

AC1I26V1M

**CONCOURS INTERNE POUR LE RECRUTEMENT
D'INSPECTEURS DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS
SESSION 2026**

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N°1

(DURÉE : 4 HEURES – COEFFICIENT 8)

**Rédaction d'une note de synthèse à partir d'un dossier relatif aux
questions économiques, financières et sociales**

AVERTISSEMENTS IMPORTANTS

L'usage de tout matériel autre que le matériel usuel d'écriture et de tout document autre que le support fourni est **interdit**.

Toute fraude ou tentative de fraude constatée par la commission de surveillance entraînera **l'exclusion du concours**.

La copie ne saurait comporter de **nom, initiales, paraphe, signature, lieu géographique ou tout autre élément ou signe distinctif** susceptibles de permettre l'identification du candidat. Le non-respect de cette consigne entraînera l'exclusion du concours.

Veillez à bien paginer vos copies.

Les sujets et feuilles de brouillon ne seront ni ramassés ni corrigés.

Il vous est interdit de quitter définitivement la salle d'examen **avant le terme de la deuxième heure**.

Le présent document comporte **22 pages** numérotées.

À partir des documents suivants, vous rédigerez une note d'environ quatre pages consacrée à l'octroi de mer.

Liste des documents

- Document 1 :** Vie chère à La Réunion : le conseil régional modifie ses taux d'octroi de mer
TALPIN Jérôme, Ouest France, 27 février 2025
- Document 2 :** L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins, synthèse
Cour des comptes, Ccomptes.fr, Rapport d'évaluation d'une politique publique – synthèse, mars 2024, extraits
- Document 3 :** Vie chère en outre-mer : l'octroi de mer, taxe critiquée mais incontournable
Marine et Océans, Marine-oceans.com, 25 septembre 2024
- Document 4 :** La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?
Rapport d'information n° 514 (2024-2025), Senat.fr, 03 avril 2025, extraits
- Document 5 :** L'octroi de mer : des principes et intérêts antagonistes
DE RAULIN Arnaud, Revue politique et parlementaire, 20 mars 2024, extraits
- Document 6 :** Protestation contre la vie chère à la Martinique : pourquoi l'octroi de mer est-il critiqué ?
IMBACH Romain, Le Monde, 11 octobre 2024, extraits
- Document 7 :** Analyse de la chaîne de constitution des prix en outre-mer – Rapport
AMF et ACCDOM, Amf.asso.fr, 07 octobre 2024, extraits
- Document 8 :** Le développement ultrapériphérique : un défi pour les politiques publiques
CHANTREUIL Frédéric, HOARAU Jean-François, LEBON Isabelle, L'HORTY Yannick et MATHOURAPARSAD Sébastien, Cahiers français n°433 Les défis des outre-mer, 2023, extraits

Document 1

Vie chère à La Réunion : le conseil régional modifie ses taux d'octroi de mer

TALPIN Jérôme, Ouest France, 27 février 2025

À La Réunion, l'âpre et longue bataille pour le maintien de l'octroi de mer se poursuit. Le conseil régional a présenté son nouveau dispositif de taxation qui sera applicable le 1^{er} mars 2025. Avec une volonté politique affichée de montrer qu'il est possible de réformer cet impôt hérité du XVII^e siècle sur les produits importés finançant massivement les collectivités territoriales ultramarines.

La Réunion a modifié les taux d'octroi de mer appliqués à 150 codes douaniers couvrant des produits de consommation courante, certains véhicules, des appareils électroménagers, de l'alcool ou encore du tabac. Ils seront applicables à partir du 1^{er} mars 2025.

Accusée d'être en partie responsable de la vie chère dans les outre-mer, considéré comme « à bout de souffle » et « trop peu transparent » par la Cour des comptes, remise en cause par l'ancien ministre des Finances Bruno Lemaire, cette taxe ultramarine est l'objet de multiples attaques.

« Depuis 2022, les gouvernements ont fait preuve d'agression, et ont pointé l'octroi de mer comme source de tous les maux », déplore Patrick Lebreton, premier vice-président de la région Réunion. L'élu chargé des affaires financières et économiques estime toutefois qu'un « toilettage » de l'octroi de mer à La Réunion est nécessaire. Cela aurait dû être fait depuis longtemps », assure-t-il en expliquant que le nouveau dispositif vise à « défendre le pouvoir d'achat des ménages », à « soutenir le verdissement de l'économie » et à « répondre aux enjeux de santé publique ».

Un enjeu vital pour l'île

En annonçant les nouveaux taux applicables, la région Réunion entend apporter une réponse à la fois à l'État et à la Cour des comptes qui a estimé que cet impôt devait être réformé. L'enjeu est vital car, en 2024, l'octroi de mer a rapporté plus de 140 millions d'euros au conseil régional et 416 millions aux vingt-quatre communes de l'île. Il reste donc indispensable aux finances des collectivités locales. La Région promeut « un instrument de soutien de la production locale », « un instrument de politique économique et sociale » et un puissant levier « d'autonomie fiscale ».

Une baisse des taxes pour les produits de consommation courante

Tout en défendant l'idée que l'octroi « n'est pas le responsable de la vie chère » (avec à La Réunion des prix estimés à 37 % supérieurs par rapport à l'Hexagone, selon l'Insee), le conseil régional a décidé d'élargir la liste des familles de produits de consommation courante bénéficiant d'un taux zéro ou d'un taux faible. Il s'agit notamment de pâtes, beurre, biscuits, petits pots bébé, ou encore de savon ou déodorant. Les taux passent de 6,5 % à zéro, ou de 18 % à 6,5 %. La Région demande à l'État de « faire le même effort sur la TVA » de ce type de produits, en particulier sur les produits du Bouclier Qualité Prix.

Les taxes sur le tabac et les alcools relevés

Pour le volet santé publique, la collectivité a relevé ses taxes sur le tabac de 10 % avec un octroi de mer à 70 %. La taxe augmente de 9 et 6 % pour le champagne (70 %) et les alcools forts (61 %). Elle reste inchangée pour les alcools à base de rhum (36,50 %). Pour justifier cette différence, la région défend l'existence d'une filière locale et des centaines d'emplois dans l'île. Ce choix soulève les vives critiques de la part d'un addictologue du CHU de Saint-Denis, le Dr David Mété, qui dénonce que « 60 à 80 % des violences intrafamiliales surviennent sur fond d'alcool, en particulier ces spiritueux bon marché ». Un litre de rhum réunionnais à 49 degrés est vendu autour de 8 à 10 € à La Réunion. Un scandale de santé publique, selon le praticien qui mène un combat depuis des années sur la taxation du rhum au même niveau que les autres alcools.

Également sur les cigarettes électroniques

Pour le tabac, l'octroi de mer augmente de 10 % en atteignant les 70 %. Exonérées jusque-là, les cigarettes électroniques et les recharges sont désormais taxées à 28 %. Une mesure également critiquée par le Dr Mété qui parle de « faute lourde » car, selon lui, le vapotage est un outil de sevrage. La région a qualifié de « postures politiciennes » les critiques du médecin.

Sur le volet développement durable, la région a décidé de baisser de 6,5 % à 5 % la taxation des appareils électroménagers qui consomment le moins d'énergie (catégories A + A ++ et A +++ ou classe ABC, ainsi que les ventilateurs et brasseurs d'air). Quant au secteur de l'automobile, la nouveauté vient de la taxation des voitures électriques, sauf pour les modèles de moins de 150 CV. L'octroi de mer est de 8 % pour la gamme de 15 à 250 CV, de 14,5 % pour celle des 250 à 400 CV et de 24,5 % pour celle des plus de 400 CV.

Pourquoi taxer les véhicules électriques ?

Existe-t-il une contradiction entre la volonté de promouvoir l'économie verte et cette décision de taxer les voitures électriques ? Assurément non, défend Patrick Lebreton en expliquant que ces usagers utilisent les mêmes routes que les propriétaires de voitures thermiques. L' élu défend une mesure « d'équité fiscale ». « Serait-il normal que celui ou celle qui achète une Porsche Cayenne électrique à 120 000 € ne soit pas taxé alors que celui qui possède une voiture bien plus modeste l'est ? » interroge celui qui est aussi maire de Saint-Joseph. La Région met également en exergue la baisse annoncée des recettes de la taxe spéciale de consommation de carburant (TSCC) liée aux véhicules thermiques et qu'il faudra combler. Enfin, pour les déplacements doux, les trottinettes électriques, les vélos avec ou sans moteur, et motos électriques (jusqu'à 15 CV) voient leur taux fondre de 6,5 % à 0 %.

