

L'octroi de mer

Volet n°1 : bref historique et principe de fonctionnement

François HERMET

Maître de Conférences, Université de La Réunion

L'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2015 de la nouvelle « mouture » de l'octroi de mer est l'occasion de faire le point sur cet impôt propre aux départements d'outre-mer (DOM). A l'exception de Mayotte où son instauration est très récente (1^{er} janvier 2014), l'origine de ce dispositif remonte au 17^{ème} siècle dans les colonies françaises.

Pensé par Colbert, l'octroi de mer apparaît sous une forme voisine de « L'octroi » ; taxe mise en place sous l'Ancien Régime par les municipalités sur les marchandises franchissant l'enceinte de leur ville. Les recettes servaient à financer l'entretien des fortifications et les travaux d'utilité publique. La notion de municipalité n'existant pas encore dans les colonies, qui restaient la propriété d'une compagnie privée, il a fallu trouver une sorte d'équivalent à l'octroi en vigueur dans les villes de métropole. C'est ainsi que, dès 1670, un « droit des poids » au profit des compagnies de commerce et des représentants royaux s'est appliqué à toutes marchandises importées dans les colonies.

Depuis cette époque, cet impôt souvent présenté comme étant l'un des plus anciens du système fiscal français a subi d'importantes modifications. Il a même su faire preuve d'une certaine forme d'« endémisme » tant sa capacité à pouvoir s'adapter aux différentes évolutions économiques et juridiques au cours de l'histoire est remarquable.

L'objet de ce premier volet consacré à l'octroi de mer est de présenter dans ses grandes lignes le principe de fonctionnement actuel de cet impôt. Il conviendra cependant au préalable de faire le point sur ses différentes évolutions au cours de l'histoire, notamment celle de sa mise en conformité avec le droit communautaire. D'une « taxe d'effet équivalent à un droit de douane », l'octroi de mer est devenu un régime fiscal interne qui comporte un certain nombre de dérogations visant à soutenir le développement économique et social des territoires ultrapériphériques où il s'applique.

■ 19^{ème} et 20^{ème} siècle : une première vague d'évolutions s'inscrivant dans un cadre réglementaire national

Au cours du 19^{ème} et 20^{ème} siècle, plusieurs changements majeurs de ce dispositif peuvent être soulignés.

Supprimé à la Révolution, le « droit des poids » réapparaît sous une autre forme le 1^{er} mars 1819 : une ordonnance coloniale instaure pour la Martinique un « Octroi aux portes de mer ». Il s'agit d'une taxe sur la consommation de produits arrivant de la mer et dont les recettes vont aller aux budgets des communes. Le 24 décembre 1825, une ordonnance de même type étend ce dispositif en Guadeloupe. Pour La Réunion il faudra attendre 1850 et pour la Guyane 1878.

Le 4 juillet 1866, un décret du Sénat (*senatus consulte*) assoit l'existence juridique de cette taxe et la qualifie pour la première fois d'« octroi de mer ». Les conseils généraux des colonies sont en droit de voter les tarifs. Cette prérogative des conseils généraux est supprimée par la loi du 11 janvier 1892¹. Tout en réaffirmant le rôle fiscal de l'octroi de mer, cette loi prévoit surtout une application de l'octroi de mer aux produits fabriqués localement. Face à l'opposition des élus locaux, cette disposition ne pourra pas vraiment être appliquée et sera abandonnée en 1957.

Bien qu'essentielle, cette première vague d'évolutions de l'octroi de mer reste fondamentalement inscrite dans un cadre réglementaire national. A partir de la fin des années cinquante, l'intégration européenne, l'ouverture des barrières douanières et la définition de règles fiscales communautaires ont radicalement modifié le contexte dans lequel s'inscrivait ce dispositif. Le statut des DOM au sein de l'espace communautaire s'est précisé : le droit communautaire s'applique à ces territoires, mais leurs besoins spécifiques et le soutien à leur développement économique justifient le recours à des dérogations, entre autres en matière fiscale.

