

N° 651

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur  
les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020,*

Par Mme Vivette LOPEZ, MM. Gilbert ROGER et Dominique THÉOPHILE,

Sénateurs

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Michel Magras, *président* ; MM. Maurice Antiste, Stéphane Artano, Mme Esther Benbassa, MM. Pierre Frogier, Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Jean-François Longeot, Mme Vivette Lopez, MM. Victorin Lurel, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; Mmes Victoire Jasmin, Viviane Malet, M. Gérard Poadja, *secrétaires* ; M. Guillaume Arnell, Mme Viviane Artigalas, MM. Jean Bizet, Patrick Chaize, Mme Catherine Conconne, MM. Mathieu Darnaud, Michel Dennemont, Mmes Nassimah Dindar, Catherine Dumas, M. Daniel Gremillet, Mme Jocelyne Guidez, M. Abdallah Hassani, Mme Gisèle Jourda, MM. Patrick Kanner, Antoine Karam, Nuihau Laurey, Henri Leroy, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Mme Catherine Procaccia, MM. Michel Raison, Jean-François Rapin, Claude Raynal, Gilbert Roger, Jean Sol, Mme Lana Tetuanui, M. Michel Vaspart.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>15</b>
<b>I. LE CADRE FINANCIER EUROPÉEN 2021-2027 : DES NÉGOCIATIONS À FORTS ENJEUX POUR LES OUTRE-MER .....</b>	<b>19</b>
<b>A. BOULEVERSÉ PAR LA CRISE DU COVID-19, UN CADRE FINANCIER DOUBLEMENT CONTRAINT AVEC LE DÉPART DU ROYAUME-UNI ET L'INSCRIPTION DES NOUVELLES PRIORITÉS .....</b>	<b>19</b>
1. <i>Le cadre financier pluriannuel : le budget européen pour les sept prochaines années .....</i>	<i>19</i>
a) Une procédure complexe, où le Conseil joue un rôle central .....	19
b) Un exercice toujours délicat.....	20
2. <i>2020 : la quadrature du cercle .....</i>	<i>21</i>
a) Des recettes en baisse avec le Brexit : un manque à gagner estimé à une dizaine de milliards d'euros par an.....	21
b) Les nouvelles priorités politiques fixées avant la crise du Covid-19 .....	21
c) Des propositions de budget divergentes ayant encore évolué avec la crise du Covid-19 .....	23
d) La recherche d'un nouvel équilibre budgétaire : les débats autour des nouvelles ressources propres et des rabais .....	25
3. <i>Des négociations enlisées .....</i>	<i>28</i>
a) Une Commission européenne investie difficilement.....	28
b) Un nouveau Parlement européen prêt à rejeter le budget et à engager une « crise institutionnelle » .....	29
c) Des présidences finlandaises et croates du Conseil sans grande avancée .....	30
4. <i>Une présidence allemande très attendue dans un contexte exceptionnel créé par la crise du Covid-19 .....</i>	<i>30</i>
a) Un retard déjà important, qui a conduit à l'adoption d'accords provisoires .....	30
b) Arriver à un accord sous la présidence allemande du Conseil et mieux associer les parlements nationaux aux négociations .....	31
<b>B. DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES POUR LES OUTRE-MER .....</b>	<b>32</b>
1. <i>Les outre-mer et les fonds européens .....</i>	<i>32</i>
a) Des ressources globalement importantes pour les RUP.....	32
b) Des financements directs plus limités pour les PTOM mais aux enjeux territoriaux et régionaux considérables.....	34
2. <i>Les risques pour les RUP .....</i>	<i>36</i>
a) Les RUP concernées par les menaces générales sur la politique de cohésion et sur les nouvelles règles de dégage­ments d'office.....	36
b) Des menaces sur les taux de cofinancement et sur l'allocation spécifique RUP .....	38
c) Des exigences de concentration thématique encore trop contraignantes.....	40
d) De nombreuses inquiétudes pour l'agriculture et la pêche ultramarines .....	41
3. <i>Les risques pour les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM).....</i>	<i>44</i>
a) Une Décision d'association outre-mer (DAO), encore provisoire et peu satisfaisante.....	44
b) Une budgétisation du FED soulevant des inquiétudes.....	45
c) Un nécessaire rehaussement de l'enveloppe et une vigilance à conserver sur la répartition avec le Groenland .....	47

---

<b>II. DES DISPOSITIFS FISCAUX DÉROGATOIRES CONTESTÉS MAIS SANS VÉRITABLE PROPOSITION ALTERNATIVE.....</b>	<b>51</b>
<b>A. RECONDUIRE ET SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS EUROPÉENNES SUR LES DIFFÉRENTIELS DE TAUX D'OCTROI DE MER ET SUR L'AIDE FISCALE AU RHUM.....</b>	<b>51</b>
1. <i>L'octroi de mer sur la sellette ? .....</i>	<i>51</i>
a) Un encadrement à la fois national et européen .....	51
b) Un bénéfice reconnu pour le développement de la production locale .....	54
c) Réviser plus régulièrement la liste des produits bénéficiant d'exonérations d'octroi de mer.....	57
2. <i>L'aide fiscale sur le rhum également en sursis ? .....</i>	<i>58</i>
a) Des dispositifs nationaux et européens d'aides fiscales au rhum .....	58
b) Reconduire l'aide fiscale européenne sur le rhum et en simplifier la procédure d'actualisation.....	60
<b>B. DES CRITIQUES LARGEMENT INFONDÉES MAIS DES DISPOSITIFS PERFECTIBLES .....</b>	<b>62</b>
1. <i>Ressource essentielle pour les collectivités, le régime d'octroi de mer doit être préservé tout en étant amélioré.....</i>	<i>62</i>
a) Une recette fiscale majeure pour le financement des DROM .....	62
b) Des critiques récurrentes.....	64
c) Les pistes d'amélioration de l'octroi de mer : ajuster les seuils et gagner en visibilité.....	67
2. <i>Mieux protéger la filière du rhum en outre-mer.....</i>	<i>70</i>
a) L'alignement programmé du taux de cotisations de sécurité sociale.....	70
b) Une filière essentielle à protéger .....	71
c) Un secteur d'avenir.....	72
<b>III. UNE ANNÉE DÉCISIVE : MIEUX FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES OUTRE-MER AUPRÈS DES INSTITUTIONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES .....</b>	<b>73</b>
<b>A. DÉFINIR UNE STRATÉGIE AU NIVEAU NATIONAL.....</b>	<b>73</b>
1. <i>Affermir les positions de la France au sein des institutions européennes.....</i>	<i>73</i>
a) Définies par le MOM et le SGAE, les positions de la France sont ensuite portées par la RPUE.....	73
b) Une relation avec les outre-mer à resserrer .....	74
2. <i>Se positionner en tant que porte-parole des PTOM.....</i>	<i>76</i>
a) Avec le Brexit, la France devient le seul pays de l'Union européenne présent dans le Pacifique .....	76
b) Les PTOM français, relais des ambitions européennes dans leur bassin régional.....	77
3. <i>Développer une alliance avec l'Espagne et le Portugal pour défendre les RUP .....</i>	<i>78</i>
a) La déclaration commune du 19 novembre 2019 et les suites envisagées .....	78
b) Tirer parti de la similitude du régime fiscal AIEM espagnol avec le régime de l'octroi de mer.....	79
<b>B. FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES ULTRAMARINS AU NIVEAU EUROPÉEN.....</b>	<b>80</b>
1. <i>Un objectif : améliorer l'accès aux fonds européens.....</i>	<i>80</i>
a) Des difficultés grandissantes à monter les dossiers d'aides européennes .....	80
b) Le formalisme national s'ajoute aux règles européennes .....	81
c) Des propositions de simplification par la Commission européenne et par la France devant se traduire dans les faits .....	82

2. Une méthode : la nécessité d'un portage politique fort et d'un appui des associations de RUP et des PTOM .....	82
a) Le rôle des bureaux des territoires ultramarins à Bruxelles : un engagement certain mais des moyens insuffisants .....	82
b) La Conférence des présidents des RUP comme lanceur d'alerte .....	83
L'OCTA comme courroie de transmission pour faciliter la connaissance et l'accès aux fonds européens.....	84
3. Renforcer les coopérations entre les outre-mer européens.....	85
a) Créer des groupements européens de coopération territoriale (GECT) dans les outre-mer.....	85
b) Renforcer les coopérations territoriales des programmes Interreg.....	85
<b>C. MAINTENIR LA VIGILANCE AU SECOND SEMESTRE 2020 ET AU-DELÀ DES NÉGOCIATIONS DE 2020 .....</b>	<b>87</b>
1. Les initiatives du Parlement français pour porter les revendications des outre-mer.....	87
a) Des initiatives multiples du Sénat .....	87
b) Rester uni lors des négociations du second semestre 2020.....	88
2. De nouvelles menaces pour les outre-mer : l'accord commercial avec le Royaume Uni et le réexamen des aides fiscales du RGEC .....	88
a) Veiller à la place des outre-mer dans le nouveau partenariat économique avec le Royaume-Uni .....	88
b) Le réexamen des aides d'État du Règlement général d'exemption par catégorie.....	89
<b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>91</b>
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>95</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>111</b>
<b>DÉPLACEMENT À BRUXELLES .....</b>	<b>115</b>
<b>COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION .....</b>	<b>117</b>



## SYNTHÈSE DES CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

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'européens**.

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<sup>er</sup> 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 suggérait 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'é 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<sup>ème</sup> 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 y a 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).



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion de programmation des activités 2019-2020, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé de mener une étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer, considérant la nécessité d'une forte mobilisation à un moment difficile pour la défense des intérêts français. En effet, de multiples défis se devaient d'être relevés au cours de l'année 2020 : finaliser la négociation du cadre financier pluriannuel ; négocier l'accord avec le Royaume-Uni ; éviter la remise en cause des dispositifs fiscaux dérogatoires.

Alors que les États peinaient à trouver un terrain d'accord sur ces dossiers, la crise du Covid-19 et ses conséquences économiques brutales sont venues compliquer encore davantage des négociations déjà ardues. Désormais les discussions européennes incluent la problématique des modalités de la relance des économies nationales brutalement frappées de récession à la suite de la crise sanitaire. Le financement des futures politiques européennes et de l'instrument de relance met en outre l'Union européenne et les États membres face à des choix particulièrement difficiles.

Pour cerner ces multiples enjeux, la délégation a organisé dès janvier 2020 une série d'auditions dont trois en visioconférence - avant même que le confinement ne généralise cette pratique - ainsi qu'un déplacement à Bruxelles qui lui ont permis d'entendre une quarantaine de responsables tant nationaux qu'européens. Elle a également recueilli, par voie de questionnaires, les observations des représentants des collectivités ultramarines.

Hors du continent européen, il existe en effet 22 territoires répartis sur l'ensemble du globe qui font partie de l'Union européenne ou qui entretiennent des liens privilégiés avec elle : les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Comme les autres régions européennes, les RUP sont soumises au droit européen, qui prend toutefois en compte leurs spécificités. Elles doivent respecter l'acquis communautaire (le socle commun de droits et d'obligations qui lie l'ensemble des États membres au titre de l'Union européenne) et tendre vers les standards européens en matière de normes (qualité et sécurité des produits, etc.). L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), base juridique de leur

relation avec l'Union européenne, permet cependant d'adapter les politiques européennes à leurs spécificités. La France compte 6 régions ultrapériphériques : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin. Les îles portugaises des Açores et Madère et les îles espagnoles des Canaries relèvent également de cette catégorie.

Les PTOM sont associés à l'Union européenne au titre de l'article 198 du même traité qui leur permet de bénéficier d'un soutien pour leur développement économique. Relèvent de cette catégorie 6 collectivités françaises : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et les îles de Wallis-et-Futuna. Font également partie de ce groupe des PTOM 7 autres territoires qui relèvent constitutionnellement du Danemark (1) et des Pays-Bas (6). La sortie du Royaume-Uni a entraîné le départ de la moitié des PTOM (12 sur 25).

Des travaux que la délégation a menés au cours du premier semestre 2020, est issue une trentaine de propositions qui s'articulent autour de trois axes majeurs :

- défendre un équilibre financier plus favorable aux RUP et PTOM dans le cadre du prochain budget européen 2021-2027 et du plan de relance économique de l'Union européenne ;
- lever les incertitudes sur la pérennisation des dispositifs fiscaux spécifiques aux outre-mer ;
- mieux faire entendre la voix des outre-mer auprès des institutions françaises et européennes.

Le Sénat, à travers ses Commissions des affaires européennes et des finances notamment, est déjà très mobilisé sur ces dossiers qui représentent **des volumes financiers considérables**<sup>1</sup>. Si le cadre financier pluriannuel européen porte déjà sur un montant de près de 1 100 milliards d'euros, l'instrument de relance pourrait s'élever à 750 milliards d'euros répartis entre 500 milliards de subventions et 250 milliards d'euros de prêts. La question du financement de ces montants financiers est donc un sujet majeur pour les responsables politiques comme pour les citoyens.

À l'instar de ces commissions et eu égard aux sommes en jeu, la Délégation sénatoriale aux outre-mer souhaite également davantage de transparence sur les négociations en cours tant de la part des instances européennes que des autorités françaises.

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et instrument de relance ; Rapport n° 516 (2019-2020) de M. Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des finances ; Proposition de résolution n° 497 et 516 rect. (2019-2020) de MM. Jean Bizet et Simon Sutour.



Elle déplore en particulier le fait de ne pas avoir eu accès aux rapports commandités par la Commission européenne et par le Gouvernement français sur l'octroi de mer et sur la taxation du rhum alors que ces dispositifs ont une importance capitale pour les budgets des collectivités ultramarines.

