



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER

Mars 2017

Pour une fiscalité mieux adaptée aux besoins des économies ultra-marines : une étude préalable est incontournable

1 - L'intérêt et l'actualité de cette question

Si les ressources fiscales constituent d'abord le moyen d'abonder les budgets de l'État et des collectivités territoriales pour financer les services et investissements publics, l'arbitrage entre les différentes formes de prélèvements constitue une des principales décisions de politique publique dans la mesure où ces prélèvements pèsent différemment sur les activités (importation, distribution production), les revenus et le patrimoine des personnes physiques et des entreprises.

Actuellement, la fiscalité outremer peut s'analyser comme un hybride résultant essentiellement de plus de quatre siècles d'histoire. Elle comprend deux sources :

- une fiscalité ancienne, née à la fin du XVII^{ème} siècle avec les prémices de la colonisation, qui ne frappe que les marchandises importées. Celles-ci sont taxées à l'entrée sur le territoire, au travers notamment de l'octroi de mer. Cet impôt a deux grandes vertus, sa simplicité d'une part, l'alimentation directe des budgets locaux¹ sans passer par la case Etat, d'autre part. Le régime fiscal de l'octroi de mer a relativement peu évolué depuis son origine et sa traduction dans la loi de 1992 sur l'octroi de mer, hormis le dispositif de taxation différenciée (cf. *infra*) ;

- une fiscalité d'origine hexagonale, introduite progressivement après la départementalisation, qui ajoute aux taxes à l'importation, des impôts directs sur les ménages et les entreprises ainsi que des impôts sur la consommation, notamment la TVA. Cette fiscalité s'accompagne le plus souvent d'ajustements sur les taux ou l'assiette, pouvant aller, comme pour la TVA en Guyane et à Mayotte, jusqu'à une absence temporaire de taxation.

La première alimente les budgets des collectivités territoriales, notamment des communes pour lesquelles elle constitue la première ressource fiscale, la seconde celui de l'Etat (IS, TVA, IR), de la sécurité sociale (CSG) et des collectivités territoriales (fiscalité locale).

Ce caractère hybride se retrouve au sein même de l'octroi de mer, depuis qu'une taxation sur la production intérieure (productions locales) a été greffée sur cette taxe à l'importation (lois de 1992 et 2004 en particulier). Pour satisfaire aux conditions de l'Union Européenne tout en protégeant les productions locales, une taxation différenciée a été introduite entre produits importés et production locale. Deux régimes fiscaux cohabitent en effet derrière le vocable « octroi de mer » :

- pour les marchandises importées, la taxation – qui relève de l'octroi de mer d'origine – a lieu lors du dédouanement à l'entrée sur le territoire (port ou aéroport). Son assiette est la valeur CAF² de la marchandise et l'octroi de mer constitue alors un élément du prix de revient pour le commerçant ou l'entreprise qui intégrera le produit importé comme intrant dans son activité, sans possibilité de déduction ;

¹L'octroi de mer (y compris l'octroi de mer régional) représente un produit total de l'ordre de 1 MM € pour l'ensemble des DROM.

²Valeur CAF : coût, assurance et fret.

- pour la production locale, la taxation a lieu à la première vente du produit fabriqué localement à partir d'une assiette qui est le prix de vente de la marchandise à la première livraison. Le producteur local peut déduire de l'octroi de mer encaissé sur ses ventes l'octroi de mer qu'il a acquitté sur les achats entrant dans son cycle de production. Cette possibilité de déduction apparente le régime fiscal de la production locale à une TVA.

2 - Les objectifs attendus d'une réforme fiscale

Depuis un certain nombre d'années, cette fiscalité hybride a suscité des débats et des éléments de proposition pour faire évoluer le dispositif, dans un contexte où, néanmoins, la volonté d'un maintien de l'octroi de mer est sans cesse affirmée, en particulier par les élus locaux. On citera en particulier :

- le rapport de V. Lurel sur l'égalité réelle, qui évoque notamment la transformation de l'octroi de mer en TVA régionale, l'extension de l'octroi de mer aux prestations de services, ou encore une TVA, supplémentaire ou non, sur ces mêmes prestations de services ;
- des travaux d'organisations d'entreprises ultramarines, comme ceux de la CGPME de la Réunion qui considère que l'octroi de mer n'est plus adapté et préconise une TVA régionale ;
- les préoccupations de collectivités territoriales désireuses d'accroître leurs ressources fiscales telles celles de la collectivité guyanaise qui avance régulièrement d'idée d'une taxe locale sur la valeur ajoutée (TLVA) ou d'une taxe sur les services pour équilibrer les finances de la nouvelle collectivité unique.

