COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.3.2021
SWD(2021) 44 draft

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
accompagnant le document:

Proposition de décision du Conseil

relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et modifiant la décision nº 940/2014/UE

{COM(2021) 95 final}

Contenu

1. INTRODUCTION: CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE 4
   1.1. Introduction: régions ultrapériphériques 4
   1.2. Mesure spécifique en faveur de certaines régions ultrapériphériques françaises 4
2. DEFINITION DU PROBLEME 6
   2.1. Problème nº 1: croissance économique fragile 6
   2.2. Problème nº 2: surcoûts pour les industries locales 11
   2.3. Problème nº 3: certaines défaillances du régime actuel 15
   2.4. Problème nº 4: entraves au développement du commerce régional 18
   2.5. Comment ces problèmes vont-ils évoluer? 21
3. POURQUOI L'UE DEVRAIT-ELLE AGIR? 23
4. OBJECTIFS: QUE FAUT-IL ATTEINDRE? 23
   4.1. Objectifs généraux 23
   4.2. Objectifs spécifiques 23
5. QUELLES SONT LES OPTIONS DISPONIBLES? 24
   5.1. Quel est le scénario de base à partir duquel les options sont évaluées? 24
   5.2. Description des options 24
   5.3. Options écartées à un stade précoce 27
6. QUELLES SONT LES INCIDENCES DES OPTIONS? 28
   6.1. Méthodologie 28
   6.2. Scénario de base 28
   6.3. Option 1 – Fin de l'aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques 32
   6.4. Option 2 – Révision des critères d'identification des produits éligibles et mises à jour 36
   6.5. Option 3 – Révision du différentiel maximum autorisé 42
   6.6. Option 4 – Relèvement du seuil de chiffre d'affaires applicable pour l'octroi de mer de 300 000 EUR à 550 000 EUR 43
   6.7. Option 5 – Révision des modalités de suivi 46
7. QUE RESSORT-IL DE LA COMPARAISON DES OPTIONS? 48
   7.1. Efficacité 48
   7.2. Efficience 49
   7.3. Cohérence 50
8. OPTION PRIVILEGIEE 51
9. QUELLES SERONT LES MODALITES DE SUIVI ET D'EVALUATION DES INCIDENCES REELLES? 52

ANNEXE 1: INFORMATIONS SUR LES PROCEDURES 53

ANNEXE 2: CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES 54
ANNEXE 3: METHODES D'ANALYSE 65
ANNEXE 4: EVALUATION 68
1. Cohérence 68
2. Pertinence 73
3. Efficacité 74
4. Valeur ajoutée de l'UE 77
5. Efficience 81
ANNEXE 5: INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES SUR L'IMPOT AU TITRE DE L'OCTROI DE MER 92

Glossaire

Terme ou acronyme	*Signification ou définition*
NC	Nomenclature combinée
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
APE	Accord de partenariat économique
AOA	Afrique orientale et australe. Six pays de la région AOA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe) ont conclu un accord de partenariat économique intérimaire avec l'UE à la fin de 2007
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
PRB	Produit régional brut
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
GCIS	Groupe de coordination interservices
RUP	Régions ultrapériphériques
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PME	Petites et moyennes entreprises
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
OMC	Organisation mondiale du commerce

1. INTRODUCTION: CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE

1.1. Introduction: régions ultrapériphériques

Plusieurs régions de l'Union européenne (UE), connues sous le nom de «régions ultrapériphériques» (RUP), sont situées dans des zones éloignées du continent européen. Il s'agit des régions françaises de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Réunion, de la Martinique, de Mayotte et de Saint-Martin; des Açores et de Madère, qui appartiennent au Portugal; et de la région espagnole des îles Canaries. Ces régions font partie intégrante de l'UE et doivent donc respecter sa législation. Parallèlement, et contrairement au reste du territoire de l'UE, elles sont soumises à des contraintes permanentes liées à leurs caractéristiques, en particulier leur éloignement, leur insularité, leur faible superficie, leur relief et leur climat difficiles et leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

Figure 1: répartition géographique des régions ultrapériphériques de l'UE

Source: https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/themes/outermost-regions

La situation particulière de ces régions est reconnue à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article permet l'adoption de mesures spécifiques pour ces régions car il est reconnu que les contraintes permanentes et combinées ont une incidence sur leur situation économique et sociale et nuisent gravement à leur développement. Il permet de prendre de telles mesures à condition qu'elles ne nuisent pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'UE, y compris le marché intérieur et les politiques communes. Ces mesures concernent différentes politiques, dont la fiscalité, le soutien en faveur de la création d'emplois, le renforcement de la compétitivité et la préservation de l'environnement.

1.2. Mesure spécifique en faveur de certaines régions ultrapériphériques françaises

Le présent rapport concerne l'impôt indirect existant appelé «octroi de mer», l'une des plus anciennes formes de fiscalité française, et la plus ancienne en vigueur dans les régions ultrapériphériques françaises. Cet impôt est applicable dans les régions ultrapériphériques françaises de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane française, de La

Réunion et de Mayotte. Il n'est pas en vigueur à Saint-Martin en raison du statut de port franc de l'île. Cet impôt s'applique aux importations de biens, quelle que soit leur provenance, et aux livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production[1]. Il s'applique en principe de manière égale aux produits fabriqués localement et aux produits importés.

Les taux de l'octroi de mer sont fixés par délibérations des conseils régionaux (en Guadeloupe et à La Réunion), des collectivités territoriales uniques (en Guyane française et en Martinique) ou du Conseil départemental (à Mayotte). Ces autorités compétentes sont instituées de manière indépendante pour chaque région ultrapériphérique française.

Le produit de l'octroi de mer est affecté, d'une part, aux budgets des collectivités territoriales (communes, départements, régions et communautés à l'intérieur de chaque région ultrapériphérique concernée) et, d'autre part (et sous certaines conditions) à un fonds régional pour le développement et l'emploi. Il s'agit désormais d'une ressource financière essentielle pour ces territoires, auxquels le produit de l'impôt est presque entièrement affecté. Des informations détaillées sur l'octroi de mer sont fournies à l'annexe 5.

La décision du Conseil nº 940/2014/UE du 17 décembre 2014[2] autorise la France à prévoir, jusqu'au 31 décembre 2020, des exonérations ou des réductions de l'«octroi de mer» pour certains produits fabriqués localement. L'annexe de ladite décision dresse la liste des produits auxquels peuvent s'appliquer des exonérations ou des réductions d'impôt. Selon les produits, la différence de taxation entre les produits fabriqués localement et les autres produits ne peut excéder 10, 20 ou 30 points de pourcentage.

Les objectifs de la décision actuelle du Conseil sont de promouvoir le développement socio-économique de ces régions ultrapériphériques françaises et de compenser le coût de production plus élevé de la production locale dans ces régions. Cette décision permet à la France de compenser les désavantages concurrentiels auxquels sont confrontés les producteurs dans ces régions, sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'UE, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Le régime arrivant à expiration le 31 décembre 2020, une décision doit être prise en ce qui concerne son avenir. Étant donné que les régions ultrapériphériques françaises ont été fortement touchées par la pandémie actuelle de COVID-19, les autorités françaises n'ont pas été en mesure de finaliser la liste des produits auxquels devraient s'appliquer des exonérations totales ou des réductions de l'octroi de mer et ont donc demandé que la date d'application de la décision existante du Conseil soit prolongée jusqu'au 30 juin 2021.

Étant donné le risque important de vide juridique et les répercussions sur les producteurs des régions ultrapériphériques françaises si aucune proposition n'est adoptée avant le

[1] On entend par «activités de production» la fabrication, la transformation ou la rénovation d'un bien meuble corporel. Les prestations de services échappent, par conséquent, au champ d'application de cet impôt.

[2] Décision du Conseil nº 940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et abrogeant la décision du Conseil 2004/162/CE du 10 février 2004 (JO L 367 du 23.12.2014, p 1).

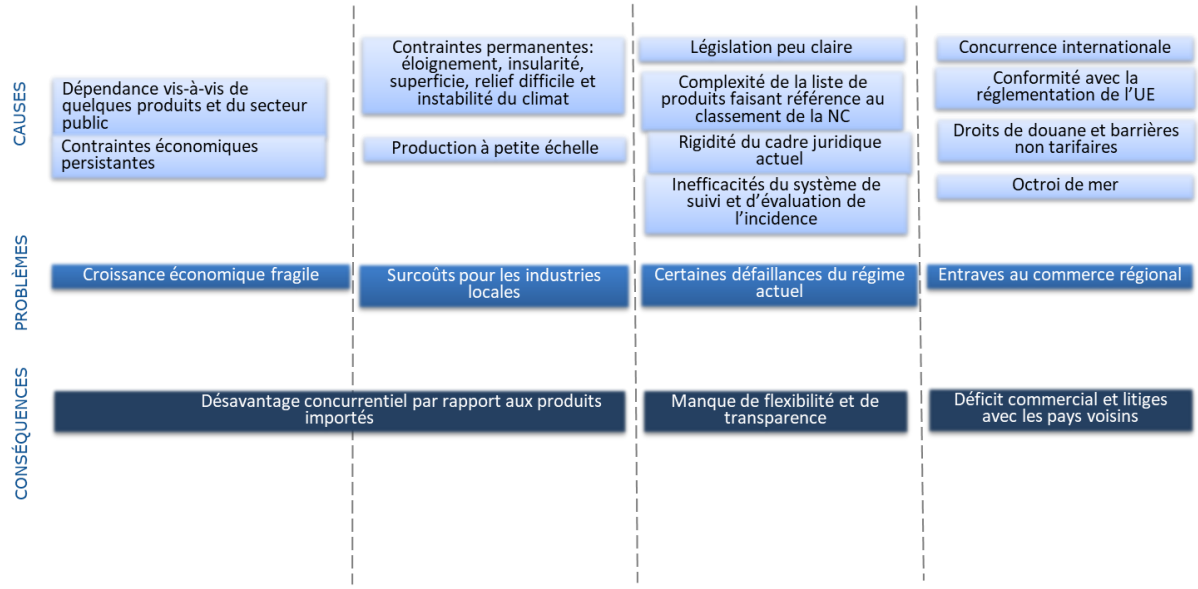
31 décembre 2020, la Commission a proposé de proroger la décision actuelle de 6 mois. Ainsi, la décision (UE) 2020/1793 du Conseil du 16 novembre 2020[3] a prolongé la durée de la décision du Conseil nº 940/2014/UE de 6 mois, soit jusqu'au 30 juin 2021.

L'objectif du présent document de travail des services de la Commission est d'évaluer le régime actuel et d'analyser de futures options possibles appelées à prendre effet à l'expiration de la mesure actuelle en juin 2021. Le présent rapport se fonde sur une étude externe réalisée par Economisti Associati[4] (ci-après l'«étude») à la demande de la Commission européenne.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Les contraintes mentionnées à l'article 349 du TFUE engendrent plusieurs problèmes pour les producteurs locaux des RUP françaises. Ces problèmes varient en fonction de la région ultrapériphérique concernée et établir une moyenne de leurs incidences revient à masquer les différences souvent significatives qui existent entre ces régions. L'arbre des problèmes ci-après présente les problèmes, leurs causes et leurs conséquences.

Figure 2. Arbre des problèmes



2.1. Problème nº 1: croissance économique fragile

Les économies de ces régions éloignées se trouvent largement en dessous du produit intérieur brut (PIB) par habitant de la France métropolitaine. Dans l'ensemble de ces RUP, le PIB par habitant, exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA), est inférieur au PIB par habitant en SPA en France. Le chômage, y compris celui des jeunes, atteint des

[3] Décision (UE) 2020/1793 du Conseil du 16 novembre 2020 modifiant la durée d'application de la décision nº 940/2014/UE relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises (JO L 402 du 1.12.2020, p. 21).
[4] *Study on specific tax regimes for outermost regions belonging to France and Spain*, Economisti Associati et al., 2020.

niveaux préoccupants dans l'ensemble des régions, supérieurs à ceux de la France métropolitaine et à la moyenne de l'UE. Ces régions sont également caractérisées par une exclusion à long terme du marché du travail.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), environ 30 % et 39 % de la population de La Réunion et de la Martinique, respectivement, vivaient en 2016 en dessous du seuil de pauvreté[5]. À Mayotte, ce taux atteignait 82 %[6] et un tiers de la population n'avait pas accès à l'eau courante. Le tableau 1 ci-dessous présente une synthèse des principaux indicateurs socio-économiques pour chaque région et pour la France.

Tableau 1: principales données socio-économiques (2018[7]) et données relatives au chômage (2017[8])

	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Guyane française	Mayotte	France
Total PIB (en millions d'EUR)	10 250	9 508	20 331	4 499	2 661	2 353 090
PIB par habitant (en EUR) exprimé en SPA	21 900	23 300	21 200	14 400	9 000	31 500
PIB par habitant exprimé en SPA par rapport à la moyenne globale de la France	69,5 %	74,0 %	67,3 %	45,7 %	28,6 %	100 %
Taux de croissance annuel moyen du PIB [2014-2018[9]]	3,0 %	0,3 %	3,3 %	1,9 %	3,2 %	2,0 %
Taux de chômage[10]	23,1 %	17,7 %	24,0 %	19,1 %	35,0 %	8,8 %
Jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation (taux NEET[11])	20,7 %	19,9 %	27,8 %	33,1 %	Non disponible	11,1 %
Indice de développement humain 2010[12]	0,822	0,813	0,775	0,739	0.637	0.883
Importations (en millions d'EUR)	2 939	2 159	5 051	1 530	572	
Exportations (en millions d'EUR)	280	211	324	213	11	

[5] Pas de données pour la Guadeloupe ou la Guyane française, INSEE.
[6] INSEE 2011.
[7] Eurostat 2018.
[8] IEDOM: rapport annuel 2018.
[9] CAGR, sur la base des rapports annuels 2018 de l'IEDOM.
[10] IEDOM: rapports annuels 2018. Enquêtes de l'INSEE sur l'emploi 2014-2018.
[11] Eurostat 2018.
[12] Agence française de développement, document de travail nº 129, «Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer? Une approche par l'indice de développement humain».

Nombre de touristes	1 166 000	1 047 000	574 000	202 000	61 800	

Source: IEDOM, Eurostat, INSEE.

Ces problèmes génèrent de fortes tensions sociales pouvant paralyser ces territoires pendant des semaines, voire des mois: par exemple, les grèves générales de 2017 en Guyane française[13] et de 2018 à Mayotte[14] et à La Réunion[15].

Quelles sont les causes de cette croissance économique fragile?

- *Dépendance vis-à-vis de quelques produits et du secteur public*

Les régions ultrapériphériques françaises présentent la plupart des caractéristiques des petites économies. En particulier, comme la plupart des petites économies, la production y est concentrée sur une gamme de produits relativement étroite et peu diversifiée, ce qui signifie que l'économie est fortement exposée aux chocs sectoriels ou asymétriques.

Les économies des régions ultrapériphériques françaises sont dominées par le secteur des services non commerciaux. Ce secteur couvre les activités de l'administration publique, de la santé, de l'éducation et de l'action sociale, et représente généralement entre 80 et 85 % de la valeur ajoutée totale. Les services publics constituent une composante majeure de ce secteur, lequel contribue à l'économie des régions ultrapériphériques à hauteur de 33,2 % en Martinique à 54,8 % à Mayotte[16], contre 22,4 % en France métropolitaine[17].

Le tourisme est l'un des moteurs de ces économies. En Martinique et en Guadeloupe, ce secteur représente en moyenne 10 % du PIB et plusieurs dizaines de milliers d'emplois directs et indirects (près de 14 000 emplois à La Réunion[18]). Dans ces territoires, le secteur du tourisme génère directement quelque 5 % de l'emploi et indirectement environ 10 % (11,5 % en Guadeloupe[19]).

Les secteurs restants font pâle figure par rapport aux secteurs des services et du tourisme. Les secteurs secondaires[20] représentent entre 10 % (Mayotte) et 16 % (Guyane française) de la valeur ajoutée, les activités industrielles et manufacturières constituant de 3 % à 9 % du total. Enfin, la contribution de l'agriculture et de la pêche, bien que constituant le plus petit secteur des régions ultrapériphériques sur le plan de la valeur ajoutée, est plus

[13] Laurence Marot, https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/04/22/en-guyane-un-accord-a-3-milliards-d-euros_5115527_3224.html, lemonde.fr, 21 avril 2017.
[14] https://www.francetvinfo.fr/monde/a-mayotte-on-peut-parler-de-paralysie-totale-du-territoire_2653188.html, sur francevinfo.fr, 12 mars 2018.
[15] https://www.liberation.fr/france/2018/11/20/gilets-jaunes-couvre-feu-partiel-a-la-reunion-l-ile-est-paralysee_1693134, liberation.fr, 28 novembre 2018.
[16] IEDOM: rapport annuel sur la Martinique et Mayotte, 2018 (données de 2015).
[17] INSEE 2018.
[18] IEDOM: rapports annuels 2018.
[19] IEDOM: rapports annuels 2018.
[20] Le secteur secondaire couvre toutes les activités de transformation des matières premières (industrie manufacturière, construction).

de deux fois supérieure à la moyenne de l'UE: ce secteur représente en effet 3,8 % de la croissance de la valeur ajoutée de ces régions, contre 1,6 % au niveau de l'UE[21]. Bien que la valeur ajoutée brute de l'agriculture et de la pêche soit relativement faible, ces secteurs sont importants pour l'identité culturelle régionale, pour la préservation du paysage et du tourisme, ainsi que pour leur intensité d'emploi[22]. De manière générale, les régions ultrapériphériques ont une industrie moins développée (7,5 % de la valeur ajoutée contre 14,3 % pour la France métropolitaine) et présentent une dépendance nettement plus grande à l'égard des services du secteur public que la France métropolitaine.

- *Contraintes économiques persistantes*

L'aide publique considérable versée par la France ainsi que par l'UE a permis de développer l'infrastructure, de fournir des services pour la population, de créer de l'emploi, et d'investir dans l'éducation et les compétences, tout en renforçant la compétitivité des entreprises. Cette aide a également concouru à améliorer et à diversifier les activités agricoles, à préserver l'environnement et à lutter contre le changement climatique. Néanmoins, les contraintes économiques demeurent liées aux défis permanents auxquels ces régions sont confrontées en raison de leur superficie, de leur éloignement et de leur insularité (l'insularité n'est pas une caractéristique de la Guyane française). Ces dernières années, la situation politique, économique et sociale dans les régions ultrapériphériques évolue de manière préoccupante: hausse du taux de chômage, dans des proportions particulièrement alarmantes chez les jeunes et, dans certaines de ces régions, augmentation de la migration irrégulière et des crises sociales[23].

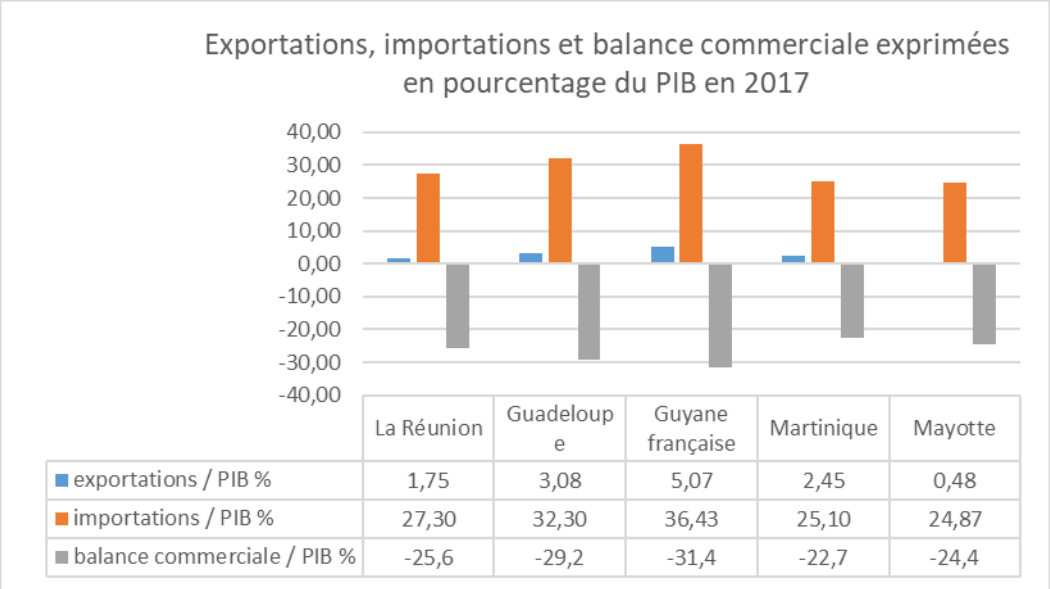
Les industries locales sont confrontées à une forte *concurrence internationale*, notamment en raison de la pratique consistant à importer des excédents de production et des produits à faible marge en provenance de l'UE et en particulier de France métropolitaine. Plutôt que de stocker certains produits alimentaires (lait, volaille, porc et bœuf notamment) ou de les écouler sur le marché de l'UE à des prix très bas, certains opérateurs de l'UE préfèrent les vendre dans les régions ultrapériphériques, où ils sont commercialisés à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le continent européen, alors même qu'ils supportent des coûts spécifiques, notamment de transport[24]. Ces produits exercent une concurrence inéquitable au détriment des producteurs locaux. Ces importations de produits à prix réduit déstabilisent le marché local et rendent très difficile le développement de l'import-substitution pour la plupart des biens[25].

En outre, les modifications des régimes d'importation de l'UE peuvent avoir de lourdes conséquences. L'UE a conclu de nombreux accords commerciaux avec des pays tiers, en particulier au cours des dix dernières années. Ces accords sont le plus souvent asymétriques et en faveur des pays tiers, au détriment de la production agricole et

[21] SWD(2017) 349 final.
[22] Par exemple, 4 % de la population active de la Guadeloupe et de la Martinique travaille dans le secteur primaire.
[23] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/com_rup_partner_fr.pdf
[24] https://www.senat.fr/enseance/2016-2017/288/Amdt_5.html
[25] POSEI France, rapport annuel d'exécution – année 2017.

agroalimentaire des régions ultrapériphériques françaises[26]. Cela se traduit par un important déficit de la balance commerciale commun à l'ensemble des RUP françaises[27]. Ce déficit est principalement dû au niveau élevé des importations, qui représentent entre 24 et 31 % du PIB.

Figure 3. Exportations, importations (y compris en provenance d'Europe continentale) et balance commerciale rapportées au PIB en 2017



	La Réunion	Guadeloupe	Guyane française	Martinique	Mayotte
exportations / PIB %	1,75	3,08	5,07	2,45	0,48
importations / PIB %	27,30	32,30	36,43	25,10	24,87
balance commerciale / PIB %	-25,6	-29,2	-31,4	-22,7	-24,4

Source: l'étude.

La *situation démographique* est très variable et différente d'une région à l'autre. Elle contribue également à expliquer les difficultés économiques persistantes auxquelles sont confrontées ces régions dans leur ensemble. La population de la Guadeloupe enregistre une croissance faible (0,2 %) et la région vieillit. Malgré l'immigration, la population de la Martinique a diminué, un grand nombre de ses habitants ayant rejoint la France métropolitaine[28]. À Mayotte et en Guyane française, la population a considérablement augmenté, avec environ 40 % d'habitants âgés de 20 ans ou moins en Guyane française et 44 % d'habitants âgés de 15 ans ou moins à Mayotte[29]. Si cela s'explique essentiellement par une croissance démographique positive, ces régions connaissent également une forte immigration irrégulière. En Guyane française, 35 % de la population n'a pas la nationalité française. En outre, la Guyane française peine à maîtriser d'importants flux migratoires en provenance du Suriname, du Brésil et de Haïti. De même, 20 000 migrants des Comores (environ un dixième de la population de l'île) arrivent chaque année à Mayotte. La Réunion connaît également une croissance démographique pour des raisons naturelles et 34 % de sa population est âgée de moins de 20 ans, tandis que les plus de 60 ans voient également leur nombre augmenter.

[26]Par exemple, depuis la fin des années 90, les producteurs de rhum de la Communauté des Caraïbes et de la République dominicaine (Cariforum) exportent du rhum vers l'Europe en franchise de droits et sans contingent: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154237.pdf

[27] Par exemple, la production agricole et agroalimentaire représente plus de 70 % des exportations de la Martinique.

[28] http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf

[29] INSEE 2017.

Les contraintes persistantes auxquelles sont confrontées ces régions ultrapériphériques découlent également de *facteurs externes*. Les régions ultrapériphériques sont situées dans des zones où le niveau de développement varie considérablement d'un pays à l'autre. Les régions ultrapériphériques sont directement exposées aux conditions sociales et économiques qui prévalent dans ces pays, dont le faible coût de la main-d'œuvre[30].

L'*éducation* est un autre facteur notable qui joue un rôle dans le développement de ces régions. La Guadeloupe, La Réunion et la Martinique affichent toutes trois des taux élevés de décrochage scolaire tandis qu'en Guyane, l'état de l'infrastructure entrave de manière considérable la mise en place d'un système éducatif efficace[31]. L'illettrisme est un problème de taille qui aggrave les contraintes économiques. En 2018, 7 % de la population de France métropolitaine âgée entre 16 et 65 ans était illettrée. En comparaison, pour la même tranche d'âge, 14 % de la population martiniquaise était illettrée, un taux qui grimpe à 22,6 % à La Réunion[32]. Cette situation engendre un déséquilibre entre les *compétences et aptitudes* recherchées par les employeurs et celles proposées par les demandeurs d'emploi. La distance entre les lieux d'emploi et de résidence crée également un déséquilibre car les difficultés de transport sont particulièrement fréquentes, ce qui limite les possibilités de déplacement pour les demandeurs d'emploi vers un éventuel lieu de travail[33].

2.2. Problème nº 2: surcoûts pour les industries locales

La raison d'être du régime de l'octroi de mer est de soutenir les produits locaux en réduisant l'écart de compétitivité, causé par des surcoûts de production, entre les produits locaux et les produits originaires d'autres pays.

Selon la dernière évaluation achevée en 2016, le total des surcoûts dans les régions ultrapériphériques françaises était estimé à 4,51 milliards d'EUR, dont 1,76 milliard[34] était imputable à des secteurs soutenus par l'octroi de mer (secteur manufacturier et secteur primaire). En outre, des évaluations de surcoûts (sous la forme de «fiches produits[35]») ont été effectuées régulièrement au niveau des différents produits afin de justifier les différentiels de taxation et de fixer des taux de taxation appropriés.

L'analyse de ces «fiches produits» fait apparaître que l'essentiel des surcoûts — environ 83 % en moyenne — est généré par quatre facteurs de coûts, présents dans toutes les

[30] http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf
[31] Des infrastructures obsolètes, inexistantes ou mal entretenues exposent la région à de fréquentes crises sanitaires et empêchent la mise en place d'un système éducatif efficace: http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/04/Outermost-Regions-PLS-v2.pdf
[32] INSEE, 2011.
[33] *La lettre du Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien nº 20*, «La vie chère en outre-mer, un phénomène structurel?» – 2019.
[34] Ce chiffre est du même ordre de grandeur que dans la dernière évaluation de l'octroi de mer (Technopolis, 2018, voir tableau 2 ci-dessous). La différence pourrait s'expliquer par le fait que, lorsque la valeur de la production des opérateurs économiques tombe en deçà du seuil de 300 000 EUR de chiffre d'affaires, celle-ci n'est plus prise en compte depuis la réforme du régime de l'octroi de mer de 2014.
[35] Les «fiches produits» détaillent, au niveau du produit, l'estimation des surcoûts supportés par les opérateurs économiques locaux par rapport à leurs concurrents établis en France métropolitaine.

RUP françaises: les surcoûts des intrants (y compris les coûts de transport); le surdimensionnement des équipements (capacité de production inutilisée); la moindre productivité du travail; et la nécessité de stocks plus importants. Il existe cependant une disparité entre les différentes évaluations qui semble sans rapport avec les spécificités régionales, étant plutôt liée à des incongruités méthodologiques et à l'inévitable subjectivité des estimations propres des entreprises.

Malgré ces variations, l'estimation moyenne des surcoûts est assez cohérente d'une région à l'autre, s'élevant en moyenne à 27 % du chiffre d'affaires. La seule exception est Mayotte, où les surcoûts moyens s'élèvent à environ 44 % du chiffre d'affaires en raison des contraintes et des conditions économiques plus sévères de cette région par rapport aux autres régions.

Tableau 2: estimation des surcoûts en pourcentage du chiffre d'affaires, par facteur de coût et par région

	Coût des intrants	Stocks	Équipement	Entretien	Coûts du personnel	Coûts financiers	Énergie	Autres coûts	Total partiel	Total général	Million d'EUR
Martinique	11,2 %	0,0 %	2,6 %	0,8 %	9,0 %	1,0 %	0,6 %	1,9 %	27,1 %	27,9 %	360,2
Guadeloupe	9,5 %	3,0 %	3,7 %	2,0 %	4,9 %	1,1 %	0,7 %	1,3 %	26,2 %	23,8 %	261,5
Guyane française	7,6 %	12,3 %	5,3 %	4,4 %	0,0 %	0,5 %	0,0 %	6,9 %	37,0 %	28,7 %	155,5
Mayotte	9,7 %	3,7 %	8,8 %	1,4 %	23,2 %	0,0 %	1,7 %	2,5 %	50,9 %	44,0 %	59,2
La Réunion	9,6 %	2,5 %	6,3 %	1,4 %	3,7 %	0,6 %	1,3 %	2,1 %	27,5 %	24,1 %	613,4
Total	**9,5 %**	**5,7 %**	**4,7 %**	**2,1 %**	**6,5 %**	**0,8 %**	**0,7 %**	**1,9 %**	**31,8 %**	**27,0 %**	**1 449,8**

Source: *l'étude [sur la base d'un échantillon de 1 233 estimations ponctuelles de surcoûts et, concernant les estimations financières, sur la base de la valeur de la production locale telle que mentionnée dans la dernière évaluation de l'octroi de mer (Technopolis, 2018)]*

Quelles sont les causes des surcoûts pour les industries locales?

- *Contraintes permanentes – éloignement, insularité, superficie, relief difficile et instabilité du climat*

Les économies des régions ultrapériphériques françaises subissent l'effet de leur éloignement et de la distance par rapport au continent européen et à la France, leur principal marché d'approvisionnement[36]. Les régions ultrapériphériques françaises sont réparties dans le monde entier et se situent toutes à plus de 7 500 km de Paris, La Réunion étant la plus éloignée, à près de 10 000 km de Paris.

Cet éloignement a une incidence négative sur la plupart des secteurs qui se répercute sur la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre et capital), le commerce et, de manière générale, sur toutes les formes d'intégration avec le continent européen[37]. L'éloignement est également synonyme de faibles retombées sur le plan des économies de proximité[38], ce qui réduit la valeur ajoutée des opérateurs économiques et la

[36] En 2018, la France métropolitaine demeurait le principal fournisseur des régions ultrapériphériques françaises avec 58 % des importations à La Réunion et en Guadeloupe, 52 % en Guyane française, 53 % à Mayotte et 70 % en Martinique.

[37] http://www.et2050.eu/TechNotes/ET2050_DiscNote16_OutermostRegions_v(27_02_12).pdf

[38] Plus particulièrement, la densité des emplois, la disponibilité de services aux entreprises et de main-

productivité par travailleur. L'éloignement pèse également sur les coûts de transport vers l'Europe continentale car les liaisons aériennes et maritimes sont limitées par l'absence de masse critique et soumises aux fluctuations des prix du pétrole. Il en résulte également une forte dépendance de l'activité productive vis-à-vis du secteur du transport maritime et aérien. En outre, en raison du nombre limité de routes commerciales régulières vers les régions ultrapériphériques, les livraisons de biens sont sporadiques. Cette situation exige des services supplémentaires tels que le stockage, l'emballage et la distribution des produits, et entraîne des coûts de réacheminement. Il en résulte des surcoûts pour les industries locales.

Les régions ultrapériphériques sont aussi isolées en raison de leur insularité ou du relief du territoire. En dehors de la Guyane française, dont 96 % de la superficie est recouverte par une forêt tropicale amazonienne dense, les régions ultrapériphériques sont de petites îles océaniques. Les problèmes d'accessibilité dont souffrent ces régions entravent leur commerce et leurs échanges non seulement avec l'UE, mais aussi à l'intérieur de leur propre région géographique et de leur archipel[39].

La Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et La Réunion ont une faible superficie, sont d'origine volcanique et sont soumises à une activité sismique[40]. Ces caractéristiques donnent un relief très diversifié, composé aussi bien de terrains escarpés que de plaines, parfois dans la même région. Ce relief difficile explique la forte densité de population dans les zones côtières des régions ultrapériphériques et l'offre limitée de terres appropriées. Il en résulte une hausse des prix de ces terres, laquelle a également une incidence négative sur les coûts de l'industrie.

Le climat de ces régions varie de tropical (par exemple en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion) à équatorial (en Guyane française). Le climat tropical attire un plus grand nombre d'animaux nuisibles, ce qui influe sur le rendement des cultures[41] et sur le coût des matières premières pour les opérateurs économiques locaux. Le climat présente également un risque naturel et environnemental élevé pour les cultures.

Les conséquences de phénomènes naturels tels que des inondations, des sécheresses, des cyclones et des tsunamis peuvent être dramatiques, étant donné qu'en raison du relief, l'essentiel de la vie sociale et économique est concentré dans les zones côtières, qui sont particulièrement exposées aux conditions météorologiques extrêmes[42]. Les cyclones Beijisa et Beguitta ont frappé la Réunion en 2013 et 2018 respectivement et l'ouragan Maria s'est abattu sur la Guadeloupe et la Martinique en 2017; il aurait coûté, selon les estimations, 100 millions d'EUR à la Guadeloupe[43], en raison des dégâts structurels causés par les vents violents et les précipitations excessives. La gestion de ces risques (fondée sur le respect des normes anticycloniques et environnementales et la prise en

---

d'œuvre qualifiée, l'émergence et la circulation de nouvelles idées, la présence d'infrastructures modernes et efficaces, et le capital humain.

[39] La Guadeloupe est un archipel comprenant six îles habitées.

[40] La Réunion abrite le Piton de la Fournaise, l'un des volcans les plus actifs au monde, https://www.reunion.fr/decouvrez/que-faire-au-volcan/

[41] http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf

[42] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/rup_growth/rup_growth_sum_fr.pdf

[43] https://la1ere.francetvinfo.fr/ouragan-maria-moins-100-millions-euros-degats-guadeloupe-bruno-maire-514807.html

charge de coûts d'assurance plus élevés) a une incidence négative sur les coûts de l'industrie.

En outre, l'exposition élevée du fret maritime aux risques climatiques peut entraîner des perturbations dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui incite les opérateurs économiques locaux à surstocker des produits essentiels à la production et à surdimensionner les pièces de rechange des machines en cas de panne des équipements.

