

Bruxelles, le 24.7.2020
COM(2020) 332 final

2020/0150 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes, un taux réduit au
rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion**

{SWD(2020) 141 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises fait l'objet depuis 1923 d'un régime d'accise spécifique sur le marché métropolitain français. Depuis la création du marché intérieur et l'harmonisation des droits d'accise en Europe, ce régime d'accises spécifiques a été poursuivi avec l'accord de l'Union européenne.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La proposition concerne une décision du Conseil visant à remplacer l'actuelle décision n° 189/2014/UE du Conseil du 20 février 2014¹, adoptée sur la base de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article permet l'adoption de mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques, car il y est reconnu que des contraintes permanentes et combinées nuisent gravement au développement et ont une incidence sur la situation économique et sociale de ces régions. Il permet de prendre de telles mesures à condition qu'elles ne nuisent pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. La décision en vigueur autorise la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes², un taux réduit au rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion lorsqu'il est acheminé vers la France métropolitaine pour y être consommé. La réduction des taxes indirectes ne peut dépasser 50 % du droit d'accise normal français sur l'alcool et est limitée à un contingent annuel de 144 000 hectolitres d'alcool pur. La dérogation expire le 31 décembre 2020.

Ce régime vise à compenser le coût de production plus élevé du rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises et à garantir l'accès au marché de la France métropolitaine, qui est leur principal débouché. Le désavantage concurrentiel auquel sont confrontés les opérateurs est dû à l'éloignement des régions ultrapériphériques françaises, à leur insularité, leur faible superficie, leur relief et leur climat difficiles et leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, notamment la chaîne de valeur canne-sucre-rhum, qui nuisent gravement à leur développement économique.

Sur la base du document analytique accompagnant la présente proposition, qui examine le régime actuel ainsi que les effets potentiels des options envisageables pour la période après 2020, la Commission propose de renouveler le régime jusqu'en 2027 avec une augmentation du contingent annuel à 153 000 hectolitres d'alcool pur (HAP). Le taux maximal de réduction est maintenu à 50 %. L'augmentation du contingent annuel à 153 000 HAP est conforme aux augmentations historiques du contingent; elle permettra d'absorber la croissance de la production et est suffisante pour réduire la nécessité d'apporter de nouvelles modifications avant l'expiration des sept années d'application de la nouvelle décision. Cette mesure permettra de résoudre le problème constaté en ce qui concerne le contingent fixe, qui a donné lieu à des ajustements périodiques du contingent au moyen de modifications des décisions du Conseil, généralement appliquées de façon rétroactive. Cette situation a eu une incidence

¹ JO L 59 du 28.2.2014, p. 1.

² Les taxes indirectes visées sont les droits d'accise et la «vignette de sécurité sociale» (VSS). Les droits d'accise sont des taxes indirectes sur la vente ou l'utilisation de certains produits, tels que l'alcool et le tabac. Il s'agit généralement d'un montant perçu par quantité de produit. Toutes les recettes provenant des droits d'accise reviennent intégralement aux États membres. La VSS est une contribution de sécurité sociale prélevée sur les boissons alcoolisées vendues en France afin de lutter contre les risques pour la santé liés à une consommation excessive d'alcool éthylique. La VSS est prélevée en plus du droit d'accise national.

négalive sur la capacité des producteurs à planifier leur production et, dans certains cas, leurs investissements à long terme. La légère augmentation du contingent garantit, en outre, la cohérence avec la politique en matière de santé publique et de concurrence.

Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

Dans sa communication de 2017 intitulée «Un partenariat stratégique avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»³, la Commission fait observer que les régions ultrapériphériques restent confrontées à de grandes difficultés, dont bon nombre sont permanentes. Cette communication présente l'approche suivie par la Commission pour soutenir ces régions de sorte qu'elles exploitent au mieux leurs atouts uniques et recensent de nouveaux secteurs pour favoriser la croissance et la création d'emplois.

Dans ce contexte, la présente proposition vise à soutenir les régions ultrapériphériques françaises pour qu'elles tirent le meilleur parti possible de leurs atouts afin de favoriser la croissance locale et la création d'emplois dans le secteur de la canne à sucre et du rhum. La présente proposition complète le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)⁴, dont l'objectif est de soutenir le secteur primaire et la production de matières premières.