Selon des projections non consolidées d'un spécialiste en fiscalité, les collectivités seront largement gagnantes dans cette opération de révision des taux. La baisse des taux pour les produits alimentaires sera largement compensée par les rentrées fiscales du secteur automobile qui représente environ un quart des recettes de l'octroi de mer à La Réunion. Une solution particulièrement avantageuse au moment où l'État entend resserrer la vis sur les dotations accordées aux collectivités locales. Tout en permettant à La Réunion de montrer qu'elle lance le grand chantier attendu de réforme de l'octroi de mer.

Document 2

L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins, synthèse

Cour des comptes, Ccomptes.fr, Rapport d'évaluation d'une politique publique – synthèse, mars 2024, extraits

[...]

2 – Quel est l'impact de l'octroi de mer sur les finances locales ?

Un impact positif sur le volume et le dynamisme des recettes des communes, une affectation massive aux dépenses de fonctionnement, sans impact fort sur les investissements

– L'impact sur les recettes locales

Avec des recettes nettes globales atteignant un niveau historique en 2022 (1 644 millions d'euros¹), et une hausse moyenne, tous départements et régions d'outre-mer (DROM) confondus, de 4,64 % par an sur la période 2014-2022, l'octroi de mer conforte son statut de recette majeure et relativement insensible aux chocs conjoncturels : son produit n'a connu que deux baisses au cours des vingt-cinq dernières années, de façon marquée en 2009-2010, lors de la crise financière et, de façon plus modérée, en 2020, à la suite de la crise sanitaire. Sur moyen et long terme, sa hausse en valeur absolue est très significative (+ 501 millions d'euros entre 2014 et 2022 et + 1 178 millions d'euros par rapport à 1998).

En ratio par habitant, elle est inégalement répartie, en raison notamment de la différence de structure économique et de politique fiscale des collectivités régionales : la Martinique et la Guadeloupe bénéficient en 2022 de recettes par habitant (respectivement 949 et 970 €) près de deux fois supérieures à celles de Mayotte (520 €) et une fois et demi supérieure à celles de La Réunion (640 €). L'octroi de mer représente en moyenne 32 % des produits de gestion des communes des départements et régions d'outre-mer, avec des écarts importants entre elles. Il couvre de fait entre 43 et 57 % des dépenses de personnel des communes. Il participe aussi à leur équilibre budgétaire, dans un contexte où les communes ultramarines présentent en moyenne des charges de personnels élevées et des excédents plutôt faibles en comparaison de celles de l'hexagone.

[...]

Collectées par les services des douanes, les recettes de l'octroi de mer font l'objet d'un prélèvement de 1,5 % pour frais d'assiette et de recouvrement. Ces frais ne font pas l'objet d'une comptabilité analytique permettant de vérifier si le montant collecté correspond aux charges réelles de l'administration des douanes. Par ailleurs, l'absence coutumière, sur la base d'une interprétation contestable de la loi, de prélèvement sur les recettes de l'octroi de mer régional constitue une différence de traitement entre catégories de collectivités. Elle suscite un manque à gagner pour les finances publiques, estimé par les juridictions financières à 51,3 millions d'euros sur la période 2014-2022. En outre, le marché unique antillais entraîne des flux de recettes croisées peu lisibles et comportant des anomalies. Enfin, les actions de contrôle et de lutte contre la fraude ne font l'objet d'aucune remontée d'informations consolidée de la part de l'administration des douanes.

[...]

Au sein du dispositif, l'octroi de mer interne (OMI) appliqué aux entreprises ultramarines ne s'élève qu'à 54 millions d'euros (soit 3,3 % des recettes totales de l'octroi de mer). La mise en place d'un octroi de mer interne destiné à respecter le principe de non-discrimination entre productions locales et importations paraît donc, dans les faits, largement théorique. La taxation des importations demeure très prépondérante en volume, dans un contexte où cette dernière peut paraître plus indolore. En effet, ses conséquences sont plus diluées, et ses caractéristiques sont moins porteuses d'un risque de contestation locale, en l'absence de traçabilité de l'impact de l'octroi de mer sur les

¹ Dont 34 % pour La Réunion, 22 % pour la Guadeloupe et la Martinique, 14 % en Guyane et 8 % pour Mayotte.

prix payés par les consommateurs finaux, puisque, par contraste avec la TVA, l'octroi de mer n'est pas visible pour ces derniers. Cette préférence tacite pour la taxation des importations est en elle-même porteuse d'une contradiction avec l'objectif de renforcement du tissu productif local. En effet les collectivités locales n'ont pas, en l'état, d'intérêt objectif à ralentir l'abondement de leurs ressources de fonctionnement en favorisant une production locale qui concurrencerait ces mêmes importations.

[...]

– L'impact sur les dépenses locales

La répartition de la ressource issue de l'octroi de mer entre les communes repose sur des normes disparates et anciennes et sur des bases juridiques parfois incertaines. Cette ressource prend la forme d'une dotation globale garantie (DGG) prévue par la loi, à savoir une prévision de recettes prenant pour base celles constatées l'année précédente, majorées de la somme de la hausse prévue du revenu national brut (RNB) et des prix à la consommation tels qu'annexés au projet de loi de finances. Son fonctionnement est asymétrique : cette dotation, qui n'est en réalité pas « garantie », est ajustée à la baisse au cas où les recettes constatées d'octroi de mer seraient inférieures aux prévisions. Dans le cas contraire, l'excédent est conservé et affecté l'année suivante à un Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi (FRDE).

Par le canal de la DGG, la quasi-totalité des recettes de l'octroi de mer est en pratique affectée à la section de fonctionnement des communes, sans « fléchage » particulier. Les dépenses de fonctionnement ainsi abondées ont un effet multiplicateur positif sur les économies locales et compensent la faiblesse des autres bases fiscales existantes. L'impact de l'octroi de mer sur les dépenses d'investissement est pour sa part ténu, via un virement éventuel à la section d'investissement des budgets locaux en cas d'excédent de la section de fonctionnement. Cette affectation de l'essentiel de la ressource à des dépenses de fonctionnement est ainsi porteuse d'une forme d'accoutumance, les recettes étant dynamiques et supérieures à la hausse du RNB sur la période étudiée, et d'un risque de désincitation à la recherche d'économies de fonctionnement ou à la maîtrise des dépenses publiques. La partie de l'octroi de mer explicitement destinée aux investissements, qui s'incarne dans le FRDE, est elle-même répartie en deux fractions (parts régionale et communale). Ce fonds différentiel entre les recettes effectives et les recettes prévues n'a atteint que 30,8 millions d'euros en moyenne par an entre 2014 et 2022 pour les communes et 45 millions d'euros pour le niveau régional. Alors que le FRDE doit, selon la loi du 2 juillet 2004, financer prioritairement « des projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois ou contribuant à la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics nécessaires au développement », il ne joue que très marginalement ce rôle. Cela tient à son caractère résiduel par rapport aux dépenses de fonctionnement issues de la dotation globale garantie, à son caractère fluctuant et non prévisible, peu cohérent avec l'objectif de couverture de dépenses pluriannuelles d'investissement, à une absence de choix clair fait entre l'échelon régional et communal pour concentrer et piloter ces recettes, à un émiettement de la ressource entre communes sur un critère essentiellement démographique et, enfin, à la non traçabilité fréquente des dépenses correspondantes dans les comptes communaux.

[...]

3 – Quel est l'impact de l'octroi de mer sur le développement des économies locales ?

Les impacts économiques de l'octroi de mer apparaissent, selon la présente évaluation, soit comme non décelables, soit, sur plusieurs aspects, comme mitigés, voire négatifs en termes d'efficacité et de cohérence, en particulier sur le niveau des prix à la consommation. L'effet de levier de l'octroi de mer sur le développement et le renforcement de la compétitivité des territoires d'outre-mer paraît quant à lui incertain.

