

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur l'Union européenne et le financement des régions
ultrapériphériques françaises,*

Par M. Georges PATIENT,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Malgré leur éloignement géographique, les régions ultrapériphériques (RUP) de l'UE sont, en tant que parties intégrantes des États membres, amenées comme eux à observer l'importance croissante que prend le droit de l'Union européenne dans leur droit interne.

Parmi ces RUP européennes, plus de la moitié sont françaises : la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin et les quatre départements d'outre-mer que sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion. Mayotte, devenu DOM en mars 2011, prendra le statut de RUP à partir de 2014.

La législation et l'exercice des droits et obligations communautaires s'y appliquent intégralement, sous réserve de certains aménagements comme prévu à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

L'enjeu européen est particulièrement décisif en ce qui concerne le financement des RUP françaises, largement tributaire des décisions qui vont être prises prochainement à Bruxelles. Deux sujets préoccupent particulièrement les RUP : **l'avenir des fonds structurels européens** et celui du régime de l'octroi de mer.

Concernant le premier, il dépend largement du prochain cadre financier pluriannuel dont l'Union européenne va se doter pour la période 2014-2020. La Commission européenne a publié ses premières propositions le 29 juin 2011, qu'elle a révisées à la marge depuis (le 6 juillet 2012) afin de tenir compte de la prochaine entrée de la Croatie dans l'UE et des données plus récentes en termes de PIB. Les négociations sont en cours au Conseil et pourraient prendre un tour décisif lors du Conseil européen des 22 et 23 novembre 2012, qui pourrait durer autant que nécessaire pour trouver un compromis final.

Or ce cadre financier, qui fixera pour sept ans les crédits d'engagement européens et leur ventilation entre les différentes rubriques budgétaires, déterminera le montant que l'UE entend consacrer à sa politique de cohésion, destinée à promouvoir un développement partagé dans toutes les régions de l'UE. Sur la période 2007-2013, les RUP françaises sont les seules régions de la République française à être éligibles à l'objectif « convergence » et bénéficient d'une enveloppe de 3,2 milliards d'euros, qui leur est allouée au titre du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER). Sur ces 3,2 milliards, 482 millions d'euros sont attribués au titre d'une dotation complémentaire du FEDER qui est versée aux RUP (ainsi, d'ailleurs, qu'aux régions septentrionales à faible densité de population) pour compenser spécifiquement les surcoûts liés à leurs handicaps structurels. Cette allocation additionnelle s'élève à 35 euros par habitant, ce mode de calcul ne tenant malheureusement aucun compte des difficultés particulières que la superficie peut représenter pour un département comme la Guyane (qui s'étend sur 84 000 km²). Le taux de cofinancement qui est associé à cette allocation spécifique est de 50 %, alors, que pour le reste des fonds versés par l'UE outre-mer, un taux de cofinancement de 85 % est prévu, ce qui facilite l'emploi des fonds en minimisant les sommes à mobiliser localement pour la réalisation des projets.

Ce soutien européen à l'investissement local est essentiel pour les départements d'outre-mer. Il exprime la détermination de l'UE à promouvoir le développement de ces régions, en tirant parti des « atouts uniques qu'elles possèdent et de leur valeur ajoutée pour l'UE », pour reprendre les mots de la Commission dans sa récente communication sur les RUP du 20 juin 2012. En effet, les RUP sont aux avant-postes de l'UE dans l'océan Atlantique, les Caraïbes, l'Amérique latine et l'océan Indien. Elles représentent plus de la moitié de la zone économique exclusive de l'UE (il faut rappeler que, grâce aux DOM, la France est la deuxième puissance maritime du monde) ; elles constituent aussi une réserve potentielle de ressources marines et un laboratoire en eau profonde unique pour la recherche. Leur biodiversité exceptionnelle offre également de nombreuses opportunités. Non seulement propices au tourisme, leurs situations géographiques permettent à l'UE de développer des activités spatiales, mais aussi d'exploiter certaines sources d'énergie renouvelables (éolienne, solaire, géothermique ou photovoltaïque). Des gisements de pétrole ont même été découverts

l'an dernier au large de la Guyane. Enfin, en matière de capital humain, les RUP sont riches d'une main d'œuvre mieux formée, de meilleurs services publics et d'un savoir-faire souvent plus avancé que leurs voisins.

