

Intervention de M. Dominique Baert, rapporteur 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

Madame la Présidente,

Mes chers collègues,

Adopté par le Sénat le 7 mai dernier, le projet de loi qui nous est soumis, vise à proroger au-delà du 1^{er} juillet 2015 le dispositif de l'octroi de mer, tout en le réformant pour tenir compte de nos obligations communautaires. De quoi s'agit-il ? Et d'abord qu'est-ce que l'octroi de mer ?

1. Quelques rappels me paraissent essentiels sur **l'histoire et les principales caractéristiques de cette taxe**, d'autant que c'est la Commission des lois qui avait examiné la précédente réforme de l'octroi de mer, en 2004.

Taxe très ancienne, apparue en 1670 à la Martinique (sous la forme d'un « droit des poids »), et progressivement étendue, au XIX^{ème} siècle, aux autres départements d'outre-mer, l'octroi de mer est, reconnaissons-le, à l'origine une forme de droit de douane. En effet, il ne frappait que les importations, en proportion de leur valeur. Cet impôt indirect est ensuite devenu un élément de fiscalité locale lorsque, dans le cadre de « l'acte I de la décentralisation », la loi du 2 août 1984 a confié aux Conseils régionaux d'outre-mer la charge de fixer le taux de l'octroi de mer, ainsi que d'un droit additionnel à l'octroi de mer (ou octroi de mer régional) ayant les mêmes caractéristiques et s'y ajoutant.

L'octroi de mer est aujourd'hui une **ressource fiscale essentielle** pour les régions d'outre-mer (ROM) de Guadeloupe et de La Réunion, comme pour les collectivités uniques qui exercent les compétences de ces régions en Martinique, en Guyane et à Mayotte. Son produit s'est ainsi élevé, l'an dernier, à près d'1,15 milliard d'euros ; il se maintient assez bien au demeurant autour de cet ordre de grandeur d'1 Md € mais il est évidemment très sensible à la récession des échanges commerciaux, comme ce fut le cas après la crise de 2008 où s'il était encore de 1,02 Md € en 2008, il plongea à 893 M€ en 2009 et 956 M€ en 2010, avant de redépasser 1 Md € en 2011. Dans ces collectivités, il représente entre 30 % (c'est le cas de la Réunion) et 50 % (c'est le cas de la Guyane) des recettes des régions, mais aussi des communes. Car même si c'est au niveau régional que le taux est fixé, la plus grande partie du produit de l'octroi (plus de 70 % en moyenne) est ensuite reversé aux communes, selon une répartition prévue en Loi de finances dans le cadre de la « dotation globale garantie ».

Mais si l'octroi de mer est un outil important outre-mer, ce n'est pas seulement parce qu'il apporte aux collectivités qui en bénéficient de grandes ressources financières. C'est aussi parce qu'il permet de **protéger des productions locales**, dans ces économies fragiles du fait de la taille limitée des marchés, de contraintes géographiques particulières, de la concurrence, et de la moindre richesse de la population – en 2012, le revenu annuel par habitant était, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, égal environ aux deux tiers de celui de la métropole, et à la moitié seulement en Guyane. Si l'octroi de mer peut jouer un rôle protecteur, c'est qu'il permet de taxer à des taux plus élevés les importations (notion qui s'applique aussi aux biens provenant d'une autre collectivité française). Les livraisons de biens fabriqués localement, sont également soumises à l'octroi de mer depuis 1992. Selon les produits, l'écart de taux, qui est encadré par la loi, peut atteindre jusqu'à 35 % de la valeur en douane ou du prix hors taxe des produits ! Notons par ailleurs que les plus petites entreprises locales sont exonérées de l'octroi de mer, nous y reviendrons.

2. Chacun l'aura compris, outil fiscal et économique, l'octroi de mer est essentiel pour l'outre-mer. Mais, impactant les relations commerciales entre les territoires, et alors même que les droits de douane sont en principe prohibés par le droit communautaire, mais validé par l'Union européenne compte tenu de la spécificité des territoires ultramarins français, l'octroi de mer doit **se conformer à des règles communautaires contraignantes**, en vertu desquelles l'octroi de mer a dû, déjà à plusieurs reprises, être adapté. Rappelons en effet que l'article 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne interdit en principe aux Etats membres de soumettre les produits communautaires à des « *impositions intérieures [...] supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires* » : c'est le principe de non-discrimination. C'est ce qui explique que le régime de l'octroi de mer ait un caractère transitoire et doive régulièrement faire l'objet de prorogations et adaptations. C'est pour tenir compte de ces exigences communautaires et, plus particulièrement, d'une première décision du Conseil des communautés européennes rendue le 22 décembre 1989 que, depuis la loi du 17 juillet 1992, l'octroi de mer a été étendu aux productions locales, moyennant la possibilité d'en moduler les taux et d'exonérer les plus petites entreprises ultramarines.