Une contribution limitée à la compensation des handicaps ultramarins, par ailleurs porteuse de risques et d'incohérences

– La notion de handicaps structurels : le passage délicat de la théorie à la pratique

Le différentiel d'octroi de mer vise à compenser les handicaps structurels auxquels sont exposés les territoires ultramarins. Ces handicaps, dont la liste figure dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entraînent des surcoûts de production spécifiques que le différentiel d'octroi de mer est censé permettre de compenser en tout ou partie. Les estimations de ces surcoûts, réalisées pour vérifier qu'ils font l'objet d'une compensation adéquate, sont plus ou moins élaborées et précises. En raison de la complexité du système, de la qualité inégale des données disponibles et de la présence d'un nombre élevé d'aides au système productif ultramarin, les méthodes et calculs employés ne permettent de s'assurer qu'imparfaitement de la contribution du différentiel d'octroi de mer à l'objectif de compensation qui lui est assigné, et de son caractère équitable.

– Les listes de biens protégés : des progrès méthodologiques nécessaires

De façon générale, les listes de biens susceptibles de faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, de même que les taux et exonérations effectivement appliqués, semblent davantage relever, dans un certain nombre de cas, d'accords locaux de circonstance ou d'un héritage historique que d'une vision économique étayée et valide sur le long terme au regard de leur rapport coût-efficacité, notamment pour le consommateur final. Des avancées méthodologiques apparaissent nécessaires, en lien avec l'Insee, afin de définir de façon plus explicite, objective et transparente, les productions locales stratégiques et pouvant à terme servir une partie plus significative de la demande locale, et de suivre la quantité, la qualité et l'évolution des emplois « protégés ». Il convient également de mieux objectiver les seuils de vigilance sur les importations dommageables à moyen et long terme, en veillant à ne pas annihiler toute forme de concurrence de la part de nouveaux entrants sur les marchés concernés.

[...]

– Des effets économiques sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer non quantifiables et le plus souvent non avérés

Les effets économiques de l'octroi de mer apparaissent au mieux non quantifiables. Ils sont le plus souvent non avérés sur la compétitivité des entreprises bénéficiant du différentiel d'octroi de mer.

En premier lieu, la complémentarité de l'octroi de mer avec les autres aides aux entreprises (nationales, locales et européennes) mériterait sans doute d'être réétudiée afin de s'assurer, d'une part, de leur cohérence d'ensemble et, d'autre part, de l'absence de surcompensation dont les modalités de contrôle sont largement perfectibles (selon la Commission, « une analyse complète du cumul des aides au niveau d'un produit spécifique est actuellement irréalisable »).

L'effet direct de l'octroi de mer sur la santé et le développement du tissu entrepreneurial ultramarin est au mieux non démontré, au pire négligeable. S'agissant de la protection effective des branches bénéficiant du différentiel d'octroi de mer, les calculs effectués par les juridictions financières (selon la méthode économétrique de « régression sur discontinuité ») ne permettent pas de conclure quant à la causalité de l'octroi de mer sur la variation de la compétitivité des entreprises des départements et régions d'outre-mer.

Quant à l'effet sur la création d'entreprises, il reste globalement faible selon les estimations de la présente évaluation, qui constate cependant que l'octroi de mer a tendance plutôt à favoriser les entreprises présentes qu'à susciter des créations d'entreprises. Si l'octroi de mer protège les entreprises en place, il présente un réel risque de glissement de sens entre l'intention initiale visant à protéger des secteurs économiques et ses effets pratiques conduisant à protéger un nombre parfois très limité d'entreprises. L'extrême précision de cette liste expose les décideurs à des risques de pression de la part des entreprises concernées. Sous couvert de compensation, légitime, de handicaps structurels, le dispositif est également de nature à favoriser la préservation des positions

acquises. Ce risque est important lorsque l'ouverture à la concurrence n'est pas garantie.

[...]

Conclusions et recommandations

[...]

Au terme de cette évaluation, trois grands scénarios paraissent ouverts pour l'avenir d'une taxe qui apparaît désormais à la croisée des chemins :

- le *statu quo* : compte tenu des constats figurant dans le présent rapport en réponse aux questions évaluatives (efficacité, efficience, cohérence, impact), cette option paraît devoir être écartée ;
- un scénario « de rupture » : il conduirait à substituer à l'octroi de mer une nouvelle ressource, qui pourrait s'appuyer sur le modèle de la TVA via notamment une « TVA régionale ». Nécessitant une étude d'impact complète sortant du cadre du présent rapport, ce scénario ne saurait être écarté par principe à moyen et long terme. Ses modalités pourraient faire l'objet d'une gradation (expérimentation ou non, temporalité, mesures d'accompagnement). Il gagnerait par ailleurs, s'il était retenu, à s'inscrire dans une réflexion plus générale sur la cohérence et l'efficacité des dispositifs spécifiques mis en place au niveau européen, national et régional en appui à la convergence économique des outre-mer, ainsi que sur l'opportunité de mener à bien d'autres réformes ayant notamment fait l'objet de travaux des juridictions financières [...];
- un scénario réformiste : il ne saurait selon les juridictions financières se limiter à quelques mesures éparses et de faible portée mais appréhender d'un point de vue systémique les correctifs majeurs à apporter au régime actuel. Cinq paramètres interdépendants sont à prendre en compte à cet égard : le coût de la réforme pour les finances publiques, la garantie des recettes pour les collectivités locales, les modalités de protection des productions locales exposées à la concurrence, le degré d'autonomie fiscale des collectivités régionales ultramarines, et les enjeux de la lutte contre la cherté de la vie. Ce troisième scénario, réformiste mais ambitieux, constitue l'hypothèse centrale recommandée à court terme à l'issue de cette évaluation.

Document 3

Vie chère en outre-mer : l'octroi de mer, taxe critiquée mais incontournable

Marine et Océans, Marine-oceans.com, 25 septembre 2024

La Martinique est en proie depuis début septembre à une large mobilisation contre la vie chère. Au cœur des critiques, l'octroi de mer est une taxe sur les biens importés devenue indispensable au financement des collectivités locales ultramarines et dont l'impact sur les prix existe mais reste mesuré.

– Un impôt complexe

Perçu dès 1670 en Martinique, l'octroi de mer est l'un des plus vieux systèmes d'imposition de France. Dans sa forme moderne, c'est une taxe sur les biens importés – y compris de l'Hexagone – spécifique aux cinq départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et la Réunion).

Son objectif est double : financer les collectivités territoriales et les communes d'une part, soutenir le développement des économies ultramarines par une taxation plus élevée des importations d'autre part.

Mais le système est de moins en moins lisible : quatre systèmes d'octroi de mer cohabitent, une multitude de taux existent et certains produits importés n'ayant pas d'équivalent local sont également taxés. En outre, les biens de première nécessité ne sont pas toujours exemptés.

Conséquence : bien qu'il n'en soit pas la seule cause, « l'octroi de mer participe de façon significative » à la cherté de la vie, selon le patron de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, qui évoque des surcoûts « de l'ordre de 5 % à 10 % ».

– Indispensable aux collectivités locales

Malgré ses défauts, les élus ultramarins sont très attachés à l'octroi de mer qui constitue à leurs yeux un élément essentiel de leur autonomie fiscale.

En 2022, la taxe a ainsi rapporté 1,64 milliard d'euros aux cinq DROM, générant notamment 32 % des ressources des communes et jusqu'à 57 % de leurs dépenses de fonctionnement, selon la Cour des comptes.

En début d'année, le président de la collectivité territoriale de Martinique, Serge Letchimy, comparait l'octroi de mer à la TVA, plus faible en outre-mer.

« Comme la TVA, l'octroi de mer est une taxe à la consommation qui ne peut qu'impacter le prix » mais permet en retour aux collectivités de jouer leur rôle « d'amortisseur social » dans des territoires aux nombreuses difficultés socio-économiques, écrivait-il.

Et malgré l'octroi de mer, « la fiscalité indirecte sur la consommation reste globalement inférieure en outre-mer à ce qu'elle est au niveau national », indiquait le CESE l'an passé.

– Vers une réforme ?

Dans sa forme actuelle, le régime d'octroi de mer – qui bénéficie d'une dérogation de l'Union européenne – est en place jusque fin 2027.

Mais Bruxelles pousse pour une réforme, qui devait être inscrite dans le projet de loi de finances pour 2025, jusqu'à ce que la démission du gouvernement de Gabriel Attal ne mette tout en attente.

