

## OBJECTIF GENERAL : AMELIORER L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES

**Domaine (champ d'intervention ou périmètre) :**

OCTROI DE MER

**Thématique de rattachement :**

**BLOC n° : 1 - les conditions du développement économique**

**Thématique n° : 4 – La fiscalité**

**Date de la fiche : 12 janvier 2023**

**Contexte** (état des lieux – constats)

Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 modifiée (la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte), il est pratiqué un prélèvement fiscal qui s'applique tant aux importations de biens qu'aux livraisons de biens faites à titre onéreux par les personnes qui les ont produits. Cet impôt dénommé « octroi de mer » est actuellement régi par la loi du n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, modifiée en dernier lieu par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023). Il s'agit d'une fiscalité qui est dite partagée en ce sens que les produit de cet impôt est affecté, en ce qui concerne la Guadeloupe, à la région et aux communes. A cet égard, la recette totale de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional qui s'élevait en 2019 à 313,84 millions d'euros a été répartie entre les collectivités de Guadeloupe comme suit :

29% au profit de la collectivité régionale ;

71 % au profit des communes du territoire.

L'autonomie fiscale de la région tient dans la possibilité de faire évoluer le niveau des ressources par le **vote des taux d'imposition** appliqués à des produits ou catégories de produits identifiés conformément aux codes de la nomenclature combinée (code douanier). A titre liminaire, il convient d'affirmer **qu'aucune des décisions prises par le CIOM ne doit avoir pour effet de remettre en cause cette autonomie fiscale.**

**Finalité et objectifs attendus :**

La première finalité de l'octroi de mer est de procurer aux collectivités des ressources financières indispensables à leur fonctionnement. Ainsi, l'octroi de mer contribue en moyenne à 42,5% au budget des communes et l'octroi de mer régional à 27 % du budget de fonctionnement de la région.

La deuxième finalité est d'encourager la compétitivité des entreprises locales de production notamment par la compensation des surcoûts subis par celles-ci et par des exonérations sur les importations de biens destinés à leurs activités. Les exonérations sur les livraisons de biens par les entreprises assujetties à l'octroi de mer interne s'élevaient en 2019 à 72,7 millions d'euros. Les exonérations sur les importations de biens en soutien à l'économie productive s'élevaient la même année à 37,3 millions d'euros et représentaient 95 % de la dépense fiscale d'octroi de mer externe.

**Facteurs de risques, limites et/ou problématiques constatés :**

Les freins à la mise en œuvre de cette politique résultent de :

1. l'inapplication de certaines dispositions de la loi relative à l'octroi de mer ;
2. l'inadaptation des données statistiques aux besoins de la collectivité ;
3. la définition trop restrictive de la transformation ;
4. Manque de clarté des dispositions du II de l'article 5 de la loi relative à l'octroi de mer

1. L'inapplication de certaines dispositions de la loi relative à l'octroi de mer

Tout d'abord, il convient de signaler **l'inapplication à ce jour du « Dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes » en raison de la non publication du décret d'application.** Pour rappel, la section 2 intitulée « Dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes » du chapitre IX du titre Ier de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, issue d'un amendement adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, prévoit, de manière expérimentale, un régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant dans les régions de Guadeloupe et de Martinique, dans le cadre de croisières maritimes. Ce dispositif devait permettre, pour 3 ans, aux magasins de centre-ville, autorisés en cela par l'administration, de vendre en exonération de TVA, d'accises et d'octroi de mer des biens à emporter dans les bagages des touristes effectuant des croisières maritimes. Cette mesure restée sans effet devait initialement être abrogée le 31 décembre 2023. Comme l'avait demandé le conseil régional de Guadeloupe à l'article 3 de sa délibération n° CR/22-1030 du 29 septembre 2022 portant avis sur le projet de décret pris en application de la section 2 du chapitre IX du titre Ier de la loi précitée, le dispositif transitoire a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2025 (cf. article 105 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023).