À ce titre, le Sénat souhaite que le cadre financier pluriannuel 2014-2020 traduise concrètement cette reconnaissance des régions ultrapériphériques (RUP) comme un atout pour toute l'Union européenne.

Le Sénat a déjà eu l'occasion de le souligner dans sa résolution européenne du 5 février 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020. Il y déplorait que la Commission européenne propose un cadre financier pluriannuel prévoyant une baisse d'environ 43 % de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques (RUP), qui mettrait en péril la continuité des projets initiés pendant l'actuelle période de programmation.

De fait, la Commission propose de ramener de 35 à 20 euros par habitant le montant de l'allocation spécifique RUP. Et cette proposition n'est pour l'instant pas remise en cause par la présidence du Conseil. La dernière version de la « boîte de négociation », que la présidence chypriote du Conseil a diffusée le 29 octobre 2012 pour cadrer la négociation, propose une fourchette pour le montant par habitant de l'allocation spécifique RUP, qui serait à fixer entre 20 et X euros par habitant ; il reste donc une marge de négociation que les autorités françaises doivent absolument utiliser, en s'appuyant sur les États membres les plus intéressés : l'Espagne pour les Açores, le Portugal pour Madère, mais aussi les pays nordiques.

Pour désamorcer certaines réserves qui ont pu s'exprimer, il est important de faire observer qu'en réalité, les taux de programmation des fonds structurels dans les DOM sont du même ordre que dans l'hexagone. Les tableaux ci-après attestent qu'au 1^{er} octobre 2012, l'écart en faveur de la France métropolitaine n'est pas significatif en programmation, ni pour le FEDER ni pour le FSE. Et l'auteur de cette proposition de résolution a pu vérifier l'extrême vigilance du ministère des outre-mer afin d'éviter des dégagements d'office, qui annuleraient tous crédits engagés n'ayant pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable dans les deux années suivant leur programmation.

Avancement des programmes FEDER/FSE 2007/2013 au 1^{er} Octobre 2012

Comparaison entre les départements et régions d'outre-mer et la France métropolitaine

FEDER Départements et régions d'outre-mer			FSE Départements et régions d'outre-mer		
	Crédits UE (€)	%		Crédits UE (€)	%
Maquette	2 279 307 810	///	Maquette	899 984 014	///
Programmé	1 498 074 072	65,72%	Programmé	717 817 144	79,76%
Payé	671 318 022	29,45%	Payé	161 844 399	17,98%

FEDER France métropolitaine			FSE France métropolitaine		
	Crédits UE (€)	%		Crédits UE (€)	%
Maquette	5 736 211 025		Maquette	4 494 563 975	///
Programmé	4 151 605 506	72,38%	Programmé	3 919 893 085	87,21%
Payé	1 850 557 478	32,26%	Payé	1 477 083 561	32,86%

Ecart FEDER DROM/France métrop.	Programmé	-6,65 %
	Payé	-2,81 %

Ecart FSE DROM/France métrop.	Programmé	-7,46 %
	Payé	-14,88 %

Source : DéGéOM, ministère des outre-mer.

La faible capacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut donc être sérieusement invoquée pour justifier une baisse des crédits alloués à ces régions.

Par ailleurs, au-delà de la question de l'enveloppe budgétaire, il convient de ne pas entraver sa consommation dans les RUP et d'adapter les règles applicables en la matière aux situations locales, conformément à l'article 349 du TFUE. De ce point de vue, il serait utile d'aligner le taux de cofinancement exigé pour l'allocation spécifique RUP sur celui prévu pour les fonds européens « classiques » en outre-mer, soit 85 %. Dans le même esprit de facilitation, il importe d'adapter le « fléchage » des fonds aux réalités locales.