Le sujet est explosif. Dans un rapport publié en mars, la Cour des comptes écartait le remplacement de l'octroi de mer par une TVA régionale, hypothèse défendue par le gouvernement, mais recommandait une « réforme en profondeur » de cet impôt « à bout de souffle ».

Suffisant pour susciter une levée de boucliers des responsables des cinq collectivités qui en bénéficient.

Document 4

La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?

Rapport d'information n° 514 (2024-2025), Senat.fr, 03 avril 2025, extraits

[...]

C. OPTIMISER LES TAXES À LA CONSOMMATION

Les impôts indirects ou assimilés pèsent directement sur le prix final de tous les produits, en particulier les produits de grande consommation. Dans le contexte de la vie chère, une gestion fine de la fiscalité est plus que jamais nécessaire.

1. Pour une modernisation de l'octroi de mer

L'octroi de mer est une taxe essentielle à l'équilibre économique des DROM. Elle protège la production locale, en rétablissant une compétitivité-prix raisonnable. Elle garantit l'autonomie fiscale et budgétaire des collectivités ultramarines – communes et régions – pour fournir les services publics dont la population a besoin.

Deux lignes rouges ont donc été tracées :

- ne pas retirer aux territoires un outil fiscal garant de l'autonomie de gestion et des libertés locales ;
- préserver un instrument de protection de la production locale.

Ces principes posés, une réflexion pour optimiser l'octroi de mer et réduire ses effets sur les prix demeure indispensable. Elle est la meilleure réponse aux attaques dont l'octroi de mer a été l'objet.

De nombreuses pistes d'amélioration existent pour concilier à la fois le maintien de l'octroi de mer et la lutte contre la vie chère. La plupart ont d'ailleurs été avancées par les collectivités et les élus eux-mêmes. Cette attitude responsable est à saluer. Elle doit désormais être concrétisée.

a) Étendre la déductibilité de l'octroi de mer externe sur tous les produits importés sans équivalent local.

L'octroi de mer souffre d'un défaut : son effet « boule de neige ».

Lors de son audition, Nadia Damardji, dirigeante d'Action Publique Conseil et auteur d'une étude réalisée pour le compte de l'ACCD'OM et l'AMF24, a exposé le problème très clairement : « Historiquement, l'octroi de mer s'apparente à un droit de douane s'appliquant aux marchandises dès leur arrivée sur le territoire. Cependant, une fois son montant acquitté, l'octroi de mer cesse d'être considéré comme une taxe et disparaît des livres comptables, faute de disposition législative spécifique. L'importateur, ne disposant d'aucun moyen de déduction ou de remboursement de ce montant, l'intègre de bonne foi dans son coût de revient. Ainsi, cette somme échappe à sa nature fiscale en devenant une composante du prix, plutôt que de se voir isolée comme un impôt économiquement neutre. Cette situation entraîne un phénomène d'accumulation, chaque intermédiaire (entreposage, transport, revente, etc.) appliquant des marges sur un prix déjà majoré, aboutissant ainsi à une augmentation artificielle du prix final. En suivant le parcours d'un bien acheté 100 euros, frappé d'un octroi de mer de 13 euros, nous constatons qu'au terme du processus, le consommateur final en paye 23 euros. La différence de 10 euros, n'étant plus identifiée comme une taxe, échappe ainsi à la collectivité. Ce mécanisme ne résulte d'aucune volonté de contournement, mais d'une contrainte comptable inhérente aux lacunes du dispositif actuel ».

Plus le taux de l'octroi de mer est élevé et le nombre d'intermédiaires important jusqu'au consommateur final, plus le sur-impact de l'octroi de mer est fort sur le prix final. L'étude réalisée pour l'ACCD'OM et l'AMF est éclairante en détaillant ce renchérissement par territoires. Le sur-impact varierait entre 5,5 et 2,5 % du prix final.

Pour remédier à ce défaut majeur qui pénalise le consommateur sans que les collectivités ne reçoivent un euro de plus que l'octroi de mer perçu lors de l'arrivée de la marchandise au port, la mise en place d'un mécanisme de déductibilité de l'octroi de mer est nécessaire.

La déductibilité s'inspirerait du modèle de la TVA.

Un tel mécanisme existe aux Canaries, qui est RUP¹ comme les DROM. En effet, deux taxes différentes coexistent :

- l'IGIC (*Impuesto General Indirecto de Canarias*) : il s'agit d'une taxe à la consommation de 7 %, qui s'applique sur les biens qui n'ont pas d'équivalent produit localement. Son fonctionnement est semblable à la TVA, apparaissant sur une ligne comptable séparée. Le montant de cette taxe apparaît ainsi sur la facture du consommateur finale, et est déductible pour les entreprises ;
- l'AIEM (*Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias*) : les produits importés pour lesquels une production locale équivalente existe sont soumis à cet impôt indirect, semblable à l'octroi de mer.

Dans les DROM, deux octrois de mer seraient mis en place :

- un octroi de mer sur l'ensemble des biens importés et non produits localement qui fonctionnerait comme une TVA ;
- un octroi de mer sur les biens importés et produits localement qui continuerait à fonctionner comme actuellement.

Une telle réforme supposerait des études complémentaires pour la préparer, faire évoluer les textes et adapter les taux afin de maintenir un différentiel de taux protecteur de la production locale.

Un autre avantage de la déductibilité serait la disparition du calcul de la TVA sur la base d'un prix incluant l'octroi de mer, c'est-à-dire la taxe sur la taxe. En effet, bien que l'article 45 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer dispose que l'octroi de mer n'est pas compris dans la base d'imposition de la TVA, en pratique la non-déductibilité rend l'application de cet article impossible, sauf au stade de l'importation. Dès la première revente, l'octroi de mer est incorporé comptablement au prix de revient et il n'est plus possible de le neutraliser.

Une autre solution, qui a notamment été récemment portée par l'OPMR² de La Réunion serait de subdiviser l'octroi de mer en deux taxes : une taxe à la consommation régionale, sorte de TVA, et un octroi de mer maintenu uniquement sur les produits en concurrence avec une production locale.

Ces réformes pourraient être l'occasion de rebaptiser l'octroi de mer en « contribution au développement régional » comme le suggère Nadia Damardji, dirigeante d'Action Publique, pour rappeler que cette recette finance directement les infrastructures et services publics des territoires.

b) Simplifier le nombre de taux

Une autre critique récurrente est la complexité des taux de l'octroi de mer. En Guadeloupe par exemple, 13 taux différents sont appliqués. Une rationalisation a déjà été engagée par plusieurs collectivités. Il est sans doute possible d'aller plus loin en ramenant le nombre de taux différents à 4 ou 5.

Cette simplification pour les entreprises renforcerait aussi la lisibilité et la compréhension de la taxe par les consommateurs.

c) Réduire les taux sur les produits de première nécessité et du BQP³

Une des principales mesures prévues par le protocole signé le 16 octobre 2024 en Martinique est la suppression de l'octroi de mer sur plusieurs familles de produits de grande consommation, souvent de première nécessité.

1 Région Ultrapériphérique.

2 Observatoire des Prix, des Marges et des Revenus.

3 Bouclier Qualité Prix.

Une étude des taux selon les territoires a montré des différences très importantes. Si certaines peuvent se justifier par la protection des productions locales, d'autres sont moins évidentes. La Réunion a par exemple adopté une politique de taux bas ou nuls sur la plupart des produits alimentaires.

Un réexamen de la nomenclature des taux de l'octroi de mer à la lumière de la vie chère paraît donc nécessaire, afin de modérer les taux sur les produits de première nécessité.

Recommandation n° 11 : Atténuer l'impact de l'octroi de mer sur la vie chère en le rendant déductible sur les biens importés sans équivalent local, en réduisant le nombre de taux différents et en abaissant fortement les taux sur les produits de première nécessité.

[...]

3. Les limites d'une baisse de la TVA sur les produits de première nécessité

La TVA outre-mer est déjà faible. Inexistante en Guyane et à Mayotte, les taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion sont de 8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit. L'effort de l'État sur la fiscalité indirecte est déjà significatif pour alléger la cherté des prix.