Ensuite, il convient de dénoncer **le non-respect de l'exclusion légale de l'octroi de mer de l'assiette de la TVA.** L'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer prévoit que, par exception aux dispositions du 1° du I de l'article 267 et du 1° de l'article 292 du code général des impôts, l'octroi de mer et l'octroi de mer régional ne sont pas compris dans la base d'imposition de la taxe sur la valeur ajoutée. A l'exception de l'octroi de mer interne, cette disposition n'est pas respectée par les opérateurs ; l'octroi de mer est considéré comme un élément du prix de revient sur lequel est ensuite appliqué le taux de marge puis la TVA lorsqu'elle est due. Cette anomalie revient à majorer les prix de vente. Cette absence de mention de l'octroi de mer externe en tant que tel sur les factures pénalise également les producteurs locaux qui, à défaut d'en connaître le montant, sont dans l'impossibilité d'imputer l'octroi de mer grevant le prix de leurs intrants lorsqu'ils en font l'acquisition auprès d'un revendeur local.

2. L'inadaptation des données statistiques aux besoins de la collectivité

Les statistiques de collecte transmis par la Douane ne permettent pas d'établir des données sur l'octroi de mer par secteur d'activité, privant la collectivité d'indispensables éléments d'analyse pour évaluer avec précision les impacts des exonérations de la taxe sur l'économie locale.

Alors que les délibérations d'exonération d'octroi de mer à l'importation, prises sur le fondement du 1° de l'article 6 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, sont établies par secteur d'activité économique et par position tarifaire, la Douane n'a fourni à la région les statistiques relatives à la dépense fiscale par code douanier et par secteur d'activité que pour l'année 2015. Depuis, ces statistiques sont généralement fournies par catégories de produits en référence à la classification française des produits (CFP). Les services douaniers ont indiqué que les applications actuelles ne permettent pas une telle restitution, seules des données par type de produits étant accessibles. Selon eux, une telle restitution nécessiterait des évolutions applicatives ou des retraitements manuels. Ils ont aussi évoqué le secret statistique notamment lorsqu'une entreprise est en situation monopolistique dans son secteur d'activité.

### 3. la définition trop restrictive de la transformation.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, une opération de transformation est caractérisée lorsque le bien transformé se classe à une position tarifaire différente du ou des biens mis en œuvre pour l'obtenir. Ce changement s'apprécie au niveau des quatre premiers chiffres (« SH4 ») de la nomenclature figurant à l'annexe I au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987. Pour la direction générale des douanes, « cette définition fait appel à un critère objectif qui peut être apprécié sans difficulté majeure » (Circulaire du 27 décembre 2018 relative au régime fiscal de l'octroi de mer).

Pour Messieurs RAYNAL et PATIENT, sénateurs, à l'origine de cette disposition législative, « L'introduction d'un critère objectif dans la définition de la notion de transformation de l'article 2 de la loi sur l'octroi de mer met un terme aux difficultés rencontrées depuis les décisions de la Cours de Cassation puis du Conseil d'État (n° 394080 du 19 juillet 2016) qui ont, profondément restreint le champ de l'octroi de mer interne, dont l'existence conditionne la conformité aux principes généraux du droit de l'Union européenne du régime même de l'octroi de mer. La transformation sera donc désormais caractérisée par le changement de position tarifaire afin d'évacuer toute notion interprétative, et donc subjective, telle que la « modification de la nature même du produit » ou les « ajustements mineurs ». L'utilisation de la nomenclature combinée est un paramètre auquel la loi et la réglementation relatives à l'octroi de mer font déjà appel pour fixer les taux ou pour définir les catégories de biens exonérés. Le changement de classement tarifaire sera apprécié au niveau du « SH 4 » (système harmonisé de désignation des marchandises au niveau mondial), soit les 4 premiers chiffres de la nomenclature combinée ».

Si cette volonté d'objectivation de la notion de transformation est à saluer, ce changement de position tarifaire au niveau du SH4 ne suffit pas à couvrir l'ensemble des situations où la nature même du produit est modifiée.

