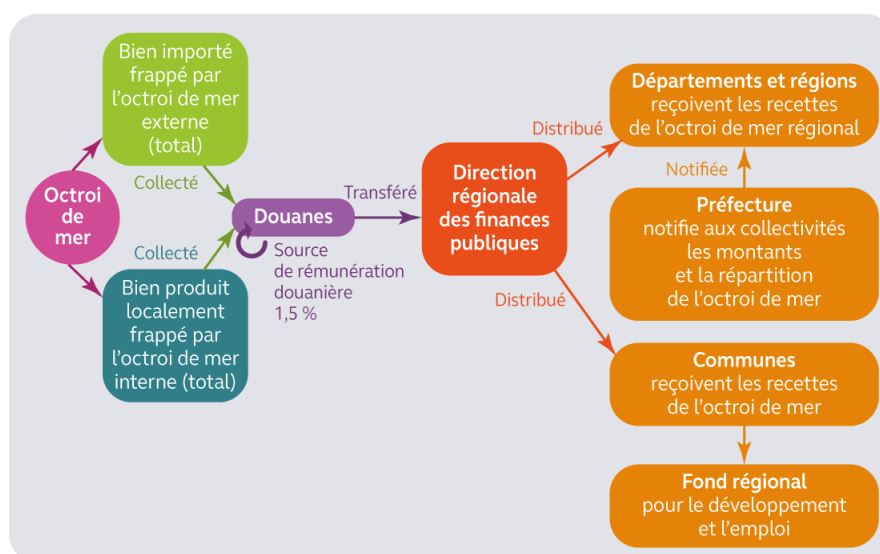
Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement.....	130
Annexe n° 2 : collecte et versement de l'octroi de mer : mécanismes et acteurs	131
Annexe n° 3 : calcul des recettes brutes et nettes d'octroi de mer	132
Annexe n° 4 : évolution du dispositif européen et procédures d'adoption.....	133
Annexe n° 5 : les différentes déclinaisons de l'octroi de mer	137
Annexe n° 6 : flux de recettes au sein du marché unique antillais.....	139
Annexe n° 7 : comparaisons des ratios entre régions	140
Annexe n° 8 : recettes détaillées du FRDE.....	142
Annexe n° 9 : part de l'octroi de mer dans les produits des collectivités en 2022.....	145
Annexe n° 10 : part des charges de personnel dans les charges courantes.....	149
Annexe n° 11 : montant des compensations et des surcoûts estimés par DROM	152
Annexe n° 12 : la diversité des pratiques entre les collectivités : quelques illustrations	155
Annexe n° 13 : est-il possible et souhaitable de substituer la TVA à l'octroi de mer ?	162
Annexe n° 14 : principales aides européennes aux DROM et modalités de calcul des surcoûts	171
Annexe n° 15 : une taxe qui pénalise particulièrement le secteur de la santé et qui pèse sur l'assurance-maladie.....	174
Annexe n° 16 : fiche technique de la Direction de la législation fiscale – Inclusion ou non de l'octroi de mer dans la base d'imposition à la TVA.....	176
Annexe n° 17 : éléments chiffrés sur le commerce extérieur de quelques DROM	181
Annexe n° 18 : éléments méthodologiques : impact de l'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises locales (analyse économétrique à l'aide d'une régression sur discontinuité)	184

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

- Mme Catherine DEMIER, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, présidente de la formation inter juridictions (FIJ) sur l'octroi de mer, présidente du comité d'accompagnement ;
- M. Matthieu DESFEUILLET, *Policy officer* à la DG Taxud à la Commission européenne (jusqu'en septembre 2023)
- Mme Anne-Marie GEOURGEON, Responsable de programmes à la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI)
- M. Patrick GUILLAUMIN, Directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et de l'expérimentation au conseil régional de La Réunion
- M. François HERMET, Maître de conférences en sciences économiques, Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI) Université de La Réunion
- Mme Odile LAPIERRE, Directrice de l'agence Guyane Française de l'agence française de développement (AFD)
- M. Benoît LOMBRIERE, Délégué général adjoint EURODOM
- Mme Florence MAR-PICART, Directrice de l'agence Martinique de l'Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM)
- Mme Joëlle PREVOT-MADERE, présidente de la CGPME Guyane

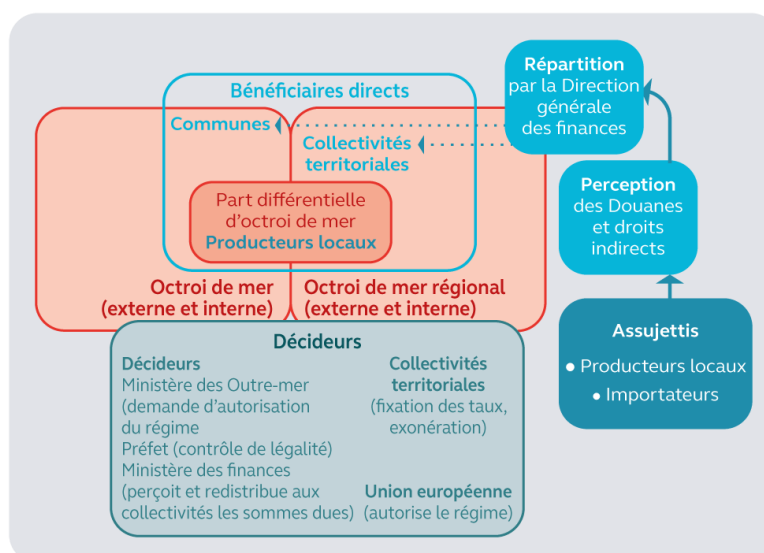
Annexe n° 2 : collecte et versement de l'octroi de mer : mécanismes et acteurs

Schéma n° 4 : collecte et versement de l'octroi de mer



Source : Cour des comptes d'après la commission d'évaluation des politiques outre-mer (CNEPEOM)

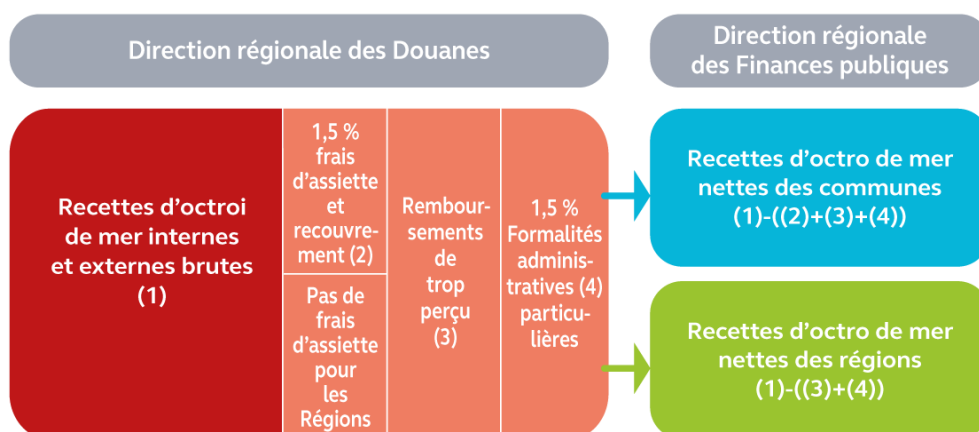
Schéma n° 5 : « sociogramme » de l'octroi de mer



Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : calcul des recettes brutes et nettes d'octroi de mer

Schéma n° 6 : passage des recettes brutes aux recettes nettes



Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

(4) Certaines marchandises sont soumises à des formalités administratives particulières (FAP) lors du dédouanement. La formalité peut être un permis, une autorisation, ou un certificat (animaux vivants, médicaments à usage vétérinaire, psychotropes et stupéfiants, etc.).

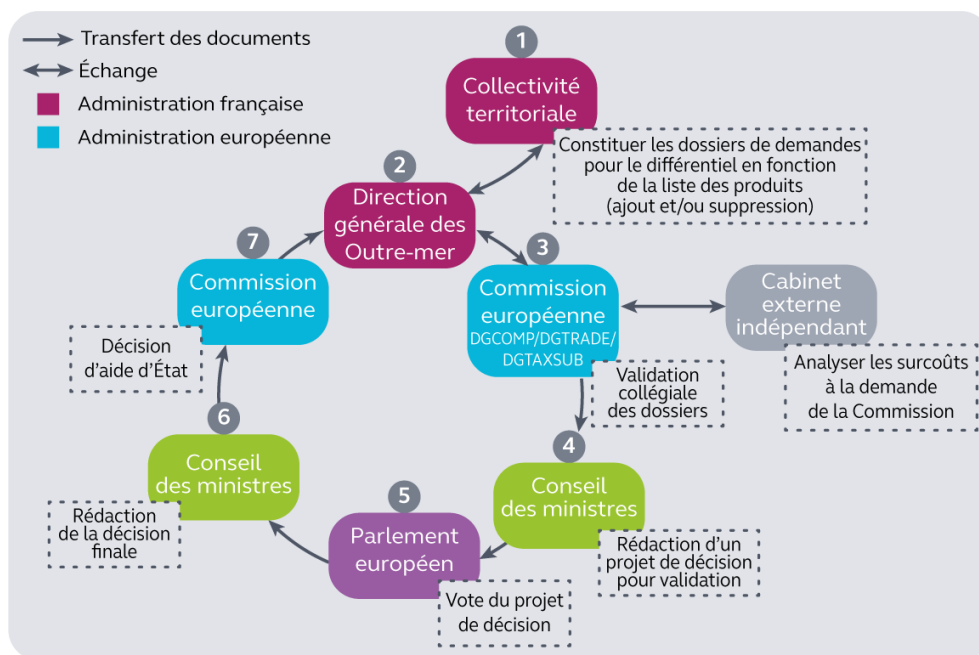
Annexe n° 4 : évolution du dispositif européen et procédures d'adoption

**Tableau n° 17 : évolution des décisions européennes
sur l'octroi de mer**

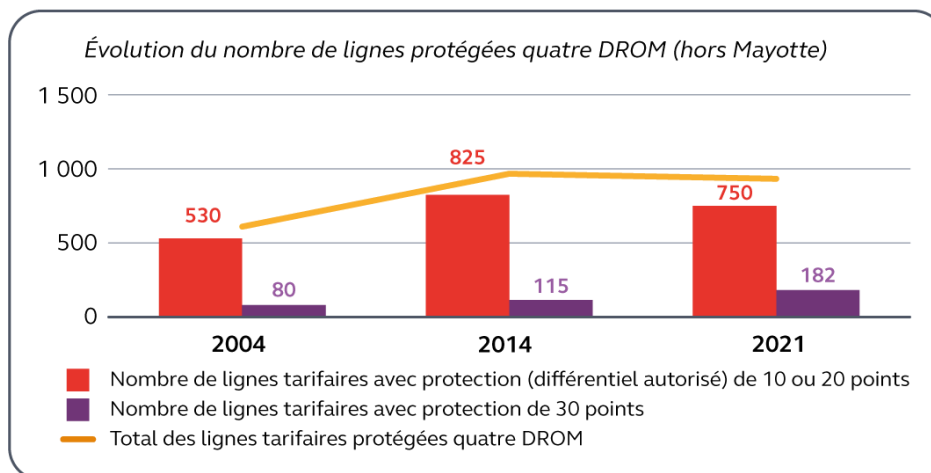
Date et référence de la décision	Base juridique principale (traité)	Dispositions essentielles	Durée de validité théorique	Transposition en droit interne
Décision n°89/688/CEE du 22 décembre 1989	Article 227-2	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction d'un octroi de mer interne - Exonérations « à caractère temporaire » possibles - Pas de liste de produits annexée - Exonérations à notifier à la Commission pour prise de position sous deux mois (le silence valant approbation) - Affectation des recettes au « développement économique et social ». 	Dix ans	Loi n°92-676 du 17 juillet 1992
Décision 2004/162/CE du 10 février 2004	Article 227-2	<ul style="list-style-type: none"> - Trois différentiels d'octroi de mer, respectivement plafonnés à 10, 20 et 30 % portant sur des listes de produits (annexes A, B et C). - Exonération des entreprises de moins de 550 000 euros de CA 	Dix ans	Loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 Décret d'application n° 2015-1077 du 26 août 2015
Décision 940/214/UE du 17 décembre 2014	Article 299-2	<ul style="list-style-type: none"> - Trois différentiels d'octroi de mer, respectivement plafonnés à 10, 20 et 30 % portant sur des listes de produits (annexes A, B et C). - Exonération des entreprises de moins de 300 000 euros de CA 	Sept ans	Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, suivie d'autres ajustements législatifs ⁹⁵
Décision 2021/991 du 7 juin 2021	Article 349	<ul style="list-style-type: none"> - DROM de Mayotte ajouté dans le régime - Deux différentiels d'octroi de mer, respectivement plafonnés à 20 % et 30 % portant sur des listes de produits (annexes A et B). - Exonération des entreprises de moins de 550 000 euros de CA 	Six ans et six mois	Loi de finances initiale 2022 n°2021-1900 du 30 décembre 2021, article 99, modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004

Source : Cour des comptes sur la base des décisions du Conseil de l'Union européenne

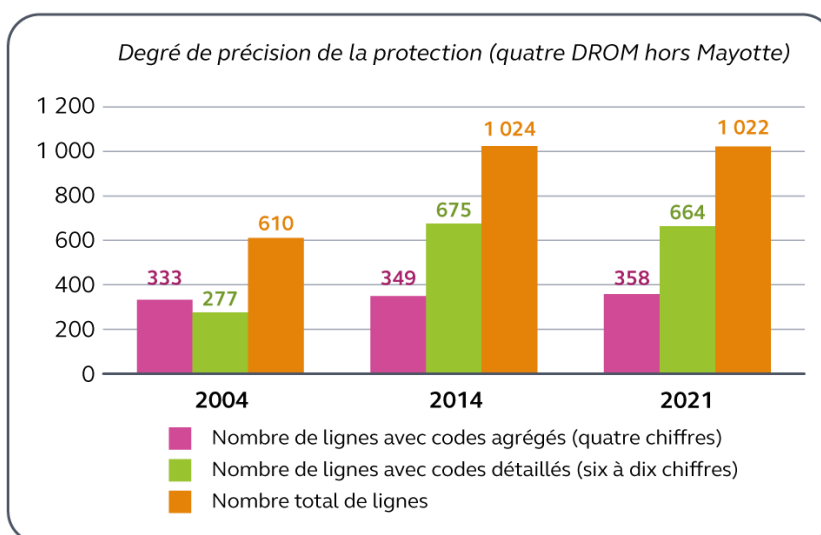
⁹⁵ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 modifiant le régime des franchises. Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 précisant certains points dans les parties de la loi relatives au champ d'application, à l'assiette et aux redevables du volet interne de la taxe. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer (EROM) modifiant l'article 37 de la loi sur l'octroi de mer relatif à l'octroi de mer régional.

Schéma n° 7 : procédure d'adoption de la décision européenne sur l'octroi de mer


Source : Cour des comptes

Graphique n° 11 : nombre de lignes tarifaires (4 à 10 chiffres) pouvant faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer


Source : Cour des comptes d'après les décisions du Conseil de l'Union Européenne. *À partir de 2021, le taux de 10 % ayant été supprimé, la colonne en rouge se lit « différentiel autorisé de 20 points »

Graphique n° 12 : degré de précision de la protection

Source : Cour des comptes d'après annexes des décisions européennes

Une mosaïque de situations (listes 2022) : quelques exemples

Les céréales (code SH 1001 à 1008) ne font pas l'objet d'un différentiel de taux autorisé dans les DROM sauf en Martinique et en Guadeloupe où le riz blanc d'une part, le sarrasin, le millet et d'autres types de céréales peuvent faire l'objet d'un différentiel de 30 % (liste B), en dépit d'une production locale faible voire inexistante. Les viandes et abats comestibles (code SH 0201 à 0210) sont en général très protégés, avec un très grand degré de précision et des codes à 10 chiffres visant, par exemple les « poitrines de porc entrelardées séchées ou fumées » (mais non « le jambon ou épaules séchés ou fumés ») ou les importations des « abats d'espèces ovines et caprines frais ou réfrigérés » (Guyane).

