

L'octroi de mer et le financement des collectivités locales guyanaises

NUMERO 20

DECEMBRE 2004

INSTITUT D'ÉMISSION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Note expresse – www.iedom.fr

A l'occasion de sa récente reconduction, le régime d'octroi de mer a fait l'objet de profondes modifications, dont la plus significative concerne le système des exonérations fondé sur trois différentiels maximums de taxation. Conforme aux normes communautaires, le nouveau régime d'octroi de mer est entré en vigueur en août 2004 pour une période de dix ans. La reconduction de ce régime apparaissait primordiale pour le département de la Guyane. Véritable patrimoine fiscal, ce régime a permis aux collectivités locales de faire face aux besoins de leurs habitants tout en contribuant à protéger la production locale. Tirant à plus de 90 % ses revenus des taxes sur les importations, l'octroi de mer constitue en effet la première ressource fiscale des communes guyanaises et du Conseil régional, et représente également 30 % des recettes fiscales du Conseil général.

1- Historique du régime d'octroi de mer

Origines

L'octroi de mer, impôt spécifique aux Départements d'Outre-mer (DOM), constitue une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Les premières traces de son existence remontent au XVII^{ème} siècle sous l'appellation de "droit des poids", taxe qui frappait les produits importés dans les colonies. Cet impôt de consommation a été officialisé le 4 juillet 1866 par le Senatus Consulte, accordant ainsi aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion une forme d'indépendance commerciale en conférant aux Conseils généraux le pouvoir de voter le tarif de l'octroi de mer sur les marchandises de toute provenance. Cette compétence ne sera transférée aux Conseils régionaux qu'en 1984.

Principe

La mise en œuvre de l'octroi de mer poursuit un double objectif. D'une part, cette taxe alimente les budgets des collectivités locales (communes, Conseil régional et Conseil général), que ce soit au niveau du fonctionnement ou de l'investissement, en frappant les importations et les productions locales. D'autre part, elle est utilisée à des fins de développement économique par le biais de différentiels de taxation ciblés entre les importations et les productions locales, et d'exonérations pour les petites entreprises.

L'insertion du régime dans le cadre communautaire

Le régime d'octroi de mer a subi de profondes mutations au début des années 90. La perspective de la création du marché unique au 1er janvier 1993 a nécessité l'adaptation du régime au cadre communautaire. En effet, cette taxe s'appliquait jusqu'alors aux seules importations et pouvait être assimilée à une barrière tarifaire, contraire à l'article 90 du traité de la Communauté européenne sur la libre circulation des marchandises. La France, en application de la décision 89/688/CEE du 22 décembre 1989 du Conseil des ministres des communautés européennes, a décidé l'application de cette taxation aux importations et aux produits locaux. Transcrite dans la loi nationale du 17 juillet 1992, la décision du Conseil admettait toutefois la possibilité d'exonérations, partielles ou totales, en faveur des productions locales pour une période de dix ans. Par ailleurs, les entreprises locales réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 3,5 millions de FRF (soit 534 000 €) n'étaient pas assujetties à l'octroi de mer. Pour recevoir l'aval de la Commission, les exonérations présentées par les Conseils régionaux devaient s'insérer dans une stratégie de développement en contribuant à la promotion ou au maintien d'activités économiques. Cela supposait de se limiter aux mesures qui sont strictement nécessaires et proportionnelles aux handicaps liés à l'ultrapériphéricité.

La reconnaissance par l'Europe de ces contraintes, tels que l'éloignement des partenaires commerciaux et l'étroitesse des marchés, trouvera une assise juridique dans l'article 299-2 introduit par le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

2- Le nouveau régime

Les textes juridiques de référence

Les modalités du régime d'octroi de mer issu de la loi de 1992 arrivant à terme le 31 décembre 2002, une phase de négociation a été engagée en 2001 entre les autorités françaises et les services de la Commission européenne pour aboutir à un nouveau régime adopté le 10 février 2004 par le Conseil européen. Le maintien du régime de 1992 pour l'année 2003 a toutefois été nécessaire pour éviter un vide juridique. La décision du Conseil européen a prévu l'entrée en vigueur du nouveau dispositif à compter du 1^{er} août 2004 pour une période de dix ans. La décision du Conseil 2004/162/CE a été transcrite en droit national dans la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 puis a fait l'objet de quatre délibérations du Conseil Régional de la Guyane, le 13 juillet 2004, sur les niveaux des taxes d'octroi de mer internes et externes.

