



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2010
COM(2010) 742 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**relatif au régime de l'impôt "octroi de mer" appliqué dans les départements français
d'outre-mer**

SEC(2010) 1558 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relatif au régime de l'impôt "octroi de mer" appliqué dans les départements français d'outre-mer

1. CONTEXTE

Les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui s'appliquent aux régions ultrapériphériques de l'Union, dont font partie les quatre départements français d'outre-mer (DOM), n'autorisent en principe aucune différence d'imposition dans les DOM entre les produits locaux et ceux provenant de France métropolitaine ou des autres Etats membres. L'article 349 du TFUE (ancien article 299, paragraphe 2, du traité CE) envisage cependant la possibilité d'introduire des mesures spécifiques en faveur de ces régions en raison de l'existence de handicaps permanents qui ont une incidence sur la situation économique et sociale des régions ultrapériphériques.

La décision du Conseil 2004/162/CE du 10 février 2004, adoptée sur la base de l'article 299, paragraphe 2, du traité CE, autorise la France à prévoir, jusqu'au 1^{er} juillet 2014, des exonérations ou des réductions de la taxe "octroi de mer" pour certains produits qui sont fabriqués dans les DOM. L'annexe de la décision précitée fournit la liste des produits auxquelles peuvent s'appliquer les exonérations ou les réductions d'impôt. Selon les produits, la différence d'imposition entre les produits fabriqués localement et les autres produits ne peut excéder 10, 20 ou 30 points de pourcentage.

La décision du Conseil du 10 février 2004 expose les raisons qui ont motivé l'adoption des mesures spécifiques: l'éloignement, la dépendance à l'égard des matières premières et de l'énergie, l'obligation de constituer des stocks plus importants, la faible dimension du marché local combinée à une activité exportatrice peu développée etc. L'ensemble de ces handicaps se traduit par une augmentation des coûts de production et donc du prix de revient des produits fabriqués localement qui, en l'absence de mesures spécifiques, seraient moins compétitifs par rapport à ceux provenant de l'extérieur, même en tenant compte des frais d'acheminement vers les DOM. Ceci rendrait donc plus difficile le maintien d'une production locale. Les mesures spécifiques contenues dans la décision du Conseil du 10 février 2004 ont donc été conçues dans le but de renforcer l'industrie locale.

L'article 4 de la décision du Conseil du 10 février 2004 prévoit que les autorités françaises soumettent à la Commission, pour le 31 juillet 2008, un rapport relatif à l'application du régime de taxation prévu par cette décision, afin de vérifier l'incidence des mesures prises et leur contribution à la promotion ou au maintien d'activités économiques locales, compte tenu des handicaps dont souffrent les régions ultrapériphériques. Sur la base de ce rapport, la Commission soumet au Conseil un rapport comportant une analyse économique et sociale complète et, le cas échéant, une proposition visant à adapter les dispositions de la décision du 10 février 2004.

Les autorités françaises ont adressé le 31 juillet 2008 à la Commission le rapport ainsi prévu. Un complément a été adressé le 22 décembre 2008 et de nouvelles informations, demandées par la Commission le 16 avril 2009, lui ont été adressées le 16 avril 2010. Ces documents figurent (en français uniquement) dans un document de travail des services de la Commission distinct du présent rapport.

Le rapport adressé par les autorités françaises comprend une demande visant à adapter, pour la Guyane, la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée. Cette demande, qui concernait à l'origine environ 80 produits a été affinée par la suite et, en sa forme définitive du 16 avril 2010, ne concerne plus que 64 produits.

2. LES ELEMENTS PRINCIPAUX CONTENUS DANS LE RAPPORT DES AUTORITES FRANÇAISES

Après avoir rappelé les étapes de la mise en œuvre de la décision du Conseil de 2004 dans les DOM, le rapport estime tout d'abord que régime de taxation différencié à l'octroi de mer ne constitue pas une entrave aux échanges avec les DOM dans la mesure où le flux d'importations dans chacun des quatre DOM a continué à croître depuis 2004 pour les produits faisant l'objet d'une taxation différenciée. Cette taxation différenciée n'a pas eu pour effet, pour les produits concernés, de stopper l'introduction de produits provenant de l'extérieur.

