



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
15 rue de Constradt
75015 Paris

Regards croisés sur l'octroi de mer (II) : 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.

Entre *statu quo* et scénario de rupture, la Cour des Comptes propose des mesures propres à faire évoluer l'octroi de mer dans des conditions acceptables compte tenu de la forte pression qui s'exerce sur cette taxe, notamment du fait de l'irruption de reproches sur le coût de la vie. Certaines préconisations, en particulier celles relatives à la transparence et à l'organisation de la collecte, peuvent paraître pertinentes moyennant quelques ajustements. En revanche, celles qui ont tendance à limiter, voire à remettre en cause les compétences locales nécessiteraient une concertation profonde et éclairée dans un contexte de recherche de pérennité relative des ressources des collectivités locales.

En mars 2024, la Cour des Comptes publie un rapport d'évaluation intitulé « *L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins* ». Ce rapport d'évaluation, mesuré et relativement pondéré, répond à une flambée de réactions générée notamment par des appréciations très divergentes de l'intérêt de cette taxe sur la vie des collectivités ultramarines concernées.

Entre les orientations parfois très volontaristes exprimées par les uns et les autres (*statu quo*, suppression, modifications profondes), la Cour des Comptes cherche un chemin acceptable par le plus grand nombre pour dépouiller l'octroi de mer de ses conséquences les plus critiquables et lui donner un fonctionnement plus rationnel et plus explicable.

La présentation de ce rapport fit frissonner le Landerneau, tant le sujet est sensible et les prises de position historiquement parfois aussi définitives que peu fondées. A vrai dire, la position de la Cour des Comptes n'a rien de révolutionnaire. La présente note reprend et commente ci-après chacune des propositions formulées par la Cour.

Après avoir décrit le cadre historique et institutionnel de l'octroi de mer, la Cour en examine l'impact sur les finances locales, puis

sur le développement des économies locales et enfin sur la cherté de la vie.

Avant de conclure, elle prend soin de faire apparaître les appréciations évaluatives saillantes de cette taxe et il n'est pas inutile de les reprendre ici :

- 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 ;
- un régime globalement instable et peu prévisible marqué par une complexité excessive et une faible transparence ;
- une contribution limitée à la compensation des handicaps ultramarins par ailleurs porteuse de risques et d'incohérences ;
- des effets économiques sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer non quantifiables, et le plus souvent non avérés ;
- des impacts dilués mais négatifs sur la cherté de la vie, une dépendance aux flux d'importations inchangée.

Ce constat sévère et plutôt à charge pourrait être contesté sous certains de ses aspects mais la Cour se place dans une optique résolument réformatrice avec une appréciation

assez pertinente de ce qui est entendable par les collectivités ultramarines.

Elle exclut, du moins provisoirement, les scénarii statu quo et, à l'opposé, les scénarii de rupture, pour se consacrer à émettre des recommandations qui, selon elle, amélioreront significativement le dispositif, le tout dans quatre chapitres successifs.

1. Renforcer le pilotage et le contrôle du dispositif.

11. Renforcer le rôle de pilotage de l'Etat.

Cela concerne le contrôle de gestion, l'harmonisation des procédures et des pratiques des douanes qui fait l'objet de revendications fréquentes des collectivités.

Cette préconisation peut paraître de bon sens, pourvu que la bonne articulation soit trouvée avec les collectivités ultramarines qui doivent conserver un rôle important de pilotage et de contrôle local. La compétence devra donc être partagée et faire l'objet d'un consensus souhaitable.

12. Clarifier et chiffrer correctement l'intervention des douanes pour le recouvrement de la taxe.

Ce souhait devrait permettre de fluidifier les relations et éviter que soient émises des critiques liées aux coûts ou à l'hermétisme de la procédure.

13. Etablir une méthode unique de calcul des surcoûts applicables à l'ensemble des DROM.

Cette préconisation que l'on peut comprendre se heurtera à des difficultés d'application très importantes, tant il sera relativement facile, et parfois justifié, de faire apparaître les différences d'approches qui caractérisent les différents territoires.

2. Optimiser l'emploi des ressources

21. Augmenter l'affectation des ressources issues de l'octroi de mer à l'investissement.

Il s'agit là d'un souci très vertueux, mais la

difficulté de mise en œuvre sera redoutable : les collectivités locales ont, en effet, été habituées à percevoir une recette très importante pour leur fonctionnement (plus de 30%) qui leur a permis, en particulier, de beaucoup recruter.