L'eau minérale figure dans les listes donnant droit à un différentiel partout sauf en Guadeloupe où seules les eaux artificielles sont concernées. Les fromages sont protégés à 20 % en Guyane, 30 % à Mayotte, mais pas en Guadeloupe, tandis que seuls les fromages frais et fromages de brebis figurent sur les listes européennes dans les cas de la Martinique et de La Réunion. Le matériel de literie (code SH 9404) fait l'objet d'une mosaïque de différentiels de taux autorisés : les sommiers figurent ainsi sur la liste de 20 % de différentiel en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion mais pas dans les autres DROM. Les matelas, quelle que soit leur composition (caoutchouc, plastique, ressorts métalliques ou autres) sont sur la liste de 30 % à La Réunion, mais de 20 % en Guadeloupe et à la Martinique, ces deux derniers excluant par ailleurs les matelas à ressorts métalliques, la Guyane n'appliquant un différentiel que sur les matelas en caoutchouc. Mayotte, ne dispose pas de la faculté d'appliquer un différentiel de taux sauf sur la catégorie « autres articles » à 30 % (sauf ceux « rembourrés en plume et duvets »).

Le matériel d'orthopédie (code SH 9021), quant à lui, figure sur la liste de biens de la liste à 20 % à Mayotte sauf pour les biens destinés aux fractures ; les prothèses dentaires (hors dents artificielles) figurent sur la liste à 20 % partout sauf à Mayotte et en Guadeloupe ; la Guyane et la Martinique peuvent appliquer un différentiel de taux de 20 % pour les appareils dentaires et dents (en plastique et autres matériaux), mais la Guadeloupe ne figure pas dans la liste au titre de ces mêmes biens, et Mayotte ne peut surtaxer que les importations de dents en plastique.

S'agissant des produits de la mer, plus particulièrement des crustacés (code 0306) et mollusques (code 0307), les listes sont contrastées d'un DROM à l'autre : la Martinique dispose d'un droit global à différentiel de taux de 20 % sur ces deux catégories, la Guadeloupe uniquement sur les crustacés, et s'agissant des mollusques, seulement sur les « escargots, autres que de mer, vivants, frais ou réfrigérés » et sur la catégorie « autres mollusques » (en excluant ainsi notamment huîtres et moules), la Guyane uniquement sur les « autres crevettes » (hors crevettes d'eaux froides).

La Réunion n'est quant à elle inscrite sur la liste qu'au titre des langoustes entières pour consommation et transformation et pour les queues de langoustes (mais logiquement pas pour les homards, qui affectionnent les eaux froides, ou les crabes), Mayotte n'étant citée ni au titre des crustacés ni au titre des mollusques. Le même type d'exemples pourrait être dupliqué pour les poissons et les produits du règne animal.

Annexe n° 5 : les différentes déclinaisons de l'octroi de mer

Tableau n° 18 : récapitulatif des différentes formes de l'octroi de mer

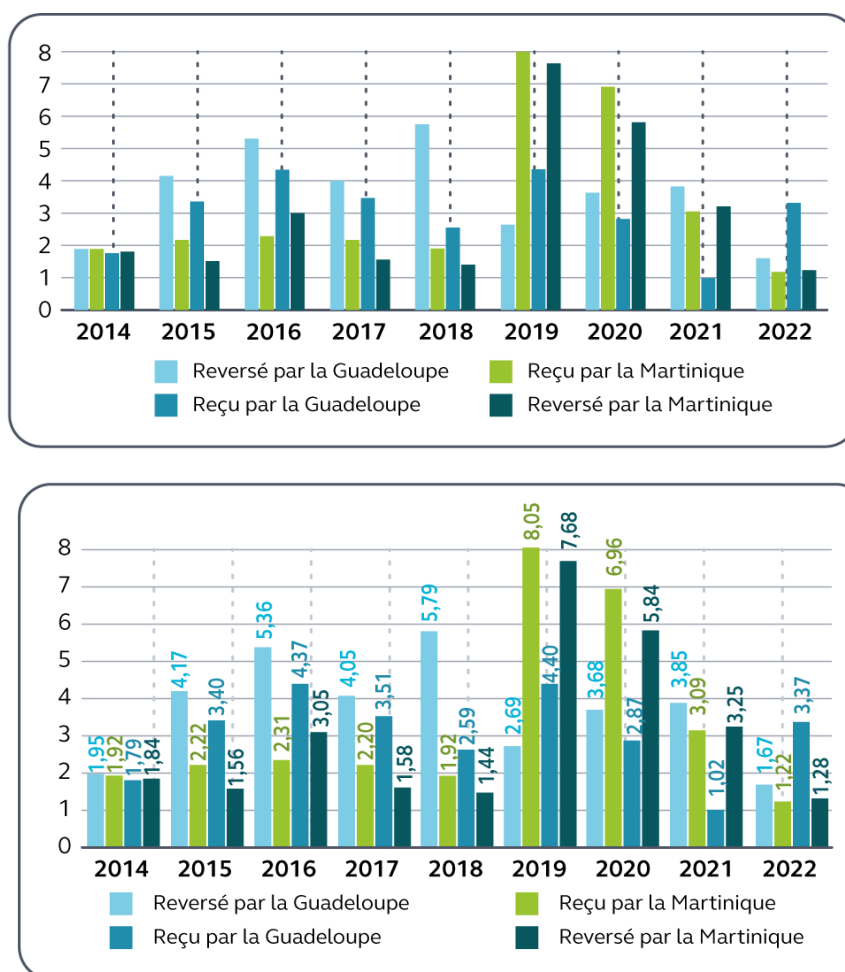
	Octroi de mer		Octroi de mer régional	
Type de taxe	OM externe	OM interne	OMR externe	OMR interne
Fait générateur	Importations de biens en provenance de métropole, de l'UE, de pays tiers ou d'autres DROM	Livraison à titre onéreux de biens produits localement	<i>Idem</i> que l'octroi de mer externe	<i>Idem</i> que l'octroi de mer interne
Assujettis	Destinataires réels des biens sur déclaration en douane	Producteurs locaux dépassant 550.000 euros annuels de chiffre d'affaires (hors TVA et octroi de mer)	<i>Idem</i> que l'octroi de mer externe	<i>Idem</i> que l'octroi de mer interne
Taux	Entre 0 et 60 % Sauf pour alcools et tabac (entre 0 et 90 %) À Mayotte, fourchettes augmentées de moitié (0 à 90 %, alcools et tabacs entre 0 et 135 %)	Principe général : taux identiques à ceux de l'octroi de mer interne Possibilité de taux différenciés pour une liste limitative de biens prévus pour chaque DROM dans la limite de : <ul style="list-style-type: none"> 20 % (liste A) 30 % (liste B) 	≤ 2,5 % Sauf Guyane : ≤ 5 % Taux supplémentaire de 2,5 % au plus sous réserve de la signature d'un contrat de convergence avec l'État	≤ 2,5 % Sauf Guyane : 5 % Taux supplémentaire de 2,5 % au plus sous réserve de la signature d'un contrat de convergence avec l'État
Liquidation	Déclaration en douane	Déclaration trimestrielle des assujettis	<i>Idem</i> que pour l'octroi de mer externe	<i>Idem</i> que pour l'octroi de mer interne

Type de taxe	Octroi de mer		Octroi de mer régional	
	OM externe	OM interne	OMR externe	OMR interne
Base d'imposition	Valeur en douane (Prix effectivement payé ou à payer par le destinataire ou somme du prix du bien hors taxe liée à l'importation ou à la vente et des frais d'acheminement à l'entrée sur le territoire)	Prix hors TVA et hors accises	<i>Idem</i> que l'octroi de mer interne	<i>Idem</i> que l'octroi de mer externe
Affectation	Communes , sur base principalement démographique + éventuellement région ou collectivité unique si le produit constaté dépasse celui prévu en début d'exercice + État : 1,5 % du produit (frais d'assiette et de recouvrement)	Communes , sur base principalement démographique + éventuellement région ou collectivité unique si le produit constaté dépasse celui prévu en début d'exercice + État : 1,5 % du produit (frais d'assiette et de recouvrement)	Région ou collectivité unique	Région ou collectivité unique

Source : Cour des comptes sur la base et par actualisation du rapport IGF/IGA « Évaluation de l'octroi de mer et identification des options de réformes », avril 2020

Annexe n° 6 : flux de recettes au sein du marché unique antillais

**Graphique n° 13 : reversements croisés d'octroi de mer et d'OMR
entre la Guadeloupe et la Martinique (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après données DRDDI

Annexe n° 7 : comparaisons des ratios entre régions

**Tableau n° 19 : part des charges de personnel
dans les dépenses courantes**

Région	Personnel dans charges courantes
Guadeloupe	69 %
Martinique	68 %
La Réunion	65 %
Mayotte	64 %
Guyane	60 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	60 %
Polynésie	58 %
Île-de-France	58 %
Corse	57 %
Total général	56 %
Bretagne	55 %
Pays de la Loire	55 %
Centre-Val de Loire	55 %
Hauts-de-France	55 %
Occitanie	55 %
Nouvelle-Aquitaine	54 %
Normandie	54 %
Auvergne-Rhône-Alpes	53 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	51 %
Grand Est	50 %
Nouvelle Calédonie	49 %
Bourgogne-Franche-Comté	49 %

Source : Cour des comptes

**Tableau n° 20 : excédent brut de fonctionnement rapporté au produit
de gestion niveau régional (2022 en M€)**

Collectivités	EBF	Produits de gestion	Taux
Région Réunion	241,28	623,79	38,68 %
Région Île-de-France	1 051,56	3 709,80	28,35 %
Région Auvergne-Rhône-Alpes	858,82	3 089,53	27,80 %
Région Guadeloupe	85,86	316,88	27,09 %
Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur	520,72	1 992,60	26,13 %
Région Grand-Est	623,55	2 508,37	24,86 %
Région Bretagne	324,16	1 318,57	24,58 %
Région Normandie	328,91	1 515,54	21,70 %
Région Bourgogne Franche Comté	281,73	1 308,56	21,53 %
Région Pays-de-la-Loire	282,77	1 323,60	21,36 %
Région Nouvelle Aquitaine	501,20	2 401,34	20,87 %
Région Occitanie	529,51	2 577,46	20,54 %
Région Centre-Val de Loire	194,43	1 143,48	17,00 %
CTU Guyane	76,32	466,54	16,36 %
Région Hauts de France	413,69	2 711,66	15,26 %
CTU Martinique	143,02	1 022,85	13,98 %
Collectivité de Corse	154,19	1 223,93	12,60 %
Département de Mayotte	35,24	330,02	10,68 %

Source : Cour des compte, comptes de gestion, ANAFI au 1^{er} juin 2023

Annexe n° 8 : recettes détaillées du FRDE

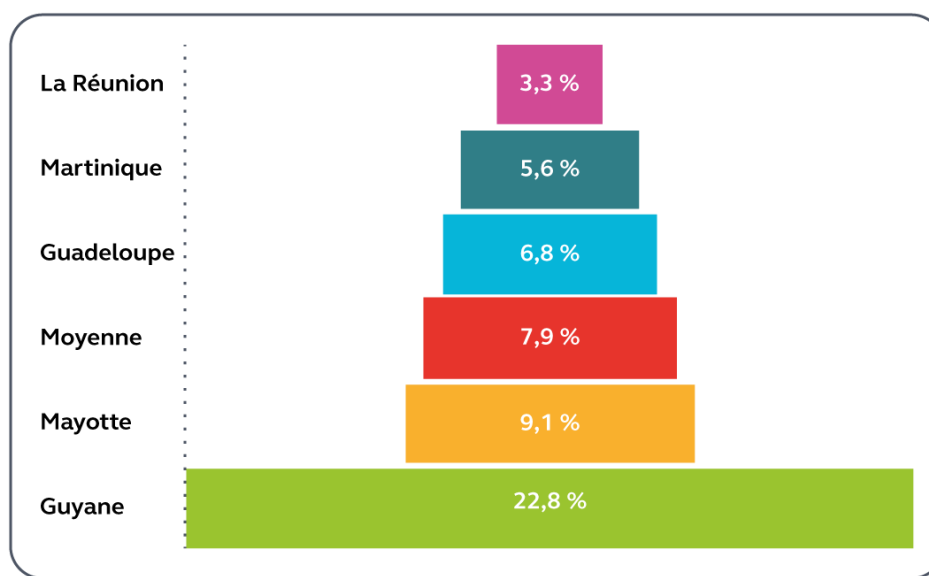
Tableau n° 21 : répartition du FRDE par collectivités

Collectivité	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Guadeloupe	0,13	0,28	0,19	0,02	0,21	0,22	3,29	2,62	4,45	11,41
Guyane	1,19	1,38	8,20	3,48	9,90	13,27	31,16	22,52	32,59	123,69
La Réunion	-	10,63	13,51	8,45	13,26	10,74	12,07	0,22	2,09	70,98
Martinique	0,02	2,23	3,90	4,38	5,07	6,13	5,27	0,40	3,22	30,61
Mayotte	-	3,34	5,53	6,29	9,08	-	3,08	1,97	11,80	41,08
Total communes	1,34	17,85	31,33	22,62	37,52	30,35	54,86	27,73	54,15	277,76
CTU coll territoriale Martinique	-	-	5,91	-	2,73	3,07	2,57	0,15	1,36	15,79
CTU collectivité territoriale Guyane	-	-	5,54	4,88	6,50	6,55	8,75	5,62	9,57	47,42
Total CTU	-	-	11,45	4,88	9,23	9,62	11,32	5,77	10,93	63,21
Département de Mayotte	-	2,87	2,38	1,85	2,67	-	0,78	0,62	3,05	14,22
Région Guadeloupe	3,27	1,53	1,01	0,58	1,82	3,64	6,35	3,63	3,18	25,01
Région Réunion	-	2,78	3,08	2,07	3,07	2,67	3,14	-	0,41	17,21
Région Martinique	-	1,98	-	-	-	-	-	-	-	1,98
Région Guyane	-	5,17	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Régions	3,27	11,46	4,09	2,65	4,89	6,30	9,49	3,63	3,59	49,37
Total Général	4,61	32,18	49,24	32,01	54,32	46,27	76,45	37,75	71,72	404,57

Source : Cour des comptes d'après compte de gestion

Collectivités	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total général
Guadeloupe	6,13	4,04	2,32	7,29	14,54	25,39	14,53	12,74	86,98
Guyane	20,68	22,15	19,53	26,02	26,20	35,00	22,48	38,30	210,36
Martinique	7,91	13,50	10,52	10,90	12,26	10,29	0,59	5,44	71,42
Mayotte	3,21	6,62	7,40	10,67	-	3,13	2,50	12,21	45,74
Réunion	11,11	12,32	8,29	12,28	10,67	12,55	-	1,62	68,84
Total communes / DROM	49,04	58,63	48,06	67,17	63,68	86,36	40,10	70,31	483,34
Région Guadeloupe	1,53	1,01	0,58	1,82	3,64	6,35	3,63	3,18	21,74
Région / CTU Guyane	5,17	5,54	4,88	6,50	6,55	8,75	5,62	9,57	52,59
Région / CTU Martinique	1,98	3,38	2,63	2,73	3,07	2,57	0,15	1,36	17,85
Département de Mayotte	0,80	1,66	1,85	2,67	-	0,78	0,62	3,05	11,44
Région Réunion	2,78	3,08	2,07	3,07	2,67	3,14	-	0,41	17,21
Total Régions / CTU / Département	12,26	14,66	12,01	16,79	15,92	21,59	10,03	17,58	120,84
Total avec recalage	61,30	73,29	60,07	83,96	79,59	107,95	50,13	87,88	604,18

