



2020

UNE ANNÉE EUROPÉENNE CRUCIALE POUR LES OUTRE-MER

Délégation sénatoriale aux outre-mer

Rapport d'information de Mme Vivette Lopez, sénateur du Gard,
M. Gilbert Roger, sénateur de la Seine-Saint-Denis et
M. Dominique Théophile, sénateur de la Guadeloupe

Rapport n°651 (2019-2020)

Considérant la nécessité d'une forte mobilisation à un moment difficile pour la défense des intérêts français, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé d'inscrire à son programme d'activités 2019-2020 une **étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer**. De multiples défis se devaient en effet d'être relevés au cours de l'année 2020 : finaliser la négociation du cadre financier 2021-2027 ; négocier l'accord de sortie du Royaume-Uni ; reconduire les dispositifs fiscaux dérogatoires dont bénéficient les DROM. Pour cerner ces multiples enjeux, la délégation a organisé dès janvier 2020 **une série d'auditions dont trois en visioconférence** ainsi qu'un **déplacement à Bruxelles** qui lui ont permis d'entendre une **quarantaine de responsables tant nationaux qu'europeens**.

Déjà enlisées, les négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ont été **bouleversées par la crise du Covid-19** et ont conduit la Commission européenne à présenter de nouvelles propositions budgétaires le 27 mai 2020. Malgré les quelques avancées obtenues, les préoccupations européennes des outre-mer restent inchangées. La Délégation a, dans ce but, formulé **30 propositions** autour de trois axes majeurs : défendre un **équilibre budgétaire plus favorable aux RUP et PTOM** dans le cadre du prochain cadre financier 2021-2027 et du plan de relance de l'Union européenne ; **lever les incertitudes sur la pérennisation des dispositifs fiscaux propres aux outre-mer** ; mieux faire entendre la **voix des outre-mer auprès des institutions françaises et européennes**.

I. Le CFP 2021-2027 : des négociations à forts enjeux pour les outre-mer

1. Un cadre financier contraint et bouleversé par la crise du Covid-19

Outil de programmation sur sept ans du budget de l'Union européenne, le cadre financier pluriannuel (CFP) fixe les plafonds annuels des dépenses de l'UE. Le CFP 2014-2020 arrivant à son terme, un **nouveau CFP pour les années 2021-2027 doit être négocié**. Ce cadre financier est **triplement contraint**. Il doit

tout d'abord composer avec un manque à gagner estimé à une **dizaine de milliards d'euros du fait du Brexit**. Il doit par ailleurs **relever les défis fixés par la Commission européenne avant la crise** (engagement pour le climat, réponse aux crises migratoires, investissements pour la recherche et l'innovation). Il doit enfin **prévoir une relance des économies européennes** après la crise du Covid-19.

Pour desserrer la contrainte budgétaire sur les États membres, il apparaît indispensable de **soutenir l'adoption de nouvelles ressources propres**, comme

s'y était engagée avant la crise la Commission européenne. Une « taxe plastique » et une contribution sur les recettes de quotas de marché carbone doivent être mises en place (proposition 1). Par ailleurs, la Commission paraissant aujourd'hui plus prudente sur ce sujet, il est nécessaire d'obtenir **la fin progressive des rabais d'ici 2025**, afin de rendre plus juste la répartition des contributions entre États membres (proposition 2).

Alors qu'un **Conseil européen extraordinaire doit se tenir à Bruxelles les 17 et 18 juillet** et que l'Allemagne a pris le 1^{er} juillet la présidence du Conseil européen, un accord politique sur le CFP doit rapidement être conclu, le retard pris avant la crise étant déjà important. **L'enlisement des négociations risque de nuire au lancement des programmes européens**, ce qui serait tout particulièrement préjudiciable pour les outre-mer, fortement dépendantes de ces financements.

2. De nombreux risques à lever pour les régions ultrapériphériques (RUP)

Les RUP françaises bénéficient des **fonds européens structurels et d'investissements** (FESI, 4,9 milliards d'euros sur 2014-2020) qui permettent de financer de nombreux projets dans les territoires ultramarins. Ces montants sont particulièrement importants : si les six RUP françaises représentent **3,2 % de la population française**, elles ont reçu en revanche **17,4 % des FESI au niveau national**, dont 25 % pour le FEDER et le FSE lors du CFP 2014-2020.