■ Une deuxième vague d'évolutions encadrée par le droit communautaire

La deuxième vague d'évolution du dispositif d'octroi de mer est donc marquée par sa mise en conformité avec le droit communautaire. Par principe, ce dernier n'autorise aucune différence d'imposition entre les produits locaux et ceux provenant de France continentale ou des autres États membres. Des mesures spécifiques seront cependant introduites en faveur des régions ultrapériphériques en raison de l'existence de handicaps qui ont une incidence sur la situation économique et sociale de ces territoires. La permanence et la combinaison de ces handicaps, aujourd'hui visés à l'article 349 du Traité de Lisbonne (l'éloignement, la dépendance à l'égard des matières premières et de l'énergie, l'obligation de constituer des stocks plus importants, la faible dimension du marché local combinée à une activité exportatrice peu développée, etc.), se traduisent par une augmentation des coûts de production et donc du prix de revient des produits fabriqués localement. En l'absence de mesures adaptées, ces derniers seraient moins compétitifs par rapport à ceux produits ailleurs ; ce qui compromettrait le maintien d'une production locale. Il est donc nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour compenser ces handicaps et renforcer l'industrie locale en matière de compétitivité.

¹ C'est la loi du 2 août 1984 qui rétablira le droit de fixation des taux d'octroi de mer aux DOM, plus précisément aux conseils régionaux. Ces derniers bénéficieront par ailleurs d'une nouvelle recette sous forme d'un « Droit Additionnel à l'Octroi de Mer » appelé communément « octroi de mer régional ».

■ L'importance de l'arrêt HANSEN dans l'évolution de l'octroi de mer dans un cadre communautaire

L'arrêt Hansen de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1978 ne concerne pas spécifiquement l'octroi de mer mais précise les conditions dans lesquelles les dispositions du traité CEE s'appliquent aux DOM. Cet arrêt porte sur la fiscalité de certains alcools dans une perspective d'aide à la production locale. Trois principes sont posés :

1. Les dispositions du droit communautaire s'appliquent de plein droit aux DOM mais il est possible de prévoir des mesures spécifiques afin de répondre aux besoins de ces territoires.

2. Des dérogations en matières fiscales peuvent être envisagées à des fins de développement économique et social.

3. Ces dérogations doivent cependant respecter un principe de non-discrimination vis-à-vis des autres Etats membres.

L'arrêt Hansen est essentiel puisqu'il établit à côté du principe d'intégration des DOM à l'espace européen, celui de la nécessité de prendre en compte un certain nombre de spécificités et de « prévoir des dispositions particulières adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français ». Le caractère insulaire des DOM et les nécessités de dérogation aux règles communautaires en matière douanières, commerciales, et fiscales seront affirmés par le statut de RUP en 1992 et confirmés dans le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 (et entré en vigueur le 1 mai 1999).

La décision n°89/688 du Conseil Européen sur le régime d'octroi de mer en décembre 1989 fait écho à celle qui donne naissance au POSEIDOM (n°89/687)². L'objectif est de rendre le régime d'octroi de mer conforme aux traités. Pour ce faire, tous les produits, qu'ils soient importés ou fabriqués localement, doivent être taxés. Le Conseil Européen reconnaît néanmoins aux DOM le droit d'exonérer totalement ou partiellement les productions locales. Cette mesure, qui vise à prendre en compte les handicaps et les surcoûts inhérents à la production en milieu insulaire, est cependant assortie de différentes contraintes. Elle est notamment limitée à 10 ans et les droits d'exonérations, qui ont pour objectif d'aider au développement économique et social, doivent être validés par la Commission.

La transcription de la décision n°89/688 du conseil Européen en droit français est assurée par la loi n°92/676 du 17 juillet 1992. Cette loi, qui sera appliquée de 1993 à 2003, établit à huit le nombre maximum de taux qu'il est possible d'appliquer. Le niveau de taxation maximale est de 30% (ce taux est porté à 50% pour les alcools).

Notons enfin qu'en 1998 la jurisprudence communautaire confirme, tout en l'encadrant, la validité du dispositif d'octroi de mer (notamment l'« arrêt Chevassus-Marche » du 19 février 1998) : les exonérations sont compatibles avec le droit communautaire à condition qu'elles soient nécessaires, proportionnelles, précisément déterminées et limitées dans le temps.

