

BUREAU DU 8 AVRIL 2003

**CONTRIBUTION DU BUREAU
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR L'OCTROI DE MER**

Adoptée à la majorité des membres présents et représentés

PREAMBULE

L'octroi de mer est un droit très ancien apparu à l'époque coloniale, dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle (à la Réunion, en décembre 1850¹). L'octroi de mer, consacré officiellement par le sénatus-consulte du 4 juillet 1866², accorde aux colonies des Antilles et de la Réunion l'indépendance commerciale sous forme d'autonomie douanière. Ce texte précise : *"Le Conseil Général vote les tarifs d'octroi de mer sur les objets de toute provenance, ainsi que les tarifs de douane sur les produits étrangers importés dans la colonie. Les tarifs de douane votés par le Conseil Général sont rendus exécutoires par décret après avis du Conseil d'Etat"*.

La loi du 11 janvier 1892 relative à l'établissement du tarif général des douanes, indique dans son article 6 : *"Le mode d'assiette, les règles de perception et le mode de répartition de l'octroi de mer seront établis par les délibérations des Conseils Généraux approuvés par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique"*.

Le décret 47-2393 du 27 décembre 1947 maintient l'octroi de mer et stipule : *"A compter du 1^{er} janvier 1948, les règles d'assiette et de perception ainsi que les tarifs des droits d'octroi de mer pourront être modifiés par délibérations du Conseil Général approuvées par décret"*.

Les compétences longtemps exercées par les Conseils Généraux en matière de fixation des taux de l'octroi de mer ont été transférées aux Conseils Régionaux par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des Régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

Après plus de 150 ans d'existence, l'octroi de mer est maintenu dans les DOM et y occupe une place importante. En effet, il est bon de rappeler que l'octroi de mer est l'un des outils d'accompagnement du développement économique et constitue également une ressource indispensable pour les communes.

Depuis la décision du Conseil des Communautés Européennes du 22 décembre 1989 (cf. infra), l'octroi de mer est appliqué à partir du 1^{er} janvier 1993 indistinctement aux produits importés et aux produits obtenus dans les DOM. Néanmoins des exonérations de la taxe en faveur des productions locales peuvent être autorisées selon les besoins économiques. Un taux de taxation de base est fixé par le Conseil Régional de chaque

¹ L'arrêté du Gouverneur de la Réunion, en date du 13 décembre 1850 crée un "droit municipal d'octroi pour toute la colonie", qui ne porte pas encore le nom d'octroi de mer. La taxe instituée est double : taxe perçue en douane sur certaines marchandises importées et taxe perçue par les receveurs municipaux sur le rhum et la bière du pays.

² Le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 "portant modification du sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui règle la constitution des colonies (îles des Antilles et la Réunion)".

DOM et il peut être modulé selon les catégories de produits. Les exonérations pratiquées ne doivent pas être *"de nature à altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun."*

Le débat porte aujourd'hui sur le maintien de la possibilité accordée par le Conseil des Communautés Européennes aux Conseils Régionaux d'appliquer des taux différents entre un produit fabriqué localement et un produit importé.

Un an au plus tard avant l'expiration du délai d'application du régime d'exonération (31 décembre 2002), la Commission Européenne devait soumettre au Conseil un rapport sur la mise en œuvre de ce régime, *"afin de vérifier l'incidence des mesures prises sur l'économie des DOM et leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales"*, assorti, le cas échéant d'une proposition visant à maintenir la possibilité d'exonération.

La Commission Européenne n'a pas soumis de proposition au Conseil. Elle a reporté son obligation sur le Gouvernement français qui a demandé en mars 2002 la reconduction pour dix ans du dispositif actuel, puis sollicité et obtenu la prorogation pour un an, du fait du calendrier électoral national en 2002.

Face à cette échéance et compte tenu de l'impact de ce régime sur le développement de l'économie, les Commissions "Affaires Générales, Financières et Européennes" et "Affaires Economiques" ont souhaité s'autosaisir de ce dossier et élaborer une contribution.

PREMIERE PARTIE : L'ETAT DES LIEUX

I. Le cadre juridique

Depuis 1984, date du transfert de compétence en matière d'octroi de mer aux Conseils Régionaux, le contexte juridique a évolué avec la mise en place d'un nouveau régime.