Financé par le premier pilier de la PAC, le **Poséi** (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) permet de soutenir les agriculteurs ultramarins. Malgré la revalorisation proposée par la Commission le 27 mai 2020, **le montant programmé du Poséi pour 2021-2027 reste toujours en forte diminution par rapport à l'exercice 2014-2020**. Il convient donc de **revaloriser encore le premier pilier de la PAC pour relever le budget du Poséi** (proposition 6).

S'agissant de la **pêche ultramarine**, la Commission européenne propose un **plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts (PCS)** du FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche). Ces PCS sont la reconnaissance des difficultés spécifiques de la pêche ultramarine. Certes, le FEAMP en outre-mer ne doit pas se limiter à la compensation des surcoûts mais doit également promouvoir l'économie bleue et les nouveaux secteurs porteurs d'emplois. Mais le plafonnement des PCS limitera de fait l'aide directe aux entreprises de pêche et d'aquaculture dans les RUP. Plus de souplesse est nécessaire. La France doit donc **refuser le plafonnement à 50 % des PCS** (proposition 7).

Compte tenu de leurs contraintes structurelles, le **taux de cofinancement** (c'est à dire la part maximale de financement des projets par l'UE) s'élève à **85 % dans les RUP** contre 60 % ou 50 % dans les autres régions. Or, dans ses propositions de mai 2018, la Commission européenne suggérerait d'abaisser ce taux à **70 %**. Cet abaissement risquerait de mettre en péril le financement de nombreux projets en outre-mer. Il est donc nécessaire de **conserver pour les RUP des taux de cofinancement à 85 %** (proposition 3).

Les **exigences de concentration thématique pour l'allocation des fonds reçus par les RUP** sont plus arrangeantes que pour les autres régions. Il n'en demeure pas moins que 65 % des fonds FEDER et FSE doivent être alloués aux concentrations stratégiques 1 « Europe intelligente » et 2 « Europe plus verte », domaines jugés prioritaires par l'Union européenne. Compte tenu du retard de développement de certaines RUP, ces obligations de concentration doivent être assouplies. **Des concentrations thématiques spécifiques au développement des outre-mer doivent donc être adoptées** (proposition 5).

Les RUP bénéficient par ailleurs, depuis la programmation 2007-2013, **d'une allocation spécifique RUP au titre du FEDER**. Elle n'est pas soumise à concentration thématique et peut donc

être librement affectée. La Commission a proposé de l'étendre au FSE+, le fonds destiné à réduire les écarts de développement entre les 274 régions de l'UE. Il est cependant nécessaire de **relever l'allocation spécifique RUP pour veiller à ce que l'extension au FSE+ ne se fasse pas au détriment de l'allocation FEDER** (proposition 4).

3. Des inquiétudes pour les PTOM s'agissant de la budgétisation du FED

Le cadre actuel régissant les relations entre l'UE et les 25 pays et territoires d'outre-mer (PTOM) est la **décision d'association outre-mer (DAO) du 25 novembre 2013**. En comparaison avec les RUP, **les PTOM** reçoivent des financements beaucoup plus limités de la part de l'UE. Ceux-ci **se résument essentiellement aux dotations du Fonds européen de développement (FED), actuellement placé hors du budget de l'UE**. La Commission européenne a cependant proposé dans une nouvelle DAO **d'intégrer les financements alloués aux PTOM dans le budget de l'UE**. Elle propose également de fusionner la DAO avec la **décision régissant les relations entre l'UE et le Groenland**.

Cette budgétisation du FED soulève de nombreuses interrogations. La budgétisation du FED pourrait entraîner de fait l'annualité des fonds et donc de **possibles dégage­ments d'office**. S'ils ne sont pas engagés à temps, **les crédits à destination des PTOM risqueraient donc d'être annulés par la Commission européenne**. Il apparaît donc nécessaire de conditionner la budgétisation du FED à l'obtention de garanties sur sa flexibilité. Il convient aussi d'assurer que les États membres restent associés au pilotage des projets (proposition 8).