En effet, la Commission propose que, pour les régions les moins développées, catégorie dont relèveront dorénavant les RUP françaises¹, 50 % du FEDER soient consacrés à trois objectifs : la recherche et innovation, la compétitivité des PME et la promotion d'une économie à faible teneur en carbone. Il ne fait nul doute que les RUP doivent prendre leur part au succès de la stratégie Europe 2020, axée sur trois priorités (l'innovation, le développement durable et l'emploi au service de la cohésion sociale), mais le retard que certaines RUP accusent en termes d'infrastructures justifie de moduler l'intensité de cette participation, sur le fondement de l'article 349 du TFUE. A cet égard, le Sénat doit soutenir deux demandes : d'une part, exonérer de toute conditionnalité et de tout fléchage l'utilisation de l'allocation spécifique RUP, au motif qu'elle est précisément destinée à compenser les handicaps des RUP ; d'autre part, assouplir la concentration thématique pour l'emploi du reste des fonds structurels dans les RUP, et donc prévoir que la concentration requise de la moitié du FEDER se fasse non pas sur trois mais quatre objectifs, le quatrième devant être laissé au libre choix des régions. Le Conseil a déjà accepté le principe de ce quatrième objectif, mais a tenu à le désigner : il s'agit de l'amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication, de leur utilisation et de leur qualité. Ce faisant, le Conseil souhaite éviter un excès inverse qui consisterait à miser tous les fonds sur ce quatrième objectif libre de choix ; en réponse à cette crainte

¹ En effet, d'après les dernières données de PIB disponibles, même la Martinique disposerait d'un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, en moyenne sur les trois dernières années de référence (2007-2008-2009).

légitime, les autorités françaises pourraient proposer de plafonner ce quatrième objectif.

En complément du FEDER et du FSE, les régions européennes peuvent mobiliser des crédits européens au titre de la coopération territoriale avec des collectivités ou États voisins. De ce point de vue, il faut reconnaître que la réforme de la politique de cohésion proposée par la Commission prévoit un assouplissement bienvenu des conditions d'accès à ces fonds, dont le montant devrait, en outre, être sensiblement augmenté². Ainsi, la possibilité de mener des actions de coopération territoriale avec des États tiers ou des collectivités territoriales d'États tiers devrait être élargie : désormais, il serait possible de créer un groupement européen de coopération territoriale (GECT) entre un seul État membre et un pays tiers. En outre, alors que, pour les autres programmes opérationnels, la règle du dégageant d'office du N+2 continuera de s'appliquer généralement, la règle du N+3 serait appliquée tout du long de la période de programmation pour les programmes de coopération territoriale : ceci tient compte de la lenteur induite par la multiplicité des intervenants dans ce type de programmes transfrontières. Enfin, des simplifications sont apportées au fonctionnement des groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui font l'objet d'une proposition de règlement dédiée.

Toutes ces possibilités pourraient être mises à profit pour favoriser l'indispensable intégration des DOM dans leur environnement géographique immédiat. Néanmoins, certaines dispositions de la « boîte de négociation » publiée le 18 septembre 2012 risqueraient de freiner ce mouvement : notamment, il y était prévu que les crédits de coopération transfrontière ne puissent être mobilisés au-delà de 150 kilomètres des frontières de l'UE. Dans la dernière version de cette boîte publiée le 29 octobre 2012 par la présidence du Conseil, cette disposition litigieuse ne figure plus. Le Sénat doit insister pour qu'une telle limite ne puisse être opposée aux RUP insulaires qui sont parfois éloignées de plus de 150 kilomètres de toute terre voisine. Comme l'a rappelé le député européen M. Younous Omarjee devant la délégation à l'outre-mer du Sénat le 11 octobre 2012, La Réunion se trouve en effet à 200 kilomètres de Maurice et 700 de Madagascar...

² Puisque la Commission proposait en juin 2011 de consacrer à la coopération territoriale une enveloppe de 11,7 milliards d'euros, supérieure de 30 % à celle de la période 2007-2013. Dans sa boîte de négociation du 29 octobre 2012, la présidence a néanmoins proposé de ramener ce montant à 8,9 milliards d'euros.

Au service de la même ambition d'intégration géographique des DOM, le Sénat doit aussi appeler à une meilleure articulation entre le FEDER et le Fonds européen de développement pour faciliter les projets de coopération territoriale entre les RUP et les États voisins de ces régions. Sur un plan plus général, la présente proposition de résolution européenne offre l'occasion de faire observer que l'application stricte des normes européennes dans les RUP n'est pas toujours cohérente avec la nécessité reconnue par la Commission européenne de promouvoir l'intégration régionale de ces régions. Par exemple, les exigences phytosanitaires s'appliquant à la production du riz dans l'UE ont conduit la Guyane à délaisser cette culture, et à importer du riz des États voisins (comme le Suriname) qui ne respectent pas ces normes. Le ministre des outre-mer a également souligné le paradoxe aux Antilles, où il est impossible d'importer des carburants à moindre coût venant de terres proches parce que les normes de production ne correspondent pas aux normes européennes. Pour remédier à l'absurdité de telles situations, des adaptations de ces normes doivent absolument être décidées sur le fondement de l'article 349 du TFUE pour mieux prendre en compte les réalités locales.

