

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport d'évaluation d'une politique publique

Synthèse

Mars 2024

AVERTISSEMENT

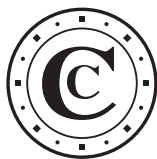
Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

1 Le cadre historique et institutionnel.	5
2 Quel est l'impact de l'octroi de mer sur les finances locales ?	11
3 Quel est l'impact de l'octroi de mer sur le développement des économies locales ?	19
4 Des impacts dilués mais négatifs sur la cherté de la vie, une dépendance aux flux d'importations inchangée	21
Conclusion et recommandations	25



1 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

Le cadre historique et institutionnel

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 ».

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	- 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 299-2	- 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 349	- 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 ¹
Décision 2021/991 du 7 juin 2021	Article 349	- 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

1 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.

Le cadre historique et institutionnel

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.

Le cadre historique et institutionnel

Gouvernance de l'octroi de mer : qui fait quoi ?



- Sur proposition de la Commission :
- Autorise à intervalles réguliers le régime de l'octroi de mer sur la base des traités européens.
 - Détermine les grands principes et la liste des biens pouvant faire l'objet d'un « différentiel ».
- Conseil de l'Union européenne**

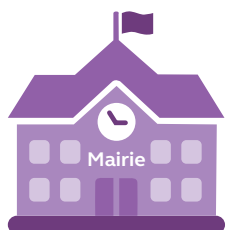


- L'État**
- Propose à la Commission européenne les adaptations au régime, rend compte de son fonctionnement.
 - Fixe dans la loi et les règlements le régime détaillé de l'octroi de mer.
 - Dont assiette, taux plafonds, exonérations obligatoires et facultatives.
 - Assure la collecte, le recouvrement et le versement de la taxe.



Régions, département et collectivités uniques d'Outre-mer

- Délibèrent sur la stratégie générale.
- Fixent les taux par produits et accordent les exonérations facultatives.
- Déterminent les modalités de répartition entre communes.
- Perçoivent l'octroi de mer dit « régional » (un quart du produit total).



Les communes des départements et régions d'Outre-Mer

- Sont consultées par le niveau régional.
- Reçoivent la partie principale de la taxe (les trois-quarts du produit total).

Source : Cour des comptes

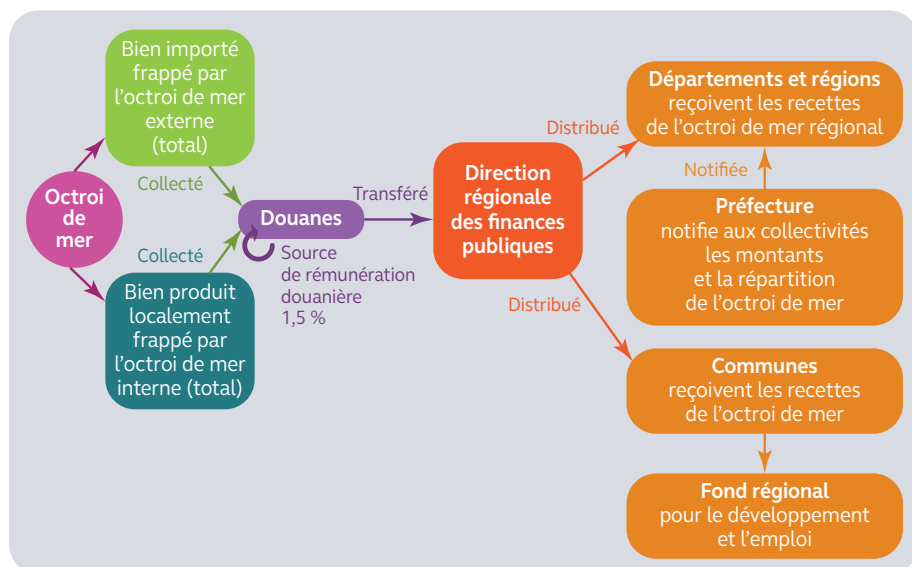
Le cadre historique et institutionnel

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.