Le montant total de l'enveloppe allouée à l'instrument spécifique PTOM dans le budget européen pour 2021-2027 ne paraît pas être suffisant. Il convient de défendre avec le Danemark (qui dispose du PTOM du Groenland) **le relèvement de l'enveloppe de 500 millions à 669 millions d'euros**, comme proposé

par le Parlement européen (proposition 10). Il s'agira également d'être vigilant dans les négociations s'agissant de la répartition du budget avec le Groenland.

Enfin, les PTOM sont aussi **éligibles pour des montants très limités aux programmes horizontaux de l'UE**. L'information sur ces programmes est cependant parcellaire. Il serait utile d'obtenir de la part de la Commission une synthèse des programmes accessibles aux PTOM pour 2021-2027 (proposition 9).

II. La nécessaire reconduction des dispositifs fiscaux dérogatoires autorisés par l'UE

1. Reconduire l'autorisation des différentiels de taux d'octroi de mer et améliorer le régime d'octroi de mer

L'octroi de mer est une des taxes les plus anciennes du système fiscal français. Destiné à **soutenir la production locale** et à **financer les budgets des DROM**, l'octroi de mer n'est pas, en soi, un régime d'aide d'État. **L'existence de différentiels de taux d'octroi de mer entre produits locaux et produits importés** contrevient en revanche aux règles du droit de la concurrence de l'UE. L'article 349 du TFUE, qui reconnaît l'existence de handicaps structurels dans les RUP, a cependant permis d'autoriser ces différentiels. Rendant possible l'application des différentiels, **la décision du Conseil du 17 décembre 2014 arrive néanmoins à échéance le 31 décembre 2020**.

Pour décider de la reconduction ou non du dispositif, la Commission européenne a commandé **des études pour évaluer l'efficacité des différentiels dans le soutien à la production locale**. Des rapports d'étape des autorités françaises à la Commission européenne ainsi qu'un rapport de la Commission européenne en 2018 ont démontré le bénéfice avéré de ces différentiels pour le développement de la production locale. Ces études ont montré que ce dispositif **compense strictement les surcoûts** que

connaissent les entreprises ultramarines et qu'il contribue à aider au **développement de nouvelles filières en outre-mer**.

Les différentiels d'octroi de mer sont indispensables au développement sinon à la survie de la production locale dans les DROM. Il est urgent de clarifier les positions de la France sur la reconduction du dispositif, alors que plusieurs rapports semblent actuellement remettre en cause le régime même de l'octroi de mer. **La France doit obtenir du Conseil la reconduction du dispositif spécifique de l'octroi de mer** (proposition 11). Par ailleurs, la procédure d'actualisation de la liste européenne des produits pouvant bénéficier d'une exonération d'octroi de mer est aujourd'hui trop longue et peut prendre jusqu'à deux ans et demi. Il conviendrait de **permettre une révision annuelle de la liste des produits bénéficiant d'une exonération d'octroi de mer** (proposition 12).

Le régime d'octroi de mer n'est **pas pour autant exempt de critiques**. Plus que son impact sur le renchérissement des prix, difficile à mesurer, c'est le manque de visibilité et de lisibilité qu'il faut corriger. Il conviendrait ainsi de **rendre davantage transparents les taux et libellés d'octroi de mer**, par exemple via le développement d'une application pour smartphone permettant d'afficher ces informations (proposition 16). Par ailleurs, on constate de grandes amplitudes de taux d'octroi de mer entre territoires géographiquement proches, notamment aux Antilles. Cette situation peut créer des logiques de contournement dommageables à la fois pour les consommateurs et pour les producteurs. Il conviendrait, dès lors **d'harmoniser autant que possible les grilles de taux entre territoires géographiquement proches** (proposition 15).

Enfin, **l'abaissement du seuil d'assujettissement à l'octroi de mer à 300 000 euros** par la loi du 29 juin 2015 (contre 550 000 euros auparavant) ne s'est pas traduit par une augmentation notable des recettes des collectivités. Au contraire, cette réduction a eu pour conséquence **d'alourdir fortement les**

charges financières des entreprises. Il serait donc pertinent de **revenir au seuil d'assujettissement de l'octroi de mer à 550 000 euros** (proposition 17). Enfin, il conviendrait **d'abaisser le taux d'octroi de mer applicable aux produits importés pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale** (proposition 18).