* **La décision 89/688/C.E.E. du Conseil des Communautés Européennes du 22 décembre 1989 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer** dispose en son article 2 § 3 :

"Compte tenu des contraintes particulières des Départements d'Outre-Mer et aux fins de la réalisation de l'objectif visé à l'article 227 paragraphe 2 du Traité, des exonérations de la taxe, partielles ou totales selon les besoins économiques, peuvent être autorisées en faveur des productions locales pour une période ne dépassant pas dix ans à partir de l'introduction du système de taxe en question, dans les conditions prévues à l'article 3. Ces exonérations doivent contribuer à la promotion ou au maintien d'une activité économique dans les Départements d'Outre-Mer et s'insérer dans la stratégie de développement économique et social de chaque Département d'Outre-Mer, compte tenu de son cadre communautaire d'appui, sans être pour autant de nature à altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

* **La loi n°92-676 du 17 juillet 1992** transpose en droit français la décision 89/688/C.E.E. du Conseil des Communautés Européennes du 22 décembre 1989. La compétence est confiée aux Régions d'Outre-Mer pour la définition des taux et des exonérations de l'octroi de mer.

* La délibération du Conseil Régional de la Réunion en date du **25 septembre 1992** relative au régime d'exonération des productions locales a obtenu l'approbation de la Commission des Communautés Européennes, notifiée au Gouvernement français le 22 décembre 1992 (référence SG(92)D/18950). Le nouveau régime de l'octroi de mer a donc été mis en application au plan local le 1^{er} janvier 1993.

D'autres délibérations relatives à des modifications de taux ont été prises, par la suite, par le Conseil Régional (**28 juin 1996 et 22 décembre 1997**).

* **La décision 2002/973/C.E. du Conseil de l'Union Européenne du 10 décembre 2002** modifie la décision 89/688/C.E.E. en autorisant les exonérations en faveur des productions locales pour une durée ne dépassant pas onze ans : le dispositif a donc été prorogé jusqu'au 31 décembre 2003.

On note une évolution indéniable de l'appréciation du régime d'octroi de mer avec le passage du statut de tolérance à celui de reconnaissance sans pour autant obtenir une normalisation complète.

II. L'octroi de mer : une mesure d'adaptation licite

Suite aux différents recours déposés devant la Cour de Justice Européenne, celle-ci a confirmé la validité juridique du dispositif d'exonération de la production locale dans la mesure où **les exonérations sont nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées**³.

L'article 299 § 2 du traité instituant la Communauté Européenne, entré en vigueur depuis le 1^{er} mai 1999, remplace l'article 227 § 2 sur lequel était fondée la décision du Conseil de 1989. Cet article 299 § 2 constitue le cadre juridique applicable aux RUP de l'Union Européenne permettant d'adopter des mesures visant à pallier leurs handicaps permanents :

"Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement Européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes."

La Commission Européenne a adopté le 14 mars 2000 un rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2. Ce rapport indique qu'en matière de fiscalité cet article autorise des mesures particulières en faveur des RUP, aussi longtemps que les demandes sont justifiées, eu égard à leurs handicaps. De plus, le maintien des mesures fiscales applicables aux RUP se fait à partir des demandes circonstanciées transmises à la Commission Européenne par les Etats membres concernés.

De ce fait, une taxation régionale est licite, dès lors que les produits concurrents sont traités de manière équivalente. Or, l'octroi de mer ne s'oppose pas à la libre circulation des marchandises et à la libre concurrence, et il existe des taxations au plan régional en Europe (c'est notamment le cas de l'Espagne).

Ainsi, en 1992, pour valider l'octroi de mer, la Commission Européenne a demandé au Gouvernement français de l'appliquer, comme la T.V.A., sur tous les produits manufacturés et non pas uniquement sur les produits importés. La France a donc accepté, dans la loi de 1992, que l'octroi de mer ne soit plus une taxe à l'importation mais bien une taxe locale sur l'ensemble des produits manufacturés quel que soit leur lieu de fabrication.

³ Arrêt de la Cour de Justice Européenne du 19 février 1998 - Paul CHEVASSUS-MARCHE contre Conseil Régional de la Réunion.

Tous les produits sont soumis à la taxation et pour 26,3 %⁴ des produits industriels, il n'y a pas de différentiel de taxation par rapport aux produits concurrents importés.