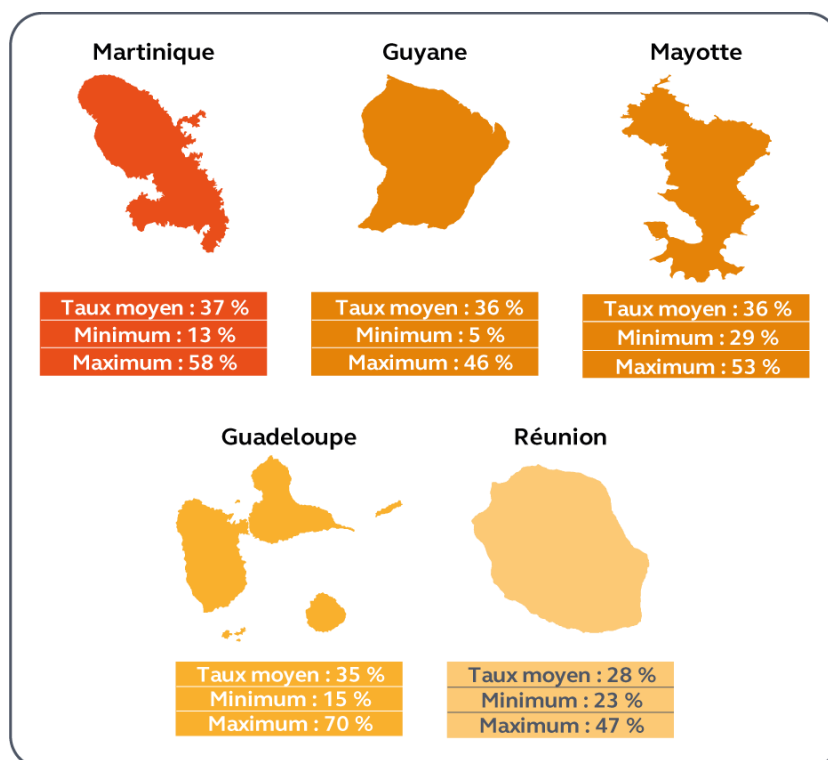
**Graphique n° 14 : FRDE moyen par rapport à la collecte nette
2014 à 2020 par DROM**



Source : Cour des Comptes d'après données douanes

Annexe n° 9 : part de l'octroi de mer dans les produits des collectivités en 2022

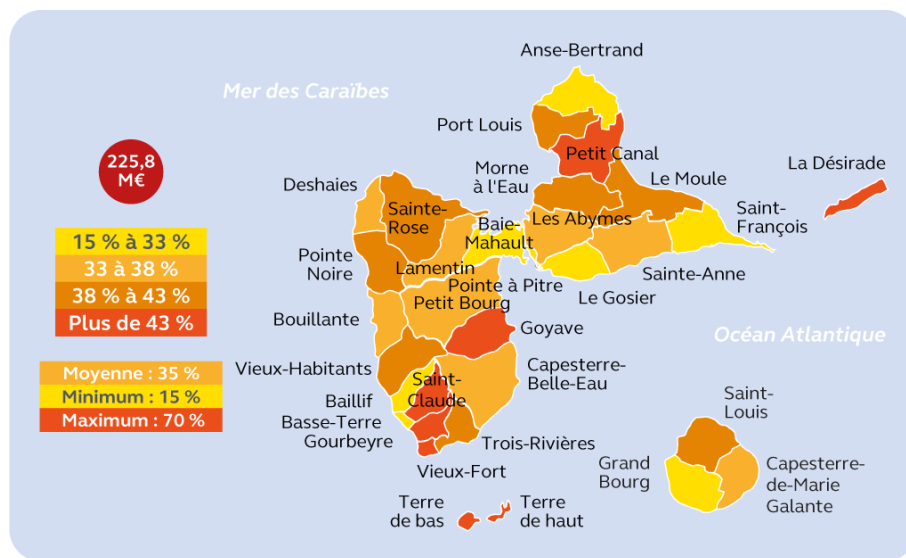
Carte n° 1 : part dans les produits au niveau régional



Source : Cour des d'après comptes de gestion

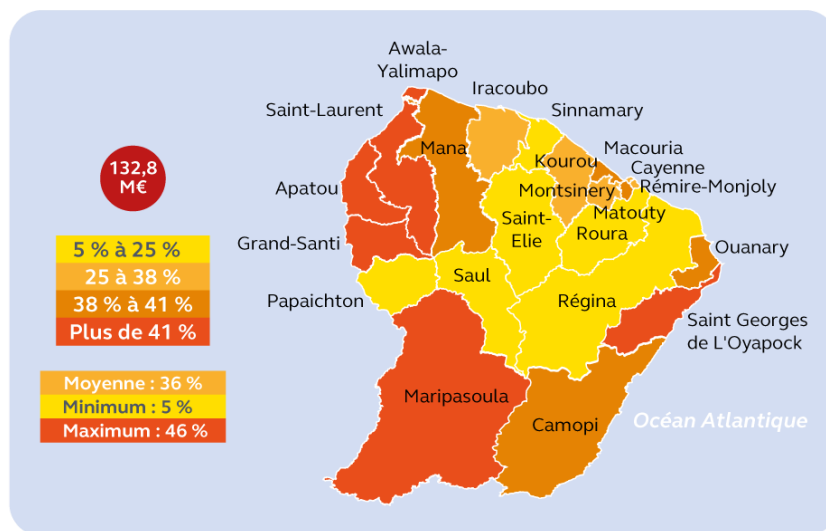
Carte n° 2 : Guadeloupe

Détail de la part de l'octroi de mer en 2022



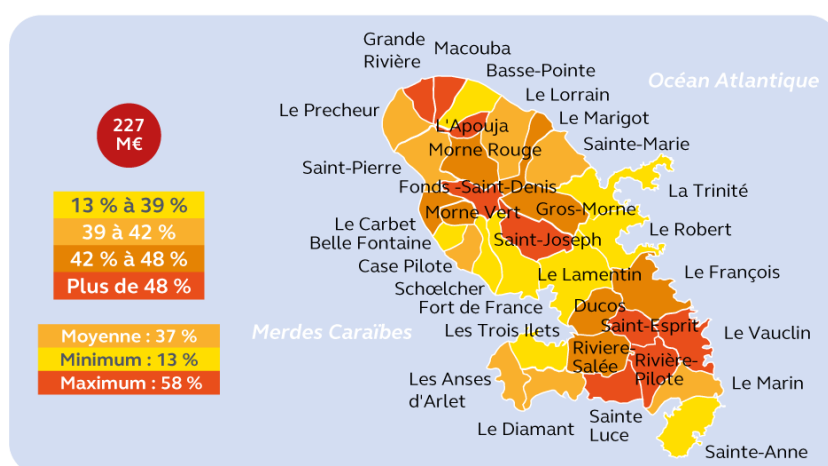
Source : Cour des d'après les comptes de gestion

Carte n° 3 : Guyane



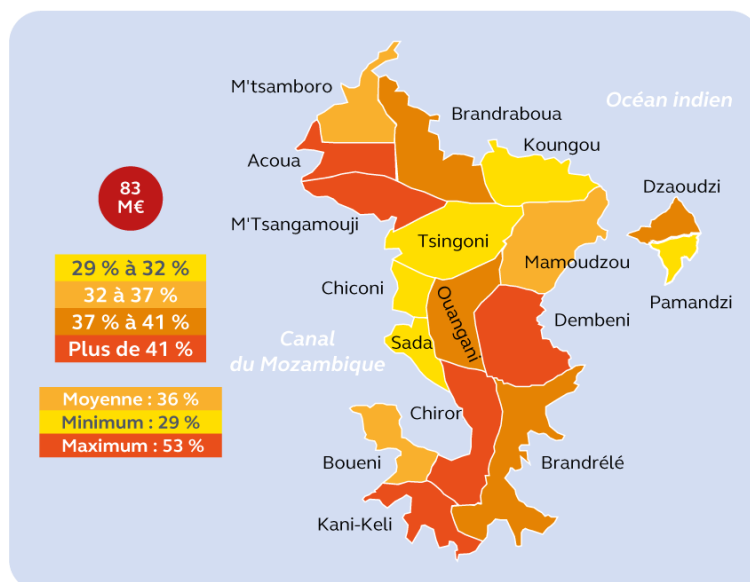
Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 4 : Martinique

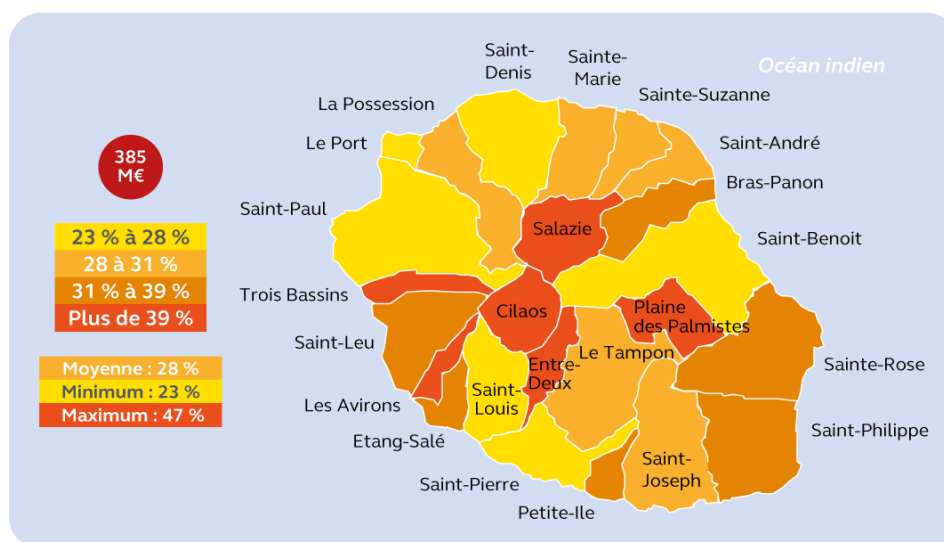


Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 5 : Mayotte



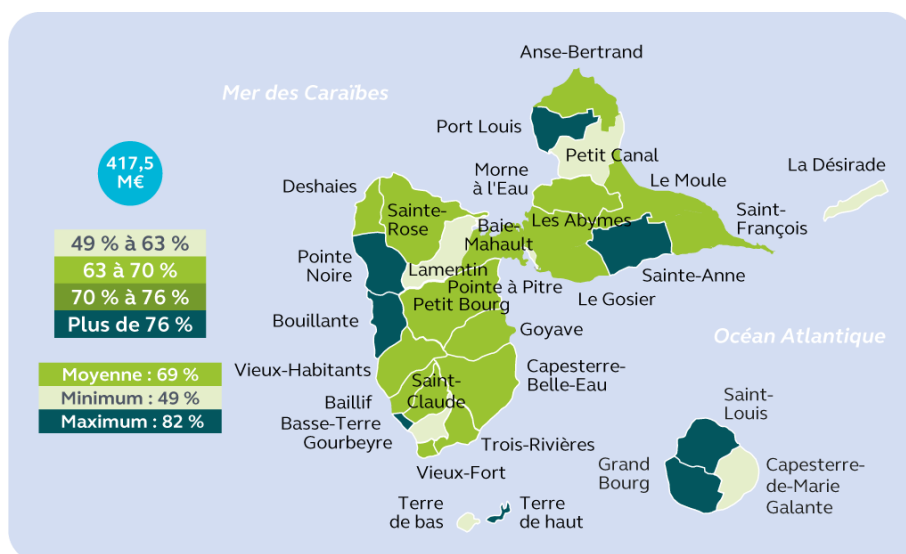
Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 6 : La Réunion

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

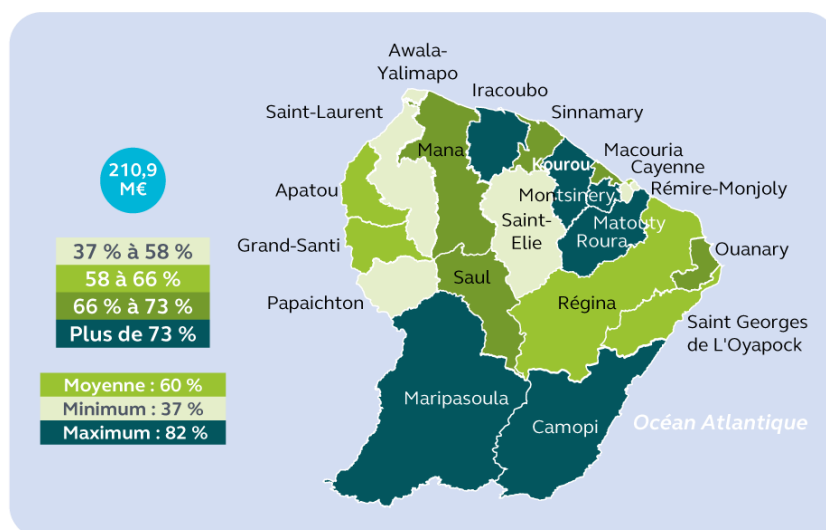
Annexe n° 10 : part des charges de personnel dans les charges courantes

Carte n° 7 : Guadeloupe



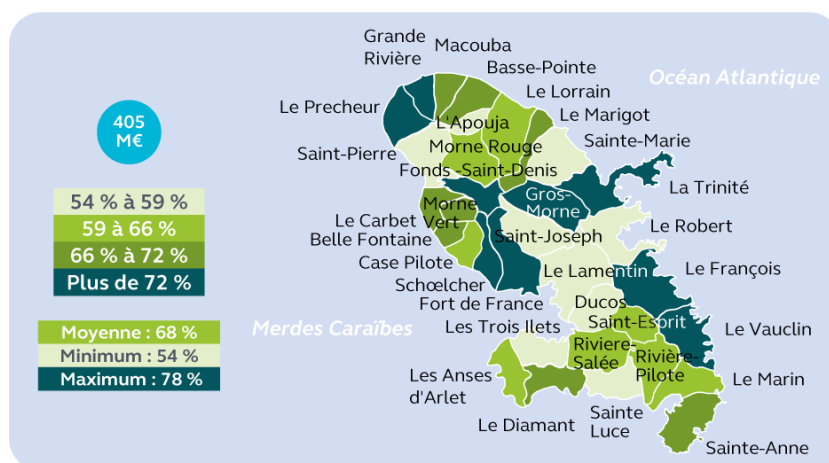
Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 8 : Guyane



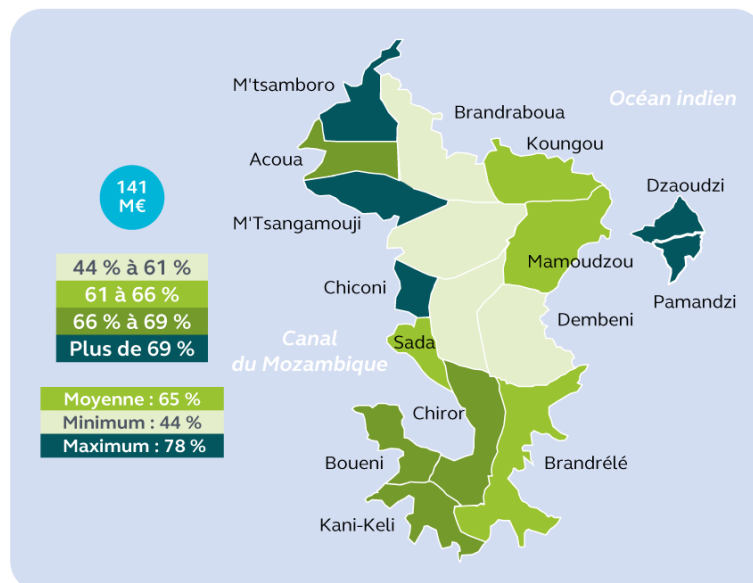
Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 9 : Martinique



Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 10 : Mayotte



Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Carte n° 11 : La Réunion

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion

Annexe n° 11 : montant des compensations et des surcoûts estimés par DROM

**Tableau n° 22 : montant des compensations et « dépenses fiscales » –
Guyane (en €)**

Année	Dépense fiscale potentielle	Dépense fiscale effective	Taux de surcoût moyen	Taux de compensation moyen
2015	34 909 660	29 600 977	NC	NC
2016	33 122 190	25 196 465	NC	NC
2017	34 936 784	26 895 346	NC	NC
2018	36 509 172	27 609 246	36,3 %	13,7 %
2019	33 618 594	25 008 603	35,9 %	11,1 %
2020	43 240 940	30 681 988	35,3 %	13,9 %
2021	43 985 471	37 179 668	32,6 %	17,0 %

Source : Cour des comptes d'après chiffrage Action Publique Conseil

* Selon les douanes, la dépense fiscale pour la Guyane pour l'année 2020 s'est établie à 49,65 M€, dont 33,8 M€ d'OMI et 15,85 M€ d'OME.

**Tableau n° 23 : montant des compensations et dépenses fiscales –
Martinique (en €)**

Année	Dépense fiscale potentielle	Dépense fiscale effective	Taux de surcoût moyen	Taux de compensation moyen
2015	199 900 000	163 700 000	30,7 %	17,4 %
2016	121 900 000	109 600 000	32,3 %	17,5 %
2017	126 900 000	105 900 000	35,3 %	17,6 %
2018	117 900 000	114 100 000	31,6 %	15,5 %
2019	128 900 000	115 600 000	32,3 %	16,0 %
2020	125 800 000	113 900 000*	30,1 %	16,5 %
2021	136 800 000	125 300 000	32,7 %	17,8 %

Source : Cour des comptes d'après chiffrage Action Publique Conseil

* Selon les douanes, la dépense fiscale pour la Martinique pour l'année 2020 s'est établie à 113,47 M€.