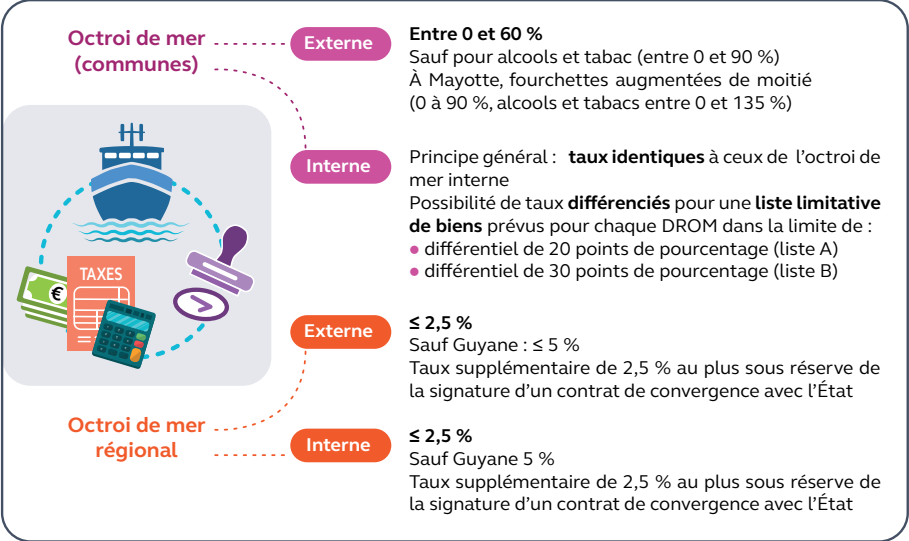
Collecte et versement de l'octroi de mer



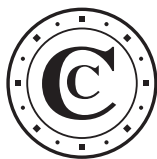
Source : Cour des comptes d'après la commission d'évaluation des politiques outre-mer (CNEPEOM)

Le cadre historique et institutionnel

Taux autorisés pour les différentes catégories d'octroi de mer



Source : Cour des comptes



2 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

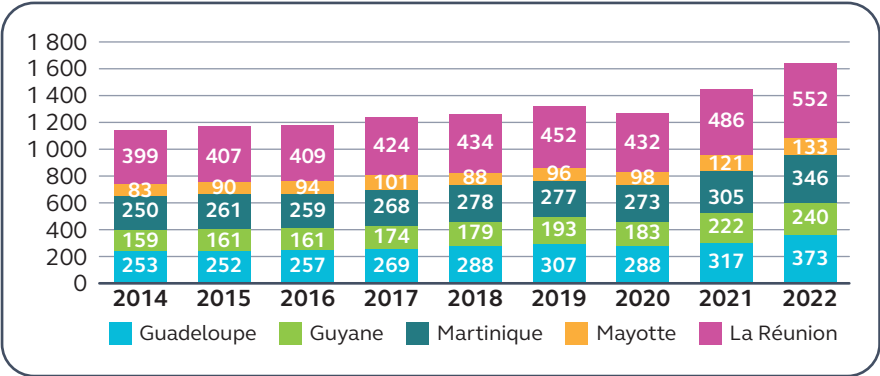
Avec des recettes nettes globales atteignant un niveau historique en 2022 (1 644 M€¹), et une hausse moyenne, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, de 4,64 % par an sur la période 2014-2022, l'octroi de mer conforte son statut de recette majeure et relativement insensible aux chocs 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 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.

¹ Dont 34 % pour La Réunion, 22 % pour la Guadeloupe et la Martinique, 14 % en Guyane et 8 % pour Mayotte.

