

Synthèse du rapport sur :

L'Octroi de Mer à La Réunion en 2023 : constat et propositions



SEPTEMBRE 2023

Table des matières

Objectifs de l'étude.....	3
I - Présentation générale de l'octroi de mer.....	3
A - Une ressource fiscale importante pour les collectivités locales.....	3
B – Un dispositif européen transposé dans la loi nationale pour compenser les handicaps structurels.....	6
C - L'octroi de mer en 2023.....	7
II - Propositions.....	8
A - Maintien de l'octroi de mer.....	8
1 – Changement de son statut de « coût d'achat » en une taxe déductible traitée comme les autres « impôts et taxes ».....	8
2 - Autres propositions relatives aux aspects essentiels du dispositif OM.....	10
a) – Gouvernance :.....	10
b) – Transparence :.....	11
c) - Réalité de l'impact de l'OM dans la formation des prix :.....	11
d) - Evaluation et perspectives :.....	11
e) Nécessaire mise en place d'outils d'analyse et de contrôle :.....	12
f) - Éloignement et problématique de continuité territoriale :.....	12
B - Remplacer l'OM par une TVA régionale.....	13
Conclusion.....	14

Objectifs de l'étude

Le premier objectif de ce rapport sur l'octroi de mer (OM) est la publication d'un document à vocation pédagogique pour une information du public la plus claire possible sur un dispositif dont les subtilités échappent à la majorité d'entre nous.

Le deuxième objectif est de comprendre son impact réel sur l'économie locale (soutien au développement local, l'emploi, etc.), les prix et le financement des collectivités locales.

Le troisième objectif est de formuler des propositions pour le réformer dans l'intérêt général.

Pour atteindre ces deux objectifs, tous les acteurs sont unanimes sur la nécessité d'un débat serein et apaisé.

La présente étude est complémentaire de la multitude d'études déjà réalisées depuis plusieurs années sur ce sujet en raison de l'adoption d'une approche qui se veut plus pragmatique.

I - Présentation générale de l'octroi de mer

L'octroi de mer est une taxe très ancienne qui remonte à l'époque coloniale, dès 1670 en Martinique et en 1850 à La Réunion. C'est une taxe spécifique aux départements et régions d'outre-mer. L'octroi de mer répondait ainsi initialement à une logique fiscale de financement public.

Depuis les années 70, il répond aussi à une logique économique, par la mise en place d'une stratégie de développement industriel local, notamment d'import substitution.

L'octroi de mer doit concilier deux principes qui régissent le fonctionnement de l'Union Européenne : la libre circulation des marchandises et la reconnaissance des handicaps structurels des régions ultrapériphériques justifiant l'existence du dispositif dérogatoire.

Depuis la décision du Conseil des Communautés Européennes du 22 décembre 1989, l'octroi de mer constitue un régime fiscal interne applicable aux produits importés et ceux équivalents issus de la production locale. Toutefois, les instances communautaires autorisent l'Etat membre à appliquer des différentiels de taux pouvant aboutir à une taxation plus élevée des importations de produits concurrents de la production locale.

Cette taxe présente ainsi le double objectif d'assurer le financement des collectivités territoriales et de soutenir le développement économique local.

L'octroi de mer relève de la compétence du Conseil Régional depuis la loi du 02 août 1984 pour la fixation des taux, des exonérations des intrants et, depuis 1993, des différentiels de taxation.

A - Une ressource fiscale importante pour les collectivités locales

L'octroi de mer a rapporté plus de 1,5 milliards d'euros en 2022 aux collectivités locales des outre-mer, dont 557 millions pour La Réunion (+15% sur 1 an) qui se répartissent de la manière suivante : 413 M€ aux communes et 144 M€ à la région, fonds régional de développement (FRDE) compris.