3. La loi du 2 juillet 2004 est celle qui fixe le régime actuel de l'octroi de mer. Elle est elle-même issue d'une nouvelle décision rendue par le Conseil le 10 février 2004, laquelle a prorogé le régime transitoire de l'octroi de mer

jusqu'au 1^{er} juillet 2014 – date qui a été repoussée, le 17 décembre dernier à la demande de la France, jusqu'au 30 juin 2015.

D'où l'urgence de ce texte, et sa procédure accélérée, car ce délai, qui **arrive bientôt à expiration, nous impose d'agir sans tarder**. Il a été accordé à la France pour adapter le régime actuel de l'octroi de mer aux nouveaux ajustements exigés par le Conseil de l'Union européenne, en contrepartie de la prorogation de l'octroi de mer jusqu'en 2020.

Je tiens donc à souligner que le projet de loi qui nous est soumis, avec une date d'application prévue dès le 1^{er} juillet 2015, a pour premier but de **préserver l'octroi de mer**, tout en l'adaptant aux normes européennes prescrites. Cela le conforte, cela le consolide, au moins jusqu'en 2020, car les économies et les collectivités ultramarines ont besoin de cet outil, considéré comme stratégique par presque tous les élus de l'outre-mer !

4. Par-delà ces questions de calendrier, quelles sont, sur le fond, ces **exigences, qui nous conduisent à modifier la loi du 2 juillet 2004 ?**

Il s'agit, en premier lieu, de **ne plus assujettir à l'octroi de mer les entreprises locales dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 euros** par an, alors qu'actuellement toutes y sont assujetties (cette mesure étant prévue principalement par l'article 2 du projet de loi). Cela permettra de décharger plus de 3 500 petites entreprises de leurs actuelles obligations déclaratives et comptables en matière d'octroi de mer (obligations qui n'étaient de toute façon guère respectées s'agissant d'un impôt qu'elles ne devaient pas payer). Cet allègement administratif pourrait, en libérant du temps de travail pour les entreprises comme l'administration des douanes, leur faire économiser dès la première année près d'un million d'euros au total.

En revanche, les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 300 000 et 550 000 euros, qui étaient certes antérieurement assujetties à l'octroi de mer mais dont les livraisons de biens en étaient exonérées, **seront désormais redevables de l'octroi de mer**. Cela ne devrait concerner qu'un peu plus de 650 entreprises. En contrepartie de cette extension du champ d'application réel de l'octroi de mer, les entreprises redevables pourront, comme cela se fait pour la TVA, déduire du montant d'octroi qu'elles doivent payer le montant d'octroi de mer qu'elles ont elles-même supporté sur leurs propres achats, en amont de la production, par exemple pour acquérir une machine servant à fabriquer les biens qu'elles vendent (article 17 du projet de loi).

Par ailleurs, les articles 7 et 9 du projet de loi prévoient que **les Conseils régionaux** (ou les assemblées uniques qui en tiennent lieu en Martinique, Guyane et à Mayotte) **pourront exonérer d'octroi de mer** :

- **les biens à consommer sur place dans les avions et les bateaux** (ce que l'on appelle l'avitaillement) ;

- **les carburants destinés à être utilisés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche** ;

- ou encore **les biens destinés à une personne exerçant une activité économique de manière indépendante, à des établissements sanitaires, scientifiques, de recherche ou d'enseignement, ainsi qu'à des organismes exerçant, sans but lucratif, certaines activités d'intérêt général.**

En outre, l'article 20 du projet de loi **plafonne à 80 % de la valeur en douane ou du prix hors taxe le taux maximal de l'octroi de mer pour les alcools et les produits du tabac, et à 50 % le taux maximal applicable à tout autre produit** soumis à l'octroi de mer ; il majore cependant de moitié ces plafonds dans le cas particulier de Mayotte, afin de tenir compte des taux plus élevés qui y sont actuellement pratiqués et de la grande fragilité de l'économie insulaire. En fixant ces plafonds et en encadrant ainsi les taux, la loi ne fait que remplir, en tant que législation, le rôle que lui confie l'article 72-2 de la Constitution en matière de fiscalité locale. On peut aussi remarquer que, dans le prolongement de la décision du Conseil du 17 décembre 2014, le projet de loi précise, à son article 24, que les différences de taux appliquées à un même produit selon qu'il est importé ou fabriqué localement, ne devront pas dépasser le niveau « *strictement nécessaire* » au maintien et au développement des activités sur le territoire de la collectivité concernée, compte tenu des handicaps subis par les productions locales. L'impact sera en pratique limité, mais c'est important au regard du principe de « non-discrimination ». Cela reflète de surcroît l'approche générale que les assemblées délibérantes devront privilégier dans leurs choix de taux pour les différents produits, quand elles voudront tenir compte des difficultés rencontrées localement pour fabriquer tel ou tel type de biens.

Enfin, de nombreux articles du projet de loi procèdent à des **coordinations et mises à jour** de la rédaction du texte de la loi du 2 juillet 2004, notamment pour tenir compte des changements de références requis pour les textes communautaires et de l'évolution de la dénomination des collectivités en Guyane, à la Martinique et à Mayotte, où une seule collectivité joue à la fois le rôle de DOM et de ROM.

