

## La question de l'octroi de mer : que faire et comment ?

### Synthèse

L'octroi de mer est depuis de nombreuses années l'objet de réflexions et débats passionnés. De nombreuses études et évaluations ayant déjà été réalisées, de nouvelles études ne seraient plus d'actualité. Il est temps de passer à la mise en œuvre même si l'absence de consensus sur les objectifs et enjeux d'une réforme ne facilite pas la tâche des décideurs politiques, nationaux et ultramarins. Plusieurs pistes de réforme ont déjà été évoquées dans le passé qui, d'une façon ou d'une autre et de manière plus ou moins ambitieuse, reposent sur des mécanismes de taxation de la valeur ajoutée.

Une réforme de l'octroi de mer devrait concilier des objectifs apparemment difficilement conciliables : assurer un produit fiscal de l'ordre de 1,2 milliard € aux collectivités territoriales par une ressource à la fois dynamique et prévisible, mettre en place un dispositif, fiscal ou non, favorisant la production locale dans le cadre d'une modernisation de la fiscalité économique, le tout dans une perspective de réduction de la cherté de la vie.

Cette réforme ne viendra sans doute pas d'un « big bang » fiscal mais d'une transition progressive - conduite étape par étape si nécessaire – et pouvant être différenciée d'un territoire à l'autre. Pour réussir, elle devra s'inscrire dans le temps long et tenir compte de la plus ou moins grande complexité des évolutions envisagées. Plusieurs solutions ou étapes sont évoquées : taxe locale sur la valeur ajoutée (TLA) se substituant à terme à l'octroi de mer, TLA sur les seules prestations de service, mesures favorisant la production locale, suppression de l'octroi de mer régional, formules mixtes associant plusieurs de ces solutions... Est aussi évoqué le transfert aux collectivités territoriales – sur le modèle de ce qui a été fait pour remplacer la CVAE – d'une fraction d'un impôt d'État (TVA) en remplacement total ou partiel de l'octroi de mer, susceptible de faire avancer la réforme plus rapidement et avec une moindre complexité.

172 Etats dans le monde, représentant 95 % de la population mondiale, ont adopté la TVA qui assure une neutralité fiscale favorable au développement de leurs entreprises. Pourquoi, alors, priver les entreprises des collectivités ultramarines d'un environnement fiscal plus favorable à leur développement, alors qu'elles ont plus de difficultés que les entreprises hexagonales à se développer, à exporter et à créer de l'emploi durable ?

Enfin, la question de l'autonomie, présente dans les débats en cours dans certaines collectivités ultramarines, ne manquera pas de peser sur la forme et l'ambition que pourrait revêtir la réforme.

## **La question de l'octroi de mer : que faire et comment ?**

L'octroi de mer, un des plus vieux impôts français puisqu'il remonte à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, est l'objet de réflexions récurrentes et de débats passionnés. Il prend sa source dans l'économie coloniale puisqu'il permettait de financer la « colonie » en taxant les marchandises importées depuis la métropole dans le cadre du régime de « l'exclusif colonial ». Il perdure aujourd'hui en taxant les marchandises importées dans les DROM (départements - régions d'outremer), issues pour 50 à 70 % d'entre elles de la métropole et de l'Union européenne. Il constitue une des principales ressources des collectivités territoriales ultra-marines, communes et régions ou collectivités uniques.

Après 3 siècles d'existence, l'octroi de mer s'est heurté aux principes communautaires : considéré comme un droit de douane contraire à la libre circulation des marchandises et au principe de non-discrimination, il a dû (depuis 1992) pour survivre dans l'Union européenne dont sont membres les départements/régions d'outremer, se métisser en taxant aussi la production locale, moyennant des mécanismes de taxation spécifiques et des différentiels de taux.

Un octroi de mer « externe » sur les produits importés et un octroi de mer « interne » sur la production locale cohabitent ainsi dans un système fiscal multiséculaire et hybride, en définitive inachevé.

Il y a 3 ans, le think tank « #outre-mer » a publié sur son site une note de problématique préconisant une étude préalable avant toute décision d'évolution éventuelle de l'octroi de mer. Face aux objectifs attendus d'une éventuelle réforme, nombreux et pour partie contradictoires, la proposition d'une étude reflétait alors l'extrême prudence des rédacteurs, face à des intérêts divergents.