Elle partage les préoccupations exprimées sur l'avenir de certaines politiques sectorielles comme la politique agricole commune (PAC) et notamment le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi), programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques (RUP). Elle défend le rôle stratégique de la politique de cohésion régionale, levier d'investissement particulièrement adapté aux besoins spécifiques des régions ultramarines, tout en estimant nécessaire de veiller à la simplification des procédures et à une plus grande flexibilité des instruments pour assurer une efficacité maximale.

Elle appelle à valoriser davantage l'atout que représente pour la France le fait de détenir les deux tiers de l'espace maritime européen et d'être le seul pays de l'Union européenne à être encore présent dans le Pacifique après le Brexit.

Seul État européen à posséder à la fois des RUP et des PTOM, la France devient de fait **le porte-parole des outre-mer européens lors des négociations en cours.**

Consciente du caractère décisif de cette année 2020, **la Délégation sénatoriale aux outre-mer forme donc le vœu que le nouveau Gouvernement puisse associer plus étroitement le Parlement aux négociations budgétaires et fiscales essentielles** qui se dérouleront au cours du second semestre de cette année, afin de parvenir ensemble à une prise en compte plus efficace et pertinente des enjeux ultramarins.



## I. LE CADRE FINANCIER EUROPÉEN 2021-2027 : DES NÉGOCIATIONS À FORTS ENJEUX POUR LES OUTRE-MER

### A. BOULEVERSÉ PAR LA CRISE DU COVID-19, UN CADRE FINANCIER DOUBLEMENT CONTRAINT AVEC LE DÉPART DU ROYAUME-UNI ET L'INSCRIPTION DES NOUVELLES PRIORITÉS

Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 sera le sixième à faire l'objet d'une négociation (le premier ayant été l'accord interinstitutionnel pour 1988-1992, aussi appelé « Paquet Delors I ») et le deuxième à se dérouler dans le cadre du traité de Lisbonne. Il sera en outre le **premier à être conduit à 27, sans le Royaume-Uni**.

S'annonçant **déjà comme l'une des négociations budgétaires les plus compliquées de ces dernières années**, du fait notamment des conséquences du Brexit, la négociation du CFP 2021-2027 s'avère **encore plus longue et difficile** que prévue avec la **crise économique due au Covid-19**. La crise sanitaire a modifié les termes de la discussion et a conduit à une **division parmi les États membres entre ceux favorables à une forme de mutualisation des dettes européennes et ceux s'y opposant**.

#### 1. Le cadre financier pluriannuel : le budget européen pour les sept prochaines années

*a) Une procédure complexe, où le Conseil joue un rôle central*

Suivant l'article 312 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le cadre financier pluriannuel vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres (...). Le budget annuel respecte le cadre financier pluriannuel* ». Le CFP est donc **l'outil de programmation pluriannuelle du budget de l'Union, fixant les plafonds annuels des dépenses de l'Union européenne**. Il s'établit pour une durée de 7 ans depuis le CFP 2000-2006.

Les négociations budgétaires de 2020 portent en réalité sur trois types de textes différents. Outre le **règlement sur le cadre financier** à proprement parler, les instances européennes doivent adopter une **décision sur les ressources propres** ainsi qu'un **ensemble de règlements sectoriels** déclinant les perspectives financières dans les différents champs d'action de l'Union.

Le règlement sur le cadre financier est adopté au terme d'une **procédure législative spéciale**. La Commission européenne fait une proposition de règlement, à l'issue d'un travail d'échanges avec les États membres. Cette proposition doit ensuite requérir l'unanimité du Conseil de l'Union européenne, après approbation du Parlement européen. Ce dernier ne peut alors qu'approuver ou rejeter le texte, sans l'amender. Des procédures

législatives spéciales sont également prévues pour les règlements relatifs aux ressources propres. Le **Conseil de l'Union européenne**, et donc les États membres, sont ainsi les **acteurs clés de ces négociations**.

La « **boîte de négociation** » est un texte transversal qui présente tous les sujets qui nécessiteront un accord au niveau des chefs d'État et de gouvernement : les méthodologies d'attribution des fonds, la structure des instruments, les flexibilités, les conditionnalités...

Les règlements sectoriels sont quant à eux adoptés dans le cadre de la **procédure législative ordinaire**. Le Conseil et le Parlement européen sont alors colégislateurs et peuvent chacun modifier les propositions de la Commission. Des **trilogues**, c'est à dire des réunions entre Commission, Parlement et Conseil de l'Union européenne sont alors organisés.

Les discussions sur les règlements sectoriels sont souvent **conduites en parallèle** de celles sur le cadre financier global. Cependant, la fixation des montants de chaque politique est conditionnée à la conclusion de l'accord général sur le CFP, qui fixe les montants globaux. Il n'en demeure pas moins que « *l'important est de repérer les besoins, de développer la stratégie globale. Ces orientations ne changeront pas. Une fois le budget général adopté et les montants fixés, il faudra seulement décider où mettre les priorités et adapter les moyens à la marge en fonction des montants. Si l'on attend que tout soit fixé, rien ne sera prêt à temps<sup>1</sup>* » (Mme Alenka Kamp, cheffe d'unité à la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche à la Commission européenne, DG Mare).

*b) Un exercice toujours délicat*

L'obtention d'un accord sur le CFP est souvent difficile, comme ont pu le montrer les négociations du cadre actuel. La **finalisation des textes pour le CFP 2014-2020 avait ainsi été réalisée in extremis**, conduisant à des retards de plusieurs mois dans la mise en œuvre des politiques de l'Union.

Alors que les propositions de la Commission avaient été présentées le 29 juin 2011, le CFP 2014-2020 n'a fait l'objet **d'un accord que les 7 et 8 février 2013**. **Un an et sept mois** ont donc été nécessaires pour aboutir à l'accord général.

Les modalités de mise en œuvre et les règlements sectoriels ont dû alors **être rapidement négociés au cours de l'année 2013**, pour un début d'application des programmes fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2014. L'adoption définitive à l'unanimité du texte par le Conseil de l'Union a eu lieu le 2 décembre 2013, soit vingt-six mois après les propositions de la Commission.

Deux sommets sont en général nécessaires pour aboutir à un accord sur le cadre financier pluriannuel. Lors des négociations sur le CFP actuel, un sommet spécial s'était ainsi tenu en novembre 2012 et l'accord final avait été obtenu lors d'un autre sommet en février 2013.

---

<sup>1</sup> Audition Commission européenne - DG Mare du 23 janvier 2020.

## 2. 2020 : la quadrature du cercle

a) *Des recettes en baisse avec le Brexit : un manque à gagner estimé à une dizaine de milliards d'euros par an*

Décidée lors du référendum du 23 juin 2016, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a été notifiée le 29 mars 2017. Ce départ est effectif depuis le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni étant désormais considéré comme un pays tiers par l'Union européenne. Le Royaume-Uni étant un **contributeur net** (c'est à dire qu'il contribuait davantage au budget européen qu'il n'en bénéficiait), les conséquences du Brexit sur le prochain cadre financier pluriannuel risquent d'être importantes.

Le manque à gagner du départ du Royaume-Uni pour le budget européen est néanmoins difficile à chiffrer et fait l'objet d'évaluations divergentes. Le Royaume-Uni était en 2018 le **quatrième contributeur en valeur** au budget de l'Union européenne, avec une contribution de 16,4 milliards d'euros. Le Royaume-Uni était en outre le **deuxième contributeur net** au budget de l'Union européenne, son solde net négatif s'établissant à 6,9 milliards d'euros.

Il n'en demeure pas moins que la plupart des prévisions s'accorde sur un manque à gagner de l'ordre de 10 milliards d'euros par an<sup>1</sup>. Il s'agit d'un montant non négligeable, le **budget annuel de l'Union européenne étant de l'ordre de 150 à 160 milliards d'euros**.

Les négociations sur le Brexit **peinent aujourd'hui à aboutir à un accord**. Comme l'a précisé M. Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union européenne, devant le Sénat le 25 juin, **les délais sont très courts**, le Royaume-Uni ayant refusé de demander une prolongation au-delà du 31 décembre 2020<sup>2</sup>.

b) *Les nouvelles priorités politiques fixées avant la crise du Covid-19*

Outre une contraction des recettes avec le Brexit, l'Union européenne doit aussi augmenter certaines **dépenses pour répondre aux nouvelles priorités politiques fixées par la Commission européenne**. Présentée le 2 mai 2018, la proposition de la Commission européenne pour le budget 2021-2027 faisait apparaître trois grandes priorités : **la lutte contre le changement climatique ; les enjeux de sécurité et de migrations ; la recherche, l'innovation et la jeunesse**.

---

<sup>1</sup> Sénat, Commission des Finances, Rapport sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, 5 février 2020.

<sup>2</sup> Communiqué de presse du 26 juin de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la Commission des affaires européennes.

(1) L'engagement pour le climat

Signe de l'importance des enjeux climatiques, le montant du budget *LIFE*, le programme de l'Union européenne pour l'environnement, augmente de **60 % par rapport à 2014-2020**. Par ailleurs, l'action pour le climat est intégrée à de nombreux programmes de dépenses de l'Union. Cette préoccupation budgétaire transversale est renforcée pour 2021-2027 puisque **25 % des dépenses de l'Union doivent contribuer aux objectifs climatiques** contre 20 % dans le CFP 2014-2020. Ces efforts en matière de lutte contre le changement climatique doivent permettre à l'Union européenne de respecter les engagements pris lors de l'accord de Paris de 2015.

Reprenant ces propositions de la Commission Juncker de 2018, la nouvelle présidente de la commission européenne Mme Ursula von der Leyen a par ailleurs pris l'engagement **d'atteindre la neutralité climatique en Europe d'ici 2050**. Afin d'y parvenir, elle a présenté en janvier 2020 un « *Plan d'investissement pour une Europe durable* », aussi appelé « *Pacte vert* ». Ce plan doit être capable de mobiliser 1 000 milliards d'euros au cours de la prochaine décennie.

(2) Migrations et frontières

Les crises migratoires que connaît l'Union européenne conduisent également à relever les budgets consacrés aux migrations et aux frontières (**multipliés par 2,6 par rapport à 2014-2020**). L'objectif est d'assurer un renforcement des frontières extérieures (objectif de 10 000 gardes-frontières d'ici à 2024), d'améliorer le système d'asile au sein de l'Union européenne ainsi que la gestion et l'intégration à long terme des migrants.

La présidente von der Leyen s'est par ailleurs engagée à mettre en place un nouveau pacte sur la migration et l'asile. Celui-ci doit permettre une réforme des règles de Dublin en matière d'asile et un meilleur partage des charges dans le secours aux migrants.

(3) Recherche et innovation

Afin de conserver une avance en matière d'énergie, de numérique ou de biochimie, et pour répondre à la concurrence internationale, l'Union européenne entend également **augmenter ses investissements en matière de recherche et d'innovation**. Le programme *Horizon Europe* doit succéder au programme *Horizon 2020* et est doté dans la proposition initiale de la Commission de 100 milliards d'euros.

S'agissant des investissements stratégiques, le fonds *InvestEU* rassemble dans un seul programme les 14 différents instruments financiers actuellement disponibles pour soutenir l'investissement dans l'Union

européenne. Fixé à 15,2 milliards d'euros, le fonds *Invest UE* vise à créer un effet de levier de 13,7<sup>1</sup>. Un programme pour une Europe numérique, d'un montant de 9,2 milliards d'euros est également prévu.

Au total, les budgets consacrés à l'innovation et au numérique avant la crise du Covid-19 devaient être **multipliés par 1,6 par rapport à 2014-2020 et ceux consacrés à la jeunesse par 2,2**.<sup>2</sup>

*c) Des propositions de budget divergentes ayant encore évolué avec la crise du Covid-19*

(1) Un budget à 1 100 milliards d'euros et un plan de relance de 750 milliards d'euros proposés par la Commission européenne

Dans sa proposition pour le CFP 2021-2027 présentée le 2 mai 2018, la Commission européenne envisageait de porter le budget de l'Union à **1,11 % du revenu national brut (RNB)** des États membres, soit **1 279 milliards d'euros** en engagements. Cette proposition de budget constitue une **diminution par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020**. En effet, pour garder le même niveau d'ambition que le précédent CFP et en prenant en compte le départ du Royaume-Uni, le budget devrait être de 1,16 % du RNB des États membres et non de 1,11 %<sup>3</sup>.

Cette proposition de mai 2018 prévoyait des baisses de la **politique agricole commune (PAC)** et de la **politique de cohésion, respectivement de 15 % et 10 %** par rapport au CFP 2014-2020. Ces deux grandes politiques, au cœur du projet européen et fondamentales pour les territoires ultramarins, ne représentaient plus que **57,7 % des dépenses de l'Union européenne à 27** contre près de **70 % lors du précédent CFP**<sup>4</sup>.

La crise du Covid-19 a conduit la Commission européenne à **réviser sa proposition de budget**. Elle a présenté le 27 mai 2020 une **nouvelle proposition de cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027**. Celle-ci s'établit à **1 100 milliards d'euros**, soit une proposition inférieure à celle de la Commission en 2018 mais très proche de celle présentée mi-février par le Président du Conseil européen, Charles Michel (1 095 milliards d'euros).

Elle a également présenté une proposition de **plan de relance** (intitulé *Next Generation EU*) doté de 750 milliards d'euros. Ce plan vise à compléter et renforcer, à titre exceptionnel et temporaire, pour des

---

<sup>1</sup> Un euro d'argent public mobilisé par l'intermédiaire du fonds InvestEu doit ainsi conduire à un investissement total de 13,70 euros, qui n'aurait pas pu être réalisé autrement.

<sup>2</sup> Un budget de l'Union européenne pour l'avenir, 2 mai 2018.