Cohérence avec les autres politiques de l'Union

La proposition est conforme à la stratégie pour le marché unique de 2015⁵, dans laquelle la Commission s'engage à instaurer un marché unique approfondi et plus équitable qui bénéficiera à toutes les parties intéressées. L'un des objectifs de la mesure proposée est de réduire les surcoûts supportés par les entreprises des régions ultrapériphériques, qui entravent leur participation pleine et entière au marché unique. En raison des volumes limités concernés (le volume de rhum considéré représente moins de 1,5 % de la consommation de boissons alcoolisées en France), la mesure ne devrait pas avoir d'incidence négative sur le bon fonctionnement du marché unique.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

Base juridique

La base juridique est l'article 349 du TFUE. Cette disposition habilite le Conseil à adopter des dispositions spécifiques en vue d'adapter l'application des traités aux régions ultrapériphériques de l'UE.

Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

Seul le Conseil est habilité à adopter, sur la base de l'article 349 du TFUE, des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques de l'UE en vue d'adapter l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes, en raison de l'existence de contraintes permanentes qui ont une incidence sur leur situation économique et sociale. Il en est de même en matière d'autorisation de dérogations à l'article 110 du TFUE. La proposition de décision du Conseil est donc conforme au principe de subsidiarité.

³ COM(2017) 623 final.

⁴ Règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises» [COM(2015) 550 final, p. 4].

Proportionnalité

La présente proposition est conforme aux principes de proportionnalité tels qu'ils sont énoncés à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne. Les modifications proposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour résoudre les problèmes actuels et, de cette manière, atteindre les objectifs du traité qui consistent à garantir le fonctionnement correct et efficace du marché intérieur.

Le contingent de 153 000 HAP est conforme au taux de croissance annuelle historique de la production de rhum, qui s'élève à 2 %.

Choix de l'instrument

Il est proposé de remplacer la décision n° 189/2014/UE du Conseil par une décision du Conseil.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

L'étude externe a confirmé la pertinence du régime étant donné que, par rapport à leurs homologues de la métropole, les producteurs des régions ultrapériphériques continuent à supporter des coûts de production plus élevés, qui sont actuellement compensés par la réduction du taux d'accise.

Selon les estimations de l'étude, le régime, par l'augmentation de la production de rhum qu'il a induite et l'accroissement consécutif de la demande de sucre de canne, aurait permis de produire 53 000 tonnes de sucre de canne, ce qui se serait traduit par la création de 400 emplois dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum. Il ressort de l'étude que les coûts supportés par les producteurs sont supérieurs à l'avantage financier conféré par le régime. Le rhum joue un rôle important dans les économies des régions ultrapériphériques françaises, qui doit être pris en compte au moment de déterminer l'efficacité globale du régime.

Malgré une baisse de la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises, l'étude a montré que le régime se révélait généralement efficace pour maintenir l'accès au marché de la France métropolitaine en termes absolus.

L'efficacité globale du régime est toutefois réduite par le mécanisme de contingents. L'étude indique également que l'efficacité globale pourrait être renforcée à l'aide d'un cadre de suivi amélioré.

Enfin, l'étude a conclu que le régime restait cohérent avec les autres politiques connexes de l'UE.

Consultation des parties intéressées

Dans le cadre de l'étude externe qui sous-tend l'analyse du régime actuel, toutes les parties prenantes ont apporté leur contribution par l'intermédiaire de questionnaires, d'entretiens et de discussions. La consultation publique a permis de recueillir des réponses des parties prenantes au sens large, même si la participation (dix contributions au total) a été limitée: cinq réponses de la part de citoyens de l'UE, deux d'opérateurs économiques, une d'une organisation non gouvernementale, une d'un syndicat et à une d'une association d'entreprises.

Analyse d'impact

Cette initiative est élaborée sous la forme d'un exercice parallèle: une évaluation ex post du régime actuel suivie de près par une analyse prospective. Cette analyse, portant sur les conséquences potentielles du maintien et de la modification éventuelle du régime actuel, figure dans un document analytique, auquel est annexée une évaluation. Ce document se fonde sur une étude externe et sur les informations fournies par l'État membre.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne, étant donné que les recettes provenant des droits d'accise reviennent intégralement aux États membres.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

Le suivi de la mise en œuvre et du fonctionnement de la dérogation incombera aux autorités françaises et à la Commission, comme ce fut le cas jusqu'à présent.