Les objectifs attendus d'une éventuelle réforme peuvent se répartir en deux grandes catégories, selon qu'ils sont majoritairement portés par des représentants de collectivités territoriales ou d'entreprises :

- ***une augmentation des ressources des collectivités territoriales***. Des responsables locaux de ces collectivités recherchent des ressources fiscales complémentaires à celles actuellement apportées par l'octroi de mer pour faire face, selon eux, à de nombreuses difficultés : croissance des dépenses de personnel, croissance des dépenses de solidarité, stabilisation des dotations et subventions de l'État, difficultés à financer l'investissement public et les contreparties aux financements européens. Dans cette perspective, le rapport de V. Lurel précité évoque l'augmentation à 5 % (au lieu de 2,5%) du plafond d'octroi de mer régional³, la création d'une TLVA pouvant abonder les budgets locaux ou encore une taxe sur les prestations de services (qui ne sont pas taxées à l'octroi de mer) ;
- ***la recherche d'une amélioration de la compétitivité des entreprises***, d'une plus grande neutralité de la fiscalité, voire d'une plus grande équité au regard des activités taxées. Le

³On notera, à cet égard, que le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a adopté, dans sa version résultant du vote de l'Assemblée Nationale du 11 octobre 2016, un amendement par lequel les assemblées régionales ayant signé un plan de convergence pourraient faire passer ce taux à un maximum de 5 % au lieu de 2,5 % actuellement.

développement économique des territoires ultramarins passe par le développement d'entreprises susceptibles de créer de l'emploi, qui aille au-delà d'une économie fondée sur le seul triptyque importation / distribution / consommation, et puisse faire place à des entreprises pérennes, productrices de biens et de services. Ces entreprises ont tout à gagner à une fiscalité plus neutre et plus moderne en ce que celle-ci taxe la seule valeur ajoutée par l'entreprise. A cet égard, la généralisation du droit à déduction à la livraison des produits importés constitue une réforme fortement souhaitée par certaines entreprises. La taxation des services constitue, pour certaines, une mesure d'équité pouvant permettre d'alléger la fiscalité sur la production et la livraison de biens.

L'équilibre entre ces deux grands objectifs ne va pas de soi. A quelles conditions, l'extension de l'assiette fiscale (que ce soit par l'octroi de mer, la TVA ou une TLVA) et la possibilité de ressources supplémentaires pourraient-elles être envisagées pour qu'elles favorisent le développement des entreprises et donc de l'emploi et ne pèsent pas sur le consommateur ? Il est en effet nécessaire de tenir compte de l'impact des mesures envisagées sur le consommateur final au travers d'un objectif de stabilité des prix. Or, actuellement, l'octroi de mer est un des éléments du prix de revient qui renchérit mécaniquement, par construction, le prix des produits importés.

3 - Les voies et moyens pour la mise en œuvre de ces objectifs

S'agissant de pistes de réformes complexes pouvant avoir des impacts différenciés sur les entreprises, les consommateurs et les budgets des collectivités territoriales, et, au sein même des entreprises, entre les activités d'importation, de distribution, de production et de prestations de services, il conviendrait de les examiner à partir de plusieurs axes de réflexion et d'évaluer à chaque fois l'impact des différentes solutions envisagées sur chacune de ces parties prenantes

1) *Peut-on, et comment, taxer les prestations de service ?* Ces activités sont beaucoup moins taxées que les importations ou la production de biens corporels puisqu'elles ne sont pas taxées à l'octroi de mer et qu'elles supportent, de manière générale, les mêmes taux réduits de TVA⁴ que les importations ou productions locales. Or, les services marchands représentent une part croissante de la valeur ajoutée produite dans les DROM, par exemple 35 % à la Réunion ou 26 % en Guyane, bien supérieure à celle du secteur secondaire. Aussi, une grande partie des représentants des entreprises considère que les activités de services pourraient offrir une opportunité de taxation supplémentaire, pour des raisons notamment d'équité par rapport aux autres activités. Dans cette perspective, comment introduire cette taxation supplémentaire des services, au travers de l'octroi de mer ou d'une TLVA, de manière notamment à faire bénéficier cette taxation du droit à déduction à chaque stade de commercialisation ?