La faiblesse du potentiel fiscal des territoires d'outre-mer donne aux recettes de l'OM toute son

importance. L'OM est ainsi redistribué aux communes par l'intermédiaire de la Dotation Globale Garantie (DGG) qui **représente en moyenne près de 34 % des recettes de fonctionnement des communes réunionnaises**. Le produit de l'octroi de mer régional (OMR), dont le taux maximum est de 2,5%, est affecté aux collectivités régionales.

A La Réunion, les critères de répartition de la DGG sont fixés par le décret du 19 septembre 1991 de la façon suivante :

- 17% de manière égale entre les 24 communes ;
- 36% au prorata de la population de chaque commune ;
- 47% au prorata des dépenses de fonctionnement et des 2/3 des dépenses d'investissement.

Le solde de la recette abonde le Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi (FRDE) :

- 80% du FRDE pour les communes,
- 20% pour la Région.

En vertu du principe d'universalité budgétaire, la DGG et l'OMR ne sont pas affectés à des dépenses particulières. Ces ressources vont alimenter le budget de fonctionnement des communes et de la Région.

Le FRDE est en revanche une dotation en principe affectée à la section d'investissement du budget des collectivités concernées. Dans les communes, il devrait financer « prioritairement » des projets d'installation d'entreprises et la création d'emplois ou contribuer à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement. Pour la Région, le FRDE devrait être « affecté », par délibération, au financement d'investissements en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de désenclavement (Art 49 Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer).

Dans la pratique, il n'est pas possible de savoir précisément quelles dépenses d'investissement le FRDE a financé car aucun dispositif de suivi n'est prévu ni mis en place.

REGION	OMR 2022	136972081	FRDE 2022	7 027 919 €
COMMUNES	INDICE CALCUL DGG	DGG 2022	% DGG / RECETTES	FRDE 2022
Montants à répartir		384888326		35139593
SAINT DENIS	14,5869	56 143 275 €	22,8	5 557 678 €
SAINT PAUL	11,313	43 542 416 €	27,08	3 640 462 €
SAINT PIERRE	9,8694	37 986 168 €	25,72	2 923 614 €
LE TAMPON	7,3733	28 378 971 €	28,32	2 451 338 €
SAINT ANDRE	6,0078	23 123 321 €	29,87	1 717 623 €
SAINT LOUIS	5,8177	22 391 648 €	24,55	1 627 666 €
SAINT BENOIT	4,5506	17 514 728 €	26,6	1 284 704 €
LE PORT	4,3934	16 909 684 €	27,02	983 909 €
SAINT JOSEPH	3,9579	15 233 495 €	28,75	1 169 446 €
SAINTE MARIE	3,9444	15 181 535 €	27,8	1 042 943 €
LA POSSESSION	3,9394	15 162 291 €	29,98	1 012 020 €
SAINT LEU	3,7858	14 571 102 €	31,11	1 056 999 €
SAINTE SUZANNE	2,883	11 096 330 €	29,89	728 092 €
ETANG-SALE	2,1574	8 303 581 €	34,06	416 053 €
PETITE-ILE	1,9052	7 332 892 €	38,61	376 696 €
BRAS PANON	1,8762	7 221 275 €	35,42	407 619 €
LES AVIRONS	1,716	6 604 684 €	43,23	351 396 €
SAINTE ROSE	1,5579	5 996 175 €	38,69	188 348 €
PLAINE DES PALMISTES	1,4755	5 679 027 €	46,03	205 215 €
SALAZIE	1,4377	5 533 539 €	45,25	222 082 €
TROIS BASSINS	1,4075	5 417 303 €	46,54	210 838 €
ENTRE-DEUX	1,3911	5 354 182 €	46,03	213 649 €
SAINT PHILIPPE	1,3277	5 110 162 €	37,84	154 614 €
CILAOS	1,3252	5 100 540 €	41,78	168 670 €

B – Un dispositif européen transposé dans la loi nationale pour compenser les handicaps structurels

Les départements et régions d'outre-mer ont été intégrés à la Communauté Économique Européenne par l'article 227 du Traité de Rome de 1957. Depuis la création de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1977, les DROM font partie intégrante du territoire communautaire, et par conséquent, l'ensemble des dispositions du Traité s'y applique de plein droit. Cependant, cette décision a aussi laissé de l'espace pour des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires.