### **1) Le temps des études et évaluations n'est plus d'actualité.**

Une nouvelle étude ne serait plus de mise dans la mesure où de nombreuses études et évaluations ont déjà été réalisées et, pour certaines, rendues publiques, émanant d'universitaires, de consultants publics ou privés, d'acteurs économiques plus ou moins intéressés, de parlementaires ...etc.

Parmi les travaux d'évaluation les plus récents, on retiendra :

- une évaluation (2018) demandée par le ministère en charge des outre-mer à des consultants extérieurs dans la perspective du renouvellement (prévu en 2021) de l'octroi de mer interne par la Commission. Elle souligne notamment que la mesure de l'impact des différentiels de taux d'octroi de mer sur les performances des entreprises bénéficiaires est « délicate », compte tenu du faible nombre d'indicateurs dans les bases de données ou de l'absence de données relatives aux différentiels de taux sur plusieurs années ;

- une évaluation de « l'impact économique » de l'octroi de mer dans les DROM (juin 2020) par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI). Elle met en évidence un réel immobilisme économique et souligne les effets de rente pour les producteurs déjà installés. Cette étude propose la suppression progressive de l'octroi de mer ainsi que différents scénarios d'évolution, articulés notamment autour de taux différenciés de TVA ;

- le rapport de l'Autorité de la concurrence (2019) qui évalue à 7 % en moyenne le poids de l'octroi de mer dans le prix de revient d'un produit importé ;

- une récente évaluation de l'octroi de mer par les inspections générales des finances et de l'administration (2019).

Parallèlement, des réflexions sur des dispositifs fiscaux complémentaires ou alternatifs, empruntant aux mécanismes de la TVA, avaient été lancées souvent à l'initiative de collectivités territoriales ou de représentants des entreprises, par exemple :

- une étude d'un universitaire (B. Castagnède) en 2010 à partir d'une demande de l'Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie (AMPI), tendant à élargir le droit à déduction, à étendre l'octroi de mer aux services et à envisager une TVA régionale ;

- les travaux de la CGPME de la Réunion qui considère que l'octroi de mer n'est plus adapté et préconise une TVA régionale ;

- un projet de « taxe pour la région Guyane » (2014), présenté par cette région dans la perspective d'une ressource nouvelle permettant d'équilibrer les comptes de la future collectivité territoriale de Guyane. Il s'agissait d'une taxe territoriale sur les services s'apparentant à de la TVA ;

- le rapport Lurel sur l'égalité réelle (2016) qui suggère l'extension de l'octroi de mer aux prestations de service ou la transformation de l'octroi de mer en TVA régionale ... sans toutefois concrétiser ces propositions dans un calendrier.

Tous ces travaux et réflexions évoquent ou s'appuient d'une façon plus ou moins importante sur des dispositifs empruntant aux mécanismes d'une taxe locale sur la valeur ajoutée (TLA). Il ne faut pas s'étonner que le modèle de la TVA soit aussi largement mobilisé dans ces réflexions, cette taxe assurant une neutralité fiscale favorable au développement des entreprises. L'octroi de mer n'existe nulle part ailleurs, y compris dans les régions ultrapériphériques rattachées au Portugal et à l'Espagne<sup>1</sup>, qui disposent d'une autonomie beaucoup plus large que les DROM.

## **2) Une absence de consensus sur les enjeux et les objectifs d'une réforme.**

Les travaux précités ainsi que les débats dans les assemblées parlementaires, les territoires ultramarins ou retracés dans la presse montrent une absence de consensus sur les perspectives d'évolution qui pourraient satisfaire tout à la fois les collectivités territoriales, les entreprises et le consommateur ultramarin. Le risque d'immobilisme est bien réel, une grande partie des collectivités et des entreprises déjà implantées voulant que rien ne change, les consommateurs ayant été pendant longtemps peu représentés dans ces débats.

\* *s'agissant des collectivités territoriales*, l'octroi de mer (dont l'octroi de mer régional) perçu lors du dédouanement des marchandises à leur arrivée au port ou à l'aéroport, est versé directement à ces collectivités par l'administration des douanes sans passer par la case Etat. Pour l'ensemble des 5 DROM, il représente plus d'1,2 milliard € réparti entre les communes et les régions (et collectivités uniques). Les communes encaissent directement ce produit sans responsabilité aucune sur l'assiette, les taux ou les exonérations et disposent ainsi d'une ressource très simple à prélever, qui représente 40 à 45 % de leurs ressources fiscales. Ce sont les régions (et collectivités uniques) qui disposent de marges de manœuvre (exonérations, taux et différentiels de taux).