4. Manque de clarté des dispositions du II de l'article 5 de la loi relative à l'octroi de mer

La Région Guadeloupe estime que devrait être plus fonctionnelle la commission de concertation sur la mise en œuvre de l'octroi de mer et d'évaluation de l'ensemble des échanges de biens sur les marchés de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique. Cette instance de concertation est décrite dans les neuf premiers alinéas du paragraphe II de l'actuel article 5 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer. Ces dispositions ont, en vertu de la décision n°2017-266 L du Conseil Constitutionnel en date du 31 janvier 2017, un caractère réglementaire et non législatif. En effet, alors même que les conditions d'application de cet article 5 devaient être fixées par un décret, le décret du 26 août 2015 n'a pas fixé des conditions d'application pour le paragraphe II. Donc, jusqu'à l'intervention de cette décision du Conseil Constitutionnel, les collectivités ultramarines étaient en droit d'attendre que le Gouvernement fixe les conditions d'application de ce paragraphe II.

**Propositions – Préconisations :**

- La région Guadeloupe propose que soient appliquées les dispositions encore inappliquées de la loi relative à l'octroi de mer.
  
- La région Guadeloupe propose que le dispositif statistique soit amélioré que les formats et contenus de restitution soient élaborés en concertation avec ses services et que le secret statistique soit levé à son égard puisqu'elle a désormais l'entière compétence en matière de développement économique de son territoire comme le spécifie la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. La région considère que les administrations financières et économiques de l'Etat devraient être en mesure de fournir aux collectivités les informations à inclure dans le rapport d'évaluation dans le format souhaité par les instances européennes (cf. article 3 et annexe 2 de la décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et modifiant la décision n° 940/2014/UE). A cet effet, elle avait, par délibération n° CR/22-894 du 17 août 2022 portant avis sur le projet de décret portant modification du décret n° 2015-1077 du 26 août 2015, sollicité la modification des articles 13 et 17 de ce dernier. Ainsi, il était proposé une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article 13 dudit décret : « Pour l'élaboration du rapport prévu au présent article, les administrations économiques et financières de l'Etat transmettent aux assemblées délibérantes les informations statistiques et non nominatives qui relèvent de leur compétence. Les statistiques relatives aux importations, livraisons et aux dépenses fiscales afférentes sont produites par position tarifaire et par secteur d'activité (décliné au niveau de la sous-classe 5 de la nomenclature d'activité française), en valeur et unité de mesure (poids ou autres unités supplémentaires prévues dans le tarif des douanes en vigueur). »

Ainsi, il était proposé une nouvelle rédaction de l'article 17 dudit décret comme suit :

« Pour l'application de l'article 51 de la loi du 2 juillet 2004 susvisée, les administrations économiques et financières de l'Etat transmettent aux assemblées délibérantes les informations statistiques et non nominatives nécessaires à l'établissement du rapport d'évaluation prévu à l'article 3 de la décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 précitée et conformes à l'annexe II de cette même décision. »

**La région Guadeloupe réitère donc ces demandes.**

- La région Guadeloupe propose que plus de souplesse soit introduite dans cette définition afin de ne pas réduire le nombre d'assujettis à l'octroi de mer interne. Il s'agit de compléter cette notion en permettant à l'entreprise, qui exerce une activité de production locale sans que le produit qu'elle transforme se classe à une position tarifaire différente du ou des biens mis en œuvre pour l'obtenir, puisse apporter la preuve de la modification de la nature même du produit.
- La Région Guadeloupe d'insérer dans le décret d'application de la loi relative à l'octroi de mer les neuf premiers alinéas du paragraphe II de l'actuel article 5 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

**Dispositions administratives, législatives ou réglementaires concernées et applicables**

- Articles 2, 5 -II, 41 bis à 41 octies, 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;
- Articles 3, 13 et 17 du décret n° 2015-1077 du 26 août 2015 pris pour l'application de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 modifiée relative à l'octroi de mer