L'article 45 de la loi de finances pour 2025 a autorisé l'État, non pas à étendre la liste des produits exonérés de TVA (le Code général des impôts le lui permet déjà), mais à ne pas appliquer les mêmes exonérations en Guadeloupe et à la Martinique, d'une part, et à La Réunion, d'autre part.

Conformément aux engagements pris dans le protocole conclu en Martinique en octobre dernier, l'arrêté du 27 février 2025 modifiant la liste des produits repris à l'article 50 duodecies de l'annexe IV au Code général des impôts a exonéré de TVA les produits appartenant aux 59 familles de produits alimentaires de première nécessité en Martinique, mais aussi en Guadeloupe. À La Réunion, seuls certains matériels électroniques ont été ajoutés à la liste des exonérations.

Par ailleurs, pour compenser le coût pour le budget de l'État, plusieurs produits non alimentaires à plus forte valeur ajoutée, qui bénéficiaient d'une exonération de TVA jusqu'à présent, ont été retirés de la liste.

Cette baisse de la TVA aura un impact certain sur les produits visés. Néanmoins, les marges de progrès pour l'avenir sont désormais restreintes.

[...]

Document 5

L'octroi de mer : des principes et intérêts antagonistes

DE RAULIN Arnaud, Revue politique et parlementaire, 20 mars 2024, extraits

Dans cet article, Arnaud de Raulin, Professeur émérite des universités examine la thématique de l'octroi de mer, une taxe historique ayant des implications fiscales, économiques et sociales majeures pour les départements d'outre-mer français, dans le contexte de la nécessité de réformes fiscales et de l'harmonisation avec le droit européen.

La thématique de l'octroi de mer revient régulièrement dans l'actualité à la fois dans un souci de réforme fiscale et d'amélioration des comptes publics des départements d'outre-mer.

[...]

Quatre décisions du Conseil de l'Union européenne relatives au régime de l'octroi de mer dans les régions ultra-périphériques françaises adoptées en 1989, 2004, 2014 et 2021, visent à préserver leur intégration au marché européen, tout en prévoyant des adaptations propres à ces régions telles que définies dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Article 349).

En effet, en considération de la spécificité (faible superficie, éloignement, insularité, climat, dépendance économique...) de certains territoires ultramarins faisant partie de l'Union européenne, « Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra-périphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes¹ ».

Deux remarques pertinentes peuvent être faites par rapport à cet article . D'une part le Conseil utilise une procédure législative. Il statue sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. D'autre part, il est bien mentionné que les mesures adoptées ne doivent pas « nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique européen... » (alinéa 3 de l'article 349).

L'octroi de mer face aux défis nationaux et européens

Le débat sur l'octroi de mer comporte deux éléments principaux qui sont à la fois de nature idéologique et économique. C'est une analyse systémique et globale que nous emprunterons.

L'objectif des mesures prises vise à préserver l'intégration des régions d'outre-mer dans un ensemble européen qui soit cohérent et solide. Aux territoires d'outre-mer français bénéficiant de l'octroi de mer (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Mayotte et la Guyane...), il faut y ajouter d'autres territoires ultra périphériques comme les Açores, Madère (Portugal), les Îles Canaries (Espagne), Saint-Martin et Saint-Barthélemy (France).

Il est intéressant de noter les différentes interprétations qui sont données concernant l'octroi de mer. Celles-ci situent bien l'enjeu du débat. Une première conception l'appréhende essentiellement comme un instrument de protection et de développement pour l'économie locale et les collectivités territoriales. Les tenants de cette thèse se fondent notamment sur les articles 92 [...] et 227 [...] du traité de Rome qui prévoient des conditions particulières pour les DOM. Il s'agit là d'une argumentation plus politique et économique que juridique. Une deuxième conception plus libérale et européenne considère l'octroi de mer comme étant un système fiscal transitoire qui doit permettre, à moyen terme, l'intégration et la mise à niveau de l'économie « domienne » aux normes occidentales. La discussion est lancée et largement ouverte.

La problématique actuelle de l'octroi ne se comprend et ne se pose que sous l'angle d'un marché unique. Cette équation est elle-même une source d'antagonismes et de contradictions. D'un côté, l'octroi de mer a été conçu comme un instrument de protection des collectivités territoriales et, d'un autre côté, le marché unique a pour objectif la mise en place d'une économie complètement ouverte

¹ Article 349 du traité de l'Union européenne.

et concurrentielle. Ce sont deux logiques qu'il convient de rendre compatibles. Dans les conditions actuelles des départements de l'outre-mer français, le schéma d'une économie complètement ouverte ne semble pas réaliste si l'on s'en tient aux différents rapports sociaux et économiques de ces territoires. [...]

La Cour des Comptes a préconisé une réforme de l'octroi de mer

[...]

La Cour ne préconise pas une rupture du système mais plaide pour un nouveau dispositif qui serait axé prioritairement sur les investissements structurants (hôpitaux et missions régaliennes...).

L'objectif de ces réformes serait aussi « de donner des signaux » pour une prochaine réforme.

[...]

Quelle que soit la solution retenue, l'octroi de mer, qui est un système dérogatoire au droit commun, pose en même temps la question plus générale de l'avenir du statut fiscal des DOM.

Ces deux dossiers étant inséparables, ils doivent recevoir des réponses cohérentes et adaptées à la structure politique, économique et sociale des DOM.

Il ne faut pas mettre la problématique de la dimension identitaire à l'écart de l'octroi de mer.

Cette taxe participe sur de nombreux points aux identités marines. Beaucoup d'élus ultramarins y sont attachés. Ce système symbolise, à côté d'autres dispositifs, le principe de libre administration et d'autonomie financière des collectivités locales. En plus, elle apporte un soutien financier substantiel aux communes puisque la part de l'octroi de mer représente à peu près un tiers des recettes. Cela signifie que la disparition de l'octroi de mer aurait des conséquences politiques et sociales majeures dans l'organisation et le fonctionnement des sociétés « domiennes ».

L'octroi de mer et l'application d'un régime complexe

Pour le juriste, il faut traduire en norme ces deux objectifs apparemment incompatibles que sont, d'une part, les principes d'unicité douanière et de libre circulation des biens et, d'autre part, les objectifs de développement prévus par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

À partir de ces mesures, on ne peut s'empêcher de se poser la question de savoir les limites ou les critères de flexibilité de l'article précité. La question fondamentale que pose le statut de l'outre-mer est la suivante : peut-on définir une nouvelle voie, celle d'un statut qui allie à la fois la protection et le développement économique et social de ces régions et l'adaptation des DOM à l'économie européenne et mondiale ?

Pour l'instant, le soutien financier de l'octroi de mer est considérable puisqu'il représente pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer un montant de 1,6 milliards d'euros en 2022. Cette somme constitue 32 % de leurs ressources globales et 57 % des dépenses de fonctionnement.

On comprend dès lors la réaction des responsables des collectivités ultramarines à l'Assemblée nationale le 14 février 2024 lorsque le gouvernement évoque la possibilité de remplacer l'octroi de mer par un autre système. P. Lebreton, vice-président de l'exécutif réunionnais déclarait : « L'octroi de mer est le dernier élément de notre autonomie fiscale ». Il ajoutait : « La TVA ? On sait très bien que, lorsqu'une recette va à Bercy, le retour chez nous est beaucoup plus difficile ».

L'octroi de mer remplit deux fonctions principales : il protège les économies locales et représente une source de revenus pour les budgets des communes et des collectivités territoriales.

[...]

L'existence de cet impôt nourrit certaines critiques et fait l'objet de nouvelles propositions.