Les principales évolutions

La reconduction du régime d'octroi de mer a nécessité une refonte du régime issu de la loi de 1992, même si une grande partie des anciennes dispositions a été conservée. Alors que l'ancien dispositif reposait sur la taxation des produits, plafonnée à 30 %, avec des exonérations partielles ou totales pour certaines productions locales, le nouveau régime repose sur le principe de différentiels de taux entre les importations et la production locale, le plafonnement à 30 % étant abandonné. Trois différentiels maximum ont été arrêtés (10, 20 ou 30 points de pourcentage) pour des produits répartis en trois catégories (annexes A, B et C). Les produits non définis dans les trois listes du Conseil régional sont soumis au taux d'octroi de mer moyen de 17,5 % quelle que soit leur origine, dont 15 % d'octroi de mer et 2,5 % d'octroi de mer régional.

liste des produits bénéficiant d'un différentiel de taux	Octroi de Mer Interne		Octroi de Mer Externe	
	OM	OM Régional	OM	OM Régional
Produits de l'annexe A				
Mortier et bétons, ouvrages en ciments	0%	0%	8%	2,5%
Produits de l'annexe B				
Aliments pour bétails, produits en plastiques, ciments, peintures, Yoghourts, jus de fruit, eaux et boissons gazeuses, sables, cailloux, graviers, ponts et éléments de ponts	0%	0%	14%	2,5%
Poissons congelés, crevettes, riz	0%	0%	17,50%	2,5%
Produits de l'annexe C				
Bois bruts, bois issus de la première transformation	0,25%	0,25%	18%	2,5%
Rhum	0%	0%	27,50%	2,5%

Source : Conseil régional

Par ailleurs, toutes les entreprises locales sont désormais concernées par l'octroi de mer mais celles qui réalisent un chiffre d'affaires de production inférieur à 550.000 € en sont exonérées comme précédemment. Pour les petites entreprises dont les produits figurent dans l'une des trois annexes, il est prévu une majoration de 5 points de pourcentage des différentiels de taux, les taux d'octroi de mer externe ne pouvant toutefois excéder 15, 25 ou 35 %. Pour les petites entreprises dont les produits ne sont pas mentionnés dans ces annexes, il est prévu l'instauration d'un différentiel de taxation de 5 points de pourcentage au maximum par rapport aux produits importés.

La répartition des sommes versées au Fond Régional pour le Développement et l'Emploi (FRDE), instauré en 1992, a également été modifiée. Si ce fonds reste alimenté par le solde du produit de la taxe, après affectation de la dotation globale de garantie (DGG), les sommes sont dorénavant versées directement aux communes à hauteur de 80 %. Sous le régime de 1992, les fonds versés au FRDE étaient d'abord inscrits au budget du Conseil régional avant d'être redistribués aux communes sous forme de subventions.

