

Aux portes de la mer

L'impôt que la République n'a jamais décolonisé

Par Arnaud Ransay · Reflets du Sud · Juin 2026

Le 30 août 1670, à Saint-Pierre, Jean-Charles de Baas, gouverneur général des Antilles françaises, signe une « ordonnance sur le droit de poids ». Un pour cent sur les marchandises « sujettes au poids » qui franchissent les rades de la Martinique. Le geste paraît modeste, presque technique : il s'agit de financer l'administration d'une île qui rapporte. Trois siècles et demi plus tard, cette taxe vit toujours. Elle a changé de nom, de régime juridique, de justification; elle n'a pas changé de port d'attache. Elle s'appelle aujourd'hui l'octroi de mer, et elle pèse sur chaque conteneur qui entre à Fort-de-France, sur chaque boîte de lait, chaque sac de ciment, chaque pièce détachée. Aucun impôt français n'a survécu aussi longtemps. Aucun ne dit aussi crûment ce que nous sommes restés : un territoire dont la fiscalité fut conçue aux portes de la mer, parce que toute sa richesse devait passer par la mer, et que toute sa dépendance y passe encore.

Décoloniser cet impôt n'a jamais signifié le supprimer ni le rebaptiser, mais déplacer son assiette : cesser de financer le pays par ce qui entre au port pour le financer par ce qu'il crée sur sa terre. Tant que l'assiette reste la dépendance, le nom de la taxe est sans importance.

I. La généalogie : un impôt né de la sujétion

Il faut commencer par le mot. En ancien français, « octroi » signifie concession de l'autorité souveraine : le roi octroie aux villes dont les revenus ne suffisent pas la faculté de lever certains impôts à leur profit. L'impôt n'est pas un droit du contribuable sur l'usage de sa contribution; il est une permission accordée d'en haut. C'est cette logique que le mercantilisme colbertiste fait traverser l'Atlantique. Colbert réorganise les compagnies de commerce et arrime les finances des colonies à l'effort de la métropole; c'est dans ce cadre que prend sens, le 30 août 1670, le « droit de poids » institué à Saint-Pierre par l'ordonnance de Baas, un pour cent frappant les marchandises sujettes au poids qui entrent dans l'île. D'abord pensé comme provisoire, ce droit sera pérennisé : il est l'équivalent colonial de l'octroi que les villes de l'Hexagone perçoivent à leurs portes.

Ce droit s'inscrit dans un système qui porte un nom : l'exclusif colonial. La colonie produit pour la métropole, achète à la métropole, et le flux ainsi capté finance l'appareil qui administre la colonie elle-même. La taxe ne protège rien : elle prélève sur une population captive le coût de sa propre sujétion. Suspendu par la Révolution de 1789 au nom de la liberté du commerce, le dispositif renaît sans tarder. Une ordonnance coloniale du 1er mars 1819 fait émerger « l'octroi aux portes de mer », et un sénatus-consulte de 1866 consacre l'expression « octroi de mer » en confiant aux conseils généraux des colonies le soin d'en fixer les taux. On notera la finesse du geste impérial : on confie aux colonisés l'administration de l'impôt colonial. La taxe devient locale dans sa gestion, coloniale dans sa structure. Cette division du travail fiscal, nous vivons encore dedans.

Mais l'essentiel de cette généalogie tient en deux dates, et ce sont elles qu'il faut retenir. En 1943, l'octroi est aboli pour les villes de l'Hexagone, par un texte du gouvernement de Vichy, au motif qu'il entrave le ravitaillement. En 1946, la départementalisation proclame l'égalité des vieilles colonies avec les départements français; or le régime de l'octroi de mer est conservé tel quel. Que l'on pèse l'ironie : l'impôt d'Ancien Régime, supprimé par un régime autoritaire pour les citoyens de l'Hexagone, est reconduit par la République pour ceux des Antilles, de la Guyane, de La Réunion, à l'instant même où on leur promet l'égalité. La loi de 1946 a changé le nom du territoire; elle n'a touché ni à la structure de son économie ni à la fiscalité qui en découle.

Une troisième date scelle le sens de l'ensemble. À partir de 1992, sous la contrainte du droit européen et du principe de non-discrimination, la taxe doit s'appliquer aussi aux productions locales, avec possibilité d'exonération; la loi du 2 juillet 2004, toujours en vigueur et modifiée en 2015, n'a fait que reconduire ce compromis. À chaque échéance, l'octroi de mer ne survit que par dérogation au droit commun européen, dérogation périodiquement renégociée devant Bruxelles. Un impôt né d'une concession royale, maintenu par concession communautaire : la boucle du mot « octroi » est bouclée.

