

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

en séance publique le 1^{er} juin 2015 (séance de 16 heures)

Monsieur le Président,

Madame la Ministre,

Mes chers collègues,

Nos collectivités ultramarines, réparties sur tous les océans, contribuent au rayonnement de notre pays à travers le monde, ont un potentiel de développement formidable, en particulier sur le plan touristique, et disposent aussi de productions propres. Elles sont aussi exposées à des contraintes géographiques, à des fragilités économiques et sociales qu'il convient de prendre en compte, y compris dans le domaine fiscal, pour leur permettre de réussir.

Outil original, l'octroi de mer s'inscrit dans une démarche, de soutien à ces économies ultramarines en fournissant des ressources importantes aux collectivités où cette taxe s'applique (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte), mais aussi par un jeu subtil de taxations différenciées, de dégrèvements et d'exonérations, de taxer moins lourdement certaines productions locales que les importations. Il est un pilier de l'équilibre du tissu économique local, et il nous faut donc le préserver. C'est bien ce que nous propose le Gouvernement - et il a raison - grâce à des négociations européennes réussies, ce dont nous pouvons tous ensemble nous réjouir.

Ainsi, le Projet de loi adopté par le Sénat le 7 mai dernier **proroge l'octroi de mer au-delà du 1^{er} juillet 2015, tout en le réformant pour tenir compte de nos obligations communautaires**. Notre Commission des Finances a examiné ce texte, qui réforme la loi du 2 juillet 2004. Même si nos délais pour étudier le texte ont été contraints par l'urgence, nous avons été attentifs à la prise en compte des situations diverses et des aspirations locales, comme l'ont aussi été nos collègues sénateurs, dont nous avons apprécié les ajouts et le travail globalement consensuel.

Dans nos territoires ultramarins, **l'octroi de mer est une ressource essentielle** pour les communes et les régions (ou les collectivités uniques tenant lieu à la fois de département et de région) : elle leur fournit de 30 % et 50 % de leurs recettes fiscales. Consistante, en 2014 cette taxe a rapporté près d'1,15 milliard d'euros.

L'octroi de mer, je le disais, **protège aussi les productions locales**, dans des économies qui font face à des **contraintes structurelles, et spécifiques**. Je pense notamment à la taille limitée des marchés locaux, qui ne facilite pas les économies d'échelle, à l'insularité (ou, pour la Guyane, aux difficultés d'accès à une partie du territoire), ou encore au niveau de vie de la population. Voilà pourquoi **il est juste de traiter différemment l'outre-mer, y compris fiscalement**, par rapport à la métropole ! L'Union européenne a d'ailleurs reconnu, pour l'octroi de mer, que cette démarche était fondée et pouvait conduire à accepter **quelques exceptions au célèbre principe de « non-discrimination »**, inscrit à l'article 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

Parce qu'il déroge en partie à ce principe, **le régime de l'octroi de mer reste transitoire et doit régulièrement être prorogé et adapté**. Ainsi, son extension aux

productions locales, prévue par une loi du 17 juillet 1992, faisait suite à une décision du Conseil des communautés européennes rendue en 1989. Depuis cette époque, les conseils régionaux (ou assemblées similaires) sont autorisés à moduler les taux d'octroi pour taxer moins lourdement les entreprises qui livrent les biens qu'elles ont fabriqué dans la collectivité, et les plus petites entreprises ultramarines peuvent bénéficier d'une exonération complète d'octroi de mer.

Le régime actuel de l'octroi de mer résulte de la loi du 2 juillet 2004, adoptée à la suite d'une décision rendue par le Conseil de l'Union européenne le 10 février 2004, qui a prorogé le régime transitoire de l'octroi de mer jusqu'au 1^{er} juillet 2014. La France a ensuite obtenu, le 17 décembre dernier, que cette date soit repoussée **jusqu'au 30 juin 2015. C'est le délai, bientôt expiré, qui nous est laissé pour adapter la loi du 2 juillet 2004 aux nouvelles exigences européennes – en contrepartie de la prorogation de l'octroi de mer jusqu'en 2020.** Si nous faisons le nécessaire à temps, nous aurons donc préservé cet outil fondamental pour plus de cinq années supplémentaires.