Le rapport indique que, même si l'inflation est globalement supérieure à celle constatée en France métropolitaine, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les produits manufacturés qui sont les produits les plus concernés par les taxations différenciées. Le rapport ne traite pas de l'influence de l'octroi de mer sur le niveau général des prix dans les DOM et sur la différence existant entre celui-ci et le niveau général des prix en France métropolitaine.

Sur l'aspect relatif à l'aide aux entreprises, le rapport constate qu'il est difficile, compte-tenu de l'existence des autres aides régionales en faveur des entreprises implantées dans les DOM, de chiffrer précisément l'impact des taxations différenciées. Le rapport conclut sur ce point que le régime de taxation différenciée à l'octroi de mer constitue un outil indispensable pour l'équilibre de la rentabilité et pour la survie de nombreuses activités de production des DOM. Ainsi le rapport constate que, même compte tenu de l'ensemble des aides perçues, les entreprises des DOM, sauf les plus grandes, ont toujours un résultat net inférieur de 2 points à celui des entreprises de France métropolitaine. Pour les entreprises les plus grandes, les taxations différenciées à l'octroi de mer contribuent à favoriser l'investissement de ces entreprises, ce qui a contribué et contribue à maintenir la croissance de l'économie des DOM.

S'agissant des recettes procurées par l'octroi de mer, celles-ci se sont élevées en 2006 à environ 923 millions d'euros, qui proviennent à 95% de l'octroi de mer perçu à "l'importation". Le rapport donne des indications sur la manière dont ont été employés les fonds provenant de l'octroi de mer.

Dans son complément de rapport reçu en décembre 2008, les autorités françaises ont actualisé à l'aide des chiffres de l'année 2007 les éléments antérieurement communiqués. Le montant des recettes provenant de l'octroi de mer augmente de 923 à 957 millions d'euros. La part de la recette consacrée au financement des investissements dans les DOM progresse pour atteindre 31%. Les différences de taxation n'ont pas interrompu la progression des importations, même si la progression n'est pas importante, sauf en ce qui concerne la Guadeloupe.

La part de la production dans la demande intérieure des DOM varie, selon les DOM, entre 29,1% pour la Guyane et 36,7% pour la Martinique. Les chiffres fournis n'opèrent pas de distinction selon que les produits en cause bénéficient ou non d'une taxation différenciée à l'octroi de mer.

S'agissant de l'emploi, le complément au rapport indique qu'il n'a pas été possible à ce stade de quantifier les effets de la taxation différenciée à l'octroi de mer sur l'emploi dans les entreprises produisant de tels produits. Le rapport fournit toutefois des données globales concernant le chômage et les emplois salariés dans les DOM.

En ce qui concerne les prix, le même complément indique que les statistiques disponibles ne permettent pas de déterminer l'impact de l'octroi de mer sur le niveau général des prix des produits qui font l'objet d'une taxation différenciée ou sur le taux d'inflation dans les DOM. Seules des données concernant l'évolution des prix des produits (avec et sans taxation différenciée) sont disponibles. Les indications fournies aboutissent à des conclusions qui diffèrent selon les DOM.

Enfin le complément de rapport contient des justifications supplémentaires portant sur la demande visant à adapter, pour la Guyane, la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée.

Par lettre du 15 avril 2009, les services de la Commission ont informé les autorités françaises que les informations fournies étaient insuffisantes pour apprécier les effets réels des différentiels de taxation sur l'activité des DOM. Aussi il a été demandé aux autorités françaises de fournir pour chaque DOM et pour chaque catégorie de produits faisant l'objet, pour le DOM concerné, d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer, d'une évaluation de l'incidence du régime en termes de maintien ou de promotion des activités locales et de conditions des échanges.

Les autorités françaises ont adressé à la Commission le 16 avril 2010 différents tableaux contenant des informations fournissant pour chacune des 32 grandes catégories de produits bénéficiant d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer, des informations relatives au montant de l'aide ainsi reçue des entreprises concernées, au bénéfice ou à la perte dégagée par ces entreprises, au nombre de leurs salariés, à la part de marché des produits fabriqués localement par rapport à l'ensemble des produits vendus ainsi que l'évolution des exportations.