<sup>3</sup> Audition RPUE du 23 janvier 2020.

<sup>4</sup> Budget européen 2021-2027 : comment échapper au « business as usual » ?, Institut Notre Europe – Jacques Delors, juillet 2019.

engagements au cours de la période 2021-2024, les dépenses inscrites dans le CFP. Ces montants exceptionnels doivent permettre de rendre l'Europe « **plus verte, plus digitale et plus résiliente** »<sup>1</sup>.

(2) Un budget à 1,3 % du RNB pour le Parlement européen

Le Parlement européen considère que l'inscription des nouvelles priorités politiques par la Commission européenne **ne doit pas se faire au détriment des politiques traditionnelles**. Dans sa résolution du 30 mai 2018, il se dit « *préoccupé par le fait que la proposition de la Commission affaiblit les principales politiques de solidarité de l'Union* ». Il s'oppose ainsi « *à toute coupe drastique ayant une incidence négative sur la nature et les objectifs mêmes* » de la PAC et de la politique de cohésion.

Pour répondre aux nouveaux défis de l'Union européenne et pour maintenir l'engagement sur les politiques traditionnelles, le Parlement européen proposait quant à lui de fixer le budget pour 2021-2027 à **1,3 % du RNB des États membres**<sup>2</sup>.

(3) « Pays du Nord » contre « pays amis de la cohésion »

Les États membres de l'Union européenne, via des « clubs » de pays, ont également formulé des propositions sur le niveau du budget européen. L'opposition entre « **pays du Nord** » (appelés aussi « pays frugaux ») et les « **pays amis de la cohésion** », à l'œuvre lors des dernières négociations, est de nouveau vraie pour les discussions du CFP 2021-2027. La différence notable est cependant que les pays du Nord perdent un poids lourd pour défendre leurs intérêts avec le départ du Royaume-Uni. Regroupant les contributeurs nets que sont **l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark**, ce club entend limiter le budget européen à **1 % du RNB des États membres**.

Face à ces pays, le groupe des « amis de la cohésion » s'est reconstitué, rassemblant une quinzaine de pays, de l'Est et du Sud de l'Union européenne. Dans leur déclaration de Bratislava du 29 novembre 2018, ces pays consentent à « **augmenter leur contribution au budget européen post-Brexit afin de maintenir le financement de la cohésion et de l'agriculture à leur niveaux actuels** ». Lors du sommet des « pays amis de la cohésion » tenu à Beja, au Portugal, le 1<sup>er</sup> février 2020, ces quinze pays ont plaidé pour que le budget demeure équivalent au précédent « *en termes réels* ». Le texte final insiste également sur la nécessité de ne pas baisser « *de manière brutale et disproportionnée* »<sup>3</sup> les budgets de cohésion pour chaque État membre<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, Budget à long terme de l'Union européenne pour la période 2021-2027 : proposition de la Commission de mai 2020.

<sup>2</sup> Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres.

<sup>3</sup> « Sharp and disproportional decrease ».

<sup>4</sup> Friends of Cohesion, Joint Declaration on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, 1<sup>er</sup> février 2020.



La France défend une position intermédiaire, en étant attentive à la défense de la politique de la cohésion et de la PAC. Lors de son audition, M. Salvatore Serravalle, secrétaire général adjoint des affaires européennes, a précisé ainsi que « *pour la France, un budget de 1 % ne serait pas acceptable, car il ne permettrait pas de relever les nombreux défis auxquels l'Union européenne est confrontée* ». Pour autant, « *un budget de 1,11 % tel que proposé par la Commission européenne, qui représenterait une hausse d'environ 6 milliards d'euros de notre contribution annuelle au budget européen, serait difficilement compatible avec la situation de nos finances publiques* »<sup>1</sup>.

#### (4) La position des présidences du Conseil

Un dernier acteur des négociations budgétaires, **la présidence du Conseil de l'Union européenne**, émet également des propositions de budget. Cette présidence est assurée de manière tournante, pour une durée de six mois, par un État membre de l'Union européenne. La Finlande, qui a assuré la présidence du Conseil du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2019, avait proposé un budget à **1,07 % du RNB** des États membres, soit une position intermédiaire entre celle des « pays du Nord » (1 %) et celle de la Commission (1,11 %). Cette proposition n'a pas réussi à faire l'unanimité puisqu'aucun accord sur le règlement CFP n'a été obtenu lors de la présidence finlandaise. La présidence croate du Conseil, qui a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2020, n'a pas fait avancer le dossier budgétaire.

Comme le rappelle M. le sénateur Jean-François Rapin, ces débats sur le taux de contribution des États sont loin d'être anecdotiques puisque « *chaque dixième de point représente des milliards d'euros qui ne sont pas répartis sur les différentes politiques européennes* »<sup>2</sup>. Ainsi, 0,01 % du RNB de l'Union européenne à 27 correspond à 11,5 milliards d'euros, soit l'équivalent des budgets annuels français de la justice et de l'agriculture réunis.<sup>3</sup>

#### *d) La recherche d'un nouvel équilibre budgétaire : les débats autour des nouvelles ressources propres et des rabais*

##### (1) Trois nouvelles ressources propres

Pour desserrer la contrainte budgétaire sur les contributions des États membres et pour financer les nouveaux défis de l'Union européenne, la Commission européenne a proposé la **création de nouvelles ressources propres**. Le budget de l'Union européenne repose en effet de plus en plus sur les contributions nationales, via la ressource RNB, alors même que cette ressource devait à l'origine être marginale. Ainsi, en 1988, la contribution

---

<sup>1</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

<sup>2</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.

<sup>3</sup> Morgan Larhant, Budget européen 2021-2027 : comment échapper au « business as usual » ?, Institut Notre Europe – Jacques Delors, juillet 2019.

**RNB représentait moins de 11 % des recettes de l'Union européenne contre 72 % en 2018.** La part des ressources propres (essentiellement TVA et droits de douane) est passée quant à elle de 85 % en 1988 à 28 % en 2018.

S'appuyant sur les travaux du groupe de haut niveau présidé par M. Mario Monti entre 2014 et 2016, la Commission européenne a alors proposé de créer trois nouvelles ressources propres. La première est une **taxe fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés**. Elle serait proportionnelle à la quantité d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre. Devant permettre de rapporter environ 7 milliards d'euros par an, elle participerait aux objectifs de développement durable et au développement de l'économie circulaire. Ressource non négligeable, cette « taxe plastique » est cependant une ressource destinée à se raréfier à moyen terme. Elle devrait représenter **4 % des recettes de l'Union en 2027**<sup>1</sup>.

La deuxième nouvelle ressource propre envisagée est une **part du produit de la vente aux enchères des quotas d'émission carbone**. L'Union européenne a en effet créé en 2005 un système d'échange de quotas d'émission carbone. Des quotas sont alloués aux principaux émetteurs de CO2 en fonction de leurs émissions passées. Un échange des quotas est ensuite possible. Lorsque les émissions d'une entreprise sont supérieures au total des quotas qui lui sont alloués, celle-ci doit en acheter sur le marché de quotas. À l'inverse, lorsque ses émissions sont inférieures à ce total, elle peut les vendre. La Commission propose qu'une partie des recettes (20 %) tirées de ce marché soit allouée au budget de l'Union. Cette ressource devrait rapporter de 1,2 à 3 milliards d'euros par an et **représenter 2 % des recettes de l'Union en 2027**.

Une troisième nouvelle ressource propre est proposée avec la création d'une **taxe fondée sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)**. Régulièrement proposée, cette taxe ACCIS nécessite, pour être mise en place, une harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés au niveau européen. Elle pourrait rapporter environ 12 milliards d'euros par an et devrait représenter **7 % des recettes du budget de l'Union européenne en 2027**. Cette taxe présenterait en outre l'avantage de réduire la concurrence fiscale au sein de l'Union.

Toutes ces propositions se heurtent cependant à l'obligation **d'unanimité requise au Conseil sur les questions fiscales**. Cette unanimité risque d'autant moins d'être obtenue que de nombreux États membres combattent l'autonomisation de l'Union européenne à laquelle participe l'affectation de ressources fiscales. Les États membres les plus pollueurs risquent également d'y être défavorables puisque la redistribution des clefs de contribution se ferait à leur défaveur.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, *Moderniser le volet des recettes du budget de l'Union européenne, fiche d'information*, 2019.

Dans ses propositions de mai 2020, la Commission européenne a précisé qu'elle « *proposera des ressources propres supplémentaires à un stade ultérieur de la période de financement* », mentionnant de manière prudente la **possibilité d'un accord sur le sujet d'ici 2024**. La Commission évoque de nouvelles pistes comme un mécanisme d'**ajustement carbone** aux frontières ou encore un impôt sur le **numérique**.

**Proposition n° 1 : Soutenir l'adoption de nouvelles ressources propres (« taxe plastique » et contribution sur les recettes du marché de quotas carbone).**

(2) La suppression des rabais à l'horizon de 2025

Outre la création de nouvelles ressources propres, la Commission entend également **supprimer l'ensemble des rabais à l'horizon de 2025**. Le départ du Royaume-Uni - et la disparition *de facto* de son rabais - est en effet l'occasion de revenir sur les mécanismes compensatoires introduits au fil des années pour limiter les contributions des pays les plus riches au budget de l'Union européenne. **Dès 1984** et le sommet de Fontainebleau, le Royaume-Uni a en premier obtenu **un rabais sur sa contribution** au budget communautaire. Arguant qu'il recevait peu d'aides de la PAC (qui représentait 70 % du budget de l'Union européenne en 1984) puisque sa production agricole était modeste, le Royaume estimait qu'il contribuait bien plus au budget de l'Union européenne qu'il n'en bénéficiait. Le financement de ce rabais britannique a alors dû être réparti entre les États membres.

En outre, depuis 2002, **des « rabais sur le rabais »** ont été octroyés à l'Autriche, la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas. Ces pays contributeurs nets bénéficient d'une réduction de leur financement au rabais britannique. Dans le CFP 2014-2020, les montants bruts de ces corrections et rabais (sans le rabais britannique) s'élevaient à **5 milliards d'euros par an**. La France est le pays supportant la plus grosse charge du financement du rabais britannique. Elle ne bénéficie quant à elle d'aucun système de correction.

La Commission propose que la suppression de l'ensemble des corrections du volet « recettes » du budget soit **progressive, avec une disparition complète au plus tard en 2026**. La suppression des rabais est **fortement défendue par la France**<sup>1</sup>. Les négociations risquent d'être difficiles. L'adoption des nouvelles ressources propres pourrait même être acquise en contrepartie du maintien de certains rabais<sup>2</sup>. Lors des discussions des deux derniers CFP, des mécanismes de réduction avaient ainsi été introduits en fin de négociation pour assurer l'unanimité au Conseil et faire adopter les propositions du CFP.

---

<sup>1</sup> « Nous sommes très attachés à la fin des rabais, qui coûtent 2 milliards d'euros par an à la France ». Salvatore Serravalle, *Audition SGAE du 16 janvier 2020*.

<sup>2</sup> Eulalia Rubio, *Bientôt la fin pour les négociations du CFP ?*, Institut Notre Europe - Jacques Delors, février 2020.

Dans sa **communication sur ses nouvelles propositions budgétaires du 27 mai 2020**, la Commission européenne se montre cependant bien moins ambitieuse s'agissant de la suppression des rabais. Elle précise ainsi que « *compte tenu de l'incidence économique de la pandémie de Covid-19, cette mesure entraînerait des augmentations disproportionnées de certains États membres sur la période 2021-2027. Pour éviter cela, les rabais actuels pourraient être supprimés progressivement sur une période beaucoup plus longue que ce qu'envisageait la Commission dans sa proposition de 2018* ». Il existe donc un risque que la crise liée au Covid-19 serve de prétexte pour retarder encore une fois la suppression des rabais. Cette suppression reste cependant indispensable pour assurer une contribution plus juste des États membres au budget de l'Union européenne.

**Proposition n° 2 : Obtenir la fin des rabais pour desserrer la contrainte budgétaire et augmenter les recettes du budget pour 2021-2027.**

### 3. Des négociations enlisées

#### a) Une Commission européenne investie difficilement

Dans un premier temps, la Commission européenne entendait faire adopter le cadre financier pluriannuel **avant les élections européennes de mai 2019**<sup>1</sup>. Ne voulant pas reproduire les retards du CFP 2014-2020, le but était de permettre une adoption la plus rapide possible du règlement CFP afin de laisser du temps pour les négociations des différents règlements sectoriels. Cet objectif n'a pu être atteint et les Conseils européens de décembre 2018 puis de juin 2019 ont fini par repousser la date d'adoption du CFP « *à la fin de l'année 2019* ».

Une nouvelle Commission européenne a été investie entre temps et a dû défendre des propositions de budget mises au point par la Commission précédente. **L'investiture de la Commission von der Leyen a été longue et difficile à plusieurs titres**. Choisi par les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne « *en tenant compte des élections au Parlement européen* » (article 17 du Traité sur l'Union européenne, TUE), le président de la Commission européenne doit ensuite être élu par le Parlement européen à la majorité de ses membres.

Le 16 juillet 2019, Mme Ursula von der Leyen a été **élue par le Parlement européen avec seulement 9 voix d'avance**. De nombreux parlementaires ont refusé d'avaliser ce choix puisqu'il ne respectait pas le système des *Sptizenkandidat*, introduit pour la présidence de la Commission

---

<sup>1</sup> « Il est nécessaire que nous nous efforcions de trouver un accord avant les élections du Parlement européen l'année prochaine » M. Jean-Claude Juncker, *Un budget de l'Union européenne pour l'avenir*, 2 mai 2018.

en 2014.<sup>1</sup> Le Parlement européen a par la suite **refusé d'investir trois candidats** lors des auditions des commissaires proposés pour la nouvelle Commission (le Hongrois Laszlo Trocsanyi, la Roumaine Rovana Plumb, et la Française Sylvie Goulard). Ces votes négatifs ont conduit à **repousser le vote d'approbation du nouveau collège de commissaires**. Initialement prévu le 23 octobre 2019, le collège des commissaires a été finalement investi le 27 novembre 2019, à une large majorité.