Pour de nombreuses raisons, (augmentation des dépenses de personnel, difficultés à financer les investissements – notamment en Guyane et à Mayotte – ainsi que les contreparties aux financements européens, délais excessifs de règlement des factures aux entreprises...), une grande partie des responsables locaux souhaite accroître le rendement de l'octroi de mer actuel et/ou trouver des ressources complémentaires (extension de l'assiette aux prestations de services, augmentation du taux d'octroi de mer régional rendu possible depuis la loi EROM de février 2017, création d'une nouvelle taxe locale sur la valeur ajoutée ..).

Par ailleurs, certaines régions ou collectivités uniques, sous la pression des élus, de l'opinion publique, des consommateurs ou de certaines entreprises cherchent à faire de l'octroi de mer un outil de politique fiscale en jouant sur les taux ou les exonérations pour accompagner leurs priorités. Or, elles se heurtent à un véritable patchwork de taux et d'exonérations, hérités de l'histoire et des années précédentes, dont la complexité et l'illisibilité rendent difficile toute action d'envergure de politique fiscale. De surcroît, les services de la DGDDI ne fournissent pas toujours ou trop peu, selon les territoires, les données chiffrées permettant de mesurer l'impact de ces exonérations et changements de taux et d'en tirer les conséquences sur la gestion de l'octroi de mer. Outil de politique fiscale, l'octroi de mer reste donc très en deçà des attentes des élus locaux.

\* *s'agissant des entreprises*, les positions sont plus complexes.

Les entreprises productives déjà installées défendent le maintien du système actuel des différentiels de taux qui leur garantit des taux d'octroi de mer plus faibles pour la production locale que pour les marchandises importées, alors même que les études précitées ont montré que le différentiel de taxation permettait d'atteindre des performances « non significativement différentes » de celles des entreprises non bénéficiaires, ce qui aurait dû peut-être les conduire à rechercher des mécanismes de protection plus efficaces. Avec le maintien du dispositif actuel, elles demandent la possibilité, pour l'octroi de mer interne, de bénéficier du remboursement de l'excédent d'octroi de mer non imputé, comme en matière de TVA.

---

<sup>1</sup>Par contre, ces RUP ont des régimes fiscaux spécifiques, notamment des taux de TVA plus faibles que dans le reste du territoire (Madère et Açores) et des accises plus faibles sur les boissons alcoolisées ou, s'agissant des Canaries (Espagne), une imposition particulière, l'AIEM.

Cela dit, une partie des organisations représentant les entreprises aspirent à une fiscalité plus neutre que l'octroi de mer, ne taxant que la valeur ajoutée par l'entreprise, bénéficiant donc du droit à déduction, facilitant les exportations notamment dans le bassin géographique (exonération de TVA en cas d'exportation en dehors de l'union européenne), et susceptible de favoriser la création et le développement de nouvelles entreprises.

On ajoutera que l'absence de visibilité sur le devenir de l'octroi de mer qui, tous les 5 ans, doit être ré-autorisé par Bruxelles, avec des modalités qui peuvent varier d'une période à l'autre (seuil d'assujettissement, nombre de différentiels de taux ...), n'est pas favorable à une prise de risque dans des investissements structurants.

\* ***s'agissant des consommateurs ultramarins***, l'aspiration à la réduction de la « cherté de la vie » dans les outre-mer a émergé à nouveau dans le débat public notamment avec les mouvements sociaux qui ont suivi les Gilets Jaunes à la Réunion à l'hiver 2018/2019. L'octroi de mer y avait été dénoncé comme responsable, pour partie, des prix élevés du panier de consommation, notamment des biens importés. A la Réunion, la région s'était engagée à réduire l'octroi de mer. Cette aspiration s'est amplifiée avec les crises successives (COVID, difficultés d'approvisionnement...) et le retour de l'inflation. Elle est devenue un élément incontournable du débat public, avec lequel doivent compter les acteurs publics. Même si l'octroi de mer n'est pas le seul vecteur de hausse des prix (7 % en moyenne du prix d'un produit importé, ce qui n'est pas rien...), sa réforme s'inscrit nécessairement dans une stratégie de désescalade des prix.