II. Ce que la taxe fait aujourd'hui : l'économie d'une rente

Mesurons d'abord ce que l'octroi rapporte, car c'est là que tout se joue. En 2023, son produit s'élevait à 1,545 milliard d'euros pour l'ensemble des cinq territoires concernés, dont 1,112 milliard pour les seules communes. Cela représente environ la moitié des recettes des collectivités, et jusqu'à 80 % à Mayotte. En Martinique, l'octroi de mer fournit 48 % des rentrées fiscales des communes de moins de 10 000 habitants et 37 % de celles des plus grandes. Dit autrement : l'école, la voirie, l'état civil, la cantine, tout ce que la commune martiniquaise offre à ses administrés repose pour moitié sur une ponction opérée au port, répercutée dans le prix du panier de courses.

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique de mars 2024, a formulé la critique la plus profonde qui ait été portée contre ce système, et ce n'est pas une critique de coût : c'est une critique de structure. L'octroi de mer, écrit la Cour, contribue à la hausse des prix pour de nombreux biens de première nécessité non produits localement, et surtout il a pour effet de maintenir une dépendance aux importations pour garantir un certain niveau de ressources fiscales aux collectivités. Lisons bien : la collectivité a fiscalement intérêt à ce que le territoire continue d'importer. Chaque conteneur qui entre nourrit le budget communal; chaque substitution locale l'appauvrit. La taxe censée protéger la production locale vit de la dépendance qu'elle prétend combattre. Une taxe qui rapporte d'autant plus que le pays produit moins n'est pas un outil de développement : c'est une rente de la dépendance. La Cour ajoute que le dispositif ne favorise pas l'insertion des territoires dans leur environnement régional immédiat. La Caraïbe, à trente kilomètres de nos côtes, demeure un horizon fiscalement pénalisé, tandis que la marchandise venue de huit mille kilomètres suit les routes tracées au temps de l'exclusif.

L'Autorité de la concurrence avait dressé en juillet 2019 le constat des prix : de 7 % à 12,5 % plus élevés dans les départements d'outre-mer que dans l'Hexagone, avec un écart sur l'alimentaire atteignant 38 % en Martinique. Elle notait que l'octroi s'est parfois éloigné de son objectif affiché, notamment lorsqu'il frappe des produits qui ne font l'objet d'aucune production locale. Taxer à 15 ou 20 % un bien qu'aucun producteur martiniquais ne fabrique, ce n'est plus protéger : c'est prélever sur des consommateurs qui n'ont pas le choix. Et parce que l'octroi est un impôt sur la consommation, il est par nature régressif : il pèse proportionnellement davantage sur les ménages modestes, dans des territoires où la pauvreté est environ deux fois plus élevée que dans l'Hexagone. La commune est financée par la table du pauvre.

III. Le procès mal instruit : ce que cache l'accusation

La rigueur oblige pourtant à instruire le dossier à charge et à décharge, car le procès de l'octroi de mer est, en l'état, un procès mal instruit. En janvier 2025, une étude commandée par l'Association des maires de France et l'ACCD'OM, conduite par le cabinet Action publique conseil, a établi que l'octroi de mer ne représente en moyenne que 4,4 % du prix final des produits importés. Or les écarts de prix avec l'Hexagone vont de 9 % à La Réunion à 16 % en Guadeloupe, avec des pics à 40 % sur l'alimentaire selon l'Insee. Si la taxe n'explique que quatre à six points d'écart, qui explique le reste ? L'étude désigne l'éloignement, l'insularité, l'étroitesse des

marchés; l'Autorité de la concurrence avait elle-même relevé, dès 2019, des taux de marge supérieurs à ceux de l'Hexagone à chaque étage de la chaîne d'importation et de distribution, dans des marchés dominés par un très petit nombre de groupes.

Ce débat de chiffres n'est pas un débat technique : c'est un débat sur la désignation du coupable. L'État a intérêt à ce que l'octroi de mer porte seul le procès de la vie chère, car cela justifie la reprise en main d'une fiscalité qui lui échappe. Les grands groupes d'importation et de distribution y ont intérêt également, car chaque heure passée à juger la taxe est une heure où l'on ne regarde pas les marges ni la concentration capitaliste héritée de l'habitation. Et il faut le dire avec la même netteté : certains élus locaux ont symétriquement intérêt à minimiser les défauts réels d'un impôt opaque, illisible pour le consommateur, dont les taux varient sans que personne, au moment de payer, ne sache ce qu'il paie. La vérité dialectique est que tout le monde a partiellement raison et que personne ne pose la question structurelle : pourquoi ce territoire, après trois siècles et demi, ne peut-il financer ses communes autrement qu'en taxant sa propre dépendance ?