*b) Un nouveau Parlement européen prêt à rejeter le budget et à engager une « crise institutionnelle »*

Le Parlement européen issu des élections de 2019 est un **Parlement fragmenté, sans majorité claire**. Le Parti populaire européen (PPE) et les Socialistes et Démocrates (S&D), les deux grands partis qui formaient la coalition majoritaire au Parlement européen depuis 1979, ont perdu un grand nombre de sièges. Ces deux partis ne peuvent plus former ensemble une majorité, comme ce fut le cas auparavant. Le PPE, qui détient une majorité relative, doit obligatoirement s'allier avec deux autres partis s'il veut diriger. Cette **fragmentation du Parlement européen complique encore davantage l'obtention d'un vote à la majorité absolue pour le CFP**.

Par ailleurs, le Parlement européen est **peu satisfait de la manière dont ont été conduites les négociations du CFP 2014-2020** et entend ne pas réitérer ces erreurs. Les discussions avaient eu lieu dans un contexte d'austérité budgétaire et le Parlement avait dû accepter un niveau de budget historiquement bas en échange de compensations mineures (introduction d'une révision à mi-parcours, mise en place d'un groupe de haut niveau sur les ressources propres...). Devant, depuis le Traité de Lisbonne, approuver le projet de CFP à la majorité de ses membres, le Parlement européen entend bien faire valoir ses prérogatives.

L'accord du Parlement européen sur le CFP est ainsi **loin d'être acquis**, d'autant plus si le Conseil fait une proposition de budget bien inférieure à celle de 1,3 % du RNB demandée par le précédent Parlement. En janvier 2020, pour M. Younous Omarjee, président de la commission du développement régional du Parlement européen, la perspective d'un rejet du budget par le Parlement était très sérieuse. Le Parlement européen est *« convaincu de la nécessité d'utiliser ses pouvoirs, et d'aller jusqu'au bout dans le rapport de force avec le Conseil. Le Conseil doit bien mesurer que le contrôle des gouvernements nationaux, derrière la scène, sur le vote du budget ne marche pas. Si le Conseil européen présente un mauvais budget, il sera rejeté. Ce sera une **crise institutionnelle** »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2014, le Parlement européen avait réussi à obtenir des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne qu'ils choisissent leur candidat à la présidence de la Commission parmi les têtes de liste (Spitzenkandidat) des partis politiques européens. M. Jean-Claude Juncker, tête de liste du PPE ayant remporté les élections, a alors été choisi. Ce précédent n'a pas été reconduit puisque Mme Ursula von der Leyen n'a pas participé à la campagne des élections européennes de 2019.

<sup>2</sup> Audition M. Younous Omarjee à Bruxelles, 23 janvier 2020.

*c) Des présidences finlandaises et croates du Conseil sans grande avancée*

Pour lever les blocages, l'aide des présidences tournantes du Conseil de l'Union européenne peut en principe être utile. Celles-ci se sont cependant révélées peu efficaces pour obtenir des accords. La présidence finlandaise du Conseil, assurée de juillet à décembre 2019, n'a pas été soutenue dans sa proposition de budget à 1,07 % du RNB des États membres. Surtout, ses propositions comprenaient **une nouvelle baisse du montant de la politique de cohésion** (en baisse de 2 % par rapport à la proposition de la Commission). Si elle proposait de **relever le budget de la PAC, cette augmentation ne devait se faire qu'au profit du deuxième pilier et non du premier pilier**. Comme indiqué par M. Jérôme Brouillet, secrétaire général adjoint des affaires européennes, « *la France souhaite que ce rehaussement se concentre sur le premier pilier, notamment parce qu'il finance le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi)* »<sup>1</sup>, programme de soutien à l'agriculture ultramarine. Une demande en ce sens a été formulée par la France le lendemain même de la présentation des propositions de la présidence finlandaise<sup>2</sup>.

La Croatie a, pour la première fois, pris la présidence du Conseil en janvier 2020. Si elle a affirmé vouloir tout faire pour obtenir un accord sur le CFP sous sa présidence, la crise du Covid-19 est intervenue dès le mois de mars et a stoppé les négociations. L'Allemagne a pris la suite de la Croatie et doit assurer à son tour la présidence du Conseil de l'Union européenne de juillet à décembre 2020.

**4. Une présidence allemande très attendue dans un contexte exceptionnel créé par la crise du Covid-19**

Alors même que le **retard pris dans l'adoption du CFP était déjà important**, la crise économique liée au **Covid-19 bouleverse le calendrier et les termes de la discussion**.

*a) Un retard déjà important, qui a conduit à l'adoption d'accords provisoires*

Les négociations du CFP ont progressivement pris du retard à mesure que les sommets n'arrivaient pas à parvenir à un accord général. Les Conseils européens des 20-21 juin 2019, des 17-18 octobre 2019 et des 12-13 décembre 2019 **n'ont pas permis d'obtenir d'avancées significatives**, les oppositions sur le niveau des dépenses étant toujours importantes. Le Conseil européen extraordinaire des 20-21 février 2020 a lui aussi **abouti à un échec**.

Lors du précédent CFP, l'accord avait été obtenu, tardivement, **11 mois avant le début** de la programmation fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Comme rappelé, cette adoption tardive a obligé à des négociations rapides des différents

---

<sup>1</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

<sup>2</sup> *Ibid.*

règlements sectoriels. Pour le CFP 2021-2027, l'accord général sur le CFP n'a toujours pas, début juillet, été obtenu alors que la **programmation doit débuter dans 6 mois**. Le retard pris pour l'obtention d'un accord sur le CFP 2021-2027 est ainsi déjà plus important que pour l'accord du CFP 2014-2020, pourtant lui-même très tardif.

Les négociations du cadre général du CFP ayant été bloquées, les instances européennes ont cherché à faire adopter des **accords provisoires sur certains règlements sectoriels**. Les dispositions budgétaires de ces règlements ont été « *mises entre crochets* »<sup>1</sup> tandis que leurs orientations et leurs modalités ont été discutées. Les règlements relatifs aux programmes LIFE+, Horizon Europe, Programme numérique, Fonds européen de défense, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord provisoire. **Les trilogues (réunions entre Parlement, Conseil et Commission) sont en revanche encore en cours** pour les règlements FEDER, FSE+, Interreg, FEAMP, Fonds Asile et Migration, Fonds d'ajustement à la mondialisation, Erasmus+, ou encore *Europe créative* (programme pour la diversité culturelle et linguistique de l'Union).

S'agissant de la Politique agricole commune (PAC), les négociateurs du Parlement européen et du Conseil se sont accordés le 30 juin 2020 **pour prolonger de deux ans l'application de la PAC**. Durant ces années de transition, les règles actuelles de la PAC continueront d'être appliquées afin « *d'assurer la continuité des paiements aux agriculteurs* » et de « *donner de la visibilité au secteur* »<sup>2</sup>.

*b) Arriver à un accord sous la présidence allemande du Conseil et mieux associer les parlements nationaux aux négociations*

L'épidémie de Covid-19, aux conséquences humaines et économiques très lourdes pour l'Union européenne, bouleverse les équilibres du budget européen pour les sept prochaines années. Cette crise étant inédite, il est difficile d'en anticiper toutes les conséquences. Une **comparaison avec la crise de 2008** peut néanmoins être tentée.

En raison d'une croissance plus faible que prévue à la suite de la crise économique et financière, les **taux de contribution des États membres au budget de l'Union européenne avaient été modifiés**. Ainsi, si l'accord final du Conseil sur le CFP 2007-2013 avait prévu des contributions à 1 % du RNB des États membres, ce pourcentage était finalement passé à 1,06 % en fin de période pour compenser la chute de l'activité économique. Il existe cependant une différence notable entre ces deux crises. Celle de 2008 est intervenue **au milieu de la programmation budgétaire tandis que la crise économique liée au Covid-19 intervient au cours de la négociation**, avant même le début de la programmation. L'ensemble du budget doit donc être revu.

---

<sup>1</sup> Réponses du SGAE au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Parlement européen, Communiqué de presse du 30 juin 2020.

La **présidence allemande du Conseil de l'Union européenne**, qui s'est ouverte le 1<sup>er</sup> juillet, est donc très attendue. Cette présidence se tient alors que la Chancelière Angela Merkel doit quitter le pouvoir dans un an. Au mois de mars, les premières études sur l'impact de la crise estimaient que le risque était grandissant d'être confronté à une **absence d'accord sur le CFP 2021-2027 à la fin de l'année 2020**<sup>1</sup>. Il semble cependant que l'Allemagne soit décidée à obtenir d'ici l'été un accord politique au Conseil européen **sur le Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et sur la décision relative aux ressources propres**.

## **B. DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES POUR LES OUTRE-MER**

Les outre-mer reçoivent d'importants fonds de la part de l'Union européenne. Les RUP bénéficient des **Fonds européens structurels et d'investissements (FESI, 4,9 milliards d'euros sur 2014-2020 pour les RUP françaises)**, qui ont déjà permis de financer 1 420 projets<sup>2</sup>. Les PTOM quant à eux reçoivent des dotations – bien plus limitées mais aux forts enjeux régionaux et territoriaux – du **Fonds européen de développement (FED, 106 millions d'euros sur 2014-2020)**.

Des **menaces générales** (avec les baisses des politiques de cohésion et de la PAC) pèsent sur les outre-mer lors des négociations du CFP 2021-2027. Des **risques plus spécifiques, sur les règles de mise en œuvre de certains fonds et programmes**, doivent également être levés.

### **1. Les outre-mer et les fonds européens**

#### *a) Des ressources globalement importantes pour les RUP*

(1) Un montant important de fonds européens dans les RUP françaises

Lors de la programmation 2014-2020, les RUP françaises ont bénéficié de **4,9 milliards d'euros via les FESI**. Ces fonds, composés du fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) devraient de nouveau s'appliquer dans les RUP pour la programmation 2021-2027.

---

<sup>1</sup> Eulalia Rubio, Tackling the Covid-19 crisis : how can the EU budget help ?, 23 mars 2020, Institut Notre Europe – Jacques Delors.

<sup>2</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.



Les montants des FESI alloués aux RUP françaises sont particulièrement importants. Ainsi, 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.<sup>1</sup>

Le tableau ci-après détaille le montant des fonds (FEDER, FSE, FEAMP, FEADER) pour les différentes RUP françaises pour la programmation 2014-2020 :

**Fonds 2014-2020 (FEDER, FSE, FEAMP, FEADER)**

RUP	Fonds européens (en millions d'euros)
Guadeloupe	1 014,2
Guyane	608,6
Martinique	801
Mayotte	290,2
La Réunion	2 117,9
Saint Martin	59,3
<b>Total</b>	<b>4 891,2</b>

Source : DGOM

(2) Des spécificités dans l'utilisation des fonds

Les RUP françaises bénéficiaient par ailleurs de **spécificités** dans l'utilisation de ces fonds lors du CFP 2014-2020.

Tout d'abord, **le taux de cofinancement** était plus élevé que pour les autres régions européennes. L'aide européenne n'intervient jamais seule pour soutenir un projet : elle est limitée par un taux maximal et vient en complément d'autres financements (État, conseil régional, conseil départemental, autofinancement, etc.). Le but du cofinancement est alors de permettre que l'aide européenne ait un effet de levier sur les financements publics nationaux. Pour les RUP, ce **taux de cofinancement s'élevait à 85 % quelle que soit la catégorie de région dans laquelle se situe chacune des RUP**. À l'inverse, ce taux de cofinancement est de 60 % pour les régions en transition et de 50 % pour les régions les plus développées.

<sup>1</sup> Sénat, Rapport d'information de Mme Colette Mélot, fait au nom de la MI Sous-utilisation des fonds européens n° 745 (2018-2019) - 25 septembre 2019.

Par ailleurs, il existe depuis la programmation 2007-2013 une **allocation spécifique RUP au titre du FEDER**. Cette allocation n'est pas soumise à concentration thématique, c'est à dire qu'elle ne doit pas se concentrer sur certains domaines jugés prioritaires par l'Union européenne. Les RUP peuvent ainsi affecter cette allocation où ils le souhaitent. Elle vise en général à **compenser les coûts supplémentaires** liés aux caractéristiques et contraintes spéciales auxquelles les RUP sont confrontées (adoption aux normes parasismiques, aide au fret, etc.).

*b) Des financements directs plus limités pour les PTOM mais aux enjeux territoriaux et régionaux considérables*

En comparaison avec les RUP, les PTOM reçoivent des **financements directs beaucoup plus limités de la part de l'Union européenne**, essentiellement à travers le FED.

(1) Un financement européen des PTOM via le FED

L'essentiel des fonds reçus provient du **Fonds européen de développement (FED)**. Hors du budget de l'Union européenne, le FED est l'instrument principal de l'Union européenne pour l'aide au développement des 79 pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et des PTOM.

L'enveloppe générale du FED s'élevait à **30,5 milliards d'euros sur 2014-2020**, dont une enveloppe **pour les 25 PTOM de l'Union européenne à 300 millions d'euros**. Moins de 1 % des montants du FED est donc attribué aux PTOM.