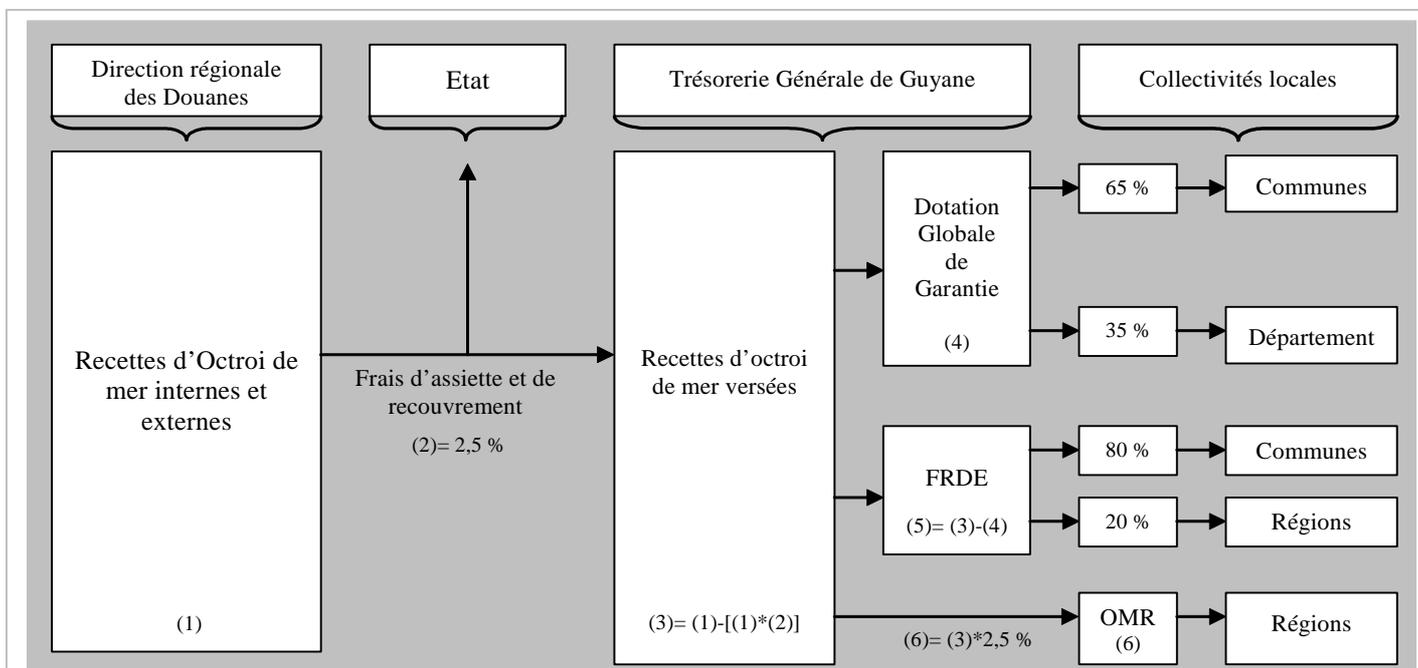
Enfin, le droit additionnel à l'octroi de mer, droit supplétif au bénéfice du Conseil régional, devient l'octroi de mer régional (OMR). Il s'inscrit dans la continuité de la loi de 1992 puisque son taux reste fixé par le Conseil régional et ne pourra dépasser le seuil de 2,5 %. Néanmoins, le Conseil régional doit respecter l'écart maximum de taux défini par le Conseil européen.

Circuit de distribution des ressources

L'octroi de mer est perçu par les Douanes et distribué par la Trésorerie Générale de la Guyane après un prélèvement de l'Etat pour couvrir le coût du recouvrement. Les trois affectations (DGG, FRDE et OMR) dont il fait l'objet sont d'importance inégale. La DGG de l'année en cours, calculée en fonction de la dotation de l'année précédente, représente plus de 70 % des ressources totales. La fraction la plus importante de la DGG (65 %) est affectée aux communes et répartie au prorata de la population. Le solde (35 %) revient au Conseil général, en vertu d'une disposition propre à la Guyane datant de 1975. Le nouveau régime a toutefois prévu le plafonnement de cette recette à son niveau de 2003, arrondie au million d'€ supérieur (soit 27 millions d'€). Si la Dotation Globale de Garantie devait néanmoins passer sous le seuil de 2003, le Conseil général percevrait 35 % de cette dotation.

S'agissant du FRDE, une part de 80 % est directement allouée aux communes pour financer des projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois, les 20 % restant revenant au Conseil régional. La part régionale bénéficie essentiellement aux communautés de communes et participe au financement d'investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement.

L'OMR, enfin, revient intégralement au Conseil régional.



3- L'évolution et la structure des ressources

En 2003, le produit de l'octroi de mer s'est élevé à 80,5 millions d'€ et celui du droit additionnel à 17,4 millions d'€. Malgré un léger repli en 2003 de 3 % pour les recettes d'octroi de mer et de 5 % pour celles du droit additionnel, les recettes issues de ce régime ont suivi une évolution favorable sur l'ensemble de la période en enregistrant respectivement une hausse de 18 % et de 16 %.