**Tableau n° 24 : montant des compensations et dépenses fiscales –
Guadeloupe (en €)**

Année	Dépense fiscale potentielle	Dépense fiscale effective	Taux de surcoût moyen	Taux de compensation moyen
2015	89 971 131	66 236 966	29,4 %	12,4 %
2016	72 051 301	64 592 439	30,5 %	14,1 %
2017	60 729 902	54 311 226	25,5 %	14,1 %
2018	73 574 817	65 268 198	26,0 %	14,0 %
2019	78 752 134	69 282 157	27,7 %	15,5 %
2020	82 343 320	77 200 967	27,2 %	17,8 %
2021	NC	NC	25,3 %	

Source : Cour des comptes d'après chiffrage Action Publique Conseil

* Selon les douanes, la dépense fiscale pour la Guadeloupe pour l'année 2020 s'est établie à 108,65 M€, dont 74,61 M€ d'OMI et 34,04 M€ d'OME.

**Tableau n° 25 : montant des compensations et dépenses fiscales –
Mayotte (en €)**

Année	Dépense fiscale potentielle	Dépense fiscale effective	Taux de surcoût moyen	Taux de compensation moyen
2015	NC	NC	NC	NC
2016	NC	NC	NC	NC
2017	NC	NC	NC	NC
2018	14 881 380	6 869 701	33,8 %	11,2 %
2019	16 693 830	7 631 897	31,6 %	NC
2020	16 606 171	7 642 905*	27,3 %	NC
2021	NC	NC	NC	NC

Source : Cour des comptes d'après chiffrage Action Publique Conseil

* Selon les douanes, la dépense fiscale pour Mayotte pour l'année 2020 s'est établie à 18,07 M€, dont 7,55 M€ d'OMI et 10,52 M€ d'OME.

**Tableau n° 26 : montant des compensations et dépenses fiscales –
La Réunion (en €)**

Année	Dépense fiscale potentielle	Dépense fiscale effective*	Taux de surcoût moyen	Taux de compensation moyen
2015	174 370 082	141 609 331	NC	NC
2016	184 679 985	149 800 720	NC	NC
2017	185 966 727	149 876 062	NC	NC
2018	183 856 678	146 548 022	NC	NC
2019	NC	NC	NC	NC
2020	NC	NC	NC	NC
2021	NC	NC	NC	NC

Source : Cour des comptes d'après chiffrage Action Publique Conseil

* Selon les douanes, la dépense fiscale pour La Réunion s'est établie à 110,9 M€ en 2015 ; 120,43 M€ en 2016 ; 136,46 M€ en 2017 et 149,24 M€ en 2018.

Annexe n° 12 : la diversité des pratiques entre les collectivités : quelques illustrations

Répartition de la DGG

À La Réunion, les clefs de répartition ont été fixées par un décret datant de 1991 sur une proposition du conseil régional faite en 1990⁹⁶ modifiant la pondération des trois parts qui forment la clef de répartition de la DGG. La part de DGG répartie à égalité entre toutes les communes (dite « part fixe ») a ainsi été revue à la hausse, passant de 10 à 17 %, la part assise sur les dépenses communales de l'année N-2 étant réduite de 54 à 47 % et la part assise sur la population n'étant pas modifiée. On peut aussi noter qu'à La Réunion, le critère de répartition en fonction des populations communales n'est pas prépondérant (36 % de la DGG). La Réunion a proposé en juin 2019 une réflexion sur l'évolution de cette répartition et sollicité l'association des maires de La Réunion (AMDR) sur ce sujet à la suite de mouvements sociaux. Les modalités restent, de ce fait, inchangées depuis 32 ans, la région indiquant dans sa réponse envisager de replacer cette question dans le cadre de la prochaine réforme de ce dispositif.

En Guadeloupe, la répartition repose à la fois sur un décret et une délibération du conseil régional. Le décret vise toutes les délibérations du conseil régional depuis celle de juin 1935 jusqu'à celle de mars 1999, et consacre une répartition assise sur la population par commune de plus de 3 000 habitants. Une délibération a néanmoins été prise par le conseil régional de Guadeloupe⁹⁷ en mars 2002, laquelle institue un second critère : 4 % de la DGG à une fraction affectée aux villes-centres (Basse-Terre et Pointe-à-Pitre), une autre allouée aux communes des îles (Les Saintes, Marie-Galante, La Désirade) et enfin un solde réparti entre les communes pour le financement des chartes communales portant sur des projets communaux d'intérêt régional. Les modalités de cette sous répartition ne sont pas fixées. La DGG versée mensuellement est donc amputée de 4 %, mis en « réserve ». Cette réserve dite « régionale » est répartie par délibérations ultérieures et annuelles du conseil régional, appliquées par le préfet, qui fait verser ces reliquats aux communes bénéficiaires, au titre de la DGG d'années antérieures. Cette mise en réserve d'une partie, certes mineure, de la DGG ne reposant sur aucun texte, contrevient au principe d'annualité budgétaire, en renvoyant à des délibérations ultérieures de la région.

⁹⁶ Décret n° 91-964 du 19 septembre 1991 sur proposition du conseil régional de la Réunion en date du 28 août 1990 et suite à l'avis du comité des finances locales en date du 25 avril 1991.

⁹⁷ Délibération n° CR/02-370 du 28 mars 2002 qui a institué le second critère actuel.

En Martinique, les règles de répartition ont été déterminées par délibération du conseil régional du 29 novembre 1993. L'essentiel de la dotation est réparti en fonction de la population (90 %) aux communes à égalité selon une part fixe (5 %), et une dose de péréquation entre les communes, qui reste limitée (5 % en fonction de l'écart avec potentiel fiscal). Il s'agit du seul DROM à avoir inclus un critère fondé sur un indicateur de ressources de cette nature.

En Guyane, contrairement aux trois autres précédents DROM, aucun décret ne fixe les modalités de répartition de la DGG entre les communes. Par ailleurs, aucune délibération régionale n'a été identifiée par les services de la collectivité territoriale pour justifier la répartition, appliquée au prorata de la population. Cette modalité de répartition est « traditionnellement » appliquée depuis des décennies, selon la réponse de la collectivité unique qui s'appuie certes sur l'article 47 de la loi n° 2004-639 relative à l'octroi de mer qui dispose que la DGG est réparties entre les communes. Cet article ne prévoit pourtant pas de critère de partage.

Enfin, à Mayotte, il n'existe ni délibération, ni décret qui vienne préciser les modalités de répartition de la DGG entre les communes. La répartition s'effectue sur la base du tableau fixé par communes à l'article 34 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013⁹⁸ actualisée conformément aux critères prévus aux articles 47 à 49 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer. Il s'agit donc d'une répartition sur la base de la population légale en vigueur en septembre 2013⁹⁹. Cela se traduit également par une clef de répartition de la DGG par habitant (référence 2013) différente de celle utilisée pour le FRDE qui est basée sur la dernière population légale totale DGF (263 827 habitants en 2020). Les écarts entre ces deux clefs de répartition sont présentés en annexe n°4. Il pourrait être recommandé de répartir la DGG sur la base de la population DGF.

⁹⁸ Relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

⁹⁹ Le FRDE est d'ailleurs réparti à Mayotte sur une autre base de population.

Les bases de données utilisées par les collectivités

Selon les DROM, les bases utilisées sont très hétérogènes :

La collectivité de Guyane a créé une base de données en 2019 pour ses travaux de refonte du tarif et des exonérations. Selon ses explications, il s'agit d'une matrice qui, à partir des données d'importation de l'année N, évalue le montant des recettes en tenant compte des exonérations accordées et des taux votés. Elle permet de procéder à des focus par produits et ainsi de déterminer le rendement de l'octroi de mer par produit en y intégrant les exonérations à l'importation. Elle précise par ailleurs que les données sur les exonérations par secteur d'activités sont inexploitées faute d'outil pour les traiter et émet des doutes sur la fiabilité des montants d'OME obtenus avec la matrice, qui ne correspondent pas aux recettes perçues. Pour les recettes d'OMI, elle signale que les données relatives au droit à déduction ne sont pas suffisamment fines pour permettre une évaluation de son impact sur le rendement net de l'OMI et de l'OMIR. Elle indique enfin qu'elle est dans l'incapacité de vérifier que les recettes perçues correspondent effectivement aux recettes prélevées ni même d'évaluer l'impact budgétaire en cas de modification des taux appliqués à la production locale.

La collectivité de Martinique indique pour sa part avoir, dès 2016, mis en place un outil de suivi de l'octroi de mer pour accompagner les politiques publiques et constituer une base de données pour l'élaboration des rapports à partir des éléments transmis par les fournisseurs de données statistiques (Insee, IEDOM, DAAF, Ifremer, etc.).

La région Guadeloupe indique quant à elle que sa direction de l'observatoire régional aura en charge la constitution d'une base de données relatives à l'octroi de mer. Son consultant s'est aussi doté d'une base de données pour l'élaboration du rapport annuel (voir *infra*).

La région La Réunion indique pour sa part disposer d'une base de données relatives à la position concurrentielle des productions locales construite par son prestataire Action Publique Conseil. Elle précise qu'elle travaille sur les données transmises également par les Douanes. Enfin, le département de Mayotte indique ne pas recourir à des bases de données.

L'information du public

Le site de la collectivité territoriale de Martinique¹⁰⁰ présente un caractère complet et accessible (présentation, documentation, contact) avec les novations introduites par la décision européenne du 7 juin 2021. Il comprend des liens vers la loi et le décret d'application relatifs à l'octroi de mer, la nomenclature des activités et surtout l'ensemble des délibérations et leurs annexes, qu'il s'agisse du tarif général de l'octroi de mer ou des exonérations applicables. Le site martiniquais comprend en outre un formulaire de demande d'exonération et les références de l'élue en charge et du service concerné, accessibles en ligne.

Moins fourni en terme documentaire que celui de la Martinique, le site de la collectivité territoriale de Guyane présente l'ensemble des délibérations applicables aux tarifs et aux exonérations. Il comprend, en outre, l'accès à une fiche de renseignement sur les demandeurs d'exonérations des droits d'octroi de mer à retourner au service instructeur, un règlement d'attribution relatif aux exonérations d'octroi de mer pour les établissements et personnes morales réalisant des activités de recherches et/ou d'enseignement. La mise à disposition des tarifs et des exonérations sous forme de tableaux est également présente. Il y est précisé que ces listes sous forme de tableaux ne sont pas opposables juridiquement, à l'inverse des délibérations et de leurs annexes revêtues de la date de leur publication et de leur réception par la préfecture qui peuvent y être téléchargées.

Le site du département de Mayotte comprend une page dédiée aux délibérations, sous forme de recueil des actes administratifs, dont celles relatives à l'octroi de mer, comportant sous forme de « hors-série » de couleur verte des informations avec pour titre « Octroi de mer applicable à Mayotte ». Il présente également l'octroi de mer au sein de la rubrique « nos dossiers ». Le dispositif qui est récent à Mayotte (2014) n'a pas été cependant actualisé (« Cette taxe applicable à Mayotte depuis 2 ans déjà vient en remplacement des droits des douanes »).

Les délibérations du conseil régional de la Guadeloupe et de La Réunion sont accessibles sur leurs sites internet par un menu spécifique relatif aux décisions régionales. Sur le site de la Guadeloupe, elles sont accessibles à partir d'une recherche sur l'entrée « octroi de mer » par délibération. Le système de restitution sous forme de RAA sur le site réunionnais ne permet pas de distinguer les délibérations propres à l'octroi de mer, ce qui implique de connaître la date de la commission permanente pour télécharger l'ensemble des délibérations relatives à la séance et y

¹⁰⁰<https://www.collectivitedemartinique.mq/tout-savoir-sur-loctroi-de-mer/#Documentation>

retrouver celles portant sur des taux. Ces sites régionaux ne comprennent pas d'espace dédié à l'octroi de mer. Avec l'entrée « octroi de mer », l'outil de recherche général sur le site guadeloupéen permet d'accéder à 213 archives ni classées ni actualisées, de diverses natures (actualités, brochures, avis, actualités, tableurs, etc.). Celui de la Réunion renvoie à une dizaine d'actualités sur ce sujet (la dernière remontant à la commission permanent du 19 novembre 2021).

Les modèles de consultation des parties prenantes

La notion de parties prenantes, si elle n'est pas homogène selon les territoires, regroupe autour de l'exécutif régional, généralement les acteurs économiques (importateurs comme producteurs, parfois regroupés dans des associations ou des syndicats professionnels), les acteurs institutionnels (État, IEDOM, Insee, Douanes, chambres consulaires) ainsi que les autres élus locaux comme les maires ou les associations qui les représentent. L'association de ces différentes parties prenantes peut avoir lieu dans le cadre des modifications de taux, notamment dans le cadre des différentiels d'écart de taxation, des exonérations, ainsi que du suivi des décisions prises par la collectivité. Selon les territoires, plusieurs modèles existent, plus ou moins formalisés, et selon des modalités différentes. Une concertation spécifique et de nature plus institutionnelle existe par ailleurs entre les régions Guyane, la Martinique et Guadeloupe dans le cadre du fonctionnement du marché unique antillais (MUA), mais dont le fonctionnement reste peu probant.

Le modèle « commission ad hoc »

En Guadeloupe, la concertation se tient dans le cadre d'une commission *ad hoc* « octroi de mer » composée d'élus régionaux et d'autres membres invités dont la liste figure dans une délibération du conseil régional¹⁰¹. À l'issue de ses réflexions entamées en 2019 sur la simplification du dispositif de l'octroi de mer, la région Guadeloupe indique en effet avoir renouvelé en 2020 une commission *ad hoc* sur l'octroi de mer (CAHOM), qui institutionnalise la concertation avec les parties prenantes et notamment les acteurs économiques. Elle est composée des quatre chambres consulaires, des organisations syndicales patronales et d'une association de consommateurs ainsi que de représentants de la douane et des déclarants en douane. La région Guadeloupe indique que cette commission s'est réunie à dix reprises et qu'elle a mis en place des groupes de travail en son sein pour traiter de thématiques particulières, tout en mettant en place des consultations de tiers.

¹⁰¹ 15 novembre 2021 visée dans la réponse à la question 1.2.

Le modèle « comité de pilotage » et « ateliers »

La collectivité de Martinique, quant à elle, précise que des consultations sont organisées chaque année sous forme d'ateliers et d'enquêtes sur des sujets spécifiques avec les acteurs économiques concernés. La région Guadeloupe indique également mettre en place de tels ateliers de travail en fonction de certains enjeux et chaque fois que nécessaire.

Le département de Mayotte indique pour sa part, que les acteurs économiques, les consommateurs et les élus municipaux sont associés à différentes instances notamment lors d'élaboration des études liées à l'octroi de mer menant à une modification des taux

À La Réunion, la région indique que c'est au travers de comités de pilotage que sont intégrés aux échanges les acteurs économiques (tant les producteurs et que les importateurs), ainsi que l'association des maires de La Réunion (AMDR) et les services de l'État (préfecture, douanes, Insee, IEDOM).

La consultation inégale des conseils économiques et sociaux

Conformément au code général des collectivités territoriales, « Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Mayotte (sic¹⁰²) et de la Réunion sont assistés d'un conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et les assemblées de Guyane et de Martinique par un conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation (CESECE)¹⁰³ ». Organe consultatif, comprenant des acteurs socioprofessionnels, il rend ses avis sur les documents dont il est saisi, préalablement à leur examen par les assemblées délibérantes. Il peut aussi répondre aux demandes d'avis formulées par les présidents de ces collectivités et également s'autosaisir sur toute question relevant de leurs compétences régionales.

Les rapports et délibérations portant sur l'octroi de mer peuvent leur être présentés pour avis, ce qui est quasi systématiquement le cas selon la collectivité territoriale de Guadeloupe, même si elle reconnaît que des questions de délais peuvent ponctuellement rendre difficile leur consultation ou leur capacité à rendre leurs avis dans un temps raisonnable. Vingt-sept avis du Conseil CESECE de la Guadeloupe portant sur l'octroi de mer ont ainsi été publiés sur le site de cet organe, depuis 2018 et jusqu'à 2022 (hors 2021), mais aucun sur celui de son équivalent en Martinique.