2. Reconduire l'aide fiscale au rhum et mieux soutenir la production locale

Compte tenu de **l'étroitesse des marchés locaux**, les distilleries des DROM ne peuvent développer leurs activités que si elles bénéficient d'un **accès suffisant au marché hexagonal** qui constitue le débouché essentiel de leur production. Le rhum « traditionnel » rencontre des difficultés pour être compétitif vis-à-vis des autres alcools du fait de coûts de production plus élevés et de taxes par bouteille plus importants, le rhum « traditionnel » étant habituellement conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité et son titre alcoométrique étant généralement plus élevé.

Ces difficultés spécifiques ont conduit l'Union européenne à autoriser d'appliquer au rhum traditionnel **produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion et vendu dans l'Hexagone un taux d'accise réduit**. Ce taux réduit d'accise s'applique depuis une décision du Conseil de 2017 dans la limite d'un contingent annuel de 144 000 hectolitres d'alcool pur. Comme pour l'octroi de mer, cette dérogation **prend fin au 31 décembre 2020**. Des études ont été également commandées par la Commission pour évaluer l'efficacité du dispositif.

L'aide fiscale au rhum constitue un outil indispensable pour la **sauvegarde de la production de rhum** dans les DROM. Elle contribue au maintien de la filière canne sucre rhum, dont l'importance économique et sociale est majeure dans ces territoires pour l'emploi (**près de 40 000 emplois directs et indirects**). La France doit donc demander auprès des instances européennes **la reconduction de l'aide fiscale au rhum** (proposition 13) en

proposant également de **simplifier la procédure de réévaluation du contingent annuel pour s'adapter plus rapidement aux évolutions du marché** (proposition 14).

Des pistes d'amélioration peuvent également être suggérées pour soutenir davantage la production de rhum en outre-mer. Ainsi, il convient de **garantir une meilleure visibilité des origines du rhum produit en outre-mer** par le biais d'un affichage adapté (proposition 19). La reconnaissance de la production de rhum comme **secteur économique d'avenir et élément du patrimoine national** doit également être davantage affirmé (proposition 20).

III. Mieux faire entendre la voix des outre-mer auprès des institutions françaises et européennes

1. Définir une stratégie au niveau national

Définies par le **ministère des outre-mer** et par le **Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**, les positions françaises sur les enjeux européens intéressant les outre-mer sont ensuite relayées et défendues auprès des institutions européennes par la **représentation permanente de la France à Bruxelles (RPUE)**. La délégation a pu constater lors de son déplacement à Bruxelles l'efficacité de cette organisation. Elle note cependant l'insuffisante collaboration avec les territoires, de nombreuses collectivités demandant à être plus régulièrement et plus complètement informées de l'évolution des négociations et des résultats obtenus.

Pour défendre ses positions au sein du Conseil dans les négociations budgétaires de cet été, la France gagnerait à **constituer un front commun avec l'Espagne et le Portugal** qui possèdent également des RUP et bénéficient pour l'Espagne de dispositifs fiscaux dérogatoires (proposition 23).

Le Parlement européen constitue également un relai capital pour la défense des intérêts ultramarins. Le **changement**

du mode de scrutin des élections européennes (qui a rétabli un scrutin par liste nationale et non plus régionale) conduit cependant à ce qu'il n'y ait **aucun député européen français directement issu d'un PTOM**. La délégation a cependant pu apprécier la forte implication de députés européens comme M. Younous Omarjee sur les enjeux ultramarins. **Le rétablissement d'un scrutin par bassin régional pour les élections européennes** apparaît néanmoins souhaitable afin de garantir une véritable représentation des PTOM au Parlement européen (proposition 21).