5. C'est le Sénat qui a été saisi en 1^{ère} lecture de ce texte, et en a, à bon escient, assuré des ajustements techniques. Sur le fond, **le Sénat, qui a adopté consensuellement en première lecture ce projet de loi le 7 mai dernier, en a compris et partagé l'équilibre général.** La plupart des modifications apportées au texte par sa Commission des finances n'ont été, je le disais, que techniques, destinées à clarifier ou préciser certaines rédactions, en veillant à préserver la cohérence juridique de la loi du 2 juillet 2004.

Parmi les quelques changements touchant davantage au fond du droit et méritant d'être mentionnés, je peux citer :

- **l'élargissement des possibilités d'exonération d'octroi pour certains produits** (articles 7 et 9) : cela concerne d'abord tous ceux qui sont destinés à des **centres de santé, ainsi qu'à des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux** – et l'on sait que la population de ces collectivités ultramarines est davantage confrontée que celle de métropole à la pauvreté. L'élargissement concerne aussi **les biens destinés aux personnes morales**, et non plus aux seuls établissements, qui exercent des activités de recherche ou d'enseignement. Il concerne, enfin, les **carburants**, puisque pourront être exonérés d'octroi de mer tous ceux qui sont **destinés à un usage professionnel**, et non plus seulement ceux qui sont destinés aux activités agricoles, sylvicoles ou piscicoles ;

- il faut aussi mentionner le **relèvement de 10 points des taux maximum** que les collectivités pourront fixer pour l'octroi de mer (article 20 du projet de loi). Il ne s'agit ici que de préserver un peu plus la liberté des assemblées territoriales, en tenant compte des taux déjà pratiqués, notamment à Mayotte où le plafond proposé par le Gouvernement était un peu inférieur au taux déjà applicable à certains produits ;

- on peut aussi citer la **soumission au régime de droit commun de l'octroi de mer pour l'échange, entre la Guyane et les Antilles, de certains produits limitativement énumérés** (essentiellement des alcools, peintures et vernis, papier hygiénique et barres métalliques). Cette nouvelle règle, prévue à l'article 6 du projet de loi et acceptée par les élus locaux, conduira à une taxation des biens dans la collectivité de destination et non dans celle de départ comme cela est prévu pour les autres produits pour ces échanges, ce qui sera plus favorable à la Guyane, dont les finances sont trop désavantagées par les règles actuelles ;

- dans le même esprit, une commission composée d'élus locaux de Guadeloupe, Martinique et Guyane devra suivre et analyser l'évolution des

échanges de biens entre ces collectivités pour, si nécessaire, proposer des adaptations des modalités de taxation de certains produits ;

- enfin, le Sénat a souhaité, à l'article 36 *bis*, que le Parlement soit destinataire du rapport d'évaluation que le Gouvernement devra transmettre à la Commission européenne avant la fin de l'année 2017, pour dresser un bilan à mi-parcours des effets économiques du nouveau régime d'octroi de mer. Ce qui est, chacun en conviendra, de bon sens, et le Gouvernement l'a aisément admis.

*

Madame la Présidente, mes Chers Collègues, pour résumer le Projet de Loi sur lequel je rapporte devant vous, j'insisterai sur deux choses :

- le fond, nous traitons de l'octroi de mer, qui est à la fois un mécanisme de soutien économique des productions locales de régions ultramarines, et une source de financement essentielle pour les collectivités locales concernées ;

- la forme, car ce mécanisme d'octroi de mer, jusqu'à dernièrement ce texte lui-même, est le fruit de longues négociations successives avec les autorités européennes – et ce Projet de Loi est d'abord et avant tout l'intégration des récents ajustements européens demandés - mais négociations aussi entre élus et territoires ultramarins également.

Le fond, la forme donc, et une réalité : ce texte doit être adopté impérativement, ainsi que ses décrets d'application, avant la fin juin 2015. C'est l'exigence de la décision du Conseil de l'Union Européenne du 17 décembre 2014. A défaut, il y aurait, chacun le comprend aisément, mise en péril de la sécurité juridique du régime de l'octroi de mer, mais aussi des risques d'impacter négativement les ressources des collectivités perceptrices.

Certes sans doute aurait-il été possible de faire quelques modifications rédactionnelles ou de formuler quelques précisions sur ce texte. Mais elles m'ont paru d'incidence limitée, si ce n'est d'esthétique textuelle. Dès lors, prenant acte qu'à l'heure où je présente ce texte en Commission, aucun amendement n'a été déposé, et que par ailleurs rien de ce dont j'ai pu avoir connaissance ne me paraissait un ajout significatif ou de nature législative impérative ou incontestable, et prenant acte aussi du large vote consensuel du Sénat et des améliorations réelles qui ont pu y être faites au texte, **je suggère à notre Commission des Finances, en responsabilité, de formuler un vote conforme au texte adopté par le Sénat !**

Ce qui signifie, Mes Chers Collègues, que je vous propose **d'adopter les articles de ce projet de loi dans la rédaction proposée par le Sénat**, ou, pour ceux qui n'ont pas été modifiés, dans leur rédaction initiale.