

Octroi de mer :

Complément au rapport du 29 septembre 2023



Vendredi 4 octobre 2024

Table des matières

1. Rappel de quelques données du dispositif.....	3
1.2. Fonctionnement du dispositif.....	3
2.2. Problématiques à prendre en compte.....	4
2.2.1. Volet juridique :.....	4
2.2.2. Opacité – illisibilité :.....	4
2.2.3. Consentement à l’impôt :.....	4
2.2.4. Gouvernance :.....	4
2. Propositions de l’OPMR : deux outils pour deux missions.....	5
2.1. Financement public.....	5
2.2. Soutien à l’économie locale.....	5
3. Discussion autour de cette proposition.....	6
3.1. Adaptation pratique et administrative :.....	6
3.2. Avantages du dispositif alternatif :.....	6
3.3. Effets incidents par rapport au mécanisme actuel :.....	7
ANNEXE 1 : Quelques données chiffrées des travaux de la commission OM	8
ANNEXE 2 : Références légales.....	9

Ce complément au rapport présenté le 29 septembre 2023 à l'assemblée plénière de l'OPMR fait suite à la commission octroi de mer du 14 juin 2024, aux audiences avec les conseillers économiques de la Ministre des Outre-mer et à l'audition de la Région Réunion du 22 août dernier.

Le rapport présenté en septembre 2023 comportait deux propositions principales :

- une première pour rendre la taxe traçable, déductible et donc sans effet sur la chaîne de création de valeurs et pour être enfin en conformité avec l'article 45 de la loi de 2004 qui exclut expressément l'OM de la base taxable à la TVA ;
- la seconde présentait un modèle alternatif à l'OM actuel sur la base des mêmes principes de fonctionnement que la TVA. Cette proposition n'avait pas été développée pour des raisons techniques notamment de disponibilité de données ou encore de rencontres et discussions avec d'autres acteurs.

Pour faire suite à diverses discussions qui ont suivi cette présentation, notamment avec les conseillers de la Ministre des Outre-mer, des acteurs économiques locaux et de la Région Réunion, la commission OM de l'OPMR a repris ses travaux pour approfondir cette seconde proposition alternative. Celle-ci a été exposée au préfet et à la Région Réunion au mois d'août.

1. Rappel de quelques données du dispositif

L'OM est régie aujourd'hui par la loi de 2004 et la décision du conseil de l'UE de juin 2021 qui fixent les règles applicables jusqu'au 1/1/2027.

Les objectifs affichés du dispositif :

- **Dégager des ressources pour les collectivités.**

Ces ressources ont représenté 557 millions en 2022. Les 3/4 sont attribuées aux communes et représentent en moyenne 34 % de leur budget de fonctionnement.

- **Soutenir la production locale.**

L'impact financier des dispositifs d'exonération, des différentiels de taxation et des aides aux intrants qui profitent à la quasi-totalité de la production locale, est estimé à 170 millions.

1.2. Fonctionnement du dispositif

Intégré à la formation des prix en tant qu'élément de coût au même titre que le transport par exemple, l'OM impacte la formation des **prix des produits importés** à hauteur de 12,5% en moyenne soit, 5 % (impact estimé par l'OPMR et admis par d'autres rapports sur la formation des prix) en plus que le taux moyen de 7,5 % (donnée quasi officielle). Ces importations représentent environ 75 % des produits consommés sur le territoire.