Les PTOM français (hors Saint-Barthélemy et les Terres australes et antarctiques françaises, non éligibles) ont reçu **106 millions d'euros au titre du FED territorial sur 2014-2020**. Bien que limité, ce montant est **en hausse de 27 % par rapport à l'exercice 2007-2014**. Cette hausse est d'autant plus notable que Mayotte a entre-temps quitté la catégorie des PTOM pour intégrer celle des RUP.

(2) Des enveloppes FED territoriale, régionale et thématique

Les dotations du FED à destination des PTOM se déclinent en **enveloppes territoriale, régionale et thématique**. Les dotations territoriales se font **sous la forme d'appui budgétaire**, c'est-à-dire qu'elles sont versées directement au compte des collectivités et non via un appel à projets. Les programmes régional et thématique privilégient en revanche **une approche par projets**.

Le tableau ci-après détaille les montants du FED territorial alloué à chaque PTOM lors de la programmation 2014-2020. Ces enveloppes territoriales sont ciblées sur certaines priorités, qui varient suivant les territoires. Ainsi, les FED territoriaux étaient ciblés sur le **tourisme** en Polynésie française, sur **l'emploi et l'insertion professionnelle** en Nouvelle-Calédonie, sur le **développement numérique** à Wallis-et-Futuna, sur le **tourisme durable et la desserte maritime** à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**FED territorial 2014-2020<sup>1</sup>**

<b>PTOM</b>	<b>FED territorial</b> <i>(en millions d'euros)</i>
<b>Polynésie française</b> (tourisme)	29,95
<b>Nouvelle-Calédonie</b> (emploi et insertion professionnelle)	29,8
<b>Wallis-et-Futuna</b> (développement numérique)	19,6
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b> (tourisme durable et desserte maritime)	26,3
<b>Saint-Barthélemy et TAAF</b>	<i>N'a pas été éligible au FED territorial du XI<sup>ème</sup> FED</i>
<b>Total</b>	<b>105,65</b>

Outre l'enveloppe territoriale, les PTOM français bénéficient des programmes régional et thématique, qui permettent de réaliser des **coopérations entre PTOM d'un même bassin régional**. Pour l'ensemble des 25 PTOM de l'Union européenne, ces programmes s'élèvent à près de **100 millions d'euros**.

**FED régional et FED thématique 2014-2020<sup>2</sup>**

	<b>FED Pacifique</b>	<b>FED Océan indien</b>	<b>FED Caraïbe</b>	<b>FED thématique</b>
PTOM concernés	4 PTOM dont 3 français	Les TAAF (seul PTOM bénéficiaire)	12 PTOM dont Saint-Barthélemy	Les 25 PTOM
Secteur de concentration	Changement climatique et biodiversité	Écosystèmes terrestres et marins, énergies durables, biodiversité marine	Énergies durables et biodiversité marine	Changement climatique et énergies durables
Montant <i>(en millions d'euros)</i>	36	4	40	16 à 18
Évolution / 2008-2013	+ 300 %	+ 33,33 % (malgré la sortie de Mayotte)	+ 42,85 %	Nouveau programme

<sup>1</sup> Questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Assemblée nationale, Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 2272) de finances pour 2020, Tome VI, Outre-mer, 10 octobre 2019.

(3) Un accès, pour des montants limités, aux programmes horizontaux

Si l'essentiel des financements européens à destination des PTOM provient des enveloppes FED, les **PTOM français ont aussi été éligibles, pour des montants très limités, à certains programmes horizontaux.**

Sur 2014-2020, les programmes concernés ont été les programmes COSME (compétitivité des entreprises), Erasmus+ (jeunesse, formation et éducation) et Horizon 2020 (recherche et innovation). Ils n'ont concerné que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

#### Programmes horizontaux PTOM 2014-2018<sup>1</sup>

PTOM	Programmes UE	Montant (en millions d'euros)
Polynésie française	COSME ; Erasmus+ ; Horizon 2020	1,13
Nouvelle-Calédonie	COSME ; Erasmus+ ; Horizon 2020	1,25

## 2. Les risques pour les RUP

a) *Les RUP concernées par les menaces générales sur la politique de cohésion et sur les nouvelles règles de dégagements d'office*

(1) Les menaces d'une baisse de la politique de cohésion

La Commission, dans sa proposition de budget présentée le 2 mai 2018, envisageait une **baisse de la politique de cohésion de 10 %**. Il s'agit là d'une baisse « *sans précédent, jamais le budget de la politique régionale n'avait baissé auparavant* »<sup>2</sup>. Cette baisse paraît d'autant moins opportune que, comme le souligne M. Younous Omarjee, président de la Commission du développement régional au Parlement européen, « *nous avons plus que jamais besoin de cohésion en Europe* », le Brexit obligeant à « *renforcer davantage les convergences* ». La présidence finlandaise du Conseil a même proposé une baisse plus importante encore de la politique de cohésion (baisse de 2 % par rapport à la proposition de la Commission).

<sup>1</sup> OCTA, *Rapport sur la participation des pays et territoires d'outre-mer aux programmes de l'Union européenne durant la période 2014-2018*, octobre 2018.

<sup>2</sup> *Audition Younous Omarjee 23 janvier 2020, Bruxelles.*

Certes, dans la nouvelle **proposition de la Commission le 27 mai 2020, la politique de cohésion voit son importance accrue puisqu'elle** bénéficie des crédits exceptionnels du plan de relance, au titre du nouveau programme REACT-EU doté de 50 milliards en 2021 et 2022. Mais les crédits inscrits sur le CFP socle au titre du FEDER, des fonds de cohésion et du FSE diminuent de près de 8 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de mai 2018.

Si la baisse de la politique de cohésion est un danger pour l'ensemble des régions européennes, **le risque pour les RUP paraît encore plus important.** Selon M. Younous Omarjee, « *la diminution des crédits sera catastrophique pour les RUP qui, en raison de leur retard de développement, émargent plus que d'autres régions aux fonds de cohésion* ». Une baisse des crédits impliquerait des crédits en moins « *pour la formation professionnelle, pour la construction des lycées, pour l'aide aux petites et moyennes entreprises à travers le FEDER* ».

Le retard dans la programmation des fonds de cohésion sur la période 2014-2020 expliquerait en partie cette baisse prévue pour 2021-2027. Mme Carole Mancel-Blanchard, conseillère au cabinet de Mme Elisa Ferreira, Commissaire européenne à la cohésion et aux réformes, rappelle ainsi qu'« *il y a un retard de 5 % sur la période précédente en termes de programmation, ce qui n'a pas aidé à défendre pour la prochaine période le maintien ou l'augmentation du budget de la cohésion* »<sup>1</sup>.

La Représentation permanente de la France à Bruxelles a insisté à plusieurs reprises devant les rapporteurs sur son engagement à défendre le maintien du budget de la cohésion, « **capitale pour les RUP** »<sup>2</sup>. La défense de la politique de cohésion risque d'être ardue. M. Younous Omarjee rappelle ainsi qu'il y a « *peu d'avantage politique à tirer du sauvetage de la politique de cohésion. En effet, ses bénéficiaires sont difficilement identifiables : ce sont souvent des institutions, comme les régions, et non des groupes comme les agriculteurs comme dans le cas de la PAC, qui sont très bien organisés, tandis qu'il est très difficile de mobiliser un lobby de la cohésion* ».

## (2) Le durcissement des règles de dégageement d'office

Les crédits d'un cadre financier pluriannuel sont répartis en sept tranches annuelles équivalentes, qui **doivent être engagés à temps sous peine de leur annulation par l'Union européenne (règle du dégageement d'office)**. Lors du cadre financier pluriannuel 2014-2020, les règles de dégageement d'office prévoyaient que les crédits devaient être utilisés au plus tard le 31 décembre de la troisième année suivant chaque année de programmation (règle du N+3). La Commission européenne a proposé, pour le CFP 2021-2027, de **revenir à la règle du N+2**, à l'œuvre lors du CFP 2007-2014. Cette évolution donnerait alors un an de moins aux acteurs concernés pour utiliser les fonds européens.

---

<sup>1</sup> Audition Mancel-Blanchard, 23 janvier 2020, Bruxelles.

<sup>2</sup> Audition RPUE du 23 janvier 2020, Bruxelles et Audition SGAE du 16 janvier 2020.

Les RUP françaises n'ont pas rencontré de difficultés majeures pour engager à temps les fonds européens. M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer, rappelle que pour la programmation 2014-2020 « les autorités de gestion des RUP n'ont pas enregistré de dégagements d'office, à l'exception des programmes Interreg »<sup>1</sup>. Les difficultés se sont limitées au programme Mayotte avec les pays du voisinage, pour de faibles montants<sup>2</sup>.

Cependant, ces bons résultats pourraient être plus difficiles à atteindre avec l'adoption de la règle du N+2. Par ailleurs, **l'année 2023 risque d'être particulièrement critique** pour les autorités de gestion et de certification. Celles-ci devront en effet gérer simultanément les risques de dégagement pour l'année 2020 et pour l'année 2021, chacune appartenant à des programmations différentes et donc répondant à des règles différentes.

*b) Des menaces sur les taux de cofinancement et sur l'allocation spécifique RUP*

(1) Les risques d'une baisse du taux de cofinancement de 85 % à 70 %

Comme déjà rappelé, l'aide européenne dans les RUP n'intervient jamais seule mais en complément d'autres financements (État, région, département, autofinancement). Des taux de cofinancement fixent la part maximale de financement de projets par l'Union européenne. Dans la programmation actuelle, les **taux de cofinancement pour les fonds de cohésion dans les RUP s'établissent à 85 %** (contre 60 % ou 50 % pour les autres régions). La Commission européenne propose d'abaisser ce taux à 70 %. La présidence croate du Conseil a proposé de réviser ce taux et de le relever à 75 % pour les RUP. Ce sujet fait partie de la « boîte de négociation » soumise à l'accord à l'unanimité au Conseil européen.

La Commission européenne avance deux raisons pour justifier cet abaissement du taux de cofinancement maximal dans les RUP. Tout d'abord, ce taux élevé de cofinancement avait été instauré au moment de la crise économique et il conviendrait aujourd'hui de **revenir au niveau fixé avant la crise**. Par ailleurs, « alors que l'Union européenne doit faire face à de nouvelles priorités et donc à de nouvelles dépenses, le seul moyen d'afficher un maintien (ou une faible baisse) du budget de la cohésion était de diminuer les taux de cofinancement »<sup>3</sup>. Baisser les taux de cofinancement est ainsi un moyen de ne pas afficher une baisse encore plus marquée du budget de la cohésion.

L'abaissement à 70 % ou à 75 % risquerait de mettre en péril le financement de nombreux projets dans les outre-mer. Des projets comme la **mise en place d'une connexion wifi pour les lycées et collèges de Guyane** ou encore la **construction de barrages en mer contre les sargasses par la**

---

<sup>1</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.

<sup>2</sup> 219 000 euros pour 2018 et 157 000 euros pour 2019 ; Audition DGOM du 27 février 2020.

<sup>3</sup> Audition Mancel-Blanchard, 23 janvier 2020, Bruxelles.

**ville du Robert en Martinique** nécessitent ainsi des taux de cofinancement de l'Union européenne à 85 %<sup>1</sup>. De manière générale, l'assistance technique des programmes opérationnels se fait également via des taux de cofinancement à 85 %<sup>2</sup>.

Le Parlement européen est opposé au passage du taux de cofinancement à 70 % et propose le rétablissement à 85 %. La France défend aussi le maintien à 85 %<sup>3</sup>. Nécessaire pour les RUP françaises, ce maintien à 85 % **ne doit pas cependant se traduire par une baisse du nombre de projets financés**. Devant les rapporteurs, en déplacement à Bruxelles, la Commission européenne a en effet indiqué que « *les négociations permettront peut-être un relèvement des taux puisque cela ne coûte pas plus cher aux contributeurs nets. En effet, la seule conséquence est que l'Union européenne financera moins de projets, mais cela n'aura pas pour conséquence d'augmenter le budget de la politique cohésion et donc la contribution des États membres* »<sup>4</sup>. L'obtention du maintien des taux de cofinancement à 85 % pour les RUP ne sera donc **efficace que s'il est associé à une augmentation générale de la politique de cohésion**.

**Proposition n° 3 : Rétablir pour les RUP des taux de cofinancement spécifiques de 85 % pour les fonds de cohésion.**

(2) L'allocation spécifique RUP

Les RUP bénéficiaient pour la programmation 2014-2020 d'une **allocation spécifique**, sans obligation de concentration thématique, **destinée à couvrir les surcoûts liés à l'ultrapériphéricité**. Celle-ci doit être reconduite pour 2021-2027 mais certaines de ses modalités pour la prochaine programmation posent question.

L'allocation spécifique RUP doit être maintenue, avec un montant s'établissant à **1,45 milliard d'euros dans la proposition initiale de la Commission** (1,44 milliard dans la proposition soumise au Conseil européen du 20 février 2020).

Cette allocation ne concerne actuellement que le FEDER. La Commission européenne a **proposé de l'étendre au FSE+, le fonds visant à réduire les écarts de développement existants entre les 274 régions de l'Union européenne**. L'enjeu est néanmoins de savoir si cette extension est réalisée avec l'enveloppe prévue pour l'allocation spécifique FEDER (auquel cas le montant de l'allocation FEDER diminue) ou si elle se fait via la

---

<sup>1</sup> Réponses de la DGOM au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020, Audition RPUE du 23 janvier 2020, Audition DGOM du 27 février 2020.

<sup>4</sup> Audition Mancel-Blanchard, 23 janvier 2020, Bruxelles.

création d'une enveloppe financière distincte. Si une enveloppe commune est prévue pour l'allocation spécifique RUP FEDER/FSE+, il est donc nécessaire de l'augmenter de manière significative pour que l'extension ne se fasse pas au détriment de l'allocation FEDER.