Les autorités françaises ont par ailleurs modifié leur demande concernant la Guyane qui ne vise plus que 64 produits et fournis diverses précisions demandées aux autorités françaises par la Commission dans son courrier du 15 avril 2009.

3. ANALYSE DE LA COMMISSION

La Commission regrette que les autorités françaises n'aient pas été en mesure de fournir, dès juillet 2008 comme le prévoit l'article 4 de la décision du Conseil du 10 février 2004, une évaluation précise de l'impact, pour chaque catégorie de produits bénéficiant d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer, de l'incidence des mesures prises et de leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales. Le fait que cette étude ait été engagée a posteriori a retardé la fourniture des informations à la Commission et a eu pour conséquence que ces informations présentent parfois un caractère fragmentaire et sont parfois des plus limitées, voire inexistantes.

Compte-tenu de la date de présentation du rapport des autorités françaises (juillet 2008), il est difficile d'examiner, sur une longue période, l'incidence des taxations différenciées appliquées conformément à la décision du Conseil du 10 février 2004. Les données afférentes à l'année 2004 n'ont pas été fournies par les autorités françaises dans la mesure où la décision 2004/162/CE n'est applicable qu'à compter du 1^{er} août 2004 et que le régime d'octroi de mer applicable avant cette date ne

coïncidait pas nécessairement avec celui applicable à compter de cette même date. Les données concernant l'année 2004 étaient donc plus difficilement exploitables.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Commission n'est pas en mesure de présenter un rapport qui contienne, comme le prévoit l'article 4 de la décision du 10 février 2004, "une analyse économique complète". Dans la mesure où la Commission est largement tributaire des informations fournies par la France et qu'elle ne dispose pas d'autres moyens de recueillir davantage d'informations, elle ne peut effectuer une analyse que sur la base de l'information reçue. Les conclusions suivantes peuvent être retirées des informations fournies.

3.1. Les handicaps des DOM persistent

Bien que le rapport des autorités françaises ne détaille pas ce point, il est évident que les handicaps subis par les produits des DOM qui ont justifiés la décision du 10 février 2004, et qui ont été rappelés ci-dessus, subsistent. Ceux-ci présentent un caractère structurel lié à l'éloignement et à l'insularité, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'éventuels surcoûts pour les productions locales.

3.2. Les conséquences de l'application d'une taxation différenciée des produits à l'octroi de mer

Seules des informations fragmentaires ont pu être obtenues sur l'incidence de la taxation différenciée sur la croissance et sur l'emploi dans chaque secteur considéré. S'agissant de l'emploi, le nombre d'emplois dans les secteurs bénéficiant d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer est resté inchangé entre 2005 et 2007. En Guadeloupe, l'emploi a régressé de plus de 1000 emplois, principalement dans les secteurs de l'élevage et de la pêche. En Martinique il est resté quasiment stable pour les mêmes entreprises et durant la même période. Pour la Réunion, les chiffres fournis ne permettent pas de déterminer l'évolution.

Les informations communiquées fournissent également des renseignements sur l'évolution du bénéfice réalisé par les entreprises dont les produits sont fabriqués localement. Les informations sont toutefois fragmentaires et, selon les secteurs, aboutissent à des conclusions tout à fait contraires. Par ailleurs, le niveau de bénéfice dégagé par les entreprises ne résulte évidemment pas uniquement de l'existence ou non d'une taxation différenciée à l'octroi de mer.

S'agissant des parts de marché occupées par les produits locaux bénéficiant d'un différentiel de taxation à l'octroi de mer par rapport aux produits extérieurs aux DOM, l'examen des données communiquées le 16 avril 2010 permet de constater l'existence de situations très différentes. Il existe des produits pour lesquels, malgré l'existence d'une taxation différenciée à l'octroi de mer, la part de marché prise par les produits locaux demeure faible ou très faible. Pour d'autres, la différence de taxation à l'octroi de mer permet aux produits locaux d'occuper une part de marché plus ou moins égale à celle prise par les produits extérieurs aux DOM. Ces deux situations sont les plus fréquentes ce qui est en accord avec les indications contenues dans le rapport initial du 31 juillet 2008 selon lesquelles, malgré le régime de taxation différencié à l'octroi de mer, le flux "d'importation" dans chacun des quatre DOM des produits venant de l'extérieur a continué à croître depuis 2004. Par ailleurs, s'agissant des échanges avec les pays ACP, les importations des produits en provenance de ces pays ne sont touchées que marginalement. Du reste, le nombre de ces produits, pour l'essentiel les produits pétroliers, est limité.

