

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux Outre-mer

- Audition de M. Gérard Bally, Délégué général d'Eurodom (association de promotion des territoires ultramarins), accompagné de M. Pierre Marie-Joseph, Premier vice-président, M. Benoît Lombrière, Délégué général adjoint, M. Emmanuel Detter, consultant, et Mme Laetitia de La Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement..... 2

Mardi

4 décembre 2012

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Jean-Claude
Fruteau, Président**



La séance est ouverte à dix-sept heures quinze.

Présidence de M. Jean-Claude Fruteau, Président.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Nous accueillons aujourd'hui les représentants du groupe Eurodom, qui s'occupe de promouvoir les entreprises des départements d'outre-mer (DOM) au niveau européen. À ce titre, le groupe suit un certain nombre de dossiers importants à Bruxelles. Ses responsables nous parleront de la question de l'octroi de mer, mais nous pourrions leur poser aussi des questions sur les dossiers agricoles et industriels qui sont en cours d'examen ou qui seront bientôt examinés par la Commission européenne.

S'agissant de l'octroi de mer, beaucoup considèrent que le système des listes en annexe de la décision du Conseil de l'Union européenne est trop compliqué : comment pourrait-il être réformé ? Pourrait-il être remplacé par un système de notification à la Commission européenne une fois par an ?

Par ailleurs, le projet de loi sur la régulation économique outre-mer, que nous avons récemment adopté, comporte un dispositif de bouclier qualité-prix portant sur un panel de 100 à 150 produits : que penseriez-vous d'une baisse significative de la taxe sur ceux-ci ?

M. Gérard Bally, Délégué général d'Eurodom. Pour bien comprendre le dossier de l'octroi de mer, il faut en retracer l'historique.

Avant les années 1970, cette taxe était gérée par le conseil général et s'appliquait exclusivement aux produits importés.

Puis, dès le début des années 1970, on a choisi de la moduler pour développer l'industrie locale.

Lorsqu'en 1989, l'ouverture du marché unique européen a été préparée pour le 1^{er} janvier 1993, les instances européennes ont demandé à la France de mettre le dispositif de la taxe en conformité avec le droit communautaire, c'est-à-dire de transformer ce qui s'apparentait à un droit de douane en un instrument fiscal frappant tous les biens, quelle que soit leur origine – métropole, pays tiers ou territoires d'outre-mer.

Depuis 1993, le dispositif en vigueur est donc « eurocompatible ».

Dès lors, la principale question qui nous préoccupe est celle de l'exonération. Quand Bruxelles a autorisé la transformation de la taxe en instrument fiscal, elle savait, en effet, que les productions locales avaient besoin de continuer de bénéficier de la protection offerte par la modulation de celle-ci.

Le dispositif mis en place en 1993 était, à cet égard, d'une grande souplesse : les régions et l'État géraient quotidiennement les listes de produits bénéficiant d'exonérations.

Mais, au bout de dix ans, le système a fait l'objet de plus d'une centaine de recours devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), formés par des importateurs de nos régions – ce qui n'a pas permis, d'ailleurs, de défendre le dossier dans les meilleures conditions.

Ces recours ont suscité beaucoup de craintes de la Commission quant à la légalité du dispositif et aux conséquences financières qui pourraient s'ensuivre – l'arrêt Lancry ayant, par exemple, donné lieu à un remboursement. Or, tous les requérants ont été déboutés et

jamais le caractère proportionnel des aides accordées au travers des exonérations n'a été examiné par la Cour.

Le régime de l'octroi de mer a ensuite été modifié en 2004, au grand dam de certains socioprofessionnels. La Commission a alors cherché à se protéger des risques que comportait le système précédent : elle n'a pas voulu prendre la responsabilité de donner des autorisations de différentiels ou d'exonérations de taxe, souhaitant sur ce point s'en remettre au Conseil.

Nous avons dès lors un dispositif plus rigide, exigeant que le Conseil donne son accord *a priori* sur les listes de produits et les différentiels qui leur sont applicables.

Cela a eu des conséquences importantes, notamment en Guyane, qui n'avait pratiquement jamais acquitté d'octroi de mer – elle bénéficiait d'une large exonération, les entreprises de moins de 550 000 euros de chiffre d'affaires n'y étant pas assujetties. Comme elle n'a pas de TVA, elle n'avait pas l'habitude de rédiger de déclarations : il a donc été extrêmement difficile pour les Guyanais de participer aux négociations sur le nouveau système ; ils ne se sont d'ailleurs pas impliqués, ne voyant pas le risque que celui-ci représentait. Or, lors de l'adoption de ce dernier, cette région avait une liste comportant seulement une douzaine de produits, alors que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion avaient des listes oscillant entre 100 et 180 produits.