La France sera invitée à présenter, au plus tard le 30 septembre 2025, un rapport pour la période allant de 2019 à 2024. Ce rapport comprendra les éléments suivants:

- des informations sur les surcoûts résultant de la production;
- les distorsions économiques et les répercussions sur le marché;
- des informations permettant d'évaluer l'efficacité, l'efficience et la cohérence avec les autres politiques de l'Union;
- des informations sur le maintien de la pertinence et de la valeur ajoutée européenne du nouvel acte législatif.

L'exercice d'information devrait également viser à recueillir les observations de l'ensemble des parties intéressées concernées sur le niveau et l'évolution de leurs surcoûts de production, leurs coûts de conformité et les cas éventuels de distorsions du marché.

Afin de s'assurer que les informations recueillies par les autorités françaises contiennent les données requises pour que la Commission puisse prendre une décision éclairée sur la validité et la viabilité du régime à l'avenir, la Commission établira des lignes directrices spécifiques sur les informations requises. Dans la mesure du possible, ces lignes directrices seront communes à d'autres régimes similaires applicables aux régions ultrapériphériques de l'UE, régis par une législation similaire.

Elles permettront à la Commission de déterminer si les raisons justifiant la dérogation existent encore, si l'avantage fiscal octroyé à la France est toujours proportionné et si d'autres mesures peuvent être envisagées pour remplacer le système de dérogation fiscale, tout en tenant compte de leur dimension internationale.

La structure et les données requises pour le rapport figurent à l'annexe 1 de la proposition.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes, un taux réduit au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 349,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen⁶,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) La décision n° 189/2014/CE du Conseil⁷ autorise la France à appliquer au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, et vendu sur le territoire de la France métropolitaine, un taux d'accise réduit qui peut être inférieur au taux minimal d'accise fixé par la directive 92/84/CEE du Conseil, mais qui ne peut pas être inférieur de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool. Ce droit d'accise réduit s'applique dans la limite d'un contingent annuel de 144 000 hectolitres d'alcool pur. Cette dérogation expire le 31 décembre 2020.
- (2) Le 18 octobre 2019, les autorités françaises ont demandé à la Commission de présenter une proposition de décision du Conseil prolongeant la période d'autorisation prévue dans la décision n° 189/2014/UE et prévoyant une augmentation du contingent, pour une nouvelle période de sept ans, allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2027.
- (3) Eu égard à l'étroitesse du marché local, les distilleries des quatre régions ultrapériphériques faisant l'objet de la présente autorisation ne peuvent développer leurs activités que si elles bénéficient d'un accès suffisant au marché de la France métropolitaine, qui constitue le débouché essentiel de leur production de rhum (65 % du rhum). Le problème de compétitivité du rhum «traditionnel» sur le marché de l'Union est attribuable à deux paramètres: des coûts de production plus élevés et des taxes par bouteille plus élevées, le rhum «traditionnel» étant habituellement conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité et son titre alcoométrique étant généralement supérieur.
- (4) Les coûts de production de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum sont plus élevés dans ces quatre régions ultrapériphériques que dans d'autres régions du monde. En particulier, l'éloignement ainsi que le relief et le climat difficiles des quatre régions ultrapériphériques influencent considérablement le coût des ingrédients et les coûts de production. Par ailleurs, les coûts de main-d'œuvre sont supérieurs à ceux supportés

⁶ JO C XXX du XXX, p. XXX.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32014D0189>

dans les pays voisins, étant donné que la législation sociale française est d'application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion. Ces régions ultrapériphériques sont également soumises aux normes de l'Union en matière d'environnement et de sécurité, qui nécessitent d'importants investissements et dont les coûts ne sont pas directement liés à la productivité, même si une partie de ces investissements sont cofinancés par les Fonds structurels de l'Union. En outre, les distilleries dans ces régions ultrapériphériques sont de plus petite taille que les distilleries des groupes internationaux. Il en résulte des coûts de production plus élevés par unité de production.