La France demande de relever l'allocation spécifique RUP et de veiller à ce que l'extension au FSE+ ne se fasse pas au détriment de l'allocation FEDER<sup>1</sup>. La déclaration commune de la France avec l'Espagne et le Portugal du 20 novembre 2019 s'engage ainsi à soutenir « *le maintien d'une allocation spécifique RUP au sein du Fonds européen de développement régional (FEDER) et la création d'une enveloppe similaire au sein du Fonds social européen (FSE+), toutes deux dotées d'une enveloppe financière distincte et fixée à un niveau approprié* »<sup>2</sup>. Cette demande est également reprise dans la déclaration finale de la Conférence des présidents des RUP, du 6 et 7 février 2020 à Saint-Martin<sup>3</sup>.

**Proposition n° 4 : Relever le montant de l'allocation spécifique RUP pour permettre de financer effectivement l'extension au FSE+.**

*c) Des exigences de concentration thématique encore trop contraignantes*

Les exigences de concentration thématique pour l'allocation des fonds reçus par les RUP sont certes **plus arrangeantes que pour les autres régions mais elles demeurent, dans les propositions budgétaires pour 2021- 2027, contraignantes.**

Ainsi, selon la proposition initiale de la Commission, 65 % des fonds FEDER et FSE doivent être alloués aux concentrations stratégiques 1 (Europe intelligente) et 2 (Europe plus verte). La Commission veut ainsi permettre que les investissements **se concentrent sur des domaines prioritaires pour l'Union européenne** et participent à la modernisation des structures économiques.

Cependant, alors qu'il existe **des retards de développement dans certains RUP**, la priorité n'est pas nécessairement dans le financement de projets innovants et au numérique. Des territoires encore confrontés à des retards structurels importants, **notamment sur l'eau, les déchets, le transport et certaines infrastructures**, comme la mise aux normes parasismiques des ouvrages routiers, considèrent comme des contraintes ces exigences de concentration thématique. Dans ces territoires, le plus important semble être d'abord de traiter des retards structurels.

---

<sup>1</sup> Réponses de la DGOM au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Déclaration commune France, Espagne, Portugal « Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne », 20 novembre 2019.

<sup>3</sup> Déclaration finale XXIVème Conférence des Présidents des RUP de l'Union européenne, Saint-Martin, 6 et 7 février 2020. La déclaration « insiste sur le nécessaire caractère additionnel de la nouvelle allocation surcoût du FSE+, laquelle ne saurait être créée par un simple redéploiement de l'actuelle allocation surcoût du FEDER ».



La Guyane a ainsi insisté, dans une réponse au questionnaire des rapporteurs, sur ses besoins en infrastructures de base. Or, cette concentration conduirait mécaniquement à ne laisser que 35 % du FEDER pour les opérations d'infrastructures (formation, enseignement primaire, secondaire, social, santé, transport, logement social...). Seulement 100 millions d'euros y seraient consacrés, « *ce qui est dramatiquement insuffisant* »<sup>1</sup>. Une souplesse, de 10 à 20 % serait donc bienvenue.

**Proposition n° 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.**

*d) De nombreuses inquiétudes pour l'agriculture et la pêche ultramarines*

(1) L'impact sur les fonds Poséi

La Commission européenne proposait le 2 mai 2018 **une baisse globale de la PAC de 15 %**. Une vingtaine d'États membres, dont la France, ont très vite réclamé un rehaussement des crédits, afin de revenir *a minima* au niveau de la programmation 2014-2020. La présidence finlandaise du Conseil a répondu en 2019 partiellement à cette demande en proposant de relever le budget de la politique agricole commune en augmentant les montants prévus pour le **deuxième pilier de la PAC** (pilier finançant le FEADER).

L'enjeu pour les outre-mer est le maintien de l'enveloppe du **Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi)**, figurant dans le **premier pilier de la PAC**. Ce programme est une adaptation de la PAC permettant de prendre en compte les contraintes géographiques et économiques des territoires ultramarins. S'établissant à **280 millions d'euros par an environ**, le Poséi est un programme indispensable pour le soutien à l'agriculture ultramarine : il permet de maintenir les revenus des agriculteurs et de progresser vers l'autonomie alimentaire des territoires.

Dans ses propositions du 27 mai 2020, la Commission envisage un relèvement du **premier pilier de la PAC**, qui gagne 4 milliards d'euros par rapport à la proposition initiale de la Commission. Cette revalorisation est notable mais **l'effort est encore insuffisant**, l'enveloppe étant toujours en diminution par rapport à la programmation 2014-2020.

Une diminution du budget du Poséi risquerait de **menacer le développement des filières agricoles outre-mer**. Par ailleurs, il **contraindrait les ambitions actuelles en matière d'autosuffisance alimentaire** et aurait des **conséquences négatives sur l'emploi**. Cette baisse serait d'autant plus

---

<sup>1</sup> Réponses de la Guyane au questionnaire des rapporteurs.

dommageable que les **besoins sont aujourd'hui en forte progression**. Les fonds nationaux alloués au programme ont dû être augmentés pour couvrir les besoins (+5 millions d'euros en 2020)<sup>1</sup>.

Le **niveau des consommations des crédits du Poséi est par ailleurs excellent**, grâce notamment à la possibilité de réallouer les fonds entre territoires au niveau national, contrairement au FEADER<sup>2</sup>.

#### **Le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi)**

Le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi) est une **adaptation de la PAC** permettant de prendre en compte les handicaps géographiques et économiques des territoires ultramarins.

Ce programme prévoit notamment :

- un volet « **régime spécifique d'approvisionnement** », visant à compenser l'éloignement géographique pour certains approvisionnements nécessaires aux productions agricoles et agro-industrielles des DOM ;

- un volet « **mesures en faveur des productions agricoles locales** », visant à développer, à conforter, à soutenir le développement de la diversification de l'agriculture locale.

➤ La dotation Poséi pour la France pour 2014-2020 s'établit à **1,9 milliard d'euros**. La France a bénéficié d'une dotation de **278 millions d'euros en 2018** au titre du Poséi.

Source : DGOM

Comme le rappelle M. Jérôme Brouillet, secrétaire général adjoint des affaires européennes, « *tous les États membres n'ayant pas la chance d'avoir des RUP, certains ne comprennent pas forcément les enjeux spécifiques liés à ces territoires* ». Dès lors, il peut être **difficile dans les négociations budgétaires de défendre l'existence d'un programme spécifique pour l'agriculture ultramarine**. Des critiques nationales sont même parfois émises, accusant l'agriculture des RUP d'être trop aidée. La demande d'un maintien du budget Poséi n'est **cependant pas exagérée**. Deux mises en perspective permettent de le démontrer.

Tout d'abord, si au niveau national, le premier pilier de la PAC est cinq fois plus important que le deuxième pilier, le Poséi n'est quant à lui au niveau des outre-mer que deux fois supérieur à celui du FEADER. **Dans les RUP, le budget du premier pilier est donc deux fois plus élevé et non cinq fois plus élevé que le deuxième pilier**. Il n'y a donc pas de disproportion par rapport au niveau national, bien au contraire.

<sup>1</sup> Réponses de la DGOM au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition M. Arnaud Martrenchar du 20 février 2020.

Par ailleurs, comme l'a rappelé lors de son audition M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, l'importance des aides à l'hectare obtenues grâce au Poséi doit être rapportée à la question de l'emploi. « Certes, si l'on rapporte ces montants à l'hectare, les RUP semblent très aidées avec 2 500 euros à l'hectare, contre 450 euros dans l'Hexagone. Mais ce qui compte, c'est l'emploi. Les exploitations outre-mer sont petites et nécessitent beaucoup plus de main-d'œuvre : rapportées à l'emploi, les aides outre-mer sont inférieures aux aides reçues dans l'Hexagone. **Il n'est donc pas exact de dire que le Poséi serait surdoté dans les RUP par rapport à l'Hexagone.**<sup>1</sup>»

Il est à noter que les bons résultats de consommation du Poséi ne sont sans doute pas sans lien avec leur gestion par l'**Odeadom** (Office de développement de l'économie agricole outre-mer), organisme payeur du Poséi. Or le Gouvernement prévoyait dans la loi de finances pour 2020 de regrouper les organismes de moins de cent employés. L'Odeadom risquait alors de fusionner avec FranceAgrimer. Rien n'est cependant aujourd'hui arrêté<sup>2</sup>. Si la fusion était néanmoins décidée, FranceAgrimer devrait gérer les problèmes agricoles communs à l'ensemble de la France et la spécialisation pour les outre-mer risquerait de disparaître.

**Proposition n° 6 : Revaloriser encore le premier pilier de la PAC qui finance le Poséi, programme indispensable pour le soutien à l'agriculture des RUP.**

(2) Sur la pêche ultramarine, le danger d'un plafonnement des compensations des surcoûts

Au niveau européen, la pêche ultramarine est soutenue par le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Il existe au sein des dotations FEAMP pour les RUP **des plans de compensation des surcoûts (PCS), qui permettent de répondre aux difficultés spécifiques** de la pêche, de l'élevage, de la transformation et de l'écoulement de certains produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques.

La Commission propose que ces PCS n'excèdent pas **50 % de chacune des dotations du FEAMP versées aux RUP. Un plafonnement des plans de compensation des surcoûts est ainsi prévu.** Cette mesure vise à ce que le FEAMP dans les RUP ne se limite pas aux compensations des surcoûts mais permette également le développement de l'économie bleue et de nouveaux secteurs porteurs d'emplois (offshore, tourisme durable, aquaculture durable...)<sup>3</sup>. Pour la France, l'enveloppe FEAMP/RUP proposée est de **131 millions d'euros, dont 65,5 millions d'euros maximum pour les PCS.**

<sup>1</sup> Audition M. Arnaud Martrenchar du 20 février 2020.

<sup>2</sup> Sénat, Commission des affaires économiques 12/11/2019, Réponse du ministre de l'agriculture à la question de M. Michel Magras.

<sup>3</sup> Audition DG Mare du 23 janvier 2020 à Bruxelles.

Les PCS sont capitaux pour la pêche ultramarine et absorbent à l'heure actuelle parfois plus de 50 % des fonds. Le plafonnement des PCS **limitera de fait l'aide directe aux entreprises de pêche et d'aquaculture dans les RUP**<sup>1</sup>. Le Conseil régional de La Réunion demande ainsi une « *plus grande souplesse pour les PCS* »<sup>2</sup>

La Commission propose également comme nouveauté pour 2021-2027 que chaque RUP doit présenter un **plan d'action stratégique détaillé**. Cette disposition peut être source de **charges inutiles** et entraîner un refus de la Commission d'accorder des financements si les conditions strictes imposées ne sont pas réunies.

**Proposition n° 7 : Rejeter le plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts (PCS) en matière de FEAMP.**

### 3. Les risques pour les Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM)

a) *Une Décision d'association outre-mer (DAO), encore provisoire et peu satisfaisante*

Le cadre actuel qui s'applique aux 25 PTOM est la **décision d'association outre-mer (DAO) du 25 novembre 2013**, qui définit la relation privilégiée que les PTOM entretiennent avec l'Union européenne. S'ils constituent des territoires associés à l'Union européenne, les PTOM sont « *membres de la famille européenne* » et un cadre juridique spécifique leur est applicable. Les fonds européens à destination des PTOM **se limitent essentiellement aux fonds du Fonds européen de développement (FED, hors budget UE)**, les dotations aux PTOM sont donc actuellement des dotations extrabudgétaires.

La Commission a proposé le 14 juin 2018 une nouvelle DAO présentée pour une Union à 27 États membres. Du fait du départ du Royaume-Uni, elle ne concerne plus que 12 PTOM rattachés à 3 États membres (France, Danemark et Pays Bas). **La nouvelle DAO fusionne l'actuelle DAO et la décision Groenland**. De plus, **la proposition de nouvelle DAO budgétise les financements dédiés aux PTOM** en leur allouant un budget **de 500 millions d'euros** tirés de la rubrique budgétaire « **Le voisinage et le monde** » (rubrique IVCDI) du CFP 2021-2027.

Le projet de DAO est stabilisé depuis le printemps 2019. Il reste cependant à déterminer les enveloppes budgétaires (enveloppe PTOM globale, part consacrée au Groenland, parts consacrées aux autres PTOM, parts régionales...). **Ces enveloppes budgétaires sont conditionnées à l'avancement des discussions budgétaires sur le règlement général CFP**. En

<sup>1</sup> Réponses de la DGOM au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Réponses du conseil régional de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

l'absence d'accord, l'actuelle DAO restera en application. Une fois les enveloppes connues, le projet de DAO pourrait être validé via une simple décision du Coreper (Comité des représentants permanents) et du Conseil de l'Union européenne.

*b) Une budgétisation du FED soulevant des inquiétudes*

La budgétisation du FED, si elle permet d'intégrer les PTOM dans le budget de l'UE, implique une possible perte de flexibilité des programmes et un risque de moindre pilotage par les États membres.

- (1) Une meilleure prise en compte apparente des PTOM par l'Union européenne

La création d'un instrument spécifique aux PTOM dans le budget européen apparaît comme une bonne initiative. **Les PTOM français s'en sont félicités** dans un courrier adressé au ministère des outre-mer et au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en juillet 2018<sup>1</sup>.

Les **orientations favorables de la Commission européenne pour la prise en compte des PTOM** ont par ailleurs été confirmées dans les négociations sectorielles. Ainsi, le nouvel instrument budgétaire à destination des PTOM comporte des **enveloppes régionales fléchées** (81 millions d'euros), dont une nouvelle **sous-enveloppe dédiée aux coopérations des PTOM avec leur voisinage** (enveloppe intra régionale dotée de 15 millions d'euros).