Ayant respecté le principe communautaire (la libre circulation des marchandises européennes), la France a obtenu de Bruxelles au titre du développement des RUP (développement local, maintien des emplois, compensation des handicaps structurels), de pouvoir exonérer certains produits fabriqués localement par les entreprises par décision du Conseil Régional de chaque ROM.

Sur la base de ces éléments, la Région Réunion avait fait des propositions et revu son dispositif d'octroi de mer en réduisant, entre autres, le nombre de taux⁵. Les délibérations de chacune des Régions sont transmises à la Commission Européenne qui dispose d'un délai de deux mois pour refuser une délibération. Au-delà de ce délai, l'absence de réponse de la Commission vaut assentiment et la délibération devient immédiatement exécutoire.

A la fin de l'année 2003, le dispositif d'exonération arrivera à échéance. Le dossier de l'Etat français aux instances européennes est d'autant plus complexe qu'il doit traduire les situations différentes des quatre régions d'outre-mer.

III. Le contexte actuel à la Réunion

L'octroi de mer est une taxe qui a deux fonctions essentielles : contribuer au développement économique et social et alimenter le budget de fonctionnement des communes.

Les acteurs socio-économiques ont toujours demandé à ce que l'on fasse la part des choses entre ces deux fonctions essentielles.

1. Financer les communes

En faisant les calculs d'assiette, avec la croissance de la population, il est clair que la dynamique de l'octroi de mer ne fait qu'augmenter. Pour 2002, la recette s'élève à 227,7 M€⁶. Le produit de l'octroi de mer, après prélèvement de l'Etat, est affecté annuellement aux communes, sous forme de dotation globale garantie (87% en 2002), et alimente également le Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi (F.R.D.E.) (13 %).

⁴ Pour 66,7 % des produits industriels, le différentiel est inférieur ou égal à 6,5 %.

⁵ La délibération du Conseil Régional du 22 décembre 1997 réduit le nombre de taux à 8 : 0 %, 4 %, 5,5 % (taux de base), 12 %, 17 % (taux pivot de soutien à la production locale), 22 %, 27 % et 50 %. A ces taux, s'ajoute le droit additionnel à l'octroi de mer applicable à tous les produits dont le taux d'octroi de mer est différent de zéro.

⁶ A ce montant s'ajoute la taxe additionnelle régionale (24,5 M€), soit un total d'octroi de mer encaissé de 252,2 M€.

La dotation versée aux communes représente en moyenne 30 % de leurs recettes de fonctionnement (son montant était de 197,9 M€ en 2002) avec des disparités entre "petites" et "grosses communes" :

- * 25 % pour les communes de plus de 10 000 habitants,
- * 36 % pour les communes de moins de 10 000 habitants.

La justification de l'octroi de mer pour les communes s'explique par le fait que le produit fiscal à la Réunion est moins important qu'en Métropole (cf. rapport de la Section Suivi des Politiques Locales du C.E.S.R. "Investissement local et fiscalité"). Si l'octroi de mer est supprimé, il faudrait que les communes augmentent, en moyenne, de plus de 50 % leurs recettes fiscales pour équilibrer leurs budgets ou que les modalités de la D.G.F. et de la D.G.E. soient adaptées aux besoins des communes réunionnaises. Ce qui est vrai à la Réunion est aussi vrai dans les autres DOM.

La question de la suppression de l'octroi de mer en tant que tel ne se pose pas actuellement. Les interrogations de la Commission Européenne portent plus sur les différentiels de taxation entre la production locale et la production importée.

2. Soutenir la production locale

Les handicaps structurels de la Réunion sont loin d'être gommés (l'insularité, l'éloignement, les ruptures de charges...). Pour permettre à l'activité économique de se développer, il faut donc avoir des dispositifs d'accompagnement (la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer, le DOCUP, le Contrat de Plan Etat-Région, la Loi de Programme pour l'Outre-Mer, ...). L'octroi de mer ne suffit pas pour certaines activités, c'est une condition nécessaire. Les résultats positifs atteints entre 1992 et 2000, notamment en termes de développement de secteurs et de créations d'emplois étaient positifs.