■ Le régime de l'octroi de mer au cours de la dernière décennie

A la fin 2002, le dispositif arrive à échéance. La Commission Européenne ne répond pas favorablement à la demande française de reconduction du régime d'exonération pour 10 ans. Il le prolonge cependant d'un an. En avril 2003, la France propose un nouveau dispositif qui s'étalerait sur 15 ans et dans lequel il serait possible d'appliquer un différentiel de taxation entre les produits

importés et ceux fabriqués localement. Ces différentiels visent à compenser les handicaps structurels de compétitivité dont souffrent les RUP. La France suggère d'encadrer les écarts de taux par des différentiels maximums de 10, 20 et 30 points selon les catégories de produits (50 points pour les alcools). Il est également demandé à ce que les entreprises locales dont le chiffre d'affaire est inférieur à 550 000€ soient exonérées d'octroi de mer.

La Commission accède globalement aux différentes demandes de la France (décision 2004/162 du Conseil du 10 février 2004) mise à part pour le différentiel de 50 points pour les alcools, qui n'est pas retenu, et pour la période de 15 ans qui est ramenée à 10 (soit l'année 2014). Il est réaffirmé la nécessité de se restreindre à des mesures « strictement nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis, compte tenu des handicaps des RUP ». Les dispositions prévues ne doivent donc en aucun cas déboucher sur une surcompensation de ces handicaps. Une exigence de finalité des recettes de l'octroi de mer est également posée par la Décision : ces dernières doivent être affectées au développement économique et social.

La transposition de la décision du Conseil de 2004 en droit national français s'appuie sur la loi n°2004/639 du 2 juillet 2004 et son décret d'application n°2004/1550 du 30 décembre 2004. Contrairement à la loi précédente du 17 juillet 1992, la loi de 2004 ne limite plus ni le nombre de taux applicables (8 précédemment), ni le niveau de taxation maximum (30% et 50% précédemment).

■ La prorogation du dispositif sur la période 2015-2020

Face à l'échéance de fin de validité du dispositif d'octroi de mer en 2014, la France sollicite le maintien d'un système analogue au-delà du 1^{er} janvier 2015. Elle fait valoir pour cela la permanence des handicaps structurels que le régime de taxation prévu par la décision de 2004 a permis de compenser. La France relève par ailleurs que le dispositif n'a pas constitué une surcompensation pour les entreprises bénéficiaires, ce qui constituerait une distorsion de concurrence, dans la mesure où globalement les importations de produits soumis à une taxation différenciée ont continué d'augmenter. L'existence d'un différentiel d'octroi de mer ne constitue donc pas à ce titre un avantage concurrentiel injustifié en faveur des productions locales.

La décision n°940/2014 du 17 décembre 2014 du Conseil repousse jusqu'au 30 juin 2015 la durée d'application de la décision du 10 février 2004, et admet la reconduction d'un dispositif de taxation différenciée des productions locales par rapport aux importations. Il convient pour cela de s'assurer :

1. de l'existence d'une production locale,
2. de l'existence d'importations significatives de biens pouvant compromettre le maintien de la production locale,
3. de l'existence de surcoûts renchérissant les prix de revient de la production locale par rapport aux produits provenant de l'extérieur (et compromettant ainsi la compétitivité des produits fabriqués localement). Le différentiel de taxation autorisé ne doit cependant pas excéder les surcoûts justifiés.

La transposition de la décision n°940/2014 du Conseil dans le droit national français est actuellement (juin 2015) en cours d'achèvement.