Tirons-en la conséquence que tout le monde élude. Le grief contre l'octroi de mer n'a jamais été qu'il coûte cher. Qu'il pèse quatre points ou douze dans le prix final ne change rien à l'essentiel, car ce qu'on lui reproche n'est pas son montant, c'est son assiette. Un impôt léger enferme aussi sûrement qu'un impôt lourd dès lors qu'il fait dépendre le budget de la commune de ce que le pays importe. Le procès du pourcentage est un leurre commode pour tous les camps, car il retient le débat sur le terrain du prix, quand le seul terrain qui compte est celui de la structure. La vie chère a mille causes; la dépendance fiscale n'en a qu'une, et c'est elle, non le chiffre, qui est ici en cause.

IV. La citoyenneté aux portes de la mer

Venons-en au cœur politique. Le contribuable martiniquais paie l'impôt sur le revenu, les cotisations sociales, les droits d'accises, la taxe sur la valeur ajoutée. Il acquitte les impôts de droit commun de la République. Mais il supporte en plus un impôt d'Ancien Régime que la République a aboli pour les citoyens de l'Hexagone en 1943 et qu'elle n'a maintenu que dans ses anciennes colonies. On objectera les aménagements : l'abattement de 30 % sur l'impôt sur le revenu, la TVA à taux réduit de 8,5 % en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion. L'objection mérite d'être retournée, car elle achève la démonstration : l'abattement sur le revenu bénéficie aux ménages imposables, donc aux plus aisés; l'octroi de mer frappe la consommation, donc tout le monde, et d'abord les pauvres. La fiscalité ultramarine allège l'impôt progressif et alourdit l'impôt régressif. Elle est, terme à terme, l'inverse de la justice contributive. Voilà ce que signifie concrètement une citoyenneté fiscale inachevée : non pas payer plus en valeur absolue, mais payer autrement, selon une architecture conçue pour un autre âge et jamais refondée.

Il y a plus. Cet impôt n'existe dans l'ordre juridique que par dérogation au droit de l'Union européenne, dérogation que la France doit périodiquement faire renouveler. La fiscalité qui finance la moitié de nos communes est donc une fiscalité sous condition, révisable, concédée; elle peut être remise en cause à chaque échéance par une négociation à Bruxelles où aucun Martiniquais ne siège en son nom. Le citoyen de l'Hexagone vit sous une fiscalité de droit commun; le citoyen des territoires transocéaniques vit sous une fiscalité d'exception permanente. Le vieux mot de 1670 n'a jamais cessé d'être exact : ce qui nous est donné nous est octroyé, et ce qui est octroyé peut être repris.

V. La nasse : réformer la taxe ou sortir de la structure

Une objection sérieuse demeure, et il faut lui rendre toute sa force avant de la discuter. L'octroi de mer n'est pas qu'une rente : c'est, dans les faits, le seul instrument de protection dont dispose la production locale. Par le jeu des exonérations et des taux différenciés, un yaourt, une eau, une bière fabriqués sur place échappent à la taxe qui frappe lourdement leur équivalent importé; cet écart, parfois de plusieurs points, est ce qui permet à des filières entières d'exister face à des produits venus d'usines aux économies d'échelle sans commune mesure. Les industriels ne s'y trompent pas. À La Réunion, ils chiffrent à plus de vingt mille les emplois industriels qui dépendraient de ce différentiel, et avertissent que sa disparition les balaierait. Supprimer l'octroi au nom du pouvoir d'achat reviendrait alors à gagner quelques centimes sur un panier en détruisant l'appareil productif local, c'est-à-dire à approfondir la dépendance importatrice que l'on prétendait combattre. Ce n'est pas un réflexe corporatiste : c'est un argument économique, et il est juste.

Il est juste, mais il s'arrête à mi-chemin, car il faut regarder ce que cette protection protège. Elle maintient en vie une production qui ne tient pas par sa compétitivité propre mais par la barrière qui l'abrite, et qui demeure elle-même suspendue aux importations : ses matières premières, ses emballages, ses machines, son énergie viennent du dehors et entrent, eux aussi, par le port. La barrière ne fabrique pas une économie autonome; elle fabrique une économie protégée dans sa dépendance. Là est le vice. Une protection n'a de sens que comme un répit, le temps qu'une filière monte vers la compétitivité réelle et puisse un jour s'en passer. Or celle-ci dure depuis trois siècles et demi sans horizon de sortie, parce qu'elle n'a jamais été le bras d'une stratégie productive, mais le substitut commode de son absence. Les deux camps ont ainsi chacun la moitié de la raison. Les élus ont raison qu'on ne supprime pas une protection sans rien bâtir à la place, sauf à sacrifier l'emploi local. L'État a raison que cette protection enferme le pays dans un modèle sans avenir. Et tous deux esquivent la seule question qui vaille : par quel chemin passe-t-on d'une production protégée à une production souveraine ? Tant qu'on ne la pose pas, défendre l'octroi ou l'abolir procède du même geste, celui de gérer la dépendance au lieu d'en sortir.