- *Production à petite échelle*

Les régions ultrapériphériques françaises ont de petits marchés locaux en raison de leurs caractéristiques structurelles et géographiques. La demande locale est faible en raison à la fois de la faible population et du pouvoir d'achat limité, qui est en moyenne inférieur à celui de l'UE (voir le tableau 1 ci-dessus pour plus de détails).

En outre, la grande majorité des opérateurs économiques locaux des régions ultrapériphériques françaises sont des PME. Plus précisément, 95 % d'entre elles sont des microentreprises employant en moyenne 2,1 personnes par opérateur économique.

Ce nombre significatif de PME constitue un obstacle considérable sur le plan du développement:

- la petite taille des PME et, dès lors, leurs ressources humaines et financières insuffisantes entravent fortement leur entrée sur de nouveaux marchés. Les PME sont plus exposées aux réglementations, aux normes, aux labels et aux formalités administratives que les grandes entreprises. Par exemple, dans le secteur des services aux entreprises, les coûts supportés par les PME pour s'acquitter des formalités administratives peuvent atteindre 10 000 EUR[44].
- L'innovation limitée de nombreuses entreprises, en particulier dans les secteurs plus traditionnels tels que la fabrication, rend les produits des PME moins compétitifs sur les marchés extérieurs.
- Par rapport aux grandes entreprises, les PME sont moins performantes en termes de chiffre d'affaires et de valeur ajoutée[45].

Dans ce contexte, il est difficile d'augmenter la production, de mener des opérations à grande échelle et de développer d'importants marchés intérieurs. Les producteurs locaux ont des capacités de production et de consommation limitées: ils ne peuvent réaliser des économies d'échelle, lesquelles sont indispensables pour couvrir des coûts de transport élevés ou pour rivaliser avec des concurrents internationaux. La production à plus petite échelle, associée au terrain difficile, entraîne une sous-utilisation des machines destinées à des volumes de production plus importants, ce qui a une incidence significative sur la compétitivité des producteurs locaux. Par ailleurs, le climat tropical et le terrain accidenté entraînent une dépréciation plus rapide des machines. La gestion des déchets constitue un autre facteur qui a des répercussions sur les producteurs. La capacité des décharges est

[44] Ecorys, *Administrative formalities and costs involved in accessing markets cross-border for provisions of accountancy, engineering and architecture services*, 2017.
[45] *EU policy framework on SMEs: state of play and challenges*, Commission européenne, 2019 https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EU-SMEs/EU-policy-SMEs.pdf.

limitée et les économies d'échelle irréalisables pour les processus de collecte, de traitement et/ou de recyclage des déchets, en particulier au niveau de certains flux de déchets (par exemple, les déchets organiques). Il peut ainsi s'avérer nécessaire d'exporter les déchets inutilisables, moyennant des surcoûts, afin qu'ils soient traités en France métropolitaine[46].

En conséquence, de nombreux secteurs industriels tels que l'industrie lourde ne sont pas représentés dans les régions ultrapériphériques françaises. La production est concentrée sur une gamme de produits relativement étroite, ce qui signifie que l'économie est fortement exposée aux chocs sectoriels ou asymétriques.

2.3. Problème nº 3: certaines défaillances du régime actuel

L'une des critiques récurrentes formulées par les opérateurs économiques (tant les importateurs que les producteurs locaux) à l'encontre de ce régime fiscal particulier est le manque de transparence dans le processus politique, qui conduit à l'application de différentiels de taxation à certaines catégories de produits, et à la quantification de ce différentiel. Dans le système actuel, les autorités françaises et les autorités de l'Union examinent, et approuvent ou rejettent «un par un» les différents dossiers de produits (soit actuellement quelque 1 130 dossiers), en se fondant en grande partie sur les données des pétitionnaires.

Globalement, le coût administratif total de l'octroi de mer pour les opérateurs économiques (y compris en ce qui concerne les exonérations sur les intrants et les remboursements) est estimé à environ 600 000 EUR par an. À un niveau plus large, certaines dispositions politiques actuelles semblent trop complexes ou rigides, et peuvent entraîner une charge inutile pour les autorités de l'UE et les autorités nationales.

L'un de ces aspects est l'impossibilité de réviser la liste des produits[47] et les différentiels de taxation étendus à certains produits spécifiques sans une modification législative de la décision du Conseil. Cela empêche que le régime soit adapté de manière harmonieuse à l'évolution des besoins du marché et des secteurs dans les régions ultrapériphériques et impose une charge administrative aux autorités et aux parties intéressées concernées.

Enfin, les exigences actuelles en matière de suivi impliquent des efforts considérables de la part des autorités compétentes. Cependant, l'absence d'un cadre de suivi approprié et harmonisé ainsi que le calendrier des rapports de suivi qui est loin d'être optimal nuisent à la valeur informative de ces rapports et à leur utilité pour le processus politique.

Qu'est-ce qui affecte le bon fonctionnement du régime?

- *Une législation peu claire (manque de transparence)*

Les critères utilisés pour identifier les produits éligibles sont formulés en termes génériques et ne figurent que dans les considérants de la décision actuelle, ce qui renforce

[46] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/green_circ_econ_report_en.pdf

[47] La liste des produits figure à l'annexe de la décision du Conseil nº 940/2014/UE.

la perception d'un manque de transparence et d'un excès de subjectivité dans le processus décisionnel à tous les niveaux.

La décision du Conseil mentionne trois critères d'éligibilité: 1) l'existence d'une production locale; 2) l'existence d'importations significatives pouvant compromettre la production locale; et 3) l'existence de surcoûts nuisant à la compétitivité des produits locaux. Les parties intéressées ont observé que ces critères laissaient une grande marge d'interprétation en ce qui concerne le niveau de part de marché demandé et le risque de «compromettre la production locale[48]».

- *Complexité de la liste de produits faisant référence à la classification de la NC (4 à 10 chiffres) (manque de flexibilité)*

Les produits éligibles à une réduction ou à une exonération de l'impôt sont définis pour une période de sept ans et sont répertoriés dans l'annexe de la décision dans trois «listes» caractérisées par des niveaux distincts de «différentiel maximum de taxation autorisé», à l'aide de codes de la nomenclature combinée (ci-après les «codes NC[49]»). Dans certains cas, le produit est répertorié à l'aide de codes NC à 8-10 chiffres, qui sont très spécifiques (voir tableau ci-dessous). Dans la décision du Conseil, les produits bénéficiant de l'aide sont regroupés.

Tableau 3: exemple de produits bénéficiant du régime qui interviennent dans la fabrication de produits alimentaires et de boissons en Martinique

Codes NC	% applicable	Désignation
0403 10	30	Yoghourts
0706 10 00 10		Carottes
0710	20	Légumes (non cuits ou cuits à l'eau ou à la vapeur), congelés
0714	10	Racines de manioc, d'arrow-root ou de salep, topinambours, patates douces et racines et tubercules similaires à haute teneur en fécule ou en inuline, frais, réfrigérés, congelés ou séchés, même débités en morceaux ou agglomérés sous forme de pellets; moelle de sagoutier
2204 21	30	Autres vins; moûts de raisin dont la fermentation a été empêchée ou arrêtée par addition d'alcool
1101 00 15	30	Farines de froment [blé] tendre et d'épeautre

Toute adaptation des listes nécessite une modification législative de la décision du Conseil. Cela vaut tant pour l'inscription de certaines catégories de produits sur les listes et leur retrait de celles-ci que pour le transfert de certaines catégories de produits d'une liste à une autre. Le processus doit suivre la procédure législative spéciale prévue à

[48] Voir l'étude.

[49] Les codes NC sont un outil de classification des marchandises. Les codes NC peuvent être divisés en codes à 4, 6 et 8 chiffres. Une classification TARIC comporte 10 chiffres. Les codes NC à 4 chiffres sont utilisés pour désigner les types de produits, tandis que chaque produit spécifique est défini par un code NC à 8 chiffres.

l'article 349 du TFUE, ce qui exige des administrations nationales et de l'UE un investissement important en temps et en ressources.

L'utilisation de codes de nomenclature douanière pour identifier la production locale nécessitant un soutien est destinée à faciliter l'application de l'impôt aux marchandises importées et, le cas échéant, aux marchandises équivalentes produites localement. Toutefois, la nomenclature douanière n'est pas adaptée à la conception, à l'analyse et au suivi des politiques de développement sectoriel, qui sont en général plutôt définies sur la base de la nomenclature des activités économiques (c'est-à-dire la nomenclature statistique NACE).

Il en résulte des disparités et des fragmentations dans le traitement fiscal des produits issus de processus de production similaires et réalisés par les mêmes entités, mais classés différemment à des fins douanières. De telles disparités pourraient empêcher les opérateurs de se lancer dans la production de nouveaux produits qui relèvent d'un même segment de leur production existante, mais qui ont un code NC différent et non éligible. Inversement, certaines catégories de la NC englobent un large éventail de produits différents, dont un seul ou quelques-uns sont produits localement, tandis que l'impôt reste applicable à l'ensemble de la catégorie.

En outre, la législation relative aux codes NC est modifiée régulièrement de sorte que certains produits figurant initialement dans la décision peuvent être exclus involontairement de la liste. En raison de l'utilisation de codes NC à 8 chiffres et de codes TARIC à 10 chiffres, respectivement, les nouvelles activités de production locale émergentes, qui n'étaient pas en place au moment de l'adoption de la décision, ne sont pas couvertes. Les modifications du niveau de compensation étendues à certains secteurs pour faire face à l'évolution des conditions de concurrence (par exemple, pour faire face à des importations agressives) ne peuvent pas être prises en compte et le retrait des produits qui ne sont plus fabriqués localement n'est pas possible.

- *Inefficacités du système de suivi et d'évaluation des incidences*

La décision du Conseil nº 940/2014/UE contient des dispositions spécifiques imposant à la France de présenter à la Commission un rapport sur la mise en œuvre du régime de l'octroi de mer et ses répercussions sur les activités économiques locales. Ce rapport «à mi-parcours» constitue la base du rapport de la Commission au Conseil. Les modalités de suivi et d'évaluation du régime sont très lourdes tant pour les acteurs économiques que pour les administrations. Compte tenu du nombre de produits en jeu et du niveau de détail requis dans les «fiches produits», les efforts déployés pour appliquer ces modalités ont été considérables. En outre, en raison de diverses limitations et contraintes, les résultats doivent être appréhendés avec prudence[50].

[50] Par exemple, la logique qui sous-tend la comparaison entre les coûts de production des «produits similaires» dans les régions ultrapériphériques et en métropole semble faible. En effet, la structure des marchés et de la concurrence dans les régions ultrapériphériques et en métropole est radicalement différente (voir l'étude).

Par ailleurs, les modalités de suivi et d'évaluation ne sont pas toujours conformes aux besoins d'information en ce qui concerne le respect du calendrier, la quantification et la portée. Les informations fournies n'ont pas donné une image complète de l'incidence économique et sociale du régime de l'octroi de mer sur la production locale des régions ultrapériphériques françaises.

Dans l'ensemble, on obtient un tableau où foisonnent les approximations, les incertitudes et les hypothèses théoriques. Dans la plupart des cas, celles-ci ne peuvent être supprimées ou des efforts substantiels seraient nécessaires ne fût-ce que pour obtenir des améliorations marginales de la fiabilité de l'évaluation.

2.4. Problème nº 4: entraves au développement du commerce régional

Le développement des échanges commerciaux dans les zones géographiques de ces régions est entravé par divers facteurs tels que les coûts de transport, les barrières linguistiques, les droits à l'importation, les différences dans les préférences des consommateurs et la conformité avec la législation de l'UE, ce qui donne lieu à des plaintes de la part du Cariforum[51] et de certains pays d'Afrique orientale et australe.

Malgré les accords commerciaux conclus par l'UE et les pays voisins des régions ultrapériphériques françaises (par exemple l'accord de Cotonou[52] conclu avec le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), les échanges entre les régions ultrapériphériques françaises et les partenaires régionaux restent limités. Au cours de la période 2011-2018, les importations des régions ultrapériphériques françaises en provenance du Cariforum ont suivi une courbe inversée en forme de U, passant de 39,9 millions d'EUR en 2011 à 45,5 millions d'EUR en 2018, mais dépassant les 70 millions d'EUR au cours de la période 2012-2014. La part des importations en provenance du Cariforum est d'environ 1 % du total, avec quelques fluctuations dans le temps (de 1,1 % en moyenne en 2011-2014 à 1,0 % en 2016-2018). Ce chiffre est comparable à la configuration globale des importations intrarégionales (2,7 %).

Au cours de la période 2011-2018, les importations en provenance des pays d'Afrique orientale et australe concernés se sont élevées en moyenne à 60 millions d'EUR par an, avec une augmentation d'environ 20 millions d'EUR entre 2016 et 2018 par rapport à la période 2011-2014. En termes relatifs, cela correspond à une augmentation marginale de 0,2 point de pourcentage de la part des importations en provenance d'Afrique orientale et australe, laquelle est passée de 1,1 % à 1,3 %. La répartition des importations est très contrastée, Maurice représentant près de 70 % du total, suivie de Madagascar (29 %). Les autres pays ne représentent ensemble que 1 % du total. Ainsi, l'importance des flux commerciaux avec les régions ultrapériphériques françaises varie considérablement selon les pays d'Afrique orientale et australe.

[51] Le Cariforum est un sous-groupe de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et sert de base au dialogue économique avec l'Union européenne. Il a été créé en 1992. Parmi ses membres figurent les 15 États de la Communauté des Caraïbes.
[52] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101

En outre, le ratio de couverture du commerce extérieur (c'est-à-dire le rapport entre la valeur des exportations et celle des importations) entre les régions ultrapériphériques françaises et leurs voisins régionaux est faible ou très faible, compte tenu des déséquilibres importants dans les flux commerciaux.

Tableau 4 – Commerce extérieur des régions ultrapériphériques françaises, total et régional (en millions d'EUR)

	Guadeloupe		Martinique		Guyane française		La Réunion		Mayotte	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Total des exportations	263	280	402	365	245	213	296	324	12	11
Partenaires antillais ACP* / région de l'océan Indien***	2	9	6	10	68	2	47	37	3,4	3.1
% du total des exportations	*0,8 %*	*3,2 %*	*1,5 %*	*2,7 %*	*27,8 %*	*0,9 %*	*15,9 %*	*11,4 %*	*28,6 %*	*29,2 %*
Partenaires antillais non ACP**	1	8	4	5	0	0				
% du total des exportations	*0,4 %*	*2,9 %*	*1,0 %*	*1,4 %*	*0,0 %*	*0,0 %*				
Total des importations	2 731	2 939	2 730	2 718	1 545	1 530	4 426	5 051	479	572
Partenaires antillais ACP / région de l'océan Indien	78	80	55	43	37	18	52	47	26.2	32.5
% du total des importations	*2,9 %*	*2,7 %*	*2,0 %*	*1,6 %*	*2,4 %*	*1,2 %*	*1,2 %*	*0,9 %*	*5,5 %*	*5,7 %*
Partenaires antillais non ACP / Afrique	138	62	47	44	15	19	168	133		
% du total des importations	*5,1 %*	*2,1 %*	*1,7 %*	*1,6 %*	*1,0 %*	*1,2 %*	*3,8 %*	*2,6 %*		

Source: *l'étude.*
Remarques: *(*) Les partenaires antillais ACP comprennent Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, Cuba, la Dominique, la République dominicaine, la Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago; (**) les partenaires antillais non ACP comprennent les territoires d'outre-mer britanniques et néerlandais ainsi que Anguilla, Aruba, les Îles Vierges britanniques, les Îles Caïmans, Montserrat, les Îles Turks-et-Caïcos et les Antilles néerlandaises; (***) la région de l'océan Indien comprend les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, ainsi que des RUP françaises (La Réunion et Mayotte).*

Quelles sont les causes des entraves au développement du commerce régional?

- *Concurrence internationale*

De nombreux pays voisins d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ne sont pas en mesure de rivaliser avec des produits moins chers en provenance de l'UE, des États-Unis et d'Asie. Par exemple, entre 2009 et 2018, les exportations des pays des Caraïbes vers les partenaires de l'UE sont restées relativement stables (+1,4 %), tandis que leurs importations en provenance de l'UE ont augmenté de près de 34 %. Cela a donné lieu à une balance commerciale négative croissante[53].

- *Conformité avec la législation de l'UE*

Les coûts de production et, par conséquent, les prix en vigueur dans les régions ultrapériphériques françaises sont souvent nettement plus élevés que ceux des pays

[53] Eurostat Comext.

voisins. Plusieurs raisons expliquent cette situation, notamment le fait que les salaires et les coûts de protection sociale dans les régions ultrapériphériques françaises sont nettement plus élevés en raison de la législation française[54]. Selon l'INSEE, en 2015, le revenu salarial net annuel moyen d'un travailleur dans les régions ultrapériphériques françaises oscillait entre 15 200 EUR et 16 600 EUR (à l'exclusion de Mayotte), ce qui représente un multiple du montant versé dans les pays voisins non membres de l'UE[55].

Deuxièmement, le respect des normes européennes relatives à la protection sociale, à la sécurité[56] et à la protection de l'environnement[57] rend les activités de production dans les RUP plus coûteuses que dans d'autres pays. Dans de nombreux cas, les activités de fabrication sont généralement soumises à une procédure d'agrément pour des raisons de protection de l'environnement[58], dans le cadre de laquelle les risques environnementaux liés à l'installation sont évalués avant la délivrance de l'agrément. Par exemple, les producteurs de portes et fenêtres en aluminium en Guadeloupe et en Martinique doivent se conformer au règlement de l'UE sur les produits de construction [règlement (UE) nº 305/2011], ce qui entraîne des coûts de mise en conformité élevés.

Les parties intéressées font également observer que les règles nationales mettant en œuvre le code des douanes de l'Union sont dispersées dans différents documents et que l'application de ces règles relève de la responsabilité des autorités douanières nationales, ce qui peut poser des difficultés pratiques aux pays et aux opérateurs économiques d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique lorsqu'ils souhaitent exporter des marchandises vers l'UE, et en particulier vers les régions ultrapériphériques françaises. Les pays du Cariforum expriment notamment des inquiétudes concernant le nombre et la modification fréquente des réglementations techniques et des mesures sanitaires et phytosanitaires.

- *Droits de douane et barrières non tarifaires*

Malgré l'accord de partenariat économique (APE) en vigueur, les droits de douane et les restrictions à l'importation ont été maintenus sur un certain nombre de produits importés dans la région des Caraïbes et dans les pays d'Afrique orientale et australe. En outre, plusieurs pays du Cariforum n'ont pas respecté leurs engagements tarifaires et continuent d'imposer des droits à l'exportation et des restrictions quantitatives. Ces engagements font partie des éléments de base de l'accord, de sorte que l'absence de mise en œuvre neutralise les effets de cet accord dans les pays concernés et limite les avantages pour les exportateurs et les importateurs des régions ultrapériphériques françaises. Les pays du Cariforum affichent aussi un manque de transparence considérable en ce qui concerne les

[54] Les règles régissant les différents contrats de travail, le salaire minimal, les congés, l'égalité professionnelle et les grèves sont définies dans le *Code du travail*. Les règles en matière de sécurité sociale sont définies dans le *Code de la sécurité sociale*.
[55] https://ilostat.ilo.org/topics/wages/
[56] Directive (UE) 2015/2193 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes.
[57] Voir également la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
[58] Articles L 511--1 et suivants du Code de l'environnement français: https://www.georisques.gouv.fr/node/7605

droits de douane. Ces barrières rendent de facto impossibles ou très coûteuses les exportations dans ces pays.

Il existe également plusieurs autres obstacles susceptibles de décourager le commerce régional: 1) les barrières linguistiques, les différences culturelles et, de ce fait, des préférences de consommation diverses; 2) une logistique maritime non adaptée dans la région et des coûts d'expédition élevés en raison du volume limité des échanges, ce qui engendre des coûts relativement élevés pour les exportations régionales; et 3) les fluctuations du taux de change.

- *Octroi de mer*

Le régime de l'octroi de mer vise explicitement à atténuer, d'une part, la dépendance des régions ultrapériphériques françaises à l'égard des importations extérieures et, d'autre part, le risque que la production locale et les emplois locaux dans ces régions éloignées et vulnérables de l'UE soient menacés par le libre-échange avec des pays tiers, y compris des pays voisins de la région. Aussi ce régime particulier a-t-il été critiqué à plusieurs reprises par les pays du Cariforum et par certains pays d'Afrique orientale et australe (notamment Maurice) pour avoir entravé les échanges au niveau régional et montré des contradictions avec les principes de libre-échange qui sous-tendent l'accord de partenariat économique avec l'UE. Ces parties intéressées affirment que les taux réduits applicables aux produits fabriqués dans les régions ultrapériphériques françaises limitent la croissance des échanges malgré la proximité géographique étroite et des caractéristiques culturelles similaires.

Le développement du commerce régional constitue un défi majeur tant pour les régions ultrapériphériques françaises que pour leurs pays voisins. Les contraintes auxquelles ces régions sont confrontées lorsqu'il s'agit de développer et d'améliorer le commerce local sont dues à plusieurs facteurs, dont une concurrence accrue et l'obligation de se conformer à la législation de l'UE, ce qui crée un désavantage concurrentiel pour les régions ultrapériphériques par rapport à leurs voisins. Aucune option dans le cadre d'une modification ou d'une suppression du régime de l'octroi de mer ne réduira les effets de la mondialisation ni les coûts de mise en conformité avec la législation de l'UE. En outre, du point de vue des règles du commerce international, il serait extrêmement problématique de justifier l'application d'un traitement différencié de l'octroi de mer (y compris des systèmes de quotas) à certains pays voisins, et cela pourrait également susciter des différends au sein de l'OMC.

2.5. Comment ces problèmes vont-ils évoluer?

Dans sa communication de 2017 intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»[59] la Commission a souligné que, malgré les progrès accomplis au fil des années, les régions ultrapériphériques restaient confrontées à des contraintes graves et permanentes, qui

[59] COM(2017) 623 final.

étaient encore accentuées par la mondialisation et le changement climatique. Les possibilités de diversification sont limitées en raison du peu de ressources dont elles disposent et des caractéristiques naturelles et géographiques propres à leur situation et à leur éloignement. Par conséquent, les économies des régions ultrapériphériques sont fragiles et toute croissance économique durable ou toute modification structurelle souhaitable est précaire. Les économies des régions ultrapériphériques sont nécessairement plus éprouvées par les crises économiques que celles de l'Europe continentale — ainsi que l'a démontré la crise de la COVID-19 — et leur reprise est plus lente.

Dans sa communication, la Commission souligne la nécessité de tirer le meilleur parti possible des atouts de ces régions, en répertoriant les nouveaux segments porteurs du marché propices à la croissance et à la création d'emplois. Si cette approche est importante pour répondre aux nombreuses menaces et défis auxquels sont confrontées les régions ultrapériphériques, les activités traditionnelles des régions sont également vitales pour leur développement car toute modification structurelle durable de leurs économies prendra du temps à se concrétiser.

Les coûts supportés par les producteurs dans les régions sont plus élevés dans les régions ultrapériphériques qu'en France métropolitaine et sont imputables aux facteurs mentionnés à l'article 349 du TFUE. Dans l'ensemble, le régime de l'octroi de mer a augmenté les niveaux de production et, partant, a favorisé l'emploi dans les régions.

Étant donné qu'un grand nombre des facteurs sous-jacents, tels que l'éloignement, l'insularité ou le climat, sont de nature permanente, ils joueront toujours en défaveur des régions ultrapériphériques. Il n'y a aucune raison de penser qu'ils diminueront sensiblement dans un avenir proche dans la mesure où ils sont en général inhérents aux petites économies insulaires et éloignées. Au contraire, le commerce mondial étant de plus en plus compétitif, la part de marché des produits locaux a diminué ces dernières années et l'«écart» auquel sont confrontées les régions ultrapériphériques pourrait devenir encore plus difficile à combler au fil du temps. De nombreux cas ont été signalés de marchandises importées à un prix (taxe comprise) inférieur au coût de production du même produit fabriqué localement. Par conséquent, le régime de l'octroi de mer est généralement considéré par les entreprises comme un outil permettant de réduire la compétitivité inégale de la production locale plutôt que comme un instrument de développement.

Des infrastructures de transport ont été progressivement construites et une tendance légèrement positive a été observée ces dernières décennies dans les régions ultrapériphériques au niveau du transport maritime et aérien de fret. Toutefois, les problèmes d'accessibilité compliqueront toujours le commerce et les échanges des régions ultrapériphériques tant avec l'UE qu'au sein de leur propre zone géographique.

Ce que l'on peut raisonnablement déduire de la nature des coûts, c'est que ceux-ci peuvent fluctuer, mais ne disparaîtront jamais complètement.

3. POURQUOI L'UE DEVRAIT-ELLE AGIR?

Conformément à l'article 349 du TFUE, le Conseil est habilité à arrêter des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques de l'UE visant à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes, en raison de l'existence de contraintes permanentes qui ont une incidence sur la situation économique et sociale de ces régions. Dans son arrêt du 15 décembre 2015[60], la Cour de justice de l'Union européenne a précisé le champ d'application de l'article 349 du TFUE habilitant le Conseil à arrêter des mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques de l'UE.

L'UE a noué au fil des ans un partenariat solide avec les régions ultrapériphériques. En 2004, la Commission a présenté sa première stratégie pour les régions[61], qu'elle a renouvelée en 2008[62], en 2012[63], lorsqu'elle l'a alignée sur les objectifs d'Europe 2020 relatifs à la croissance durable, au développement social et à la création d'emplois, et en 2017, lorsqu'elle a renforcé et renouvelé son partenariat stratégique avec ces régions. L'accès au marché unique de l'UE est vital pour la poursuite du développement des régions ultrapériphériques, comme la Commission l'a souligné dans sa communication de 2017 intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»[64].

Maximiser le potentiel de chaque région ultrapériphérique ne peut qu'être bénéfique à la fois pour la région ultrapériphérique et pour l'UE dans son ensemble.

4. OBJECTIFS: QUE FAUT-IL ATTEINDRE?

4.1. Objectifs généraux

La situation des régions ultrapériphériques est reconnue à l'article 349 du TFUE, lequel prévoit des mesures spécifiques pour ces régions afin de tenir compte de leur situation économique et sociale structurelle. Les mesures adoptées doivent atténuer les contraintes auxquelles sont confrontées les régions et promouvoir le développement régional sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'UE, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

4.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de la décision du Conseil nº 940/2014/UE sont les suivants:

- assurer un soutien optimal/suffisant à l'industrie locale dans les régions ultrapériphériques françaises, en la rendant plus compétitive;
- stimuler l'activité économique et la compétitivité dans les régions ultrapériphériques françaises;

[60] Affaires jointes C-132/14 à C-136/14.
[61] COM(2004) 343 final du 26.5.2004.
[62] COM(2008) 642 final du 17.10.2008.
[63] COM(2012) 287 final du 20.6. 2012.
[64] COM(2017) 623 final.

- assurer la cohérence, la proportionnalité, la simplification et la flexibilité de l'instrument de soutien afin de préserver l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique de l'UE tout en garantissant la sécurité économique et juridique de l'industrie locale dans les régions ultrapériphériques françaises;
- préserver une concurrence non faussée dans le marché intérieur et le commerce international;
- produire un effet social et économique positif sur le développement régional, la compétitivité et les recettes fiscales des régions ultrapériphériques.

5. QUELLES SONT LES OPTIONS DISPONIBLES?

5.1. Quel est le scénario de base à partir duquel les options sont évaluées?

Aux fins du présent document de travail, une distinction est opérée entre «inaction» et «statu quo». Étant donné que la décision du Conseil nº 940/2014/UE autorisant le différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer expire le 30 juin 2021, un scénario d'«inaction» signifierait que l'actuel système de différentiels de taxation expirerait le 30 juin 2021 sans qu'aucun autre régime ne soit mis en place. En raison de la nature structurelle et permanente des contraintes auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, de l'ancienneté du régime et de ses récentes prolongations, ce scénario de base ne semble toutefois pas réaliste.

Nous évaluons donc le non-renouvellement du régime comme une «nouvelle option envisageable», tandis que l'option de base pour ce régime est définie comme étant un scénario de continuité, dans lequel la dérogation est renouvelée pour une période supplémentaire de sept ans, sans modification significative. Le scénario de base part du principe que le même différentiel maximum de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer reste applicable après juin 2021 aux produits fabriqués localement énumérés à l'annexe de la décision actuelle. La mise à jour des listes de produits nécessitera toujours une modification législative de la décision.

Le scénario de base tient également compte de l'absence de contradiction juridique dans l'accord de partenariat économique (APE) conclu par l'UE avec le Cariforum ou avec des pays d'Afrique orientale et australe, étant donné que l'APE inclut explicitement une disposition garantissant le maintien de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises sans obligation de réviser la politique actuelle en matière d'octroi de mer.

5.2. Description des options

Option 1 – Fin de l'aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques

Dans le cadre de cette option, le régime particulier de l'octroi de mer établi pour les régions ultrapériphériques françaises ne serait pas renouvelé et expirerait donc le 30 juin 2021. Le différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer disparaîtrait et tous les produits, quelle que soit leur origine, seraient soumis au même taux d'octroi de mer.

Cette option signifierait qu'aucun autre allégement particulier ne serait accordé après le 30 juin 2021 aux producteurs locaux des régions ultrapériphériques françaises afin d'atténuer les surcoûts auxquels ils sont confrontés.

Option 2 – Révision des critères d'identification des produits éligibles et mises à jour

La sélection des produits spécifiques bénéficiant d'une réduction de l'octroi de mer repose sur les critères énumérés au considérant 5 de la décision actuelle. Ces critères sont: 1) l'existence d'une production locale; 2) l'existence d'importations significatives pouvant compromettre la production locale; et 3) l'existence de surcoûts compromettant la compétitivité des produits locaux. Les produits éligibles spécifiques bénéficiant du régime de l'octroi de mer sont ensuite énumérés à l'annexe de la décision sur la base d'une codification allant de NC4 à TARIC10.

Deux options sont envisageables pour la révision de l'identification des produits spécifiques . Les modifications proposées sont indépendantes l'une de l'autre, même si certaines interconnexions sont évidentes.

Option 2A: identification du produit éligible à un niveau de classification supérieur

L'option proposée prévoit un changement dans la méthode utilisée afin d'identifier les produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer, qui consisterait à passer de l'approche actuelle dans laquelle chaque produit spécifique est explicitement identifié dans la décision (sur la base d'un code allant de NC4 à TARIC10), à un système dans lequel la décision n'indique que les catégories de produits éligibles (NC4), tandis que les produits spécifiques (NC8 ou de niveaux supérieurs) seraient inclus par les autorités nationales dans leurs cadres juridiques et administratifs.

Cette option permettrait de modifier les produits spécifiques au sein d'une catégorie de produits sans qu'il soit nécessaire de modifier la décision au niveau de l'UE.

Option 2B: adoption de critères d'éligibilité vérifiables

Cette option propose d'adopter dans le texte législatif de la décision des critères plus clairs et vérifiables pour la sélection des produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer. Les critères actuels d'«existence d'une production significative» seraient remplacés par la fixation d'un seuil minimal de part de marché de 5 %, tandis que les critères d'«existence d'importations significatives pouvant compromettre la production locale» seraient remplacés par la fixation d'un seuil maximal de part de marché de 10 % pour les importations. D'éventuelles dérogations pour des cas particuliers et dûment justifiés seraient possibles.

Option 3 — Révision du différentiel maximum de taxation autorisé

Actuellement, les produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer sont regroupés en trois «listes» distinctes dans l'annexe de la décision, chacune caractérisée par un

«différentiel maximum autorisé[65]» distinct. Le «différentiel maximum autorisé» varie actuellement de 10 % (liste A) à 20 % (liste B) et à 30 % (liste C). Ce «différentiel maximum autorisé» représente le plafond et les autorités compétentes doivent veiller à ce que le taux applicable à certains produits spécifiques soit inférieur ou égal aux surcoûts liés à la production des produits concernés dans les régions ultrapériphériques.

Deux options sont envisageables pour accroître la flexibilité dont disposent les autorités compétentes à cet égard. Dans les deux cas, le régime serait renouvelé avec un nombre réduit de listes (une ou deux). Si l'option prévoyant une liste unique assortie d'un différentiel maximum autorisé est susceptible d'accroître la flexibilité pour les autorités compétentes, elle pourrait cependant entraîner des charges et des surcoûts. C'est pourquoi l'option prévoyant une liste unique assortie d'un différentiel maximum autorisé unique sera écartée et la présente option se concentrera plutôt sur le renouvellement du régime avec deux listes distinctes dans l'annexe de la décision. Les deux différentiels maximums autorisés distincts seraient de 20 % et de 30 %.

Option 4 – Relèvement du seuil de chiffre d'affaires applicable pour l'octroi de mer de 300 000 EUR à 550 000 EUR

Les opérateurs économiques locaux dont le chiffre d'affaires annuel provenant des activités de production[66] ne dépasse pas 300 000 EUR ne relèvent pas du régime de l'octroi de mer. Cette disposition a été introduite en 2014 et a remplacé l'ancien régime applicable aux petits opérateurs économiques, qui permettait aux autorités françaises d'appliquer un différentiel de taxation de 5 % aux produits non énumérés dans la décision ou d'augmenter de 5 % les différentiels de taxation appliqués aux produits, pour les producteurs locaux dont le chiffre d'affaires ne dépassait pas 550 000 EUR par an.

Les autorités françaises sont favorables à cette option, qui portera le seuil de chiffre d'affaires à 550 000 EUR. Cela signifie que les opérateurs économiques éligibles ne seront pas assujettis à l'octroi de mer et ne seront soumis à aucune obligation de déclaration en la matière.

Option 5 – Révision des modalités de suivi

La révision proposée poursuit en parallèle les objectifs suivants: 1) réduire la charge liée à la réévaluation et au renouvellement fréquents et inutiles de la politique menée; et 2) renforcer l'utilité et l'efficacité des activités de suivi et d'évaluation. En ce qui concerne le suivi, la révision proposée consiste à adopter une structure normalisée pour l'établissement des rapports, fondée sur un ensemble harmonisé d'indicateurs communs à

[65] Le «différentiel maximum autorisé» est exprimé par la différence, en points de pourcentage, entre le taux appliqué aux produits d'origine extérieure et le taux appliqué aux produits locaux.

[66] Le chiffre d'affaires «de production» est le chiffre d'affaires provenant de la production de biens soumis au régime de l'octroi de mer, y compris les produits ne bénéficiant pas de différentiels de taxation et à l'exclusion d'autres types d'activités (par exemple, la prestation de services). Cette spécification n'est actuellement pas prévue dans la décision du Conseil mais est incluse dans la législation nationale.

toutes les régions ultrapériphériques de l'UE bénéficiant d'un régime fiscal particulier, et jugée suffisante pour évaluer correctement l'incidence du régime.

Dans le cadre de cette option, il est proposé que l'évaluation des surcoûts supportés par les opérateurs économiques locaux soit effectuée au niveau des catégories de produits relevant de la NC4, en lieu et place de la combinaison actuelle de codes NC4, NC6, NC8 ou TARIC10.