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

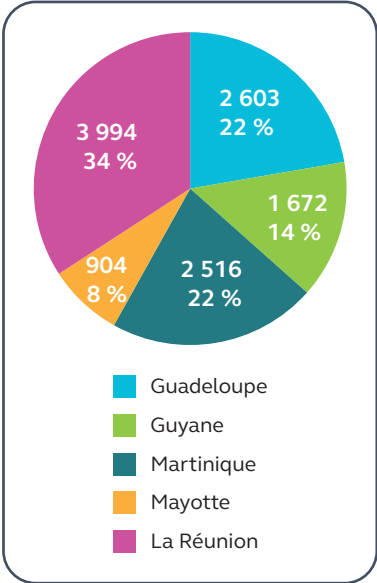
Collecte nette d'octroi de mer par DROM depuis 2014 (en M€)



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

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.

Répartition par DROM des collectes nettes en M€ (cumul 2014 à 2022)



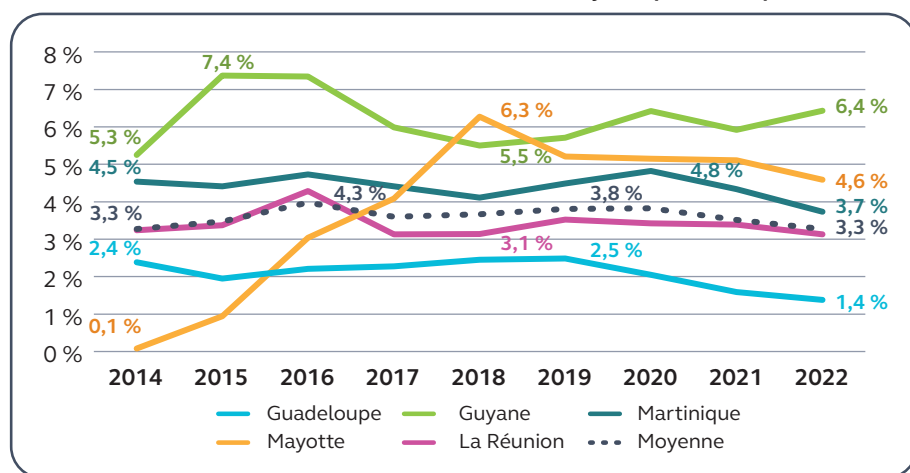
Source : Cour des comptes d'après données DGDDI

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

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.

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)

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

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

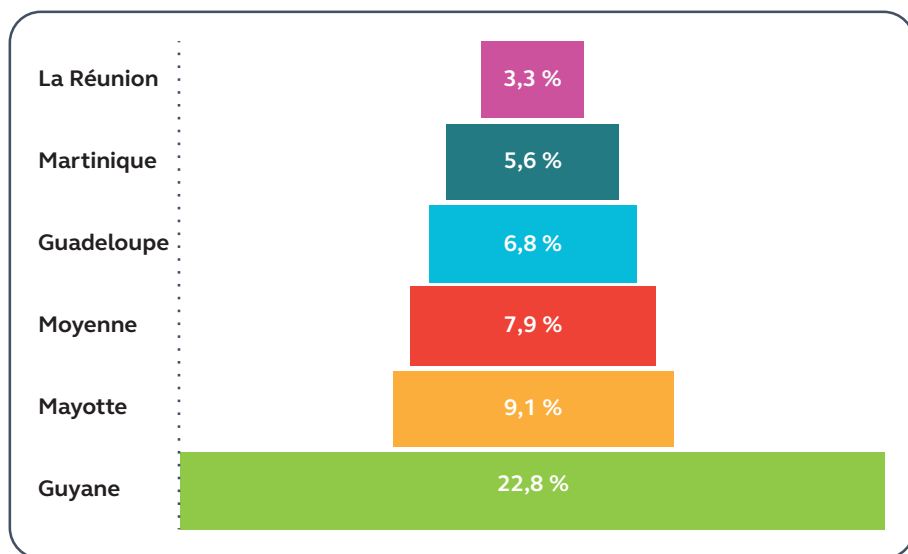
fonctionnement est asymétrique : cette dotation, qui n'est en réalité pas « garantie », est ajustée à la baisse au cas où les recettes constatées d'octroi de mer seraient inférieures aux prévisions. Dans le cas contraire, l'excédent est conservé et affecté l'année suivante à un Fonds régional pour le 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.