D'un point de vue fiscal, dans certains cas, cette taxe peut être assimilée à une taxe d'effet équivalent. Pour certains, ce qui est prioritaire avant tout, c'est l'unicité du territoire douanier constituant le fondement même de l'Union européenne et il ne peut être contesté au regard de la spécificité des DOM. Pour les tenants du « tout Europe », la notion d'unicité du territoire douanier européen est essentielle et fondamentale pour la construction européenne. L'atteinte à l'unicité du territoire douanier est égale qu'il s'agisse d'une frontière nationale ou régionale. On ne distingue pas les produits nationaux ou les produits en provenance d'autres États membres qui seraient frappés d'une taxe en raison du franchissement de cette frontière. Une deuxième thèse fait prévaloir le concept de régions périphériques. Il s'agit essentiellement d'améliorer la pertinence fiscale et économique du système de l'octroi de mer et de renforcer le concept des régions ultra-périphériques aux institutions européennes. L'objectif est d'obtenir l'accord des régions d'outre-mer afin de créer « un code de bonne conduite » entre les différents partenaires de l'octroi de mer (professionnels, Régions, État et Commission européenne) afin de réduire les contentieux et les procédures diverses. Cette proposition s'appuie sur un ensemble de textes : d'une part l'article 73 de la Constitution française, qui dispose notamment que le régime législatif et l'organisation administrative des DOM « peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » et d'autre part l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. On pourrait également demander aux DOM d'harmoniser le plus possible leur barème d'octroi de mer ou encore il serait possible de concevoir un programme finalisé visant à la compétitivité des DOM au bout d'une période déterminée. Les DOM seraient considérés alors comme des entités spéciales définies par leurs caractères de régions périphériques, lointaines, tropicales et en retard de développement.

On peut remarquer l'embarras et la prudence de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'ensemble de ces dossiers portant sur l'octroi de mer.

La rationalité du système de l'octroi de mer est souvent critiquée et mise en cause en raison de sa complexité. Le système actuel est souvent flou en raison de la variété de taux spécifiques de droits de douane qui sont appliqués sur les produits. Ces taux sont également différents selon les régions. On y dénonce également son manque de rendement, de compétitivité et comme un frein à l'emploi. D'autres l'appréhendent purement et simplement comme un outil de développement pour les DOM. Certes ces critères ne correspondent pas exactement aux critères d'une économie capitaliste. Pour l'instant, l'existence de l'octroi de mer est en suspens jusqu'à la prochaine décision du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles en 2027. Quel peut être l'avenir économique de l'octroi de mer dans un cadre communautaire ? [...]

La disparition de cette barrière fiscale entraînerait non seulement la disparition d'un marché local spécifique à chaque territoire d'outre-mer mais également un bouleversement social pour ces populations.

L'octroi de mer est contraire au principe de la liberté de concurrence qui est une règle fondamentale des échanges de biens et marchandises à l'intérieur de l'Union européenne. Ces collectivités sont considérées dans une certaine mesure comme des membres à part entière de l'Europe. La difficulté est de trouver un juste équilibre entre les principes de concurrence, fondement de l'Union européenne et le principe de développement en faveur des régions insulaires et éloignées. Des mesures d'adaptation seront donc nécessaires des deux côtés pour maintenir cet instrument qui est un enjeu central pour les habitants de l'outre-mer.

Document 6

Protestation contre la vie chère à la Martinique : pourquoi l'octroi de mer est-il critiqué ?

IMBACH Romain, Le Monde, 11 octobre 2024, extraits

Dans un contexte tendu, une nouvelle table ronde de négociations doit se tenir le 11 octobre. Parmi les pistes avancées, la baisse de la TVA ainsi que la suppression de l'octroi de mer, une taxe spécifique aux outre-mer.

Après une nouvelle nuit d'émeutes à la Martinique, en marge des manifestations contre la vie chère, un couvre-feu et l'interdiction de manifester ont été mis en place jusqu'au lundi 14 octobre. Les négociations entamées au début de septembre se poursuivent entre la Collectivité territoriale de Martinique, les représentants de l'État, les élus, les associations et les distributeurs. Le Rassemblement pour la protection des peuples et des ressources afro-caribéens, collectif à l'origine du mouvement de lutte contre la vie chère, est également partie prenante aux discussions.

Parmi les pistes proposées pour baisser le coût de la vie, outre une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais aussi la suppression pour 54 familles de produits de l'octroi de mer, un impôt spécifique à l'origine ancienne, et à l'utilité contestée.

Un impôt hérité de l'Ancien Régime

Créée à la Martinique en 1670 et prélevée à l'origine sur tous les produits arrivant par la mer, cette taxe découle directement des droits d'octroi perçus à l'entrée des villes sous l'Ancien Régime. À partir du XIXe siècle, « l'octroi aux portes de mer » constitue une recette ordinaire du budget des communes à la Martinique (depuis 1819) avant d'être étendu à la Guadeloupe (1825), La Réunion (1850) et enfin la Guyane (1878).

Après la seconde guerre mondiale, la taxe aurait logiquement dû disparaître avec le nouveau statut de départements d'outre-mer de ces territoires, mais elle est maintenue par des dérogations, pour pallier le manque de ressources locales. Cette taxe spécifique aux territoires ultramarins – Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion et Mayotte – contribue, aujourd'hui, au financement des collectivités ultramarines en taxant les biens importés, y compris de France métropolitaine, mais aussi ceux produits sur place, avec un taux moins élevé.

Une exception autorisée par l'Union européenne

Cette taxe répond à une logique économique de protectionnisme et de développement de l'économie locale. Sur une liste de produits, les collectivités peuvent décider d'une taxation différenciée entre les biens importés et les mêmes biens produits localement, en vue de compenser le surcoût. Ce différentiel d'octroi de mer peut varier de 20 % à 30 % selon les produits.

Les modalités de collecte de cette taxe sont complexes, en raison des multiples bénéficiaires (communes, collectivités départementales, régionales ou territoriales uniques) ainsi que des nombreuses catégories d'exonérations, ou encore des taux qui peuvent être fixés et modulés par les collectivités locales. [...]

Un impact « de 6 % à 10 % » sur les prix

D'après une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les prix à la consommation à la Martinique étaient supérieurs de 14 % à ceux pratiqués en France métropolitaine en 2022. Mais les écarts se creusent encore selon les catégories considérées : + 40 % pour les denrées alimentaires, + 37 % pour les services de communication, + 14 % pour les dépenses liées aux loisirs et à la culture, + 13 % pour les dépenses de santé...

Dans cette économie où une écrasante majorité des produits de consommation courante sont importés (80 % des aliments proviennent de France métropolitaine), cette taxe « contribue mécaniquement à renchérir le niveau de prix », détaille la Cour des comptes dans un rapport sur les effets de l'octroi de mer entre 2014 et 2022. Elle précise néanmoins que « l'octroi de mer ne constitue qu'un facteur explicatif de la cherté de la vie dans les outre-mer, parmi de nombreux autres », comme une concurrence limitée sur un marché captif ou des marges élevées, qui répondent à un segment de la population au plus fort pouvoir d'achat au détriment des plus pauvres.

Des montants collectés par habitants les plus élevés aux Caraïbes

[...] Le poids de cette taxe par habitant est en nette augmentation depuis 2020. Elle représente l'équivalent de 949 euros par Martiniquais et par an. À la Guadeloupe, l'octroi de mer se chiffre à 970 euros par personne.

Selon les études et rapports cités par la Cour des comptes, l'octroi de mer contribuerait à hauteur de 6 % à 10 % au niveau général des prix, et sa suppression entraînerait une baisse des prix de 4,6 % à 7 %, en moyenne, pour l'ensemble des territoires ultramarins.

Une ressource-clé pour les collectivités locales

Au total, l'octroi de mer s'élève à 1,6 milliard d'euros pour les cinq territoires ultramarins, dont 346 millions d'euros à la Martinique. En moyenne, les trois quarts de cette collecte sont destinés aux communes et un quart aux régions.

[...] Il représente en moyenne 32 % des recettes des communes d'outre-mer (35 % à la Martinique) et couvre entre 43 % et 57 % des dépenses de personnel des communes. Pour la collectivité territoriale unique de Martinique, 8,8 % des frais de fonctionnement sont couverts par l'octroi de mer. Selon la Cour des comptes, la taxe « permet de compenser le sous-financement des collectivités territoriales ultramarines ».

Une « réforme profonde » préconisée

La Cour des comptes préconise une « réforme profonde » de ce dispositif et propose la mise en place d'une TVA régionale. Si l'impact de l'octroi de mer est positif sur les recettes des communes et leurs dépenses de fonctionnement, il est très limité sur les investissements et le développement économique local.

Pire, cette taxe est, elle-même, « porteuse d'une contradiction avec l'objectif de renforcement du tissu productif local », note l'administration. Les collectivités locales n'ont, en effet, pas « d'intérêt objectif à ralentir l'abondement de leurs ressources de fonctionnement en favorisant une production locale qui concurrencerait ces mêmes importations ».