Après plusieurs contentieux au niveau européen à l'encontre de cette taxe, le dispositif octroi de mer s'appuie aujourd'hui sur un socle juridique solide. En effet, la décision du Conseil des Communautés Européennes du 22 décembre 1989 a été structurante dans l'instauration de l'octroi de mer en tant que taxe fiscale interne.

Depuis 2004, sur proposition de la Commission Européenne, le Conseil de l'Union Européenne statue sur les modalités du dispositif de différentiels et sur les listes de produits pouvant bénéficier de ces écarts de taxation sur la base de l'article 349 du TFUE (Traité de fonctionnement de l'Union Européenne).

Pour concilier la nécessité de compenser les handicaps structurels de ces territoires et le principe de la libre circulation des marchandises, la taxation de tous les produits, y compris ceux fabriqués localement, est confirmée. Cependant, le principe d'une taxation différenciée entre les produits importés et la production locale est établi selon deux listes (A et B depuis la décision du Conseil Européen du 7 juin 2021). Ces listes de produits sont déterminées pour chaque région d'outre-mer avec un écart de taxation maximum de 20 points pour la liste A et de 30 points pour la liste B.

La Décision du Conseil du 7 juin 2021 a reconduit le dispositif jusqu'en 2027 et définit précisément le contenu du prochain rapport d'évaluation prévu pour septembre 2025 au plus tard. Les informations qui doivent être contenues dans ce rapport sont notamment :

- l'estimation des surcoûts de production ;
- l'estimation des taxes perçues et non perçues par les collectivités publiques du fait de l'application d'un différentiel de taxation ;
- l'évolution des performances économiques globales par secteur entre 2019 et 2024 (valeur ajoutée brute, emplois, nombre d'entreprises, comparaison de l'indice du niveau des prix entre la France hexagonale et la région) ;
- la présentation pour chaque produit bénéficiant d'un différentiel de taxation pour les années 2019 à 2023 :
 - des taux appliqués (externe et interne) et donc de l'écart de taux en vigueur ;
 - des parts de marché en volume et en valeur.

D'une manière générale, les rapports d'évaluation du dispositif de différentiels sont argumentés et circonstanciés. Cependant, il faut tout de même noter que, s'agissant d'un certain nombre d'informations demandées pour le prochain rapport intermédiaire (2025), les indicateurs d'évaluation n'ont à ce jour pas été précisés ni définis.

C - L'octroi de mer en 2023

L'objectif global recherché par le dispositif régional est de maintenir un équilibre entre les enjeux liés au développement économique des entreprises locales, un rendement fiscal raisonnable pour les collectivités et la maîtrise de la pression fiscale vis-à-vis des consommateurs.

Le dispositif de différentiels en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 jusqu'au 31 décembre 2027 est régi par la décision n° 2021/991 du Conseil de l'Union Européenne du 7 juin 2021, transposée par la loi de Finances n° 2021-1900 du 30 novembre 2021 qui amende ainsi la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Cette décision pose les bases du dispositif de différentiels suivant 3 principes :

- le relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises locales de 300 000 € de chiffre d'affaires à 550 000 € ;
- l'instauration de 2 listes de différentiels, A et B, pour des écarts respectifs de 20 et 30 points au maximum ;
- la remise d'un rapport d'évaluation en 2025.

Lors de la réunion du 22 décembre 2021, la Commission Permanente du Conseil Régional a adopté le nouveau dispositif qui concerne les trois volets essentiel d'OM (taux, différentiels et exonération à l'importation).