Elle a donc vécu un véritable chemin de croix pendant plusieurs années – l'économie locale en a beaucoup souffert – jusqu'à ce que l'on modifie, en 2011, les listes, de manière à lui permettre d'avoir une protection suffisante pour ses entreprises.

Le règlement en vigueur n'offrait pas, en effet, la possibilité de réviser ces listes à tout moment : il a fallu attendre le rapport à mi-parcours de la France à la Commission et de celle-ci au Conseil.

Dans ces conditions, il faudra être particulièrement convaincant pour obtenir que la Commission accepte d'endosser la responsabilité des dérogations.

Je rappelle, à cet égard, que le rapport de la Commission au Conseil a été particulièrement critique sur la qualité des informations de justification transmises par la France – lesquelles émanent des régions et des socioprofessionnels.

M. Emmanuel Detter, consultant. Ce rapport, en date du 14 décembre 2010, indique, au point 3, que « *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* ».

Il ajoute que « *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 où 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* ».

Enfin, la Commission déclare, dans sa conclusion générale, que « *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 ».

M. Gérard Bally. On voit que la Commission estime que les exonérations sont nécessaires pour maintenir l'appareil de production industrielle : elle ne conteste donc pas le dispositif lui-même, mais la façon dont nous justifions nos demandes à Bruxelles.

Nous sommes en train de fournir un effort important sur ce point avec les organisations représentatives des quatre DOM, notamment en termes d'harmonisation des données : si nous ne réussissons pas à fournir des informations plus complètes et parfaitement convaincantes, nous risquons de voir beaucoup de produits disparaître des listes – ce qui pourrait être très préjudiciable.

Le dispositif a aussi une vocation budgétaire, qui relève des institutions et préoccupe moins les entreprises. Toutefois, depuis le dernier Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), différents points ont été évoqués créant des éléments de contexte dont il faut tenir compte. C'est ainsi qu'Eurodom a adopté une position commune.

M. Emmanuel Detter. Je vous lis une partie du compte rendu de notre réunion du 21 novembre 2011 :

« En préambule, il est considéré par toutes les parties prenantes la nécessité d'accorder une attention particulière au cas de la Guyane quant à l'augmentation du nombre de références inscrites dans la décision du Conseil.

La position qui se dégage des échanges de points de vue exprimés est la suivante : les membres d'Eurodom défendront une position unique quelle que soit la position qui pourra être soutenue par d'autres parties au dossier de l'octroi de mer.

Cette position est d'abord de poursuivre l'objectif de la reconduction de la décision actuelle du Conseil et de son mécanisme d'octroi de différentiels en faveur de la production locale.

Elle vise également à tout mettre en œuvre pour que des améliorations, corrections ou assouplissements soient apportés au dispositif d'exonération de la taxe et aux modalités de la décision elle-même.

Sous l'égide d'Eurodom, un recensement de ces modifications nécessaires sera effectué afin que les membres disposent d'une analyse et d'une position unanime sur les différents points identifiés et sur les objectifs d'amélioration de ces différents points.

Il s'agira par ailleurs de développer des argumentaires techniques pour justifier les niveaux de différentiels pour chaque position tarifaire proposée.

La perspective de n'obtenir que partiellement gain de cause quant aux améliorations recherchées ne doit en aucun cas mettre en cause la priorité de reconduire la décision actuelle.

Eurodom pour sa part, par la voix de son délégué général, a souligné ne pas être en mesure de défendre le dossier si l'objectif poursuivi n'est pas strictement celui défini ci-dessus ou s'il existe la moindre divergence d'approche entre les quatre organisations représentant les industries locales des quatre DOM.

Le présent compte rendu tient lieu de position commune et d'engagement irrévocable ... ».

M. Gérard Bally. Les entreprises demandent, en fait, lorsque le régime de l'octroi de mer sera réexaminé par Bruxelles, que leur soit conservée la même marge de manœuvre en matière d'exonérations que par le passé. Pour ce faire, nous pensons qu'il ne faut pas trop bousculer l'édifice existant, sauf à faire un pas vers l'inconnu – sachant que la discussion avec la Commission sur la base du dispositif actuel sera déjà très difficile. Chaque fois que l'octroi de mer a donné lieu à une négociation, cela a été très laborieux.

Nous avons donc une réticence de principe vis-à-vis d'une évolution de l'architecture du système. Dans une telle hypothèse, il y aurait deux négociations, ce qui compliquerait les choses : l'une sur cette nouvelle architecture, l'autre sur les exonérations.

Il faudrait d'ailleurs de bonnes raisons pour convaincre la Commission de se diriger vers un tel changement, étayées notamment par une étude d'impact.