Document 7

Analyse de la chaîne de constitution des prix en outre-mer – Rapport

AMF et ACCDOM, Amf.asso.fr, 07 octobre 2024, extraits

[...]

1.4 DES COLLECTIVITÉS ET DES ACTEURS DOMIENS EN ALERTE

Depuis l'annonce d'une « réforme en profondeur », les collectivités domiennes n'ont eu de cesse d'alerter l'État sur les risques encourus en termes :

▪ D'autonomie fiscale locale, enjeu qui engage :

– le fonctionnement comme la capacité d'investissement des collectivités domiennes déjà extrêmement entravées par des bases de fiscalité directe extrêmement limitées, alors qu'elles assurent de fait un rôle d'amortisseur social essentiel dans des territoires frappés par :

- une grande pauvreté : « La grande pauvreté touche cinq à dix fois plus les départements d'outre-mer (DOM) que la métropole. Elle frappe plus de 10 % de la population guadeloupéenne, martiniquaise et réunionnaise et près de 30 % des Guyanais, contre 2 % des habitants de l'Hexagone. L'Insee estime que trois quarts de la population mahoraise vit dans la grande pauvreté » ; [...]
- un taux de chômage significativement plus élevé que celui prévalant dans l'Hexagone : « Le taux de chômage est supérieur à 12 % dans les départements d'outre-mer (DOM) » ; [...]

– la souplesse et l'adaptabilité de l'octroi de mer dont les taux sont examinés au cas par cas en fonction d'objectifs cohérents avec les contextes régionaux spécifiques.

▪ De développement, voire de maintien d'une production locale, enjeu qui engage notamment :

– la création de richesse et d'emploi locaux :

- les produits fabriqués localement occupent entre 49 et 55 % (40 % pour Mayotte)¹ de part de marché par rapport à l'importation équivalente ;
- les secteurs de production² occupent directement environ 10 % de l'emploi régional de chaque DOM.

– la valorisation des ressources locales, notamment aux moyens de l'agro-transformation ou encore de la pharmacopée...

– la maîtrise de l'impact carbone par une diminution de la dépendance aux importations.

L'annonce faite par les émissaires de l'État d'une première configuration concrète de cette réforme n'a pas vraiment rassuré les acteurs domiens. D'aucuns, en particulier à La Réunion, continuent de s'interroger sur l'intérêt d'un tel bouleversement au regard de l'argument premier de l'État d'une maîtrise de la vie chère.

De multiples questions se posent :

« Quels seront les taux de cette taxe ? Est-ce qu'elle ne viendra pas augmenter le prix des services ? Sera-t-elle indolore pour le consommateur ? La grande distribution n'aura-t-elle pas intérêt à matraquer la production locale ? Quel investisseur prendrait le risque de se diversifier si l'industrie est figée dans le cadre d'une liste de produits ? »

[...]

¹ Moyenne annuelle depuis 2016 – Source APC sur la base des données transmises par l'administration des douanes.

² Au sens de la loi relative à l'octroi de mer.

Document 8

Le développement ultrapériphérique : un défi pour les politiques publiques

CHANTREUIL Frédéric, HOARAU Jean-François, LEBON Isabelle, L'HORTY Yannick et MATHOURAPARSAD Sébastien, Cahiers français n°433 Les défis des outre-mer, 2023, extraits

Les importants moyens déployés par l'État dans les territoires ultramarins peinent à garantir un développement harmonieux et une amélioration généralisée des conditions de vie. L'adaptation des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire semble nécessaire pour y parvenir.

Introduction

Depuis la fin des années 2000, et tout particulièrement depuis la grève générale contre la vie chère qui a paralysé la Guyane à la fin de l'année 2008 avant de s'étendre à la Guadeloupe et à la Martinique au début de l'année suivante, des mouvements sociaux d'envergure se sont multipliés dans la France ultramarine. Les revendications, portant le plus souvent sur le pouvoir d'achat et l'accès à l'emploi, sont symptomatiques des difficultés persistantes de ces territoires et du profond malaise ressenti par nombre de leurs habitants à l'égard de l'action publique. Pourtant, le sentiment d'abandon de la part de l'État qui s'exprime parfois dans les outre-mer persiste malgré les importants moyens qui y sont mobilisés. Tout nous invite à penser que ce sont les modes de gouvernance parfois peu adaptés à la situation ultramarine, parce que trop éloignés des préoccupations locales, qu'il faudrait réformer.

Des évolutions s'imposent pour éviter que les difficultés économiques n'alimentent davantage les tensions entre les outre-mer et l'État, et également pour empêcher que les sociétés ultramarines ne se fracturent elles-mêmes, entre les tenants d'une autonomie renforcée et les loyalistes partisans d'une assimilation plus grande avec la France dans son ensemble. Ce danger est particulièrement perceptible en Nouvelle-Calédonie, où le troisième référendum d'autodétermination du 12 décembre 2021 a laissé la société très divisée¹. La possibilité d'un destin commun pour la métropole et les outre-mer suppose-t-elle de repenser le modèle de développement économique de ces derniers ? Quelle part accorder aux aspirations d'autonomie qui existent aussi sur les plans politique, social, culturel et juridique ? Pour esquisser des scénarios d'évolutions souhaitables en matière de politiques publiques, il importe de comprendre les changements passés, avant d'envisager ce qui permettrait une amélioration des situations.

[...]

Actualité des politiques publiques : insatisfactions réciproques

Vu de l'Hexagone : l'importance des dépenses publiques pour les outre-mer

L'objectif principal de l'action publique dans les outre-mer est désormais de réduire les écarts de développement persistant entre les territoires ultramarins et la métropole, afin de favoriser leur convergence. Cet objectif a été notamment affirmé par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) du 28 février 2017 (qui a donné lieu aux plans de convergence fondés sur un partenariat entre les collectivités et l'État en vue d'un alignement sur les standards nationaux en matière économique et sociale), ainsi que par les Assises des outre-mer tenues en 2017 et par Le livre bleu outre-mer de 2018². Il a été également réaffirmé par les plans d'urgence, par des programmes ciblés et par l'accroissement de l'effort budgétaire en réponse aux nombreuses crises sociales.

Cet objectif de réduction des inégalités se traduit en effet par un effort budgétaire particulier. Dans son rapport consacré au financement de l'État en outre-mer, la Cour des comptes indique que les

1 Si 96,5 % des votants du troisième référendum se sont prononcés pour le « non » à l'indépendance, la participation n'a été que de 43,4 % à la suite du boycott des indépendantistes. Le référendum précédent, le 4 octobre 2020, auquel la participation avait été de 85,7 %, avait donné un résultat beaucoup plus serré de 53,3 % de « non » à l'indépendance contre 46,7 % de « oui ».

2 Dans le Livre bleu outre-mer, rédigé à la suite de longues consultations des ultramarins afin de mettre en lumière les priorités à traiter, l'État définit sa trajectoire d'actions en vue de répondre aux besoins récurrents.

dépenses budgétaires et fiscales destinées au soutien des politiques publiques ultramarines, hors dépenses sociales, se sont élevées à 27,3 milliards d'euros en 2021, en hausse de 11 % par rapport à 2020. Les départements et les territoires d'outre-mer, qui rassemblent 3,2 % de la population française, bénéficient ainsi de 4,9 % des dépenses budgétaires et de 7,1 % des dépenses fiscales de l'État. Ces dépenses sont réparties sur un vaste ensemble de 94 programmes relevant de 31 missions différentes, notamment la mission outre-mer et ses deux programmes « 138 – Emploi outre-mer » et « 123 – Conditions de vie outre-mer ». Celles-ci sont détaillées dans un rapport publié chaque année depuis 2006, le document de politique transversale outre-mer, qui additionne l'ensemble des budgets consacrés par l'État aux outre-mer. Le premier poste de dépenses, qui représente à lui seul 42 % de l'ensemble, est celui des rémunérations des agents publics, au premier rang desquels figurent les enseignants.