A La Réunion, le tarif des droits d'octroi de mer comporte 16 taux différents à l'importation qui varient de 0 à 61,5 %. Les taux les plus élevés concernent les tabacs et les alcools.

Le recours général au taux de base d'OM et OMR de 6,5 % (4% + 2,5%) pour la plupart des produits, se traduit par le fait que que 75 % des importations en valeur relèvent d'une taxation comprise entre 0 % et 6,5 %.

Le taux moyen de taxation est néanmoins de 7,5% (total des recettes perçues / total des valeurs importées).

L'octroi de mer constitue un outil de compensation des handicaps structurels (accessibilité, taille réduite du marché, conditions et risques climatiques, taille et adéquation des investissements, etc.) qui renchérissent les coûts de la production locale. Le dispositif vise également à soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs en rendant plus accessibles les produits locaux (90% de la production locale taxée à 0%).

La combinaison d'une part, du seuil de taxation des entreprises de production locale à 550 000 € de chiffre d'affaires et d'autre part, des différentiels de taxation, aboutit à une absence de taxation pour la quasi totalité de la production locale. En effet, seuls cinq types de produits fabriqués localement sont taxés : les cigarettes, le foie gras, les alcools, les ciments et les tôles de couverture.

Par ailleurs, dans le cadre de ses prérogatives légales la Région a adopté un dispositif d'exonération des intrants destinés au secteur productif qui concerne essentiellement l'industrie, l'artisanat de fabrication et de transformation, la pêche et l'aquaculture.

En résumé, l'ensemble du dispositif étant bâti sur une politique de taux nul ou faible pour l'essentiel des productions locales (90 % du tissu productif), Seules quelques dizaines d'entreprises sont réellement taxées pour un rendement s'établissant à environ 8 millions d'euros par an.

L'ensemble des dispositifs d'aide est évalué à 169 millions en 2022, dont 26 millions pour l'exonération des intrants.

II - Propositions

A - Maintien de l'octroi de mer

1 – Changement de son statut de « coût d'achat » en une taxe déductible traitée comme les autres « impôts et taxes »

L'OM est défini comme une taxe qui n'est ni un droit de douane (car il taxe aussi bien l'import que la production locale), ni une TVA (car elle n'est pas assise sur la valeur ajoutée produite). L'UE le définit comme une taxe interne.

Son statut et fonctionnement actuel en font un élément de coût intégré dans la chaîne de création de valeur (au même titre que le coût du transport) alors qu'il ne devrait être qu'une charge d'exploitation déductible du résultat.

Ce statut intégrant l'OM au rang de coût impacte à la hausse la formation de valeur à différents stades de la chaîne économique, dont les marges successives et la valeur de la TVA payée par le consommateur final.

Pour palier cet inconvénient il conviendrait d'exclure l'OM de la chaîne de création de valeur.

Le dispositif proposé conforterait l'OM comme une taxe calculée sur la valeur CAF à l'importation ou sur la valeur créée pour les productions locales imposables. Le montant de la taxe serait comptablement géré comme la TVA et n'aurait aucune incidence sur la chaîne de création de valeur, car exclu du coût de revient.

Son montant serait reporté sur les factures par chaque acteur économique (au fil de la chaîne économique) et seul le client final (le consommateur en général) supporterait définitivement la taxe dont le montant serait identique au montant réclamé à l'importateur. Le montant de l'OM initial n'aura pas été amplifié par la chaîne économique (marges successives et TVA) car non intégré aux coûts de revient successifs de la chaîne économique.

La taxe serait neutre pour le résultat comptable et fiscal des acteurs économiques car elle ne transiterait plus par les comptes de charges et produits mais par des comptes de tiers comme pour la TVA.

Pour cela, une modification statutaire de l'OM (Loi de 2004 sur l'OM) est nécessaire, en particulier pour l'attribution d'un statut d'assujetti pour l'ensemble des acteurs économiques et la mise à jour des textes du code de commerce et des impôts sur les règles de facturation et le statut d'assujetti.