Pour d'autres produits enfin, les indications fournies montrent que les produits locaux faisant l'objet d'une taxation différenciée occupent la quasi-totalité ou même la totalité du marché en sorte que la part des produits "importés" est soit très faible, soit même parfois nulle. Ceci conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir une taxation différenciée dans de telles situations où les produits locaux semblent à première vue être compétitifs vis-à-vis des produits extérieurs aux DOM. Il paraît difficile, à ce stade, de trancher cette question de manière définitive pour tous les produits concernés alors que les données disponibles pour le rapport ne portent que sur trois années. Cette question devra être examinée en détail dans l'hypothèse où les autorités françaises demanderaient de continuer à pouvoir appliquer une taxation différenciée après juillet 2014. Néanmoins, il paraît opportun dans certaines situations d'adapter dès à présent la décision du 10 février 2004 (voir ci-après).

4. LES AMENAGEMENTS A APPORTER A LA DECISION DU CONSEIL DU 10 FEVRIER 2004

Le dernier alinéa de l'article 4 de la décision du Conseil du 10 février 2004 prévoit que le rapport soumis au Conseil par la Commission peut, le cas échéant, être accompagné d'une proposition visant à adapter les dispositions de la décision précitée. Tel est le cas. Le présent rapport est accompagné d'une proposition de décision du Conseil sur les points suivants.

4.1. Extension de la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée à l'octroi de mer en Guyane

Les autorités françaises avaient déjà demandé dans le passé à la Commission de présenter, sur le fondement de l'article 3 de la décision du Conseil 2004/162/CE du 10 février 2004, une proposition de décision du Conseil visant à augmenter, pour la Guyane, le nombre de produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée à l'octroi de mer. Pour l'essentiel, cette demande n'a pas reçu de suite favorable dans la mesure où l'on ne se trouvait pas dans une des deux situations prévues par cette disposition, à savoir l'apparition de nouvelles productions ou la mise en péril d'une production locale par certaines pratiques commerciales. Pour les quelques produits de la Guyane entrant dans le champ d'application de cet article 3, le Conseil a adopté, le 9 juin 2008, la décision 2008/439/CE.

Les autorités françaises ont réitéré leur demande concernant la Guyane dans le rapport adressé à la Commission le 31 juillet 2008. Dans son dernier état, la demande porte sur 64 ajouts ou modifications. La proposition de la Commission prévoit d'ajouter, pour la Guyane, aux différentes listes de produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée, 46 produits complètement nouveaux et d'augmenter le différentiel autorisé ou d'élargir le champ d'application des produits concernés pour 6 produits. Les 46 produits complètement nouveaux comprennent 43 produits pour lesquels il existe déjà une production locale et 3 produits pour lesquels il n'existe pas encore de production locale mais pour lesquels des projets concrets en vue de démarrer une activité de production existent.

Les différents aménagements qu'il est proposé d'apporter à la décision du Conseil du 10 février 2004 sont détaillés dans la proposition de décision du Conseil accompagnant le présent rapport.

4.2. Les autres adaptations contenues dans la proposition.

L'examen des différents documents statistiques annexés au rapport des autorités françaises a permis de constater la nécessité d'adapter sur plusieurs points la décision

du 10 février 2004. Ces adaptations ne remettent pas en cause l'économie générale du dispositif prévu par la décision du Conseil du 10 février 2004 qui est applicable jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Toutefois, dans certaines situations ponctuelles, il paraît nécessaire d'adapter dès à présent la décision d'origine pour tenir compte de certaines situations constatées lors de l'examen du rapport présenté par les autorités françaises ou à la suite des questions posées. Les adaptations proposées ont plusieurs causes.

Tout d'abord, il a été constaté que, depuis 2004, différentes productions locales avaient maintenant disparu ou que, pour d'autres produits, les autorités françaises n'appliquent plus de taxation différenciée à l'octroi de mer du fait que la production locale est maintenant à un prix équivalent à celui de la production provenant de l'extérieur. En conséquence il n'y a plus de raisons de faire figurer les produits en cause sur les listes de produits pour lesquels un différentiel de taxation à l'octroi de mer est autorisé.