2) *Peut-on généraliser le droit à déduction à l'octroi de mer externe (sur les produits importés) ?* Dans cette hypothèse, il s'agirait d'étendre aux produits importés le mécanisme de déduction et de taxation à tous les stades de la commercialisation, applicable aujourd'hui aux productions locales. Cela supposerait que l'assiette de taxation soit le prix de vente au distributeur ou opérateur suivant, avec déduction de l'octroi de mer payé en amont alors qu'actuellement, l'assiette de l'octroi de mer est le prix CAF qui ne fait pas apparaître l'octroi de mer acquitté sur la facture.

⁴Sauf la Guyane et Mayotte

3) *Que pourrait être une taxe locale à la valeur ajoutée (TLVA) ?* L'idée d'une TVA locale (sans indication de calendrier cependant) est en bonne place dans le rapport de V. Lurel sur l'égalité réelle, sous différentes formulations (transformation de l'octroi de mer en TVA régionale, TVA ou TVA supplémentaire sur les services). Mais cette perspective n'est pas reprise dans le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, y compris dans sa version issue de l'Assemblée Nationale. S'agissant d'un impôt nouveau – même avec une assiette valeur ajoutée déjà utilisée pour d'autres impôts - il est probable que ses principales caractéristiques (assiette, encadrement des taux, affectation...) doivent recevoir une autorisation législative en application de l'article 34 de la Constitution, dans la mesure où le passage à l'autonomie fiscale des DROM ne semble pas d'actualité.

4) *Comment conserver, voire étendre, un mécanisme - fiscal ou non - favorisant les productions locales par rapport aux produits importés ?* Une attention particulière devra en effet être réservée à la protection des productions locales à l'instar du différentiel de taux figurant dans l'octroi de mer, et proposer le maintien d'un dispositif de protection dans les différentes solutions envisagées. Cela suppose en premier lieu une évaluation rigoureuse de l'impact de la mesure existante⁵ – le différentiel de taxation en faveur de l'octroi de mer interne – sur le développement de productions locales et la réduction concomitante des produits importés équivalents, abstraction faite, dans certaines géographies, de l'augmentation de la consommation résultant de l'augmentation de la population.

5) *Quel impact global des solutions envisagées sur les différentes parties prenantes ?*

Quel impact sur les prix ? Dans un échantillon de produits importés, étudié dans un avis de l'Autorité de la Concurrence (2009), les taux médians d'octroi de mer (dont l'octroi de mer régional) étaient de 17,5 % pour la Guadeloupe, 22,5 % pour la Martinique, 20 % pour la Guyane et 18 % pour la Réunion. La moindre taxation dont bénéficient les prestations de service, non assujetties à l'octroi de mer, serait d'ailleurs un des facteurs d'explication aux écarts de prix entre la métropole et l'outre-mer, beaucoup moins importants pour les activités de service que pour les produits alimentaires importés, mise en évidence dans les enquêtes de comparaison spatiale des prix de l'INSEE. La recherche d'une baisse des taux d'octroi de mer sur les produits de consommation courante, largement importés, pourrait être favorable aux consommateurs, sous réserve que cette baisse se répercute effectivement dans les marges de la grande distribution et le prix de vente au consommateur. Dans l'hypothèse du maintien du niveau de ressources de la collectivité territoriale, celle-ci pourrait bénéficier en contrepartie d'une fiscalité nouvelle apportée, par exemple, par une TLVA.

Quel impact sur les budgets locaux ou comment fléchir, en cas d'augmentation des recettes fiscales disponibles, le surcroît de recettes sur l'investissement ?