Enfin, les logiciels de traitement comptable et commerciaux devront intégrer l'OM dans leurs paramètres. En effet, l'OM n'existe pas aujourd'hui dans les processus comptables des entreprises.

Dans le cadre de la généralisation de la facturation électronique initialement prévue pour 2024 mais reportée à 2026 (au mieux et sans doute de manière progressive), et qui implique que ces entreprises soient informatisées, le dispositif pourrait très bien être intégré à ces travaux de digitalisation.

Afin d'illustrer son propos, l'atelier propose ainsi une simulation sur un modèle alternatif d'octroi de mer exclu du circuit économique :

Valeur d'achat fournisseur Europe		50,00 €	50,00 €	
Frais d'approche maritime (1)	15,00%	7,50 €	7,50 €	
valeur CAF (2)		57,50 €	57,50 €	
OME payé (3)	6,50%	3,74 €	3,7375	
TVA à l'import (4)	8,50%	4,89 €	4,89 €	
Coût de revient (5)		61 €	57,5	
marge brute (6)	50,00%	30,62 €	28,75	
Ecart de marge			1,86875	2,03%
Prix de vente HT (7)		91,86 €	86,25 €	
TVA facturée (8)	8,50%	7,81 €	7,33 €	
OME facturé (9)			3,7375	
prix de vente TTC		99,66 €	97,31875	
Ecart			2,34528125	
TVA reversée par l'importateur		2,92 €	2,44375	
Grossiste				
Prix d'achat HT		91,86 €	86,25 €	
OME payé déductible			3,7375	
TVA déductible		7,81 €	7,33 €	
marge brute (6)	50,00%	45,93 €	43,125	
Ecart de marge			2,803125	2,03%
Prix de vente HT (achat + marge)		137,78 €	129,38 €	
TVA facturée	8,50%	11,71 €	11,00 €	
OME facturé			3,7375	
prix de vente TTC		149,50 €	144,11 €	
Ecart			5,386671875	
TVA reversée par le grossiste		3,90 €	3,67 €	
Détaillant				
Prix d'achat HT		137,78 €	129,38 €	
OM payé déductible			3,7375	
TVA déductible		11,71 €	11,00 €	
marge brute	50,00%	68,89 €	64,6875	
Ecart			4,2046875	2,03%
Prix de vente HT		206,68 €	194,06 €	
TVA facturée	8,50%	17,57 €	16,50 €	
OM facturé			3,7375	
Prix de vente TTC		224,24 €	214,2953125	
Ecart			9,9487578125	4,44%
Total des marges payées		145,44 €	136,56 €	
Ecart			8,8765625	6,10%
TVA payée par le consommateur final		17,57 €	16,4953125	
Ecart			1,0721953125	6,10%
OM payé par le consommateur		3,74 €	3,7375	
Ecart total des marges payées par le consommateur par rapport au prix de vente final TTC			8,8765625	3,96%
Ecart total de TVA payée par le consommateur			1,0721953125	6,10%

Cette simulation a pour objet de traduire le plus simplement et de manière la plus pragmatique

possible l'impact de l'OM sur la chaîne de formation des prix. Dans ce cadre, certains paramètres utilisés ne sont qu'indicatifs car les réalités économiques sont très diverses. Cependant, pour les besoins de l'étude, le modèle est le plus proche possible de la réalité, excepté probablement le choix d'une marge unique de 50% pour l'ensemble des acteurs.

La simulation démontre très clairement un impact sur la formation des prix et en particulier sur la valeur des marges et de la TVA perçue. Cet impact est d'autant plus important que la chaîne est longue et les taux de marges appliqués importants.