En outre, l'échéance pour la présentation du rapport de suivi pourrait être reportée à la cinquième année suivant l'adoption de la politique considérée afin de garantir: a) une plus grande disponibilité des données de suivi; et b) un alignement plus étroit sur les besoins liés au processus de renouvellement de la politique. Le système de suivi actuel peut devenir plus efficace et fournir davantage d'informations si l'on reporte l'échéance pour la présentation du rapport à mi-parcours à A+ 5 (où «A» correspond à la première année d'application de la décision du Conseil). Dans la pratique, pour la période 2021-2027, le rapport devrait être présenté avant la fin de 2025 et couvrir idéalement la période 2019-2024.

5.3. Options écartées à un stade précoce

Aide directe à la production locale et à l'accès au marché

Dans le cadre de cette option, le régime existant serait remplacé par une autre mesure de l'UE ayant un effet identique ou similaire. Cette approche peut être davantage précisée en tenant compte de deux aspects principaux: a) la nature fiscale ou non fiscale de la mesure de remplacement; et b) le type de financement envisagé. En fait, le régime actuel de l'octroi de mer est une mesure fiscale n'entraînant aucune dépense pour les fonds de l'UE. Son remplacement par un autre type de mesure n'est pas une option appropriée essentiellement pour deux raisons:

- remplacer le régime actuel par une mesure non fiscale équivalente entraînerait de facto soit l'extension de l'aide par l'intermédiaire de l'un des régimes existants de l'UE en faveur des régions ultrapériphériques, soit la création d'un nouveau régime. Cela impliquerait non seulement de trouver des ressources supplémentaires de l'UE à cette fin à un moment où des coupes sont effectuées dans un certain nombre de fonds et de budgets de l'UE, mais aussi d'augmenter les dotations et, éventuellement, de créer des lignes ad hoc pour la compensation des coûts de production locaux (afin de garantir l'équivalence des effets avec les régimes actuels). Une telle décision aurait des répercussions sur la conception des politiques au niveau de l'UE, sur le budget, ainsi que sur la programmation et la mise en œuvre spécifiques de l'aide. La responsabilité de ce changement ne relèverait pas de la compétence de la DG TAXUD au niveau de la Commission et impliquerait l'intervention d'autres services de tutelle. Cette option ajouterait des coûts et une complexité inutiles au régime et ne serait pas vraiment viable;

- actuellement, le budget consacré au régime de l'octroi de mer (sous la forme de recettes fiscales non perçues) est estimé par les autorités françaises à 475 millions d'EUR par an[67]. À l'heure actuelle, la mesure est mise en œuvre sans aucun coût pour le budget de l'UE, étant donné qu'elle consiste en des taxes «non perçues». Son remplacement par un régime de dépenses aux effets équivalents nécessiterait donc des transferts monétaires supplémentaires pouvant atteindre 3,3 milliards d'EUR pour la prochaine période de programmation de l'UE (2021-2027). De toute évidence, une telle approche serait très peu rentable du point de vue des coûts.

Sur la base des considérations qui précèdent, cette option est écartée.

6. QUELLES SONT LES INCIDENCES DES OPTIONS?

6.1. Méthodologie

Les incidences des options ont été évaluées essentiellement sur la base de l'étude réalisée par un contractant externe, Economisti Associati. Cette étude reposait sur une combinaison de recherches primaires, c'est-à-dire 1) sur des données recueillies auprès de tous les acteurs concernés et sur des recherches indépendantes afin de trianguler les conclusions; 2) sur un examen de la littérature et des données existantes; et 3) sur une analyse économique et politique.

Pour les estimations quantitatives, les incidences ont été déterminées en mesurant l'écart de la variable évaluée par rapport au scénario de base, à la date conventionnelle de 2027. Cette date est suffisamment lointaine pour permettre la dissipation des effets à court terme, à l'exception des conséquences émergentes de la pandémie de COVID-19. Des informations complètes sur la méthodologie utilisée sont fournies à l'annexe 3.

Effets de la pandémie de COVID-19 sur les projections sous-tendant l'évaluation

Le scénario de base ainsi que les incidences des différentes options ont été évalués sur la base de l'étude réalisée fin 2019 - début 2020. Les effets de la pandémie de COVID-19 n'ont donc pas été pris en considération. Si, dans le premier cas, le scénario de base projeté resterait dans une large mesure inchangé, dans le second cas, le scénario de base pourrait surestimer la croissance. Les options, dont les incidences sont toutefois calculées sur la base d'élasticités à long terme, devraient donc être plus stables que le scénario de base.

6.2. Scénario de base

Dans ce contexte, le scénario du statu quo consiste à renouveler le régime particulier sans apporter de modification significative. En ce sens, ce scénario correspond à la situation de départ.

Le régime de l'octroi de mer ne compense qu'une partie des surcoûts estimés. En moyenne, les différentiels de taxation couvrent environ la moitié des surcoûts, tant en

[67] Comme indiqué dans la décision C(2017) 1661 final de la Commission du 15.3.2017 dans l'aide d'État SA.46899 (2016/N) — France Taxe octroi de mer.

termes nominaux qu'en termes monétaires, c'est-à-dire mesurés par rapport à l'impôt total sur les importations en EUR. À quelques exceptions près, les différentiels de taxation appliqués sont assez proportionnels aux surcoûts déclarés pour des produits spécifiques.

Il ressort des résultats de l'analyse des données quantitatives de l'étude qu'en l'absence du régime d'aide de l'octroi de mer, la situation des secteurs de production locaux aurait été bien pire. Environ 37 % de la valeur des produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer (environ 850 millions d'EUR) a été théoriquement générée par le mécanisme de différentiel de taxation, ce qui a également des répercussions positives sur: 1) l'emploi – avec une augmentation positive comprise entre 3 et 9 % depuis 2014 dans les secteurs bénéficiant de l'octroi de mer (contre une baisse comprise entre 2 et 18 % dans les secteurs ne bénéficiant pas de ce régime); et 2) le nombre d'entreprises actives, lequel a augmenté d'environ 1,7 % au cours de la même période (par rapport à une baisse globale de 2,8 %) (voir tableau 5 ci-dessous). Par ailleurs, il n'existe aucune preuve d'effet positif sur la valeur totale des investissements ou sur la diversification de la production.

Tableau 5 – Nombre d'entreprises actives dans les secteurs manufacturier et minier des régions ultrapériphériques françaises (à l'exclusion de Mayotte)

	2014	2015	2016	2017	2018 *
Nombre d'entreprises actives (comptant au moins un salarié)					
Nombre total d'entreprises dans les secteurs manufacturier et minier	2 471	2 448	2 844	2 455	2 401
Entreprises bénéficiant de l'octroi de mer	1 912	1 947	2 265	1 987	1 945
Entreprises bénéficiant de l'octroi de mer (en %)	*77 %*	*80 %*	*80 %*	*81 %*	*81 %*
Taille des entreprises et emploi dans les secteurs bénéficiant de l'octroi de mer					
% de microentreprises	*74,7 %*	*74,6 %*	*77,3 %*	*73,7 %*	*71,6 %*
% de petites entreprises	*23,0 %*	*23,0 %*	*20,8 %*	*23,8 %*	*25,8 %*
% d'entreprises de taille moyenne	*2,1 %*	*2,3 %*	*1,8 %*	*2,3 %*	*2,3 %*
% de grandes entreprises	*0,2 %*	*0,2 %*	*0,1 %*	*0,3 %*	*0,3 %*

Source: *l'étude (sur la base des données de l'INSEE).*
Remarques: ** les données 2018 sont des données provisoires.*

Enfin, le régime de l'octroi de mer présente un équilibre globalement positif entre les coûts et les avantages, la valeur estimée de la production locale générée grâce au régime particulier étant environ 2,5 fois supérieure à son «coût» exprimé sous la forme de recettes fiscales non perçues.

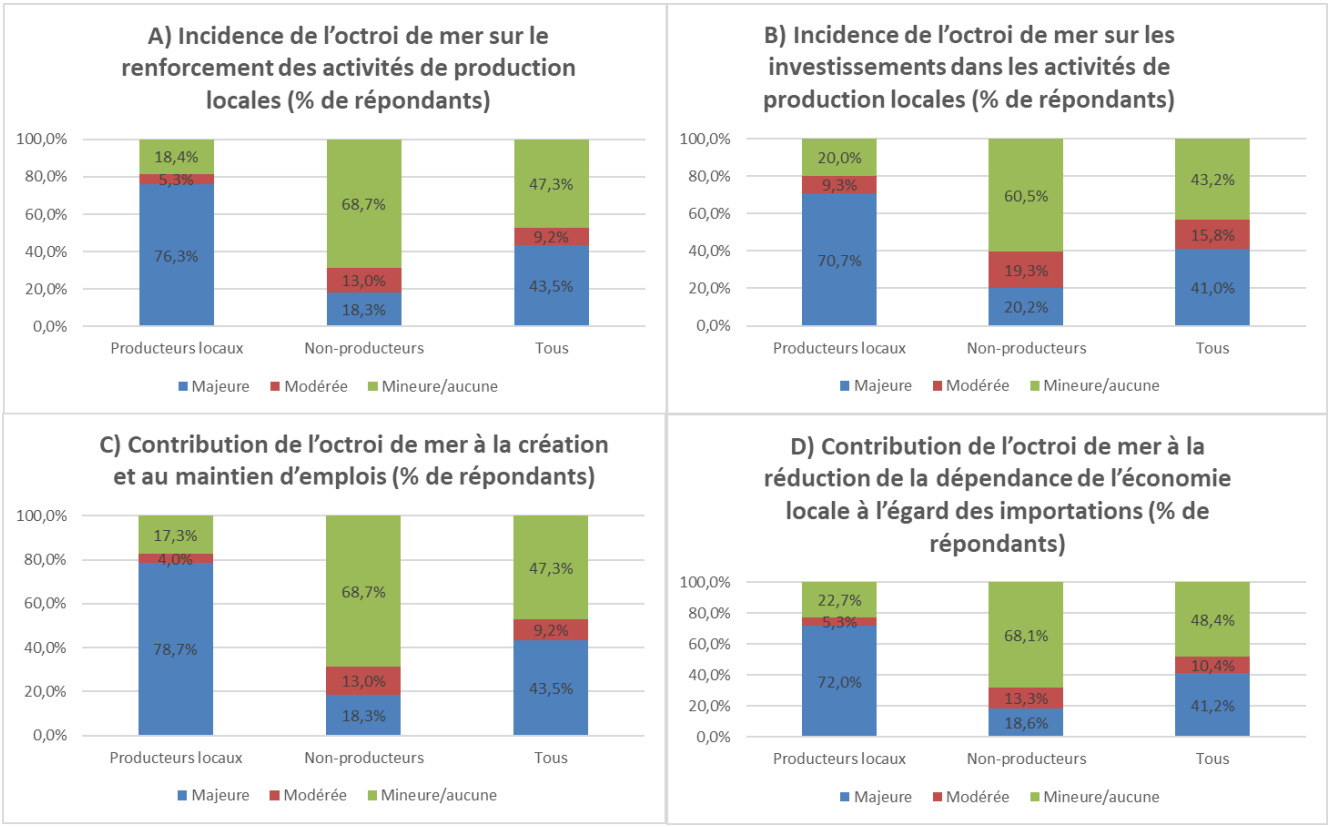
Dans l'ensemble, l'incidence de l'octroi de mer est perçue de manière très différente selon les répondants à l'enquête réalisée dans le cadre de l'étude. Les producteurs locaux sont inévitablement beaucoup plus enclins à considérer l'importance de l'octroi de mer comme essentielle, tandis que d'autres répondants sont beaucoup plus sceptiques. En particulier, comme résumé à la figure 4:

- plus des trois quarts des producteurs locaux ont soutenu que l'octroi de mer avait une incidence majeure sur le développement des activités de production locales et favorisait la création et le maintien d'emplois dans les régions ultrapériphériques françaises. Cette proportion diminue sensiblement parmi les répondants actifs dans des secteurs autres que l'industrie manufacturière, mais près d'un tiers de

ces entreprises considèrent quand même que ces incidences sont modérées ou majeures;

- les réactions des répondants ne sont que légèrement moins positives en ce qui concerne la contribution du régime à la réduction de la dépendance de l'économie locale à l'égard des importations et à l'augmentation des investissements dans les activités de production locales. Plus de 70 % des producteurs locaux ont estimé que les incidences dans ces deux domaines étaient «majeures», tandis que plus de 30 % des non-producteurs ont considéré ces incidences comme mineures ou inexistantes.

Figure 4 — Perception des entreprises concernant l'incidence de l'octroi de mer sur les performances économiques

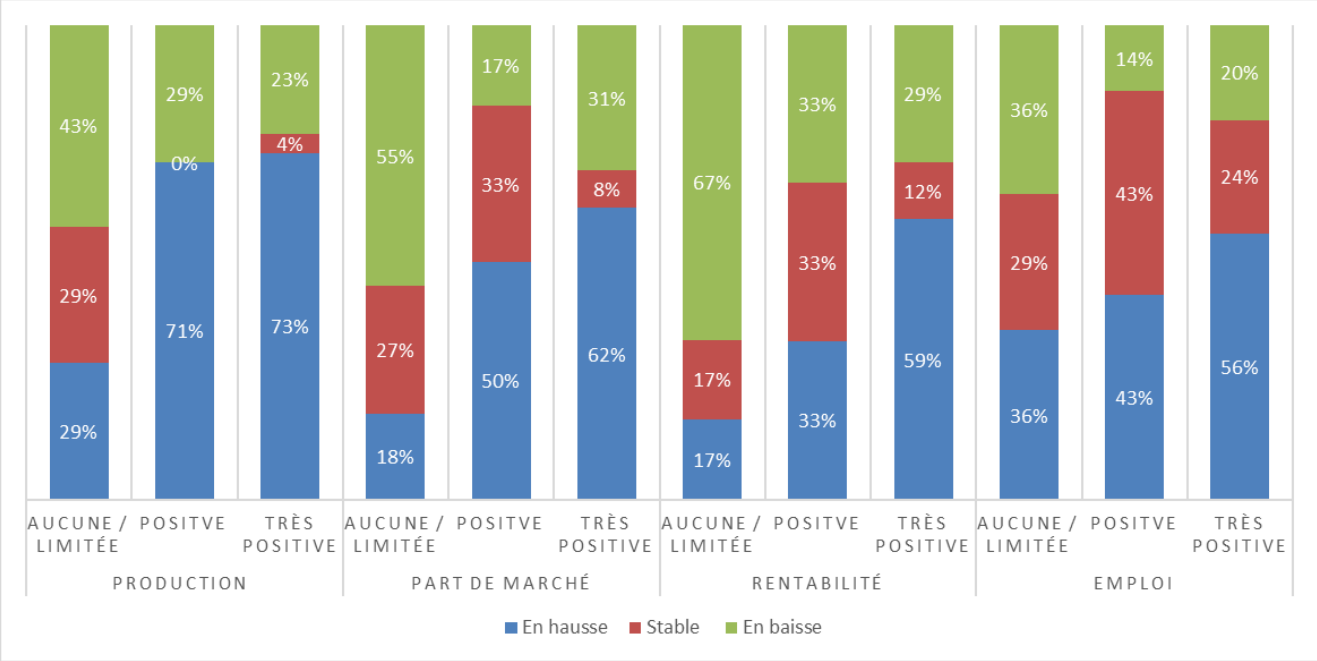


Source: *enquête réalisée auprès des entreprises dans le cadre de l'étude.*

Il est possible de dégager des indications supplémentaires sur la mesure dans laquelle l'octroi de mer a contribué à promouvoir les activités économiques locales en comparant l'incidence fiscale sur la compétitivité des prix avec les performances économiques récentes des entreprises. Comme illustré à la figure 5 ci-dessous, le poids de l'incidence de l'octroi de mer sur la compétitivité des prix a un lien positif avec d'autres aspects de la performance des entreprises. Cela semble particulièrement vrai dans le cas de la production: une incidence fiscale «très positive» au niveau de la compétitivité des prix est associée au fait que plus des deux tiers des entreprises font état d'une évolution positive dans le passé. Au contraire, plus de 70 % des entreprises indiquant une faible incidence sur la compétitivité des prix ont enregistré par le passé des résultats constants ou négatifs. Dans le cas de l'emploi et de la part de marché, une relation tout aussi positive, quoique moins prononcée, est observée. En ce qui concerne la rentabilité, un tel lien n'est décelé que dans le cas d'entreprises ayant bénéficié d'une incidence «très

positive» sur la compétitivité des prix, tandis que la majorité des entreprises mentionnant un effet positif ont enregistré des résultats négatifs.

Figure 5 – Incidence de l'octroi de mer sur la compétitivité des prix et les résultats des entreprises



Source: *enquête réalisée auprès des entreprises dans le cadre de l'étude.*

En ce qui concerne l'influence de l'octroi de mer sur les prix et le coût de la vie dans les régions ultrapériphériques françaises, l'étude confirme l'existence d'importantes différences de prix entre les régions ultrapériphériques françaises et la métropole, avec des écarts compris entre 7 et 12 %, principalement dans le cas des produits alimentaires, des télécommunications, de l'alcool et des produits du tabac. Selon la littérature pertinente, cet écart est dû à une combinaison de facteurs structurels et de politiques budgétaires, dont l'octroi de mer.

Toutefois, seule une faible part de l'incidence estimée de l'octroi de mer sur les dépenses des ménages dans les régions ultrapériphériques françaises peut être attribuée aux produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer. Selon certaines estimations approximatives, l'impôt supplémentaire perçu sur les produits soumis à des différentiels de taxation ne dépasse pas 1,5 % de la consommation finale dans ces régions (mais environ 4 % si l'on considère uniquement les produits manufacturés).

Tableau 6 – Incidence de l'octroi de mer sur la consommation finale, par composante fiscale et par région

	Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Octroi de mer total en % de la consommation finale	4,6 %	3,7 %	3,6 %	2,5 %
biens manufacturés	*17,0 %*	*12,9 %*	*13,7 %*	*9,8 %*
Octroi de mer externe en % de la consommation finale	4,3 %	3,6 %	3,4 %	2,5 %
biens manufacturés	*16,8 %*	*12,7 %*	*13,3 %*	*9,5 %*
Recettes provenant de produits	1,3 %	0,7 %	1,4 %	0,8 %

soumis à des différentiels de taxation, en % de la consommation finale				
biens manufacturés	*5,0 %*	*2,7 %*	*5,3 %*	*3,2 %*

Source: *l'étude.*

6.3. Option 1 – Fin de l'aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques

Le scénario de statu quo implique le non-renouvellement de la décision actuelle de l'UE relative à l'octroi de mer après son expiration le 30 juin 2021 et son non-remplacement par d'autres mécanismes d'aide de l'UE. Une telle option conduirait à la suppression du mécanisme de différentiel de taxation fondé sur l'origine des produits, mais pas nécessairement au retrait de l'octroi de mer en tant que mesure «budgétaire».

L'incidence estimée de la mesure est globalement positive, de sorte qu'un simple retrait de la mesure ne conduirait vraisemblablement pas à une amélioration de la situation actuelle, mais plutôt à une détérioration de celle-ci.

En premier lieu, la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer affecterait gravement la compétitivité des opérateurs économiques locaux exerçant des activités de production — des activités manufacturières avant tout, suivis par les entreprises des secteurs de l'agriculture et de la pêche. L'écrasante majorité des opérateurs économiques concernés seraient des PME, et les effets les plus graves seraient supportés par les (quelque 3 500) opérateurs économiques dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 EUR et qui bénéficient le plus du régime actuel en n'étant pas soumis à l'octroi de mer. On estime que le régime particulier de l'octroi de mer compense environ 49 % des surcoûts supportés par les producteurs locaux (1,45 milliard d'EUR, soit 27 % de la valeur de la production locale), ce qui correspond à quelque 13 % de la valeur des ventes des produits soumis à l'octroi de mer. Cela signifie que les producteurs locaux devraient absorber environ 1,45 milliard d'EUR de surcoûts ou augmenter leurs prix de 13 % en moyenne pour rester compétitifs. Certains producteurs locaux pourraient être en mesure de réduire leurs marges commerciales mais d'autres (environ 76 % selon les résultats de l'enquête) ne seraient plus en mesure de rivaliser et pourraient en définitive devoir cesser leurs activités.

Par ailleurs, une augmentation des prix des produits locaux aurait naturellement des répercussions sur les ventes et la part de marché de ces produits, dont l'ampleur dépend des caractéristiques de la demande pour chaque produit spécifique concerné. À supposer, à des fins d'analyse, que la demande de produits locaux diminue d'un pourcentage équivalent de 13 %, la part de marché moyenne des produits locaux bénéficiant de l'octroi de mer diminuerait de 5,5 points de pourcentage, ce qui correspond à quelque 297 millions d'EUR. En résumé, les effets sur les activités de production locales d'une suppression de l'aide fournie par le biais de l'octroi de mer impliqueraient:

a) une baisse des ventes pour la majorité des opérateurs économiques locaux et de la rentabilité pour ceux qui sont en mesure d'absorber les surcoûts, lesquels ne seraient plus compensés par le régime de l'octroi de mer;

b) une contribution réduite du secteur industriel à l'économie locale des régions ultrapériphériques et une dépendance accrue à l'égard du secteur tertiaire;
c) une diminution parallèle du nombre d'entreprises industrielles, du niveau des investissements mobilisés et de l'emploi dans les secteurs de la production;
d) une dépendance accrue à l'égard de l'approvisionnement extérieur, étant donné que la production locale serait remplacée par des biens importés.

Les estimations ci-dessus sont résumées dans le tableau 7 ci-dessous:

Tableau 7 – Effets hypothétiques du scénario de statu quo dans les régions ultrapériphériques françaises

	TOT
Surcoûts (en EUR)	1 450 millions
Surcoûts (en % du chiffre d'affaires)	27 %
Compensation totale de l'octroi de mer (en EUR)	710 millions
Compensation relative de l'octroi de mer (en % des surcoûts)	49 %
Effets de la suppression de la compensation de l'octroi de mer (en %)	13 %
Part de marché théoriquement perdue à défaut d'absorption des surcoûts (en points de pourcentage)	5,5 %
Effet correspondant sur les ventes de la production locale (en EUR)	297 millions

Source: *l'étude.*

Les effets budgétaires de ce changement de politique sont imprévisibles car ils dépendent des politiques effectivement mises en œuvre par les autorités compétentes en réponse au scénario de statu quo. En substance, si la suppression des taux différenciés devait se traduire par une augmentation des taux internes au même niveau que celui des taux externes de l'octroi de mer, les recettes fiscales perçues augmenteraient sans nul doute — et précisément d'un montant correspondant au montant actuel de l'impôt non perçu du fait des exonérations (à supposer que la demande soit stable). À l'inverse, si les taux externes sont ramenés au niveau du taux interne de l'octroi de mer, on s'attend à une perte significative de recettes fiscales, de l'ordre de 446 millions d'EUR, soit 90 % de l'impôt actuellement perçu sur l'importation de produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer, c'est-à-dire environ un tiers des recettes totales de l'octroi de mer. La première approche est irréaliste car elle entraînerait une augmentation des niveaux de prix que les consommateurs ne seraient pas susceptibles d'accepter. Par ailleurs, la seconde approche priverait les administrations régionales d'une part importante de leur budget. Dans le présent scénario, la solution la plus efficace serait une solution «à mi-chemin», c'est-à-dire 1) diminuer les taux externes tout en augmentant les taux internes jusqu'à un point d'équilibre compensant toute incidence budgétaire; ou 2) remplacer l'octroi de mer par une autre mesure fiscale ayant le même effet.

Pour les mêmes raisons, l'incidence du scénario de statu quo sur les niveaux de prix est difficile à prévoir, dans la mesure où elle dépend de l'approche choisie par les autorités compétentes pour équilibrer les taux internes et externes de l'octroi de mer. Dans le scénario plus réaliste où les taux de taxation seraient ajustés de manière à correspondre à la charge actuelle, aucun effet cumulé ne serait en principe enregistré. Toutefois, compte tenu des caractéristiques oligopolistiques des marchés des régions ultrapériphériques, l'évolution réelle des niveaux de prix dépendrait largement de l'évolution de la

concurrence: si les producteurs locaux sont toujours en mesure d'affronter la concurrence sur le marché, on peut s'attendre à une baisse généralisée des niveaux de prix, mais si la production locale disparaît du fait de la suppression de l'octroi de mer, on peut s'attendre à ce qu'après une baisse initiale, les prix augmentent à moyen terme en raison d'une concurrence plus restreinte.

Les résultats de l'analyse des données du commerce régional montrent que le régime de l'octroi de mer a une incidence modérée sur le montant des importations des régions ultrapériphériques françaises en provenance de pays du Cariforum et d'Afrique orientale et australe. En fait, l'augmentation attendue des importations en provenance de pays du Cariforum et d'Afrique orientale et australe à la suite de l'abrogation du régime serait faible (environ 2,2 millions d'EUR par an au total) par rapport aux avantages pour les autres pays exportateurs et aux dommages éventuels pour les activités de production locales (jusqu'à près de 300 millions d'EUR):

- le Cariforum (actuellement 3,7 % en moyenne) pourrait accroître les importations de 3,3 %, soit d'environ 1,5 million d'EUR par an (sur la base du montant actuel des importations s'élevant à 45,5 millions d'EUR);
- les pays d'Afrique orientale et australe (actuellement 1,0 % en moyenne) pourraient accroître les importations de 0,9 %, soit d'environ 0,7 million d'EUR par an (sur la base du montant actuel des importations s'élevant à 79 millions d'EUR).

Plus important que tout, comme illustré dans les tableaux 8 et 9, une hypothétique suppression complète des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer bénéficierait principalement aux exportateurs de l'UE et de pays tiers autres que les pays du Cariforum et d'Afrique orientale et australe.

Tableau 8 – Simulation des effets de la suppression des différentiels de taxation pour un échantillon de produits (Cariforum)

	Importations en provenance du Cariforum (2018)	**Importations en provenance d'autres origines (2018)**	**Différentiel moyen de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer appliqué au panel de produits**	**Coefficient de variation des importations associé aux différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**	**Augmentation théorique des importations résultant de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**
Scénario de base	10,2 millions d'EUR	113,7 millions d'EUR	10,3 %	-0.917	+9,9 %
Suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de	+1,0 million d'EUR	11,3 millions d'EUR	0 %		

mer					

- ***Source: l'étude.***

Tableau 9 – Simulation des effets de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour un échantillon de produits (Maurice)

	Importations en provenance d'AOA (2018)	**Importations en provenance d'autres origines (2018)**	**Différentiel moyen de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer appliqué au panel de produits**	**Coefficient de variation des importations associé aux différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**	**Augmentation théorique des importations résultant de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**
Scénario de base	12,7 millions d'EUR	128,6 millions d'EUR	9,3 %	-0,917	+8,9 %
Suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer	1,1 million d'EUR	11,4 millions d'EUR	0 %		

- ***Source: l'étude.***

L'abrogation du régime aurait des effets limités sur la charge réglementaire pesant sur les opérateurs économiques. Les modalités de mise en œuvre sont simples et n'imposent pas de procédures particulièrement complexes ou lourdes aux parties intéressées. Toutefois, les PME (affichant un chiffre d'affaires inférieur à 300 000 EUR) qui ne relèvent pas du régime de l'octroi de mer seraient de nouveau soumises à l'impôt, ce qui entraînerait une augmentation de la charge réglementaire. Cette option aurait des retombées pour quelque 3 500 opérateurs économiques. Ces derniers devraient présenter des déclarations fiscales trimestrielles et se soumettre à toutes les activités administratives liées à l'octroi de mer (identification des codes NC appropriés, calcul de l'impôt, gestion des déductions sur les intrants, préparation des déclarations, etc.). Le coût annuel de ces activités a été estimé à quelque 1 081 EUR par opérateur économique, de sorte que les économies cumulées potentielles s'élèveraient à environ 3 783 500 EUR[68].

Tableau 10 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 1

Domaine d'incidence	**Incidence**	**Parties concernées**	**Notation et ampleur**	**Remarques**
Gouvernance et bonne administration	***Aucun effet attendu***		**0**	

[68] Projet de loi modifiant la loi nº 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, étude d'impact, 23 mars 2015.

Coûts d'exploitation / compétitivité des entreprises	***Forte réduction de la compétitivité*** des produits locaux par rapport aux importations	Tous les opérateurs économiques	**-2**	
Fonctionnement du marché et de la concurrence	***Modifications majeures dans la structure du marché*** (augmentation des importations) et réduction de la concurrence	Tous les opérateurs économiques	**-2**	
Incidences macroéconomiques	***Détérioration de la balance commerciale*** et effets négatifs potentiels sur ***l'emploi et les investissements***.	Autorités de l'État membre	**-1**	Les effets sur les prix à la consommation dépendraient de la politique adoptée
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Aucun effet attendu***		**0**	
Coûts réglementaires pour les opérateurs économiques	***Augmentation des coûts réglementaires*** pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 300 000 EUR	PME	**-1**	Incidence neutre pour les opérateurs économiques dont le chiffre d'affaires est supérieur à 300 000 EUR
Effets sur le budget	***Imprévisibles***, mais potentiellement significatifs en fonction des décisions des RUP	Autorités de l'État membre	**-2/+2**	De (+ 2) si les taux internes sont portés au niveau des taux externes à (-2) si les taux externes sont réduits et alignés sur les taux internes
Flux commerciaux et relations internationales	***Élimination des différends commerciaux*** avec les pays voisins de l'APE et faible augmentation des échanges en provenance de ces pays	Autorités de l'UE, Cariforum et pays d'Afrique orientale et australe	**+1**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

6.4. Option 2 – Révision des critères d'identification des produits éligibles et mises à jour

- *Option 2A: identification du produit bénéficiaire à un niveau de classification supérieur*

Cette option propose que les catégories de produits bénéficiaires (NC4) soient identifiées dans la décision et que les différents produits (sur la base des codes NC de 4 à 10 chiffres) soient inclus dans les cadres juridiques et administratifs des autorités compétentes des régions ultrapériphériques.

L'un des effets les plus tangibles de l'option proposée ici est la réduction de la charge réglementaire pour les autorités françaises et la Commission. Cette option permettrait de remédier à la rigidité du régime en autorisant des modifications dans les produits spécifiques figurant au sein des catégories autorisées de la NC à 4 chiffres, sans qu'il soit

nécessaire d'apporter des modifications législatives à la décision du Conseil. Toutefois, si l'option proposée avait été mise en place, une modification législative aurait quand même été nécessaire pour 39 % des produits (28 produits appartenant à une catégorie NC4 entièrement nouvelle) ajoutés en 2019, étant donné qu'ils n'auraient pas été inclus dans les catégories autorisées de la NC à 4 chiffres.

Une certaine réduction de la charge réglementaire pesant sur les opérateurs économiques est également envisagée, mais dans une moindre mesure. Ces avantages ne concerneraient pas la justification requise pour de nouveaux produits mais porteraient sur une résolution plus rapide des problèmes découlant de la révision périodique de la nomenclature douanière SH/NC. Pour avoir une idée globale de l'ampleur des avantages, il convient de considérer que la moitié des entreprises interrogées ont signalé un changement de code NC pour au moins un des produits de leur portefeuille soumis à l'octroi de mer et que, pour près de 20 % des répondants, le temps consacré à l'identification de la codification correcte constitue une «lourde charge».

Pour les produits concernés, l'avantage d'une plus grande flexibilité apparaît clairement et directement: une adoption plus rapide du régime particulier et, partant, une incidence accrue sur la compétitivité et, éventuellement, sur la croissance. Plus précisément, par rapport à la situation actuelle, de nouveaux produits pourraient bénéficier de taux différents de l'octroi de mer avant le prochain renouvellement de la politique (pour une durée pouvant aller jusqu'à 7 ans). En supposant que des entreprises locales planifient le lancement de nouvelles activités de production en tenant compte de l'entrée en vigueur du régime particulier, l'option proposée pourrait réduire le délai de commercialisation de nouveaux produits de 2 à 3 ans en moyenne.

Le fonctionnement général du marché bénéficierait également, en principe, de mises à jour plus rapides et plus souples des listes de produits. Plus précisément, la facilitation du développement de nouvelles activités de production contribuerait à la diversification de l'économie locale; si cela se traduit par une concurrence accrue sur le marché, on peut supposer une amélioration du bien-être des consommateurs.

Toutefois, l'incidence sur le fonctionnement du marché serait très limitée puisque l'aide sera réservée aux produits appartenant à des catégories de produits éligibles (NC4) et donc aux secteurs bénéficiant de l'aide. L'option proposée ne concernerait qu'une petite partie des produits bénéficiant de l'aide et aurait des effets de faible ampleur, même si elle peut occasionnellement avoir une incidence sectorielle non négligeable.

En outre, sur la base des résultats de l'évaluation rétrospective, cette option semble peu susceptible d'avoir des effets macroéconomiques tangibles, tels que la croissance de la valeur ajoutée industrielle ou de l'emploi.

Cette option pourrait renforcer l'insécurité juridique pour toutes les parties intéressées. Les différents produits spécifiques (produits NC8) ne figureront pas dans l'annexe de la décision du Conseil. Au lieu de cela, les différents produits seront admis par les collectivités locales dans les catégories de produits autorisées (NC4) en appliquant le critère de la part de marché et, au besoin, les dérogations prévues. Toutefois, les données officielles relatives à la production locale (provenant des douanes) ne sont pas toujours

disponibles, ce qui pose des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer avec précision la part de marché, de sorte que les décisions sont sujettes à interprétation, en particulier en ce qui concerne les cas de dérogation. Ainsi, la sécurité juridique de l'éligibilité d'un produit (relevant de la NC à 8 chiffres) s'en verrait réduite. Cela est en contradiction totale avec le régime actuel, dans lequel les produits bénéficiaires sont repris individuellement dans l'annexe de la décision du Conseil et dans lequel le critère de la part de marché n'est évalué qu'au cours de l'élaboration de la liste.

Cela aura des répercussions sur les secteurs bénéficiant de l'aide. En cas de non-respect du critère de la part de marché, les produits ne relèveraient plus de la décision du Conseil, ce qui soulèverait également la question de leur conformité avec toute future décision en matière d'aides d'État relative au régime qui devrait être adoptée à l'avenir[69]. Les différentiels de taxation seraient en pareils cas illégaux, constituant potentiellement une aide incompatible, et pourraient être récupérés auprès des bénéficiaires. Les autorités françaises jugent ce problème crucial.

À l'instar de l'option 1 (fin du régime), les effets budgétaires de cette option sont imprévisibles car ils dépendent des produits spécifiques qui seront en définitive soumis à ce régime, de la valeur respective des importations de ces produits et des différentiels de taxation appliqués. Les évolutions passées indiquent que les autorités compétentes augmenteraient les taux externes applicables aux produits spécifiques plutôt que de diminuer les taux internes et que, par conséquent, l'incidence la plus probable serait une augmentation des recettes fiscales.

En supposant que les catégories de produits éligibles restent globalement dans la lignée des produits autorisés actuels, aucune incidence sur le commerce régional n'est envisagée.

Tableau 11 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 2A

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
Gouvernance et bonne administration	***Meilleur alignement*** en fonction des besoins, grâce à une subsidiarité accrue dans le processus de mise à jour de la politique, mais augmentation possible des différends concernant certains produits spécifiques Renforcement de la sécurité juridique	Autorités de l'UE / de l'État membre	**-2**	Dans un premier temps, un effet négatif en l'absence de mesures appropriées de la part des autorités pour garantir la sécurité juridique
Coûts d'exploitation / compétitivité des entreprises	***Amélioration de l'aide*** aux activités de production émergentes, réduisant le délai de commercialisation de 2 à 3 ans environ	Les opérateurs économiques bénéficiaires	**+1**	
Fonctionnement du marché et de la	***Légère amélioration du fonctionnement*** du marché	Tous les opérateurs	**+1**	En supposant que la fréquence des

[69] La décision actuelle en matière d'aides d'État a approuvé les différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer jusqu'au 31 décembre 2020.

concurrence	grâce à la possibilité de réagir plus rapidement à l'évolution des conditions applicables	économiques		modifications reste faible
Incidences macroéconomiques	***Effet positif*** lié au soutien dans les secteurs émergents	Tous les opérateurs économiques	**0/+1**	avantages possibles (+1) uniquement dans les secteurs émergents
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Réduction de la charge*** liée à la modification législative de la décision en ce qui concerne les listes de produits (61 %) (+1) Élaboration de nouvelles dispositions visant à garantir la sécurité juridique (-1)	autorités de l'UE / de l'État membre	**+1/-1**	
Coûts réglementaires et économies pour les opérateurs économiques	***Augmentation de la charge*** liée aux incertitudes en matière de classification / aux changements de codes ***Augmentation de l'insécurité juridique*** et des coûts associés	Tous les opérateurs économiques	**-2**	Les différents produits bénéficiant de l'aide ne sont pas énumérés dans la décision du Conseil et le non-respect des critères d'éligibilité pourrait entraîner une non-conformité avec les décisions futures en matière d'aides d'État et donner potentiellement lieu à la récupération de l'aide
Incidence budgétaire	***Imprévisible:*** elle dépend des politiques choisies par les autorités de l'État membre	Autorités de l'État membre	**+1/-1**	
Flux commerciaux et relations internationales	***Aucun effet attendu***		**0**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

- *Option 2B: adoption de critères d'éligibilité vérifiables*

Cette option propose d'adopter, dans le texte législatif de la décision, les critères existants pour la sélection des produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer, conformément aux critères actuels, qui tiennent compte, entre autres, de la part de marché du produit. Il peut être dérogé à ce critère pour les produits qui occupent une position résiduelle ou largement dominante sur le marché local en fournissant une justification adéquate de l'aide. Cette option vise à répondre à la demande en faveur de plus de clarté et d'objectivité exprimée par la plupart des opposants à l'octroi de mer.

En ce qui concerne l'incidence sur la compétitivité des opérateurs économiques locaux, l'option proposée a en principe un effet neutre, puisqu'elle ne propose pas de modifier le champ d'application actuel du régime particulier ni le traitement fiscal des différents produits. L'option n'aurait pas, à cet égard, d'effets différents ou additionnels par rapport au scénario de base (voir la section 6.2 ci-dessus).

Toutefois, l'inclusion des critères dans le texte législatif améliore la sécurité juridique et rend la justification de l'aide plus transparente et plus vérifiable. Cela pourrait conduire à

une meilleure évaluation des besoins réels des producteurs et à une détection et une résolution plus rapides des éventuelles incohérences figurant dans les listes de produits. Les avantages qui découleraient du retrait des produits qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité de la liste porteraient à nouveau sur le bon fonctionnement général du marché mais l'incidence sur la compétitivité des entreprises locales serait négligeable, étant donné que la part de marché des produits exclus serait soit non significative, soit si importante qu'aucune aide à la compétitivité ne serait sans doute nécessaire[70]. Les produits qui ne remplissent pas les critères, mais qui nécessitent toujours légitimement le soutien du régime de l'octroi de mer, pourraient bénéficier d'une dérogation aux critères relatifs à la part de marché pour autant que celle-ci soit dûment justifiée.

D'un point de vue budgétaire, aucune incidence n'est envisagée dans le cadre de cette option.

L'adoption de critères bien calibrés et vérifiables serait bénéfique pour toutes les parties intéressées, comme décrit ci-dessous:

- autorités compétentes. La proposition d'inclure les critères existants dans le texte législatif aiderait les autorités compétentes à faire face à la pression accrue potentielle de la part des parties intéressées qui pourrait accompagner la plus grande souplesse de mise en œuvre proposée dans l'option 2A;
- opérateurs économiques. L'adoption de critères objectivement vérifiables répondrait au besoin de transparence et de responsabilité qui a émergé des entretiens sur le terrain menés avec les parties intéressées des secteurs productifs (c'est-à-dire des bénéficiaires du régime) et des secteurs commerciaux (c'est-à-dire les «contribuables»). En ce sens, cette option améliorerait la mise en œuvre de la politique, empêcherait/supprimerait l'application du régime particulier aux produits qui ne remplissent vraisemblablement pas les conditions requises, et contribuerait en fin de compte à l'élimination des distorsions de concurrence et au bon fonctionnement du marché. Elle pourrait également avoir un effet positif mineur sur les relations commerciales avec les pays voisins à mesure que la transparence s'améliore.

L'option proposée pourrait entraîner des charges réglementaires supplémentaires pour les autorités compétentes, comme décrit ci-dessous:

- l'adoption du cadre administratif et/ou des règles de procédure nécessaires pour mettre en œuvre la réforme, à savoir la fixation de seuils de parts de marché, la procédure d'évaluation des parts de marché, la méthode et les critères applicables aux cas particuliers. Il s'agirait d'une charge ponctuelle au moment de l'adoption de l'approche révisée, puis une nouvelle fois lors des révisions périodiques;
- la vérification du respect des critères chaque fois qu'une demande de soutien pour un nouveau produit est introduite, bien que l'effort puisse être considéré comme

[70] Il importe de rappeler que, dans le cadre de l'option proposée, une dérogation au respect du créneau de part de marché prescrit peut encore être obtenue, si celle-ci est dûment justifiée, de sorte que les produits se situant au-dessus ou au-dessous des seuils fixés ne seraient pas automatiquement exclus.

négligeable sur le plan de la charge supplémentaire, étant donné que le traitement des nouvelles demandes implique déjà un travail administratif dans le mécanisme actuel;

- l'élaboration de dossiers appropriés pour justifier des «cas particuliers», c'est-à-dire une production qui n'atteint pas les seuils fixés pour la part de marché, mais qui mérite néanmoins un traitement fiscal particulier pour d'autres raisons, que les autorités compétentes doivent dûment clarifier et documenter. Dans ce cas également, la charge supplémentaire est vraisemblablement limitée, étant donné que les autorités compétentes doivent déjà justifier, dans le cadre du régime actuel, l'introduction de nouveaux produits dans les listes et, en tout état de cause, cet effort serait largement compensé par la réduction de la charge administrative rendue possible par une plus grande souplesse.

Tableau 12 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 2B

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
Gouvernance et bonne administration	***Transparence accrue*** dans la sélection des produits bénéficiant de l'aide	Autorités de l'UE / de l'État membre	**+1**	
Coûts d'exploitation / compétitivité des entreprises	La ***neutralité des effets*** sur la situation actuelle devrait être garantie	Les opérateurs économiques bénéficiaires	**0**	
Fonctionnement du marché et de la concurrence	***Réduction des plaintes*** et des litiges relatifs à des disparités de traitement injustifiées et à des distorsions indues	Tous les opérateurs économiques	**+1**	
Incidences macroéconomiques	***Aucun effet attendu***			
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Charge ponctuelle accrue*** liée à la justification ad hoc requise pour les cas particuliers Renforcement de la sécurité juridique	Autorités de l'État membre	**-1/0**	
Coûts réglementaires et économies pour les opérateurs économiques	Transparence accrue et sécurité juridique renforcée		**+1**	
Incidence budgétaire	Neutre, par nature (l'option ne permet pas des modifications qui sont déjà possibles dans le système actuel)	Autorités de l'État membre	**0**	
Flux commerciaux et relations internationales	Aucun effet attendu		**0**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

6.5. Option 3 – Révision du différentiel maximum autorisé

Cette option prévoit une révision du régime existant par le regroupement des produits bénéficiant de l'aide en deux listes distinctes dans l'annexe de la décision, en remplacement du système actuel à trois listes. Les deux différentiels maximums autorisés distincts seraient de 20 % et de 30 %; toutefois, les autorités compétentes devraient continuer à veiller à ce que le taux applicable à des produits spécifiques soit égal ou inférieur aux surcoûts liés à la production. Par conséquent, l'incidence budgétaire de l'option proposée serait neutre «par nature»: cette option n'a pas pour objectif d'augmenter les différentiels de taxation ou de modifier l'intensité de l'aide, mais vise plutôt à permettre des révisions de manière à refléter précisément les surcoûts jusqu'à concurrence du plafond fixé dans la liste — au besoin — sans modification législative de la décision. En ce sens, le montant de l'impôt prélevé ne serait pas affecté et les effets budgétaires et commerciaux seraient neutres. En fait, cette option concerne essentiellement des aspects procéduraux, de sorte que le domaine d'incidence relève fondamentalement de la gouvernance et de la bonne administration, et vise à remédier au manque de flexibilité du régime. Elle réduit une partie de la charge réglementaire pesant sur les autorités compétentes.

En ce qui concerne la compétitivité des différentes activités de production locales, l'option proposée pourrait être bénéfique car elle permettrait une modification plus rapide du différentiel appliqué, sans restriction imposée par le renouvellement périodique ou des modifications législatives provisoires. Cela concerne toutefois un nombre limité de produits [en ce sens que les produits actuellement inscrits sur la liste A (10 %) seraient désormais inscrits sur une liste avec un différentiel maximum autorisé de 20 %] et permet une amélioration des délais de 2 à 3 ans par rapport à la situation actuelle. Cette option n'aurait aucun effet sur les produits de la liste B (30 %). Par conséquent, du point de vue général du marché et en termes agrégés (aspects macroéconomiques compris), les effets attendus seraient à peine perceptibles.

Cette option permet une gestion plus souple des taux de différentiel appliqués par les autorités compétentes, sans créer d'insécurité juridique.

Tableau 13 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 3

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
Gouvernance et bonne administration	***Meilleur alignement sur l'évolution des surcoûts***, avec un risque limité d'augmentation de la pression étant donné que les taux de différentiel doivent refléter les surcoûts	Autorités de l'UE / de l'État membre	**+1**	
Coûts d'exploitation / compétitivité des opérateurs économiques	***Révision plus rapide de l'aide*** en faveur de produits spécifiques nécessitant des différentiels plus élevés	Les opérateurs économiques bénéficiaires	**0/+1**	Plus grande ampleur (+1) pour les quelques produits spécifiques concernés
Fonctionnement du marché et de la concurrence	***Amélioration du fonctionnement du marché*** grâce à la	Tous les opérateurs économiques	**+1**	Pas d'incidence sur les produits de la liste B (30 %)

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
	possibilité de réagir plus rapidement à l'évolution des conditions concernant les produits de la liste A (20 %)			
Incidences macroéconomiques	***Aucun effet attendu***		**0**	
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Réduction de la charge étant donné que les révisions dans les limites d'un plafond maximal sont possibles sans modification législative*** Incidence neutre si les surcoûts dépassent le plafond maximal étant donné qu'une modification législative resterait nécessaire	Autorités de l'État membre	**0/+1**	
Coûts réglementaires et économies pour les opérateurs économiques	Aucun effet attendu		**0**	
Incidence budgétaire	***Neutre***, par nature (l'option ne permet pas des modifications qui sont déjà possibles dans le système actuel)	Autorités de l'État membre	**0**	
Flux commerciaux et relations internationales	Aucun effet attendu		**0**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

6.6. Option 4 – Relèvement du seuil de chiffre d'affaires applicable pour l'octroi de mer de 300 000 EUR à 550 000 EUR

Cette option consiste à relever le seuil du chiffre d'affaires fixé pour l'exclusion des petites entreprises du champ de l'octroi de mer en passant du seuil actuel de 300 000 EUR à 550 000 EUR. La principale raison d'être de cette option est d'étendre les avantages de l'exclusion à un plus grand nombre de petits opérateurs économiques. Ces avantages sont essentiellement de deux types: 1) réduction de la charge réglementaire liée à l'impôt; et 2) réduction de la charge fiscale pour les PME:

• réduction de la charge. Les opérateurs économiques non soumis à l'octroi de mer ne sont pas tenus de présenter des déclarations fiscales trimestrielles et d'assumer toutes les activités administratives liées à l'octroi de mer. Le coût annuel de ces activités a été estimé à 1 081 EUR par opérateur économique et le nombre d'opérateurs économiques susceptibles d'être concernés par la réforme est de l'ordre de 180 à 220 environ, de sorte que les économies cumulées potentielles se situeraient dans une fourchette allant de 194 000 à 240 000 EUR[71]. La réduction du nombre d'entreprises concernées par cette

[71] Projet de loi modifiant la loi nº 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, ÉTUDE D'IMPACT, 23 mars 2015.

politique réduirait également la charge de travail pour les administrations fiscales compétentes. Sur la base des paramètres estimés dans l'étude d'impact française de 2015, les économies totales de l'option proposée s'élèveraient à 300 EUR par entreprise/an pour un montant total d'environ 66 000 EUR (comprenant toutes les régions ultrapériphériques françaises soumises au régime de l'octroi de mer);

• réduction de la charge fiscale. Les économies fiscales pour les opérateurs économiques concernés correspondraient au taux de l'octroi de mer interne actuellement appliqué pour la livraison des produits locaux, de sorte que le volume des économies serait plus important dans les régions appliquant un taux interne relativement élevé (comme la Guyane française) et négligeable lorsque le taux de l'octroi de mer interne est généralement nul (par exemple, La Réunion). Sur la base des estimations les plus récentes[72] fournies par les autorités françaises, la réduction des charges fiscales s'élèverait à environ 1,22 million d'EUR, soit environ à 5 500 EUR par opérateur économique bénéficiaire. Ce chiffre représente également l'augmentation estimée et prévisible des recettes fiscales non perçues. Ce montant relativement faible résulte du fait que ces opérateurs économiques bénéficient déjà d'une réduction ou d'une exonération fiscale sur les produits qu'ils vendent et du fait qu'ils ne peuvent pas bénéficier de déductions fiscales pour les intrants importés («exonérations des intrants[73]»).

Ces avantages augmentent la compétitivité des PME qui sont confrontées à des coûts de mise en conformité fiscale proportionnellement plus élevés que les grandes entreprises[74], comme exposé précédemment à la section 2.2.

Cette option n'a que peu d'incidence sur la concurrence. La plupart des entreprises concernées ne rivalisent que marginalement, voire pas du tout, avec les produits importés. En effet, 45 % des recettes fiscales et près de 30 % des entreprises concernées sont concentrées dans les secteurs de l'électricité et de la boulangerie[75]. L'électricité, produite principalement par de petites unités photovoltaïques, ne peut pas être importée. Il en va de même pour le pain frais et les produits de pâtisserie qui ne concurrencent que les produits surgelés.

Outre les économies financières décrites ci-dessus, le relèvement du seuil de chiffre d'affaires pourrait également encourager les opérateurs économiques qui ne relèvent pas actuellement du régime de l'octroi de mer à étendre leur activité. Comme les parties intéressées l'ont signalé de manière anecdotique lors des entretiens sur le terrain, certains opérateurs limitent actuellement leurs activités afin de rester sous le plafond des 300 000 EUR et bénéficier ainsi du régime simplifié. Il n'est pas possible de vérifier avec précision dans quelle mesure cette contrainte est répandue et forte. Selon les

[72] Ces estimations se fondent sur les chiffres de production de 2019 fournis par les autorités douanières françaises.
[73] Voir l'annexe 5 pour de plus amples informations.
[74] Étude de la Commission européenne sur les coûts de mise en conformité fiscale pour les PME, 2018: les entreprises françaises enregistrent des coûts totaux de mise en conformité fiscale plus élevés que leurs homologues (7 998 EUR pour les microentreprises).
[75] Les opérateurs économiques sont répartis dans plus de 60 secteurs différents, avec 1 à 2 opérateurs par secteur.

estimations de l'étude, 6 % des opérateurs économiques actuellement sous le seuil des 300 000 EUR[76] seraient susceptibles de passer à la catégorie supérieure.

Néanmoins, l'exclusion d'opérateurs économiques du champ de l'octroi de mer entraîne une perte importante de données de suivi, notamment en ce qui concerne la valeur et le volume de la production, le nombre d'opérateurs économiques actifs dans la production de biens soumis à l'octroi de mer et, en définitive, le volume des recettes non perçues et le coût de la mesure. À l'heure actuelle, 1 042 entreprises présentent des déclarations fiscales dans le cadre de l'octroi de mer (2018) tandis que, pour quelque 3 500 opérateurs économiques actifs dans la production de biens soumis à l'octroi de mer, aucune donnée n'a été collectée depuis 2014, ce qui nuit à la solidité des données relatives aux parts de marché des produits. Le relèvement du seuil actuel à 550 000 EUR réduirait d'un pourcentage compris entre 17 et 21 % le nombre d'entreprises faisant l'objet d'un suivi. Toutefois, cela n'affectera pas la qualité de la fiche produit utilisée pour calculer les surcoûts étant donné que ceux-ci résultent d'informations empiriques fournies par les opérateurs économiques locaux concernés, quel que soit leur chiffre d'affaires[77].

Tableau 14 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 4

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
Gouvernance et bonne administration	***Lacunes accrues dans les données***, pour le suivi de la mise en œuvre et de l'incidence	Autorités de l'UE / de l'État membre	**-1**	
Coûts d'exploitation / compétitivité des opérateurs économiques	***Différentiel accru*** — de facto — pour les ***PME*** concernées	Entreprises bénéficiaires	**+1**	Davantage pertinent dans les RUP où les taux internes ne sont pas nuls
Fonctionnement du marché et de la concurrence	***Aucun effet attendu***		**0**	
Incidences macroéconomiques	***Incidence accrue*** pour les opérateurs économiques concernés	PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 EUR	**+1**	
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Diminution de la charge***, étant donné que le nombre d'opérateurs économiques soumis à l'octroi de mer est restreint	Autorités de l'État membre	**+1**	Le nombre estimé de bénéficiaires est limité
Coûts réglementaires et économies pour les opérateurs économiques	***Diminution de la charge*** relative aux déclarations fiscales imposée aux opérateurs	Entreprises bénéficiaires	**+1**	Le nombre estimé de bénéficiaires est limité

[76] Selon l'étude d'impact française de 2015, 3 456 entreprises se situaient en deçà du seuil de 300 000 EUR.

[77] La préparation des fiches produits est un processus participatif qui associe les secteurs concernés en tant que principaux fournisseurs de données et d'estimations pour le calcul des surcoûts. Les fiches sont établies et validées par les autorités compétentes en France.

	économiques concernés			
Incidence budgétaire	***Augmentation marginale des recettes non perçues***, mais d'une ampleur limitée	Autorités de l'État membre	**0**	Atténuée par un accès restreint aux déductions et aux remboursements
Flux commerciaux et relations internationales	***Aucun effet attendu***		**0**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

6.7. Option 5 – Révision des modalités de suivi

Le contenu hétérogène du rapport intermédiaire de mise en œuvre présenté à la Commission par les autorités nationales compétentes crée des difficultés pour l'analyse des données. C'est la raison pour laquelle l'option 5 propose d'harmoniser la structure et les indicateurs fournis dans ces rapports de manière à: a) renforcer leur cohérence dans le temps; b) rendre les comparaisons entre régions possibles et fiables; et c) prévenir et combler les «lacunes» dans les informations caractérisant certains rapports fournis par le passé. Tous ces résultats contribueraient à une meilleure conception et à une meilleure gestion de la politique, en fournissant aux autorités compétentes françaises et de l'UE des preuves plus solides des effets du régime particulier sur la structure socio-économique locale (y compris à moyen/long terme). Il s'agirait notamment d'inclure des dimensions peu analysées jusqu'à présent en raison de données insuffisantes, telles que les incidences sur la structure du marché, les flux commerciaux, les niveaux de prix et d'autres indicateurs macroéconomiques. Dans un souci de conformité, la structure harmonisée ainsi que les indicateurs prévus pour le rapport à mi-parcours devraient être annexés à la décision du Conseil.

Les avantages de l'amélioration des modalités de suivi iraient au-delà du contrôle institutionnel. L'intégration de données probantes sur les incidences, plus solides et plus complètes, dans la conception de la politique peut, à terme, améliorer son efficacité et aider les autorités compétentes à corriger d'éventuelles distorsions du marché, répondant ainsi aux préoccupations exprimées par diverses parties intéressées et empêchant la naissance de litiges. Parmi les domaines de «connaissance» susceptibles de bénéficier particulièrement de la révision proposée du système, figurent: a) l'incidence spécifique du régime de l'octroi de mer sur la valeur ajoutée sectorielle (et sur l'emploi); b) l'incidence des différentiels de taxation sur les niveaux de prix; et c) l'appréciation de l'intensité de l'aide, en tenant compte des autres mesures de soutien.

Les coûts de l'option proposée ici sont ceux imposés aux autorités compétentes pour la collecte et le traitement des données ainsi que pour l'élaboration et la transmission du rapport à mi-parcours révisé. Toutefois, étant donné que le cadre actuel prévoit déjà des obligations en matière de suivi, la charge réelle serait limitée aux exigences d'information supplémentaires introduites lors de la révision. Plus précisément, la charge supplémentaire consisterait en deux activités:

- une familiarisation ponctuelle avec la structure harmonisée et les indicateurs demandés;

- la collecte et le traitement récurrents de données qui ne figurent pas actuellement dans les rapports de suivi périodiques.

Afin de réduire au minimum la charge supplémentaire, les indicateurs proposés ont été sélectionnés en tenant compte des informations déjà collectées et communiquées par les autorités françaises, ou facilement disponibles, telles que les données douanières. Les modifications ne sont introduites que lorsqu'elles sont jugées importantes.

Aucune charge supplémentaire n'est attendue pour les entreprises. Tous les indicateurs énumérés proviennent d'informations recueillies par les autorités publiques ou de données statistiques. Certaines données nécessitent la consultation de certaines entreprises (par exemple, l'estimation des surcoûts de production) mais il s'agit d'informations qui sont collectées de toute façon et non d'une obligation introduite par l'option.

L'estimation des surcoûts au niveau des catégories de produits NC4 permettra de réduire le nombre d'évaluations distinctes des surcoûts (fiches produits) à réaliser et de garantir une diminution de la charge administrative tant pour les autorités compétentes que pour le secteur privé (c'est-à-dire les bénéficiaires du régime particulier qui sont censés fournir les données probantes nécessaires pour l'évaluation des coûts). Sur la base de la situation actuelle, le nombre de produits faisant l'objet d'une évaluation des surcoûts diminuerait de 35 % (de 44 % en Guyane française), réduisant ainsi proportionnellement la charge administrative actuelle.

En ce qui concerne le degré de précision, l'incidence du passage à des estimations au niveau de la NC à 4 chiffres serait limitée par rapport à la situation actuelle. Étant donné que les catégories NC4 sont plus proches de la structure sectorielle/l'arborescence de l'activité de production et de fabrication, il est raisonnable de supposer que: 1) la différence au sein d'une catégorie donnée est généralement de faible ampleur; et 2) en tout état de cause, le degré actuel d'approximation avec les estimations au niveau de la NC à 8 chiffres ne garantirait pas réellement une plus grande précision.

Tableau 15 – Synthèse et notation des incidences attendues de l'option 5

Domaine d'incidence	Incidence	Parties concernées	Notation et ampleur	Remarques
Gouvernance et bonne administration	Un ***suivi plus riche en informations*** et un meilleur inventaire des incidences, y compris en termes comparatifs	Autorités de l'UE / de l'État membre	**+2**	
Coûts d'exploitation / compétitivité des opérateurs économiques	***Diminution de la charge*** liée à la fourniture de données pour les fiches produits	Bénéficiaires	**+1**	
Fonctionnement du marché et de la concurrence	***Amélioration de la conception et de la mise en œuvre de la politique***, de manière à prévenir des distorsions du marché et le risque de surcompensation	Tous les opérateurs économiques	**+1**	En supposant que les résultats de l'analyse alimentent à leur tour la conception de la politique
Incidences macroéconomiques	***Augmentation de la charge***, due au comblement des	Autorités de l'UE	**-1**	La charge varie d'une RUP à

	lacunes en matière d'information et à l'élaboration d'un petit nombre de nouveaux indicateurs			l'autre
Coûts réglementaires et économies pour les pouvoirs publics	***Augmentation de la charge***, due à la prise de connaissance et à l'élaboration de nouveaux indicateurs, mais ***diminution de la charge*** liée au traitement des fiches produits	Autorités de l'État membre	**+1**	
Coûts réglementaires et économies pour les opérateurs économiques	Aucun effet attendu		**0**	
Effets sur le budget	Neutres, par nature (l'option ne permet pas des modifications qui sont déjà possibles dans le système actuel)	Autorités de l'État membre	**0**	
Flux commerciaux et relations internationales	Aucun effet attendu		**0**	

Légende: *échelle de notation: +2 incidence positive majeure; +1 incidence positive mineure; 0 incidence neutre; -1 incidence négative mineure; -2 incidence négative majeure.*

7. QUE RESSORT-IL DE LA COMPARAISON DES OPTIONS?

Aux fins du présent rapport analytique, toutes les options ont été évaluées afin de déterminer si elles ont un effet positif, négatif ou neutre par rapport au scénario de base sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence.

7.1. Efficacité

D'une manière générale, la politique menée vise à renforcer la compétitivité des industries locales et des activités de production en atténuant les contraintes liées au statut ultrapériphérique des régions concernées. L'option 3 proposée (deux différentiels maximums de taxation autorisés distincts), qui vise à faciliter la mise à jour du régime particulier en fonction de l'évolution des besoins, pourrait s'avérer bénéfique à cet égard. L'option 4 (seuil pour les PME) pourrait aider les PME à poursuivre leur développement et à porter leur chiffre d'affaires à 550 000 EUR. L'incidence de l'option 2A (NC4) serait plus mitigée étant donné que l'insécurité juridique accrue atténuerait le gain de flexibilité pour les bénéficiaires. À l'inverse, l'arrêt de la politique (option 1) aurait, par définition, de graves effets négatifs sur la compétitivité des producteurs locaux.

Les révisions stratégiques proposées (options 2A, 2B, 3, 4 et 5) devraient également améliorer le fonctionnement du marché, en atténuant le risque de distorsions indues de la concurrence, qui constitue le deuxième objectif global de la politique menée. Ce résultat serait atteint par une série de mesures spécifiques concernant: 1) la sélection des produits éligibles; 2) l'application de différentiels de taxation en fonction des besoins; 3) la prévention des risques de surcompensation; 4) et le suivi efficace du régime. Prises individuellement, toutes les mesures proposées auraient des effets modérés mais, ensemble, elles pourraient répondre efficacement à diverses préoccupations soulevées par

les secteurs du commerce et des services au sujet de l'équité et de la proportionnalité du régime. Dans ce cas également, l'abrogation du régime (option 1) aurait des effets très négatifs: divers producteurs locaux ne seraient plus en mesure de rivaliser et le marché deviendrait encore plus oligopolistique, avec des effets négatifs pour les consommateurs également.

En fin de compte, la politique menée vise à contribuer au développement social et économique de ces régions ultrapériphériques. Les révisions proposées du système actuel auraient un effet limité dans ce domaine, d'abord parce qu'elles ne sont pas censées modifier la portée et l'intensité actuelles de l'aide apportée grâce à ce régime. Les améliorations décrites ci-dessus pourraient avoir des effets bénéfiques dans quelques domaines de produits spécifiques, par exemple en améliorant l'alignement sur les besoins ou en corrigeant les distorsions existantes mais, au niveau macroéconomique, ces effets ne seraient guère perceptibles. Au lieu de cela, les effets négatifs de l'abrogation du régime seraient probablement visibles sur les indicateurs de valeur ajoutée industrielle et, potentiellement, sur les investissements et l'emploi.

7.2. Efficience

Les options examinées n'envisagent pas de changements susceptibles d'avoir une incidence sur le montant des recettes fiscales perçues et, par conséquent, sur le budget des administrations régionales concernées. La seule exception est l'augmentation possible du seuil de chiffre d'affaires fixé pour l'exclusion des petites entreprises du champ de l'impôt (option 4). Toutefois, dans ce cas, l'ampleur de la perte de recettes serait marginale. Dans les autres cas, les effets budgétaires des options proposées seraient soit neutres par nature, soit ambivalents et imprévisibles, étant donné qu'ils dépendraient des décisions politiques prises au niveau local.

Concernant la charge réglementaire pour les autorités de l'UE et les autorités françaises, les mesures spécifiques proposées pour la révision de la politique menée devraient avoir des effets différenciés. Par rapport à la situation de départ, l'incidence des options 3 et 4 contribuerait à réduire la charge actuelle, notamment en raison de la simplification et de la flexibilité accrue introduite dans le mécanisme. Toutefois, certains aspects tels que l'établissement de critères d'éligibilité pour les produits (option 2B) pourraient exiger de plus grands efforts. En outre, certains aspects de l'option 5 (relatifs à l'amélioration du système de suivi) nécessitent des efforts supplémentaires, en particulier au cours de la phase initiale. En tout état de cause, la charge supplémentaire attendue resterait limitée et largement compensée par les avantages des révisions proposées. L'option 2A pourrait entraîner une plus grande insécurité juridique et une augmentation des coûts juridiques associés, ce qui réduirait l'efficience globale de cette option.

La charge réglementaire imposée aux entreprises diminuerait selon toute probabilité — quoique modérément — dans le cadre des options 2B, 3, 4 et 5. Plus particulièrement, lorsqu'il s'agit de l'évaluation des surcoûts (option 5), le passage de produits spécifiques (NC8) à des catégories plus larges (NC4) rendrait l'évaluation moins complexe et réduirait les efforts requis pour justifier l'application de différentiels de taxation.

7.3. Cohérence

Pour déterminer si les options proposées sont compatibles avec la politique de l'UE, la principale référence est l'incidence sur la gouvernance et la bonne administration. Cela inclut, le cas échéant, la cohérence entre la politique correspondante en matière d'aides d'État relative à l'octroi de mer et son évolution possible. Étant donné que la plupart des révisions proposées portent explicitement sur la gouvernance et les modalités de mise en œuvre, on peut s'attendre à une amélioration généralisée dans le cadre de ce scénario. Cela vaut tout particulièrement pour les options 2B, 3 et 5, lesquelles renforceraient la subsidiarité dans la mise en œuvre des politiques, tout en renforçant le suivi et en rendant les règles et les conditions plus claires, plus transparentes et aisément vérifiables. Même si l'option 2A renforce également la subsidiarité, elle est susceptible d'accroître l'insécurité juridique et le nombre de litiges autour de différents produits. Le relèvement du seuil applicable pour les PME réduirait le nombre d'opérateurs économiques soumis au régime de l'octroi de mer; cela aurait une incidence sur la disponibilité des données.

Seul le scénario d'abrogation du régime aurait une incidence sur les relations régionales dans la mesure où il éliminerait la cause profonde des plaintes exprimées par certains pays du Cariforum et d'Afrique orientale et australe concernant la prétendue incompatibilité de l'octroi de mer avec les accords commerciaux conclus avec l'UE. La suppression de l'octroi de mer dans son ensemble ne modifierait pas de manière significative les échanges commerciaux intrarégionaux, mais ce point litigieux serait certainement retiré de l'ordre du jour de l'UE et du Cariforum. Toutefois, l'abandon de l'aide fiscale en faveur des régions ultrapériphériques françaises — sans création d'un nouvel instrument/nouveau budget pour remédier aux contraintes de ces régions — ne serait pas conforme à l'esprit de la communication de la Commission de 2017 et de l'article 349 du TFUE.

Tableau 16 — Résumé des incidences estimées pour chacune des options envisagées

Thème de l'option	Efficace	Efficiente	Cohérente
Scénario de base: la dérogation est renouvelée sans modification aucune du régime	0	0	0
Option 1: abrogation de la politique	--	-	0
Option 2A: identification du produit bénéficiaire à un niveau de classification supérieur	+	-	-
Option 2B: adoption de critères d'éligibilité vérifiables	+	+/0	+
Option 3: révision du différentiel maximum autorisé	+	++	0
Option 4: relèvement du seuil de chiffre d'affaires applicable pour l'octroi de mer de 300 000 EUR à	+	++	-

Thème de l'option	Efficace	Efficiente	Cohérente
550 000 EUR			
Option 5: révision des modalités de suivi	+	0	++

Légende: ++ effet positif attendu; + effet positif modéré attendu; 0 aucun effet ou effet neutre attendu; - effet négatif modéré attendu; - effet négatif attendu; (tous par rapport au scénario de base)
Source: analyse de l'étude.

8. OPTION PRIVILEGIEE

L'option 2B + 3 + 4 + 5, qui révise le régime actuel, est l'option privilégiée. Elle permettrait de renouveler les règles particulières au-delà de juin 2021 en apportant les modifications suivantes:

a) l'adoption de critères d'éligibilité vérifiables;
b) la révision du différentiel maximum autorisé;
c) le relèvement du seuil de chiffre d'affaires fixé pour l'exclusion du champ d'application de l'impôt;
d) la révision des modalités de suivi.

Ces modifications du régime actuel rendront le régime de l'octroi de mer plus transparent et plus souple, tout en maintenant un niveau élevé de sécurité juridique. Ces options permettront aux autorités françaises de modifier le régime de manière efficace et efficiente au niveau de l'État membre conformément aux critères fixés.

Ces options, mises en œuvre conjointement, devraient avoir une incidence positive plus importante que le scénario de base. En comparaison, l'option 1 est inefficace et inefficiente par rapport au scénario de base: en effet, l'abrogation du régime signifierait que ses objectifs ne seraient pas atteints et pourrait entraîner une instabilité économique et sociale dans les régions ultrapériphériques françaises, avec des conséquences potentiellement importantes. La plupart des parties intéressées se sont également prononcées contre l'abrogation du régime.

L'option 2A a été écartée car les autorités françaises estiment qu'elle augmenterait l'insécurité juridique du régime, un sujet de préoccupation majeure pour ces dernières.

Enfin, les options 2B et 5 seraient plus cohérentes avec d'autres politiques de l'UE, tandis que l'option 1 ne serait pas cohérente avec la politique de l'UE relative aux régions ultrapériphériques.

9. QUELLES SERONT LES MODALITES DE SUIVI ET D'EVALUATION DES INCIDENCES REELLES?

Le suivi de la mise en œuvre et du fonctionnement de la dérogation incombera aux autorités françaises et à la Commission, comme ce fut le cas jusqu'à présent.

Conformément à l'article 3 de la décision actuelle, les autorités françaises ont été invitées à soumettre à la Commission un rapport à mi-parcours de la durée d'application de la décision. Ce rapport devait permettre à la Commission d'évaluer si les motifs justifiant la dérogation étaient toujours en vigueur.

Il est important que les autorités françaises continuent de préparer un rapport de suivi, vu qu'elles sont les mieux placées pour collecter les informations précises auprès des acteurs concernés. La France sera invitée à présenter, au plus tard le 30 septembre 2025, un rapport de suivi pour la période allant de 2019 à 2024[78]. Ce rapport de suivi inclura toutes les informations pertinentes concernant les surcoûts résultant de la production locale, les distorsions économiques et les répercussions sur le marché. Il comprendra les informations nécessaires à l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence du régime avec les autres politiques de l'UE, ainsi que du maintien de la pertinence et de la valeur ajoutée européenne du nouvel acte législatif. Le rapport de suivi devrait également viser à recueillir les observations de l'ensemble des parties intéressées concernées sur le niveau et l'évolution de leurs surcoûts de production, leurs coûts de mise en conformité et les cas éventuels de distorsions du marché.

Afin de s'assurer que les informations recueillies par les autorités françaises et analysées dans le rapport contiennent les données dont la Commission a besoin pour prendre une décision éclairée sur la validité et la viabilité futures du régime, la Commission établira des lignes directrices spécifiques sur les informations requises. Dans la mesure du possible, de telles lignes directrices seront communes à d'autres régimes similaires applicables aux régions ultrapériphériques de l'UE, régis par une législation similaire.

Elles permettront à la Commission de déterminer si les raisons justifiant la dérogation existent encore, si l'avantage fiscal octroyé par la France est toujours proportionné et si d'autres mesures suffisantes pour soutenir des industries compétitives peuvent être envisagées pour remplacer le système de dérogation fiscale, tout en tenant compte de leur dimension internationale ainsi que du statut spécial accordé aux régions ultrapériphériques au titre de l'article 349 du TFUE.

[78] Le rapport devra inclure les données de 2019 afin de pouvoir établir un scénario de base et de permettre à la Commission d'examiner l'incidence de la dérogation pour la période postérieure à juin 2021. Il devra contenir les données les plus récentes, allant jusqu'à 2024, dans la mesure du possible.

ANNEXE 1: INFORMATIONS SUR LES PROCEDURES

1. DG chef de file, DECIDE de planification/CWP références

Le service chef de file de la Commission pour ce dossier est la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD).

Cette initiative a obtenu les accords politiques suivants:

- calendrier et feuille de route: proposition de décision du Conseil remplaçant la décision du Conseil nº 940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte (PLAN/2019/5286).

En raison de ses effets limités, le dossier n'a pas été inclus dans le programme de travail de la Commission.

2. Organisation et calendrier

Les DG suivantes ont été invitées au groupe de coordination interservices (GCI): AGRI, BUDG, CLIMA, COMP, DEVCO, EMPL, ENV, GROW, HOME, JRC, MARE, MOVE, REGIO, SANTE, SG, SJ et TRADE.

Un consortium dirigé par Economisti Associati (ci-après le «consultant») a été chargé de réaliser une étude (en anglais) intitulée «Study on specific tax regimes for outermost regions belonging to France and Spain» («Étude sur les régimes fiscaux spécifiques applicables dans les régions ultrapériphériques appartenant à la France et à l'Espagne») (ci-après l'«étude»).

Cette étude a préparé le terrain pour un «exercice parallèle» à l'évaluation et à l'analyse prospective réalisées dans le même temps conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation.

Elle avait pour objectif d'analyser si l'avantage fiscal accordé par certaines RUP (les îles Canaries en Espagne et les RUP françaises de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte) était adapté au but visé et de déterminer l'ampleur des problèmes ou insuffisances rencontrés lors de son application.

L'étude a également évalué une série d'options susceptibles de remédier efficacement aux contraintes socio-économiques auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques et a décrit leur incidence éventuelle sur les parties intéressées.

ANNEXE 2: CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

1. Aperçu des activités de consultation

La stratégie de consultation des parties intéressées a été élaborée pour garantir une couverture large et équilibrée des différentes entités associées à la conception et à la mise en œuvre du régime fiscal spécial, qui y sont soumises ou qui sont concernées par celles-ci. Cela a été fait au moyen d'outils et de questionnaires adaptés. Les perspectives et les positions en matière d'octroi de mer devaient, selon toute attente, varier sensiblement a) selon les groupes de parties intéressées (décideurs politiques, administrations fiscales et douanières, entreprises, professionnels, etc.), b) géographiquement, selon qu'il s'agit de résidents «métropolitains» ou de résidents de régions ultrapériphériques, et c) en ce qui concerne les acteurs du secteur privé, selon qu'il s'agit de producteurs locaux bénéficiant du régime (entreprises qui sont plutôt soumises à des charges fiscales directes, telles que les importateurs) ou d'entreprises indirectement concernées (par exemple, les fabricants locaux utilisant des intrants de production relevant ou non du régime de différentiel de taxation).

Afin d'appréhender de manière exhaustive l'ensemble des différentes perspectives et positions, la consultation des parties intéressées s'est principalement articulée autour de deux axes de travail exposés ci-dessous.

- ***Programme d'entretiens ciblés comprenant des visites sur le terrain*.** Des entretiens approfondis ont été menés avec certaines parties intéressées, notamment des institutions de l'UE, des autorités gouvernementales françaises aux niveaux national et local, ainsi que des opérateurs économiques et des organisations professionnelles représentant à la fois les secteurs productifs locaux (c'est-à-dire les bénéficiaires du régime particulier) et les secteurs du commerce et des services qui sont directement ou indirectement concernés. Au total, 80 parties intéressées ont été interrogées, dont 55 dans trois RUP françaises (La Réunion, Guadeloupe et Martinique).
- ***Enquête ciblée en ligne auprès des opérateurs économiques actifs dans les RUP françaises.*** Une enquête en ligne auprès des opérateurs économiques établis dans les cinq RUP françaises a été réalisée entre le 26 novembre et le 23 décembre 2019. Cette enquête a permis de recueillir le point de vue des entreprises sur les principales caractéristiques de l'octroi de mer, à savoir les effets positifs, les effets collatéraux, les changements nécessaires, etc. Elle a également permis de recueillir des informations structurées sur la conduite et les performances des entreprises locales qui, à des degrés divers, sont concernées par le régime fiscal particulier. Le questionnaire d'enquête, disponible en anglais et en français, a été adapté pour tenir compte des différents effets du régime fiscal particulier et des différents points de vue en la matière, en fonction des différents groupes d'entreprises locales concernées. Il s'agissait de producteurs locaux, d'importateurs et de distributeurs. Au total, 196 réponses valables ont été reçues des cinq régions. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des réponses à l'enquête en fonction de la taille de l'entreprise, de l'origine et de l'activité économique des répondants.

Tableau A2.1 – Synthèse des réponses à l'enquête menée auprès des entreprises

Taille de l'entreprise	Nombre de répondants
Entreprises individuelles indépendantes sans salariés	28
1 à 9 salariés (microentreprise)	74
10 à 49 salariés (petite entreprise)	70
Plus de 50 salariés (moyenne ou grande entreprise)	21
Aucune réponse	3
Total	**196**

Région	Nombre de répondants
Martinique	71
La Réunion	70
Guadeloupe	34
Guyane française	19
Mayotte	2
Total	**196**

Principale activité économique	Nombre de répondants
Activités productives	77
Soumises à l'octroi de mer	*71*
Activités non productives	119
Exercées par des opérateurs économiques/importateurs	*59*
Total	**196**

Au total, la consultation nous a permis de recueillir trois grands types d'informations:

(1) des informations factuelles sur les dispositions juridiques et administratives fixées pour le régime fiscal particulier dans les RUP concernées;
(2) des éléments probants relatifs à l'exécution du régime fiscal, y compris les avantages procurés, la contribution au développement local, ainsi que tout problème éventuel ou effet indésirable rencontré;
(3) les attentes et points de vue des parties intéressées concernant d'éventuels scénarios stratégiques pour l'avenir — y compris la révision du régime actuel — ainsi que leurs prévisions concernant les effets des différentes actions possibles de l'UE.

2. Évaluation globale du régime de l'octroi de mer par les parties intéressées

➢ COHERENCE ET PERTINENCE DU REGIME

Les résultats de l'étude indiquent que le champ d'application du régime de l'octroi de mer est assez complet et répond de manière satisfaisante aux besoins des opérateurs économiques concernés. Ce point a été confirmé par la majorité des principales parties intéressées consultées. Néanmoins, tant les collectivités locales que les représentants du secteur privé ont fait état de lacunes dans le champ d'application de l'octroi de mer, notamment en ce qui concerne l'agriculture primaire, la pêche et les produits agroalimentaires. En outre, environ la moitié des producteurs locaux associés à l'enquête ont indiqué que certains produits devraient être ajoutés à la liste des produits bénéficiant de l'octroi de mer. À cet égard, l'un des problèmes déplorés par les parties intéressées est la lenteur du système à répondre aux besoins émergents de l'économie locale et à corriger les erreurs et les omissions, le cas échéant. Le manque de flexibilité s'explique par le fait que la liste des produits assortie d'un taux de taxation différencié est établie dans la décision du Conseil, de sorte que toute révision — par exemple, l'inclusion de

nouvelles productions émergentes ou la modification de l'étendue de l'aide fiscale — nécessite une lourde procédure de modification législative ou un report jusqu'au prochain renouvellement de la politique.

Un autre problème, moins grave, relatif au champ d'application de l'octroi de mer a généralement été soulevé par les représentants des opérateurs économiques et concerne l'identification des produits bénéficiant de l'aide par référence aux catégories NC. Dans certains cas, il s'agit d'articles qui ne sont pas produits localement ou qui sont produits en quantités limitées. Les résultats de l'enquête auprès des entreprises confirment l'existence du problème mais semblent indiquer qu'il ne s'agit pas d'une préoccupation majeure: moins d'un quart des répondants (22 %) en mesure de se prononcer ont signalé l'existence de produits dont la production est négligeable dans les RUP françaises et qui devraient être retirés de la liste de produits bénéficiant de l'octroi de mer.

Dans l'ensemble, le processus d'établissement de la liste des produits bénéficiant d'avantages fiscaux est qualifié de participatif tant par les collectivités locales que par les représentants des associations du secteur privé concernées. Néanmoins, les critères adoptés par les autorités compétentes pour sélectionner les produits éligibles à l'aide et déterminer le niveau de l'aide ne sont pas bien connus en dehors du secteur manufacturier. Si la plupart des producteurs locaux (56 %) ont indiqué avoir connaissance des critères d'inclusion de certains produits dans les listes établies aux fins de l'octroi de mer, ce n'était le cas que pour 17 % des entreprises actives dans d'autres secteurs. Quant aux méthodes utilisées pour établir le différentiel de taxation applicable aux produits bénéficiant de l'octroi de mer, les répondants sont encore moins bien informés: 86 % des entreprises non productrices et 57 % des producteurs locaux ont déclaré n'avoir que peu ou pas d'informations sur ces méthodes.

Tableau A2.2 – Connaissance par les parties intéressées des critères sous-tendant la mise en œuvre de l'octroi de mer

	Total	Non-producteurs	Producteurs
Proportion de répondants ayant une connaissance au moins partielle des critères d'inclusion de certains produits dans les listes établies aux fins de l'octroi de mer	**32 %**	17 %	56 %
Proportion de répondants ayant une connaissance au moins partielle des méthodes utilisées pour établir le différentiel de taxation applicable aux produits bénéficiant de l'octroi de mer	**26 %**	14 %	43 %

Source: enquête auprès des entreprises.

- **INCIDENCE DE L'OCTROI DE MER SUR LA COMPETITIVITE DES PRIX**

L'importance du régime de l'octroi de mer pour le redressement de la compétitivité des prix des produits locaux a été largement reconnue par les représentants des associations du secteur privé et des entreprises manufacturières concernées rencontrés au cours des travaux sur le terrain, même si l'écart de prix entre les produits fabriqués localement et les produits importés n'est pas complètement comblé.

Dans le même ordre d'idées, les producteurs locaux participant à l'enquête ont accordé une grande importance à l'octroi de mer dans l'établissement des conditions de concurrence: plus des trois quarts des répondants concernés qualifient cet impôt de «capital», ajoutant que sans l'octroi de mer, ils ne seraient pas compétitifs. Près de 60 % des importateurs ont également soutenu que l'octroi de mer influence «de manière significative» la compétitivité des produits qu'ils importent compte tenu des taux différenciés de l'octroi de mer.

Tableau A2.3 – Évaluation par les parties intéressées de l'effet de l'octroi de mer sur la compétitivité des prix

	% des producteurs locaux
Capital, sans le dispositif de l'octroi de mer, nous ne pourrions pas concurrencer les produits importés	77 %
Modéré, le dispositif de l'octroi de mer nous aide à être compétitifs parmi d'autres facteurs	5 %
Neutre, le dispositif de l'octroi de mer n'influence pas notre compétitivité	8 %
Négatif, le dispositif de l'octroi de mer nuit en fait à notre compétitivité	10 %

	% des importateurs
Significatif, l'octroi de mer rend notre principal produit importé beaucoup moins compétitif	59 %
Modéré, le dispositif de l'octroi de mer affecte la compétitivité, mais il y a d'autres facteurs en jeu	21 %
Limité, le dispositif de l'octroi de mer n'est qu'un facteur mineur dans la dynamique des prix	21 %

***Source**: enquête auprès des entreprises (à l'exclusion des réponses «NSP - Ne sais pas»).*

➢ AVANTAGES PERÇUS DU REGIME DE L'OCTROI DE MER

L'enquête auprès des entreprises a examiné les points de vue des répondants sur les effets positifs potentiels du régime de l'octroi de mer sur l'économie locale en général et sur les activités de production en particulier. Les points de vue divergeaient fortement entre les entreprises exerçant des activités de production et celles opérant dans tous les autres secteurs: les premières sont inévitablement beaucoup plus enclines à décrire l'octroi de mer comme revêtant une importance cruciale, tandis que les secondes sont beaucoup plus sceptiques. Plus précisément:

- plus de 80 % des producteurs locaux ont indiqué que l'octroi de mer avait une incidence modérée/majeure sur le renforcement des activités de production locales et favorisait la création et le maintien d'emplois dans les RUP françaises. Cette proportion est nettement plus faible parmi les répondants actifs dans d'autres secteurs, mais le pourcentage d'entreprises qui estiment que ces incidences sont modérées ou majeures reste tout de même significatif (près d'un tiers);
- les avis des producteurs locaux concernant l'incidence de l'octroi de mer sur la réduction de la dépendance de l'économie locale vis-à-vis des importations et sur

l'augmentation des investissements dans les activités de production locales ne sont que légèrement moins positifs. En outre, une partie importante des non-producteurs a exprimé des points de vue similaires en la matière;

- les effets de l'octroi de mer sur l'élargissement de la gamme de produits disponibles localement et la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans l'industrie locale ont été jugés comme étant les aspects les moins positifs. Cela s'explique en grande partie par le fait qu'une part plus faible des producteurs locaux (bien que toujours supérieure à 70 %) considérait ces effets comme ayant une importance majeure ou modérée.

Le tableau A2.4 ci-dessous illustre la proportion de répondants qui estiment que les incidences positives du régime de l'octroi de mer sont «modérées» ou «majeures».

Tableau A2.4 – Perception par les parties intéressées des incidences positives de l'octroi de mer

Incidences positives	% de répondants ayant estimé que les incidences étaient modérées ou majeures		
	Total	**Non-producteurs**	**Producteurs**
Renforcement des activités de production locales	**53 %**	31 %	82 %
Promotion de la diversification des activités de production locales	**53 %**	36 %	79 %
Réduction de la dépendance de l'économie locale à l'égard des importations	**52 %**	32 %	77 %
Contribution à la création et au maintien d'emplois	**53 %**	31 %	83 %
Promotion des investissements dans les activités de production locales	**57 %**	39 %	80 %
Élargissement de la gamme de produits disponibles sur le marché local	**49 %**	34 %	73 %
Promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans l'industrie locale	**46 %**	30 %	71 %

***Source**: enquête auprès des entreprises (à l'exclusion des réponses «NSP - Ne sais pas»).*

➢ PERCEPTION DES EFFETS NEGATIFS DU REGIME DE L'OCTROI DE MER

L'enquête auprès des entreprises a également examiné les points de vue des répondants sur les effets négatifs potentiels du régime de l'octroi de mer sur l'économie locale, la concurrence du marché, le commerce régional, la consommation locale et les prix. Comme illustré dans le tableau A2.5 ci-dessous, ici aussi, les points de vue divergeaient largement entre les entreprises exerçant des activités de production et celles opérant dans tous les autres secteurs, mais dans le sens opposé. Plus particulièrement, le tableau illustre la proportion de répondants au sein de chaque groupe qui évalue les incidences négatives comme «modérées» ou «majeures». Les résultats marquants peuvent être résumés comme suit:

- une majorité des entreprises non productrices, allant de 66 à 94 %, a estimé que toutes les incidences négatives étaient significatives. Inversement, seule une minorité de producteurs locaux (généralement entre un quart et un tiers) a donné une évaluation similaire des différents effets de l'octroi de mer;
- l'ordre de classement des deux groupes de répondants était très similaire, sachant que les effets inflationnistes exercés par l'impôt de manière directe (sur les biens de consommation importés) et de manière indirecte (en augmentant les coûts globaux des activités de production et de services locales qui importent des matières premières et des fournitures) ont obtenu le plus haut degré de consensus de la part des deux groupes;
- à l'inverse, les effets potentiellement négatifs de l'impôt sur l'efficience des producteurs locaux, dont les efforts visant à stimuler la productivité peuvent être découragés, et le fait que les avantages fiscaux accordés par l'octroi de mer ainsi que d'autres aides à la production locale peuvent entraîner une distorsion excessive de la concurrence, ont été considérés comme les aspects les moins importants par les deux groupes;
- enfin, une proportion globalement similaire de répondants (environ 30 % des non-producteurs et 80 % des producteurs locaux) a estimé que l'octroi de mer a tendance à conduire les ressources vers des secteurs «aidés» déjà existants, entravant le développement de nouveaux secteurs, et a une incidence négative sur les échanges entre les RUP françaises et les pays voisins, y compris les membres du Cariforum et de la communauté d'Afrique orientale et australe.

Tableau A2.5 – Perception par les parties intéressées des incidences négatives de l'octroi de mer

Incidences négatives	% de répondants ayant estimé que les incidences étaient modérées ou majeures		
	Total	**Non-producteurs**	**Producteurs**
En raison du soutien de l'octroi de mer, les entreprises locales ne sont pas encouragées à accroître leur efficacité et leur productivité	**48 %**	66 %	23 %
L'octroi de mer conduit la plupart des investissements et des ressources humaines vers les secteurs «aidés», freinant ainsi l'émergence de nouvelles activités dans les secteurs «non aidés»	**56 %**	76 %	27 %
L'octroi de mer influence les modes de consommation, en induisant une moindre consommation des produits davantage taxés au profit de produits de substitution moins taxés ou non taxés	**53 %**	69 %	31 %
En s'ajoutant à d'autres aides existantes à la production locale, l'octroi de mer produit une distorsion excessive de la concurrence	**47 %**	68 %	18 %
Malgré les exonérations prévues, l'octroi de mer affecte le coût des matières premières et des biens importés, augmentant ainsi le coût global des activités locales de production et de services (tourisme, etc.)	**71 %**	89 %	43 %
L'octroi de mer se traduit par des prix plus élevés pour les consommateurs	**72 %**	94 %	36 %
L'octroi de mer entrave les échanges commerciaux avec les pays voisins (par exemple, les membres du Cariforum ou la communauté de l'Afrique orientale et australe)	**62 %**	84 %	30 %

***Source**: enquête auprès des entreprises (à l'exclusion des réponses «NSP - Ne sais pas»).*

- **PERCEPTION DE L'EFFICIENCE DU REGIME DE L'OCTROI DE MER**

Le régime de l'octroi de mer ne pose pas de problèmes majeurs de mise en œuvre ni de charges administratives importantes pour les autorités compétentes. Dans le même ordre d'idées, les autorités publiques conviennent généralement que la charge liée au recouvrement de l'impôt et découlant d'activités relatives aux produits bénéficiant de différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer peut être considérée comme acceptable et pleinement justifiée par les avantages produits. Par ailleurs, de manière plus générale, le processus de révision de la liste et d'extension des exonérations à des produits spécifiques par modification législative de la décision du Conseil est considéré comme trop complexe. Le processus de révision nécessite la participation de plusieurs parties intéressées au niveau national (central et local) et au niveau de l'UE, et peut s'étendre sur 3 ans, ce qui entraîne des charges inutiles pour l'UE et les autorités nationales.

De même, les frais administratifs et de mise en conformité dans le cadre du régime de l'octroi de mer sont considérés comme plutôt limités par les représentants du secteur privé. La majorité des producteurs locaux participant à l'enquête a estimé que le respect des obligations découlant de l'octroi de mer n'était pas particulièrement contraignant. Dans ce contexte, la tâche la plus lourde est considérée comme étant l'identification des codes douaniers applicables et des taux correspondants de l'octroi de mer, laquelle peut parfois s'avérer incertaine et générer potentiellement des litiges et des disparités de

traitement. Plus particulièrement, cette charge a été jugée comme étant majeure par environ un cinquième des producteurs locaux et un quart des importateurs directs.

L'évaluation négative concernant la nomenclature douanière des matières premières/fournitures importées soumises à l'octroi de mer a été confirmée par le retour d'information fourni par les importateurs directs, étant donné que plus de 60 % des entreprises importatrices ont fait état d'au moins une modification dans le code douanier et/ou dans la définition des matières premières/fournitures habituellement importées et que près de 70 % ont fait état de difficultés, qui sont récurrentes dans la plupart des cas, lorsqu'il s'agit d'identifier correctement le code douanier applicable et le taux de l'octroi de mer correspondant.

3. Avis des parties intéressées sur les scénarios stratégiques futurs

➢ POSITION A L'EGARD DU RENOUVELLEMENT DU REGIME DE L'OCTROI DE MER

La consultation des collectivités locales a permis de brosser un tableau clair de l'avenir du régime fiscal actuel. L'octroi de mer est considéré comme important tant pour le budget public des RUP françaises que pour l'aide aux activités de production locales, et le renouvellement du régime fait l'objet d'un large consensus. Toutefois, les autorités régionales consultées ont souligné la nécessité d'une plus grande flexibilité et d'une procédure moins lourde pour mettre à jour la liste des produits bénéficiant de l'aide ainsi que les différentiels de taxation appliqués.

Les points de vue du secteur privé concernant le renouvellement du régime de l'octroi de mer sont fortement polarisés en fonction de l'activité économique et des différents effets de l'octroi de mer sur cette activité. Selon toute attente, les répondants exerçant des activités de production et bénéficiant généralement de différentiels de taxation étaient largement favorables au renouvellement de la politique (86 %). En outre, la majorité d'entre eux (59 %) a estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier le mécanisme actuel. Des schémas similaires sont observés dans les différentes régions.

À l'inverse, une majorité (58 %) des entreprises opérant dans d'autres secteurs (en d'autres termes, n'exerçant pas d'activités de production) préférerait que la politique actuelle soit abandonnée. Plus particulièrement, la plupart des répondants souhaiteraient que la politique soit remplacée par différentes formes de soutien aux activités de production locales. Par exemple, certains répondants préféreraient que l'octroi de mer soit remplacé par une taxation plus équitable, telle qu'une «TVA régionale» avec des taux différenciés. Il est toutefois intéressant de noter qu'une part non négligeable des entreprises opérant dans des secteurs autres que la production est néanmoins favorable à un renouvellement de la politique.

Les résultats ci-dessus confirment un point fréquemment soulevé lors des entretiens sur le terrain: le régime de l'octroi de mer n'est pas problématique en soi et peut effectivement profiter aux économies locales à bien des égards, mais un certain nombre de problèmes au niveau de la conception et de la mise en œuvre doivent être résolus afin de réduire les effets de distorsion du régime.

Tableau A2.6 – Position des parties intéressées à l'égard du renouvellement du régime de l'octroi de mer

Scénarios	% de répondants		
	Total	Non-producteurs	Producteurs
Renouveler la décision sans changement majeur	**34 %**	17 %	59 %
Renouveler la décision en introduisant quelques modifications	**27 %**	26 %	27 %
Ne pas renouveler la décision et introduire d'autres mécanismes de soutien	**30 %**	44 %	10 %
Non-renouvellement de la décision	**10 %**	14 %	4 %

***Source**: enquête auprès des entreprises.*

➢ AVIS DES PARTIES INTERESSEES SUR LES REVISIONS POSSIBLES DE LA POLITIQUE

Les révisions de la politique actuelle et de ses modalités de mise en œuvre ont fait l'objet de discussions avec différentes parties intéressées. L'enquête auprès des entreprises a également examiné les positions des répondants sur les domaines susceptibles d'être améliorés. Le tableau A.7 ci-dessous montre la proportion de répondants qui sont totalement ou partiellement d'accord avec un ensemble de domaines proposés pour la révision de la politique, en faisant la distinction entre les entreprises exerçant des activités de production et celles actives dans les autres secteurs. Les résultats marquants peuvent être résumés comme suit:

- à quelques exceptions près seulement, la plupart des révisions proposées ont été évaluées positivement par la majorité des répondants, quel que soit le secteur d'activité. Dans les deux groupes de répondants, l'ordre de classement des pourcentages d'adhésion est similaire, sachant que l'amélioration du système de suivi en général, et des niveaux de prix en particulier, a obtenu le plus haut degré d'adhésion dans les deux groupes;
- les producteurs locaux sont davantage intéressés par l'amélioration de la flexibilité du système, en rendant plus fréquentes et plus aisées les modifications apportées aux listes de produits bénéficiant de l'aide fiscale et aux différentiels de taxation appliqués. À cet égard, plusieurs entreprises ont précisé que cette flexibilité était nécessaire pour mieux répondre à l'évolution des besoins, mais qu'elle ne devrait pas se traduire par des changements trop fréquents des taux de la part des collectivités locales, ce qui compromettrait la stabilité et la prévisibilité des marchés;
- à l'inverse, les non-producteurs ont exprimé un avis plus favorable que les producteurs au sujet de la possibilité d'adopter des mesures visant à atténuer les obstacles au commerce avec les pays voisins de la région découlant de l'octroi de mer. Sur ce point, diverses parties intéressées ont souligné la nécessité de prendre en considération d'autres obstacles au commerce avec les pays voisins, et pas seulement ceux créés par l'octroi de mer;
- les avis concernant le seuil de chiffre d'affaires défini pour l'application de l'octroi de mer, actuellement fixé à 300 000 EUR par an, variaient quelque peu. Une majorité de répondants des deux groupes serait favorable à un relèvement du seuil tandis

qu'une proportion non négligeable des non-producteurs pencherait en faveur d'une réduction;

- les deux groupes conviennent en substance de la nécessité de critères plus transparents et plus clairs tant pour la sélection des produits bénéficiant de l'aide que pour l'établissement des taux applicables. Du point de vue des non-producteurs, des critères améliorés et transparents devraient garantir que les produits pour lesquels il n'existe aucune production locale soient exclus du régime particulier.

Tableau A2.7 – Position des parties intéressées à l'égard des révisions proposées pour le régime de l'octroi de mer

Révisions proposées	% des répondants favorables		
	Total	Non-producteurs	Producteurs
Il convient de permettre de modifier plus fréquemment et plus facilement la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée à l'octroi de mer	**69 %**	61 %	81 %
Il devrait être possible de modifier plus fréquemment et plus facilement le différentiel autorisé entre les taux internes et externes de l'octroi de mer	**67 %**	61 %	75 %
Les critères de mise à jour de la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée à l'octroi de mer devraient être clairement et précisément définis dans la politique de l'UE	**65 %**	62 %	70 %
Les critères de modification des différentiels des taux de l'octroi de mer devraient être clairement et précisément définis dans la politique de l'UE	**63 %**	61 %	68 %
Le système de suivi du dispositif de l'octroi de mer devrait être amélioré, avec la collecte régulière de données de marché sur la production locale, les importations, l'emploi, etc.	**80 %**	83 %	75 %
Le niveau des prix des biens importés et produits localement soumis au dispositif de l'octroi de mer devrait faire l'objet d'un suivi périodique	**77 %**	76 %	78 %
Le seuil actuel d'exonération de l'octroi de mer pour les producteurs locaux — soit 300 000 EUR de chiffre d'affaires annuel — devrait être relevé, afin d'augmenter le nombre d'entreprises non assujetties à l'octroi de mer	**60 %**	60 %	61 %
Le seuil actuel d'exonération de l'octroi de mer pour les producteurs locaux — soit 300 000 EUR de chiffre d'affaires annuel — devrait être abaissé, afin de réduire le nombre d'entreprises non assujetties à l'octroi de mer	**25 %**	35 %	9 %
Des mesures visant à atténuer les obstacles au commerce avec les pays voisins liés à l'octroi de mer devraient être élaborées	**62 %**	70 %	49 %
Les exonérations d'octroi de mer des intrants de production devraient être étendues	**60 %**	58 %	64 %

***Source**: enquête auprès des entreprises.*

Des suggestions supplémentaires ont parfois été formulées par les parties intéressées: a) mieux investir les recettes fiscales perçues dans le développement des activités de production locales; b) harmoniser la base d'imposition entre l'octroi de mer externe et l'octroi de mer interne, étant donné que le premier inclut actuellement les frais de transport et les autres taxes à la production acquittées en métropole (par exemple,

l’éco-contribution due sur certaines productions); et c) remédier au problème du contournement fiscal créé par le commerce électronique.

ANNEXE 3: METHODES D'ANALYSE

1. Ensembles de données

L'étude a nécessité une base solide de données quantitatives et de statistiques, et plusieurs ensembles de données ont été collectés et rassemblés à partir de diverses sources. Les données accessibles au public concernant spécifiquement les RUP et les secteurs bénéficiant de régimes particuliers étaient limitées de sorte que les données brutes utilisées dans l'étude ont été, dans une large mesure, fournies directement par les autorités compétentes (à savoir les administrations douanières et fiscales, les instituts de statistique, les collectivités locales, etc.) et par la Commission.

Malgré les efforts déployés, plusieurs lacunes et incohérences dans les données ont subsisté, ce qui a inévitablement une incidence sur la pertinence de l'analyse quantitative. Ces limitations portaient notamment sur: a) la disponibilité restreinte des données sur la production locale (au niveau de ventilation requis); b) les lacunes dans les données relatives aux taux effectifs de l'octroi de mer (en particulier les taux internes avant 2015); c) la difficulté d'établir une correspondance entre les données relatives aux produits fondées sur la nomenclature douanière et celles reposant sur la nomenclature NACE; d) la disponibilité restreinte des données de suivi relatives aux autres mesures d'aide mises en œuvre dans les RUP; et e) l'indisponibilité de données sur les coûts et les prix. Les lacunes dans les données concernaient principalement la période initiale de mise en œuvre du régime particulier tandis qu'au cours des dernières années, le volume et la qualité des données collectées au niveau local se sont largement améliorés.

Les types de données collectées pour l'étude sont synthétisés dans le tableau ci-dessous:

Tableau A3.1 – Type de données collectées

1.1.1 Domaines d'analyse	1.1.2 Ensembles de données
1.1.3 Mise en œuvre de la politique 1.1.4	• Données sur les différentiels de l'octroi de mer autorisés • Données sur les différentiels de l'octroi de mer effectifs • Données sur les recettes fiscales
1.1.5 Surcoûts 1.1.6	• Données intrants-extrants au niveau des RUP et de la métropole • Microdonnées provenant d'estimations au niveau régional / de fiches produits
1.1.7 Incidences sur le commerce et le marché 1.1.8	• Données sur les importations, par produit/origine • Données sur la production locale, par produit/secteur • Autres données de «contrôle» pour la modélisation gravitationnelle (distance, etc.)
1.1.9 Incidences macroéconomiques 1.1.10	• Données macroéconomiques sur l'emploi • Données macroéconomiques sur la valeur ajoutée industrielle • Données sur les niveaux de prix

2. Méthodes d'analyse des données quantitatives

Les données brutes collectées ont été rassemblées dans une base de données complète et évaluées à l'aide de méthodes quantitatives afin de déterminer les incidences des régimes fiscaux particuliers sur la compétitivité, le marché, les flux commerciaux et les recettes fiscales (y compris les recettes non perçues). Comme indiqué ci-dessus, les ensembles de

données présentaient des problèmes d'exhaustivité et/ou de cohérence nuisant à la solidité des résultats. Dans ces circonstances, les conclusions de l'étude ont été intégrées et complétées par les données qualitatives recueillies lors de la consultation des parties intéressées.

Un résumé de l'approche adoptée pour l'analyse quantitative est présenté ci-dessous tandis qu'une description technique détaillée des méthodes et modèles utilisés, ainsi que les résultats complets, sont fournis dans les sections suivantes.

Examen de la mise en œuvre de la politique. L'analyse s'est concentrée sur les recettes fiscales provenant de la perception de l'octroi de mer, ventilées par recettes fiscales externes (impôt sur les importations) et internes (impôt sur la production locale), ainsi que sur l'estimation des recettes «perdues» du fait du régime de l'octroi de mer (c'est-à-dire les taxes non perçues en raison d'exonérations/réductions).

- Les données relatives aux «recettes perçues» ont été fournies pour la plupart des produits/années par les autorités douanières ou autres autorités compétentes. Lorsqu'elles n'étaient pas disponibles, les recettes ont été estimées en soumettant, au taux de taxation applicable, la base d'imposition, c'est-à-dire la valeur des importations ou de la production locale.
- Pour les «recettes non perçues de l'octroi de mer», les estimations officielles ont été triangulées en calculant le montant des exonérations au niveau des produits (en multipliant la valeur de la production locale par le différentiel de taxation correspondant appliqué) et en cumulant les résultats.

Analyse des surcoûts et de la compétitivité. Les surcoûts communiqués au niveau micro (c'est-à-dire dans les fiches produits ou dans les rapports) ont d'abord été triangulés à l'aide des tableaux intrants-extrants disponibles pour les RUP[79]. La mise en correspondance a révélé des disparités non seulement dans le total des surcoûts pour un secteur donné mais aussi dans la répartition des facteurs de coût (c'est-à-dire les transports, la main-d'œuvre, l'énergie, etc.). Les microdonnées compilées et systématisées ont ensuite été utilisées pour évaluer dans quelle mesure ces coûts ont été compensés par les taux différenciés de l'octroi de mer (par référence à la valeur des «recettes perdues»). Cette analyse a été effectuée au niveau des produits ainsi qu'au niveau agrégé.

Analyse de l'incidence sur le commerce et le marché. À l'aide de deux modèles distincts, les importations et la production locale ont été modélisées en fonction des taux de l'octroi de mer différenciés effectifs et des taux de l'octroi de mer internes. La principale difficulté résidait dans la comparabilité de la valeur de la production locale et

[79] Dans les tableaux intrants-extrants, les paiements effectués par un secteur à d'autres secteurs (par exemple, les produits agricoles, l'énergie, l'eau, les transports) et aux facteurs de production (par exemple, la main-d'œuvre, le capital, la terre) sont évalués pour une année donnée, ce qui permet d'obtenir en effet la structure de coûts du secteur. Les estimations des surcoûts qui en résultent pour chaque secteur peuvent donc être comparées aux surcoûts estimés sur la base des données au niveau micro utilisées dans les RUP françaises.

de la valeur des importations pour différents produits. Pour remédier à cette difficulté, trois mesures ont été adoptées: i) l'utilisation du logarithme des variables de manière à ce que l'incidence du différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer soit exprimée en pourcentage, ii) l'agrégation des produits (variable dépendante) au niveau de la NC à 4 chiffres, et iii) l'application d'effets fixes distincts pour chaque produit au niveau de la NC à 4 chiffres.

- L'incidence sur le commerce est estimée sur la base d'une modélisation gravitationnelle des importations de produits (niveau NC4) entre les RUP et d'autres pays (y compris la métropole). Outre les taux de l'octroi de mer, d'autres variables, parmi lesquelles le poids économique et la distance des partenaires commerciaux, sont utilisées comme variables explicatives pour prédire les flux commerciaux.
- L'incidence sur la production locale a été estimée sur la base de la modélisation du panel de données. Pour combler les lacunes dans les données, seuls ont été pris en considération les produits (niveau NC4) pour lesquels des données complètes sur la production locale étaient disponibles.

Analyse des incidences macroéconomiques. L'incidence des taux différenciés de l'octroi de mer sur la valeur ajoutée et l'emploi a été estimée par extrapolation de l'incidence sur la production locale. Pour chaque branche de l'économie, les ratios de valeur ajoutée et d'emploi par rapport à la production locale sont estimés à partir des données des comptes économiques. L'incidence sur la valeur ajoutée et l'emploi est ensuite déduite de l'incidence sur la production locale, en partant de l'hypothèse que ces ratios sont constants. Enfin, pour estimer l'incidence de l'octroi de mer sur les prix de détail, il a été supposé que l'impôt payé était intégralement répercuté sur les consommateurs. Ensuite, les recettes fiscales — augmentées des marges des détaillants — ont été mises en relation avec les dépenses des ménages de façon à obtenir un indice du prix supplémentaire maximal supporté par les consommateurs finaux. Les résultats ont été triangulés avec les statistiques officielles sur l'indice des prix dans les RUP établies par les instituts nationaux de statistique, ainsi qu'avec d'autres sources tirées de la littérature.

ANNEXE 4: EVALUATION

La portée de l'évaluation est une appréciation rétrospective de la dérogation au cours de la période 2014-2019. L'évaluation analyse le fonctionnement de la décision du Conseil par rapport aux critères d'évaluation de base qui sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE, conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation. L'évaluation repose sur l'étude externe «parallèle» à une évaluation et à une analyse prospective de la décision réalisées simultanément conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation.

1. Cohérence

Le régime particulier de l'octroi de mer fait partie de l'approche stratégique globale de l'UE pour les RUP et sa cohérence est principalement assurée par l'alignement en grande partie de ses objectifs sur le cadre stratégique général de l'UE. En particulier, le régime de l'octroi de mer répond à deux objectifs interdépendants de la communication de 2017 sur un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'UE:

- ***«Exploiter au mieux les atouts des RUP»*** est le premier objectif de la communication de 2017. Le système de l'octroi de mer favorise cet objectif en promouvant et en soutenant les activités de production locales qui, à leur tour, contribuent à attirer les investissements, à renforcer les capacités et les compétences et à réduire la dépendance à l'égard de la métropole.
- ***«Soutenir la croissance et la création d'emplois»*** demeure un objectif central de la stratégie. La communication visait à promouvoir la diversification des économies locales et, en particulier, à favoriser les activités ayant une valeur ajoutée et un potentiel de création d'emplois élevés.

Le troisième aspect de la communication de l'UE consiste à renforcer la coopération des RUP avec leurs voisins, au moyen d'un dialogue politique, de programmes de coopération territoriale, d'accords commerciaux, etc. Le régime de l'octroi de mer ne contribue pas à la réalisation de cet objectif; en ce qui concerne le commerce régional, il peut en réalité constituer un obstacle à une plus grande intégration. Il s'agit là d'un effet inévitable en raison de la nature du régime et de sa logique sous-jacente. Les obstacles allégués au commerce régional constituent la base des plaintes formelles formulées par les partenaires commerciaux de l'UE.

La politique de l'UE relative aux RUP comprend un certain nombre d'autres mesures en faveur des RUP financées en partie au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et/ou au moyen d'une série de mesures spécifiques d'aides d'État à finalité régionale. L'étude observe que diverses autres mesures visent les mêmes objectifs que le régime de l'octroi de mer. D'une manière générale, ces mesures sont cohérentes avec l'objectif de l'octroi de mer, à savoir renforcer la compétitivité des producteurs locaux dans le secteur manufacturier ainsi que dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Diverses mesures visent également à réduire les coûts

salariaux des entreprises établies dans les RUP françaises. Au niveau des entreprises, des procédures administratives sont en place pour éviter le risque de cumul entraînant un excédent de compensation tandis qu'au niveau macro, il a été vérifié que la somme de l'octroi de mer et des autres programmes de compensation ne dépasse pas les surcoûts estimés causés par les contraintes structurelles (environ 40 à 45 % des surcoûts estimés sont compensés globalement). Le chevauchement est réduit au minimum et la surcompensation, le cas échéant, est limitée.

La plupart de ces programmes s'inscrivent dans le cadre de l'approche stratégique générale de l'UE à l'égard des RUP de l'UE. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette approche stratégique font l'objet d'un suivi régulier. Ce processus permet une coordination à un niveau général.

À l'inverse, il existe peu de coordination au niveau opérationnel ou de mécanismes permettant d'assurer une cohérence dans la mise en œuvre des différents programmes, de maximiser les synergies et d'éviter la dispersion d'efforts ou, éventuellement, des interventions contradictoires.

Le régime de l'octroi de mer constitue une dérogation manifeste à la politique de l'UE en matière de marchés intérieurs et de concurrence, dont la base juridique est fermement ancrée dans l'article 349 du TFUE. Le régime des taux différenciés constitue une aide d'État à finalité régionale et est donc soumis à la législation et aux contrôles de l'UE en la matière. Dans le cas de l'octroi de mer, la politique en matière d'aides d'État comporte la demande explicite d'assurer un suivi et une quantification continus et précis des surcoûts couverts par le régime afin d'éviter tout risque de surcompensation.

La compatibilité de l'octroi de mer du point de vue des aides d'État a été vérifiée et a montré que le différentiel appliqué reste inférieur aux surcoûts estimés.

En ce qui concerne le commerce extérieur, l'approche générale de l'UE à l'égard des RUP poursuit deux grands objectifs: a) le renforcement de l'intégration des RUP dans leur voisinage régional et b) la prise en compte de l'intérêt des RUP dans les accords commerciaux négociés par l'UE afin d'éviter des effets négatifs sur l'économie locale.

Dans le cas de l'octroi de mer, ces deux objectifs sont difficiles à concilier et le régime a été critiqué à plusieurs reprises par les pays du Cariforum et par certains pays d'Afrique orientale et australe (AOA), lesquels ont affirmé que l'octroi de mer était contraire à l'esprit de l'accord de partenariat économique (APE) que ces pays avaient signé avec l'UE. Au-delà des considérations juridiques — l'octroi de mer est formellement reconnu et accepté par l'APE — et des motivations économiques justifiant l'existence et le maintien de l'octroi de mer dans les RUP, les résultats de l'analyse des données sur le commerce régional montrent que les différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer ont une incidence modérée sur la valeur des importations des RUP françaises en provenance des pays du Cariforum et de l'AOA, et qu'une hypothétique suppression complète de l'octroi de mer bénéficierait principalement aux exportateurs de l'UE et de pays tiers autres que les pays du Cariforum et de l'AOA.

- *Les flux commerciaux entre les pays du Cariforum* et les RUP françaises concernées (Martinique, Guadeloupe et Guyane française) ne différaient pas sensiblement de l'évolution des exportations du Cariforum vers l'UE. La part des importations en provenance du Cariforum représente environ 1 % du total, ce qui est comparable aux échanges au sein du Cariforum (environ 2,7 %[80]).

Le Cariforum a dressé une liste de 48 produits que ses pays membres souhaiteraient exporter vers les RUP françaises et pour lesquels le régime de l'octroi de mer est considéré comme un obstacle. L'incidence des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer sur la valeur à l'importation de ces produits est d'environ 10 %, soit environ 7,8 millions d'EUR pour l'ensemble de la période 2011-2018 (sur la base des taux de 2018). Toutefois, il se peut que cette estimation soit gonflée car elle ne tient pas compte des exonérations des intrants de production qui peuvent être fixées par chaque RUP.

L'étude a évalué l'incidence générale de l'octroi de mer sur les importations en simulant les effets qu'aurait la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour les produits de la liste, ainsi que l'a demandé le Cariforum. La suppression de ces différentiels peut entraîner une augmentation de 9,9 % des importations des produits de la liste. En termes financiers, les importations en provenance du Cariforum augmenteraient d'environ 1 million d'EUR par an, tandis que les importations en provenance d'autres pays (y compris la métropole) augmenteraient de quelque 11,3 millions d'EUR. En d'autres termes, en l'absence de preuve d'effets différenciés selon les régions, le Cariforum bénéficierait de moins d'un dixième des possibilités d'exportation créées par la suppression du différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour les produits de la liste. Par rapport aux niveaux actuels, la croissance des exportations totales du Cariforum vers les RUP françaises serait à peine de 1,7 %.

Tableau A4.1 – Simulation des effets de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour l'échantillon de produits de la liste du Cariforum

	Importations en provenance du Cariforum (2018)	**Importations en provenance d'autres origines (2018)**	**Différentiel moyen de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer appliqué au panel de produits**	**Coefficient de variation des importations associé aux différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**	**Augmentation théorique des importations résultant de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**
Scénario de base	10,2 millions d'EUR	113,7 millions d'EUR	10,3 %	-0,917	+9,9 %
Suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer	+1,0 million d'EUR	11,3 millions d'EUR	0 %		

[80] L'étude a analysé la valeur des importations intrarégionales pour les huit principales économies du Cariforum, sur la base des données UN Comtrade, et l'a comparée aux importations totales dans ces pays. Les résultats indiquent que la part des importations du Cariforum originaires de la région du Cariforum représente 2,7 % du total.

Source: *l'étude.*

Ces résultats ne couvrent pas les effets sur la production locale des RUP mais, compte tenu du fait qu'elle s'élève actuellement à 6,7 millions d'EUR — consistant principalement dans la production de ciment, de rhum, d'eau et, dans une moindre mesure, de farine — une augmentation des importations de 12,3 millions d'EUR pourrait redimensionner considérablement les activités de production internes.

Toutefois, l'augmentation des importations des RUP françaises en provenance du Cariforum n'a pu être compensée par les nouvelles possibilités offertes du fait de la réduction des barrières commerciales au niveau du Cariforum, dans le cadre de la mise en œuvre de l'APE. Sur la base de l'analyse de l'offre d'accès au marché du Cariforum, il existe quelque 339 biens produits en interne dans au moins une RUP française pour lesquels une analyse des conditions commerciales est utile. Les avantages potentiels ne concerneraient que 15 % des produits considérés (environ 50). Pour ces produits, la réduction tarifaire moyenne envisagée est de 6,6 %. En d'autres termes, aucune modification de la situation actuelle n'est envisagée dans le cadre de l'offre d'accès au marché pour la majorité des produits susceptibles d'intéresser les RUP françaises.

- Certaines considérations concernant le commerce bilatéral et l'APE dans la région du Cariforum s'appliquent également aux échanges avec les cinq signataires de l'APE intérimaire conclu avec l'UE, issus de la région AOA, à savoir les Comores, Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe. Le total des importations dans les RUP françaises considérées s'élevait à plus de 5,6 milliards d'EUR pour la période 2016-2018. La part des importations en provenance de ces pays représente environ 1,3 % du total, ce qui est comparable aux échanges au sein du Cariforum (environ 3 %)[81].

Maurice a établi une liste de 46 produits pour lesquels une demande de suppression de l'octroi de mer a été formulée. L'incidence des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer sur la valeur à l'importation de ces produits est d'environ 9,3 %, soit environ 6,9 millions d'EUR pour l'ensemble de la période 2011-2018. Toutefois, il se peut que cette estimation soit gonflée car elle ne tient pas compte des exonérations des intrants de production qui peuvent être fixées par chaque RUP.

L'étude a évalué l'incidence générale de l'octroi de mer sur les importations en simulant les effets qu'aurait la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour les produits de la liste, ainsi que l'a demandé Maurice. La suppression de ces différentiels peut entraîner une augmentation de 8,9 % des importations des produits de la liste. En termes financiers, les importations en provenance de l'AOA augmenteraient d'environ 1,1 million d'EUR par an, tandis que les importations en provenance d'autres pays (y compris la métropole) augmenteraient de quelque 11,4 millions d'EUR. En d'autres termes, en l'absence de preuve d'effets différenciés selon les régions, les pays de

[81] Pour pouvoir comparer ce chiffre, la valeur des importations intrarégionales pour les quatre principaux partenaires commerciaux des RUP françaises (Comores, Madagascar, Maurice et Seychelles) a été examinée sur la base des données UN Comtrade et comparée aux importations totales dans ces pays. Les données montrent que, dans l'ensemble, les échanges intérieurs au sein des quatre pays AOA représentent environ 3,0 % de leurs importations totales.

l'AOA bénéficieraient d'un dixième des possibilités d'exportation créées par la suppression du différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour les produits de la liste. Par rapport aux niveaux actuels, la croissance des exportations totales de l'AOA vers les RUP françaises serait à peine de 1,5 %.

Tableau A4.2 – Simulation des effets de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer pour l'échantillon de produits de la liste soumise par Maurice

1.1.11	**1.1.12** **Importations en provenance d'AOA (2018)**	**1.1.13** **Importations en provenance d'autres origines (2018)**	**1.1.14** **Différentiel moyen de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer appliqué au panel de produits**	**1.1.15** **Coefficient de variation des importations associé aux différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**	**1.1.16** **Augmentation théorique des importations résultant de la suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer**
1.1.17 Scénario de base	1.1.18 12,7 millions d'EUR	1.1.19 128,6 millions d'EUR	1.1.20 9,3 %	1.1.21 -0,917	1.1.22 +8,9 %
1.1.23 Suppression des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer	1.1.24 1,1 million d'EUR	1.1.25 11,4 millions d'EUR	1.1.26 0 %	1.1.27	1.1.28

Source: *l'étude.*

Les résultats du modèle ne couvrent pas les effets sur la production locale des RUP mais, compte tenu du fait qu'elle pourrait s'élever à 58,9 millions d'EUR en 2016, dont 94 % concernent La Réunion, une augmentation des importations de 12,5 millions d'EUR pourrait avoir une incidence perceptible sur les activités de production internes (environ 20 % de la production intérieure pourrait être remplacée).

2. Pertinence

L'étude évalue également si les critères utilisés pour sélectionner le produit aux fins de la réduction ou de l'exonération de l'octroi de mer sont toujours pertinents au regard des besoins généraux de toutes les parties intéressées.

Les conclusions de l'étude sont les suivantes:

- pour la majorité des produits soumis à l'octroi de mer, la production locale représentait une part minoritaire du marché. Dans toutes les RUP, la valeur médiane de la répartition des parts de marché a diminué pour se situer dans une fourchette de 32 à 37 %, à l'exception de la Guyane française, où elle est de 21 %;
- les produits locaux dont la part de marché est inférieure à 20 % représentaient en moyenne environ 40 % des listes des produits bénéficiant de l'octroi de mer, tandis que les produits locaux affichant une part de marché inférieure à 5 % en représentaient environ 20 % (avec un pourcentage légèrement plus élevé en Guyane française et moins élevé à Mayotte);
- moins de 20 % des produits figurant sur les listes des produits bénéficiant de l'octroi de mer occupaient plus de 80 % des marchés respectifs; pour environ 6,5 % d'entre eux, la part de marché dépassait 95 %;
- pour près de la moitié des produits examinés (44 %), la part de marché oscillait entre 20 et 80 %.

Les données ci-dessus indiquent qu'il existe des cas où les critères relatifs à la part de marché peuvent ne pas suffire pour justifier l'inclusion de certains produits dans la liste des produits bénéficiant de l'octroi de mer, soit parce que la production locale est marginale, soit parce que les producteurs locaux occupent une position largement dominante. La valeur stratégique de certaines productions peut certainement justifier une dérogation au critère de la «part de marché» mais l'absence de règles explicites et transparentes a apparemment nourri la méfiance de certains opérateurs économiques vis-à-vis de la manière dont le régime particulier est mis en œuvre.

Selon les résultats de la consultation des parties intéressées, le champ d'application du régime de l'octroi de mer est assez complet et répond de manière satisfaisante aux besoins des opérateurs économiques concernés. Toutefois, il y est fait état de lacunes dans le champ d'application de l'octroi de mer, la moitié des producteurs locaux participant à l'enquête déclarant qu'il y a lieu d'ajouter certains produits à la liste des produits bénéficiant de l'octroi de mer. Cela s'explique par le manque de flexibilité dans le processus de révision des listes, en raison duquel il est difficile de donner une réponse rapide aux besoins émergents de l'économie locale et, le cas échéant, de corriger les erreurs et omissions.

Toutefois, le principal problème signalé concerne l'application de différentiels de taxation à des produits pour lesquels il est allégué qu'il n'existe pas de production locale

«équivalente». Le problème est généralement lié à certaines catégories de la NC comprenant des produits hétérogènes dont seuls quelques-uns sont produits localement.

En outre, les producteurs locaux dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300 000 EUR ne sont pas soumis à l'octroi de mer et aucune déclaration n'est requise. Avant 2014, toutes les entreprises entraient dans le champ d'application du régime, mais les entreprises dont le chiffre d'affaires était inférieur à 550 000 EUR étaient exonérées[82]. Cette réforme a été critiquée car elle touchait principalement de petites entreprises et des artisans peu équipés pour faire face à l'augmentation des charges administratives qui en découlait.

3. Efficacité

L'efficacité du régime de l'octroi de mer a été évaluée en déterminant dans quelle mesure ce régime soutenait l'industrie.

Le régime de l'octroi de mer vise à réduire l'écart de compétitivité entre les produits locaux et les importations en provenance de France «métropolitaine» ou de l'UE, causé par des surcoûts de production.

Des évaluations quantitatives de ces surcoûts sont effectuées régulièrement[83]. Toutefois, l'exercice reste soumis à des limites méthodologiques intrinsèques[84] et il convient donc de faire preuve, lors des estimations, de toute la prudence requise.

Selon la dernière évaluation achevée en 2016, le total des surcoûts dans les RUP françaises était estimé à 4,51 milliards d'EUR, dont 1,76 milliard était imputable à des secteurs bénéficiant de l'octroi de mer (secteur manufacturier et secteur primaire). En outre, des évaluations des surcoûts ont été régulièrement effectuées au niveau des produits afin de justifier la différence de traitement et d'établir les taux de taxation appropriés. L'analyse de ces «fiches produits» fait apparaître que l'essentiel des surcoûts — environ 83 % en moyenne — est généré par quatre facteurs de coûts, présents dans toutes les RUP françaises:

- les surcoûts des intrants (y compris les frais de transport et les prix plus élevés en raison d'un pouvoir de négociation limité);

[82] Il existait toutefois une obligation administrative pour les entreprises exonérées de remplir et de déposer néanmoins des déclarations fiscales.

[83] La méthodologie mise au point dans l'étude préparée pour la Commission européenne, «*Étude sur l'identification et l'estimation des effets quantifiables des handicaps spécifiques propres aux régions ultrapériphériques ainsi que des mesures applicables pour réduire ces handicaps*», Louis Lengrand & Associés et Université Libre de Bruxelles, janvier 2006, est restée la principale référence pour d'autres études.

[84] Les surcoûts sont définis en termes relatifs, c'est-à-dire par rapport aux coûts de production en métropole. Toutefois, la structure du marché et de la concurrence dans les RUP françaises et en France métropolitaine est radicalement différente, tout comme la structure de production. Un acteur important dans les RUP serait considéré comme étant de petite taille en métropole, et alors que les industries des RUP sont tenues d'adopter des stratégies multiproduits pour desservir leur marché, les entreprises de la métropole s'orientent de plus en plus vers une spécialisation extrême. En ce sens, lorsqu'il s'agit de garantir la validité de l'exercice de comparaison, il est difficile d'établir clairement les comparateurs qu'il convient de sélectionner et dans quelles conditions.

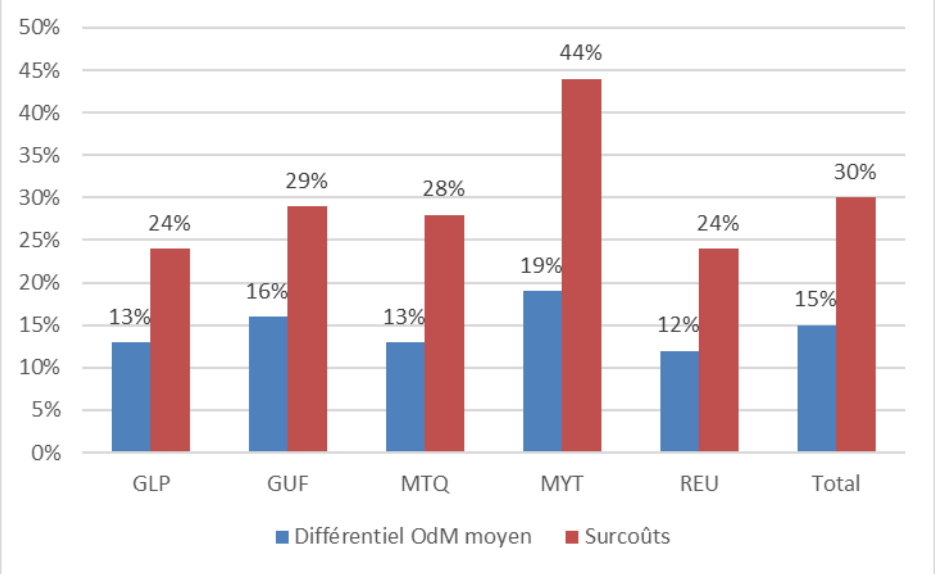
- les déséconomies d'échelle qui ont une influence non seulement sur l'amortissement et les capacités de production non utilisées des équipements mais aussi sur la productivité moindre du travail;
- l'obligation de disposer de stocks plus importants, nécessitant une capacité de stockage supplémentaire;
- une hausse des frais financiers.

Dans l'ensemble, malgré la variabilité décrite, l'estimation moyenne des surcoûts est assez cohérente d'une région à l'autre, s'élevant en moyenne à 27 % du chiffre d'affaires de l'entreprise. La seule exception est Mayotte, où les surcoûts moyens sont de l'ordre de 44 %.

Il existe cependant une disparité entre les évaluations qui semble sans rapport avec les spécificités régionales, étant plutôt liée à des incongruités méthodologiques et à l'inévitable subjectivité des estimations propres des entreprises. La validité des «fiches produits» aux fins de la politique menée ne devrait donc pas être surestimée.

Le différentiel de taxation ne compense généralement qu'une partie des surcoûts estimés, soit environ la moitié, avec des différences limitées entre les RUP, comme illustré à la figure A4.1 ci-dessous.

Figure A4.1 — Compensation moyenne des surcoûts par région



Source: *la présente étude.*
Remarques: *l'année de l'estimation des surcoûts et celle de l'application du différentiel de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer ne coïncident pas toujours.*

L'étendue de la compensation correspond approximativement au montant des recettes fiscales perçues sur les produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer. L'analyse confirme donc largement les estimations ci-dessus, montrant que ***l'étendue globale de la compensation des surcoûts s'élèverait à environ 49 %*** en moyenne.

Enfin, la corrélation qui pourrait exister entre les différentiels de taxation et l'estimation des surcoûts a été examinée afin de vérifier si la portée de l'aide est proportionnée aux besoins. Comme le montre le tableau A4.1, cette corrélation est modérée dans toutes les

RUP françaises (environ 0,45-0,55) à l'exception de la Martinique, où aucune corrélation n'est observée. Le coefficient est plus fort lorsque la corrélation est établie avec les différentiels maximums autorisés.

Tableau A4.3 — Corrélation entre les surcoûts et les différentiels de taxation appliqués aux produits bénéficiant de l'octroi de mer dans les RUP françaises

1.2	1.3 GUF	1.4 GLP	1.5 MTQ	1.6 MYT	1.7 REU
1.8 Coefficient de corrélation - différentiel de l'octroi de mer effectif	1.9 0,41	1.10 0,47	1.11 0,02	1.12 0,51	1.13 0,53
1.14 Coefficient de corrélation - différentiel de l'octroi de mer autorisé	1.15 0,58	1.16 0,55	1.17 0,11	1.18 0,75	1.19 0,58

Source: *l'étude.*

Remarques: *sur la base d'un échantillon de 544 produits pour lesquels des données suffisantes étaient disponibles.*

À quelques exceptions près, les différentiels de taxation appliqués étaient assez proportionnels aux surcoûts déclarés pour des produits spécifiques.

Incidence de l'octroi de mer sur la compétitivité des prix

Il ressort des résultats de l'analyse des données quantitatives qu'en l'absence du régime d'aide de l'octroi de mer, la ***situation des secteurs de production locaux*** aurait été bien pire. Environ 42 % de la valeur des produits bénéficiant du régime de l'octroi de mer (environ 975 millions d'EUR) a été théoriquement générée par le mécanisme de différentiel de taxation. Cela a eu des répercussions positives sur l'***emploi***, lequel a enregistré depuis 2014 une hausse de 3 à 9 % dans les secteurs relevant de l'octroi de mer, contrairement à la baisse observée dans les secteurs non soumis à l'octroi de mer, et sur le ***nombre d'entreprises actives***, lequel a augmenté d'environ 1,7 % au cours de la même période, alors qu'il a chuté globalement de 3 %.

Ces conclusions sont confirmées par la consultation des parties intéressées, qui a mis en évidence l'***importance de l'octroi de mer pour la compétitivité*** des opérateurs économiques locaux, même si l'écart de prix entre leurs produits et les produits importés n'est pas entièrement comblé.

Toutefois, la valeur des ***importations de produits*** soumis au régime différentiel de l'octroi de mer a augmenté d'environ 16 % entre 2014 et 2018, alors qu'au cours de la même période, la production locale a augmenté de moins de 8 %[85]. La ***part de marché des produits locaux*** a reculé au fil du temps. La même tendance est observée dans toutes les RUP, bien qu'elle soit peut-être moins accentuée en Martinique en raison de la stagnation comparativement plus marquée des importations. Sur la base des données

[85] Sur la base des tendances observées en Guyane française, en Martinique et en Guadeloupe sur un échantillon de produits pour lesquels des séries chronologiques étaient disponibles.

disponibles, la part de marché moyenne des produits locaux bénéficiant du régime de l'octroi de mer a reculé de 49 % à 36 % en 2018, mais les chiffres doivent être appréhendés avec prudence en raison de discontinuités dans les séries de données disponibles. Les résultats de l'enquête sont en grande partie conformes aux tendances décrites ci-dessus.

Il n'existe aucune preuve d'effet positif sur la valeur totale des investissements et la diversification de la production. Pour ce qui est de l'efficience du régime particulier, ses effets sont plutôt positifs, avec un rapport de 1:2,5 entre le «coût» de la mesure (les recettes fiscales non perçues) et la production locale supplémentaire qu'elle peut stimuler.

La valeur agrégée des activités de production locales dans les RUP françaises a augmenté à un rythme modéré au cours de la période examinée dans la présente étude. Entre 2006 et 2014, la valeur de la production (aux prix courants) a enregistré une croissance moyenne annuelle allant de 1,7 % dans les Antilles à 3,9 % en Guyane française.

- Le chiffre d'affaires agrégé du secteur manufacturier, à savoir le secteur bénéficiant le plus du régime de l'octroi de mer, a généralement enregistré des taux de croissance plus faibles que l'économie des RUP dans son ensemble. La crise financière mondiale a entraîné une baisse de la valeur de la production locale et, à quelques exceptions près, elle n'avait pas encore retrouvé ses niveaux d'avant-crise en 2014. C'est particulièrement le cas des industries agroalimentaires, tandis que les autres branches de l'industrie ont enregistré une reprise plus rapide, en particulier en Guadeloupe.
- Le secteur primaire a été légèrement touché par les effets de la crise mondiale, mais ses performances varient considérablement d'une RUP à l'autre: les activités agricoles ont affiché de meilleurs résultats que la moyenne en Martinique et en Guyane française en raison de la croissance des secteurs de la banane et de la sylviculture. La pêche et l'aquaculture ont enregistré de bons taux de croissance à La Réunion et en Guadeloupe. Toutes ces activités ont été soutenues par le régime de l'octroi de mer, mais aussi par d'autres régimes d'aides, de sorte qu'une partie seulement de ces effets peut être attribuée à l'octroi de mer.
- Les autres secteurs examinés, à savoir le commerce, la construction et les activités d'hébergement et de restauration, ont été généralement moins performants que l'économie des RUP dans son ensemble, à l'exception notable du secteur de la construction en Guyane française et du secteur de l'hébergement et de l'alimentation à La Réunion. Ces secteurs ne sont pas soutenus par l'octroi de mer — au contraire, ils peuvent en être affectés — mais l'analyse des tendances montre qu'après la chute de 2009 due à la crise mondiale, leur indice de croissance a évolué de manière similaire ou plus positive que les activités manufacturières soutenues par l'octroi de mer.

4. Valeur ajoutée de l'UE

Les avantages pour l'économie locale

L'hypothèse de base de la majorité des producteurs locaux consultés est qu'en l'absence de l'octroi de mer, il ne serait pas possible de maintenir dans les RUP françaises des activités industrielles en mesure de concurrencer les produits extérieurs.

Le régime de l'octroi de mer est principalement considéré comme un outil permettant de prévenir et d'atténuer le déclin et la disparition de l'industrie locale plutôt que comme un outil de développement.

Le modèle quantitatif semble indiquer qu'une augmentation du différentiel de taxation d'un point de pourcentage correspond à une augmentation de 3,28 % de la valeur de production.

Si l'estimation ci-dessus est appliquée à la valeur globale de la production des biens concernés, les effets «virtuels» de l'octroi de mer peuvent être associés à 37 % environ de la valeur de la production locale des biens bénéficiant de l'aide, soit quelque ***850 millions d'EUR***[86]. La portée financière des effets varie évidemment en fonction de l'intensité de l'aide (c'est-à-dire en fonction du différentiel de taxation). Ainsi, l'incidence sur le secteur primaire est beaucoup plus importante en Guyane française, où le différentiel moyen pour ce secteur est de 26 %, qu'à La Réunion, où il n'est que de 5 %.

Incidence sur la substitution des importations

L'un des critères permettant de mesurer l'incidence sur les importations est l'importance de leur substitution par des produits fabriqués localement.

La valeur totale des importations dans les RUP françaises a enregistré une croissance modérée ces dernières années, plus marquée à La Réunion et en Guadeloupe et légèrement inférieure en Martinique. Malgré le régime fiscal différencié, les importations de produits bénéficiant de l'octroi de mer ont augmenté à un rythme plus rapide que les importations totales, soit de 3,7 % en glissement annuel par rapport à 1,6 % (2014-2018). Cet effet est observé dans toutes les RUP à l'exception de la Guadeloupe, où le taux de croissance est resté le même. Cela semble indiquer qu'au niveau agrégé, il est peu probable que les différentiels de l'octroi de mer perturbent les flux d'importation des produits concernés.

Au niveau des produits, l'incidence peut varier mais la part de marché des produits locaux bénéficiant de l'octroi de mer par rapport aux importations a diminué au fil du temps pour la majorité des produits considérés (soit 62 % de l'échantillon de trois RUP). Ainsi, la ***substitution des produits locaux par des produits importés*** était plus fréquente que le contraire. Dans quelques cas seulement, la réduction des parts de marché des importations a été significative (c'est-à-dire supérieure à 25 %), mais elle concernait principalement des produits dont la valeur de marché était limitée.

[86] Sur la base des données de production de 2016.

Dans l'ensemble, les résultats indiquent que les différentiels de taxation ont un effet sur les importations. Plus précisément, ***une augmentation d'un point de pourcentage du différentiel de taxation correspond à une diminution de 0,92 % des importations***. Toutefois, le pouvoir explicatif du modèle est relativement faible, de sorte que d'autres facteurs interviennent. Sur la base de cette estimation, dans le scénario hypothétique d'une suppression des différentiels de l'octroi de mer, la valeur des produits importés pourrait dépasser de quelque 275 millions d'EUR la valeur actuelle.

Intégration dans l'UE et dans le marché régional

La balance commerciale de toutes les RUP françaises s'est légèrement détériorée au cours des 5-6 dernières années, principalement en raison d'une augmentation des importations supérieure à celle des exportations. Toutes les régions sont fortement dépendantes des échanges commerciaux avec la France métropolitaine, dont la contribution aux importations et exportations totales a augmenté dans toutes les régions, en particulier en Guyane française. En 2018, les importations en provenance de France métropolitaine représentaient entre 52 et 58 % des importations totales et entre 32 et 49 % des exportations totales des RUP françaises. À première vue, il semble donc que le régime de l'octroi de mer n'ait pas constitué un obstacle aux échanges commerciaux entre les RUP françaises et la France métropolitaine.

À l'inverse, les échanges commerciaux entre les RUP françaises et les partenaires régionaux sont plutôt limités par rapport à ceux avec l'UE, mais un certain nombre de différences significatives caractérisent diverses zones régionales. En termes absolus, les flux commerciaux entrants et sortants de la Guadeloupe au sein de la région des Caraïbes ont augmenté au cours de la période 2013-2018. Au cours de cette même période, la Martinique a enregistré une baisse à la fois des importations et des exportations en provenance ou à destination de la région des Caraïbes. En termes relatifs, les échanges intrarégionaux sont restés limités pour les deux RUP et le déficit commercial est resté significatif: en 2018, le ratio exportations/importations s'élevait à 0,23 pour la Martinique et à 0,11 pour la Guadeloupe. Comme pour la Guyane française, la valeur des exportations régionales a fortement diminué ces dernières années et a représenté moins de 1 % l'année dernière. Cela s'explique essentiellement par la chute des exportations vers Trinité-et-Tobago à la suite du ralentissement des activités d'exploration pétrolière au large des côtes guyanaises. Les exportations de La Réunion et de Mayotte vers des partenaires de la région de l'océan Indien représentent une part importante du volume total. Toutefois, cette valeur inclut également les échanges intra-RUP. Les importations en provenance des partenaires régionaux représentent une faible part du volume total, compte tenu de l'importance des importations en provenance de la métropole mais, en termes absolus, elles dépassent largement les exportations: en 2018, le ratio exportations/importations, à l'exclusion des échanges intra-RUP, s'élevait à 0,69 pour La Réunion et à 0,05 pour Mayotte.

Tableau A4.4 — Commerce extérieur des RUP françaises, total et régional (en millions d'EUR)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte

					française					
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Total des exportations	263	280	402	365	245	213	296	324	12	11
Partenaires antillais ACP* / région de l'océan Indien***	2	9	6	10	68	2	47	37	3,4	3.1
% du total des exportations	*0,8 %*	*3,2 %*	*1,5 %*	*2,7 %*	*27,8 %*	*0,9 %*	*15,9 %*	*11,4 %*	*28,6 %*	*29,2 %*
Partenaires antillais non ACP**	1	8	4	5	0	0				
% du total des exportations	*0,4 %*	*2,9 %*	*1,0 %*	*1,4 %*	*0,0 %*	*0,0 %*				
Total des importations	2 731	2 939	2 730	2 718	1 545	1 530	4 426	5 051	479	572
Partenaires antillais ACP / région de l'océan Indien	78	80	55	43	37	18	52	47	26.2	32.5
% du total des importations	*2,9 %*	*2,7 %*	*2,0 %*	*1,6 %*	*2,4 %*	*1,2 %*	*1,2 %*	*0,9 %*	*5,5 %*	*5,7 %*
Partenaires antillais non ACP / Afrique	138	62	47	44	15	19	168	133		
	5,1 %	*2,1 %*	*1,7 %*	*1,6 %*	*1,0 %*	*1,2 %*	*3,8 %*	*2,6 %*		

Source: *INSEE (et rapports annuels de l'IEDOM pour Mayotte)*
Remarque: *(*) Les partenaires antillais ACP comprennent Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, Cuba, la Dominique, la République dominicaine, la Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago; (**) les partenaires antillais non ACP comprennent les territoires d'outre-mer britanniques et néerlandais ainsi que Anguilla, Aruba, les Îles Vierges britanniques, les Îles Caïmans, Montserrat, les Îles Turks-et-Caïcos et les Antilles néerlandaises; (***) la région de l'océan Indien comprend les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles, ainsi que des RUP françaises (La Réunion et Mayotte).*

Les résultats du modèle gravitationnel indiquent que le régime particulier de l'octroi de mer peut ***entraver l'importation de certains produits*** dans les RUP françaises et donc avoir une incidence sur la réduction globale du commerce extérieur. Toutefois, la portée de ces effets semble limitée, en particulier:

- en l'absence d'octroi de mer, les importations en provenance de France métropolitaine augmenteraient d'environ 2 % (189 millions d'EUR au total), allant de 1,7 % en Guadeloupe à 3,8 % en Martinique;
- les importations en provenance du reste de l'UE augmenteraient dans une fourchette comprise entre 0,2 % à Mayotte et 0,5 % en Martinique (47 millions d'EUR, hors France);
- en ce qui concerne les importations totales en provenance de la région du Cariforum effectuées par les trois RUP de la région (Guadeloupe, Martinique et Guyane française), on peut s'attendre à une augmentation globale d'environ 3,0 millions d'EUR;
- enfin, les importations totales en provenance des pays de l'AOA effectuées par La Réunion et Mayotte augmenteraient de quelque 2,6 millions d'EUR.

5. Efficience

Charge liée à l'administration et au recouvrement de l'impôt

Les modalités de mise en œuvre du régime de l'octroi de mer ne sont pas particulièrement complexes et consistent principalement en quelques activités administratives pour le secteur privé, à savoir remplir des déclarations trimestrielles et douanières et demander une exonération fiscale pour certains intrants importés. De même, les autorités compétentes — autorités douanières et régionales — n'ont pas signalé que les procédures étaient particulièrement complexes ou fastidieuses.

En ce qui concerne la quantification de la charge administrative pour les producteurs locaux assujettis à l'impôt, les estimations incluent toutes les activités administratives liées à l'octroi de mer, telles que la classification des produits et l'identification des taux applicables, les interactions avec les autorités douanières et fiscales, et la préparation des déclarations trimestrielles. D'après les réponses à l'enquête, le temps consacré par le personnel de ces entreprises à la gestion de l'octroi de mer varie généralement de quelques heures par an (soit environ 1 journée de travail par an) à une demi-journée ou à une journée de travail complète par mois (c'est-à-dire entre 6 et 10 journées de travail par an). En conséquence, on peut estimer une valeur moyenne de 4 journées de travail par an pour une entreprise présentant un degré d'efficience normal. En 2018, le coût annuel estimé s'élevait à environ 600 000 EUR.

La charge liée au recouvrement de l'impôt à laquelle sont confrontées les collectivités locales du fait des activités associées au régime particulier de l'octroi de mer est également considérée comme relativement faible. Par exemple, dans le cas de la Guadeloupe, la supervision et la gestion de l'octroi de mer sont confiées à la direction de la fiscalité indirecte, constituée de six agents (un directeur, un chef de département, deux instructeurs et deux assistants). Environ 85 % du temps de travail du personnel au sein de cette direction est consacré à l'octroi de mer. Néanmoins, la majorité du temps de travail est consacrée au traitement des demandes quotidiennes d'exonération fiscale sur les intrants de production, tandis que la part du temps consacrée spécifiquement au traitement des produits soumis à des différentiels de taxation est estimée à environ 15 % du total et mobilise principalement le directeur et le chef de département.

La modification des listes de produits bénéficiant de l'octroi de mer

Au cours des dernières années, les listes de produits figurant à l'annexe de la décision du Conseil ont dû être révisées et mises à jour pour tenir compte de l'évolution des conditions des marchés locaux et de la concurrence et/ou pour remédier à des incohérences ou autres problèmes. Toutefois, le processus de mise à jour des listes est loin d'être simple, étant donné que toute révision impose une modification législative de la décision du Conseil. Cela vaut à la fois pour l'inclusion/la suppression de certaines catégories de produits dans les listes et pour le transfert de certaines catégories de produits d'une liste à une autre. Le processus doit suivre la procédure ordinaire, avec un

important investissement en temps et en ressources de la part des administrations nationales et de l'UE.

Dans l'ensemble, le processus de révision peut durer jusqu'à 3 ans et requiert la participation de plusieurs parties prenantes.

Les modalités de suivi

La politique de l'UE exige, d'une part, que les avantages des exonérations fiscales ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour compenser les surcoûts auxquels sont confrontées les activités de production locales et, d'autre part, que l'incidence sur le niveau des prix et les effets sur le développement socio-économique local fassent l'objet d'un suivi. C'est précisément à cet effet que l'obligation de soumettre des rapports a été introduite dans la décision relative à l'octroi de mer. En conséquence, en 2017, les autorités françaises ont confié à un consultant externe la préparation d'un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre et l'incidence de l'octroi de mer, sous la supervision d'un comité de pilotage. Le processus a duré environ une année. Pendant cette année, le comité s'est réuni à 4 ou 5 reprises environ et une dizaine de réunions techniques supplémentaires se sont tenues en parallèle. Les autorités françaises ont soumis le rapport d'évaluation[87] à la Commission en février 2018.

Ce rapport a été suivi de rapports d'évaluation spécifiques pour chaque RUP française, accompagnés de demandes d'adaptation des listes de produits auxquels des taux différenciés de l'octroi de mer peuvent s'appliquer. Ces rapports suivent globalement une structure commune. Toutefois, la quantité et la qualité des informations fournies varient d'une région à l'autre. D'un point de vue géographique, les lacunes les plus importantes dans les informations fournies sont relevées dans le cas de Mayotte, en raison du fait que le dispositif n'est entré en vigueur que récemment et que, pour Mayotte, la disponibilité de données statistiques est généralement plus limitée. Au niveau du contenu, le plus grand déficit d'information est dû au manque de données sur les niveaux de prix pour les produits soumis à une taxation différenciée.

Les rapports régionaux sont essentiellement des documents de suivi qui fournissent une analyse plus ou moins détaillée de l'évolution de la production locale et des importations pour les secteurs, sous-secteurs et/ou catégories de produits ayant bénéficié d'un différentiel de taxation au cours de la période 2014-2016. Si le contenu informatif de ces rapports n'est guère contesté, les évaluations sont extrêmement limitées et ne comportent aucune appréciation de la mesure dans laquelle l'octroi de mer a contribué au maintien ou à la promotion de la production locale, ni aucune analyse de l'incidence de l'impôt sur le niveau des prix.

Comme l'indique clairement le rapport au Conseil[88], des améliorations ont été observées dans l'ensemble mais l'utilité du système de suivi est encore loin d'être optimale: «Les

[87] Technopolis, *Évaluation de l'octroi de mer, rapport final*, 31.1.2018 (pour le compte du ministère des Outre-mer).
[88] COM(2018) 824 final.

informations fournies par les autorités françaises ne permettent pas d'avoir une vue complète sur l'impact qu'a eu sur la production locale dans les RUP françaises, au niveau économique et social, l'application d'une taxation différenciée à l'octroi de mer des produits locaux par rapport aux produits venant de l'extérieur. Il peut toutefois être souligné les très nettes améliorations apportées dans le suivi de la mise en œuvre du dispositif et dans la qualité des informations fournies.»

Selon les autorités françaises, il est effectivement possible d'approfondir l'analyse de l'incidence de l'octroi de mer tant au niveau macro (économie régionale) qu'au niveau micro (chaque entreprise). Toutefois, elles ont également souligné les graves difficultés qui se posent pour la réalisation de cet objectif et qui sont imputables à la disponibilité/fiabilité limitée des données statistiques ainsi qu'aux dispositions relatives au secret fiscal, lesquelles restreignent l'accès à certaines informations utiles.

Les incidences budgétaires de l'octroi de mer

Les exonérations/réductions de l'octroi de mer constituent une perte fiscale égale au montant de l'impôt non perçu. Toutefois, l'une des principales justifications de l'octroi de mer réside dans son régime de taux différenciés. Si les différentiels de taxation n'étaient pas autorisés, le régime de l'octroi de mer n'aurait plus aucune raison d'être, étant donné que son effet sur le budget pourrait également être obtenu par l'application d'une TVA régionale. Ainsi, les recettes perdues du fait des exonérations de l'octroi de mer constituent une ***perte virtuelle de recettes*** pour les autorités régionales.

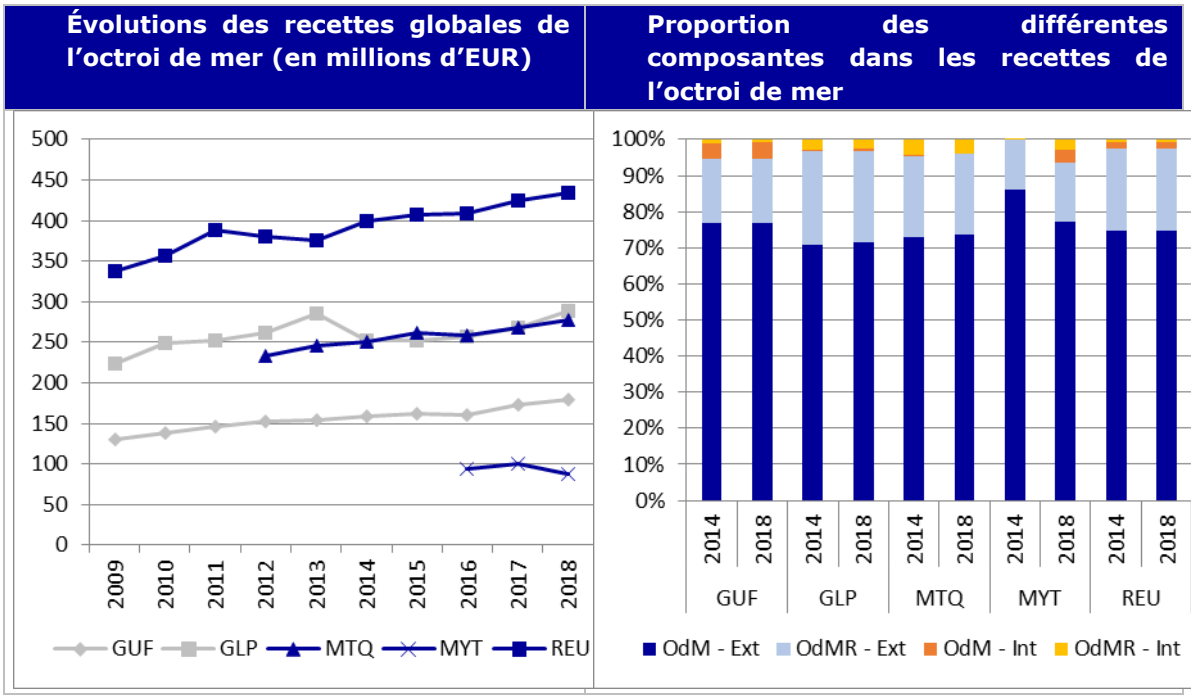
Les ***recettes fiscales provenant de l'octroi de mer*** ont augmenté régulièrement dans toutes les RUP (à l'exception de Mayotte en 2018) à un rythme qui, pour la période 2014-2018, allait de 2,2 % en glissement annuel (La Réunion) à 3,7 % (Guadeloupe). Dans toutes les RUP, l'écrasante majorité des recettes est perçue sur les importations, tandis que l'octroi de mer interne ne représente que 2,5 % (La Réunion) et 5,5 % (Guyane française) du total. La composante régionale est comparativement plus élevée dans les RUP des Antilles (entre 26 % et 29 %) qu'à Mayotte ou en Guyane française (19 à 20 %).

Globalement, les recettes fiscales provenant de l'octroi de mer ont une ***incidence non négligeable sur le budget public des RUP***. En particulier, à Mayotte et en Guyane française, les recettes totales représentent environ 4 % du PIB régional, en Guadeloupe et en Martinique environ 3 %, et à La Réunion environ 2,3 %.

Les données relatives aux recettes fiscales reprises dans la figure A 4.2 se rapportent à l'ensemble du régime de l'octroi de mer et non seulement aux produits soumis au régime des taux différenciés. Bien qu'aucun chiffre officiel ne soit disponible pour ce groupe de produits, les chiffres peuvent être estimés sur la base des données ventilées par produit relatives aux importations et à la production locale. Les recettes fiscales perçues sur les ***produits bénéficiant de différentiels de taxation*** représentent globalement 42 % des recettes totales de l'octroi de mer, allant de 48 % à La Réunion à 19 % à Mayotte. Les recettes provenant de l'octroi de mer interne sont généralement limitées, représentant 6 %

du total des recettes issues des produits bénéficiant de l'aide. À La Réunion où, pour la plupart des produits bénéficiant de l'aide, le taux interne est nul, cette composante s'élève à 1 % tandis qu'en Martinique, elle représente une part non négligeable de 12 %.

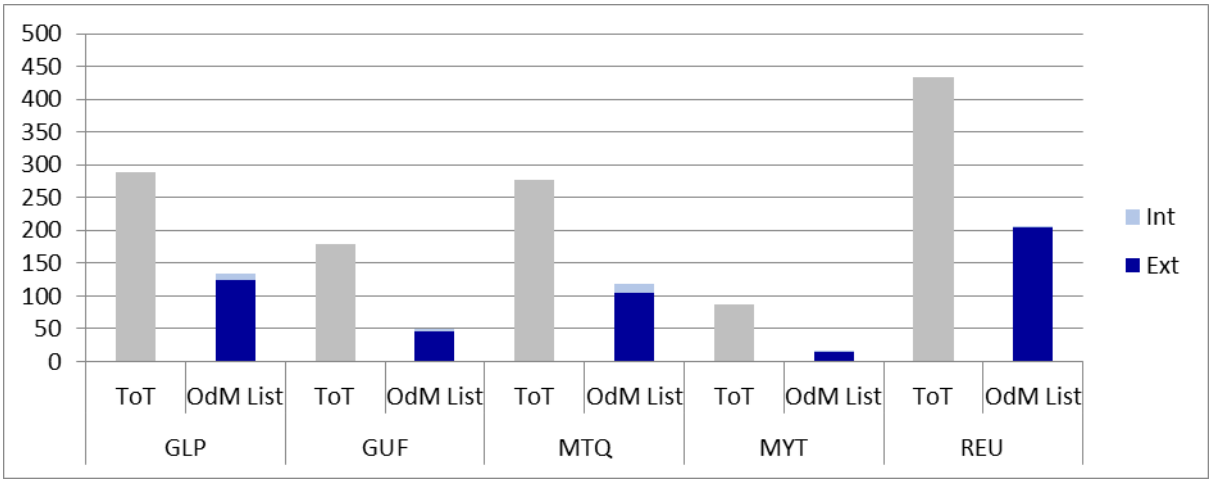
Figure A4.2 — Évolutions et composition des recettes fiscales provenant de l'octroi de mer dans les RUP françaises



Source: *l'étude.*

Légende: *OdMR = composante régionale de l'octroi de mer; Ext = externe (taxe sur les importations); Int = interne (taxe sur la production locale).*

Figure A4.3 — Taxe perçue au titre de l'octroi de mer sur les produits de la liste figurant dans la décision (2018, en millions d'EUR)



Source: *l'étude.*

Légende: *Liste OdM = produits repris dans la décision du Conseil; Tot = recettes perçues sur l'ensemble des produits; Ext = octroi de mer externe; Int = octroi de mer interne.*

Le montant des recettes non perçues est difficile à calculer avec précision. Une estimation exacte nécessiterait des données sur la valeur de marché des biens produits localement et fournis en interne (c'est-à-dire non exportés) et ce, pour tous les produits soumis à un régime différencié.

Les différentes estimations relatives aux recettes non perçues et qui ont été recueillies sont présentées dans le tableau A4.5 ci-dessous. Ainsi que le montre clairement la comparaison des chiffres, la variabilité des estimations est importante et, en fonction de la source, une tendance à la hausse ou à la baisse peut être relevée. Toutefois, au niveau de l'échelle, les différentes estimations semblent compatibles.

Tableau A4.5 — Estimations disponibles concernant les recettes de l'octroi de mer non perçues dans les RUP françaises

Indicateur	Année	GLP	MTQ	GUF	REU	MYT	TOT
Évaluation de l'octroi de mer 2018	2016	53,1	90,3	25,3	120,4	12,3	**301.4**
Rapports de suivi régionaux	2016	62,7	109,6				
	2014	53,8	102,1				
Suivi de l'aide d'État	2017						**287,4**
	2014						**375,8**
Estimation propre de l'étude	2018	64,1	111,6	12,5*	16,5*	6,4*	**211,1**
	2016	63,0	109,4	29,2	129,3	12,8	**343,7**

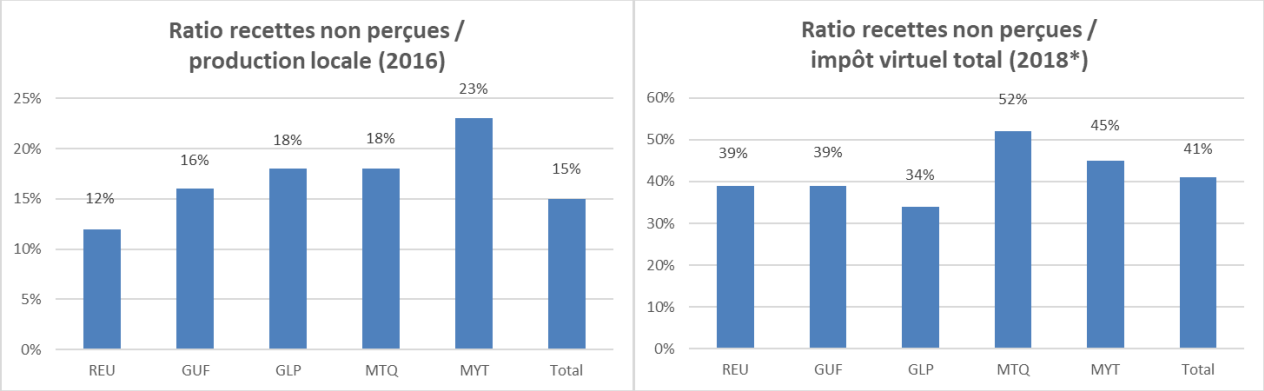
Source: *l'étude, Technopolis 2018, rapports de suivi régionaux de l'octroi de mer (2018), registre des aides d'État de la DG COMP.*

Remarque: *(*) chiffres sous-estimés en raison de l'absence d'informations sur la valeur de la production locale lorsque le taux de l'octroi de mer interne est nul.*

L'incidence budgétaire des recettes non perçues a été évaluée à l'aide de deux indicateurs:

- le premier est le ***ratio entre les recettes non perçues et la valeur de la production locale***, qui constitue un indicateur de l'intensité de la mesure. En 2016, le ratio global pour les cinq RUP françaises était de 15 %, se situant dans une fourchette allant de 12 % à La Réunion à 23 % à Mayotte;
- le second indicateur est l'***équilibre entre l'impôt perçu et l'impôt non perçu***. Les résultats montrent qu'environ 41 % de l'impôt «virtuel» total n'est pas perçu, une proportion allant de 34 % en Guadeloupe à 52 % en Martinique.

Figure A4.4 — Niveau des recettes non perçues par rapport à la valeur de la production locale et à l'impôt total



Source: *l'étude.*
Remarque: *(*) dans la figure B, les données pour REU, GUF et MYT se rapportent en réalité à 2016.*

L'efficience de l'octroi de mer

La mesure dans laquelle les effets budgétaires du régime de l'octroi de mer se sont traduits en avantages reste très complexe à quantifier, en raison des limites de validité des données communiquées et de l'absence d'une base de référence claire pour une analyse contrefactuelle. Néanmoins, les résultats de l'analyse effectuée dans la section précédente permettent l'élaboration d'un indice de conversion général pour le régime particulier de l'octroi de mer. Cet indice est calculé comme étant le rapport entre la production supplémentaire virtuellement rendue possible par les différentiels de taxation et le coût du régime particulier exprimé sous la forme des recettes fiscales non perçues. Ainsi que le montre le tableau 4.24 ci-dessous, ce rapport est de 1:2.5, c'est-à-dire qu'un euro de recettes non perçues peut être approximativement associé à 2,5 EUR de production locale.

De même, il est possible d'estimer l'efficience au niveau de l'**emploi**, en estimant le montant des recettes non perçues associé au nombre d'emplois hypothétiquement créés par les différentiels de l'octroi de mer (c'est-à-dire sur la base de la valeur ajoutée supplémentaire générée). Ainsi que le montre le tableau A4.6, dans cet indicateur, l'efficience du régime peut être estimée approximativement à moins de 80 000 EUR par emploi[89].

Tableau A4.6 – Indices d'efficience du régime de l'octroi de mer

Recettes de l'octroi de mer non perçues	Valeur de la production associée à l'octroi de mer	Emplois associés	Ratio monétaire (indice de conversion)	EUR par emploi
344 millions d'EUR	850 millions d'EUR	4 304	**1:2.5**	**79 925**

[89] Il n'existe pas de critères de référence standard pour cette mesure mais, à titre indicatif, il est utile de citer: a) le CSES, «Study on Measuring employment effects», juin 2006, qui a examiné l'incidence des Fonds structurels de l'UE sur l'emploi, estimant le coût par emploi à 36 000 EUR en moyenne; b) l'évaluation plus récente du FEDER et du Fonds de cohésion (2014) , selon laquelle un investissement global de 269,9 milliards d'EUR a permis la création d'environ 1 million d'emplois, soit un ratio de 270 000 EUR par emploi [voir SWD(2016) 318 final].

L'une des «externalités» possibles du régime de l'octroi de mer concerne ses répercussions sur le prix de détail des biens de consommation et, donc, sur le coût de la vie dans les RUP françaises et sur le pouvoir d'achat des résidents. Selon les résultats de l'enquête, la perception d'une incidence modérée ou majeure prévaut (72 %) chez les répondants. Comme prévu, cette proportion continue d'augmenter chez les opérateurs économiques et les entreprises de services, pour atteindre 94 % des répondants concernés. En revanche, la majorité des producteurs locaux a nié l'existence d'un effet inflationniste similaire ou l'a jugé minime. Néanmoins, une part non négligeable (36 %) estime que l'octroi de mer se traduit par une hausse des prix à la consommation.

En particulier, les perceptions des parties intéressées font rarement la distinction entre l'incidence du régime de différentiels de taxation — qui constitue l'objet principal de la politique de l'UE — et l'octroi de mer dans son ensemble, c'est-à-dire en incluant les nombreux produits non soumis à aux différentiels de taxation. Une telle distinction est particulièrement pertinente dans les régions — notamment dans les RUP des Antilles — où une taxe positive est également appliquée à un large éventail de produits fabriqués localement.

Deuxièmement, afin d'apprécier pleinement les effets du régime particulier sur les prix finaux, il convient de tenir compte du fait que la TVA appliquée dans les RUP françaises est beaucoup plus faible qu'en France métropolitaine, de sorte que les effets inflationnistes de l'octroi de mer sont quelque peu compensés par une TVA plus faible.

L'institut français de la statistique, l'INSEE, procède à une analyse régulière des ***niveaux de prix dans les RUP par rapport à la métropole***. L'évaluation se fonde sur le prix de paniers de biens similaires, ajusté de manière à refléter les différences de mode de consommation selon les RUP et par rapport à la métropole. Les résultats de l'évaluation des écarts de prix réalisée par l'INSEE sont présentés dans le tableau A4.7 et dans la figure A4.5 ci-dessous. Les détails sont exposés ci-après.

- L'examen comparatif des niveaux de prix réalisé par l'INSEE confirme l'existence de différences de prix sensibles entre les RUP françaises et la France métropolitaine[90]. En ce qui concerne le panier de produits moyen dans les RUP, les prix locaux sont supérieurs de 3 à 7 % (à l'exception de Mayotte, où les prix sont plus bas). Toutefois, s'il est comparé au panier de produits en métropole, l'écart s'élève à 10 % à La Réunion et à 17 % dans les RUP antillaises. L'écart s'est apparemment creusé au fil du temps, en particulier dans les RUP antillaises (mais les données ne sont pas totalement comparables en raison de modifications d'ordre méthodologique).
- L'écart est principalement dû aux produits alimentaires, qui sont environ 30 % plus chers dans les RUP qu'en métropole. Des différences sensibles sont également enregistrées pour les services de communications (+28 %) et pour les boissons alcoolisées et les produits du tabac, mais avec des schémas différents

[90] INSEE Première nº 1589, avril 2016.

selon les RUP (écart très important à Mayotte, presque aucun écart en Guyane française).

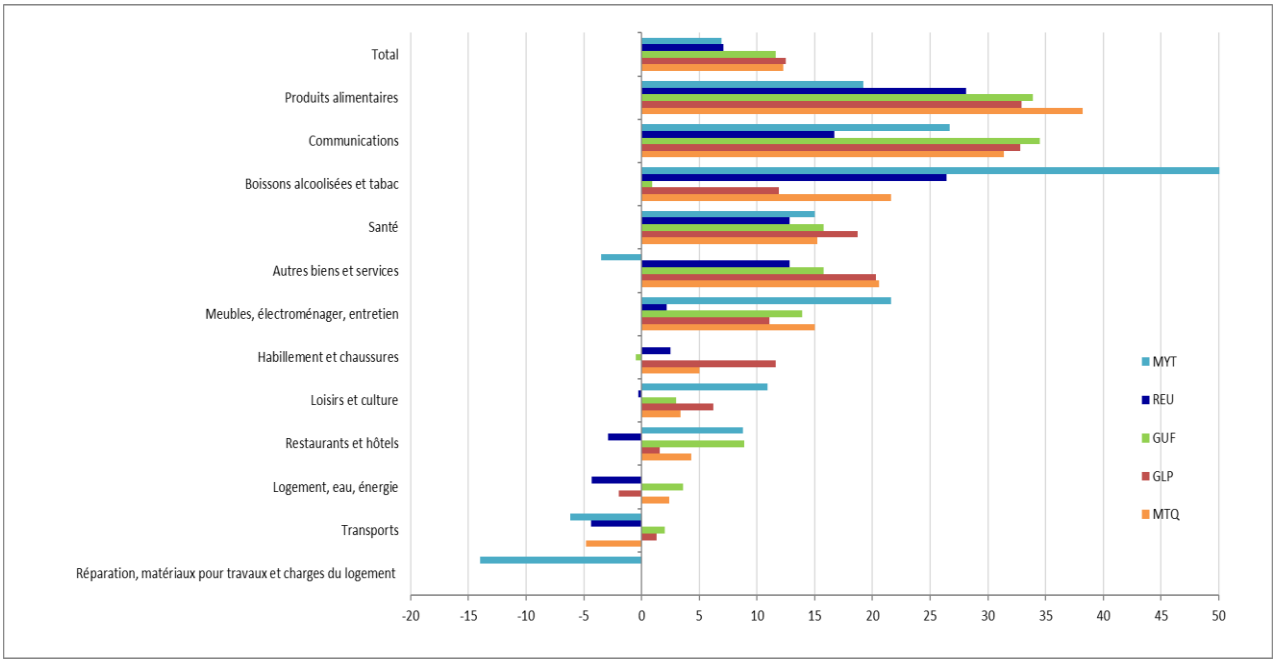
- La comparaison avec les estimations précédentes traitées par l'INSEE, bien que fondée sur une méthodologie qui n'est pas totalement comparable, semble montrer que l'écart de prix ne s'est pas réduit au fil du temps. Au contraire, il se peut qu'il se soit élargi, en particulier dans les RUP antillaises.
- Les transports sont la seule fonction dans laquelle les prix observés dans les RUP sont inférieurs à ceux de la métropole (-2,4 % en moyenne).

Tableau A4.7 – Écarts de prix estimés entre les RUP et la métropole (INSEE, données en %)

	Écart estimé sur la base du panier de produits en métropole*			Écart estimé sur la base du panier de produits dans les RUP**		Écart moyen***
	1992	2010	2015	2010	2015	2015
Martinique	8,4	16,9	17,1	-2,9	-7,1	12,3
Guadeloupe	10,0	14,8	17,0	-2,2	-7,5	12,5
Guyane française	20,5	19,6	16,2	-6,4	-6,8	11,6
La Réunion	15,6	12,4	10,6	-0,4	-3,6	7,1
Mayotte	-	-	16,7	-	2,0	6,9

Source: *enquête de comparaison spatiale de l'INSEE sur les niveaux des prix à la consommation*
Remarques: *(*) variation du budget de consommation d'un ménage métropolitain qui vivrait dans les RUP tout en conservant ses habitudes de consommation métropolitaines. (**) variation du coût du panier de consommation d'un ménage vivant dans les RUP s'il achetait ses produits aux prix pratiqués en France métropolitaine. (***) moyenne géométrique (sur la base de l'indice des prix de Fisher). La méthodologie a été affinée au fil du temps, de sorte que les estimations des différentes années ne sont pas parfaitement comparables. Pour certaines fonctions, les données relatives à Mayotte ne sont pas disponibles, de sorte que les chiffres de comparaison doivent être appréhendés avec une plus grande prudence.*

Figure A4.5 – Écarts de prix entre les RUP et la métropole, par grandes fonctions (INSEE, données en %, 2015)



Source: *enquête de comparaison spatiale de l'INSEE sur les niveaux des prix à la consommation*

Remarques: *les chiffres affichés constituent la moyenne géométrique (indice des prix de Fisher) des deux méthodes d'estimation présentées dans le tableau A4.5. La classification des fonctions pour Mayotte diffère en partie de celle utilisée pour les autres RUP.*

En France, les ***causes sous-jacentes du niveau élevé des prix à la consommation dans les RUP*** sont au cœur d'un débat intense[91]. Dans son intervention lors d'une conférence récente sur le coût de la vie dans les RUP, organisée par le ministère français des Outre-mer,[92], le directeur du CEMOI[93], le professeur J.F. Hoarau, a mis en évidence les caractéristiques essentiellement structurelles du problème, notamment[94]:

- le manque de compétitivité des entreprises locales, découlant non seulement des surcoûts d'exploitation dans les RUP, mais aussi à la marge limitée des gains de productivité due au cadre réglementaire, qui impose les mêmes salaires et conditions qu'en métropole;
- la structure oligopolistique des marchés des RUP, qui entraîne inévitablement une hausse des prix.

Dans ce contexte, l'octroi de mer — outre son effet direct sur les prix — peut encore aggraver la situation, étant donné qu'il encourage les pratiques de recherche de rente parmi les acteurs locaux en position dominante ainsi que l'alignement éventuel du prix des produits importés sur le niveau des produits locaux plus chers.

Ces aspects ont été examinés dans un rapport publié en juillet 2019 par l'autorité française de la concurrence, qui a identifié, entre autres, les facteurs suivants[95]:

- les marges commerciales des distributeurs dans les RUP sont généralement plus élevées qu'en métropole, mais la différence n'explique qu'une partie de l'écart de prix. Des effets plus significatifs sont dus au cumul des marges tout au long de la chaîne de valeur et au rôle joué par les importateurs et les grossistes à cet égard;
- en moyenne, la distribution de détail est plus concentrée qu'en métropole, avec également des barrières à l'entrée plus importantes pour les nouveaux acteurs;
- le «*bouclier qualité prix*», c'est-à-dire le système mis en place pour rendre certains produits de base disponibles à un prix modéré (au moyen d'accords avec les acteurs de la chaîne de valeur), n'est pas mis en œuvre de manière efficace;
- il existe souvent une intégration verticale dans la chaîne de distribution, les grands distributeurs agissant également en tant qu'importateurs/grossistes, ce qui peut entraîner des problèmes de concurrence;
- les coûts de transport sont limités (moins de 5 % en moyenne) mais en hausse, et peuvent avoir un effet non négligeable sur les produits à faible valeur ajoutée;

[91] Pour un aperçu du débat, voir: Christian Montet, Florent Venayre. «*La loi REOM contre la vie chère en outre-mer: une construction difficile entre concurrence et administration des prix*». Revue Lamy de la Concurrence, Editions Lamy/Wolters Kluwer, 2013, 35 (avril-juin), p. 131-140.

[92] *Rencontre - Lutter contre la vie chère en outre-mer: enjeux et perspectives*, 12 décembre 2019. Parmi les participants à la conférence figuraient notamment l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion; des représentants de l'INSEE, de l'IEDOM, de l'AfD et de l'Autorité de la Concurrence; ainsi que d'autres institutions concernées.

[93] Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI, Université de La Réunion).

[94] Source: Jean-François Hoarau, «La vie chère en outre-mer, un phénomène structurel?», paru dans Outremer360, 6 janvier 2020.

[95] Autorité française de la concurrence, *Avis nº 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer*.

- la production locale est confrontée à des problèmes de compétitivité en raison des contraintes structurelles des marchés dans les RUP. En outre, la petite taille des marchés locaux favorise la concentration (à l'exception des produits frais).

Dans ce cadre, l'octroi de mer est un facteur supplémentaire dans le niveau des prix. À cet égard, le rapport de l'autorité française de la concurrence indique ce qui suit:

«Enfin, on peut considérer que dans la mesure où l'objectif des différentiels de l'octroi de mer est de favoriser la consommation des produits locaux par rapport à celle des produits importés, sa participation à la cherté de la vie en est renforcée. En effet, le coût de revient de la production locale étant potentiellement supérieur à celui des produits importés substituables, coûts d'approche compris, le régime de l'octroi de mer a pour conséquence de renchérir le panier de consommation en rapprochant le prix des produits importés de celui des produits locaux, voire à soustraire ces derniers à une pression concurrentielle.

Au total, l'octroi de mer est de nature à renchérir les prix à la consommation. Il pèse sur les gains de productivité dans les secteurs historiques, et sur l'investissement et l'emploi dans les nouveaux secteurs. Plus généralement, il ralentit, par son poids et sa complexité, l'adaptation du système productif ultramarin. Enfin, par son poids dans les ressources des collectivités territoriales, il incite ces dernières à rechercher des hausses des importations taxables plutôt que de favoriser le développement de l'activité locale[96]».

L'absence de données détaillées sur les prix empêche une évaluation précise de l'ampleur des effets de l'octroi de mer sur les niveaux de prix[97]. Toutefois, l'analyse des recettes fiscales et des dépenses de consommation a permis une estimation approximative de ***l'ampleur de la contribution de l'octroi de mer au coût de la vie*** dans les RUP françaises. L'analyse compare les recettes de l'octroi de mer aux dépenses de consommation des ménages (voir l'analyse complète à l'annexe C[98]). À supposer, à des fins d'analyse, que l'impôt supporté par les producteurs et les importateurs soit intégralement répercuté sur les prix à la consommation, l'effet de l'octroi de mer sur les dépenses de consommation serait à peu près égal au montant des recettes fiscales majoré d'une marge pour le commerce de détail qui, conformément aux estimations de l'INSEE, peut être fixée conventionnellement à 30 %[99]. Les principaux résultats sont présentés dans le tableau A4.8.

- L'effet est principalement dû à l'octroi de mer externe, tandis que l'impôt perçu sur les produits bénéficiant d'un taux différencié de l'octroi de mer représente un

[96] Ibidem, p. 24.
[97] Le problème a également été soulevé par l'autorité française de la concurrence, laquelle a recommandé de renforcer les capacités des observatoires locaux des prix et des marges en les dotant de davantage de moyens pour l'accomplissement de leurs missions. Ibidem, p. 3.
[98] Les données sur les taxes perçues au niveau des produits, fournies par les douanes, se rapportent à l'année 2018, tandis que les données relatives à la consommation finale des ménages par compte économique se réfèrent à l'année 2014. Dans un souci de cohérence, les données ont été ajustées en utilisant le ratio des recettes perçues en 2014 rapportées aux recettes perçues en 2018.
[99] Ce chiffre arrondit la marge commerciale moyenne estimée de l'INSEE (29,1 %) pour les activités de détail (à l'exception des véhicules).

tiers de l'effet total et ne dépasse pas 1,5 % de la consommation finale dans aucune des RUP.

- Comme prévu, l'effet de l'octroi de mer est plus important pour les produits manufacturés, l'impôt perçu sur les produits bénéficiant de l'octroi de mer allant de 2,7 % (en Guadeloupe) à 5,3 % (en Martinique) de la valeur de la consommation des ménages.
- Lorsque ces chiffres sont comparés aux estimations de l'INSEE relatives aux écarts de prix avec la métropole (tableau A4.7), il apparaît que le régime de l'octroi de mer (en d'autres termes, en ne tenant compte que des produits soumis à des taux de taxation différenciés) justifie moins d'un dixième de l'écart de prix enregistré.

Tableau A4.8 – Effet de l'octroi de mer sur la consommation finale, par composante fiscale et par RUP

	Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
Octroi de mer total en % de la consommation finale	4,6 %	3,7 %	3,6 %	2,5 %
biens manufacturés	*17,0 %*	*12,9 %*	*13,7 %*	*9,8 %*
Octroi de mer externe en % de la consommation finale	4,3 %	3,6 %	3,4 %	2,5 %
biens manufacturés	*16,8 %*	*12,7 %*	*13,3 %*	*9,5 %*
Recettes provenant de produits soumis à des différentiels de l'octroi de mer, en % de la consommation finale	1,3 %	0,7 %	1,4 %	0,8 %
biens manufacturés	*5,0 %*	*2,7 %*	*5,3 %*	*3,2 %*

Source: *l'étude.*

En résumé, l'octroi de mer contribue au coût de la vie dans les RUP, au même titre que d'autres caractéristiques structurelles de la concurrence et des marchés locaux. Toutefois, ***seule une petite partie de cet effet est liée au régime des différentiels de taxation autorisé par la politique de l'UE***, tandis que l'essentiel de l'effet est imputable aux taux appliqués aux importations de produits pour lesquels aucun traitement différencié n'est envisagé.

ANNEXE 5: INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES SUR L'IMPOT AU TITRE DE L'OCTROI DE MER

➢ ORIGINES ET CADRE POLITIQUE

L'origine de l'*octroi de mer* remonte à l'impôt perçu depuis le XVII[e] siècle sur les marchandises introduites dans les colonies françaises. Au cours du XIX[e] siècle, un «*octroi aux portes de mer*» a d'abord été appliqué par la Martinique en tant qu'instrument de financement du budget public local, puis par la Guadeloupe, La Réunion et, finalement, la Guyane française. En tant que simple instrument d'autonomie fiscale au départ, l'octroi de mer s'est vu doté dans les années 1970 d'un second objectif axé sur la croissance, d'abord en Martinique et ensuite dans les autres RUP. Au cours de cette période, les taux de taxation ont commencé à être modulés en fonction de l'écart de compétitivité estimé auquel la production locale était confrontée par rapport aux importations. Ils ont donc été utilisés en tant qu'outil destiné à promouvoir le développement de l'industrie locale et la substitution aux importations.

Avec l'intégration des RUP françaises dans la Communauté européenne, la compatibilité de l'octroi de mer avec le principe de libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur est devenue problématique. La **décision 89/688/CEE du Conseil**, entrée en vigueur en 1993, reconnaissait la nécessité de trouver un équilibre entre, d'une part, l'importance de l'octroi de mer en tant qu'instrument d'aide à la production locale et moyen d'assurer l'autonomie des RUP (conformément à l'article 227, paragraphe 2, du traité) et, d'autre part, la nécessité d'achever le marché intérieur. La réforme a étendu l'application de l'octroi de mer à tous les produits, qu'ils soient importés ou produits dans les RUP, tout en permettant aux autorités françaises compétentes d'appliquer des exonérations totales ou partielles pour certains produits locaux. La décision n'indiquait ni les produits concernés ni le niveau des exonérations autorisées, mais précisait que «[c]es 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 sociale 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»[100].

La période suivante a été caractérisée par plusieurs **différends juridiques** portés devant la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la compatibilité du régime de l'octroi de mer et de son équivalence de fait avec un droit de douane[101]. Dans son ordonnance du 7 juin 1998, la Cour a finalement conclu que: «La décision 89/688/CEE du Conseil [...] s'oppose à des exonérations qui sont d'ordre général ou systématiques et qui sont donc susceptibles d'aboutir à la réintroduction d'une taxe d'effet équivalant à un droit de douane. En revanche, la décision 89/688/CEE autorise des exonérations qui sont nécessaires, proportionnelles, précisément déterminées[…]»[102].

[100] Décision du Conseil du 22 décembre 1989 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer.

[101] Voir: affaire C-163/90, *Administration des douanes et droits indirects* / *Legros et autres*; affaire C-212/96, *Chevassus-Marche* / *Conseil régional de La Réunion*; affaires jointes C-37/96 et C-38/96, *Sodiprem e.a.* / *Direction générale des douanes*; *affaire C-405/96, Société Béton Express*; *affaire C-406/96, Société nouvelle de concassage*; *affaire C-407/96, Société Bourbon Lumière*; *affaire C-408/96, Société Ouest Concassage et al.*

[102] CJUE, ordonnance du 7 7. 1998 — Affaires jointes C-405/96, C-406/96, C-407/96 et C-408/96.

Cette jurisprudence a servi de base à la révision ultérieure du régime fiscal particulier, adopté en vertu de la décision du Conseil 2004/162/CE et renouvelé conformément à la **décision du Conseil nº 940/2014/UE**, modifiée en 2019 et en 2020, qui est actuellement en vigueur jusqu'à la fin du mois de juin 2021. La réforme consistait en l'identification explicite et la justification des produits locaux nécessitant une exonération fiscale et en la fixation de seuils maximaux pour ces exonérations, différenciés par produit et correspondant aux besoins réels actuels. Dans le droit de l'UE, la base sous-jacente de la décision demeure le TFUE, notamment son article 349, lequel envisage la possibilité d'introduire des mesures spécifiques pour les RUP compte tenu de l'existence de contraintes permanentes nuisant à leur situation économique et sociale[103].

Le régime fiscal particulier de l'octroi de mer déroge non seulement aux règles du marché intérieur de l'UE mais constitue, dans le même temps, une forme d'aide d'État à finalité régionale. Depuis sa création, il a donc exigé l'adoption d'une autorisation spécifique dans le cadre de la politique de l'UE en matière d'aides d'État. La première «absence d'objection» a été adoptée en 2004 (N 107/04) en référence à la décision 2004/162/CE du Conseil de l'époque. La valeur estimée de l'aide a été fixée à 165 millions d'EUR par an et la date d'expiration à fin 2016. La mesure a ensuite été prorogée dans les mêmes conditions. La décision en matière d'aides d'État actuellement en vigueur — SA.46899 (2016/N)[104] — a été adoptée par la Commission en 2017 dans le cadre du renouvellement de la politique budgétaire de l'UE (décision nº 940/2014/UE) et devrait expirer à la fin 2020. Le champ d'application a été étendu à Mayotte et le budget a été porté à 475 millions d'EUR par an (dont 25 millions d'EUR destinés à soutenir les entreprises exonérées de l'octroi de mer en raison de leur petite taille). Contrairement au régime similaire de l'AIEM appliqué aux îles Canaries, la France n'a pas fait usage de l'exemption de l'obligation de notification prévue par le règlement général d'exemption par catégorie[105] (RGEC). Les prescriptions du régime RGEC relatives au cumul des aides (article 15 du RGEC) étaient en effet difficiles à respecter du fait que les entreprises des RUP françaises bénéficiaient de plusieurs autres mesures d'aide.

Au niveau national, le cadre juridique actuellement en vigueur a été adopté en vertu de la *loi française nº 2015-762* (remplaçant la précédente *loi nº 2004-639*) et du décret d'application nº 2015-1077. La légitimité du dispositif actuel de l'octroi de mer a également été confirmée par une décision du Conseil constitutionnel français de 2018, en réponse à une question sur les éventuelles différences de traitement fiscal causées par les exonérations[106].

- **MODALITES DE MISE EN ŒUVRE**

L'octroi de mer est un impôt indirect qui peut être prélevé sur deux types d'opérations, à savoir a) les importations de biens et b) les ventes de biens produits localement. Plus précisément, le régime de l'octroi de mer se compose des éléments suivants:

[103] Un avis rendu en 2015 par la CJUE (dans le cadre des affaires jointes C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 et C-136/14) précisait que l'article 349 ne permet pas seulement de déroger à la disposition applicable des traités, mais peut être considéré en soi comme une base juridique suffisante pour fixer des conditions spécifiques d'application du droit de l'Union dans les RUP, y compris du droit dérivé.
[104] C(2017) 1661 final. *Aide d'État SA.46899 (2016/N)– France Taxe octroi de mer*.
[105] Règlement (UE) nº 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, modifié par le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017.
[106] *Décision nº 2018-750/751 QPC du 7 décembre 2018, Société Long Horn International et autre [Régime juridique de l'octroi de mer]*.

- l'***octroi de mer externe***, prélevé sur les marchandises importées, y compris les produits provenant d'autres RUP françaises (à l'exception du commerce de marchandises entre la Guadeloupe et la Martinique, comme expliqué ci-dessous), de France métropolitaine, de l'UE et de pays tiers;
- l'***octroi de mer interne***, prélevé sur la production locale;
- l'***octroi de mer régional***, un taux supplémentaire que les autorités régionales peuvent appliquer en plus de l'octroi de mer normal (externe et interne).

La base d'imposition et l'applicabilité de l'octroi de mer varient en partie selon les types d'opérations, comme décrit ci-dessous:

- ***importations.*** Dans le cas des importations — y compris en provenance de la métropole et de l'UE — l'octroi de mer externe est prélevé sur la valeur en douane des marchandises, qui comprend les frais d'expédition et d'assurance, c'est-à-dire la valeur CAF (coûts, assurances et fret). L'impôt devient exigible lors de l'introduction du produit dans la région ou lors de sa mise à la consommation, dans le cas de marchandises introduites sous un régime fiscal suspensif ou sous d'autres régimes douaniers spéciaux (par exemple, entrepôt douanier, zone franche, perfectionnement actif, admission temporaire, etc.). L'octroi de mer externe doit être acquitté au moment de la déclaration en douane;
- ***production locale.*** Pour les biens produits localement, le montant de l'octroi de mer interne est calculé sur la base du prix de vente à la production, hors taxe sur la valeur ajoutée et droits d'accise, et devient exigible au moment de la livraison. Le paiement de l'octroi de mer est dû trimestriellement, sur la base des déclarations fiscales déposées par les contribuables auprès du bureau de ***douane*** territorialement compétent. La notion de «production» englobe les activités de fabrication, de transformation et de rénovation ainsi que les activités agricoles et minières. Depuis fin 2016, conformément à la *loi nº 2016-1918*, l'acte de transformation nécessite un changement de position tarifaire (code à 4 chiffres) pour déclencher l'application de l'octroi de mer. Depuis 2014, les opérateurs économiques locaux dont le chiffre d'affaires annuel provenant des activités de production ne dépasse pas 300 000 EUR ne sont pas soumis à l'application du régime[107].

Une série d'***exonérations*** sont prévues par la loi, y compris des exonérations obligatoires et facultatives. Les exonérations obligatoires couvrent l'importation sous un régime de franchise, l'exportation de produits locaux (y compris la livraison extérieure vers la métropole et l'UE) et le commerce de marchandises au sein du marché unique antillais (MUA), ainsi qu'entre le MUA et la Guyane française, lequel est soumis à un régime spécifique visant à éviter la double imposition.

En ce qui concerne les exonérations facultatives, la plus importante pour les importations est l'***exonération des intrants***, qui s'applique à certaines matières premières ou biens d'investissement utilisés par les activités économiques locales. Les collectivités locales peuvent exonérer les importations de ces marchandises du paiement du taux de l'octroi de mer externe (l'octroi de mer régional reste normalement dû) à la suite de délibérations spécifiques précisant les secteurs éligibles (par code d'activité NAF) et les positions

[107] Cette disposition a remplacé une facilité similaire pour les petites entreprises figurant dans la décision de 2004, qui permettait aux autorités compétentes de réduire encore de cinq points de pourcentage les taux appliqués aux entreprises locales dont le chiffre d'affaires applicable était inférieur à 550 000 EUR.

tarifaires des marchandises importées spécifiquement ciblées. La raison d'être de cette exonération est d'éviter d'entraver la compétitivité des producteurs locaux — ce qui est l'objectif des régimes particuliers de l'octroi de mer — en taxant les intrants de production que ces producteurs ne peuvent pas se procurer localement. L'accès à cette facilité est subordonné à deux conditions principales: a) l'exonération ne s'applique qu'aux importations directes (y compris par l'intermédiaire d'un mandataire délégué) et b) dans le cas des biens d'investissement, ceux-ci doivent être conservés pendant une durée minimale de 3 ans. Cette exonération est en principe également accordée aux petites entreprises n'entrant pas dans le champ de l'octroi de mer (c'est-à-dire dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 300 000 EUR). Toutefois, ces entreprises en bénéficient rarement dans la mesure où elles acquièrent rarement leurs intrants de production par le biais d'importations directes.

En ce qui concerne les activités de production locales, la principale exonération facultative — qui est également l'objet principal de la présente étude — consiste en des ***taux réduits de l'octroi de mer*** appliqués à certaines catégories de produits relevant de la décision du Conseil, comme exposé dans la section suivante. Cette exonération couvre la grande majorité des marchandises produites localement mais, dans l'ensemble, elle ne concerne qu'une petite partie du champ de l'octroi de mer. En effet, contrairement au régime similaire AIEM en vigueur dans les îles Canaries, l'octroi de mer s'applique à pratiquement toutes les catégories de biens importés ou produits dans les RUP françaises, et les biens soumis à des taux différenciés ne constituent qu'une petite partie de la liste complète.

Une autre différence significative par rapport au régime AIEM canarien concerne la ***déductibilité*** de l'octroi de mer, au moyen d'un mécanisme similaire à celui de la TVA. Dans la pratique, une entreprise peut compenser l'octroi de mer dû sur les produits finaux vendus localement avec le montant de l'octroi de mer acquitté sur les biens intermédiaires importés et/ou achetés auprès d'un fournisseur local. La déduction est effectuée par le contribuable et indiquée dans la déclaration trimestrielle. Toutefois, si le montant de la taxe déductible dépasse le montant de la taxe due sur les ventes, l'excédent n'est pas remboursable et est reporté sur la déclaration suivante, sauf lorsque le crédit d'impôt est généré par a) l'acquisition de biens d'investissement ou b) l'achat d'intrants utilisés pour produire localement des biens, qui sont ensuite exportés; lorsque les exceptions sont respectées, le crédit peut être remboursé.

- **CHAMP DE L'IMPOT ET TAUX**

Les taux de l'octroi de mer (externes, internes et régionaux) sont fixés de manière autonome par chaque RUP, à la suite de délibérations des conseils régionaux, territoriaux ou départementaux, en fonction de la structure institutionnelle spécifique (voir section 2.1). Conformément à la législation nationale, telle que modifiée en 2015[108], les taux de l'octroi de mer doivent être fixés en référence à la classification de la NC à 8 chiffres ou aux codes TARIC à 10 chiffres (lorsqu'ils sont exprimés sous cette forme dans la décision relative à l'octroi de mer). Outre les seuils maximaux fixés dans la décision du Conseil, les délibérations doivent respecter certains seuils fixés par la loi, à savoir: a) le taux maximum de 90 % pour les produits alcoolisés et les tabacs manufacturés; et b) le taux maximum de 60 % pour les autres produits[109]. Pour ce qui est

[108] Voir l'article 12 du décret nº 2015-1077 modifiant l'article 27 de la loi nº 2015-762.

[109] Dans le cas de Mayotte, les taux maximums peuvent être augmentés de moitié et sont donc plafonnés respectivement à 135 % et 90 %.

de l'octroi de mer régional, la loi fixe le taux plafond à 5 % pour la Guyane française et à 2,5 % pour les autres RUP françaises. Les taux peuvent être révisés régulièrement par les autorités régionales compétentes afin de tenir compte de l'évolution des besoins financiers des communautés locales, de l'évolution socio-économique de la région ainsi que des mises à jour de la nomenclature tarifaire et statistique.

Chaque région applique un ensemble différent de taux de l'octroi de mer interne ou externe, allant de 8 à Mayotte à 32 en Guyane française. Le ***taux de base de l'octroi de mer*** — c'est-à-dire le taux appliqué à la majorité des positions — varie également considérablement d'une région à l'autre, allant de 6,5 % à La Réunion à 9,5 % en Guadeloupe et en Martinique, à 17,5 % en Guyane française et à 20 % à Mayotte (voir tableau 2.2). Les taux plus élevés appliqués en Guyane française et à Mayotte reflètent le fait qu'aucune TVA n'y est appliquée tandis que, dans les trois autres régions, un taux normal de TVA de 8,5 % est prélevé (par rapport au taux normal de TVA de 20 % en vigueur en France métropolitaine).

Tableau A5.1 — Octroi de mer et taux de TVA dans les régions ultrapériphériques françaises (2019)

	Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Mayotte
Nombre de niveaux de taux de l'octroi de mer *(externe et interne)*	32	13	14	17	8
Taux de base de l'octroi de mer (à l'exclusion de l'octroi de mer régional)	15 %	7 %	7 %	4 %	17,5 %
Taux de base global de l'octroi de mer *(y compris l'octroi régional de mer de 2,5 %)*	**17,5 %**	**9,5 %**	**9,5 %**	**6,5 %**	**20,0 %**
Taux de TVA normal	*Sans objet*	*8,5 %*	*8,5 %*	*8,5 %*	*Sans objet*

Source: *l'étude.*

La politique de l'UE autorise l'application de taux de taxation différenciés en fonction de l'origine interne ou externe du produit, dans les conditions suivantes: a) l'existence d'une production locale, b) l'existence d'importations significatives pouvant menacer la production locale et c) l'existence de surcoûts de production pour les produits locaux par rapport aux produits importés, générés par les handicaps structurels qui touchent les RUP. Les produits qui satisfont à ces critères (les «produits bénéficiant de l'aide») ont été inscrits dans des listes positives figurant à l'annexe de la décision du Conseil applicable. La politique de l'UE définit non seulement les produits pouvant bénéficier du régime des taux différenciés mais aussi le ***différentiel maximum de taxation autorisé***. Celui-ci est exprimé en points de pourcentage et représente le seuil maximal que les collectivités locales compétentes doivent respecter lors de la fixation du ***différentiel de taxation effectif***, lequel peut également être inférieur au maximum autorisé. Il convient de noter que le seuil est exprimé en termes de différence entre les taux externe et interne, de sorte qu'un différentiel de taxation de 10 %, par exemple, peut résulter d'un taux externe de 10 % et d'un taux interne de 0 %, mais aussi d'un taux externe de 25 % et d'un taux interne de 15 %. En d'autres termes, l'existence d'un avantage fiscal pour certains produits locaux n'empêche pas la perception d'une taxe (plus réduite) sur leur production.

Dans la décision du Conseil, les produits bénéficiant de l'aide sont regroupés en trois «listes» caractérisées par des niveaux distincts de «différentiel maximum de taxation autorisé», comme illustré dans le tableau A5.2 ci-dessous. L'inclusion d'un produit donné dans la liste appropriée repose sur une estimation des surcoûts de production

locale que la politique de taxation vise à compenser. Toute révision des listes figurant à l'annexe de la décision du Conseil, c'est-à-dire l'introduction d'un nouveau produit ou le transfert d'un produit d'une liste à une autre, requiert une modification formelle de la décision elle-même.

Comme le montre le tableau, la composition des listes varie de 84 catégories de produits à Mayotte à plus de 270 en Martinique et à La Réunion. Au total, près de 660 catégories de produits différentes sont soumises à des différentiels de taxation dans le cadre du régime de l'octroi de mer appliqué dans les RUP françaises. Les produits locaux dotés le plus souvent de différentiels de taxation élevés incluent des produits alimentaires tels que le riz, la farine de blé, le café, le jus de fruits, etc., ainsi que l'alcool, les boissons alcoolisées et les intrants intermédiaires (canne à sucre, moût de raisins et autres boissons fermentées).

En général, des exonérations totales sont rarement appliquées, à l'exception notable de La Réunion, où des taux nuls sont fixés pour la quasi-totalité des produits bénéficiant de l'aide (à l'exception, par exemple, des boissons alcoolisées et du tabac). En Guadeloupe et en Martinique, il n'y a pas de cas d'exonération totale: la composante «octroi de mer régional» est toujours appliquée. En Guyane française, une minorité de produits locaux sont totalement exonérés tandis que, dans la majorité des cas, un taux régional réduit de 1 % est perçu. Enfin, à Mayotte, seuls quelques produits sont totalement exonérés. Pour tous les autres produits bénéficiant de l'aide, l'octroi de mer régional est perçu (au taux de base de 2,5 %) et, dans une douzaine de cas, un taux interne positif est également appliqué (généralement 7,5 %).

Le tableau A5.2 présente également des estimations de l'ampleur des différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer effectivement appliqués dans les RUP françaises. En termes nominaux, et sur la base de la liste complète des produits NC8 concernés, le différentiel de taxation moyen en ce qui concerne l'octroi de mer appliqué dans les RUP varie de 8 % à La Réunion à 15 % à Mayotte. Aux fins de l'analyse économique, un indicateur plus significatif de l'ampleur réelle du différentiel est le rapport entre la valeur monétaire totale des réductions fiscales et la valeur monétaire de la production locale concernée. Les résultats montrent que les différentiels de l'octroi de mer se situent en moyenne dans une fourchette allant de 12 % (La Réunion) à 23 % (Mayotte) de la valeur de la production locale, avec une valeur moyenne (pondérée) de 15 % pour les différentiels de l'octroi de mer appliqués au niveau de l'ensemble des RUP françaises.

Tableau A5.2 — différentiels de taxation en ce qui concerne l'octroi de mer et nombre de catégories de produits concernées

	Différentiel maximum de taxation autorisé	Nombre de produits soumis à un régime particulier				
		Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Mayotte
Liste A	10 %	18	42	96	135	30
Liste B	20 %	163	101	152	98	38
Liste C	30 %	27	19	26	38	16
Total		***208***	***162***	***274***	***271***	***84***
Différentiel de l'octroi de mer nominal appliqué (moyenne simple)		***14 %***	***13 %***	***14 %***	***8 %***	***15 %***
Différentiel de l'octroi de mer effectif appliqué (moyenne pondérée)		***16 %***	***18 %***	***18 %***	***12 %***	***23 %***

Source: *l'étude.*

➢ **RECETTES FISCALES ET AFFECTATION**

Deux grandes catégories d'opérateurs constituent les «contribuables» redevables de l'octroi de mer:

1. les ***importateurs***, qui sont soumis à l'octroi de mer externe (y compris l'octroi de mer régional); et
2. les ***producteurs locaux***, dont le chiffre d'affaires de production annuel est égal ou supérieur à 300 000 EUR et qui sont soumis à l'octroi de mer interne.

Sur la base des informations recueillies auprès des douanes françaises, en 2018, le nombre total de producteurs locaux soumis à l'octroi de mer interne dans l'ensemble des RUP françaises était légèrement supérieur à 1 000. Il est important de souligner que ce chiffre n'inclut pas les nombreuses entreprises locales qui exercent des activités de production mais ne sont pas soumises à l'impôt en raison de leur petite taille. En outre, compte tenu des exonérations, près de la moitié de ces 1 000 entreprises n'a en réalité payé aucun octroi de mer. Comme illustré dans le tableau A5.3 ci-dessous, la proportion d'entreprises locales redevables effectivement de l'impôt varie considérablement d'une région à l'autre, allant de 90 % en Guadeloupe et à Mayotte à 7 % à La Réunion. Cette variance reflète les différents mécanismes adoptés par les autorités régionales, La Réunion appliquant par exemple un octroi de mer interne positif à moins de 10 produits.

Le nombre de personnes assujetties à l'octroi de mer externe est beaucoup plus élevé, dépassant 31 000 unités en 2018. Toutefois, ce chiffre comprend tous les destinataires de marchandises importées soumises à la taxation en ce qui concerne l'octroi de mer. Il comprend les particuliers/importateurs occasionnels et inclut tous les produits et pas uniquement ceux soumis au régime de différentiel. En ce sens, ce chiffre n'est pas comparable au nombre ci-dessus d'entreprises soumises à l'octroi de mer interne. Il ressort des enquêtes de terrain que le nombre d'importateurs spécialisés engagés dans le commerce de produits soumis au différentiel de l'octroi de mer est nettement inférieur.

Tableau A5.3 — Nombre de personnes assujetties à l'octroi de mer dans les RUP françaises (2018)

	Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Mayotte	TOTAL
Nombre d'entreprises soumises à l'octroi de mer interne	136	215	298	354	39	**1 042**
Nombre d'entreprises s'étant effectivement acquittées d'un octroi de mer interne	65	191	228	24	37	**545**
en % des entreprises redevables de l'impôt	*48 %*	*89 %*	*77 %*	*7 %*	*95 %*	***52 %***
Nombre d'entreprises soumises à l'octroi de mer externe	3 681	6 612	5 819	13 076	2 489	**31 677**

Source: *douanes françaises*

Entre 2014 et 2018, le produit annuel de l'octroi de mer dans l'ensemble des RUP françaises est passé de ***1 140 millions d'EUR*** à ***1 270 millions d'EUR***. Les différences

entre les régions dans le produit fiscal total généré sont dues en grande partie à la taille différente de leurs économies, La Réunion ne représentant qu'un tiers des recettes totales de l'octroi de mer et Mayotte à peine 8 %. L'octroi de mer régional représente environ 25 % des recettes totales de l'octroi de mer, en moyenne, mais moins en Guyane française et à Mayotte, où le taux normal de base de l'octroi de mer est comparativement plus élevé que dans les autres régions.

Lorsque l'on examine la contribution respective de la composante «octroi de mer interne et externe» au produit fiscal total, il apparaît clairement que la majeure partie des recettes de l'octroi de mer provient des importations. Comme illustré au tableau A5.4 ci-dessous, les recettes de l'octroi de mer interne ne représentent que 2 à 4 % du total des recettes de l'octroi de mer, sauf en Guyane française, où elles s'élèvent à 7 %. Les chiffres incluent les recettes perçues sur tous les produits, qu'ils bénéficient ou non de différentiels de taxation. L'octroi de mer constitue également le principal impôt prélevé sur les importations, avec une incidence moyenne de 63,4 % du total des droits (plus élevés en Guyane française et à Mayotte, lesquelles n'appliquent pas la TVA).

Tableau A5.4 – Recettes de l'octroi de mer, par RUP et par composante fiscale (moyennes 2015-2018, en millions d'EUR)

	Guyane française	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Mayotte	Total
Octroi de mer externe (octroi de mer régional inclus)	157,8	257.4	254,6	409,3	89,9	**1 169,0**
Octroi de mer interne (octroi de mer régional inclus)	11,0	9,3	11,7	9,3	3,8	**45,1**
Octroi de mer total	**168,8**	**266,7**	**266,4**	**418,6**	**93,7**	**1 214,1**
Octroi de mer externe en % du total	*93 %*	*97 %*	*96 %*	*98 %*	*96 %*	*96 %*
Octroi de mer interne en % du total	*7 %*	*3 %*	*4 %*	*2 %*	*4 %*	*4 %*
Incidence de l'octroi de mer sur le total de l'impôt et des droits perçus à l'importation						***Moyenne***
Octroi de mer	*70,9 %*	*63,5 %*	*54,8 %*	*52,0 %*	*75,8 %*	*63,4 %*
TVA	-	*26,4 %*	*22,8 %*	*29,1 %*	-	*26,1 %*
Autres (droits de douane, accises, etc.)	*29,1 %*	*10,1 %*	*22,4 %*	*18,9 %*	*24,2 %*	*20,9 %*

Source: *l'étude. Les données relatives à l'incidence sont tirées du rapport Ferdi 2020.*[110]

Les recettes de l'octroi de mer sont réparties entre l'État, les communes et les régions/départements/collectivités, comme suit:

- environ 1,5 % (2,5 % jusqu'en 2017) sont alloués à l'État pour couvrir les coûts liés à la mise en œuvre et à l'application du régime fiscal;
- les 98,5 % restants sont alloués au budget opérationnel des communes sous la forme d'une «*dotation globale de garantie*» (DGG). Chaque année, la valeur de cette DGG est ajustée par les autorités douanières en fonction du développement économique

[110] Rapport Ferdi Geourjon A-M., Laporte B. «*Impact économique de l'octroi de mer dans les Départements d'outre-mer français*». Mars 2020.

enregistré (c'est-à-dire sur la base à la fois de l'indice des prix à la consommation et du PIB national);

- tout excédent éventuel, après allocations de la DGG, est alloué au *Fonds régional pour le développement et l'emploi* (FRDE), fonds régional créé dans chaque RUP française au début des années 90. Les ressources du FRDE sont réparties comme suit: a) 80 % sont affectés au budget d'investissement des communes et b) 20 % aux régions et aux départements;
- le produit fiscal de la composante «octroi de mer régional» suit une trajectoire différente et est directement et entièrement alloué aux régions et départements.

En conséquence, l'octroi de mer constitue la première source de recettes fiscales pour les communes des RUP. Selon les chiffres fournis par la direction générale des collectivités locales, au cours des 3 dernières années, les recettes de l'octroi de mer représentaient entre 36 % (à La Réunion) et 76 % (à Mayotte) des ressources des RUP (voir tableau 2.6). L'octroi de mer représente également une part plus faible, mais tout de même significative, des recettes fiscales des régions et départements, allant de 12 % en Martinique et en Guyane française à plus de 40 % en Guadeloupe.

Tableau A5.5 — Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales des collectivités locales

	2016	2017	2018			2016	2017	2018
Communes					**Régions/Départements/Collectivités**			
Guyane française	41,5 %	43,8 %	45,7 %		**Guyane française**	17,0 %	11,6 %	12,5 %
Guadeloupe	42,3 %	42,5 %	43,5 %		**Guadeloupe**	41,4 %	40,7 %	40,0 %
Martinique	47,0 %	47,2 %	47,1 %		**Martinique**	12,5 %	15,5 %	11,8 %
La Réunion	36,2 %	36,2 %	36,1 %		**La Réunion**	27,0 %	24,6 %	23,4 %
Mayotte	59,2 %	61,8 %	76,5 %		**Mayotte**	35,5 %	26,0 %	22,9 %

Source: *«Rapport sur les finances des collectivités locales» préparé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (plusieurs années)*.

Les ***dépenses fiscales*** correspondent aux recettes fiscales non perçues en raison des exonérations en vigueur sur la production locale. Elles constituent, en ce sens, un indicateur de la valeur globale du soutien accordé dans le cadre du régime particulier de l'octroi de mer. Elles sont calculées sur la base des données fournies par les autorités douanières comme étant l'écart entre les recettes de l'octroi de mer interne effectivement perçues et les recettes potentielles qui auraient été perçues si les différentiels de taxation n'étaient pas appliqués (en supposant que la valeur de la production locale ne soit pas modifiée). Selon l'évaluation de l'octroi de mer réalisée en 2018[111], le total des dépenses fiscales s'élevait à environ ***301,5 millions d'EUR*** (2016), dont 14 % provenant de l'octroi de mer régional. Ce chiffre représente quelque 5,4 % de la valeur totale de la production locale des RUP françaises mais, en termes comparatifs, l'incidence des dépenses fiscales est plus élevée en Martinique (7 %) et à Mayotte (9,2 %) que dans les autres RUP (tableau 2.7). Les dépenses fiscales estimées pour 2017 et communiquées à la Commission dans le cadre du mécanisme de notification des aides d'État s'élèvent à 287,4 millions d'EUR, mais aucune ventilation par région n'est disponible.

[111] Technopolis et. al., *«Évaluation de l'octroi de mer»,* 2018, pour le compte du ministère des Outre-mer.