En complément des fonds de la politique de cohésion, la Commission européenne propose la création, dans le cadre financier 2014-2020, d'un mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Cette innovation mérite d'être soulignée, et le Sénat doit faire valoir que cet outil de financement pourrait opportunément être mobilisé au profit des RUP afin de soutenir le déploiement des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications dans ces régions, qui accusent un retard préjudiciable en matière de tels équipements structurants. Les projets d'intérêt commun incluant les RUP et axés notamment sur les autoroutes de la mer pourraient trouver dans ce MIE un soutien financier.

Enfin, il convient d'évoquer la prochaine accession de Mayotte au statut de RUP, qui rendra ce département d'outre-mer éligible aux fonds de la politique de cohésion réservés aux régions les moins développées. Sur ce sujet, la priorité est d'insister pour que l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à Mayotte ne vienne pas en diminution de l'enveloppe aujourd'hui prévue pour les RUP françaises. Il est en effet préoccupant que les discussions sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 n'intègrent pas l'accession

de Mayotte au statut de RUP, acquise pour le 1^{er} janvier 2014. Une deuxième nécessité est d'appeler le Gouvernement à préparer Mayotte à l'utilisation des fonds structurels. D'ores et déjà, comme l'a évoqué le député européen M. Patrice Tirolien devant la délégation à l'outre-mer du Sénat le 11 octobre 2012, un projet pilote de 2 millions d'euros est mis en œuvre par l'UE pour permettre à l'île de se préparer ; mais il importe de ne pas réduire cette préparation à une formation des administrations locales à la constitution de dossiers de demandes de crédits européens. L'ambition est plus large : il s'agit d'assister Mayotte dans l'élaboration d'un plan global de développement auquel contribueraient ces fonds européens.

Le second sujet européen qui met en jeu le financement des RUP françaises est **l'avenir du régime de l'octroi de mer** après le 1^{er} juillet 2014, date à laquelle expire la décision du Conseil de 2004 ayant autorisé le régime actuel.

Ce régime fiscal très ancien, puisqu'il remonte au XVII^{ème} siècle, a connu plusieurs évolutions. L'octroi de mer s'applique à la fois aux marchandises importées et aux livraisons de biens fabriqués localement. Dans chaque DOM, le conseil régional, qui fixe les taux de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional (qui est une surtaxe limitée à 2,5 % et exclusivement reversée au conseil régional), peut décider d'exonérer totalement ou partiellement les livraisons de biens produits sur place, ce qui crée de fait un différentiel de taxation par rapport aux produits importés, différentiel destiné à avantager les productions locales à concurrence du handicap subi. Les produits de première nécessité bénéficient généralement de taux nuls ou plus bas que les produits de luxe, l'alcool ou le tabac. La décision du Conseil de 2004 encadre ces différentiels de taux : le différentiel maximum peut atteindre 10 points de pourcentage pour les produits figurant sur la liste A, 20 points en liste B et 30 en liste C.

Le taux de base de l'octroi de mer diffère selon les régions : 6,5 % à La Réunion, 9,5 % aux Antilles et 17,5 % en Guyane. Et les recettes générées par l'octroi de mer et l'octroi de mer régional représentent de 130 millions d'euros pour la Guyane à 366 millions pour La Réunion. Ces recettes constituent une part

importante des recettes fiscales des collectivités, pouvant aller jusqu'à 90 % pour certaines communes guyanaises³.

Or l'avenir de ce régime fiscal qui déroge au principe de liberté de circulation des marchandises dans le marché intérieur et, plus précisément, aux articles 30⁴ et 110⁵ du TFUE, est incertain. En 1998, la jurisprudence communautaire avait confirmé la validité de ce dispositif dérogatoire mais en l'encadrant : les exonérations sont compatibles avec le droit communautaire si elles sont « nécessaires, proportionnées, précisément déterminées et limitées dans le temps »⁶. Le régime actuel d'octroi de mer est encadré par deux textes :

– la décision de la Commission du 23 octobre 2007 autorisant le régime d'aides d'État de l'octroi de mer, sur le fondement de l'article 299 du traité CE (devenu l'article 349 du TFUE) ;

– la décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les DOM⁷ qui a autorisé ce régime pour dix ans, jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Un rapport à mi-parcours était néanmoins attendu des autorités françaises afin de vérifier l'impact de ce régime et sa contribution « à la promotion ou au maintien des activités économiques locales, compte tenu des handicaps dont souffrent les DOM ».