Le dispositif actuel traitant l'octroi de mer comme un élément du coût de revient des produits importés ou fabriqués le "dissout" dans le circuit économique. Il ne permet ainsi plus aucune traçabilité ni analyse micro ou macro-économique de l'OM. Il ne permet pas en particulier de discerner la part inhérente à l'octroi de mer et celle des marges dans la formation de valeur. D'une manière constante, les uns renvoient la responsabilité de la vie chère sur les autres.

La simulation présente un modèle alternatif rendant à l'octroi de mer son véritable statut de taxe déductible. Ce modèle permet la traçabilité de la taxe depuis l'arrivée du produit sur le territoire jusqu'au paiement du produit par le consommateur final. Son statut réel de taxe l'exclut du circuit économique et reporte la charge fiscale sur le consommateur final sans aucune inflation.

Ainsi, quels que soient la longueur de la chaîne et le niveau des taux de marge appliqués par les acteurs, l'octroi de mer perçu à l'arrivée reste le même que celui payé par le consommateur.

Les écarts calculés pour le modèle alternatif n'ont qu'une valeur indicative car, en l'état du système, il est impossible de disposer de données sur les taux de marges, la structuration des secteurs d'activités ou encore sur la réalité des coûts d'approche. Ils sont cependant suffisamment probants pour comprendre qu'un dispositif permettant la sortie de l'octroi de mer du circuit économique répondrait à la demande d'une plus grande transparence et, de manière incidente, à la réduction des coûts.

Quant à la réalité de la baisse des prix, elle ne peut être garantie quels que soient les dispositifs adoptés sans prendre des dispositions législatives ou non, d'encadrement et de contrôle.

2 - Autres propositions relatives aux aspects essentiels du dispositif OM

a) – Gouvernance :

De manière quasi unanime, les acteurs économiques ont déploré l'insuffisance voire l'absence de participation dans le processus de définition et de décision de la collectivité régionale en matière de taux d'imposition, d'exonérations ou des différentiels de taxation. L'absence de lisibilité sur la stratégie globale, les objectifs, la définition de la politique de développement recherchée, a également été soulignée.

Les acteurs souhaitent donc plus de transparence dans les mécanismes de décision en y étant notamment directement associés.

Les enjeux de décarbonation de l'économie, de développement régional, de financement des collectivités ainsi que des prix sont si importants que la gouvernance de la taxe OM devrait être élargie à l'ensemble des acteurs économiques, politiques et citoyens.

b) – *Transparence* :

- Rendement et utilisation des recettes de l'OM

Les réflexions sur la transparence sont aujourd'hui incontournables, en particulier sur l'utilisation des taxes collectées par les collectivités à l'aune des évolutions et innovations écologiques, ou d'une nécessaire réponse à une demande sociale de plus en plus importante.

Elles contribuent aussi au débat sur la notion de consentement à l'impôt et au cas particulier à celui de l'adhésion au dispositif d'OM.

Dans ce cadre, la prise en compte de ces éléments dans les choix d'affectation et d'utilisation de l'OM devrait être effective et identifiable dans l'exécution des budgets des collectivités.

- Secret des affaires :

La défiance envers cette taxe a atteint aujourd'hui un tel niveau qu'elle nécessite, quelles que soient les évolutions du dispositif, un niveau de transparence suffisant pour atténuer voire gommer les fantasmes autour de l'OM relatifs aux coûts, marges et recettes fiscales.

La « dissolution » de la taxe dans le circuit économique fait aujourd'hui de l'OM un objet de controverse pas toujours justifié mais suffisamment négatif pour que la mise en place d'un dispositif permettant sa traçabilité et sa transparence pour les consommateurs et les acteurs économiques (privés et publics) soit considérée comme une priorité.

Identifier clairement son niveau réel de responsabilité dans la formation des prix, mais pas seulement, mérite cet effort en aménageant si nécessaire certains aspects de la réglementation sur le secret des affaires. (LOI no 2018-670 du 30 juillet 2018 art 151-8 -3)

c) - *Réalité de l'impact de l'OM dans la formation des prix* :

Les situations de monopole ou d'oligopole dans certains secteurs amènent des acteurs en position économique dominante à mettre en place une politique de prix fort au détriment des consommateurs en dépit des dispositifs d'aide ou de compensation des handicaps structurels existants.