¹⁰² Cf. article L. 4432-9 du CGCT.

¹⁰³ Cf. articles L.7124-1 (le CESECEG en Guyane) et L. 7226-1 (le CESECEM en Martinique) du CGCT.

La région La Réunion n'a en revanche saisi qu'une seule fois le CESER par courrier en date du 3 juin 2015 pour avis sur le rapport « *Octroi de mer : réforme du dispositif de taxation et d'exonération* » correspondant à la délibération régionale du 30 juin 2015.

La commission de concertation et d'évaluation entre la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique

Prévue par l'article 5 de la loi n° 2004-639 sur l'octroi de mer modifié par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015, cette commission de concertation sur la mise en œuvre de l'octroi de mer et d'évaluation de l'ensemble des échanges de biens sur les marchés de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique est chargée d'analyser les flux d'échanges entre la Guyane et le MUA, de proposer des évolutions des règles d'échanges et de taxation et, si nécessaire, de modifier la liste de produits spécifiques au MUA. Sur demande de cette commission, les services de l'État apportent leur expertise technique. Les acteurs socioprofessionnels peuvent être consultés sur proposition de la commission.

Composée d'élus de ces trois collectivités, la présidence de cette commission est assurée à tour de rôle par le président du conseil régional de Guadeloupe, par le président de l'assemblée de Guyane, ou par le président du conseil exécutif de l'assemblée de Martinique. S'agissant d'une commission sur les échanges entre la Guyane et le MUA, sa composition bipartite n'est toujours pas arrêtée depuis huit ans. Un blocage politique empêche la désignation par décret de ses membres puisque la loi prévoit une représentation à parité de la Guyane avec le MUA.

Dans sa réponse à l'évaluation, la Guyane se montre particulièrement critique sur le fonctionnement du MUA dont les règles dérogatoires de fonctionnement la désavantagent. Elles institutionnalisent, selon elle, une forme de « concurrence déloyale » car la fiscalité appliquée aux produits guyanais ne prend pas en compte le handicap des entreprises guyanaises.

Annexe n° 13 : est-il possible et souhaitable de substituer la TVA à l'octroi de mer ?

Le présent rapport ne peut, compte tenu de son format et du plan de contrôle retenu dans le cadre de l'instruction, étudier toutes les options et avec toutes les précisions nécessaires concernant l'opportunité et la faisabilité de la substitution complète d'une ressource alternative de l'octroi de mer, sujet qui mériterait un rapport à lui seul. Le sujet ne sera abordé que sous l'angle *de l'efficience* (pourrait-on apporter des ressources du même montant et avec le même dynamisme des recettes mais avec moins d'inconvénients que l'octroi de mer ?), et en prenant pour scénario possible celui d'une ressource de substitution assise sur la valeur ajoutée des entreprises, dont l'assiette beaucoup plus large est de nature à séduire. On se limitera ici à quelques éléments saillants.

1. Les prérequis d'une réforme visant à substituer à l'octroi de mer une ressource assise sur la valeur ajoutée

Ces prérequis, nombreux, peuvent être présentés comme suit :

- La dissociation de l'objectif de financement des collectivités avec celui de protection des productions locales, qui devrait être assurée par d'autres moyens (subventions ciblées) que le mécanisme actuel du différentiel d'octroi de mer ;
- Un coût net par hypothèse neutre pour l'État, supposant d'augmenter les taux de TVA actuels dans les DROM ou à taxer notamment les services (auxquels l'octroi de mer ne s'applique pas) à due concurrence de la compensation de la recette issue de l'octroi de mer ;
- L'apport de ressources d'un même montant que les recettes de l'octroi de mer pour l'année de référence retenue, qui se traduirait par un transfert par l'État aux collectivités de la recette de TVA équivalente sur la base des taux ainsi majorés ;
- La possibilité juridique pour la France de modifier les taux en vigueur dans les DROM, ce qui est *a priori* le cas dans la mesure où la directive TVA de l'UE ne s'applique pas à eux ;
- La nécessité d'assumer une diminution objective de la marge de décision du niveau régional par rapport à celle qui est accordée au titre de l'octroi de mer ;
- L'acceptabilité politique et sociale de cette mesure, qui impliquerait une préparation très en amont (étude d'impact) et une communication appropriée sur les bénéfices économiques attendus au regard des défauts actuels de l'octroi de mer.

2. Les ordres de grandeur des deux ressources

En l'absence de données plus récentes, la TVA collectée dans sa globalité dans les DROM représentait 964,7 M€ en 2017 répartis comme suit, les recettes issues de l'octroi de mer étant pour cette même année de 1 198 M€ :

**Tableau n° 27 : montant collecté de la TVA par DROM
(2017, en M€)**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
TVA collectée	218,8	227,8	0	518,1	0
Octroi de mer	259,4	257,1	172	425,8	83,7

Source : Cour des comptes d'après rapport Ferdi

Le relèvement du taux de la TVA, sous la forme d'une augmentation du taux dérogatoire par rapport à l'hexagone en vigueur dans les DROM, et d'une introduction de cette taxe à Guyane et Mayotte où son application est « temporairement » suspendue permettrait en théorie, compte tenu d'une assiette plus large que l'octroi de mer (en raison notamment du poids des services dans l'économie des DROM), d'espérer un taux final plus faible que la TVA en vigueur dans l'hexagone et même inférieur à l'addition du taux de TVA dérogatoire appliqué dans les DROM auquel s'ajoute le taux d'octroi de mer généralement appliqué. L'augmentation des dépenses de l'État *via* une dotation compensatrice de l'octroi de mer serait alors couverte par une augmentation équivalente des recettes de TVA dans les DROM (sur la base des taux normaux et à taux réduits constants). Les simulations conduites par la Ferdi visent à déterminer le niveau des taux normaux dans le cas d'une parfaite neutralité de la compensation par l'État.

Tableau n° 28 : niveaux estimés des taux de TVA dans le cas d'une compensation de la perte d'octroi de mer

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Taux normal actuel	8,5 %	8,5 %	0	8,5 %	0
Taux simulé pour une compensation neutre	20 %	19,4 %	14,7 %	16,4 %	15,7 %

Source : Cour des comptes d'après rapport Ferdi

3. Le dynamisme comparé des recettes

La perspective d'une substitution à l'octroi de mer d'une recette assise sur la valeur ajoutée nécessite d'apprécier le dynamisme de la recette de substitution par rapport à l'octroi de mer. Indépendamment de l'évolution des taux, en intégrant dans le raisonnement l'évolution de la valeur ajoutée depuis 2014, qu'elle soit appréciée par DROM ou au niveau national. Cette évolution se présente de la manière suivante. L'évolution moyenne annuelle a été présentée en intégrant plusieurs bornes temporelles (2019, 2020, 2021 et 2022), pour isoler les effets de la crise sanitaire de la covid 19. De façon générale, trois territoires présentent des évolutions de valeur ajoutée moyennes annuelles cependant en deçà de la moyenne des DROM (Guadeloupe, Guyane et Martinique) et deux autres au-delà (La Réunion et Mayotte, sachant que la valeur ajoutée de ce dernier reste encore estimative en 2021). En prenant en compte la période 2014-2020, le taux annuel de variation moyenne chute fortement compte-tenu de la contraction liée à la crise sanitaire (+ 1,5 % en moyenne dans les DOM). Ce taux reste cependant plus élevé en Guyane et à La Réunion et surtout à Mayotte, hormis en Martinique et en Guadeloupe, que le taux d'évolution national (0,9 %).

Tableau n° 29 : évolution moyenne annuelle de la valeur ajoutée depuis 2014

	2014-2019	2014-2020	2014-2021
Guadeloupe	2,0 %	0,7 %	0,4 %
Guyane	2,2 %	1,6 %	0,5 %
Martinique	1,4 %	0,5 %	0,8 %
Mayotte	9,7 %	6,0 %	5,1 %
Réunion	3,4 %	1,7 %	2,0 %
Dom	2,9 %	1,5 %	1,5 %
France	3,0 %	0,9 %	1,8 %

Source : Cour des comptes d'après données Insee

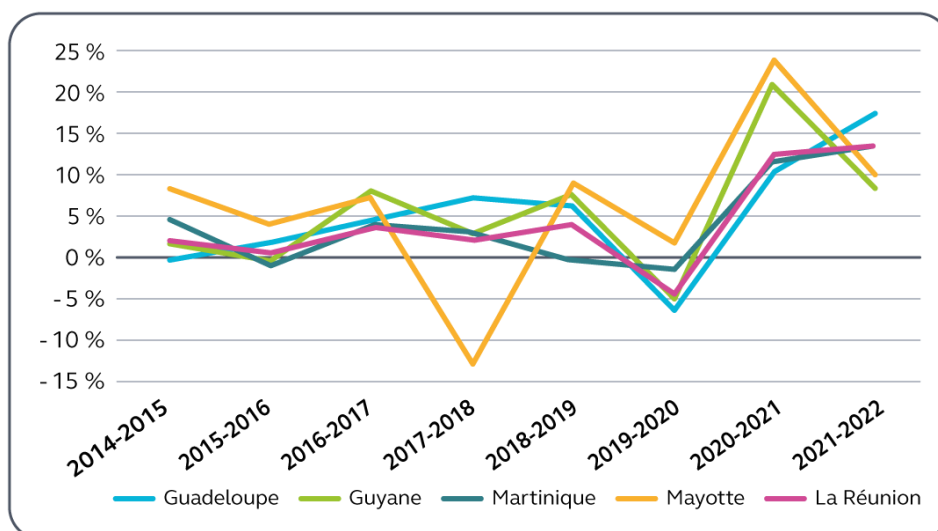
Ces taux d'évolution doivent être mis en regard de ceux de la recette globale d'octroi de mer qui a été dégagée par territoire.

Tableau n° 30 : taux annuel moyen d'évolution de la collecte nette d'octroi de mer par DROM

	2014 à 2019	2014 à 2020	2014 à 2021	2014 à 2022
Guadeloupe	4,0 %	2,2 %	3,3 %	5,0 %
Guyane	4,0 %	2,4 %	4,9 %	5,3 %
Martinique	2,1 %	1,5 %	2,9 %	4,2 %
Mayotte	2,9 %	2,7 %	5,5 %	6,1 %
La Réunion	2,5 %	1,3 %	2,9 %	4,1 %
Ensemble DROM	3,0 %	1,8 %	3,5 %	4,6 %

Source : Cour des comptes d'après données DRDDI (collecte nette corrigée par la Cour)

**Graphique n° 15 : taux d'évolution annuel de l'octroi de mer
par territoire en %**



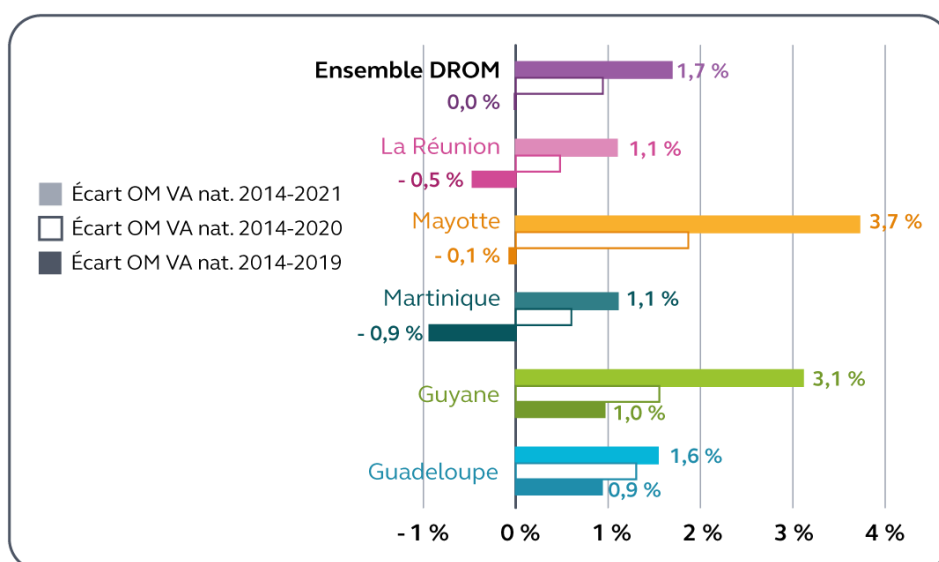
Source : Cour des comptes d'après DGDDI

Ces graphiques permettent de distinguer deux départements (Mayotte et la Guyane) pour lesquels les recettes d'octroi de mer progressent de manière très supérieure à la moyenne des DROM depuis 2014, avec par contraste une dynamique moindre pour les autres, en particulier la Martinique. Partant de l'année 2014 comme référence (sachant que l'octroi de mer a été introduit à Mayotte cette même année), il est observé, sauf en 2020, une progression constante et croissante pour tous les DROM, hormis à Mayotte en 2018¹⁰⁴. Ces différents points d'arrivée permettent de relativiser l'impact de la crise sanitaire sur le rendement de l'octroi de mer. Ils permettent d'isoler Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe qui présente des taux supérieurs ou égal à 5 % d'augmentation sur la période 2014 à 2022, de La Réunion et de La Martinique qui se situent en deçà de la moyenne.

¹⁰⁴ La circulaire du 11 mars 2019 du préfet de Mayotte adressée dans le cadre de la campagne budgétaire 2019 des collectivités explique que cette baisse est due à la baisse des taux de l'octroi de mer de l'ordre de 10 % décidée par le conseil départemental, qui n'a pas été compensé par le dynamisme de la consommation (marqué à l'époque par presque deux mois de crise sociale). Cette baisse a été rapidement effacée comme le montre la progression de la recette depuis 2019 (Mayotte n'ayant pas connu de baisse des recettes procurés par l'octroi de mer en 2020 contrairement aux autres DROM).

Ce dynamisme est à mettre en regard de l'évolution de la valeur ajoutée produite au niveau national puis au niveau de chaque DROM, pour en apprécier l'écart en termes de ressources par rapport à l'octroi de mer sur la période 2014-2022. Si l'on peut tout à fait assumer, au regard du caractère atypique du rendement des recettes de l'octroi de mer par rapport à la quasi-totalité des autres recettes fiscales en vigueur sur le territoire, et des inconvénients de cette taxe tels que décrits dans le présent rapport, de recourir à une ressource TVA moins dynamique, ce point figure toutefois parmi les sujets d'attention en cas de réforme du dispositif.

Graphique n° 16 : écart entre le taux d'évolution de l'octroi de mer et celui de la valeur ajoutée (VA) en France hexagonale et dans les DROM



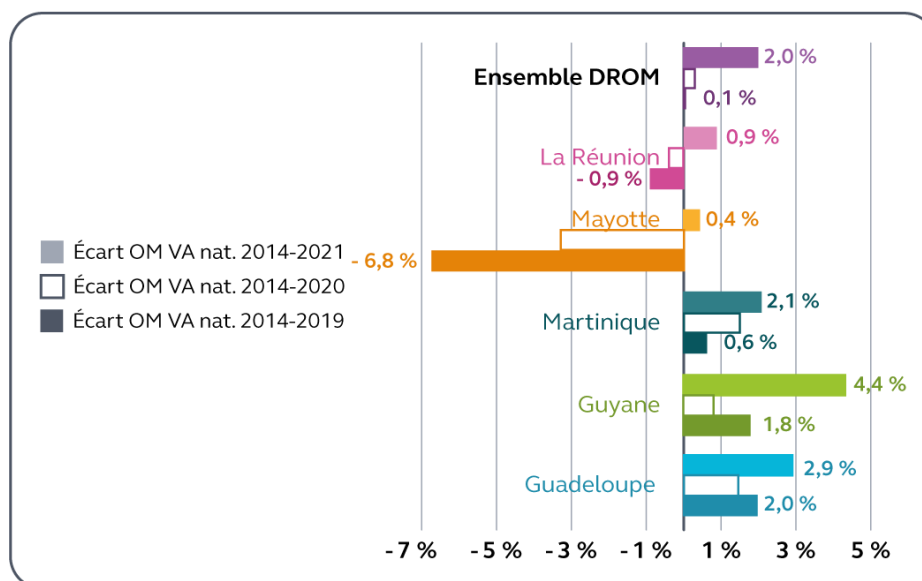
Source : Cour des comptes d'après données DGOM et Insee La valeur ajoutée à Mayotte en 2021 est estimative pour l'Insee

Lecture : L'octroi de mer augmente à Mayotte de 3,7 % en moyenne par an de plus que la valeur ajoutée au niveau national entre 2014 et 2021.