L'un des principaux changements dans le nouveau dispositif réside dans l'abaissement du seuil d'assujettissement à l'octroi de mer « interne » pour les entreprises locales. Auparavant de 550000€ de chiffre d'affaire annuel, ce seuil est ramené à 300000€. La nouvelle loi étend par ailleurs le champ des exonérations notamment aux carburants à usage professionnel, aux biens destinés à l'avitaillement des bateaux et avions et aux

² Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements français d'Outre-Mer. Ce programme vise globalement à combler le retard structurel des DOM en matière de développement économique.

importations de biens destinés à certains opérateurs. Il est aussi offert aux entreprises nouvellement assujetties une possibilité supplémentaire de déductibilité. Enfin, la durée de validité du nouveau régime, qui était de dix ans dans la loi de 2004, est à présent fixé à « seulement » cinq ans et six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Cette date correspond en réalité à la prochaine révision des différentes lignes directrices actuelles en matière d'aides d'État à finalité régionale (aides auxquelles est assimilé l'octroi de mer depuis 2004).

■ Le principe de fonctionnement de l'Octroi de Mer : différentiel de taxation et exonérations de la production locale

L'octroi de mer est en réalité constitué de deux taxes : l'octroi de mer en tant que tel et l'octroi de mer régional. Cet impôt composite s'applique :

1. A l'importation de marchandises. Le taux appliqué dépend de la nature du bien et porte sur la valeur en douane des marchandises (valeur CAF).
2. Aux livraisons de biens dans le cadre d'activités de production dans les DOM. Le taux s'applique sur les prix hors TVA et hors accises.

L'octroi de mer est souvent associé, à tort, aux politiques protectionnistes de type droit de douane qui sont adoptées à l'égard du commerce internationale. Certes, ce dispositif a pour effet de limiter les importations mais l'objectif n'est pas de protéger les producteurs domestiques des bas prix qui résulteraient de la concurrence des importations, mais de compenser les handicaps économiques dus à l'ultrapériphéricité des régions où elle s'applique. Handicaps qui sont à l'origine de surcoût pour la production locale.

L'écart de taxation entre produit importé et produit local rétablit dans une certaine mesure la compétitivité du bien fabriqué localement par rapport au produit importé. Cette discrimination fiscale n'est pas synonyme pour autant de distorsion de concurrence. Il s'agit en réalité d'une sorte de « discrimination économique positive » en faveur des produits « péi » : le principe d'égalité compensatrice, qui privilégie l'équité, remplace dans cette logique une stricte égalité de traitement entre les acteurs du commerce international.

Le dispositif repose donc sur un différentiel de taxation sur des produits similaires en fonction de leur lieu de fabrication (économie domestique vs reste du monde). C'est d'ailleurs l'existence de ce différentiel qui est soumise à dérogation au niveau de la réglementation européenne, et non l'octroi de mer en tant que taxe. Les instances européennes sont en effet très attachées à ce que la compensation des handicaps ne tourne pas à la distorsion de concurrence (*via* une surcompensation).

Même si les taux sont fixés librement par délibération du Conseil Régional, le niveau du différentiel est encadré par l'Union Européenne puisque plafonné à 10 points, 20 points ou 30 points selon que les produits appartiennent respectivement à la Liste A, B ou C.

- Liste A (10 points) : produits de base et pour lesquels un relatif équilibre a été trouvé entre production locale et production extérieure ;
- Liste B (20 points) : produits nécessitant des investissements lourds influant sur les prix de revient des biens fabriqués localement pour un marché limité ;
- Liste C (30 points) : produits fabriqués par des entreprises de grande taille et aux produits d'une très grande vulnérabilité par rapport aux importations en provenance des pays voisins.

Le Conseil Régional dispose par ailleurs de certaines prérogatives dans la mise en œuvre du dispositif³. Il peut par exemple décider de taxer à 0% certains biens fabriqués localement. Il peut également exonérer cinq types de marchandises importées :

1. les matières premières destinées à des activités locales de production ;
2. les matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique, ainsi que les produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles ;
3. les équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ;
4. les équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés ;
5. les biens réimportés dans leur état initial par la personne qui les a exportés (régime dit des « retours »).

A La Réunion, 20% environ des importations en valeur ne sont pas taxées à l'octroi de mer. 60% le sont au plus à 6,5% (octroi de mer + octroi de mer régional) et seul 20% des importations en valeur sont taxées à 18% ou plus. Cette dernière tranche représente cependant plus de 60% des recettes.