Le dispositif OM actuel ne permet pas d'identifier clairement ces abus et *a fortiori* de les contrer.

Un dispositif d'OM déductible et transparent permettrait de mettre plus facilement en lumière la réalité des abus à défaut de pouvoir les interdire en l'état de la réglementation actuelle.

d) - *Evaluation et perspectives* :

L'absence d'outils pertinents ne permet aucune réelle évaluation macro-économique des dispositifs économiques, en particulier pour apprécier l'efficacité de l'OM en matière de développement économique, d'emploi, et même d'impact réel sur les prix. La stagnation des niveaux de vie depuis plusieurs décennies et de certains indicateurs socio-économiques (pauvreté, précarité, chômage, etc) ne militent pas en faveur d'une appréciation particulièrement positive du dispositif, malgré une réelle dynamique de divers secteurs de la production locale.

Au-delà de l'objectif de transparence et de prix, l'évaluation du dispositif permettrait aussi de déterminer plus facilement la valeur CAF pour identifier à quel niveau se situent les hausses dans la formation des prix, en amont ou en aval des importations. L'analyse de la pertinence de certains différentiels de taux relativement élevés à l'importation pour protéger une production locale au détriment des prix pour les consommateurs et peut-être sans réel bénéfice pour l'emploi local, serait également possible. Ces types d'études sont d'ailleurs fortement réclamés par certains acteurs économiques locaux. Ils veulent en effet comprendre pourquoi certains prix augmentent de manière si importante. Il devrait permettre aussi de mieux adapter les politiques d'aides conjoncturelles locales.

e) Nécessaire mise en place d'outils d'analyse et de contrôle :

La répercussion totale, partielle ou nulle, d'un éventuel gain dépend de l'entière responsabilité des acteurs économiques en l'état de la législation actuelle.

L'évolution du dispositif nécessiterait de manière quasi obligatoire et complémentaire, et *a minima* à titre d'outil d'évaluation, la mise en place d'un contrôle de l'évolution des prix qui, à défaut d'interdire les augmentations de marges, les mettrait en lumière.

La loi de régulation économique de 2012 dans son article 18 permet cette régulation. Les moyens nécessaires devront être mobilisés pour que ces contrôles soient réellement effectués.

L'expérience de la baisse de la TVA sur les prix de la restauration, notamment, nous l'a (malheureusement) démontré.

f) - Éloignement et problématique de continuité territoriale :

Le coût du transport augmente la valeur CAF et donc l'assiette de taxation à l'OME.

Intégré dans les éléments qui composent le coût de revient, celui-ci impacte naturellement les marges des acteurs au fil de la chaîne économique jusqu'à la fixation des prix pour les consommateurs.

La réduction de l'impact de ce facteur sur la valeur CAF induirait automatiquement une baisse des coûts (pas forcément des prix). Elle poserait cependant deux problèmes à résoudre :

- la nécessité de recettes fiscales suffisantes. La réduction de l'assiette de taxation à l'OM aboutirait à une baisse des recettes fiscales destinées au fonctionnement des collectivités et à la politique de développement économique.

- la protection du tissu économique local. La diminution « généralisée » des coûts de revient des produits importés pourrait profiter aux consommateurs dans un premier temps (sous réserve de l'application par les acteurs économiques du juste prix au lieu de profiter de l'effet d'aubaine pour augmenter leurs marges).

Elle poserait cependant de sérieux problèmes pour les mêmes biens produits localement, déjà non concurrentiels pour certains, malgré les dispositifs d'aides et de compensation.

Cette situation conduisant à terme à la destruction du tissu économique locale, des emplois et donc des revenus des ménages serait contraire à l'objectif recherché.