Cette attitude, compréhensible compte tenu de la situation du marché de l'emploi, a aussi donné lieu à des dérives dont les communes, en particulier, ont toutes les peines à s'extraire. Le processus sera nécessairement long et semé d'embûches et nécessitera parfois le soutien de dispositifs de type COROM géré par l'AFD.

22. Affecter les recettes du FRDE en totalité ou presque à des dépenses d'investissement structurantes des régions (ou CTU).

On peut comprendre cette orientation mais elle nécessitera dans chaque territoire une discussion délicate entre régions (ou CTU) et collectivités de plus faible niveau qui demanderont des compensations.

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

31. Prévoir une simplification du nombre de taux.

On peut entendre cette demande si elle ne présente pas un caractère excessif.

32. 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.

Cette disposition, déjà appliquée à La Réunion, relève d'un certain bon sens et devrait pouvoir trouver son opérationnalité.

33. Limiter les changements de taux à une fois par an maximum et simplifier le système d'exonération des intrants.

Stabiliser le processus peut paraître vertueux mais tout dépendra de la souplesse des exceptions prévues et de leur adaptation au contexte évolutif de l'économie dans certains

territoires, notamment à l'occasion d'attaques massives sur un produit de la part d'un importateur en conquête de position monopolistique.

34. Adopter un règlement sur les modalités de recevabilité et d'examen des demandes de modifications de taux et d'exonérations de façon publique et transparente.

La transparence est sans doute une vertu mais elle ne doit pas se traduire par une nouvelle couche de procédure lourde et complexe, source parfois de plus de contraintes que de clarification.

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

Cette nouvelle formulation fait référence à une lourde attaque récente contre l'octroi de mer, issue de différents horizons consuméristes et agitée parfois avec des arguments de pertinence relative. Cette taxe est néanmoins un élément de la formation des prix outre-mer et doit donc être évaluée avec objectivité et bon sens.

41. Etudier la possibilité d'exclure de l'assiette les frais d'assurance et de fret et plafonner durablement l'octroi de mer pour les produits de première nécessité, dresser un bilan de l'exclusion de l'octroi de mer dans la base d'imposition de la TVA.

L'exclusion de l'assiette des frais d'assurance et de fret semble présenter des difficultés dont il faut faire l'inventaire et évaluer les solutions.

L'exclusion des produits de première nécessité est plus facile à traiter. Elle est d'ailleurs déjà réalisée dans l'un des DROM. Toutefois, cette restriction d'assiette se traduira inévitablement par une augmentation des taux sur d'autres produits, au moins à titre provisoire, pour rendre la réforme acceptable pour les collectivités.

Pour l'articulation entre octroi de mer et TVA, le report en valeur absolue de l'octroi de mer tout au long de la chaîne de facturation semble plus facile à énoncer qu'à réaliser et nécessiterait une bonne coordination entre le

monde économique et les services fiscaux.

42. Exclure l'octroi de mer sur les produits qui sont fabriqués à plus de 90% ou à moins de 10% sur les territoires.

Cette proposition quelque peu rapide ne prend pas en compte une multitude de situations particulières, notamment les démarches stratégiques de préparation des marchés et subira un tir de barrage nourri des collectivités qui verraient là une de leurs compétences disparaître. En l'état, elle n'est certainement pas prenable.

43. Exonérer obligatoirement d'octroi de mer les biens correspondant aux missions régaliennes de l'Etat et à la santé.

La demande peut s'entendre mais pourrait déboucher sur une demande comparable en ce qui concerne la TVA. En toute hypothèse, elle poserait le problème des contreparties en matière de ressources pour les collectivités.

*

La Cour des Comptes, dans ses différentes préconisations, a essayé d'être réaliste quant à l'acceptabilité par les collectivités des réformes proposées, tout en tentant de répondre aux différents reproches faits à cette taxe.

Compte tenu de l'importance de la ressource d'octroi de mer dans les budgets locaux, il est vain de penser qu'une évolution structurelle de cette taxe sera facile à mettre en œuvre, sauf à imaginer, comme le font certaines mouvances politiques, que l'Etat compenserait les manques à gagner par une augmentation de la DGD, ce qui n'est pas dans l'air du temps.

Penser à d'autres évolutions type TVA régionale ou équivalent est concevable mais nécessiterait sûrement beaucoup de concertation et de nombreuses étapes, en tenant compte de quelques impératifs absolus : la stabilité des ressources des collectivités, la pérennité de la compétence des collectivités et la possibilité de favoriser l'émergence ou le développement d'activités économiques locales, le tout sans peser abusivement sur les prix à la consommation : vaste programme ! ■

20 septembre 2024.

b