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

FRDE moyen par rapport à la collecte nette
2014 à 2020 par DROM



Source : Cour des Comptes d'après données douanes

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) ;

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

- 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.

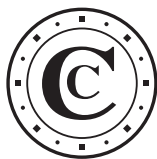
Quel est l'impact de l'octroi de mer sur les finances locales ?

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.



3 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.

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

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

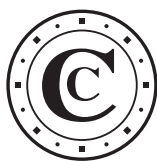
Les effets économiques de l'octroi de mer apparaissent au mieux non quantifiables. Ils sont le plus souvent non avérés sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer.

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.



4 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.

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

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

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

insulaire 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 et recommandations

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.

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

Conclusion et recommandations

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, efficience, 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 publics¹).

- 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.

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

Conclusion et recommandations

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

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*).

Conclusion et recommandations

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

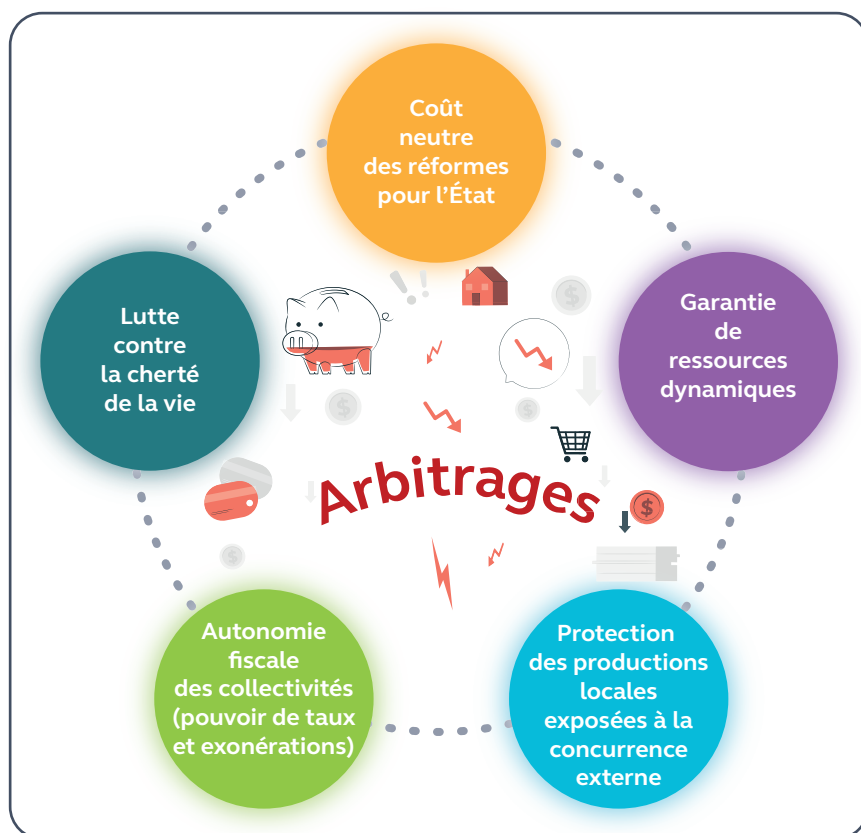
10. D'ici 2025, étudier la possibilité d'exclure de l'assiette de l'octroi de mer les frais d'assurance et de fret, plafonner durablement l'octroi de mer (interne et externe) pour des produits de première nécessité et dresser un bilan de l'application de l'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 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*).

Conclusion et recommandations

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*).

Les tensions au sein des objectifs de réforme



Source : Cour des comptes