Le paradoxe final est le plus instructif. Depuis le comité interministériel des outre-mer de juillet 2023, l'État a engagé une réforme de l'octroi de mer, à horizon 2027, et la Cour des comptes n'exclut pas un scénario de rupture : suppression du dispositif et remplacement par une TVA régionale additionnelle. Et voici le renversement : ce sont les élus ultramarins qui défendent la taxe née de la colonisation, et c'est l'État central qui propose de l'abolir. Faut-il y voir le monde à l'envers ? Non : il faut y voir la continuité parfaite de la structure. Car ce que l'État propose en remplacement n'est pas la décolonisation de l'impôt; c'est la recentralisation de la dernière compétence fiscale réelle des territoires. Le Sénat lui-même l'a reconnu : une TVA régionale ferait perdre aux territoires un outil majeur d'autonomie fiscale, et cette compétence, même transférée aux exécutifs locaux, risquerait de leur être rapidement retirée. Les taux de TVA n'ont pas la malléabilité des taux d'octroi; ils se décident à Paris.

Les élus le savent, et c'est pourquoi ils s'accrochent à l'héritage de Colbert : non par amour de l'Ancien Régime, mais parce que c'est la seule pièce du pouvoir fiscal qu'on leur ait jamais concédée. La nasse est là, et elle a la forme que l'histoire de ce pays connaît par cœur : on offre aux territoires le choix entre une domination ancienne qu'ils administrent eux-mêmes et une dépendance modernisée qu'ils subiraient sans prise. Défendre l'octroi de mer comme « autonomie fiscale », c'est confondre l'autonomie avec la gestion déléguée de sa propre sujétion. Le supprimer au profit d'une TVA pilotée par Bercy, c'est achever de transformer le citoyen ultramarin en contribuable sans pouvoir sur l'impôt qu'il paie. Ce n'est pas un choix : ce sont les deux mâchoires d'un même piège.

La vraie question n'est donc ni de garder ni de supprimer une taxe. La vraie question est celle-ci : pourquoi, trois cent cinquante-six ans après l'ordonnance de Baas, le financement de nos communes repose-t-il encore sur la taxation de ce qui entre au port plutôt que sur la richesse que le pays produit ? Tant que la réponse à cette question ne changera pas, on pourra rebaptiser l'impôt autant de fois qu'on voudra : droit de poids, octroi aux portes de mer, octroi de mer, TVA régionale. Le nom changera; les portes de la mer resteront notre seule usine, et la dépendance notre seule assiette fiscale.

Il ne s'agit pas de réformer une taxe. Il s'agit de refuser qu'un peuple soit fiscalement défini par ce qu'il importe plutôt que par ce qu'il crée. L'octroi de mer mourra un jour, comme meurent tous les impôts. La question qui restera posée à la Martinique, et qu'aucun comité interministériel ne tranchera à notre place, est de savoir si nous aurons, d'ici là, construit l'économie qui rendra son cadavre inutile. C'est à cette condition, et à cette condition seulement, que les portes de la mer cesseront d'être des portes d'octroi pour redevenir ce qu'elles n'auraient jamais dû cesser d'être : des portes ouvertes sur le monde.

Sources

- Sénat, rapport n° 357 (2003-2004) sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer : historique du droit de poids (1670), de l'ordonnance coloniale du 1er mars 1819 et du sénatus-consulte de 1866.
- Ordonnance sur le droit de poids du gouverneur général Jean-Charles de Baas, 30 août 1670 (travaux de Margo Villero, Centre de Droit Maritime et Océanique, Nantes Université).
- Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, modifiée par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015; loi du 17 juillet 1992 portant mise en conformité avec la décision du Conseil européen du 22 décembre 1989.
- Cour des comptes, rapport public thématique « L'octroi de mer », mars 2024, et communiqué des chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane.
- Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 sur le fonctionnement de la concurrence en outre-mer.
- AMF et ACCD'OM, « Octroi de mer : analyse du mécanisme de la chaîne de constitution des prix en Outre-mer », étude du cabinet Action publique conseil, janvier 2025.
- Observatoire des finances et de la gestion publique locale, rapport 2024 : produit de l'octroi de mer 2023 (1,545 milliard d'euros).
- Sénat, rapport d'information n° 651 (2019-2020), « Les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020 ».
- Comité interministériel des outre-mer du 18 juillet 2023 : engagement de la réforme de l'octroi de mer à horizon 2027.
- Insee, comparaisons spatiales de prix entre territoires ultramarins et France hexagonale.



Reflets du Sud