Des données publiées par l'Insee permettent de reconstituer le transfert net en faveur des habitants de chaque région, égal à la différence entre, d'un côté, les prestations sociales et une estimation du coût des services publics et, de l'autre, les cotisations sociales et les impôts directs sur les revenus et le patrimoine payés par les ménages. Il apparaît que la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion sont les régions pour lesquelles les transferts nets en faveur des ménages sont les plus élevés (8 000 à 8 100 euros par habitant). La moyenne des cinq régions ultramarines (7 200 euros) est nettement au-dessus de la moyenne nationale (4 200 euros). Ces écarts sont dus en partie à des mesures de réduction de cotisations employeurs et à des dispositifs d'abattement et de défiscalisation qui sont sans effet sur les revenus nets des ménages défavorisés, lesquels sont non imposables.

Une autre façon d'évaluer l'ampleur des aides publiques est de calculer un « taux d'administration », en rapportant l'emploi public à la population totale. La Martinique et la Guadeloupe sont alors proches de la moyenne nationale pour le secteur hospitalier et les services déconcentrés de l'État, mais largement au-dessus de celle-ci pour les services locaux de l'État et des collectivités. La Réunion et la Guyane ne sont pas toujours au-dessus de la moyenne nationale (elles sont au-dessous pour les emplois hospitaliers). De manière plus générale, si l'on considère la part de l'emploi public en outre-mer, on constate que les territoires ultramarins dépassent largement la moyenne métropolitaine, du fait de la faiblesse structurelle de l'emploi privé. La part de l'emploi public excède 30 % en moyenne dans les DROM, et atteint même 50 % en Guyane.

Vu des outre-mer : l'inefficacité de l'action publique

Au-delà de l'importance des moyens accordés par l'État, c'est la façon dont ceux-ci sont utilisés qui détermine la perception des populations en outre-mer. De fait, il y a longtemps que l'action de l'État en outre-mer fait l'objet de vives critiques. En 1999, les présidents des collectivités de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane se sont réunis pour signer la « Déclaration de Basse-Terre ». Ces derniers estimaient que le dispositif fiscal et social de l'État était conçu pour un pays développé et convenait peu à leurs régions, en retard de développement. Aucun changement de fond ne s'est cependant opéré ; à chaque nouvelle phase de tension sociale (en 2017 en Guyane, en 2018 à Mayotte et à La Réunion, en 2019 et 2021 à la Guadeloupe), l'État a simplement répondu par un effort budgétaire supplémentaire avec la mise en place de nouveaux plans d'urgence.

Malgré le budget global, les inégalités demeurent constantes et l'accès aux services publics est parfois mal assuré. Dans ces conditions, les habitants, qui n'ont pas le sentiment de voir leur quotidien s'améliorer, continuent d'avoir les mêmes revendications. Aussi, plus de vingt ans après la Déclaration de Basse-Terre, les présidents des collectivités de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion, de Mayotte et de Saint-Martin ont dénoncé, dans « l'appel de Fort-de-France », en 2022, une situation de mal-développement structurel et des inégalités de plus en plus criantes.

Ayant le sentiment de subir des politiques publiques inadaptées aux réalités des outre-mer, les élus ont appelé à réorienter les leviers de décision au plus près des territoires et à instaurer une nouvelle politique économique qui miserait sur leurs avantages comparatifs, notamment en matière d'écologie, de géostratégie et de biodiversité. Si le Gouvernement s'est dit ouvert au dialogue, il estime en revanche qu'un projet d'autonomie n'a jamais été clairement envisagé par les collectivités.

Interprétations économiques de la situation des outre-mer

À quelques nuances près, l'ensemble des territoires ultramarins français s'inscrit dans une stratégie de développement connue dans la littérature sous le nom « *Migration, Remittances, Aid, and Bureaucracy* » (MIRAB). Reposant sur un développement par la « rente administrative », le modèle MIRAB est fondé sur le rattrapage social des ménages ultramarins à travers l'amélioration de leurs rémunérations, par exemple par l'alignement des minima salariaux sur le Smic national, et sur un secteur public hypertrophié alors même que les fonctionnaires touchent une sur-rémunération. Il faut y ajouter, pour la Guyane, l'exploitation d'une rente géostratégique avec le centre spatial de Kourou et, pour la Nouvelle-Calédonie, celle de la rente naturelle issue du nickel.

Concomitamment à la hausse importante du niveau de vie des ménages locaux, deux effets structurels défavorables sont régulièrement observés en outre-mer. D'abord, les salaires nominaux augmentent à un rythme supérieur à celui de la productivité du travail et à l'évolution de l'indice des prix, ce qui renchérit le coût du travail et dégrade la compétitivité des entreprises locales par rapport à leurs concurrents étrangers. Ensuite, les secteurs de la rente et des biens et services abrités de la concurrence internationale (commerce, BTP, services à la personne, etc.) se développent aux dépens des exportations « traditionnelles », du tourisme et de l'industrie locale, concurrente d'importations non protégées, débouchant sur une balance commerciale très déséquilibrée.

Ces éléments sont caractéristiques des symptômes généralement associés au « syndrome hollandais », une expression désignant les effets néfastes de la dépendance d'une économie à une rente. Qu'elle soit spatiale, minière ou issue des transferts publics français et européens, la rente engendre une « manne », qui se diffuse brutalement sur le territoire, conduisant à des modifications structurelles des secteurs de biens échangeables, secteurs dits exposés (exportations, tourisme, productions locales concurrentes d'importations) et non échangeables, secteurs dits abrités (services, transports intérieurs, commerce, BTP, activités agricoles ou industrielles bénéficiant d'une forte protection douanière).

Dans les secteurs abrités, la forte élévation des revenus et de la demande intérieure pour les produits et les facteurs de production induit une hausse des prix plus rapide que dans le secteur exposé qui doit, lui, aligner ses prix sur ceux des produits étrangers concurrents. Les prix des produits non échangeables augmentent plus que ceux des produits échangeables. Les salaires des secteurs abrités augmentent rapidement. Ces hausses finissent par se répercuter sur les secteurs exposés, comme le tourisme ou les biens agricoles exportables, qui voient augmenter le prix des intrants produits par le secteur protégé, comme la construction et les transports, d'autant qu'ils voient renchérir le coût de leur main-d'œuvre augmentant plus vite que les prix de vente. Il en résulte une baisse de la rentabilité du secteur exposé pouvant aller jusqu'à provoquer sa disparition et une réallocation des facteurs de production vers le secteur abrité qui, lui, est en mesure d'augmenter ses prix pour préserver ses profits. Ces contraintes doivent être prises en compte par les politiques publiques pour permettre un développement plus harmonieux des territoires ultramarins.

À la recherche d'un nouveau modèle de développement

L'avenir des outre-mer français ne peut se concevoir que dans la diversité des trajectoires de développement afin de respecter les spécificités, les contraintes et les atouts de chaque territoire. Les politiques publiques se doivent d'accompagner ces trajectoires en veillant à ne pas amplifier les déséquilibres observés au sein de ces économies et en aidant ces dernières, lorsque cela est possible, à réduire leur dépendance aux approvisionnements extérieurs. Cela suppose tout d'abord l'autonomie énergétique que pourrait leur donner d'ici à 2050 l'exploitation des énergies renouvelables. La dépendance alimentaire des outre-mer envers l'extérieur, et notamment l'Hexagone, doit également être réduite grâce à une augmentation de la production des marchés locaux, dans le respect des écosystèmes terrestres et maritimes et sans qu'il en résulte un surcoût excessif pour les consommateurs ultramarins.

Une moindre dépendance aux produits importés permettra de limiter les transports nécessaires au fonctionnement de ces territoires. Les transports devront cependant rester suffisants pour répondre aux objectifs de développement du tourisme, secteur dans lequel la plupart des outre-mer ont un

avantage comparatif. Du point de vue des politiques publiques, l'attractivité touristique et économique des outre-mer français suppose d'y mettre en place et d'y maintenir des infrastructures et des services de bon niveau dans tous les domaines : santé, réseaux de distribution et d'assainissement, formation, équipement numérique, etc.

En effet, le niveau de vie assez élevé des outre-mer français par rapport à leur environnement régional ne les rendra jamais compétitifs en termes tarifaires. C'est donc par la qualité de leurs installations et de leur environnement naturel qu'ils peuvent espérer se distinguer.

Finalement, le développement des outre-mer doit s'inscrire dans la perspective d'une intégration régionale croissante, tant du point de vue des approvisionnements que des débouchés, afin de réduire les handicaps inhérents à leur éloignement de la métropole.