■ Un impôt qui va principalement aux communes

Tous DOM confondus, l'octroi de mer rapporte un peu plus d'un milliard d'euros chaque année⁴. Le produit de cette taxe est principalement versé aux communes par la voie de la dotation globale garantie (DGG). Cette dernière alimente aussi bien les budgets de fonctionnement que les sections d'investissement. Il s'agit d'un dispositif pivot puisque la DGG représente en moyenne la moitié des recettes fiscales des communes⁵. Cet état de fait est lié au faible rendement dans les DOM des quatre taxes locales traditionnelles. Le potentiel fiscal des communes dominiennes est en effet significativement plus faible que celui de leurs homologues métropolitains.

Une fois la DGG déterminée, le solde de l'octroi de mer – s'il en existe un – est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE). Institué en 1992, ce fonds a pour objet de financer, dans chaque DOM, des actions de développement économique spécifiques en faveur des communes. Après plusieurs aménagements en 2000 (extension aux établissements publics de coopération intercommunale) et en 2003 (possibilité de financer des infrastructures et des équipements publics contribuant au développement économique), le FRDE a été modifié par la loi du 2 juillet 2004 pour donner aux communes une plus grande latitude dans la gestion de leurs investissements.

Même si les communes sont les principales bénéficiaires de l'octroi de mer, on notera également que les conseils régionaux reçoivent le produit de la taxe correspondant à l'octroi de mer régional. Enfin, contrairement aux autres DOM, le conseil général de Guyane est le seul à recevoir une partie des recettes de l'octroi de mer.

■ L'épineuse question de l'efficacité du dispositif pour promouvoir le développement économique

La finalité du dispositif actuel d'octroi de mer reste le soutien au développement socio-économique des DOM. Cette disposition, déjà prévue dans la décision du Conseil de 2004, est réaffirmée dans la nouvelle décision du 17 décembre 2014. Il s'agit d'une

³ La gestion opérationnelle est quant à elle confiée aux Douanes moyennant un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du produit fiscal.

⁴ En 2014, 399 millions d'euros ont été collectés à La Réunion.

⁵ Les disparités entre communes à l'intérieur d'un même DOM sont très marquées.

obligation légale : l'encadrement juridique entraîne indubitablement une exigence de justifications auxquelles les Etats concernés doivent faire face.

La France doit ainsi remettre aux instances européennes, au plus tard le 31 décembre 2017, un rapport visant à prouver notamment que :

- L'affectation des recettes de l'octroi de mer contribue à une stratégie de développement économique et social de ces territoires.
- Les mesures mis en place contribuent au maintien, à la promotion et au développement des activités économiques locales, compte tenu des handicaps dont souffrent les régions ultrapériphériques.
- Les avantages fiscaux accordés aux produits fabriqués localement n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire et que ces avantages sont toujours nécessaires et proportionnés.

Une mesure d'impact du régime sur les prix est également demandée.

Cette question de la contribution de l'octroi de mer au développement économique et social des DOM est bien évidemment complexe. Il s'agira dans les prochains volets de la lettre du CEMOI qui seront consacrés à l'octroi de mer, de tenter de « dépassionner » ce débat et de proposer des pistes de réflexions objectives dans ce domaine.

■ Bibliographie

Assemblée Nationale, RAPPORT D'INFORMATION FAIT AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER sur l'octroi de mer, MM. Mathieu HANOTIN et Jean Jacques VLODY, Janvier 2013.

Assemblée Nationale, RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer (n° 2759), M. Dominique BAERT, Mai 2015.

Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION DU CONSEIL N°940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises.

Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION DU CONSEIL du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE.

Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION 2014/162/UE DU CONSEIL du 11 mars 2014 modifiant la décision 2004/162/CE en ce qui concerne son application à Mayotte à compter du 1er janvier 2014.

Louis Lengrand & Associés, « Etude sur l'impact du dispositif d'Octroi de mer à La Réunion », Rapport préparé pour le Conseil régional de La Réunion, Septembre 2011.

Sénat, RAPPORT FAIT au nom de la commission des finances sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, M. Éric DOLIGÉ, Avril 2015.