Dans la mesure où une part très importante des importations n'est pas en concurrence avec la production locale (estimée entre 70 et 80% par l'atelier), ce handicap structurel lié au « sur-

coût » du transport devrait être pris en compte de manière sérieuse et traité dans le cadre d'un dispositif spécifique national, voire communautaire, avec les (ou la) compagnies maritimes.

B - Remplacer l'OM par une TVA régionale

L'option d'une TVA régionale (« TVA-R ») à la place de l'OM, évoquée lors d'une audition, n'a pas particulièrement retenue l'attention des collectivités et acteurs économiques locaux en raison de sa très grande proximité avec la TVA « nationale » directement gérée par l'Etat. Le risque d'augmentation générale des prix par l'application de la taxe sur la valeur ajoutée produite et surtout les services, contrairement à l'OM, a aussi été un éléments de ce rejet *a priori*.

Pourtant, et sous réserve de quelques conditions obligatoires et incontournables pour les acteurs locaux comme l'identification claire des recettes de la TVA-R (exigence de la même autonomie de gestion en local que l'OM par exemple), une TVA régionale pourrait être un dispositif intéressant répondant aux mêmes missions que l'OM tout en gommant certains aspects négatifs du dispositif.

La TVA étant parfaitement connue et maîtrisée dans ses principes et son fonctionnement par l'ensemble des acteurs économiques, l'administration et les consommateurs, sa mise en œuvre ne devrait en effet pas poser de difficultés particulières.

Cette option ne nécessiterait *a priori* que des aménagements « mineurs » d'un point de vue législatif et administratif. Elle impliquerait en revanche un travail technique et politique beaucoup plus conséquent pour les évaluations et simulations afin de paramétrer les niveaux de taxation et de définir les exonérations appropriées qui garantiraient :

- le même rendement fiscal pour les financements des collectivités et des politiques de développement économique local,
- le maintien, voire la baisse, du niveau des prix (la question de l'exonération ou pas des services serait intégrée à ces discussions).

Quelques points de crispation comme la transparence, la levée potentielle du secret des affaires ou encore l'opacité de l'OM dans la formation des prix seraient levés. En revanche, pour les collectivités de Mayotte et de Guyane où la TVA ne s'applique pas, la problématique resterait entière.

Conclusion

La première proposition permettrait de conserver l'OM avec un changement de traitement comptable de la taxe. Sa mise en œuvre nécessiterait quelques adaptations des outils comptables de gestion des acteurs économiques pour rendre la taxe non inflationniste et traçable.

Elle permettrait surtout de régler un certain nombre d'effets pervers du système actuel et en particulier son opacité.

La baisse des coûts serait évidente, celle des prix resterait suspendue à la nécessité de mesures, de contrôle, voire de coercition.

Enfin, compte tenu du caractère aujourd'hui négativement connoté (origine historique coloniale et opacité, abus, etc.) de ce dispositif, un changement de dénomination marquerait une nouvelle ère et inscrirait l'outil dans une époque plus contemporaine.

La seconde proposition aurait le mérite de la « simplicité » dans sa mise en œuvre.

Cependant, des conditions sont incontournables et obligatoires pour une éventuelle acceptation par les collectivités régionales et locales.

L'OM remplit manifestement l'essentiel des objectifs qui lui sont assignés. Son impact réel sur les prix reste cependant sujet à discussion. Le défi est sans doute aujourd'hui de mettre fin à des controverses récurrentes (justifiées pour certaines) et à une défiance citoyenne de plus en plus forte (pas toujours injustifiée) en raison de l'opacité de l'OM, judicieusement exploité par certains acteurs économiques, dans les territoires ultramarins. Ces sentiments sont exacerbés par le fait qu'aucun acteur n'est en capacité d'en faire une expertise précise et sérieuse qui permettrait de déterminer la responsabilité de chacun dans la formation des prix dans les DROM.