



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
15 rue de Constradt
75015 Paris

Regards croisés sur l'octroi de mer (I) : Quelles suites donner au rapport de la Cour des comptes ?

UltraLab propose deux notes sur l'octroi de mer, diffusées simultanément, sur la question récurrente de son évolution. Elles commentent le dernier rapport de la Cour des comptes sur ce dispositif fiscal ancien dans nos départements d'outre-mer. Alors que le comité interministériel des outre-mer de juillet 2023 avait annoncé une réforme dont les contours ne sont toujours pas connus, ces deux notes proposent un regard croisé sur ce qu'il pourrait être possible de faire et comment explorer les pistes identifiées par la Cour des comptes.

Depuis de nombreuses années, l'octroi de mer est l'objet de multiples réflexions et critiques et de débats passionnés. Les études et évaluations qui s'y sont intéressées ont essuyé immédiatement de nombreuses critiques de la part de ceux qui avaient intérêt au maintien du dispositif.

A l'annonce d'une réforme de l'octroi de mer pour 2025 par le ministre des finances, les débats et critiques ont repris de plus belle, soulignant le manque criant d'objectivité des arguments échangés et l'absence totale de consensus sur le sort à réserver à cet impôt vieux de plus de 3 siècles : maintien en l'état, suppression totale et remplacement par une autre ressource ou une TVA locale ou encore transformation progressive ou partielle.

Sans revenir sur les difficultés et les avantages et inconvénients de l'octroi de mer¹, le rapport de la Cour des Comptes « l'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins » (mars 2024), vient à point nommé pour relancer la réflexion à la veille de la réforme annoncée par le ministre des finances démissionnaire.

Autorité indépendante particulièrement écoutée dans le champ politique et institutionnel, la Cour produit un rapport susceptible d'éclairer les débats de manière plus apaisée et formule un certain nombre d'orientations.

1. L'évaluation de l'octroi de mer par la Cour des Comptes est sans ambiguïté pour quiconque consent à lire le rapport sans idée préconçue

- l'octroi de mer, principal pourvoyeur de recettes fiscales des collectivités locales ultra-marines, notamment des communes, est affecté massivement aux dépenses de fonctionnement, ce qui favorise le recrutement d'agents locaux, et très peu aux investissements. Les collectivités sont d'autant plus attachées à cette ressource que le dynamisme de l'octroi de mer (+ 4,6 % par an entre 2014 et 2022) favorise une certaine

accoutumance, peu propice aux économies de fonctionnement ;

- l'octroi de mer se caractérise, selon la Cour, par une grande complexité, une faible transparence et une absence de prévisibilité ;
- le rapport met en évidence les impacts de l'octroi de mer, dilués mais négatifs sur la cherté de la vie ;

- l'octroi de mer interne, qui frappe les entreprises locales, ne représente que 3,3 % des recettes totales d'octroi de mer (54 M€ sur 1,6 Md€ en 2022). L'objectif de non-discrimination entre productions locales et

¹ Cf. Notamment le rapport « Quelles nouvelles perspectives de développement pour les outre-mer ? ». Rapport du Think Tank accessible sur le site d'UltraLab (<http://www.ultralab.fr/>) à l'année 2020 ou à la rubrique « rapport ».

importations est donc, dans les faits, largement théorique ;

- l'octroi de mer, ou la préférence tacite pour la taxation des importations, apparaît contraire au renforcement du tissu productif local ;

- les modalités de pilotage de l'octroi de mer interne tendent à privilégier les entreprises en place.

Au total, selon la Cour, les inconvénients du système actuel l'emportent nettement sur ses avantages en termes d'efficacité, de cohérence interne et externe et d'impact économique

2. Dès lors, la Cour estime trois scénarios possibles pour l'avenir de l'octroi de mer et en recommande un.

- le statu quo, favorable aux collectivités locales, que la Cour écarte, faute d'efficacité et d'efficacité ;

- la « rupture » qui consisterait à substituer à l'octroi de mer un nouvel impôt /ressource pour les collectivités territoriales ultramarines, une TVA régionale, sur le modèle de la TVA', Cette option nécessiterait, selon la Cour, une étude d'impact complète, des modalités graduées dans le temps, dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'ensemble des dispositifs spécifiques mis en place outre-mer ;

- un scénario « réformiste » ciblant des correctifs majeurs au système actuel.

La Cour recommande le scénario dit « réformiste », qui ne saurait se limiter à quelques mesures éparses ou ponctuelles mais devrait comporter notamment une garantie de recette pour les collectivités territoriales, des modalités de protection de la production locale et des moyens de lutte contre la vie chère, en veillant au coût de la réforme pour les finances publiques.

3. Que retenir, dans un premier temps, du scénario « réformiste » comme orientations pouvant faire consensus dans le cadre d'un débat apaisé ?

Le parti pris dans la présente note est de sélectionner, parmi les orientations proposées

par la Cour, celles pouvant avoir un impact direct et effectif sur le développement des économies ultra-marines et de l'emploi ou répondre à une demande sociale de plus en plus forte sur la cherté de la vie (Cf. crise actuelle en Martinique) :

- « optimiser l'emploi des ressources » : il s'agit d'accroître de manière significative et progressive la part des ressources de l'octroi de mer affectées à l'investissement, via le fonds régional pour le développement économique et l'emploi (FRDE) Sur une durée, par exemple, de 5 voire 10 ans, une part croissante (la moitié puis les deux-tiers) d'octroi de mer pourrait être affectée au FRDE pour être utilisée par le niveau régional pour des investissements structurants (transports et mobilité, énergies renouvelables, décarbonation, aménagements urbains...).

Parallèlement, les budgets communaux devraient être adaptés à la fois par des mesures de compensation, des transferts de compétences à l'échelon régional, sans s'interdire des mesures d'économie (gel des recrutements) ;

- « atténuer les effets de l'octroi de mer sur le niveau des prix ». Cela pourrait se traduire par une exonération obligatoire (ou, dans un premier temps, par un taux réduit) d'octroi de mer et d'octroi de mer régional, des produits de première nécessité ainsi que des biens concourant à la mise en œuvre de certaines politiques publiques (santé, sécurité, éducation). La question d'une compensation de cette réduction de ressource d'octroi de mer pour les collectivités se posera.

Ces deux orientations – pour lesquelles les mesures concrètes nécessitent le recours à la loi – sont susceptibles de faire consensus parce qu'elles sont difficilement contestables en termes économique ou de gestion des collectivités locales ou très attendues par tout ou partie des populations locales. De surcroît, elles pourraient constituer une étape si une réforme plus ambitieuse (le scénario de « rupture ») devait un jour être envisagée. ■

20 septembre 2024.