La France doit par ailleurs tirer parti du Brexit pour **se positionner en tant que porte-parole des PTOM**. Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne entraîne avec lui **le départ des 12 PTOM britanniques sur les 25 que compte l'UE**, soit une diminution de près de la moitié. Cette situation conduit la France à devenir le **seul pays européen à disposer de territoires dans le Pacifique**. Il conviendrait de tirer les conséquences de cette nouvelle donne en **installant à Papeete ou à Nouméa le siège de la représentation de l'UE dans le Pacifique** (proposition 22). Aujourd'hui, la délégation est installée à Suva dans les îles Fidji et Nouméa n'abrite que le bureau des PTOM français dans le Pacifique.

2. Faire entendre la voix des ultramarins au niveau européen

Les avancées obtenues lors des négociations budgétaires ne seront utiles que si les RUP et les PTOM français réussissent à accéder effectivement aux fonds européens. Or, les territoires **déplorent une trop grande complexité de l'accès aux fonds européens**. Cette difficulté est par ailleurs renforcée pour les collectivités ne disposant pas d'équipes formées à la gestion des programmes européens ou devant faire face à un important *turn over* des fonctionnaires. Le formalisme national s'ajoute par ailleurs aux règles européennes.

Pour permettre **une meilleure connaissance et un meilleur accès aux fonds européens**, l'appui de la représentation des RUP françaises à

Bruxelles est indispensable. La délégation a pu rencontrer lors de son déplacement les représentantes de la Guadeloupe et de la Guyane à Bruxelles. Compétentes et engagées, ces équipes ont cependant des effectifs très limités (deux chargées de mission présentes en permanence). Il conviendrait de renforcer leurs moyens (proposition 24).

La Conférence des présidents des RUP et l'Association des pays et territoires d'outre-mer (OCTA) jouent également un rôle majeur pour permettre de faire entendre la voix des outre-mer sur les sujets européens. La crise sanitaire a cependant conduit à reporter la 25^{ème} Conférence des présidents des RUP qui devait avoir lieu à Mayotte. Compte tenu de son rôle capital dans le suivi régulier et exhaustif des négociations, il est important que cette réunion ait lieu sous la forme d'une visioconférence et d'assurer la mise en œuvre de ses travaux (proposition 25).

L'**OCTA** mène quant à elle un travail indispensable de suivi des enjeux européens pour les PTOM. Disposant d'un budget propre financé par les contributions de ses membres, l'OCTA bénéficie également d'un **financement via l'enveloppe thématique du FED**. Alors que le Brexit risque de priver l'OCTA des contributions des 12 PTOM britanniques, il est nécessaire d'obtenir une augmentation de cette enveloppe. Les moyens de l'OCTA doivent donc être renforcés afin de permettre **d'en faire une véritable courroie de transmission pour la connaissance et l'accès aux programmes européens à destination des PTOM** (proposition 26).

Pour renforcer la voix des outre-mer en Europe, les coopérations régionales européennes doivent également davantage se développer. Ainsi, alors qu'il existe une soixantaine de groupements européens de coopération territoriale (GECT), il n'en existe aucun en outre-mer. Ces structures permettent pourtant de faciliter les coopérations transfrontalières, transnationales et interrégionales. Des projets de GECT en outre-mer mériteraient d'être développés (proposition 27). De même, alors que les

projets de coopération régionale entre PTOM et RUP sont encore trop rares, il pourrait être utile de **permettre à l'AFD d'apporter un appui financier et en ingénierie pour les projets mixant des fonds FED et FEDER** (proposition 28).

3. Maintenir la vigilance au second semestre 2020 et au-delà des négociations de 2020

Plusieurs initiatives du Sénat ont permis d'interpeller les instances européennes sur les difficultés et attentes spécifiques des outre-mer dans les négociations budgétaires. Ainsi, les **résolutions européennes adoptées par le Sénat le 11 février puis le 16 juin 2020**, en réponse aux propositions de la Commission du 27 mai 2020, ont rappelé l'importance du relèvement des budgets de la PAC de la cohésion pour les RUP. Il conviendra de maintenir la vigilance pour les mois qui viennent. Pour assurer véritablement le rôle de contrôle du Parlement, il est nécessaire dans cette nouvelle phase de négociations qui s'ouvre **d'assurer la bonne information des parlements nationaux, en améliorant notamment la transparence des trilogues** (réunions entre Commission européenne, Conseil et Parlement européen) (proposition 29).