Une réforme de l'octroi de mer devrait donc, d'une manière ou d'une autre, concilier des objectifs apparemment difficilement conciliables : assurer un produit fiscal de l'ordre d'1,2 milliard € aux collectivités territoriales par une ressource à la fois dynamique et prévisible, mettre en place un dispositif, fiscal ou non, favorisant la production locale dans le cadre, autant que faire se peut, d'une modernisation de la fiscalité économique, le tout dans une perspective de réduction de la cherté de la vie. Au lieu d'un octroi de mer, support de plusieurs objectifs, les collectivités territoriales ont besoin d'une taxe ou d'une ressource de rendement, et les entreprises de mesures incitatives.

### **3) Des pistes de réforme dont la faisabilité n'est pas toujours établie.**

Les pistes de réforme régulièrement évoquées depuis plusieurs décennies sont nombreuses mais ne sont pas toutes possibles ou faciles à mettre en œuvre.

\* ***la taxation des prestations de service***. Ces prestations ne sont pas taxées à l'octroi de mer et même, ne sont pas taxées du tout en Guyane et à Mayotte du fait de l'absence de TVA dans ces deux collectivités. Or, les services marchands représentent une part croissante de la valeur ajoutée produite dans les DROM (entre 25 % et 35 % selon les territoires) bien supérieure à celle du secteur secondaire. Pour des raisons d'équité par rapport aux importations et à la production locale de biens corporels, il paraît tout à fait légitime de taxer les prestations de service. Mais, l'octroi de mer se prête mal à la taxation de ces services : par construction, la valeur CAF sur laquelle repose le calcul de l'octroi de mer (coût, fret et assurance) serait tout à fait inappropriée s'agissant d'une prestation de service et la DGDDI, gestionnaire de l'octroi de mer, ne connaît que la marchandise et ignore tout des services. Une taxation de la valeur ajoutée (par la DGFIP) paraîtrait plus appropriée et permettrait d'exercer pleinement le droit à déduction.

Cette piste de réforme paraît simple à mettre en œuvre : dans les collectivités où existe déjà la TVA (Etat), les services de la DGFIP connaissent les activités de prestation de service au travers des déclarations de chiffre d'affaires en vigueur. Il n'en serait pas de même en Guyane et à Mayotte, en l'absence de déclaration de chiffre d'affaires puisque la TVA n'y existe pas. La mise en place d'une telle taxation dans ces 2 collectivités serait donc nécessairement plus longue et plus complexe.

\* ***la généralisation du droit à déduction à l'octroi de mer externe***. Il s'agirait d'étendre aux produits importés le mécanisme de déduction et de taxation à tous les stades de la commercialisation applicable 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. Or, actuellement l'octroi de mer acquitté lors du dédouanement sur la valeur CAF n'apparaît pas sur la facture. Il semble difficile de remédier à cet état de chose sans modifier profondément l'assiette de l'octroi de mer.

\* ***la création d'une taxe locale sur la valeur ajoutée (TLA)***, solution qui apparaît avec une certaine constance dans les propositions issues de plusieurs collectivités ultra-marines. Plusieurs modalités pourraient être envisagées dans le cadre d'une mise en place progressive. Il s'agirait, à terme, d'une taxe sur la valeur ajoutée pesant sur toutes les activités (importations, livraisons de biens et services) dont le produit serait perçu

directement par la région ou la collectivité unique, celle-ci le répartissant ensuite entre les communes. Les DROM ne relevant pas de la 6<sup>e</sup> directive modifiée applicable dans l'Union européenne en matière de TVA, la taxation du chiffre d'affaires pourrait s'écarter outre-mer du système commun de taxation européen, en vigueur en métropole, comme c'est déjà le cas avec les taux réduits de TVA (taux de 8,5 % au lieu de 20 % par exemple) en vigueur dans les DROM. Avec la création d'une TLA, des marges de manœuvre importantes pourraient ainsi être mobilisées en matière d'assiette ou de taux, au bénéfice des priorités de la collectivité et de la production locale.