Les PTOM pourront aussi accéder à **l'enveloppe thématique et à l'enveloppe de réponse aux crises de l'instrument de voisinage, de coopération internationale et de développement (IVCDI)**. Ces financements pourront permettre d'augmenter les financements disponibles pour les PTOM et doivent **favoriser le développement de projets conjoints avec les pays ACP**<sup>2</sup>.

Le Parlement européen est lui aussi favorable à la budgétisation du FED car **elle lui permettra d'exercer un pouvoir de codécision sur cette enveloppe** ce qui ne pouvait être le cas quand le FED est hors du budget de l'UE.

- (2) Des risques de perte de flexibilité et d'introduction de dégagements d'office

**Cependant, des interrogations se posent quant à la préservation de la flexibilité du FED.** 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**

---

<sup>1</sup> Réponses de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs et courrier commun du 3 juillet 2018 des représentants des PTOM de Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et Polynésie française.

<sup>2</sup> Réponses du SGAE au questionnaire des rapporteurs.

**d'être annulés par la Commission européenne.** Ce risque pourrait être particulièrement important en début de période de programmation, alors que les projets ne sont pas encore bien amorcés<sup>1</sup>.

Répondant à ces inquiétudes, la Commission européenne a proposé un certain nombre de mesures **visant à garantir le même niveau de flexibilité que pour les programmations précédentes.** Il est ainsi proposé que les crédits d'engagement et de paiement non utilisés **soient automatiquement reportés sur l'exercice suivant.** Le risque de dégageement d'office serait ainsi évité<sup>2</sup>.

Par ailleurs, **une enveloppe d'assistance technique** devrait également permettre d'appuyer les PTOM pour la bonne mise en œuvre des nouvelles modalités de l'instrument DAO. Cette assistance est indispensable compte tenu des **capacités administratives et humaines limitées des territoires,** comme rappelé par l'OCTA<sup>3</sup> et par la Nouvelle-Calédonie dans une réponse au questionnaire des rapporteurs<sup>4</sup>.

Ces mesures de maintien de flexibilité ne seront garanties que sous réserve de l'accord des chefs d'État et de gouvernement des États membres. Elles doivent donc être défendues dans les négociations.

**Proposition n° 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.**

(3) De nécessaires garanties sur l'accès des PTOM aux programmes horizontaux et sur le pilotage des projets par les États membres

La budgétisation du FED présente également un risque **s'agissant de la gouvernance.** Il est nécessaire que les États membres, c'est-à-dire le Conseil, soient **associés au pilotage stratégique des projets financés** par le FED, comme ce fut le cas pour les précédentes programmations.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) estime ne pas être suffisamment rassuré par la Commission sur ce sujet : « *les réponses de la Commission ne sont pas très satisfaisantes concernant la présence future des États membres dans le cockpit de pilotage stratégique de ces fonds* ». Le gouvernement indique cependant avoir bon espoir que cette garantie soit *in fine* obtenue : « *La Commission (fait) de cette intégration du FED dans le budget européen un élément important de son programme, elle a intérêt à nous donner des gages sur ce volet*<sup>5</sup> ».

---

<sup>1</sup> Réponses de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Article 25 de la Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, 14 juin 2018.

<sup>3</sup> 11ème Considérant de la Déclaration politique de la Conférence ministérielle de l'OCTA, 27 février 2019, Tahiti, Polynésie française.

<sup>4</sup> Réponses de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire des rapporteurs.

<sup>5</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

**L'éligibilité des PTOM aux programmes horizontaux** est également un enjeu majeur. Selon les règlements en cours de négociation, les PTOM auront accès aux différents programmes de l'Union européenne, y compris au programme LIFE (programme dédiée à l'environnement), dont l'accès aux PTOM était extrêmement restreint sur la période 2014-2020<sup>1</sup>.

Les PTOM français attendent cependant des États membres, de la Commission européenne et de l'OCTA (Association des PTOM) qu'ils mettent en œuvre toutes les mesures nécessaires pour améliorer la participation des PTOM aux programmes de l'Union européenne<sup>2</sup>. Alors que les pays ACP **disposent d'outils pour connaître l'ensemble des aides européennes auxquelles ils peuvent avoir accès, tel n'est pas le cas pour les PTOM**<sup>3</sup>. Cette différence de traitement n'est pas acceptable. L'information sur les programmes européens accessibles aux PTOM doit être **mieux structurée et plus largement diffusée auprès des PTOM**.

Cette proposition a d'ailleurs été portée devant le Parlement européen par le député européen **M. Maurice Ponga** en 2019, qui a réclamé la mise en place d'un **portail d'accès actualisé sur les programmes dont pourraient bénéficier les PTOM**<sup>4</sup>.

Enfin, **l'adaptation des programmes horizontaux** aux caractéristiques des PTOM est une nécessité. Ainsi, s'agissant d'Erasmus +, l'éloignement des territoires et la cherté des billets d'avion ne sont pas pris en compte et constituent des freins au développement des échanges. Par ailleurs, la Polynésie française regrette que le programme Erasmus + ne soit pas ouvert aux États tiers du Pacifique. Cette extension constituerait « *une alternative avantageuse et permettrait de diminuer les coûts de transport, de rassurer les familles et de promouvoir l'intégration régionale de la Polynésie, l'un des vecteurs de la promotion des valeurs de l'Europe* »<sup>5</sup>.

**Proposition n° 9 : Obtenir de la Commission une synthèse des programmes accessibles aux PTOM pour 2021-2027.**

*c) Un nécessaire rehaussement de l'enveloppe et une vigilance à conserver sur la répartition avec le Groenland*

Le montant total de l'enveloppe allouée à l'instrument spécifique PTOM dans le budget européen pour 2021-2027 ne paraît pas être suffisant. Par ailleurs, la question de la répartition de l'enveloppe avec le Groenland devra également se poser.

<sup>1</sup> Réponses de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Audition Nouvelle-Calédonie du 5 mars 2020.

<sup>4</sup> Rapport sur la proposition de décision du conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (« décision d'association outre-mer »), rapporteur Maurice Ponga, 20/12/2018.

<sup>5</sup> Réponses de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

(1) Proposition du Parlement européen : relever le budget PTOM de 500 millions d'euros à 669 millions d'euros

Pour 2021-2027, il est proposé que l'enveloppe totale s'élève à **500 millions d'euros pour les 13 PTOM, dont le Groenland.**

La proposition de la Commission est d'allouer 159 millions d'euros pour les enveloppes territoriales des PTOM français et néerlandais pour 2021-2027, soit une **légère augmentation de 6,7 millions d'euros par rapport à 2014-2020**. Cette augmentation est manifestement insuffisante et ne répond pas aux contraintes spécifiques de ces territoires ni aux défis du réchauffement climatique<sup>1</sup>.

Afin de permettre d'augmenter les enveloppes, les PTOM français militent pour une augmentation de l'enveloppe générale, comme l'a proposé le Parlement européen. **L'enveloppe devrait passer de 500 millions d'euros à 669 millions d'euros.**

La France n'a pas suivi le Parlement européen et ne s'est pas engagée sur un relèvement de l'enveloppe à 669 millions. Elle estime néanmoins que le montant de 500 millions d'euros est un minimum. Le SGAE a ainsi indiqué devant les rapporteurs qu'il « *sera difficile d'obtenir davantage* » mais « *en tout état de cause, il est hors de question de descendre en dessous.* »<sup>2</sup>

(2) Le Danemark et les Pays-Bas, à la fois alliés et concurrents de la France pour les négociations

La répartition de l'enveloppe globale est également capitale. Outre la **répartition avec le Groenland**, il convient aussi de s'assurer de la place laissée aux **enveloppes régionales et de coopération entre PTOM**.

Il est difficile de faire des comparaisons en termes de montants absolus entre 2014-2020 et 2021-2027 puisque les 12 PTOM britanniques quittent l'Union européenne entre la première et la deuxième programmation. Des comparaisons en valeur relative sont néanmoins possibles.

Pour **2014-2020**, la répartition de l'enveloppe globale de 582,3 millions d'euros se faisait ainsi :

- 364,5 millions d'euros pour les PTOM, donc 62 % du montant global (152,3 millions d'euros étaient consacrés aux enveloppes territoriales pour les PTOM français et néerlandais, soit 26 % du montant total) ;
- 217,8 millions d'euros dans le cadre de l'instrument pour le Groenland, soit 37 % du total.

---

<sup>1</sup> Réponses de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie aux questionnaires des rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.



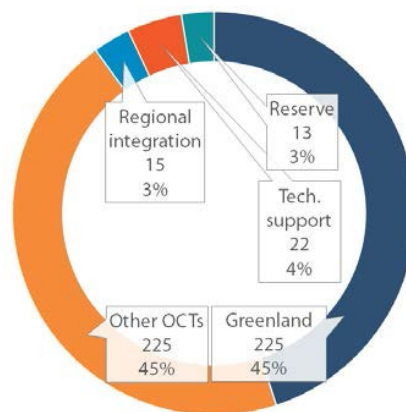
La nouvelle répartition, pour **2021-2027**, se décompose comme suit :

- 225 millions d'euros pour le Groenland ;
- 225 millions d'euros pour les 6 PTOM français et les 6 PTOM néerlandais (dont 159 millions d'euros d'enveloppes territoriales)
- 50 millions d'euros pour des enveloppes communes PTOM-Groenland

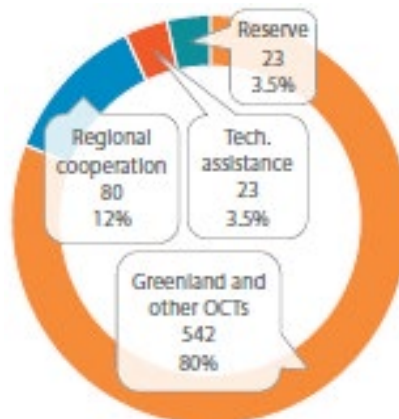
La répartition entre les PTOM et le Groenland est donc à 45 % pour les uns, 45 % pour l'autre.

Le Parlement européen propose de modifier cette répartition. Afin de mettre de côté les oppositions entre le Groenland et les PTOM, le Parlement européen propose de ne pas distinguer entre les deux et de les regrouper dans la même catégorie. Il propose par ailleurs **d'augmenter les enveloppes de coopération régionale**.

#### Proposition de la Commission du 14 juin 2018<sup>1</sup>



#### Proposition du Parlement européen, février 2019<sup>2</sup>



<sup>1</sup> A new association of the Overseas Countries and Territories (including Greenland) with the European Union, Briefing, Eric Pichon, février 2019.

<sup>2</sup> *Ibid.*

L'avantage de la présentation du Parlement européen est d'associer le Groenland et les PTOM, qui ont alors **intérêt ensemble à obtenir une augmentation significative de l'enveloppe générale.**

Pour la France, il apparaît donc nécessaire **d'agir en deux temps.** Comme le suggère le SGAE, « nous avons intérêt dans un premier temps, à demander avec eux (le Danemark), la préservation de l'enveloppe PTOM ; ensuite, une fois les millions d'euros garantis, il faudra que nous ayons avec les Danois, sur ce sujet, des discussions bilatérales »<sup>1</sup>. Le Représentant permanent de la France M. Philippe Léglise-Costa insiste également sur cette stratégie : « Il faut éviter dans un premier temps la concurrence avec les Danois. Il faut d'abord défendre avec eux une enveloppe globale, et ensuite négocier la répartition »<sup>2</sup>. Cette stratégie à l'égard des Danois devrait également s'adresser à l'endroit des Néerlandais.

Le Danemark et les Pays-Bas constituent donc à la fois des alliés et des concurrents. Le relèvement de l'enveloppe des PTOM pourrait être **d'autant plus difficile que ces deux pays appartiennent au club des « pays frugaux »**, qui défendent un budget européen limité à 1 % du RNB des États membres.

**Proposition n° 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.**

---

<sup>1</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

<sup>2</sup> Audition RPUE du 23 janvier 2020.

## II. DES DISPOSITIFS FISCAUX DÉROGATOIRES CONTESTÉS MAIS SANS VÉRITABLE PROPOSITION ALTERNATIVE

Dérogatoires au droit européen de la concurrence, les **différentiels de taux d'octroi de mer** et **l'aide fiscale au rhum** font l'objet d'une autorisation de la Commission européenne sur le fondement de **l'article 349 du TFUE**. Cet article permet d'introduire des **mesures spécifiques en raison de l'existence dans les RUP de handicaps structurels** ayant une incidence sur la situation économique et sociale de ces territoires. L'autorisation actuelle de ces deux dispositifs **arrive à échéance au 31 décembre 2020**.

### A. RECONDUIRE ET SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS EUROPÉENNES SUR LES DIFFÉRENTIELS DE TAUX D'OCTROI DE MER ET SUR L'AIDE FISCALE AU RHUM

#### 1. L'octroi de mer sur la sellette ?

##### a) Un encadrement à la fois national et européen

(1) Un ancrage dans le système fiscal français depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle

L'octroi de mer constitue **l'un des plus anciens impôts du système fiscal français** et le plus ancien des RUP françaises. À l'origine instauré par Colbert en 1670, il était un « droit de poids » prélevé à l'entrée des colonies insulaires françaises<sup>1</sup>. Supprimé par la Révolution en 1789, ce droit est réintroduit sous la forme d'une ordonnance coloniale en date du 1<sup>er</sup> mars 1819 qui crée un « octroi aux portes de mer ». Cet octroi constitue une recette substantielle pour les budgets des communes de la Martinique et sera étendu à la Guadeloupe en 1825, à La Réunion en 1850 et en Guyane en 1878.