Enfin, la vigilance doit également être maintenue au-delà de 2020. Il s'agira notamment veiller à la place des outre-mer **dans le nouveau partenariat économique qui devrait être établi entre l'UE et le Royaume-Uni**. Il conviendra également de s'assurer, lors de leur réexamen par la Commission en 2022, de la **reconduction des aides fiscales du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) applicables en outre-mer** (proposition 30).

Liste des recommandations

1. Soutenir l'adoption de nouvelles ressources propres (« taxe plastique » et contribution sur les recettes du marché de quotas carbone).
2. Obtenir la fin des rabais pour desserrer la contrainte budgétaire et augmenter les recettes du budget pour 2021-2027.
3. Rétablir pour les RUP des taux de cofinancement spécifiques de 85 % pour les fonds de cohésion.
4. Relever le montant de l'allocation spécifique RUP pour permettre de financer effectivement l'extension au FSE+.
5. Écarter la concentration thématique de 65 % initialement proposée par la Commission sur les programmes « Europe intelligente » et « Europe plus verte » et défendre des concentrations thématiques spécifiques au développement des outre-mer.
6. Revaloriser encore le premier pilier de la PAC qui finance le Poséi, programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques.
7. Rejeter le plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts (PCS) en matière de FEAMP.
8. Conditionner la budgétisation du FED à l'obtention de garanties sur sa flexibilité et continuer à associer les États membres au pilotage stratégique des projets financés par le FED.
9. Obtenir de la Commission une synthèse des programmes accessibles aux PTOM pour 2021-2027.
10. Défendre avec le Danemark le relèvement du budget consacré aux PTOM de 500 millions à 669 millions d'euros, comme réclamé par le Parlement européen.
11. Demander la reconduction du dispositif dérogatoire de différentiels de taux d'octroi de mer
12. Permettre une révision annuelle de la liste européenne des produits pouvant bénéficier d'exonérations d'octroi de mer.
13. Obtenir la reconduction de l'aide fiscale au rhum.
14. Permettre un mécanisme de réévaluation annuelle du contingent de rhum à fiscalité réduite permettant de s'adapter aux évolutions du marché, sans avoir à repasser par une décision de la Commission
15. Harmoniser autant que possible les grilles de taux d'octroi de mer entre territoires géographiquement proches notamment pour le marché unique antillais et la Guyane.
16. Rendre davantage transparents les taux et libellés d'octroi de mer sur les produits en vente dans les outre-mer.
17. Revenir au seuil d'assujettissement de l'octroi de mer à 550 000 euros contre 300 000 euros aujourd'hui.
18. Abaisser le taux d'octroi de mer applicable aux produits importés pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale.
19. Garantir une meilleure visibilité des origines du rhum produit en outre-mer
20. Reconnaître la production de rhum comme secteur économique d'avenir et élément du patrimoine national au même titre que le secteur viticole.
21. Rétablir le scrutin par bassin régional pour les élections européennes.
22. Soutenir le choix de Papeete ou Nouméa pour le siège des représentations de l'Union européenne dans le Pacifique.
23. Former un front commun avec l'Espagne et le Portugal pour la défense des intérêts communs aux RUP.

- 24.** Resserrer les liens entre les outre-mer et la Représentation permanente et renforcer les moyens des antennes des RUP françaises à Bruxelles.
- 25.** Assurer le suivi des travaux de la 25ème Conférence des RUP à Mayotte.
- 26.** Renforcer les moyens de l'OCTA afin d'en faire une véritable courroie de transmission pour la connaissance et l'accès aux fonds européens à destination des PTOM.
- 27.** Créer des Groupements européens de coopération territoriale (GECT) entre différents pays pour renforcer la coopération régionale entre les outre-mer européens.
- 28.** Permettre un appui financier et en ingénierie de l'AFD pour les projets de coopération régionale permettant un mixage de fonds FED et FEDER.
- 29.** Mieux informer et associer les parlements nationaux de l'avancée des négociations européennes de nature financières ou fiscales.
- 30.** Veiller, lors de leur réexamen, à la reconduction des aides fiscales du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) applicables aux outre-mer.