Quels sont les gagnants et quels sont les perdants, pour les différentes solutions envisagées et comment peut-on traiter cette situation dans le temps ?

6) *Avantages/inconvénients d'une taxation assise sur la valeur ajoutée (TVA ou TLVA) des importations de biens au regard de l'octroi de mer ?* Une telle comparaison peut être justifiée par la neutralité de la TVA qui permet une déductibilité totale de la TVA amont et, s'il y a lieu, un crédit d'impôt, au lieu d'une déductibilité partielle de l'octroi de mer interne et d'une absence de déductibilité de l'octroi de mer externe. Elle peut aussi être justifiée par la

⁵Des travaux de l'INSEE (antérieurs à 2010) ont montré que, d'une part, l'octroi de mer n'avait pas semblé avoir d'effet global sur les importations mais que, d'autre part, des différentiels de taux élevés pouvaient être associés à une croissance plus faible des importations de produits concernés. Mais, en l'absence de données complètes sur les ventes internes, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure cette limitation des importations profitait aux productions locales.

possibilité de créer un différé de paiement en cas de difficultés de trésorerie. A l'inverse, peut-on et comment, conserver un différentiel de taux en faveur des productions locales et greffer sur une TVA ou une TLVA un mécanisme de protection des productions locales, fondées sur des dispositifs de taux mais aussi de champ ou d'assiette ? Le fait que les DROM ne soient pas assujettis à la VIème directive modifiée relative à la TVA devrait permettre d'envisager des dispositions innovantes.

L'ensemble de ces questions montre qu'il s'agit de pistes de réforme substantielles, nécessitant une démarche progressive assortie d'évaluations à chaque étape pour s'assurer en particulier de l'impact de la ou des réformes envisagées sur les entreprises et le consommateur final. Cette démarche progressive peut prendre la forme d'une expérimentation dans le cadre de l'article 37-1⁶ de la Constitution. S'agissant de fiscalité, il s'agira de s'assurer qu'une telle expérimentation est applicable au regard notamment du principe d'égalité⁷. Pour nourrir une proposition d'expérimentation à autoriser par le Parlement, l'étude proposée devra formuler des hypothèses sur le choix du ou des territoire(s) où la réaliser, en fonction notamment de données techniques (modalités déclaratives) ou plus politiques (quel arbitrage ou quel compromis entre l'objectif d'amélioration de la compétitivité des entreprises et celui de la seule augmentation des recettes locales ?).

Les entreprises d'outremer ont plus de difficultés à se développer, à créer de l'emploi durable et à exporter que leurs homologues hexagonaux, compte tenu de leurs spécificités par rapport à leur environnement. Il est donc hautement souhaitable qu'elles disposent d'une fiscalité adaptée, qui soit aussi efficace, juste et neutre. Il s'agit donc pour l'État de faire réaliser une étude associant des consultants publics et privés à des fiscalistes, des statisticiens et des universitaires. Cette étude devrait permettre d'établir les avantages et les inconvénients d'une taxation des services à l'octroi de mer ou à un autre dispositif fiscal, de la mise en place d'une taxe locale sur la valeur ajoutée à côté et/ou à la place de l'octroi de mer dans les conditions suivantes : affectation de cette ressource nouvelle à la région ou à la collectivité unique ou à leurs établissements, pour le financement d'investissements et de services publics, pression fiscale locale constante et recherche d'un avantage prix pour le consommateur final.

Proposition : engager, dès le début de la nouvelle législature, une étude approfondie destinée à fournir au Parlement et au Gouvernement les éléments de décision quant à l'opportunité et à la faisabilité de réformer la fiscalité sur les importations et la consommation dans les DROM, cette étude devant comporter des simulations de l'impact des réformes envisagées sur les différents acteurs (entreprises, ménages, collectivités territoriales) ainsi que les modalités éventuelles d'une mise en œuvre progressive dans le temps, au travers notamment d'une expérimentation (article 37-1 de la Constitution).

⁶« La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental ».

⁷Le Conseil Constitutionnel a admis la dérogation au principe d'égalité dès lors que l'expérimentation est bornée dans le temps (décisions 2004/503 et 2015/727).