L'échéance de 2003 est l'occasion de faire le point et de vérifier si les incidences de compétitivité ou d'exposition à la concurrence extérieure sont toujours aussi pertinentes aujourd'hui par rapport à ce qu'elles étaient, il y a 10 ans. Sur ce point, une étude a été réalisée par l'Association pour le Développement Industriel de la Réunion (ADIR) et la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Réunion (C.C.I.R.) "**Octroi de mer - Exonérations de la production industrielle réunionnaise -Éléments d'analyse micro-économique**" (février 2003).

DEUXIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Le principe de l'octroi de mer n'est pas remis en cause aujourd'hui ; le débat porte plus sur les modalités d'exonération d'octroi de mer en faveur de la production locale.

Les rapports élaborés depuis la mise en application du nouveau régime de l'octroi de mer montrent que ce dernier n'entrave pas le fonctionnement du marché intérieur communautaire et a un impact positif sur le développement de l'économie locale.

I. Le rapport de la Commission Européenne au Conseil en 1999⁷

Il a été établi en application de la décision du Conseil n° 89/688/C.E.E. du 22 décembre 1989 relative au régime de l'octroi de mer dans les DOM, conclut que *"Le régime actuel permet ainsi d'atteindre un certain équilibre, bien que fragile, sur le marché intérieur de chaque DOM face à une concurrence externe qui ne souffre pas des mêmes handicaps. Il aide au maintien et au développement des secteurs les plus faibles ou les plus vulnérables. De plus, si ce dispositif a une incidence immédiate et mesurable sur certains secteurs, il bénéficie indirectement à tous les autres secteurs de l'économie des DOM, par la complémentarité des productions et en permettant de soutenir une demande de consommation grâce aux emplois conservés."*

Dans ce rapport, la Commission Européenne s'est prononcée sur le respect des conditions fixées par la Cour de Justice Européenne à savoir que les exonérations doivent être *"nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées"*.

II. L'argumentaire des services de la Préfecture de la Réunion

A la Réunion, un argumentaire **"Régime d'exonérations d'octroi de mer"**, élaboré par la Préfecture au 1^{er} semestre 2001, insiste sur les handicaps multiples des entreprises des DOM. Il met l'accent sur le fait que l'octroi de mer a été utilisé à bon escient :

- il n'y a pas eu d'effets pervers,
- le système a permis de compléter les mesures d'accompagnement directes en termes de financement des entreprises au travers du DOCUP,
- ces dispositifs conjugués ont permis la pérennisation d'entreprises et la création de nouvelles entreprises notamment des T.P.E.

⁷ Le rapport de la Commission Européenne au Conseil du 24 novembre 1999 a évalué le régime communautaire de l'octroi de mer depuis son entrée en vigueur (selon l'article 3 de la décision 89/688/C.E.E. du Conseil).

III. La demande circonstanciée de reconduction du dispositif d'exonération de la taxe d'octroi de mer

Ce rapport adressé par l'Etat français à la Commission Européenne en mars 2002, rappelle que la situation économique et sociale des DOM justifie le maintien de mesures spécifiques de soutien et d'accompagnement de leur développement et, que les Régions ont procédé à une gestion du dispositif juridique de l'octroi de mer conforme aux exigences de la décision du Conseil du 22 décembre 1989 et qui tient compte de la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne. La demande officielle de la France est le maintien de la possibilité d'exonérations pour une nouvelle période de 10 ans assortie d'un rapport intermédiaire au terme d'une période de 5 ans.

IV. Le positionnement de l'I.G.F. et l'I.G.A.

D'autres propositions ont été formulées par la mission de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration (rapport décembre 2002) qui reconnaît toutefois que :

- 3 l'octroi de mer ne crée pas de déséquilibre des échanges au sein du marché intérieur communautaire,
- 3 l'exonération a un impact positif sur le maintien et le développement des activités locales.

Cette mission examine notamment la possibilité de la mise en place d'un dispositif de type AIEM canarien ou du relèvement du taux de la T.V.A.

a) La mise en place d'un dispositif de type AIEM canarien

En matière de fiscalité, l'article 299 § 2 autorise des mesures spécifiques de longue durée de nature à prendre en considération les handicaps des RUP. Ainsi, les autorités espagnoles sont autorisées à appliquer jusqu'au 31 décembre 2011, une taxe sur les produits introduits et obtenus dans les îles Canaries (AIEM : *Arbitrio sobre los Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias*).