Hormis à la Martinique et à La Réunion, où l'évolution en moyenne par an de l'octroi de mer oscille entre - 0,9 % et + 1,1 % par rapport à celle de la valeur ajoutée nationale, ces écarts entre les dynamiques d'évolution comparée de l'octroi de mer et de valeur ajoutée varient de + 1,6 % en Guadeloupe à + 3,1 % en Guyane (avec un fort élargissement en Guyane en 2021, alors que les deux DROM présentaient des écarts plus ou moins proche entre 2014 et 2019) et jusqu'à 3,7 % pour Mayotte depuis 2014 jusqu'en 2021.

L'écart peut aussi s'apprécier au regard de la valeur ajoutée produite cette fois localement dans chacun de ces territoires.

Graphique n° 17 : écarts entre le taux d'évolution de l'octroi de mer et celui de la valeur ajoutée (VA) de chaque DROM



Source : Cour des comptes d'après Insee pour les VA et collecte nette corrigée par la Cour pour l'octroi de mer

Le résultat est plus contrasté dans ce cas, puisque les valeurs ajoutées dans les DROM, comme leurs recettes d'octroi de mer, ne varient pas toutes au même rythme, et que l'impact de la crise sanitaire et la chute des importations en 2020 n'a pas été le même selon les économies locales. À la lecture de ce graphique, Mayotte et, dans une bien moindre mesure, La Réunion ont pu présenter un écart négatif entre l'évolution moyenne de leurs recettes d'octroi de mer et celle de la valeur ajoutée produite par ces mêmes DROM, écart devenu légèrement positif sur la période 2014-2021. Les trois autres DROM sont dans une situation plus tranchée : ils connaissent un dynamisme de la collecte de leur octroi de mer en moyenne supérieur à celui de leur valeur ajoutée, et ce de manière marquée en Guyane (+ 4,4 % surtout entre 2014 et 2021) et en Guadeloupe (+ 2,9 %), légèrement moindre en Martinique (écart de + 2,1 % entre la hausse de l'octroi de mer et celle de la valeur ajoutée martiniquaise).

Ces graphiques traduisent d'une part le sur-dynamisme de la recette d'octroi de mer par rapport à la croissance de la valeur ajoutée nationale et d'autre part le sur-dynamisme de la recette en Guyane, Guadeloupe et Martinique par rapport à l'évolution de la valeur ajoutée produite sur leurs territoires respectifs. Ce n'était pas le cas à La Réunion et à Mayotte en moyenne entre 2014 et 2019, période pendant laquelle la croissance de leur valeur ajoutée était supérieure à celle de leurs recettes d'octroi de mer, situation qui vient légèrement de s'inverser si l'on regarde la période 2014-2021, mais qui reste en deçà des taux d'évolution moyen des trois autres DROM.

4. Les points d'attention supplémentaires

Sans qu'il soit possible d'être exhaustif, deux points d'attention spécifiques doivent être mis en avant :

Les spécificités du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) outre-mer

Le fonds de compensation de la TVA compense de manière forfaitaire les collectivités territoriales de la TVA qu'elles ont acquittée sur certaines dépenses et qu'elles ne peuvent pas récupérer par voie fiscale. Il constitue un mécanisme de soutien à l'investissement public local. Limité aux dépenses d'investissement, il a été étendu aux dépenses d'entretien des bâtiments et de la voirie à compter du 1^{er} janvier 2016 (article L.1615-1 du CGCT). Dans les départements d'outre-mer, le taux de TVA est de 8,5 % pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et la TVA n'est pas appliquée pour la Guyane et Mayotte. Mais, les collectivités bénéficient du fonds au taux de 16,404 %. La suppression de l'octroi de mer et un relèvement à due concurrence des taux de TVA auraient donc pour conséquence de diminuer de 9 % les recettes des collectivités territoriales, au titre du FCTVA, pour un montant qui peut être évalué à 169 M€ par an.

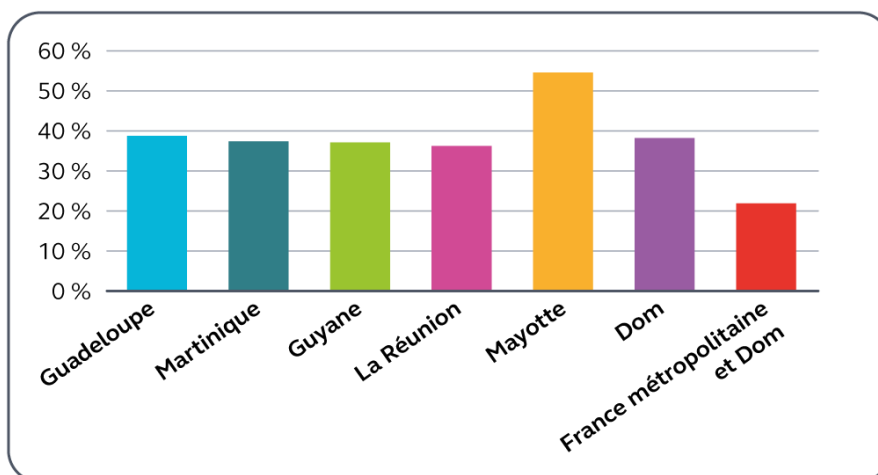
Le risque de renchérissement du coût des services publics

L'augmentation du taux de la TVA aurait aussi des conséquences importantes sur le secteur des services (dont le poids moyen dans la valeur ajoutée des DROM en 2019 était de près de 85 %), et en leur sein pour les dépenses des administrations publiques. Il convient aussi de prendre en compte, au sein du secteur des services, la part élevée du sous-secteur « administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale », qui est en moyenne de 40 %.

Tableau n° 31 : part des services dans la Valeur ajoutée

	Part des services	Autres secteurs
Guadeloupe	84,3 %	15,7 %
Martinique	86,1 %	13,9 %
Guyane	82,7 %	17,3 %
Réunion	86,0 %	14,0 %
Mayotte	85,7 %	14,3 %
Dom	85,3 %	14,7 %
France métropolitaine et DOM	78,7 %	21,3 %

Source : Cour des comptes d'après données Insee

Graphique n° 18 : part des administrations publiques dans la valeur ajoutée

Source : Cour des comptes d'après données Insee

Annexe n° 14 : principales aides européennes aux DROM et modalités de calcul des surcoûts

Tableau n° 32 : liste des aides européennes

Mesures	Valeur (annuelle)	Secteur	Commentaires
POSEI¹⁰⁵ – régime spécifique d’approvisionnement (RSA)	26,5 M€ (paiements, 2018)	Agriculture / industries alimentaires	Recoupement direct occasionnel et chevauchement indirect possible, c’est-à-dire l’utilisation de produits bénéficiant du RSA pour la production de produits bénéficiant de l’octroi de mer (farines de bière, etc.). En l’absence de données détaillées, on suppose hypothétiquement que 50 % du budget se rapporte à des produits qui sont élaborés pour la fabrication de biens sous régime différentiel.
POSEI – soutien à la production locale	279 M€ (paiements, 2017)	Agriculture	La production bénéficiant d’une aide est également couverte par l’octroi de mer, mais pas dans toutes les régions. On suppose hypothétiquement que 50 % du budget se rapporte à des produits qui sont également pris en charge par l’octroi de mer.
FEAMPA¹⁰⁶ – plans de rémunération	86 M€ / an (budget)	Pêche	Le FEAMPA comprend également d’autres mesures d’une valeur de 45 millions d’euros par an, mais il est supposé qu’elles concernent principalement des aides à l’investissement. À quelques exceptions près (à la Réunion et à Mayotte), les produits visés par l’octroi de mer et le plan de compensation coïncident.
Réduction des droits d’accise sur le rhum traditionnel	103,6 M€ (moyenne 2014-2017)	Activités manufacturières	Le droit d’accise réduit s’applique au rhum commercialisé en France « continentale », de sorte que la mesure favorise l’exportation mais n’a pas (théoriquement) d’effet sur le marché intérieur.
Soutien national au secteur agricole	2,3 M€ (budget)	Agriculture	Seule une part mineure du soutien semble attribuable aux coûts d’exploitation.
Soutien national à l’industrie sucrière	38 M€ (budget)	Activités manufacturières	Le budget est le plafond établi pour éviter de dépasser les coûts supplémentaires estimés. Environ 75 % de l’aide est destinée à la Réunion.
Aides au fret et au transport de déchets dangereux	23,4 M€ (budget)	Tous les secteurs	L’aide au fret est plafonnée à 25 % du total des coûts éligibles. En 2018, les dépenses ne s’élevaient qu’à 3,55 millions d’euros.

¹⁰⁵ Taux fictif pour les besoins de l’illustration.

¹⁰⁶ Taux fictif pour les besoins de l’illustration.

Mesures	Valeur (annuelle)	Secteur	Commentaires
Zones franches	125 M€ (budget)	Fabrication, commerce, agriculture, artisanat.	Tous les secteurs ne recoupent pas ceux bénéficiant de l'octroi de mer. On suppose hypothétiquement que 20 % du budget se rapporte à des produits qui sont également pris en charge par le différentiel.
Exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale	1 023 M€ (moyenne 2015-18) ¹⁰⁷	Tous les secteurs	L'aide est étendue à tous les types d'entreprises dans les RUP, avec une intensité qui varie en fonction de la taille de l'entreprise. L'importance de l'aide attribuable aux secteurs protégés par le différentiel représente environ 10 % du total.
(TVA perçue non récupérable – supprimée depuis janvier 2019)	100 M€ (budget)	Tous les secteurs	L'aide est étendue à tous les types d'entreprises des RUP (à l'exception de la Guyane et de Mayotte) et constitue une compensation supplémentaire sur les coûts des intrants importés. L'importance de l'aide attribuable aux secteurs protégés par le différentiel représente environ 10 % du total.
Augmentation du taux de crédit d'impôt pour la compétitivité de la main-d'œuvre	15 M€ (budget)	Tous les secteurs	L'aide couvre tous les secteurs et vise en partie à encourager l'investissement, de sorte que la part susceptible de recouper le soutien apporté par le différentiel d'octroi de mer est marginale.
TOTAL	416,8 M€		Sur la base des hypothèses formulées ci-dessus

Source: Commission européenne - Economisti Associati, *Study on specific tax regimes for outermost regions belonging to France and Spain Final Report*, mai 2020

¹⁰⁸ Taux fictif pour les besoins de l'illustration.

Tableau n° 33 : modalités de calculs des surcoûts

Catégorie de coûts	Poste de charge concerné
Coûts des intrants importés	Achats de matières premières importées
Coûts d'acheminement des intrants importés	
Coût lié aux diverses primes d'assurance	Assurances
Coûts des terrains de construction	Dotations aux amortissements
Coût lié au surdimensionnement des équipements	
Coût lié à l'adaptation des outils et modes de production	Entretien et maintenance
Coût lié à l'usure prématurée du mobilier et matériel roulant	
Coût de traitement ou de transport des déchets et rebuts industriels	
Coûts liés aux activités de formation	Frais de formation
Coût d'accès aux bases de savoir	
Coût de transport intra-archipélagique	Frais de transport (intra-archipélagique et export)
Coût d'expédition vers le marché communautaire	
Coût financier du stockage des matières premières	Frais financiers
Coût des immobilisations financières liées aux délais de paiement	
Coût lié au risque d'arrêt de la production	
Coût financier de stockage des produits finis	
Coût des activités de marketing et de prospection	Publicité marketing
Coût lié à la rémunération du personnel	Salaires et charges

Source : Technopolis group et Eurolio, Évaluation de l'octroi de mer, Rapport final, 31 janvier 2018

Annexe n° 15 : une taxe qui pénalise particulièrement le secteur de la santé et qui pèse sur l'assurance-maladie

**Tableau n° 34 : montant de l'octroi de mer acquitté
par les établissements publics de soin en 2022
(en milliers d'euros)**

DROM	Raison sociale	Montant OME+OMER
Guadeloupe	Centre hospitalier régional universitaire de Guadeloupe	2 739
Guadeloupe	Centre hospitalier de la Basse-Terre	930
Guadeloupe	Centre hospitalier de Capesterre belle eau	24
Guadeloupe	Centre hospitalier Sainte-Marie	34
Guadeloupe	Centre hospitalier Maurice Selbonne	16
Total Guadeloupe		3 743
Martinique	Chum	169
Martinique	Efs	7
Total Martinique		176
Guyane	Centre hospitalier de Cayenne	1 601
Total Guyane		1 601
La réunion	CH Saint-Denis	6 473
La réunion	CH Saint-Paul	636
La réunion	CH Saint-Benoit	332
La réunion	CH Saint-Pierre	1
Total la réunion		7 442
Mayotte	Centre hospitalier de Mayotte	4 693
Total Mayotte		4 693
Total		17 655

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP / douanes

Tableau n° 35 : taux d'octroi de mer pour trois positions tarifaires

Position tarifaire 2021		Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte
3001 20 10 et 3004 90 00	Produits pharmaceutiques	7 %	2 %	3 %	2 %	2,5 %
9022 21 00	Appareils radiation (...)	7 %	0 %	4 %	7 %	17,5 %
9306 90 90	Munitions et projectiles	25 %	27 %	25,5 %	25 %	57,50 %

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Tableau n° 36 : exemple de taxation sur des produits de santé non substituables

Chapitre 30 nomenclature NC	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Nombre de produits taxé issus du chapitre produits pharmaceutiques	56	55	54	NC	58
Taxation des vaccins	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Taxation des pénicillines	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Taxation du sang humain (hors produits de réactifs)	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
OME	7 %	7 %	2 %	3 %	2,5 %
OMER	2,5 %	2,5 %	3 %	2 %	2,5 %
OMI	7 %	7 %	2 %	3 %	2,5 %
OMIR	2,5 %	2,5 %	3 %	2 %	2,5 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 16 : fiche technique de la Direction de la législation fiscale – Inclusion ou non de l’octroi de mer dans la base d’imposition à la TVA

A. Rappel du régime de l’octroi de mer (OM)

1. Champ d’application

- a. Les opérations imposables (article 1 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer)

Les opérations soumises à l’OM sont les importations de biens mis à la consommation (octroi de mer externe - OME) et les livraisons à titre onéreux de biens produits sur place (octroi de mer interne - OMI). Les services ne sont pas taxés.

- b. Les personnes assujetties (article 2 de la loi relative à l’octroi de mer)

Sont assujetties à l’OMI les entreprises dont le chiffre d’affaires afférent à une activité de production atteint le seuil de 550 000 €.

- c. Assiette de l’OM (article 9 de la loi relative à l’octroi de mer)

L’assiette est constituée de la valeur *hors taxes* des biens, soit importés, soit livrés par les personnes qui y sont assujetties. Elle n’est cependant pas la même selon qu’il s’agit d’importation ou de production locale :

- À l’importation, l’assiette de l’OM est la valeur en douane (coût du bien, assurance et fret - CAF).
- Pour les livraisons de biens produits localement, l’assiette est le prix de vente hors TVA et hors accises.

2. Exigibilité de l’OM (article 10 de la loi relative à l’octroi de mer)

- lors de l’entrée des biens ou la mise à la consommation des biens lorsque ces derniers ont été placés sous un régime suspensif douanier ou fiscal lors de leur entrée pour les importations de marchandises ;
- lors de la livraison (transfert du pouvoir de disposer d’un bien comme un propriétaire) pour les achats de productions locales.

3. Facturation (article 35 de la loi relative à l’octroi de mer)

Les assujettis doivent délivrer une facture pour les biens livrés à un autre assujetti comportant, pour chaque marchandise, sa référence dans la nomenclature combinée (et jusqu’au code TARIC le cas échéant) et les montants et taux de l’octroi de mer et de l’octroi de mer régional.

Toutefois, lorsque les livraisons sont totalement exonérées, les factures portent la mention « livraison exonérée d'octroi de mer ».