Le dispositif actuel apporte, selon nous, la solution optimale, dans la mesure où il repose sur un équilibre fondé sur trois pieds : les exonérations et la capacité de protéger l'industrie ; l'aptitude à générer des recettes pour les collectivités locales ; la faculté de ne pas avoir un impact trop important sur les prix de détail.

M. le président Jean-Claude Fruteau. J'ai cru comprendre, au vu notamment des travaux du sénateur Georges Patient, que la Commission n'était pas satisfaite du fait que le Gouvernement ne semble pas vouloir faire des propositions d'évolution.

M. Gérard Bally. Selon nos informations, la Commission ne demande pas une telle évolution, dans la mesure où elle considère que le dispositif a atteint ses objectifs. Et si on la lui proposait, elle réclamerait qu'on le justifie.

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. Qu'est-ce qui vous laisse penser que certains voudraient remettre en cause le système existant ?

M. Gérard Bally. Certaines idées émises ici ou là, des études commandées en ce sens, ainsi que les récentes déclarations du ministre, même si elles sont plus vagues – sans parler des positions des adversaires traditionnels de l'octroi de mer que sont les importateurs !

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. Dans quelle mesure l'octroi de mer est-il « eurocompatible » depuis 1993 ?

M. Gérard Bally. Il est « eurocompatible » s'il est appliqué sans exonérations, en raison des règles communautaires de libre circulation des marchandises et de la concurrence. Ces exonérations ne sont donc autorisées qu'à des conditions bien précises, définies par la jurisprudence, sur la base de l'article 349 du traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 : il faut justifier qu'elles soient nécessaires et proportionnelles.

Il y a deux échéances de révision : à mi-parcours, au bout de cinq ans, puis au bout de dix ans. Entre-temps, on demande beaucoup de rapports aux régions et à l'État, lesquels ne sont réalisés que pour 10 à 20 % d'entre eux.

Dès que le système a été adopté par le Conseil, les régions disposent, au travers des annexes les concernant, d'une certaine sécurité juridique, ce qui est bien. Mais on peut regretter que, pour modifier les listes, il faille de nouveau son aval.

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. Quelle serait votre proposition pour remédier à cette difficulté de justifier tous les dix ans du bien-fondé des dérogations ? Ne pourrait-on pérenniser davantage le système en évitant la procédure actuelle de révision des listes, trop complexe et trop longue ?

M. Gérard Bally. Selon nous, la Commission devrait reprendre la responsabilité, non de l'établissement des listes – établissement qui resterait de la compétence du Conseil –,

mais de leur modification. Par ailleurs, il faudrait prévoir, dans la décision du Conseil, la possibilité pour l'État de présenter chaque année à la Commission une proposition de modification pour les quatre DOM, qui serait instruite au plus vite. Les demandes des entreprises seraient rassemblées à un moment précis de l'année à cet effet.

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. Une révision annuelle ne serait-elle pas trop lourde ?

M. Gérard Bally. Non. Si l'on veut assouplir le système et éviter une procédure lourde devant le Conseil, il faut que la Commission assume la responsabilité de la révision de ces listes selon une procédure *ad hoc*, en vertu d'une délégation du Conseil.

Je rappelle qu'aujourd'hui, en cas de nouveau produit ou de péril particulier dans le cadre de la production locale, on peut demander au Conseil, selon une procédure spécifique, une modification ponctuelle.

M. Pierre Marie-Joseph, Premier vice-président. Certaines demandes ont mis trois ou quatre ans à être instruites, décalant d'autant les décisions des entreprises...

M. le président Jean-Claude Fruteau. Les procédures devant la Commission sont en effet beaucoup plus souples.

M. Gérard Bally. Je précise à cet égard que l'octroi de mer fait l'objet d'une décision selon la procédure de consultation du Parlement européen, qui est beaucoup plus rapide que la procédure législative ordinaire.

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. Les importateurs disent que cette taxe favorise l'augmentation du coût de la vie : que leur répondez-vous ?

M. Gérard Bally. Notre dispositif fiscal repose à la fois sur l'octroi de mer et la TVA, dont le taux est réduit de moitié par rapport à la métropole.

Si l'octroi de mer augmente naturellement le prix des marchandises, il protège aussi nos industries et a pour effet de créer des emplois.

Or, il est sans doute préférable d'avoir des personnes ayant un emploi, mais achetant des produits coûtant un peu plus cher du fait de l'octroi de mer, plutôt que des chômeurs assistés payant des produits moins chers !