2.2. Problématiques à prendre en compte

2.2.1. Volet juridique :

L'art 45 de la loi de 2004 relative à l'OM prévoit spécifiquement que la TVA ne s'applique pas sur l'OM. Le mécanisme actuel ne permet pas d'isoler cette taxe du prix de vente HT pour calculer la TVA sur une assiette hors OM. **Cette situation nous semble de nature à instaurer une faille juridique non négligeable dans le dispositif et donc dans l'assiette taxée à la TVA.**

2.2.2. Opacité – illisibilité :

- **16 taux différents** et une absence de transparence dans leur définition rendent le dispositif **illisible**.
- **Les lignes stratégiques** qui définissent le dispositif dérogatoire d'exonération et de différentiel de taxation, sont considérées par une majorité d'acteurs comme pas **transparentes** et peu lisibles.
- **Les consommateurs estiment légitime d'être informés du montant de l'OM payé à l'instar de la TVA.**

2.2.3. Consentement à l'impôt :

L'OM étant un impôt (particulier certes mais impôt quand même) : la question de son consentement est au cœur du débat. Il y a manifestement une rupture réelle de ce point de vue et les postures des uns ne font qu'aggraver la défiance des autres.

2.2.4. Gouvernance :

La collectivité régionale pilote actuellement seule le dispositif. Les auditions de l'OPMR ont mis en évidence qu'il y a une réelle nécessité à associer l'ensemble des acteurs économiques et citoyens à cette gouvernance, par la **mise en place d'une commission ad-hoc** par exemple. Cette instance existe déjà aux Antilles a priori.

2. Propositions de l'OPMR : deux outils pour deux missions

Nous ne revenons pas sur la première proposition : **la déductibilité de la taxe pour la rendre « transparente » et non inflationniste, développée dans le rapport initial.**

La seconde proposition porte sur la mise en place de deux outils pour deux missions bien distinctes.

L'objectif est de scinder l'octroi de mer pour mettre en place deux outils distincts qui répondent chacun à un objectif : le financement public et le soutien économique.

Le premier par l'instauration d'une taxe régionale sur la consommation sur la base du même fonctionnement que la TVA pour financer les collectivités et le second consiste à maintenir le dispositif octroi de mer et de différentiel de taxation uniquement sur les produits importés qui entrent en concurrence avec la production locale.

2.1. Financement public

Trois prérequis incontournables :

- **Un même niveau de ressources pour le fonctionnement des collectivités ;**
- **Individualisation des recettes perçues** par les acteurs économiques (une ligne distincte de celle de la TVA sur les déclarations de chiffre d'affaires pour la taxe régionale) ;
- **Autonomie de gestion en local** avec une gouvernance qui associe l'ensemble des acteurs.

L'octroi de mer finance actuellement les communes pour 3/4 (OME et OMI) et la Région pour 1/4 (OMR). Le FRDE est fléché en principe vers son objet et réparti à 80% pour les communes et 20% pour la Région.

2.2. Soutien à l'économie locale

Cette proposition permet de **maintenir le dispositif d'exonération et de différentiel de taxation** qui protège et soutient la production locale tout en répondant à une demande persistante des consommateurs de moins taxer les produits qui ne sont pas en concurrence avec la production locale.

Nous proposons que ces recettes soient exclusivement fléchées vers le développement de la production locale mais aussi d'autres filières utiles, à l'instar de la TSCC (taxe sur la consommation de carburants). Les acteurs économiques et les citoyens devront être

étroitement associés à la définition des stratégies. Le pouvoir de décision resterait à la collectivité régionale.

Au-delà du soutien de ces secteurs économiques, agro-alimentaires en particulier, il nous semble important d'adopter une stratégie qui permette de **réduire l'écart entre les prix de la production locale et les prix de l'importation.**

De même, un travail d'évaluation sur l'utilisation des ressources au bénéfice du développement local, de l'emploi ainsi que des consommateurs doit être entrepris.

3. Discussion autour de cette proposition

3.1. Adaptation pratique et administrative :

Des **simulations** sont nécessaires pour évaluer :

- Les **taux de la taxe régionale** pour satisfaire le financement public,
- Le niveau des recettes d'octroi de mer adapté au nouveau dispositif et en particulier, les **taux à appliquer pour satisfaire uniquement le soutien de la production locale.**

Pour **s'assurer et vérifier la réalité de la répercussion des gains liés à la baisse de la fiscalité sur les prix**, il est impératif de mettre en place les outils appropriés (cf loi de 2012-art 18 ci-après). Pour cela, l'application de la loi sur les **remontées des tickets de caisse** et la **levée de certains secrets douaniers** sur les valeurs CAF semblent incontournables.