De même, il a été constaté, pour un certain nombre de produits, que le différentiel d'imposition à l'octroi de mer effectivement appliqué est, pour différentes raisons, sensiblement inférieur au différentiel maximum de taxation autorisé par la décision du Conseil du 10 février 2004. Certes, le dispositif de 2004 a pour objet de permettre aux autorités françaises une certaine flexibilité dans la fixation des différentiels de taxation qui sont effectivement appliqués et il n'est pas envisager de revenir sur cette flexibilité. Toutefois, il existe des situations dans lesquelles on peut constater une forte différence entre le différentiel de taxation maximum autorisé et le différentiel de taxation réellement appliqué. Ont ainsi été examinées les situations dans lesquelles le différentiel de taxation effectivement appliqué est inférieur de plus de dix points de pourcentage au différentiel de taxation maximum autorisé. Dans certains cas, la Commission est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu de maintenir le différentiel maximal autorisé aujourd'hui mais qu'il convient de l'abaisser. La proposition de décision du Conseil précise les cas qui sont concernés.

Enfin, il a été constaté que, pour une vingtaine de produits faisant l'objet d'une taxation différenciée, les produits locaux occupent la quasi-totalité ou même la totalité du marché en sorte que la part de marché des produits provenant de l'extérieur est nulle (aucune "importation") pour les années 2005, 2006 et 2007. Comme il a été indiqué précédemment, la Commission a des doutes quant à la nécessité de maintenir pour ces produits une taxation différenciée, surtout lorsqu'il existe déjà pour les produits concernés une production locale significative, ce qui laisse à penser que les produits fabriqués localement ne sont pas moins compétitifs que les produits "importés" et ce point devra être réexaminé, s'il y a lieu, à l'expiration de la décision du 10 février 2004. Toutefois, dès à présent, la Commission estime qu'il y a lieu, dans le cadre de l'adaptation à mi-parcours, de proposer la suppression de deux produits figurant sur la liste A de l'annexe à la décision du 10 février 2004, pour lesquels il existe une production locale significative. Pour la Guadeloupe, sont concernés certains résidus des productions alimentaires (produit 2302). Pour la Réunion, sont concernées certaines lessives résiduelles de la fabrication des pâtes de cellulose (produit 3804 00).

5. CONCLUSION GENERALE

Les informations fournies par les autorités françaises ne permettent pas d'avoir une vue complète sur l'impact qu'a eu, au niveau économique et social, sur la production locale dans les DOM l'application d'une taxation différenciée à l'octroi de mer des

produits locaux par rapport aux produits venant de l'extérieur. Les informations fragmentaires fournies permettent cependant de constater que le régime de taxation différenciée à l'octroi de mer a permis de maintenir, pour la majorité des produits concernés, une production locale capable d'occuper une part plus ou moins grande du marché local. Il est très probable que, sans l'existence de cette taxation différenciée, dans bien des cas l'activité locale de production n'aurait pas pu se maintenir, d'où des conséquences dommageables au niveau économique et social.

Pour certains produits pour lesquels les produits locaux occupent la part prépondérante du marché et parfois même la quasi-totalité du marché, la Commission a plus de doutes quant à la nécessité de maintenir un différentiel de taxation. Ces doutes sont encore plus importants pour les produits pour lesquels les produits provenant de l'extérieur sont totalement absents. Ce sujet devra, s'il y a lieu, être examiné en détail à la fin de la période couverte par la décision du Conseil de 2004. Toutefois, dès à présent, la Commission propose la suppression de deux produits des listes de produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée.

Bien que la question de la méthode à retenir pour rétablir la compétitivité des productions locales par rapport aux produits "importés" relève essentiellement de la compétence des autorités françaises, la Commission regrette que le rapport des autorités françaises ne contienne pas d'information sur l'impact du régime de taxation différenciée des produits sur le niveau général des prix dans les DOM, et pas seulement sur l'inflation, dans la mesure où la taxation différenciée a pour effet de modifier la concurrence entre produits sur la base du prix de revient le plus élevé qui est celui des produits élaborés dans les DOM.