M. Pierre Marie-Joseph. Notre taux de TVA est de 8,5 %, contre 19,6 % en métropole : or, quand on y ajoute l'octroi de mer, on n'est quasiment jamais au-dessus de ce dernier taux. Compte tenu des besoins de recettes budgétaires des collectivités locales, si l'on supprimait cet octroi, il faudrait recréer une taxe en compensation. Celui-ci n'est donc pas inflationniste. D'autant qu'il faut tenir compte des remises.

M. Gérard Bally. En outre, à taux égal, l'impact de l'octroi de mer sur les prix de détail est très inférieur à celui de la TVA, même si celle-ci est plus génératrice de recettes budgétaires : il est donc moins inflationniste. Faisant partie du prix de revient, il est, en effet, répercuté sur les marges alors que la TVA l'est directement sur les prix de détail. D'ailleurs, si l'on appliquait le taux de TVA de la métropole en outre-mer – au lieu de la combinaison actuelle TVA réduite/octroi de mer – l'impact sur les prix de détail serait beaucoup plus élevé.

Enfin, on observe que les importations tendent à s'ajuster en fonction du dispositif actuel de protection de la production locale. Or, si l'on supprimait celui-ci, l'augmentation des prix serait immédiate.

M. Jean-Jacques Vlody, rapporteur. N'est-ce pas plutôt la production locale qui s'ajuste en fonction du prix des produits importés du fait de l'octroi de mer ?

M. Pierre Marie-Joseph. On peut avoir les deux phénomènes. Ce peut être le cas notamment pour les produits alimentaires vendus à prix fixes en hypermarché ; mais il en va différemment dans le domaine de la menuiserie en bois ou en aluminium, par exemple, où les importateurs peuvent faire jusqu'à 50 ou 60 % de remise.

M. Mathieu Hanotin, rapporteur. De récents exemples ont montré que les diminutions de taux de TVA n'entraînaient pas nécessairement des baisses de prix et qu'elles pouvaient servir plutôt à augmenter les marges. De plus, les moyens de contrôle sont limités dans ce domaine, surtout au-delà d'un an. Il me semble donc qu'il faut s'intéresser davantage à l'objet même de l'octroi de mer, qui est de protéger la production et l'emploi locaux.

Comment les listes devraient-elles, selon vous, être révisées précisément ?

M. Gérard Bally. Aujourd'hui, la décision d'établissement des listes est prise par le Conseil sur proposition de la Commission. Il en est de même de leur modification.

Or, la rédaction de l'article traitant de cette modification est très restrictive, dans la mesure où elle parle de produit en péril ou de nouveau produit.

Nous estimons que, lorsque l'on crée un nouveau produit, on devrait avoir la possibilité de faire adopter rapidement une révision de liste à cet effet.

La rigidité du système est à la fois un avantage – en termes de stabilité – et un inconvénient – pour obtenir des modifications. On pourrait donc supprimer cet inconvénient en assouplissant la procédure de révision, d'autant que nous avons beaucoup amélioré la présentation des demandes.

M. Emmanuel Detter. L'idée est de s'inspirer du règlement POSEI dans le domaine agricole, lequel permet de modifier chaque année un certain nombre de mesures, les régions devant faire remonter leurs demandes, en même temps, à l'État au mois de mars, à charge pour lui de les transmettre au mois de juillet aux institutions communautaires, qui doivent y répondre pour le 1^{er} janvier de l'année suivante. Il s'agit de faire admettre à la Commission, à l'État et aux régions une forme d'automatisme de traitement des éventuelles demandes.

M. Mathieu Hanotin, rapporteur. Cela ne risque-t-il pas de remettre en cause les listes chaque année ?

M. Gérard Bally. Non, car la procédure ne concernerait que les produits nouveaux.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je change de dossier pour vous poser une question sur la filière « sucre et rhum » et sur sa fiscalité spécifique. Quelle est votre position sur les taux d'accises sur le rhum ?

M. Gérard Bally. Le Tribunal de première instance (TPI) de Luxembourg a rendu un arrêt, en mars dernier, condamnant le « double guichet », consistant à ce que le Conseil adopte un dispositif – comme les accises sur le rhum ou l'octroi de mer – puis, que la Commission demande une notification à l'État membre concerné, de manière à l'instruire en tant qu'aide d'État.

Nous avons commencé à discuter avec Bruxelles sur les décisions prises par le Gouvernement fin 2011 et mises en place début 2012, qui ont modifié les paramètres autorisés pour les accises. Depuis cet arrêt, nous estimons que la France n'est plus dans l'illégalité – l'illégalité qui aurait pu être celle d'un système non notifié entre le 1^{er} janvier et le 8 août dernier.

Par ailleurs, cette suppression du « double guichet » constitue un point positif en vue des négociations à venir sur l'octroi de mer.

M. le président Jean-Claude Fruteau. Je vous remercie.

La séance est levée à 18 heures 20.