3.2. Avantages du dispositif alternatif :

- Les fondamentaux qui justifient l'existence de l'OM sont maintenus et confortés : financement public et soutien à l'économie ;
- **La collecte des ressources** pour le fonctionnement des collectivités, adossée aux déclarations de TVA, en **simplifie radicalement le dispositif** tout en maintenant son indépendance ;
- La **scission d'un dispositif complexe** qui doit répondre à deux besoins contradictoires, le financement public (sur la base de la croissance des importations) et le soutien de la production locale en deux outils distincts, devrait **permettre plus de clarté et de sérénité** dans les débats ;
- **La question des prix doit être prise en compte dans les missions dévolues à l'OM comme une contrainte incontournable.** Sur ce plan, les résultats sont contrastés et sujets à débat, à tort ou à raison ;

- **L'impact potentiel sur les prix d'une suppression de l'OM sur les produits importés sans concurrence locale, semble indéniable et non négligeable.** Son appréciation nécessite évidemment une évaluation assez poussée.

3.3. Effets incidents par rapport au mécanisme actuel :

- La suppression du caractère opaque du dispositif **permettra une meilleure identification des anomalies et abus** constatés sur la formation des prix ;

- La séparation des dispositifs de soutien économique à la production locale et de financement public, **permettra d'initier un travail de fond sur la question du handicap structurel reconnu par l'UE lié à l'éloignement et l'isolement** : le coût du transport des marchandises ;

- Les **coûts des marchés publics** seraient sans doute impactés à la baisse.

ANNEXE 1 : Quelques données chiffrées des travaux de la commission OM

- Recettes de **TVA** 2022 : 752 millions d’euros représentant un rendement de 2,5% des chiffres d’affaires déclarés (30 Mds€)
- Recettes **d’OM** 2022 : 557 millions d’euros représentant un rendement inférieur à 2 % des chiffres d’affaires déclarés taxés à la TVA (30 Mds€)

Sur la base des données actuelles, en appliquant une taxe régionale moyenne de 2 % sur l’ensemble des chiffres d’affaires déclarés par les entreprises locales à la DRFIP de La Réunion, 600 millions d’euros seraient collectés. On est (a priori) bien loin de certains discours sur une forte augmentation de la fiscalité sur les prix et en particulier sur les services.

Naturellement, tous ces éléments doivent être expertisés, affinés et discutés.

Pour s’assurer de la réalité de la répercussion de la baisse de la fiscalité sur les prix, **des moyens de contrôle spécifiques devront être mis en œuvre pendant une période transitoire pour le Pôle C.** De même, les remontées de caisse de la grande distribution à l’INSEE doivent devenir une réalité comme dans l’Hexagone depuis 2020 et surtout comme le prévoit la loi.

ANNEXE 2 : Références légales

- **LOI n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer**
Article 18 :

En Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Mayotte et à La Réunion ainsi que dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, lorsque les pouvoirs publics décident d'une baisse de la fiscalité pesant sur les opérateurs économiques aux fins de lutter contre la hausse ou le niveau des prix de détail, les opérateurs bénéficiant directement ou indirectement de cette baisse sont tenus d'apporter aux administrations concernées et au juge, à la demande de ces derniers, tout élément utile permettant d'établir la répercussion effective de cette baisse sur les prix.

- **Arrêté du 13 avril 2017 rendant obligatoire la transmission de données par voie électronique à des fins de statistique publique**

Les personnes morales dont un des établissements a une activité de commerce de détail en magasin non spécialisé à prédominance alimentaire de plus de 400 m² transmettent par voie électronique à l'Institut national de la statistique et études économiques les données nécessaires à la réalisation de l'enquête statistique pour l'indice des prix à la consommation dans les conditions décrites dans les articles suivants.

Ces personnes morales peuvent transmettre ces données via un intermédiaire désigné par l'Insee.