**\* la suppression de l'octroi de mer et la question de sa compensation aux collectivités territoriales.**

La suppression de l'octroi de mer (externe et interne), solution la plus aboutie, c'est avant tout la question de sa compensation par une autre ressource pour les collectivités territoriales, assurant à celles-ci un produit équivalent. Cette compensation peut être assurée de plusieurs manières :

- par un autre prélèvement fiscal, une TVA locale (cf. *supra*) qui abonderait directement les budgets des communes et des régions /collectivités uniques, celles-ci conservant, dans le cadre de la loi, des marges de manœuvre sur les taux et les exonérations ;

- par une dotation de l'État ou un prélèvement sur une recette de l'État (la TVA), comme c'est déjà le cas, par exemple, pour la compensation de la CVAE. Une fraction de la TVA Etat assurerait aux collectivités une ressource dynamique et prévisible. Dans cette hypothèse, l'État devrait neutraliser sur son budget le versement de cette dotation ou de cette fraction d'impôt national, par une recette supplémentaire, l'augmentation à due concurrence des taux de la TVA Etat dans les DROM, inchangés depuis de nombreuses années (taux normal à 8,5%) et par la mise en place progressive de cette TVA en Guyane et à Mayotte. Cette solution serait neutre pour les entreprises. Pour le consommateur final, cette augmentation de la TVA suppose qu'elle soit neutralisée par une baisse des prix des produits importés par suite de la suppression de l'octroi de mer (7%). Dans cette hypothèse, il serait souhaitable qu'un dispositif d'encadrement des marges et des prix soit mis en place à titre temporaire pour s'assurer que la suppression de l'octroi de mer sera bien répercutée dans les prix de vente, autorisant ainsi un taux de TVA plus élevé.

**\* des mécanismes pour favoriser les productions locales par rapport aux produits importés**, en cas de mise en place d'une TLA et/ou de suppression de l'octroi de mer. En cas de disparition des différentiels de taux dont bénéficie la production locale, il conviendrait de proposer des mécanismes d'effet équivalent voire plus efficaces pour non seulement protéger la production locale existante mais aussi la développer. Plusieurs solutions pourraient être expertisées, selon la solution mise en place en matière d'octroi de mer et/ou de TLA : crédit d'impôt déductible de la TVA due, calculé en référence à l'évaluation des handicaps dans le DROM, taux super réduits réservés à des productions locales, protections de marché (contingentements, suspension, protections tarifaires ...), pouvant s'inspirer de ce qui existe en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française.

En tout état de cause, quelle que soit la solution retenue, il s'agirait d'un mécanisme de compensation des handicaps rencontrés par les producteurs locaux, considéré comme une aide d'État au regard du fonctionnement du marché européen, requérant normalement l'accord de Bruxelles. Cela dit, l'article 349 TFUE devrait permettre le recours aux mesures spécifiques précitées tant en matière fiscale que de protection de marché.

#### **4) Comment faire ?**

L'objectif d'une réforme de l'octroi de mer doit être clair : c'est bien celui du développement économique des outre-mer, par la création de valeur dans les territoires ultramarins, le développement du secteur marchand par des entreprises plus nombreuses et innovantes, créatrices d'emplois, exportant davantage notamment dans le bassin géographique. Il s'agit de rompre progressivement avec l'immobilisme économique marqué par le triptyque consommation/importations/distribution et la prééminence d'un secteur non marchand. Si c'est bien cet objectif qui est recherché, alors, il n'y a sans doute plus le choix : une réforme doit être enclenchée.

Il ne faut attendre ni de l'Europe – qui reconduit bon an mal an de 5 ans en 5 ans l'octroi de mer et ses différentiels de taux – ni des juges – le Conseil Constitutionnel ayant tranché en 2018 sur la conformité de l'octroi de mer à la Constitution – qu'ils sifflent la fin de l'octroi de mer. A l'État et aux décideurs politiques nationaux et locaux de prendre leurs responsabilités.

A cet égard, le ministre délégué en charge de l'outre-mer a évoqué récemment le lancement d'une « réforme de fond » à propos de l'octroi de mer. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer est allé plus loin, il y a peu,

en estimant qu'il fallait « refaire profondément la fiscalité ultramarine » en ciblant plus particulièrement l'octroi de mer, comme première cause de l'inflation ».

L'exercice est cependant risqué et bourré de chausse-trappes du fait des positions des principaux protagonistes du débat, qui s'arc-boutent sur l'octroi de mer faute de visibilité et de garantie sur ce qui pourrait la remplacer ou la compenser. En tout état de cause, la réforme devra se faire à pression fiscale inchangée pour les entreprises et devra permettre, de façon visible pour la population, une désescalade des prix.