Si la France a bien remis ce rapport en 2009, la Commission a jugé que son contenu ne permettait pas d'étayer sérieusement le bien-fondé du régime dérogatoire, comme l'a

³ Pour plus de détails sur le montant des recettes de l'octroi de mer et leur part dans les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales des DOM, cf. pages 83 et 84 du rapport d'information fait par M. Eric Doligé au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer du Sénat (2008-2009) n° 519.

⁴ Article 30 du TFUE : « Les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal. En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions. »

⁵ Article 110 du TFUE : « Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. »

⁶ L'article 112 du TFUE insiste sur le caractère temporaire de tels dispositifs : « En ce qui concerne les impositions autres que les taxes sur le chiffre d'affaires, les droits d'accises et les autres impôts indirects, des exonérations et des remboursements à l'exportation vers les autres États membres ne peuvent être opérés, et des taxes de compensation à l'importation en provenance des États membres ne peuvent être établies, que pour autant que les mesures envisagées ont été préalablement approuvées pour une période limitée par le Conseil, sur proposition de la Commission. »

⁷ Et prorogeant la décision 89/688/CEE.

souligné en juillet 2009 la mission commune d'information du Sénat sur la situation des DOM⁸.

Or l'échéance du 1^{er} juillet 2014 approche et la France n'a pas encore pris l'attache de la Commission européenne pour préparer l'avenir de ce régime fiscal. Pourtant, les délais sont courts et il faut tenir compte de la nécessité pour la Commission de préparer la décision, pour le Parlement d'être consulté sur cette décision et pour le Conseil de l'adopter, sans compter la nécessité d'adopter une loi nationale pour mettre en œuvre le nouveau système. Les vingt mois qui nous séparent du 1^{er} juillet 2014 ne seront pas trop longs pour mener à bien ce dossier et le Sénat doit marquer son inquiétude devant l'incertitude qui règne encore.

En outre, parallèlement, la Commission européenne examine actuellement l'opportunité de faire évoluer le cadre communautaire des aides d'État à finalité régionale, lequel arrivera à échéance le 31 décembre 2013. La consultation qu'elle a menée étant close depuis avril dernier, la Commission devrait publier ses propositions de lignes directrices révisées d'ici la fin 2012. *A priori*, la Commission semble ouverte à la prise en compte des RUP, dans une certaine limite, au titre de l'article 349 mais il importe de veiller à ce que la révision de ces règles permette d'obtenir un traitement simplifié des régimes d'aide en faveur des RUP et, surtout, ne remette pas en cause la possibilité pour ces régions de continuer à bénéficier d'un traitement préférentiel. Une garantie est heureusement apportée par l'article 107, paragraphe 3 a), du TFUE qui reconnaît explicitement qu'une aide peut être accordée aux RUP pour favoriser leur développement économique, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale.

Pour aller au-devant de ces échéances communautaires, la position française sur l'avenir de l'octroi de mer semble encore mal stabilisée, d'autant que certaines voix dénoncent la part de responsabilité que pourrait avoir ce régime de fiscalité indirecte dans la cherté de la vie outre-mer. Le débat de fond n'a pas vraiment eu lieu sur le meilleur moyen d'assurer le développement économique outre-mer. L'évaluation approfondie des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer⁹ qu'a effectuée

⁸ Rapport du Sénat (2008-2009) n°519.

⁹ Annexe G du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales établi en juin 2011, à la demande des ministres en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et en charge du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

l'Inspection générale des finances (IGF) l'an dernier aurait pourtant constitué un support intéressant pour ce débat ; dès 2011, l'IGF estimait effectivement que « la perspective d'une possible remise en cause du dispositif actuel d'octroi de mer par la Commission européenne en 2014 imposait de tracer dès à présent des perspectives sur son devenir ».