Ce dispositif indique les taux maxima qui sont au nombre de deux (5 et 15 %), pour le tabac un taux exceptionnel est appliqué (25 %). Les autorités espagnoles peuvent moduler ces taux en fonction des besoins à l'intérieur de ces normes.

Ce régime est extrêmement contraignant pour les Autorités canariennes car les taux maxima sont fixés par produit par le Conseil de l'Union Européenne. Il est très lourd comparé à celui actuellement en vigueur dans les DOM qui laisse, dans les limites fixées par la loi de 1992, le pouvoir (souplesse et réactivité) aux Régions pour fixer les taux en fonction de l'évolution économique des secteurs. Avec le régime "canarien", il y a donc un risque politique et juridique de reprise en main au plus haut niveau.

En effet, le contrôle se ferait, a priori, par le Conseil qui, sur proposition de la Commission Européenne, arrêterait la liste de produits locaux pouvant bénéficier d'exonération. Ce système manque de souplesse : les prises de décision de la part du Conseil de l'Union Européenne pour protéger une nouvelle production s'installant à la Réunion ou pour modifier des taux selon les besoins économiques risquent d'être longues.

Le dispositif de type AIEM ne convient donc pas et de plus, est contraire au principe de subsidiarité.

Pour le Bureau du C.E.S.R., le maintien d'une gestion locale (Conseil Régional) de l'octroi de mer est une nécessité qui répond aux besoins de l'économie locale, ce d'autant plus à une époque où on parle de décentralisation, déconcentration et de conforter la régionalisation.

b) Relèvement du taux de T.V.A.

Contrairement à la T.V.A., l'octroi de mer est une taxe locale dont les recettes "restent" dans le Département. Il convient, par ailleurs, de préciser que la T.V.A. s'applique sur tous les services contrairement à l'octroi de mer.

Pour le C.E.S.R., à l'heure de la décentralisation, il serait paradoxal de remplacer l'octroi de mer par un impôt perçu par l'Etat et dont le retour de la totalité sur l'Ile reste des plus aléatoires.

Le Bureau du C.E.S.R. est favorable au maintien d'une fiscalité gérée au niveau régional d'autant plus que la solution du relèvement du taux de T.V.A. ne permet pas de soutenir le développement économique comme le fait l'octroi de mer.

V. Le positionnement de l'ADIR et de la C.C.I.R.

Le rapport élaboré par l'ADIR et la C.C.I.R. (cf. supra) confirme, à travers des études micro et macro-économiques, que les exonérations accordées à la production locale sont bien nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées, conformément aux stipulations de la Cour de Justice Européenne.

L'ADIR et la C.C.I.R. constatent que "*l'exonération d'octroi de mer dont bénéficient les produits industriels locaux ne porte en rien atteinte aux échanges intra communautaires*" et demandent "*dans le futur régime qu'à minima :*

3 les mêmes productions locales soient exonérées

3 les différentiels actuels soient maintenus, voire légèrement optimisés à titre de marge de manœuvre

3 de nouveaux produits puissent être admis au bénéfice de l'exonération

3 les différentiels puissent être adaptés en fonction des changements du marché ou des politiques communautaires régulant nos productions

3 les décisions se prennent au plus près du terrain, soit à la Région, niveau le plus compétent pour arbitrer."

Le Bureau du C.E.S.R. constate que les exonérations ne sont pas appliquées de façon automatique mais selon le degré d'exposition du produit à la concurrence. Cette classification des produits est réalisée en fonction d'analyses approfondies des marchés. **Il approuve la demande de l'ADIR et de la C.C.I.R.**

En conclusion, le Bureau du C.E.S.R. demande la reconduction de l'architecture actuelle du système d'exonération de l'octroi de mer.

Sachant que la politique d'élargissement de l'Union Européenne aura un impact non négligeable sur les RUP, le maintien du dispositif actuel pour une durée minimum de dix ans est nécessaire. En effet, l'arrivée des PECO et l'impact des accords internationaux (accords de Cotonou U.E./pays A.C.P., règlement "Tout sauf les armes" en faveur des Pays les Moins Avancés (PMA) ...) auront des conséquences que la Commission Européenne se doit d'appréhender sur les relations commerciales au sein de l'Union Européenne en défaveur des RUP, et en particulier de la Réunion qui est entourée de pays bénéficiant d'accords douaniers ou commerciaux préférentiels avec l'Union Européenne.