Structure des recettes totales d'octroi de mer (en milliers d'€)

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Val	en %	Val	en %								
Octroi de mer	67 971		70 035		76 191		79 286		82 993		80 517	
Externe	64 845	95,4%	66 035	94,3%	71 948	94,4%	76 520	96,5%	77 254	93,1%	76 002	94%
Interne	3 126	4,6%	4 000	5,7%	4 242	5,6%	2 766	3,5%	5 738	6,9%	4 515	6%
DAOM	14 982		14 485		16 481		17 194		18 398		17 408	
Externe	13 553	90,5%	13 113	90,5%	14 906	90,4%	15 984	93,0%	16 678	90,7%	15 791	91%
Interne	1 429	9,5%	1 372	9,5%	1 575	9,6%	1 210	7,0%	1 720	9,3%	1 617	9%

Source : Direction régionale des douanes

Le montant des recettes issues de la taxe interne est resté négligeable entre 1998 et 2003. En effet, 94 % en moyenne des ressources totales procurées par l'octroi de mer sur cette période sont générées par la taxe externe. Ceci résulte :

- du niveau de dépendance particulièrement élevé de l'économie guyanaise. Ainsi, en 2001, les importations couvraient 58 % de la consommation locale et jusqu'à plus de 80 % de la demande en biens de consommation, d'équipement et de produits des industries agro-alimentaires ;
- du non assujettissement dans le dispositif de 1992 de la majorité des entreprises du fait de leur petite taille ;
- de l'exonération de nombreuses productions.

4- Le poids de l'octroi de mer dans les finances publiques

Une ressource majeure...

Les ressources totales d'octroi de mer (98,4 millions d'€ en moyenne entre 2001 et 2003) ont représenté 28,5 % des recettes fiscales totales collectées dans le département et 135 fois le montant des recettes de droits de douane¹.

...pour la région et le département....

La part des recettes d'octroi de mer dans les recettes du Conseil général et du Conseil régional est prépondérante. Le produit de l'octroi de mer destiné à la Région s'est élevé en moyenne à 23,6 millions d'€ entre 2000 et 2004, représentant la moitié des recettes fiscales du Conseil Régional et un tiers de ses recettes réelles de fonctionnement. Il constitue ainsi la première ressource de la Région Guyane, devant la taxe sur les carburants, dont les montants se sont élevés en moyenne à 15,9 millions d'€

Par ailleurs, les montants perçus par le Conseil Général au titre de l'octroi de mer se sont établis en moyenne à 25,2 millions d'€ sur cette même période. Les ressources issues de ce régime ont ainsi contribué à 30 % des recettes fiscales du département et à 20 % des recettes réelles de fonctionnement.

1- La faiblesse du montant des droits de douanes résulte de la prépondérance (63 %) des importations en provenance du marché unique européen.

...et pour les communes

Le produit de la taxe d'octroi de mer demeure une ressource primordiale pour les communes guyanaises. Le produit des quatre taxes directes locales traditionnelles (taxes foncières bâtis, non bâtis, taxe d'habitation et taxe professionnelle) n'occupe pas pour les budgets communaux la même place qu'en métropole, du fait de caractéristiques économiques et sociales qui tendent à limiter la base d'imposition. Ainsi, le produit de la fiscalité locale traditionnelle ne représentait que 36 % des recettes fiscales des communes guyanaises en 2002 contre 70 % pour les communes métropolitaines. De même, le produit des quatre taxes traditionnelles pour les communes guyanaises s'élevait à 251 €habitant en 2002 contre 376 €habitant pour les communes métropolitaines.

La répartition des recettes fiscales présentée dans le tableau illustre l'importance du produit de la taxe d'octroi de mer pour les communes guyanaises. L'octroi de mer a représenté en moyenne entre 2001 et 2003 30 % des recettes de fonctionnement, 42 % des recettes fiscales et 65 % des recettes issues de la fiscalité indirecte. L'octroi de mer constitue ainsi la première ressource fiscale des communes de Guyane.