Dans ces conditions, la solution ne viendra sans doute pas d'un « big bang fiscal » mais d'une transition progressive, pouvant même être différenciée d'un territoire à l'autre, dans la perspective, à échéance plus ou moins différée, d'une suppression de l'octroi de mer.

**\* *Le contexte territorial dans lequel pourrait s'exercer la transition est d'ores et déjà différencié.***

- la TVA existe déjà dans certains DROM. La TVA, en tant qu'impôt d'État, est en vigueur dans 3 départements/régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Réunion), la TVA n'étant provisoirement pas applicable en Guyane et à Mayotte. En cas de création d'une TLA, le maintien d'une TVA alimentant le budget de l'État pourrait être source de complexité et d'incompréhension, même si cette juxtaposition dans une collectivité reste évidemment possible.

- le cadre institutionnel et son évolution devront être pris en compte. On rappellera que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie qui, historiquement, disposaient de droits de douane ont respectivement instauré une TVA et une taxe générale sur la consommation (proche d'une TVA). Ces deux collectivités sont autonomes fiscalement, la Polynésie française en application de l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie de ses articles 76 et 77. La situation des DROM est complètement différente : relevant de l'article 73 de la Constitution, ceux-ci ne disposent pas de l'autonomie fiscale. L'évolution de leur fiscalité relève de la loi et du Parlement national (article 34 de la Constitution). Dans ces conditions, les principales règles de taxation concernant l'assiette, l'encadrement des taux ou les modalités de recouvrement d'une taxe locale sur la valeur ajoutée (TLA) devraient être fixées par la loi. Cette loi peut évidemment prévoir que le produit de la TLA est directement recouvré au profit de la région / collectivité unique ainsi que les marges de manœuvre dont dispose cette collectivité. Par ailleurs, l'article 73 précité réserve (sauf à la Réunion) des possibilités d'adaptation des règles applicables dans les territoires ultramarins, y compris en matière fiscale<sup>2</sup>. Cette TLA pourrait être mise en place, complètement ou par étapes, dans les collectivités qui le souhaiteraient. Elle pourrait aussi être « non applicable », temporairement ou non, dans d'autres, comme c'est déjà le cas avec la TVA d'État (temporairement non applicable en Guyane et à Mayotte).

Le débat institutionnel en cours dans certaines collectivités territoriales ultramarines, s'il aborde la question de l'autonomie et de l'autonomie fiscale, peut constituer un déterminant majeur de la réforme et de son évolution.

**\* *Une réforme de l'octroi de mer, quelle qu'elle soit, s'inscrit nécessairement dans le temps long*** (5 à 10 ans), comme ce fut le cas avec la mise en place par la Nouvelle-Calédonie de la taxe générale sur la consommation, qui s'est étalée sur 5 à 7 ans. Ce fut également le cas, pour rester dans l'univers ultramarin, de la réforme de l'indemnité territoriale de retraite (ITR), régime spécial de retraite de certains territoires ultramarins, conduite sur plus d'une vingtaine d'années.

**\* *La complexité de la réforme et de sa gestion ne peut être sous-estimée*** : cela suppose une bonne connaissance de la situation des entreprises, notamment celle des prestataires de service au travers des déclarations de chiffre d'affaires (et on sait qu'en Guyane et à Mayotte, ce n'est pas encore le cas), un calcul de l'impôt au travers d'un système déclaratif beaucoup moins simple que le dédouanement à l'entrée du territoire ultramarin, la nécessité de disposer/recruter des agents formés, des coûts de gestion plus élevés ... L'instauration de la Taxe générale sur la consommation (TGC) en Nouvelle - Calédonie (de type TVA) peut servir de référence : après plusieurs années de préparation, cette taxe a été instaurée le 1<sup>er</sup> avril 2017 d'abord par une « marche à blanc » d'une durée de 16 mois puis à titre définitif depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018. Elle remplace 7 petites taxes, notamment des taxes à l'importation. Elle comporte 3 taux. Elle s'est accompagnée d'un dispositif réglementaire destiné à encadrer les marges des opérateurs, dans un objectif de contrôle des prix.