Toutefois, le ministère des outre-mer indique qu'un nouveau rapport plus approfondi est en préparation, sur le fondement des travaux que lui a remis, à sa demande, le cabinet Lengrand en mai 2012. Ces travaux, aussi bien documentés que possible malgré les insuffisances statistiques locales, permettent d'attester que le régime d'octroi de mer ne crée pas de distorsion de concurrence ou de situation de rente pour les productions locales des DOM. Sans omettre de souligner les difficultés de mise en œuvre du différentiel d'octroi de mer ni ses effets pervers, ils concluent que, pour ce qui est du soutien à ces productions, le différentiel d'octroi de mer semble apte à compenser une partie des handicaps structurels des entreprises de production, et que même, dans certains cas, il n'y suffit pas.

Le rapport Lengrand propose plusieurs scénarios d'évolution du dispositif, de la reconduction d'un dispositif d'octroi de mer simplifié et flexibilisé, à l'évolution vers un système de TVA régionale permettant de maintenir un effet de soutien à la production locale, en passant par un scénario hybride mêlant les deux options.

Or le ministère des outre-mer ne semble travailler que sur l'hypothèse d'une reconduction de l'octroi de mer, moyennant quelques adaptations (élargissement de la base des entreprises assujetties, extension de l'octroi de mer aux services, plus grande flexibilité pour échapper à la rigidité du système actuel de révision des listes de produits bénéficiant du différentiel...).

Le Sénat doit faire valoir que la piste de la TVA régionale, même si elle représenterait un changement radical, notamment en frappant les services, et donc une insécurité juridique majeure, mérite aussi d'être explorée : une TVA locale offrirait des avantages en termes de transparence et de lisibilité par rapport à l'octroi de mer. Sa compatibilité avec les textes européens (et notamment la 6^{ème} directive TVA qui s'applique aussi dans les RUP) n'est certes pas garantie ; néanmoins, sa mise en œuvre programmée au 1^{er} janvier 2013 en Nouvelle-Calédonie (sous forme de « taxe générale sur les activités ») offre un précédent

intéressant, bien que le statut de PTOM, qui est celui de la Nouvelle-Calédonie à l'égard de l'UE, change évidemment la donne juridique.

Au vu des échanges avec la Direction générale TAXUD (Fiscalité et union douanière) de la Commission européenne, il apparaît que la Commission européenne attend des autorités françaises la présentation de différentes options, pour dégager celle qui serait la moins discriminatoire et la plus propice au développement économique local, dans une logique strictement compensatoire des handicaps de compétitivité inhérents aux régions ultrapériphériques. Le Sénat doit demander au Gouvernement de s'atteler sans délai à cette tâche, pour que le développement économique des RUP et les recettes fiscales des collectivités des DOM ne soient pas soumis à l'hypothèque d'un refus européen de prolonger une fois encore le régime de l'octroi de mer.

Devant l'incertitude actuelle, le Sénat s'interroge sur l'opportunité de mettre en place un octroi de mer à Mayotte, appelée à devenir région ultrapériphérique.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE,
- ⑤ Vu la décision de la Commission du 23 octobre 2007 autorisant le régime d'aide d'État de l'octroi de mer (C (2007) 5115 final),
- ⑥ Vu le rapport n° 519 (2008-2009) de la mission commune d'information outre-mer du Sénat « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir »,
- ⑦ Vu la résolution européenne du Sénat n° 65 (2011-2012) du 5 février 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020,
- ⑧ Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 présentée par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 398 final) et sa modification en date du 6 juillet 2012 (COM (2012) 388 final),
- ⑨ Vu la communication de la Commission européenne : « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive » du 20 juin 2012 (COM (2012) 287 final),
- ⑩ Considérant le traitement spécifique que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit pour les régions ultrapériphériques, notamment en matière de politique fiscale et de conditions d'accès aux fonds structurels ;