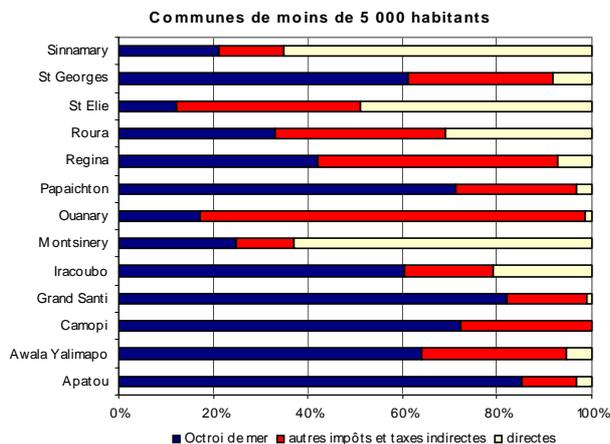
Répartition des recettes de fonctionnement des communes guyanaises

	(2001-2003)	
	millions d'€	structure
Recettes fiscales totales	109	68%
Impôts locaux	40	25%
Autres impôts et taxes	69	43%
dont octroi de Mer	48	30%
Divers	52	32%
Recettes de fonctionnement	161	100%

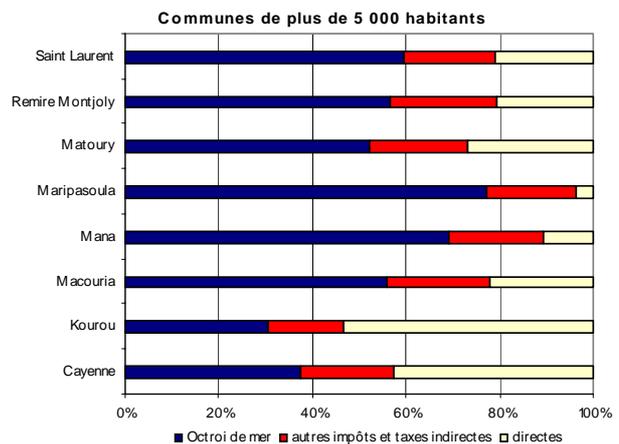
Source : MINEFI et Direction Régionale des Douanes.

Par ailleurs, le poids moyen (entre 2001 et 2003) de l'octroi de mer dans les recettes fiscales totales varie largement suivant les communes, de 12 % à 85 %. Six communes, situées essentiellement à l'intérieur, sont particulièrement dépendantes avec un niveau supérieur à 80 %. On constate également que la majorité des communes du département, soit treize sur vingt et une¹, dépendent à plus de 50 % des recettes d'octroi de mer.

Répartition des ressources fiscales 2001-2003



Sources : MINEFI et direction régionale des douanes



Sources : MINEFI et direction régionale des douanes

5- Les perspectives

La reconduction du régime d'octroi de mer pour une période de dix ans a nécessité de profondes mutations pour respecter les contraintes communautaires. L'absence de recul ne permet pas actuellement d'évaluer les conséquences de ce nouveau dispositif sur les budgets des collectivités locales. Néanmoins, le Conseil régional de Guyane dispose désormais d'une plus grande marge de manœuvre. Le plafonnement de 30 % a été supprimé et aucune limite n'est fixée quant au nombre et au montant des taux, sous réserve de respecter les écarts de taxation autorisés. De plus, l'actualisation des listes de produits a été simplifiée dans la mesure où le Parlement européen ne sera plus sollicité en tant qu'organe consultatif. Enfin, les communes devraient tirer avantage du plafonnement à son niveau de 2003 du solde de l'octroi de mer versé au Conseil général.

Méthodologie

Cette étude a été réalisée à partir des rapports de MM. Roland du Luart au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, et de Didier Quentin au nom de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, de la décision du Conseil Européen du 10 février 2004, du texte de loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ainsi que des délibérations du Conseil Régional. Divers entretiens ont également été conduits auprès de spécialistes de la Chambre de Commerce et de l'Industrie Guyanaise et de la Direction régionale des Douanes de la Guyane.

Rédaction : Services des Etudes (S. ALBY et S. MARTIN)
Achevé d'imprimer le 30 décembre 2004

Directeur de la publication : A. VIENNEY

Responsable de la rédaction : M. REMBLIN

1- Le département de la Guyane est composé de 22 communes. Toutefois, la commune de Saul n'a pas été prise en compte dans cette évaluation en raison de l'absence de données pour son budget 2002.