- (5) Le rhum «traditionnel» vendu en France métropolitaine est généralement conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité (36 % du rhum est vendu en bouteilles d'une contenance d'un litre) et affiche un titre alcoométrique volumique plus élevé (il varie entre 40° et 59°) que les produits concurrents à base de rhum, habituellement conditionnés en bouteilles de 70 cl et d'une teneur en alcool de 37,5°. La teneur plus forte en alcool entraîne un droit d'accise plus important et un niveau plus élevé de la vignette de sécurité sociale (VSS), auxquels s'ajoute un taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) plus élevé par litre de rhum vendu. Par conséquent, un taux réduit de droit d'accise, qui ne peut pas être inférieur de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool, reste proportionné aux surcoûts cumulés découlant des coûts de production plus importants ainsi que des droits d'accise, de la VSS et de la TVA plus élevés.
- (6) Les coûts supplémentaires liés à une pratique de plus de dix ans consistant à commercialiser du rhum «traditionnel» d'un titre alcoométrique volumique plus élevé, et entraînant ainsi des taxes plus élevées, devraient donc également être pris en compte.
- (7) Étant donné que l'avantage fiscal en question couvre à la fois les droits d'accise harmonisés et la VSS, il importe qu'il reste proportionné pour être autorisé, de manière à ce qu'il ne nuise pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris au maintien d'une concurrence non faussée sur le marché unique et en matière d'aides d'État.
- (8) L'avantage fiscal n'a, à ce jour, eu aucune incidence sur le marché unique puisque la part de marché du rhum traditionnel a diminué de 11 % ces dernières années, en raison de la consommation accrue de boissons alcoolisées à base de rhum.
- (9) Afin d'éviter de nuire gravement au développement économique des régions ultrapériphériques françaises et de garantir la poursuite des activités de la filière canne-sucre-rhum et le maintien des emplois qu'elle génère dans ces régions, il est nécessaire de renouveler l'autorisation accordée par la décision n° 189/2014/UE et d'augmenter le contingent annuel qui y est prévu.
- (10) Afin de garantir que la présente décision ne porte pas atteinte au marché unique, il y a lieu de fixer à 153 000 hectolitres d'alcool pur par an les quantités de rhum originaires des départements d'outre-mer pouvant bénéficier de cette mesure.
- (11) Étant donné que l'avantage fiscal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour compenser les surcoûts, que les volumes en jeu restent modestes et que l'avantage fiscal est circonscrit à la consommation en France métropolitaine, la mesure ne nuit pas à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union.

- (12) Afin de permettre à la Commission de déterminer si les conditions justifiant l'autorisation continuent d'être remplies, il convient que les autorités françaises présentent un rapport de suivi à la Commission au plus tard le 30 septembre 2025.
- (13) La présente décision est sans préjudice de l'éventuelle application des articles 107 et 108 du TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Par dérogation à l'article 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la France est autorisée, sur son territoire métropolitain, à proroger, en ce qui concerne le rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, l'application d'un taux d'accise inférieur au taux plein applicable à l'alcool fixé à l'article 3 de la directive 92/84/CEE⁸ et d'un taux de cotisation sur les boissons alcooliques (ou VSS) inférieur au taux plein qui serait applicable en vertu de la législation nationale.

Article 2

La dérogation prévue à l'article 1^{er} s'applique, jusqu'au 24 mai 2021, au rhum tel que défini à l'annexe II, point 1, f), du règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil⁹ et, à partir du 25 mai 2021, au rhum tel que défini à l'annexe I, point 1, g), i), du règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil¹⁰, produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion à partir de canne à sucre récoltée sur le lieu de fabrication, présentant une teneur en substances volatiles autres que l'alcool éthylique et méthylique égale ou supérieure à 225 grammes par hectolitre d'alcool pur et un titre alcoométrique volumique de 40 % ou plus.

Article 3

- (1) Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} de la présente décision et applicables au rhum visé à l'article 2 de ladite décision sont limités à un contingent annuel de 153 000 hectolitres d'alcool pur.
- (2) Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} de la présente décision peuvent être inférieurs au taux minimal d'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais ils ne peuvent être inférieurs de plus de 50 % au taux plein d'accise

⁸ Directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

⁹ Règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil (JO L 39 du 13.2.2008, p. 16.)

¹⁰ Règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms de boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) n° 110/2008 (JO L 130 du 17.5.2019, p. 1).

sur l'alcool fixé conformément à l'article 3 de la directive 92/84/CEE, ou au taux plein de VSS sur l'alcool.

- (3) L'avantage fiscal cumulé autorisé conformément au paragraphe 2 du présent article n'est pas supérieur à 50 % du taux plein sur l'alcool fixé conformément à l'article 3 de la directive 92/84/CEE.

Article 4

Au plus tard le 30 septembre 2025, le France présente un rapport de suivi à la Commission pour lui permettre de déterminer si les conditions justifiant l'autorisation prévue à l'article 1^{er} continuent d'être remplies. Ce rapport contient les informations requises dans l'annexe.

Article 5

La présente décision est applicable à partir du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2027.

Article 6

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*