Quelles sont ces exigences, qui nous conduisent à modifier la loi du 2 juillet 2004 ?

En premier lieu, **ne seront plus assujetties 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. Cela permettra de décharger plus de 3 500 petites entreprises de leurs actuelles obligations déclaratives et comptables dans ce domaine.

En revanche, les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 300 000 et 550 000 euros seront désormais redevables de l'octroi de mer. Cela ne devrait concerner qu'un peu plus de 650 entreprises, qui subiraient au total un surcoût évalué à 800 000 euros la première année.

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 celui qu'elles ont supporté sur leurs propres achats, en amont de la production.

Par ailleurs, **les assemblées territoriales disposeront de possibilités d'exonérations accrues.** Cela concernera l'importation et la livraison des biens à consommer sur place dans les avions et les bateaux, ainsi que de carburants à usage professionnel (grâce à un élargissement décidé par le Sénat, puisqu'initialement cette possibilité était réservée aux seuls biens destinés à être utilisés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche). Cela concernera aussi l'importation de biens destinés aux entreprises, 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, le Projet de loi soumet les taux d'octroi de mer à un plafond, légitime au demeurant, conformément au rôle d'encadrement que l'article 72-2 de la Constitution confie au législateur en matière de fiscalité locale. Pour tenir compte des taux actuellement pratiqués, ces plafonds seront fixés à 60 % de la valeur en douane ou du prix hors taxe des produits, et à 90 % de cette valeur s'il s'agit d'alcool ou de tabac. Ces taux, majorés de moitié à Mayotte, étaient, dans le texte initial, de 10 points moins élevés. Le léger relèvement des plafonds décidé par les sénateurs nous a paru réaliste et permettra de bien préserver la liberté des assemblées territoriales, qui sauront fixer les taux au niveau approprié pour chaque type de produits.

Le Sénat n'a pas remis en cause l'équilibre général du projet de loi, et la plupart des modifications apportées ont un caractère technique, destiné à clarifier ou préciser certaines rédactions, en veillant à préserver la cohérence juridique de la loi du 2 juillet 2004.

Il a cependant décidé quelques changements notables :

- d'abord, comme je l'ai déjà dit, en permettant aux conseils régionaux d'**exonérer d'octroi de mer les importations de biens destinés aux centres de santé et aux établissements ou services sociaux et médico-sociaux**. C'est un point important.

- le Sénat a prévu également certaines **adaptations des règles de territorialité applicables aux échanges entre la Guyane d'une part, et la Guadeloupe et la Martinique, d'autre part**, afin de remédier aux déséquilibres commerciaux que l'on peut constater actuellement. Issues d'un accord entre les élus des collectivités concernées de fin avril, les nouvelles règles conduiront, comme cela se fait pour les autres collectivités, à taxer dans la collectivité de destination certains biens limitativement énumérés : il s'agit essentiellement d'alcools, de peintures et vernis, du papier hygiénique et de certaines barres métalliques.

- autre introduction dans le texte du Sénat, la **création d'une commission composée de leurs représentants**, qui devra suivre et analyser l'évolution des échanges de biens entre ces collectivités. Elle constituera un forum de discussion et de réflexion très utile et pourra, si nécessaire, proposer d'adapter les modalités locales de taxation de certains produits.

Enfin, il est légitime de prévoir, comme le propose le Sénat, que le Parlement sera destinataire du rapport transmis par le Gouvernement à la Commission européenne avant la fin de l'année 2017, pour évaluer les effets économiques du nouveau régime d'octroi de mer.

Notre Commission des Finances, lorsqu'elle a examiné ce texte mercredi dernier, a estimé que les changements proposés étaient globalement consensuels et allaient dans le bon sens, tout en tenant compte de nos engagements européens. Soucieux avant tout de respecter les délais européens, **nous avons voulu adopter, à l'unanimité, et sans amendement (aucun n'avait été déposé !) le Projet de loi dans la rédaction proposée par le Sénat**.