4. Déduction de l'OM (article 14 de la loi relative à l'octroi de mer)

L'OM payé sur les biens nécessaires ou incorporés à une production imposable est, sauf exception, déductible de l'OM perçu sur le prix de vente. L'éventuel excédent du premier sur le second peut être reporté, jusqu'à épuisement, sur les déclarations suivantes. La déduction au titre de l'année en cours est ouverte aux entreprises qui franchissent le seuil.

B. Inclusion de l'OM dans la base d'imposition à la TVA

En vertu de l'article 45 de la loi relative à l'octroi de mer, par exception aux dispositions des articles 267 et 292 du code général des impôts, l'OM n'est pas compris dans la base d'imposition de la TVA.

C. Différentes hypothèses de détermination de la base imposable à la TVA dans les DOM

1. Importation de biens soumis à l'OM par un importateur suivi d'une vente à un distributeur

a. Importation

Principe : TVA à l'importation calculée sur la valeur en douanes, taxes incluses à l'exception de l'octroi de mer. Dans ce cas, l'octroi de mer n'est pas inclus dans la base d'imposition à la TVA à l'importation

Exemple : une société située en Martinique importe d'Allemagne des lunettes correctrices afin de les revendre sur place.

Valeur (unitaire) en douane HT (hors octroi de mer) des lunettes : 400 €, OM au taux de 20 %¹⁰⁸ est de 80 €, TVA au taux de 8,5 % est de 34 € (elle est collectée et déduite sur une déclaration déposée auprès de la DGFIP).

Prix de revient des lunettes pour l'importateur : 500 + 80 (OM) + 0 (TVA déduite) = 580 €

b. Vente de marchandises par l'importateur à un distributeur

Principe : vente hors du champ d'application de l'OM. La TVA est calculée sur le prix de vente HT de la marchandise.

¹⁰⁸ Taux fictif pour les besoins de l'illustration.

Exemple : ce même importateur martiniquais revend les lunettes à un opticien de Fort-de-France. Prix de vente (unitaire) HT des lunettes 600 €, TVA au taux de 8,5 % est de 51 €, pas d'OM car hors champ.

Prix de vente TTC (TVA et OM compris) : $600 + 51 \text{ (TVA)} + 0 \text{ (OM)} = 651 \text{ €}$

*L'OM ayant grevé l'importation des lunettes (80 €) devient un élément du coût de l'importateur répercuté dans le prix HT qui supporte la TVA. **L'OM n'est donc pas in fine déduit de la base de TVA lors de la revente.***

- c. Vente de marchandises par le distributeur au consommateur final

Principe : vente hors du champ d'application de l'OM. La TVA est calculée sur le prix de vente de la marchandise.

Exemple : L'opticien martiniquais revend les lunettes à Fort-de-France à un particulier. Prix de vente (unitaire) HT des lunettes 650 €, TVA au taux de 8,5 % : 55,25 €, pas d'OM.

Prix de vente TTC (TVA et OM compris) : $650 + 55,25 + 0 \text{ (OM)} = 705,25 \text{ €}$

*L'OM ayant grevé l'importation des lunettes (80 €) est un élément du coût répercuté dans le prix HT qui supporte la TVA. **L'OM n'est donc pas in fine déduit de la base de TVA lors de la revente.***

2. Production de biens soumis à l'OM

- a. Ventes de produits finis par le producteur à un distributeur

Principe : TVA sur le prix de vente du bien, à l'exclusion de l'OM. L'OM ayant grevé les matières premières ayant permis la production du bien ne constitue pas une charge pour l'entreprise car cet OM est déductible de l'OM payé sur le prix de vente du bien produit. Ainsi, la base d'imposition à la TVA ne comprend ni l'OM payé sur le bien produit, ni l'OM sur les matières premières.

Exemple : Une entreprise martiniquaise produit des lunettes correctrices à partir notamment de verres de lunetteries et de montures en plastique. L'acquisition de ces matières premières a été soumise à l'OM.

OM sur les verres de lunetteries (mentionné sur la facture d'achat) : $(150 \times 20 \%) 30 \text{ €}$

OM sur les montures en plastique (mentionné sur la facture d'achat) : $(100 \times 20 \%) 20 \text{ €}$

Elle vend ses lunettes à un opticien. Prix de vente (unitaire) HT (hors octroi de mer) des lunettes 500 €, TVA au taux de 8,5 % est de 42,5 €, OM au taux de 20 % est de 100 €

Prix de vente TTC (TVA et OM compris) : $500 + 42,5 \text{ (TVA)} + 100 \text{ (OM)} = 642,5 \text{ €}$

OM à payer par le producteur : $100 - 30 - 20 = 50 \text{ €}$.

Dans cette situation, l'OM est exclue de la base d'imposition à la TVA.

- b. Vente de produits finis par le distributeur au consommateur final

Principe : vente hors du champ d'application de l'OM. La TVA est calculée sur le prix de vente des produits finis. L'OM payé lors de l'achat des biens au producteur n'est pas déductible par le distributeur et constitue un élément du coût de revient des biens. L'OM n'apparaît pas sur la facture de vente au consommateur.

Exemple : L'opticien martiniquais vend des lunettes à Fort-de-France à un particulier.

Prix de vente (unitaire) HT des lunettes 650 €, TVA au taux de 8,5 % est de 55,25 €, pas d'OM.

Prix de vente TTC : $650 + 55,25 + 0 \text{ (OM)} = 705,25 \text{ €}$

*L'OM ayant grevé la production des lunettes (100 €) devient un élément du coût du distributeur répercuté dans le prix HT de 650 qui supporte la TVA. **L'OM n'est donc pas in fine déduit de la base de TVA lors de la revente.***

3. Production de biens soumis à l'OM par des non assujettis à l'OM (entreprises ayant un CA inférieur à 550 000 €)

- a. Ventes de produits finis par le producteur à un distributeur

Principe : pas d'OM sur le prix de vente. L'OM ayant grevé les matières premières ayant permis la production du bien constitue une charge pour l'entreprise car l'entreprise n'étant pas assujettie à l'OM, il n'est pas déductible. De plus, les factures d'achat de ces matières premières n'ont pas à mentionner l'octroi de mer.

Exemple : Une entreprise martiniquaise dont le CA est de 400 000 € produit des lunettes correctrices à partir notamment de verres de lunetteries et de montures en plastique. L'acquisition de ces matières premières a été soumise à l'OM.

OM sur les verres de lunetteries (mentionné sur la facture d'achat) : $(150 \times 20 \%)$ 30€

OM sur les montures en plastique (mentionné sur la facture d'achat) : $(100 \times 20 \%)$ 20 €

OM ayant grevé le coût de revient des biens : $30 \text{ €} + 20 \text{ €} = 50 \text{ €}$

Elle vend ses lunettes à un opticien.

Prix de vente (unitaire) HT est de 600 €, TVA au taux de 8,5 % est de 51 €, pas d'OM.

Prix de vente TTC (TVA et OM compris) : $600 + 51 + 0 \text{ (OM)} = 651 \text{ €}$

*L'OM ayant grevé les matières premières (50 €) devient un élément du coût incorporé au prix HT de 600 qui supporte la TVA. **L'OM n'est donc pas in fine déduit de la base de TVA lors de la vente du produit fini.***

- b. Vente de produits finis par le distributeur au consommateur final

Principe : vente hors du champ d'application de l'OM. La TVA est calculée sur le prix de vente des produits finis. L'OM, payé lors de l'achat des biens au producteur, n'est pas déductible par le distributeur et constitue un élément du coût de revient des biens. L'OM n'apparaît pas sur la facture de vente au consommateur.

Exemple : L'opticien martiniquais vend des lunettes à Fort-de-France à un particulier.

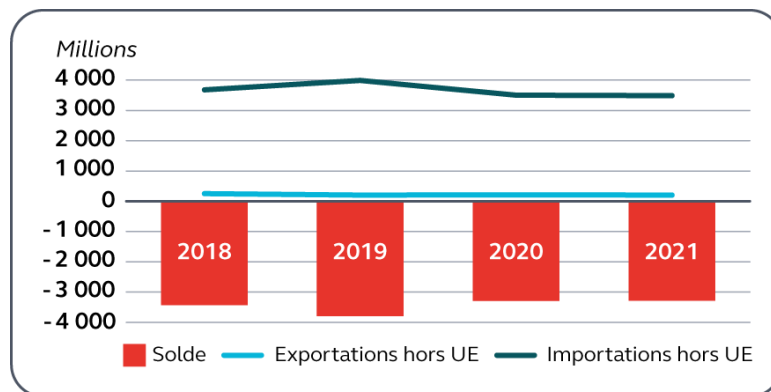
Prix de vente (unitaire) HT 650 €, TVA au taux de 8,5 % de 55,25 €, pas d'OM.

Prix de vente TTC : $650 + 55.25 + 0 \text{ (OM)} = 705,25 \text{ €}$

*L'OM ayant grevé les matières premières (50 €) devient un élément du coût du producteur et ensuite du distributeur, il est incorporé au prix HT de 650 qui supporte la TVA. **L'OM n'est donc pas in fine déduit de la base de TVA lors de la vente au consommateur.***

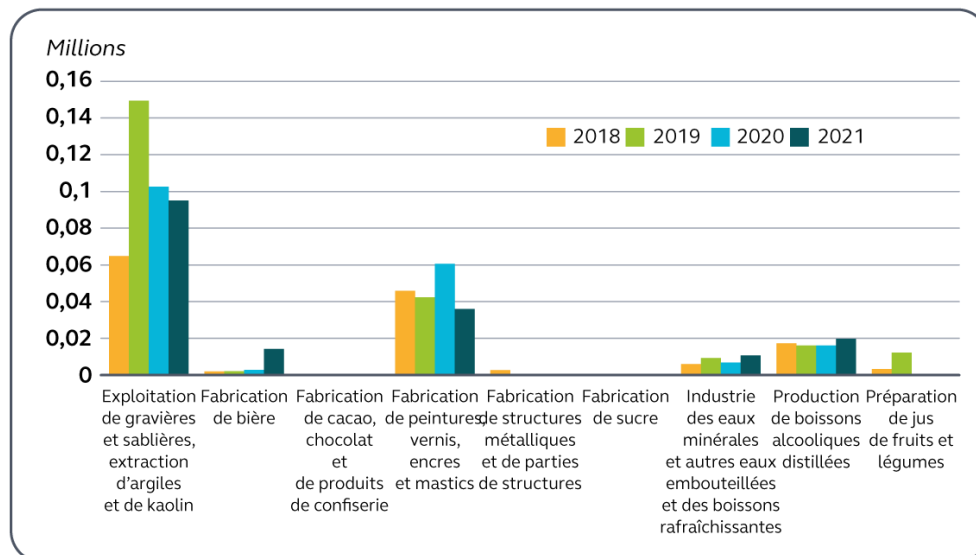
Annexe n° 17 : éléments chiffrés sur le commerce extérieur de quelques DROM

Graphique n° 19 : balance extérieure en biens des DROM



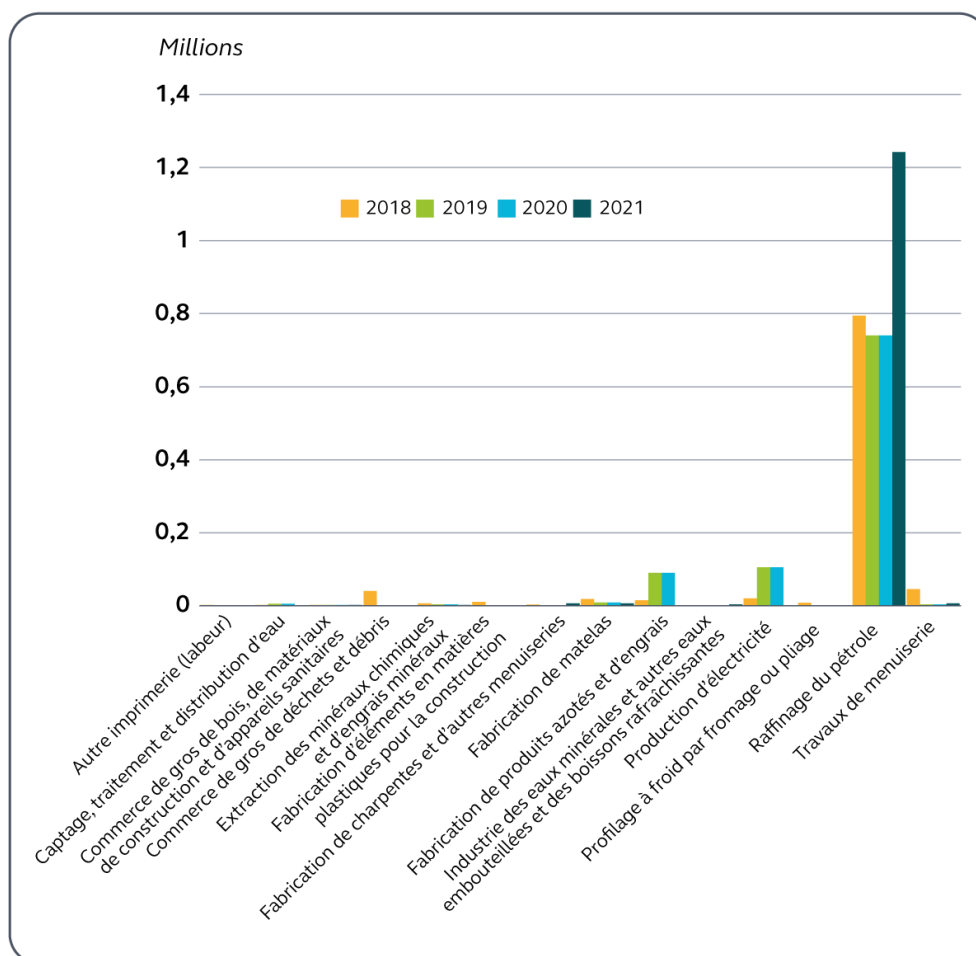
Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

Graphique n° 20 : exportations moyennes des entreprises martiniquaises issues des secteurs protégés



Source : Cour des comptes d'après liasses fiscales et données DGDDI

Graphique n° 21 : exportations moyennes des entreprises martiniquaises issues des secteurs non protégés



Source : Cour des comptes d'après liasses fiscales et données DGDDI

Tableau n° 37 : volume d'exportations comparées Maurice / La Réunion vers les principaux pays de l'UE (*moyenne sur deux ans pour certaines zones compte tenu des cellules sous secret statistique)

Quatre principaux marchés UE 27	Exportations Maurice moyenne 2020-2022 en M€	Exportations de La Réunion moyenne 2020-2022 en M€
Espagne	83,9	12,3
Italie	72	10*
Allemagne	25	5,8
France hexagonale et DROM	168,4	182,6
Total UE quatre pays	349,3	210,7
Royaume-Uni	132,8	2,5
États-Unis	125,8	8,5*

Source : Cour des comptes d'après données DGDDI et International Trade Center

Annexe n° 18 : éléments méthodologiques : impact de l’octroi de mer sur la compétitivité des entreprises locales (analyse économétrique à l’aide d’une régression sur discontinuité)

I – Présentation des bases de données utilisées

Bases FARE : Statistique structurelle annuelle d’entreprises issue du dispositif ESANE

Ces bases sont produites annuellement par le ministère des Finances (DGFIP) et l’Insee et permettent d’obtenir un ensemble cohérent de statistiques sur les entreprises françaises à l’aide des données administratives obtenues à partir des déclarations annuelles de bénéfices que font les entreprises à l’administration fiscale et des données obtenues à partir d’un échantillon d’entreprises enquêtées par un questionnaire spécifique pour produire les statistiques structurelles d’entreprises.

Ces données retraitées par l’Insee sont propres et uniquement disponibles *via* le centre d’accès sécurisé aux données (CASD).

La période couverte par ces bases est 2008 - 2020.

Base des liasses fiscales

Les liasses fiscales (ou déclaration fiscales) sont les données annuelles brutes comptables des entreprises. Elles font l’objet de redressements et imputations par l’Insee pour les années n-1. Ainsi, pour l’année 2021, les déclarations fiscales des entreprises n’ont encore pas fait l’objet d’un retraitement par l’Insee.

Base Sirene (Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Établissements)

Institué par les articles R. 123-220 à R. 123-234 du code de commerce, le Répertoire National d’identification des entreprises et des établissements concerne les unités ¹⁰⁹ implantées en métropole, dans les DROM et dans les collectivités d’outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. La gestion de ce répertoire est confiée à l’Insee depuis 1993 et est effectué à travers la base Sirene.