- ⑪ Considérant l'importante contribution qu'apporte le soutien financier européen au développement des départements d'outre-mer français ;
- ⑫ Considérant le soutien que le différentiel entre les taux internes et externes de l'octroi de mer dans les RUP permet d'apporter à la production locale de ces territoires ;
- ⑬ Considérant la part prépondérante que représentent les recettes issues de l'octroi de mer dans les recettes fiscales des DOM ;
- ⑭ – *Concernant la politique de cohésion et le cadre financier pluriannuel 2014-2020 :*
- ⑮ Souhaite que le cadre financier pluriannuel 2014-2020 traduise concrètement la reconnaissance des régions ultrapériphériques (RUP) comme un atout pour toute l'Union européenne, conformément à la communication de la Commission de juin 2012 ;
- ⑯ Fait valoir que les taux de programmation des fonds structurels dans les DOM sont du même ordre que dans l'hexagone et que, de ce fait, la capacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut être sérieusement invoquée pour justifier une baisse des crédits alloués à ces régions ;
- ⑰ Demande le maintien, dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population au niveau qui est le sien dans l'actuelle période de programmation ;
- ⑱ Défend un régime dérogatoire permettant d'exonérer de toute conditionnalité et de tout fléchage l'utilisation de cette allocation spécifique destinée à compenser les handicaps des RUP au titre de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;
- ⑲ Propose d'aligner le taux de cofinancement de l'allocation spécifique aux RUP sur celui de 85 %, prévu pour les autres fonds structurels dans ces régions ;
- ⑳ Soutient un assouplissement de la concentration thématique pour l'emploi des fonds structurels dans les RUP, afin que ces fonds contribuent à l'investissement dans les infrastructures locales dont ces régions continuent d'avoir besoin, et propose que la concentration requise de la moitié du FEDER se fasse non pas sur trois mais quatre objectifs, le quatrième devant être laissé au libre choix des régions ;

- ⑳ Souligne la nécessité de faciliter la coopération transfrontière en permettant aux RUP insulaires de pouvoir mobiliser les crédits, qui y sont destinés, au-delà de la limite prévue de 150 kilomètres ;
- ㉑ Appelle le Gouvernement à veiller à l'articulation entre le FEDER et le Fonds européen de développement pour faciliter les projets de coopération territoriale entre les RUP et les États voisins de ces régions ;
- ㉒ Fait observer que la nécessité reconnue par la Commission européenne de promouvoir l'intégration régionale des RUP n'est pas cohérente avec l'application stricte des normes européennes dans ces régions et appelle en conséquence des adaptations de ces normes afin de mieux prendre en compte les réalités locales ;
- ㉓ Estime que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe que la Commission propose de créer dans le cadre financier 2014-2020 pourrait opportunément être mobilisé au profit des RUP afin de soutenir le déploiement des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications dans ces régions ;
- ㉔ Insiste pour que l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à Mayotte, qui deviendra RUP au 1^{er} janvier 2014, ne vienne pas en diminution de l'enveloppe aujourd'hui prévue pour les RUP françaises ;
- ㉕ Juge nécessaire de préparer Mayotte à l'utilisation des fonds structurels et, à cette fin, d'assister ce département dans l'élaboration d'un plan global de développement auquel contribueraient ces fonds ;
- ㉖ – *Concernant l'octroi de mer :*
- ㉗ Recommande d'améliorer les moyens statistiques des DOM afin de fiabiliser l'évaluation de l'efficacité de l'octroi de mer au regard de son objectif premier, le développement local ;
- ㉘ S'inquiète de l'incertitude qui règne à seulement vingt mois de l'échéance du 1^{er} juillet 2014, date à laquelle s'éteindra la prorogation, accordée par le Conseil en 2004, du régime de l'octroi de mer ;
- ㉙ Appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'entreprendre sans délai un dialogue avec la Commission européenne, sans quoi le temps fera défaut pour que soit finalisé par la Commission, soumis au Parlement et approuvé par le Conseil, un régime fiscal dérogatoire prêt à prendre le relais de l'actuel octroi de mer au 1^{er} juillet 2014 ;

- ③① Suggère au Gouvernement français de ne pas se borner à demander la prolongation de l'octroi de mer, moyennant quelques ajustements, mais de présenter à la Commission européenne plusieurs options d'évolution débouchant sur un plan d'action global susceptible, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, de soutenir le développement de ces régions ultrapériphériques (RUP) par une juste compensation de leurs contraintes permanentes, sans nuire à l'intégrité du marché intérieur ni fragiliser les recettes fiscales des collectivités des DOM ;
- ③② Invite à ce titre à mieux explorer avec la Commission européenne plusieurs pistes, dont celle d'une TVA locale dans les DOM déjà évoquée par le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'outre-mer en 2009 ;
- ③③ S'interroge, dans cette attente, sur l'opportunité de mettre en place un octroi de mer à Mayotte, récemment devenue région ultrapériphérique.