Sans doute, Mme la Ministre, notre Commission, et son Rapporteur, aurait-elle pu déposer et faire voter quelques amendements que j'ai appelé « d'esthétique textuel », visant à préciser ou à améliorer la rédaction de tel ou tel article.

Mais en responsabilité, nous avons, consensuellement, et à l'unanimité choisi de ne pas le faire. Pour pouvoir être dans les délais, pour ne faire courir aucun risque à la sécurité juridique de l'octroi de mer, ainsi qu'aux ressources des collectivités concernées, et respecter la date du 1^{er} juillet 2015 en l'anticipant suffisamment. D'autant que nous savons que des textes réglementaires doivent être encore présentés et adoptés par le Gouvernement parallèlement.

Le choix du vote conforme nous a paru responsable et sérieux. Car reproduire ce vote ce soir pour le texte, qui aurait toute chance d'être adopté à l'unanimité de notre hémicycle, donnerait au Projet de Loi plus de force politique (car consensuel) et technique (avec une loi validée par le Parlement dès le 1^{er} juin !).

Aussi, Mme la Ministre, là où les députés ont été raisonnables, permettez-moi de vous dire que je trouve que votre ministère ne l'est pas, car il semble qu'au nom du Gouvernement des amendements aient été déposés, sans qu'il me paraisse ni essentiels, ni consubstantiels à

l'application du texte, et dont on ne peut même exclure, comme certains amendements de quelques collègues députés, qu'ils soient davantage de nature réglementaire que législative.

Je le regrette, car pour le Gouvernement, comme pour nos collègues ultramarins, vis à vis de nos concitoyens et du secteur économique ultramarins, pouvoir proclamer que dès le 1^{er} juin le Parlement a adopté la prorogation de l'octroi de mer, était une lisibilité économique et une réussite politique majeure !

Enfin, Mme la Ministre, si nonobstant ces péripéties rédactionnelles, votre Rapporteur et la Commission des Finances recommandent l'approbation de votre Projet de Loi, je veux, en conclusion, évoquer deux éléments de préoccupations que notre Commission, et moi-même, avons sur l'avenir.

La première interrogation concerne le devenir même de l'octroi de mer qui va être prorogé jusqu'en 2020. Système de taxation « complexe » pour reprendre votre propre présentation au Sénat, l'octroi de mer participe à la définition des prix outre-mer, et est un système fiscal différencié dans les impositions indirectes, différencié par rapport à la TVA dont les conditions d'application et les taux diffèrent considérablement outre-mer par rapport à ce qu'ils sont en métropole, différencié aussi par les écarts de taux de TVA entre les territoires. Ne faudra-t-il pas, bien au-delà de 2020 bien sûr, pour conforter les économies locales, dessiner à long terme, une convergence de ce système vers la TVA ? Purement économique, et fiscale, cette réflexion est strictement personnelle, mais elle ne me paraît pas dénuée de portée.

Ma seconde interrogation, c'est, Mme la Ministre, s'agissant de la répartition des ressources de l'octroi de mer en Guyane, le particularisme qui y a été créé dans la répartition entre Conseil Général et communes depuis 1974, il est regrettable car il obère la lisibilité et crée des amertumes. A la Commission des Finances, nous sommes bien sûr particulièrement sensibles aux contraintes de nos finances publiques, mais sans doute aurions-nous intérêt à réfléchir, collectivement là encore, sur une régularisation progressive, étalée sur plusieurs années de cette clé de répartition de l'octroi de mer en Guyane, qui n'est rien d'autre qu'une anomalie d'opportunité politique et financière.

Tel est le travail de la Commission des Finances, et telles sont, Mme la Ministre nos réflexions sur ce Projet de Loi, dont nous souhaitons, vous l'aurez compris, une adoption rapide, dans l'intérêt même de nos régions ultramarines.