¹⁰⁹ Une unité légale ne doit pas être confondue avec une entreprise qui est une unité statistique. Une unité légale est une entité juridique de droit privé ou public morale ou physique.

La base Sirene est accessible librement et se compose de plusieurs fichiers dont le fichier stock des entreprises qui recense les entreprises actives et cessées dans leur état courant au répertoire. Les variables au niveau de l'unité légale présentent dans la base Sirene renvoient à l'identité de l'unité légale, telles que l'activité principale (code APE), la catégorie juridique, le caractère employeur ou encore l'état administratif.

II – Adaptation des bases à l'étude faite pour le rapport

L'échantillon d'entreprises considéré concernent uniquement les entreprises dominiennes¹¹⁰ sur la période 2018-2021, soit un échantillon de 368 532 Siren d'entreprises uniques sur 5 ans. Cet échantillon représente près de 10 % des entreprises françaises.

À l'aide des données comptables des bases FARE et des liasses fiscales, nous avons pu enrichir la liste de Siren d'entreprises ultramarines, avec leurs ratios et leurs résultats comptables pour la période 2018-2021. Pour chaque Siren, nous avons :

- La valeur ajoutée (VA) (richesse créée au cours d'un exercice comptable), comme estimation de la notion de « compétitivité » des entreprises dominiennes.
- Le chiffre d'affaire (CA) qui nous permet de connaître le groupe dans lequel appartient l'entreprise (groupe de traité ou groupe de contrôle, dit « contrefactuel »). Cette variable est centrée autour de 300 k€ (ou 550 k€ pour 2021).
- Des indicateurs financiers tels que la masse salariale, le taux d'endettement, les dotations d'amortissements, les subventions d'exploitations, les charges d'exploitation, les dettes brutes/nettes, le taux d'endettement, l'actif net, les fonds propres, la rentabilité, la productivité, la trésorerie, l'EBE, mais également des caractéristiques de l'entreprises (taille, secteurs d'activité, effectif). Ces variables appelées « variables de contrôles » affectent la variable de réponse mais ne présentent pas d'intérêt particulier pour l'étude. Elles doivent être prise en compte pour éviter des variations inexplicables au sein de l'étude et ainsi permettre d'identifier une relation non biaisée de l'octroi de mer et la compétitivité des entreprises dominiennes.

¹¹⁰ Entreprise dont le code postal référencé dans les liasses fiscales correspond à un des cinq départements d'outre-mer, soit 971, 972, 973, 974 ou 976.

III - Méthode employée

Cette partie présente la méthode de régression sur discontinuité utilisée pour évaluer l'impact de l'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises domiennes.

Comme évoqué, il existe deux conditions pour être assujetti à l'octroi de mer : être une entreprise qui produit et/ou vend des biens en outre-mer et réaliser plus de 550 000 €¹¹¹ de chiffre d'affaires. L'existence de cette borne d'assujettissement permet alors d'utiliser une méthode économétrique, appelée régression sur discontinuité¹¹² (RSD). Cette méthode s'avère par ailleurs très pertinente en évaluation de politiques publiques car les résultats obtenus sont comparables avec ceux des essais randomisés contrôlés, réputés pour limiter les biais de sélection et permettant une comparabilité initiale entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle au voisinage du seuil. Cette méthode de régression repose fondamentalement sur l'extrapolation de l'effet du traitement au niveau du seuil. Autrement dit, on compare les entreprises dont le CA est similaire, situées de part et d'autre du seuil d'assujettissement de l'octroi de mer afin de voir les effets éventuels de la taxe sur les sociétés concernées.

Dans notre cas, le seuil correspond au chiffre d'affaire des entreprises domiennes et définit donc l'assignation au traitement, c'est à dire l'assujettissement à l'octroi de mer.

- Si le CA est supérieur à 550 000 € (ou 300 000 €), alors l'entreprise est assujettie à l'octroi de mer et fait partie du groupe de traités.
- Si le CA inférieur à 550 000 € (ou 300 000 €), alors l'entreprise n'est pas assujettie à l'octroi de mer et fait partie du groupe de contrôle qui représente le contrefactuel.

¹¹¹ Depuis 2021, le seuil d'assujettissement à l'octroi de mer est passé de 300 000 € à 550 000 € de chiffre d'affaires ; en vue d'alléger les obligations des petites entreprises mais également de soutenir leur développement.

¹¹² Ou également dans la littérature : régression par rapport au seuil.

Tableau n° 38 : effectif de siren pour le calcul de la régression sur discontinuité

Nombre de siren	Toutes celles <seuil	Toutes celles > seuil	Total	Seuil d'assujettissement à l'octroi de mer
2018	94 408	19 520	113 928	300 k€ de CA
2019	99 349	20 584	119 933	300 k€ de CA
2020	106 011	19 896	125 907	300 k€ de CA
2021	74 710	13 270	8 764	550 k€ de CA

Source : Cour des comptes, d'après les données DGDDI

La principale difficulté dans une régression sur discontinuité est la sélection de la zone autour du seuil à considérer, appelée « largeur de bande ». La méthode de RSD consiste donc à faire une estimation du résultat à droite du seuil, puis à gauche du seuil, puis de les comparer pour obtenir une estimation de l'effet causal du traitement. Les bornes au voisinage du seuil représentent donc un choix crucial pour notre régression : les entreprises situées juste en deçà et au-delà du seuil sont fondamentalement le plus homogène possible. Ainsi, les différences observées pourront être directement attribuables au traitement et non à une différence dans les caractéristiques du groupe. Toutefois, plus nous considérons une faible tranche de données autour du seuil, plus nous limitons l'échantillon et rendant l'estimation moins précise. Un arbitrage doit donc se faire entre le biais et la variance de l'estimation souhaités – largeur de bande importante plus tend à produire un biais élevé et une variance faible, et inversement.

Par ailleurs, nous posons des hypothèses pour valider le cadre d'étude :

- **Le statut du traitement au niveau du seuil est « net »** : les entreprises respectent la réglementation de l'octroi de mer : la probabilité d'être traité passe de 0 à 1 au niveau du seuil de chiffre d'affaire. Il s'agit d'une hypothèse sur un contrefactuel – nous ne pouvons pas la vérifier empiriquement. Elle dépend du contexte mais dans notre cas, ce dispositif d'octroi de mer est encadré par les décisions de la Commission Européenne ;

- **Hypothèse de continuité des résultats potentiels au niveau du seuil** : Contrairement aux essais randomisés, dans le cadre d'une régression sur discontinuité, la variable de traitement est désormais corrélée à la variable d'exécution (ici, le chiffre d'affaire) et, est une fonction déterministe de celle-ci. L'hypothèse de support commun n'est plus valable par construction à raison de « *l'hypothèse de continuité des résultats potentiels* », propre à notre modèle. En pratique, cela implique que si nous considérons toutes les entreprises et que nous incluons des entreprises très éloignées du seuil dans l'échantillon, les moyennes des caractéristiques des deux groupes seront significativement différentes. C'est pourquoi, il importe de se concentrer sur un échantillon d'entreprises au voisinage du seuil, afin que les deux groupes soient comparable et que l'effet causal soit non biaisé. Des tests proches du seuil, dits « *balancing tests* », sont donc réalisés pour démontrer l'équilibre des caractéristiques (effectif, secteurs d'activité, charge d'exploitation etc.) entre les deux groupes (traité et contrôle). Il s'agit donc d'effectuer des tests de différences de moyennes entre les caractéristiques des deux groupes, sur un sous-ensemble de notre échantillon.

Les résultats des tests indiquent qu'il n'y a pas de différences significatives entre les moyennes des deux groupes, pour chaque année, pour les variables relatives aux subventions d'exploitation, aux dotations d'amortissement, aux taux d'investissements, au capital social, aux dettes nettes/brutes, au taux d'endettement., au taux de marge et à la rentabilité. En revanche, pour la productivité, la masse salariale, l'actif net, les fonds propres, le résultat d'exploitation, la trésorerie et l'EBE les différences sont significatives. Les deux groupes ne sont pas équilibrés comme prévu, toutefois cette hypothèse n'est pas nécessaire pour valider le cadre du modèle car l'intérêt de cette méthode est de comparer la différence de compétitivité au niveau du seuil uniquement.

Estimations des régressions

Nous choisissons d'estimer l'effet du traitement à l'aide du package *rdrobust* qui effectue une procédure de sélection optimale de la largeur de bande. Deuxièmement, ce package implémentera correctement la régression locale avec l'ordre polynomial (linéaire dans notre cas) et un noyau triangulaire les observations sont d'autant plus pondérées qu'elles sont proches du seuil. Dans la littérature, les estimateurs polynomiaux locaux sont devenus le choix préféré des estimateurs de RSD en raison de leurs excellentes propriétés de frontière, se basant sur des points proches du seuil, où se produit le changement discontinu de la probabilité d'assignation au traitement. Troisièmement, comme son nom l'indique, il appliquera des erreurs standard robustes à l'hétéroscédasticité. Quatrièmement, il applique une correction du biais.

En premier lieu, nous partons du postulat d'une conformité parfaite au traitement dit « Sharp Design, ou cadre net ». Sous cette hypothèse, la probabilité de recevoir le traitement est telle que : $W_i = 1 \{X_i \geq c\}$ avec W_i une fonction déterministe de la variable déterminant le traitement (soit le CA des entreprises)

L'effet du traitement, estimé au voisinage du seuil, est estimé, pour chaque année, comme suit à l'aide de deux régressions polynomiales locales en extrapolant à la limite du seuil $CA_i = c$:

$Compétitivité_i = \alpha_l + \beta_l(CA_i - c) + \varepsilon \mathbf{1}(c - h \leq CA_i \leq c)$ à gauche du seuil

$Compétitivité_i = \alpha_r + \beta_r(CA_i - c) + \varepsilon \mathbf{1}(c \leq CA_i \leq c + h)$ à droite du seuil

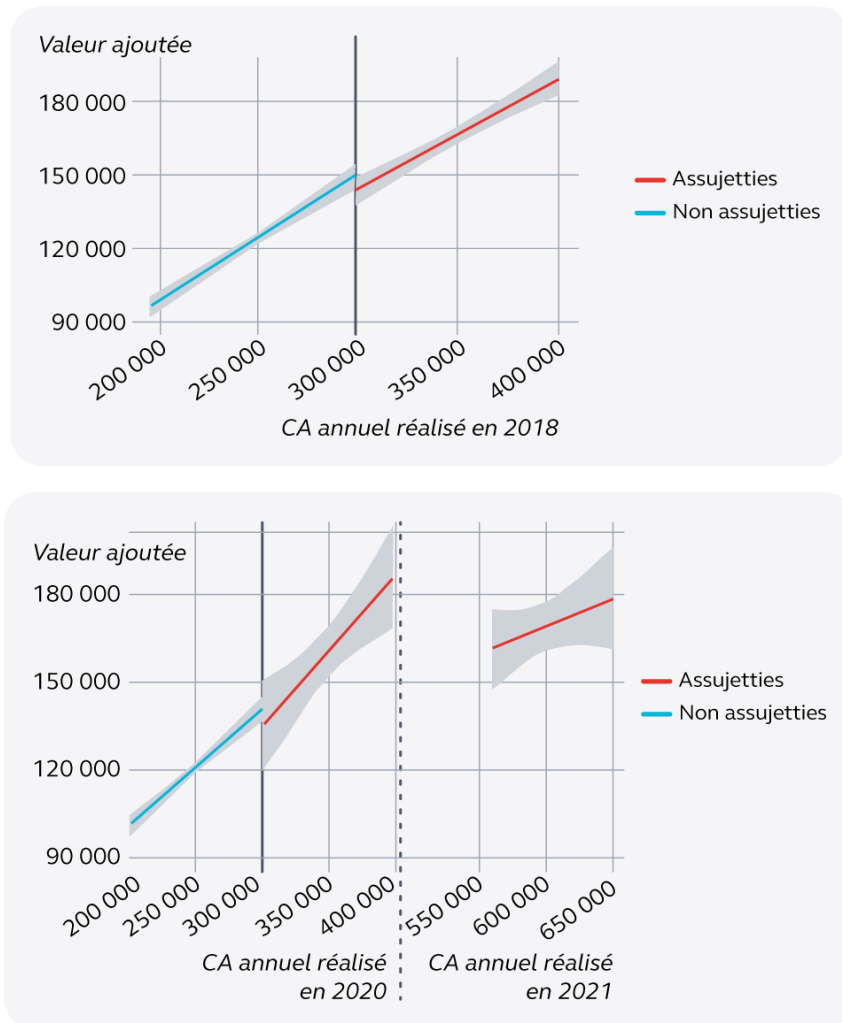
Avec le CA centrée. C, le seuil = 300 k€ de CA de 2018 à 2020, puis 550k de CA en 2021. H, la largeur de bande passante optimale sélectionnée selon la procédure du package.

L'effet moyen du traitement est donc la distance verticale entre les deux régressions au niveau du seuil, soit $\hat{\tau}_{RSD} = \hat{\alpha}_r - \hat{\alpha}_l$

Plusieurs spécifications de régression sont exécutées notamment en incluant comme variables de contrôles, mais les résultats convergent vers la conclusion qu'il n'y a pas d'effet causal significatif de l'assujettissement à l'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises ultramarines.

Des graphiques sont produits pour chaque année pour les régressions du cadre net (« Sharp Design »). Ils présentent les régressions locales ajustées dans les intervalles de confiances (au niveau 95 %). Ces régressions (rouges et bleues) décrivent les valeurs ajoutées prédites pour les entreprises dominiennes, compte tenu de la largeur de bande choisie, et permettent de mettre en évidence la « discontinuité » qui se produit au niveau du seuil de chiffre d'affaire.

Graphique n° 22 : régressions de discontinuité nette pour les années 2018, 2020 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après les données DGDDI

Dans un second temps, nous faisons l'hypothèse d'un cadre de conformité imparfaite, appelé discontinuité floue ou « *Fuzzy Design* ». Dans ce cadre, la probabilité d'affectation au traitement est telle que :

$$\lim_{x \rightarrow c \text{ left}} Pr(W_i = 1 | X_i = x) \neq \lim_{x \rightarrow c \text{ right}} Pr(W_i = 1 | X_i = x)$$

En d'autres termes, ce cadre repose sur le postulat que la probabilité de recevoir le traitement ne change pas de 0 à 1 au niveau du seuil : certains traités ne reçoivent pas le traitement et certains contrôles le reçoivent. En effet, certaines entreprises qui devraient être redevables à l'octroi de mer se voient accorder des exonérations à la discrétion des institutions locales. Elles bénéficient donc, à tort, d'une rente de situation. Nous avons donc ici une variable de traitement avec un facteur de confusion qui produit des variations dans l'assignation au traitement, et biaise ainsi l'effet global. Dans les sciences sociales, ce problème est courant, car il y a beaucoup d'éléments pouvant avoir de l'importance que nous ne pouvons pas contrôler. Une solution consiste à contrôler les variations de cette variable de traitement (hormis le fait d'être en dessous ou au-dessus du seuil) *via* l'ajout d'une variable instrumentale.

Dans ce cadre-là, l'effet du traitement est estimé en incluant dans les équations précédentes (« Sharp Design »), des variables instrumentales. Nous choisissons comme variable instrumentale de l'effet du traitement, si l'entreprise est connue des douanes (c'est-à-dire qu'elle verse une somme non nulle à la DRDDI au titre de l'octroi de mer interne). Cette variable instrumentale vérifie les conditions suivantes :

Elle est liée à la variable d'assignation au traitement.

Elle n'affecte pas directement la variable de résultat.

Plus tard, nous ajoutons dans les spécifications, des variables de contrôle, car il y a dans ce nouveau cadre, des déterminants du traitement, autres que le seuil, à prendre en compte pour obtenir un résultat non biaisé.

Les résultats non significatifs que nous observons pour les régressions en cadre net, et en cadre flou, peuvent s'expliquer par le fait qu'il existe d'autres variations du traitement que nous n'avons pu contrôler.

Bibliographie

Insee, *Méthodologie Comprendre les résultats et les ratios comptables des entreprises réunionnaises* (2016), Dossier mars n° 3.

Calonico, Cattaneo, Farrell et Titiunik (2017), *rdrobust: An R Package for Robust Nonparametric Inference in Regression-Discontinuity Designs*

Calonico, Cattaneo et Titiunik (2014b)