---

<sup>2</sup>La fiscalité ne fait pas partie des exclusions à cette possibilité d'adaptation, prévues à l'alinéa 4 dudit article.

Il est certain que le transfert d'une fraction d'un impôt d'État, au moins dans un premier temps, permet de faire avancer la réforme avec une moindre complexité de gestion et plus rapidement.

**\* une transition progressive peut s'effectuer selon des modalités différentes d'une collectivité à l'autre**, en fonction de la faisabilité des réformes envisagées, des positions et de l'appétence à la réforme des dirigeants politiques, de leur capacité à conduire le changement et de l'évolution de la question de l'autonomie. Il est sans doute vain de penser qu'on pourra décréter la transition, à la même heure et dans les mêmes formes dans les 5 DROM.

Dès lors, plusieurs étapes ou solutions peuvent être envisagées :

- la mise en place d'une TLA sur les prestations de service. S'agissant d'un impôt nouveau, son produit devrait être pris en compte pour réduire parallèlement le produit d'octroi de mer (réductions des taux) frappant les importations et la production locale dans la collectivité où cette nouvelle taxe serait instaurée. Cette solution, simple techniquement à mettre en œuvre dans les collectivités où existe la TVA Etat le serait beaucoup moins en Guyane et à Mayotte (Cf. *supra*). Certaines collectivités pourraient se satisfaire de l'instauration de cette taxe et considérer que la réforme est faite. Si elle apporte davantage d'équité entre activités économiques, elle ne règle pas les défauts de l'octroi de mer qui serait conservé ;

- la poursuite de la réforme par une TLA sur les importations et la production locale se substituant peu à peu à l'octroi de mer (baisse progressive des taux). Cette voie prendra du temps et devra s'accompagner, dans le même temps, de mesures favorisant et développant la production locale (Cf *supra*) ;

- la suppression de l'octroi de mer et son remplacement par une fraction d'un impôt d'État (TVA). Cette solution plus rapide mais aussi plus radicale permet d'échapper à la complexité des réformes précitées que certaines collectivités estimeraient trop difficiles à conduire. Elle garantirait des recettes dynamiques aux collectivités territoriales, notamment aux communes. Cette solution pourrait aussi être présentée comme la première étape d'une réforme à poursuivre ultérieurement ;

- des formules mixtes associant par exemple à une TLA sur les services, une réduction de l'octroi de mer au moyen, par exemple, de la suppression de l'octroi de mer régional (soit le quart environ du produit global d'octroi de mer) et/ou de la suppression de l'octroi de mer sur les produits de première nécessité. Un nouveau mix fiscal pourrait aussi comprendre un alignement des accises sur les tabacs et les alcools (plus faibles) sur les taux métropolitains.

Cette démarche, progressive et différenciée, pourrait s'appuyer, dans l'hypothèse du maintien en l'état de l'article 73 de la Constitution, sur les possibilités d'habilitation des collectivités à fixer elles-mêmes certaines règles applicables sur leur territoire ainsi que sur les dispositifs d'expérimentation<sup>3</sup> prévus par la Constitution.

\*\*\*\*\*

Plusieurs solutions s'offrent donc à l'État et aux collectivités ultramarines pour amorcer la transformation du système fiscal ultra-marin et enclencher une réforme de l'octroi de mer, selon une approche progressive et différenciée, adaptée aux spécificités des différentes collectivités. Cette réforme – quelles que soient sa consistance, son ambition, et la durée de sa mise en œuvre – devra assurer aux collectivités territoriales des ressources fiscales constantes, au consommateur ultramarin un avantage prix bien visible et aux entreprises des mécanismes efficaces favorisant leur compétitivité et le développement de la production locale.

Le recours à une taxation de la valeur ajoutée ressort des diverses études et réflexions engagées sur la fiscalité ultramarine, même si cette taxation peut revêtir diverses modalités, plus ou moins ambitieuses. 172 Etats dans le monde, représentant 95 % de la population mondiale, ont adopté la TVA qui assure une neutralité fiscale favorable au développement de leurs entreprises. Pourquoi, alors, priver les entreprises des collectivités ultramarines d'un environnement fiscal plus favorable à leur développement, alors qu'elles ont plus de difficultés que les entreprises hexagonales à se développer, à exporter et à créer de l'emploi durable ?

Le 15 février 2023

---

<sup>3</sup>Expérimentation prévue à l'article 37-1 : « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental ».