



HAL
open science

Les impacts macro-économiques d'une politique de modification de l'octroi de mer à La Réunion à recettes fiscales locales constantes

Yves Croissant, François Hermet, Sabine Garabedian, Zoulfikar Mehounoud
Issop

► To cite this version:

Yves Croissant, François Hermet, Sabine Garabedian, Zoulfikar Mehounoud Issop. Les impacts macro-économiques d'une politique de modification de l'octroi de mer à La Réunion à recettes fiscales locales constantes. *La Lettre du CEMOI*, 2019, 18, pp.1-4. hal-03546560

HAL Id: hal-03546560

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03546560v1>

Submitted on 28 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les impacts macro-économiques d'une politique de modification de l'octroi de mer à La Réunion à recettes fiscales locales constantes

Yves Croissant, Professeur, CEMOI, Université de La Réunion, **François Hermet**, Maître de conférences, CEMOI, Université de La Réunion, **Sabine Garabedian**, Maître de conférences, CEMOI, Université de La Réunion, et **Zoufikar Mehoumoud Issop**, Maître de conférences, CEMOI, Université de La Réunion

■ L'octroi de mer, une réponse pour contrer les handicaps structurels lourds subis par La Réunion

Petite économie insulaire, La Réunion est soumise à des handicaps structurels comme la forte vulnérabilité aux événements naturels (Briguglio, 1983; Pelling & Uitto, 2001) ou économiques (Briguglio, 1995), l'exiguïté du territoire, qui empêche la réalisation d'économie d'échelle (Logossah, 2007; Poirine, 2007) et une spécialisation relative vers les services et le tourisme (McElroy, 2006) expliquant son insuffisante compétitivité à l'exportation.

Un autre de ces handicaps est son éloignement géographique (de la métropole) et institutionnelle (des pays limitrophes comme l'Afrique du Sud, Maurice ou Madagascar) qui génère des coûts de transport et des échanges élevés et rendent les importations des biens intermédiaires et des biens d'équipements très coûteuses, entraînant des surcoûts de production et une faible valeur ajoutée des biens produits localement.

Dans ce contexte, une stratégie de développement économique mise en place par les pouvoirs publics a consisté à moduler la taxation de ces importations, à travers le dispositif de l'octroi de mer, en fonction de leur usage, selon que le bien importé soit destiné à la consommation finale ou à la consommation intermédiaire. Ainsi, pour encourager et compenser les surcoûts de la production locale, notamment des branches agro-alimentaires et industrielles, les biens intermédiaires importés (intrants nécessaires à la production) ne sont pas soumis à l'octroi de mer, contrairement aux biens importés destinés à la consommation finale, lesquels sont soumis à une taxation à l'octroi de mer plus élevée que les biens produits localement.

Après avoir connu plusieurs modifications depuis sa mise en conformité avec les règles communautaires (voir Hermet, 2015), le dispositif de l'octroi de mer actuellement en vigueur à La Réunion et dans les DOM, régi par une décision du Conseil Européen¹ du 17 décembre 2014 valable jusqu'au 31 décembre

2020, fait l'objet d'une demande officielle de renouvellement de la part des autorités françaises depuis le 01 mars 2019. Dans le cadre de cette demande, il est attendu une évaluation, dans une optique d'un maintien du dispositif actuel, de l'efficacité de l'octroi de mer comme outil de promotion de la production locale et, dans une vision prospective incluant potentiellement une modification législative, son remplacement par d'autres outils fiscaux plus efficaces pour faire face aux défis sociaux économiques de La Réunion.

Dans le même temps, afin de lutter contre la vie chère à La Réunion et dans les outremer, dans un avis du 4 juillet 2019, l'Autorité de la concurrence (2019) émet plusieurs recommandations pour modifier les mécanismes actuels de l'octroi de mer. En particulier, elle propose, d'une part, de supprimer les taux applicables aux produits importés (destinés à la consommation finale) pour lesquels il n'existe pas de substituts domestiques aux importations et, d'autre part, de simplifier la procédure d'exonération des intrants (importation des biens à destination de la consommation intermédiaire) pour augmenter la compétitivité de la production locale.

Toutefois, l'Autorité de la concurrence (2019) ne mentionne aucune mesure de compensation pour combler les pertes de recettes fiscales des collectivités locales consécutives à ces préconisations. Or, les recettes de l'octroi de mer représentent près de 23 % des recettes fiscales de la Région Réunion en 2018² (soit un montant de près de 98 millions d'euros³) et jusqu'à 60 % des recettes fiscales pour certaines communes de l'île, notamment les plus petites. Par exemple, en 2017, la part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales s'élève à 62,46 % pour la commune des Avirons (11148 habitants)⁴, 58,7 % pour la Plaine des Palmistes (6157 habitants)⁵, 41,46 % pour la commune de Saint-Benoît (38070 habitants)⁶, 35,37 % pour la commune de Saint-Denis (146000 habitants)⁷ et 33,34 % pour la commune de Saint-Pierre (85000 habitants)⁸.

L'objectif de cette note est de montrer les résultats de simulation, à partir d'un modèle macroéconomique, de deux scénarios de modification du dispositif actuel de l'octroi de mer tout en proposant des mesures de compensation fiscales afin de maintenir le niveau budgétaire des collectivités locales inchangé. Notre modèle, dont on trouvera les détails dans Croissant *et al.* (2019), est construit à partir des données de

compte des handicaps structurels qui nuisent gravement à leur développement.

² Notons que cette part diminue depuis plusieurs années déjà puisqu'elle est passée de 26,4 % en 2016 à 23,97 % en 2017 après avoir atteint un niveau autour de 30 % en 2012.

³ <https://cutt.ly/2eiMLsE>

⁴ <https://cutt.ly/veiMkTA>

⁵ <https://cutt.ly/PeiMLYa>

⁶ <https://cutt.ly/heiML5I>

⁷ <https://cutt.ly/9eiMZWz>

⁸ <https://cutt.ly/SeiMZ8e>

¹ L'article 349-2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne autorise le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, d'arrêter des mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques portant notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, etc. afin de tenir

l'INSEE de l'année 2007. Il permet de distinguer les usages des biens (importés ou locaux), c'est-à-dire, s'ils sont demandés pour de la consommation finale, de la consommation intermédiaire, de l'investissement ou encore des dépenses publiques. Cette distinction nous permet d'appréhender les enchaînements macroéconomiques des mesures simulées.

■ **Bref rappel de la structure productive de l'économie de La Réunion**

L'économie réunionnaise est fortement tertiarisée, avec près de 83% du PIB régional provenant des services marchands et non marchands (enseignement, commerce, activités financières, services administratifs, administration publique, ...). Il n'en demeure pas moins que les productions des branches du bâtiment, de l'industrie des biens et services manufacturés et de l'agro-alimentaire jouent un rôle non négligeable de courroie de transmission des chocs du fait de leurs fortes interactions avec les autres branches de l'économie. Ainsi, la contribution dans l'output total réunionnais des secteurs du bâtiment (12%), de l'industrie des biens et services manufacturés (5,8%) et de l'agro-alimentaire (3,9%), est plus forte que leur contribution à la valeur ajoutée régionale (respectivement de 8,5%, 3,4% et 2,1%) car ces branches ont beaucoup recours aux consommations de biens intermédiaires.

Lorsque l'on observe le poids relatif des différentes destinations de la demande, il apparaît que seule la production du bâtiment dépend fortement des demandes pour des motifs d'investissements (77 %). L'agriculture et les services marchands sont fortement tributaires de la consommation finale (entre 70% et 80%), alors que le poids de la consommation intermédiaire comme motif de la demande est élevé pour la production industrielle (59%). Enfin, le poids de la consommation finale (63%) sur la production de l'industrie agro-alimentaire est élevé même si les consommations intermédiaires (31%) y exercent une influence non négligeable.

La balance commerciale de l'économie réunionnaise est largement déficitaire car elle exporte peu de biens - le sucre et ses produits dérivés et le tourisme de façon limitée sont les deux grandes branches exportatrices - mais importe beaucoup (essentiellement de la métropole) pour satisfaire la demande intérieure. La part de marché des biens manufacturés produits à l'étranger est de l'ordre de 70%, elle est équilibrée dans l'industrie agro-alimentaire (42%) et assez limitée (21% à 24%) dans les branches agricoles et de pêche.

■ **Le dispositif de l'octroi de mer**

Dans un contexte de coûts élevés des intrants et de faible compétitivité, La Réunion a opté pour une stratégie de développement visant à moduler la taxation de ces importations en fonction de leur usage, à travers le dispositif de l'octroi de mer, pour encourager la production locale, notamment dans les secteurs agro-alimentaires et industriels.

L'octroi de mer vise à compenser les coûts de production supérieurs dans l'industrie locale par rapport à ceux de la métropole ou à ceux des pays voisins (handicaps de compétitivité). Pour ce faire, un différentiel de taxation est mis en place selon que le produit soit fabriqué localement ou importé.

Un autre levier utilisé pour promouvoir l'offre locale consiste aussi à discriminer la taxation selon l'usage : si le bien est destiné à être un facteur de production pour l'industrie locale, il est généralement exonéré alors que le même bien destiné à être utilisé comme consommation finale sera pleinement taxé.

Les niveaux de taxation sont fixés librement par le Conseil Régional mais le différentiel est encadré par l'Union

Européenne puisque plafonné à 10 points, 20 points ou 30 points selon que les produits appartiennent respectivement à la Liste A, B ou C (Voir pour plus de détails Hermet, 2015).

1. Liste A (10 points) : produits de base et pour lesquels un relatif équilibre a été trouvé entre production locale et production extérieure ;
2. Liste B (20 points) : produits nécessitant des investissements lourds influant sur les prix de revient des biens fabriqués localement pour un marché limité ;
3. Liste C (30 points) : produits fabriqués par des entreprises de grande taille et aux produits d'une très grande vulnérabilité par rapport aux importations en provenance des pays voisins.

Les montants collectés par cet impôt s'élevaient à 348 millions d'euros en 2007 et atteignent 430 millions d'euros en 2017. Cela constitue des ressources extrêmement importantes pour l'action des pouvoirs publics, et en particulier pour celle des collectivités locales. Toute réflexion visant à modifier ou supprimer ce dispositif nécessite que l'on puisse proposer des mesures de compensation de cette perte de ressources fiscales. De même, toute proposition de modification de son assiette d'imposition ne poursuivrait pas comme objectif un accroissement de ces ressources.

Deux scénarios sont simulés à partir de notre modèle macroéconomique avec des données de l'année 2007 pour appréhender les différents effets d'une modification de ce dispositif de l'octroi de mer. Les deux scénarios sont réalisés en s'assurant que les recettes fiscales de l'octroi de mer restent inchangées.

■ **Scénario 1 : fin de l'exonération de l'octroi de mer sur les consommations intermédiaires importées**

Le premier scénario vise à évaluer l'impact de la suppression de l'exonération de l'octroi de mer sur les importations des biens intermédiaires sans pour autant que cet élargissement de l'assiette d'imposition ne se traduise par un supplément de recettes. L'objectif de la simulation est de montrer le rôle joué par le dispositif d'exonération des intrants importés sur la production locale. Dans cette simulation, les taux d'octroi de mer initiaux qui ne s'appliquaient que sur les importations à usage de consommations finale, d'investissement et de dépenses publiques, se trouvent minorés⁹ afin de compenser l'introduction de la taxe sur les biens importés à destination de la consommation intermédiaire au même taux que les autres usages.

Il apparaît que les résultats en termes productifs sont négatifs avec une chute du PIB de -0,44% et une augmentation du chômage de +1,7% . Montrons les mécanismes économiques en oeuvre.

Tout d'abord, deux principaux effets résultent de la fin de l'exonération des consommations intermédiaires : un effet de substitution de la demande et un effet coût de production. L'effet de substitution apparaît suite à la variation du prix relatifs qui rend les biens importés à destination des consommations intermédiaires relativement plus cher (+9,14%), ce qui réduit leur volume d'importation (-1,69%) alors que, réciproquement, les volumes importés pour les autres usages augmentent (consommation finale: +5,81%; investissement: +8%; consommation publique: +2,57%) car leurs prix diminuent. L'augmentation de la demande de biens intermédiaires produit localement (+0,1%) ne compense pas les diminutions des demandes locales pour les autres motifs de sorte que la demande totale de biens produit localement diminue (-0,21%).

L'augmentation du prix des biens intermédiaires importés entraîne une augmentation des prix de l'ensemble des biens

⁹ Avec un coefficient de l'ordre de 0,429.

intermédiaires (+3,14%), c'est l'effet coût de production qui conduit à une baisse du prix de la valeur ajoutée et donc à une baisse du PIB (-0,44%).

De plus, comme la diminution de la production totale (-0,4%) est plus forte que celle de la demande totale des biens produits localement (-0,21%), on a une augmentation du prix de vente des biens locaux (+0,86%) et une augmentation du prix de la production locale (+0,84%). Il résulte alors une perte de compétitivité de la production locale dont le prix augmente relativement au prix des exportations (considéré comme exogène) et se traduit par une diminution des exportations (-4%).

Sous l'effet de la réduction de l'activité économique, le taux de salaire et le rendement du capital baissent également. Il s'ensuit une diminution du revenu courant des ménages (-0,81%), une baisse proportionnelle de leur épargne, de leur impôt et de leur revenu disponible. Cependant, comme parallèlement le prix à la consommation diminue (-1,4%), le pouvoir d'achat s'améliore, ce qui profite à la consommation globale en volume qui augmente (+0,94%).

Les recettes fiscales diminuent, malgré la constance du produit de l'octroi de mer, car le ralentissement de l'activité économique implique une diminution des recettes issues des cotisations sociales (-0,89%) et de l'impôt direct (-0,81%).

Alors que la production diminue dans la plupart des secteurs d'activité, le secteur industriel voit la sienne augmenter (+0,97%) tirée par l'augmentation de la demande locale dans ce secteur (+1,09%). Cette dernière provient, principalement, de l'effet de substitution qui augmente la demande destinée à la consommation intermédiaire produit localement au détriment des importations. Et, comme c'est l'industrie qui est le principal destinataire de la demande de consommation intermédiaire puisque 59% de la consommation intermédiaire totale lui est adressée, il s'ensuit une augmentation de la production dans ce secteur. Par ailleurs, cet effet est renforcé par l'augmentation des demandes locales de biens industriels qui sont destinées à la consommation finale et à l'investissement.

Au final, l'enseignement principal que l'on peut tirer de tous ces enchaînements macroéconomiques est que le dispositif actuel d'exonération de l'octroi de mer sur les intrants importés joue pleinement son rôle de soutien à la création d'une activité locale. En effet, sans ce dispositif, la production destinée au marché local comme celle destinée au marché extérieur fléchissent. Notons toutefois que la production industrielle fait office d'exception puisqu'elle profite de la levée de cette exonération, grâce à la production de biens intermédiaires substitués aux importations. Une telle stratégie impliquerait alors une transformation de la structure du système productif local en faveur de l'industrie mais la faiblesse actuelle de la filière industrielle ne permet pas à une telle stratégie d'engendrer suffisamment d'effets positifs pour empêcher un fléchissement de l'activité économique globale à La Réunion et une augmentation du chômage.

■ Scénario 2 : suppression totale de l'octroi de mer

Le second scénario simule l'impact d'une suppression totale du dispositif actuel de l'octroi de mer et son remplacement par un prélèvement direct sur les revenus des ménages toujours sous l'hypothèse d'un montant inchangé de recettes publiques locales.

Un premier effet, comme dans le scénario précédent, porte sur les résultats sur l'appareil productif qui sont également négatifs dû fait de l'effet de substitution de la demande. Toutefois, la diminution de la production locale (-1%) et celle de l'emploi local (-2%) et, l'augmentation du chômage (+4,68%) qui s'ensuit, sont beaucoup plus fortes que dans le premier scénario. En effet, la baisse des prix des biens importés étant plus importante (plus aucune importation n'est taxée

quelques soit l'usage), il y a une plus forte substitution en faveur de biens importés (+3,53%) au détriment de la demande locale (-1,28%), suite à la diminution des prix relatifs des biens importés.

Notons que contrairement à l'effet coût de production observé dans le premier scénario, la diminution du prix de la consommation intermédiaire qui a tendance à augmenter le prix de la valeur ajoutée, et donc favoriser la production, est neutralisée par la diminution du prix local de la production, qui a tendance à rendre la production locale moins rentable. La diminution du prix de la production locale est liée à l'ajustement de la production consécutive à la forte substitution entre la demande locale et les importations. L'effet baisse du coût de production est ainsi dominée par l'effet de substitution de sorte que les prix des biens locaux diminuent (-1,7%). Les exportations plus compétitives (+2%) atténuent en partie la diminution de la production locale.

Un second impact de cette mesure concerne le revenu des ménages et l'effet revenu. En effet, l'augmentation du taux d'imposition direct entraîne une augmentation des prélèvements sur les revenus de ménages (+8,1%) laquelle, couplée à la diminution des salaires et du revenu des capitaux, consécutive à celle de l'emploi, implique une diminution de leur revenu disponible (-6,07%). Cependant, comme dans le premier scénario, les ménages connaissent une amélioration de leur pouvoir d'achat puisque la baisse des prix à la consommation finale (-5,3%) permet d'amoindrir la baisse de la consommation (-0,1%).

En terme de finances publiques, il apparaît que malgré le choix d'une neutralité de la mesure sur les recettes publiques, celles-ci baissent (-1%) en raison de la contraction de l'activité économique, conduisant à une baisse des rentrées fiscales liées aux taxes indirectes sur les produits (-5%), et de la baisse de l'emploi, entraînant une baisse des cotisations sociales perçues (-2,4%).

Lorsque l'on examine plus précisément l'impact de la mesure sur la demande selon les différents usages, deux effets (substitution et revenu) liés à la variation des prix relatifs mis en exergue dans le scénario 1 vont à nouveau jouer sur la détermination des quantités d'équilibres.

Ainsi, les deux effets jouent de façon opposés sur les demandes pour des motifs de consommation intermédiaire. D'une part, la baisse du prix local (-1,51%) relativement aux prix des importations (inchangés) entraîne une augmentation de la demande locale. D'autre part, la diminution de la demande totale de consommation intermédiaire (-0,86%) liée à la contraction de l'activité économique implique une diminution à la fois de la demande locale et des importations à destination de ce motif. Au final, ce dernier effet domine le premier de telle sorte que la demande locale et les importations de biens intermédiaires diminuent toutes les deux (respectivement de -0,83% et de -0,87%).

Concernant les demandes à usage de consommation finale pour lesquelles les importations augmentent (+7,4%) et la demande locale diminue (-3%), l'effet de substitution domine l'effet revenu car, comme nous l'avons vu précédemment, le volume de consommation finale est très peu affecté. De la même façon, pour les demandes à usage de dépenses publiques, l'effet de substitution est dominant et se traduit alors par une hausse des importations (+3,7%) et une baisse de la demande locale (-0,1%).

Enfin, en ce qui concerne la demande de biens locaux à destination de l'investissement, elle augmente (+1,87%) malgré une diminution forte du prix relatif des importations (-18,2%) par rapport aux biens locaux (-1,07%). En fait, pour ce motif de demande, l'augmentation des importations (+16,6%) en réponse à la forte baisse des prix relatifs, ne se fait pas au détriment de la demande de biens locaux. En effet, la hausse du pouvoir d'achat des ressources en investissement qui résulte de la forte baisse de l'indice de prix de la demande

totale pour ce motif (-4%), combinée à un volume d'investissement supposé exogène dans l'économie¹⁰, implique une augmentation à la fois des importations que des biens locaux et contrecarre l'effet de substitution.

Les résultats agrégés masquent également dans ce second scénario une certaine hétérogénéité sectorielle. En effet, la production principalement dans la branche de l'industrie mais aussi du bâtiment (non ouvert au commerce extérieur) connaît une amélioration car ces deux secteurs produisent les plus intensément des biens destinés à l'investissement (surtout le bâtiment); ils bénéficient donc de l'augmentation de la demande locale pour ce motif. Toutefois, la croissance de la production dans ces deux secteurs, qui ne représentent que 25% de la production du territoire, est insuffisante pour contrecarrer la diminution forte de la production des autres secteurs notamment dans les services marchands et non marchands (-1,86% et -1,09%) dont le poids dans la production totale est de 65%.

Au final, un résultat essentiel de cette simulation est de montrer que la fin de la compensation permet une croissance des exportations. On assiste donc à une transformation partielle de l'activité productive qui se réoriente vers l'extérieur mais celle-ci, en raison de la faiblesse de l'ouverture productive de l'économie, n'est pas suffisante pour empêcher la contraction de l'activité globale liée à la forte diminution de la demande locale.

■ En guise de conclusion

Les deux scénarios simulés montrent qu'un abandon de l'actuel dispositif de l'octroi de mer, lorsque l'on souhaite garder des recettes fiscales constantes, a des effets fortement négatifs sur l'économie réunionnaise, tant en termes de production locale que d'emploi. Cependant, reporter le coût de cette mesure directement sur les ménages implique des répercussions négatives plus importantes. De plus, la structure productive se trouve modifiée par les deux mesures. La première mesure encourage une production tournée vers le marché intérieur grâce au développement du secteur industriel local pour produire des biens intermédiaires substitués aux importations. La seconde mesure favorise une production tournée vers le marché extérieur grâce au développement des exportations dans l'ensemble des secteurs.

Il apparaît que toute proposition politique qui consisterait à modifier ou à supprimer le dispositif actuel de l'octroi de mer à La Réunion devrait être évaluée à l'aune des interdépendances entre les agents et les secteurs, à l'instar de celles que nous avons modélisé dans ce travail, afin de tenir compte des impacts macroéconomiques et de la transformation structurelle de la sphère productive de l'économie réunionnaise qu'elle implique.

■ Bibliographie

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE, (2019), *Le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer*, Autorité de la concurrence, Avis n° 19-A-12, 180p.

BRIGUGLIO, L., (1983), The incidence of natural disasters in island developing countries, In : UNCTAD, p. 22.

BRIGUGLIO, L., (1995), Small island developing states and their economic vulnerabilities, *World Development*, vol. 23, n°9, p. 1615-1632.

CROISSANT, Y., GARABEDIAN, S., MEHOUMOU ISSOP, Z. & HERMET, F., (2019), Fragmentation mondiale de la production et

différenciation de la demande dans un MEGC : proposition méthodologique, *Revue Economique*, à paraître.

HERMET, F., (2015), L'octroi de mer, *La lettre du CEMOI*, vol. No. 2, 2ème trimestre 2015.

LOGOSSAH, K., (2007), Introduction. Les petites économies insulaires : quelle spécificité ?, *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, vol. 1, p. 3-11.

MCELROY, J. L., (2006), Small island tourist economies across the life cycle, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 47, n°1, p. 61-77.

PELLING, M. & UITTO, J. I., (2001), Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change, *Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards*, vol. 3, n°2, p. 49-62.

POIRINE, B., (2007), *Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer. Economies d'outre-mer : s'ouvrir, pour soutenir la croissance ?*, Agence Française de Développement.

¹⁰ C'est une hypothèse de bouclage du modèle.