L'octroi de mer est aujourd'hui **encadré par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004**. Il est **applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion**. L'octroi de mer est constitué de :

- **l'octroi de mer externe (OME)** qui s'applique aux **marchandises importées**, l'assiette étant alors la valeur CAF<sup>2</sup> en douane de ces marchandises ;
- **l'octroi de mer interne (OMI)** qui s'applique aux **livraisons de biens faites à titre onéreux** par des personnes qui exercent des activités de production, l'assiette étant alors le prix de vente hors taxe de ces biens.

---

<sup>1</sup> Sa dénomination « octroi de mer » date de 1866.

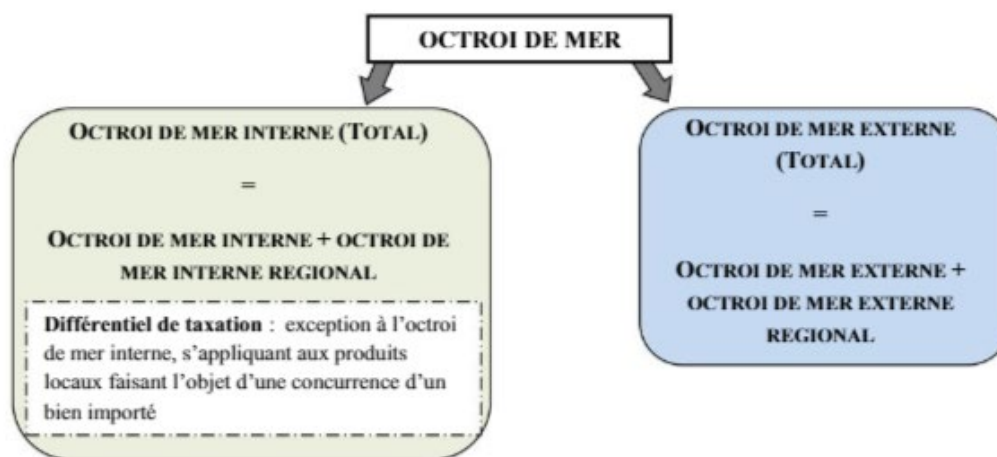
<sup>2</sup> Le prix CAF (coût, assurance, fret) est le prix d'un bien à la frontière du pays importateur ou le prix d'un service fourni à un résident avant acquittement de tous les impôts et droits sur les importations et paiement de toutes les marges commerciales et de transport dans le pays (Source : Insee).

Par ailleurs, outre l'octroi de mer en tant que tel, il existe **un octroi de mer régional (OMR)** constitué de l'octroi de mer régional **externe** (OMER) et de l'octroi de mer régional **interne** (OMIR). Les taux d'octroi de mer sont fixés indépendamment pour chaque DROM français par délibérations des conseils régionaux (en Guadeloupe et à La Réunion), des collectivités territoriales uniques (en Guyane et en Martinique) ou du conseil départemental (à Mayotte).

Le produit de **l'octroi de mer** est affecté principalement au profit des **budgets des communes** et à un fonds régional pour le développement et l'emploi destiné lui aussi aux communes. Le produit de **l'octroi de mer régional** est quant à lui **exclusivement affecté aux budgets des régions et des collectivités territoriales uniques**.

Enfin, l'octroi de mer comprend un **système de différentiels de taux** visant à **compenser les surcoûts supportés par les producteurs locaux de biens**. Les produits faisant l'objet d'une concurrence d'un bien importé bénéficient ainsi de taux d'octroi de mer interne fortement réduits.

Schéma simplifié du dispositif de l'octroi de mer



<b>Octroi de mer</b>	Plafonné à 60%	Les recettes sont reversées principalement aux Communes
<b>Octroi de mer régional</b>	Taux n'excédant pas 2,5% (sauf Guyane à 5%)	Les recettes sont reversées aux Départements et aux Régions

Source : Rapport biennal CNEPEOM 2018-2019

- (2) Dérogation au droit de l'Union européenne, les différentiels de taux d'octroi de mer doivent faire l'objet d'une autorisation de la part du Conseil

Les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'autorisent en principe **aucune différence d'imposition** entre les produits locaux et ceux provenant de la France métropolitaine ou des autres États membres. Les **différentiels de taux d'octroi de mer** sont incompatibles avec le principe de libre circulation et s'apparentent à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

Cependant, « *au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les départements français d'outre-mer* », le Conseil, dans sa décision initiale n° 89/688/CEE du 22 décembre 1989, **autorise la France à prévoir des exonérations ou des réductions de l'octroi de mer pour certains produits qui sont fabriqués localement**. L'instauration de différentiels de taux d'octroi de mer est alors permise. Les décisions du Conseil du 10 février 2004 puis du 17 décembre 2014 ont renouvelé cette autorisation. L'annexe de ces décisions fournit **la liste des produits** auxquels peuvent s'appliquer les exonérations ou les réductions d'impôts. Selon les produits, la différence d'imposition entre les produits fabriqués localement et les autres produits **ne peut excéder 10, 20 ou 30 points de pourcentage**.

Ainsi, **l'encadrement européen du régime d'octroi de mer ne concerne pas le régime en lui-même mais bien le système de différentiels de taux**. Comme l'a précisé M. Etienne Desplanques, « *le régime d'aide d'État ne concerne pas l'octroi de mer en soi, mais les différentiels de taux, c'est-à-dire quand existe une différence entre le taux appliqué aux produits importés et ceux produits localement. Cette différence constitue une aide d'État, et est par conséquent soumise à autorisation. En cas de non-reconduction, ce seront donc les différentiels d'octroi de mer qui seraient éventuellement remis en cause.* »<sup>1</sup>

- (3) Des études commandées par les autorités françaises et européennes

**La décision du Conseil du 17 décembre 2014 arrive à expiration au 31 décembre 2020. Cette échéance suscite l'inquiétude légitime des DROM, qui espèrent la reconduction pour sept années supplémentaires du dispositif.**

L'article 3 de la décision du Conseil du 17 décembre 2014 avait prévu que les **autorités françaises soumettraient à la Commission, pour le 31 décembre 2017, un rapport relatif à l'application du régime de l'octroi de mer** afin de vérifier l'incidence des mesures prises et leur contribution à la promotion de la production locale eu égard aux handicaps dont souffrent les RUP françaises. **Il indiquait que les DROM ont un déficit commercial important puisqu'ils demeurent dépendants des importations, ceux-ci représentant plus de 30% de leur PIB.**

---

<sup>1</sup> M. Etienne Desplanques, audition DGOM le 27 février 2020.

Pour décider de la reconduction ou non après 2020 du dispositif par le Conseil, le dispositif d'exonérations de l'octroi de mer fait **l'objet d'un examen approfondi de la part de la Commission européenne** plus précisément par la DG Taxud (pour la fiscalité) et la DG concurrence (au titre des aides d'État).

La Commission européenne doit notamment évaluer la persistance et l'ampleur des **handicaps structurels des RUP françaises**. Ces territoires sont en effet confrontés à des **handicaps exogènes** comme l'éloignement, la double insularité, la faible superficie, la morphologie territoriale complexe, le climat difficile ou encore les risques naturels élevés. Ils doivent également faire face à des **handicaps endogènes** par la limitation de la présence des facteurs de production, le développement limité du capital humain, la dépendance économique vis-à-vis d'un nombre réduit d'activités, l'étroitesse des marchés intérieurs, le manque d'insertion dans l'environnement régional, les barrières à l'entrée.

Pour réaliser ces évaluations, la Commission européenne a commandé des **travaux internes et de cabinets externes pour évaluer l'efficacité des différentiels de taux** pour relever les défis structurels auxquels sont confrontés ces territoires. La Direction générale Fiscalité et Union douanière de la Commission européenne (**DG TAXUD**) a confié la réalisation d'une étude à un groupement de sociétés de conseil dirigé par *Economisti Associati* (Italie) et comprenant ECOPA (France), CODEXCA (Espagne), AND International (France) et T33 (Italie). Ces cabinets sont censés évaluer les taux différentiels, la gestion des différentiels par chaque collectivité, et les possibilités de simplification du dispositif. Malheureusement, **la délégation n'a pas été en mesure de consulter le contenu de cette étude.**

*b) Un bénéfice reconnu pour le développement de la production locale*

L'octroi de mer est un dispositif incontournable pour les économies ultramarines. Il demeure un **outil de régulation indispensable** si l'on veut éviter que les « *oultre-mer ne deviennent des économies de comptoir* »<sup>1</sup>, comme l'appelle de ses vœux M. Jean-Pierre Philibert, président de la Fedom. Ce dernier précise par ailleurs que « *l'octroi de mer ne constitue pas une protection, mais vient compenser les surcoûts qui affectent la production locale par rapport au même produit importé* »<sup>2</sup>.

L'existence de différentiels de taux d'octroi de mer entre produits locaux et produits importés **se justifie par l'existence de nombreux handicaps structurels touchant les outre-mer.**

---

<sup>1</sup>Audition Fedom du 4 février 2020.

<sup>2</sup> Audition Guadeloupe du 27 février.

**Tableau des handicaps et des surcoûts pour les entreprises des DROM<sup>1</sup>**

Handicaps structurels	Surcoûts : Effet-prix ou effet-volume
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Éloignement des territoires des centres économiques (Europe)</li> <li>- Insularité</li> <li>- Faible superficie des territoires</li> <li>- Topographie des territoires</li> <li>- Climat difficile et risques naturels élevés</li> <li>- Dépendance à l'égard des matières premières et de l'énergie</li> <li>- Dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approvisionnement / Transport</li> <li>- Coût financier du sur-stockage</li> <li>- Coût des terrains et des constructions</li> <li>- Surdimensionnement des équipements de production</li> <li>- Maintenance (incluant les coûts de déplacements de métropole avec les pièces détachées)</li> <li>- Usure prématurée du mobilier et du matériel roulant</li> <li>- Rémunération des salariés</li> </ul>

Source : rapport biennal 2018-2019 - CNEPEOM

(1) Les rapports nationaux et européens ont démontré l'efficacité du dispositif

Ces surcoûts ont été chiffrés par le rapport rendu par les autorités françaises à la Commission européenne le 12 février 2018<sup>2</sup>. Ce rapport estimait les surcoûts supportés dans les DROM à **1,8 million d'euros supplémentaires de charges financières par entreprise, soit un coût total de 1,2 milliard d'euros**. Le rapport de la Commission au Conseil du 13 décembre 2018 rappelait que « *les handicaps ayant motivé le maintien du dispositif en 2014 subsistent, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'éventuels surcoûts pour les productions locales* »

L'efficacité des différentiels pour **soutenir la production locale et compenser strictement les surcoûts a été plusieurs fois démontrée**.

Le rapport des autorités françaises du 12 février 2018 concluait ainsi à **l'efficacité du dispositif** en soulignant l'absence de surcompensation. Il notait ainsi que « *l'octroi de mer remplit les objectifs qui lui ont été fixés en permettant aux entreprises locales des secteurs ciblés d'atteindre des performances similaires aux entreprises non bénéficiaires du dispositif, malgré une exposition a priori supérieure aux surcoûts liés à l'ultra périphérie. L'absence de performances supérieures pour les entreprises bénéficiaires signifie également l'absence de surcompensation* »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Rapport biennal 2018-2019, CNEPEOM.

<sup>2</sup> Rapport de la Commission au conseil relatif au régime de l'impôt « octroi de mer » appliquée dans les régions ultrapériphériques françaises, 13 décembre 2018.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission au conseil relatif au régime de l'impôt « octroi de mer » appliquée dans les régions ultrapériphériques françaises, 13 décembre 2018.

Le rapport de la Commission au Conseil du 13 décembre 2018 précisait quant à lui que « **l'octroi de mer a un impact économique non négligeable sur le développement économique des RUP françaises** » et notait que « *les surcoûts pesant sur les entreprises locales demeurent et ne sont que partiellement compensés par les différentiels de taxation accordés à certains produits* ». Il concluait au caractère nécessaire et proportionné du dispositif, en soulignant son caractère « *vital pour maintenir une activité locale de production dans les RUP françaises, où le chômage, notamment des jeunes, est le plus élevé d'Europe* ».

L'Autorité de la concurrence, dans son avis du 4 juillet 2019 observait quant à elle que « *la grande majorité des acteurs consultés dans le cadre du présent avis, et a fortiori les producteurs locaux, considèrent que les différentiels d'octroi de mer sont indispensables au développement, sinon au maintien (voire à la survie) de la production locale dans les DROM. Certains producteurs locaux estiment même que les différentiels actuels en faveur de la production locale ne couvrent pas l'intégralité des surcoûts auxquels celle-ci est exposée* »<sup>1</sup>.

(2) De nombreuses collectivités ont vérifié l'utilité des différentiels pour développer la production locale

Pour le **conseil régional de La Réunion**, l'octroi de mer est bien un **outil efficace de soutien à la production locale**. Parmi les secteurs protégés, la région mentionne « *le secteur agroalimentaire, les activités connexes au BTP (charpentes, peintures) et d'une manière générale l'essentiel du tissu de PMI industriel. Ces secteurs souffrent d'une concurrence très importante et peuvent maintenir leur valeur ajoutée et leurs emplois grâce à cet outil qui impacte directement le prix de vente et donc l'équilibre de leurs comptes d'exploitation* »<sup>2</sup>.

La **collectivité territoriale de Martinique** rappelle quant à elle que le cabinet Lengrand précisait, dans un rapport de février 2012, que « *l'octroi de mer a contribué au maintien voire au développement de certaines activités de production depuis une dizaine d'années, permettant de créer un nombre significatif d'emplois pérennes dans les DOM* ». Pour la collectivité, l'octroi de mer est un outil de compensation permettant de rétablir un équilibre entre la production et l'importation. Elle observe qu'entre 2014 et 2018 le secteur de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche a connu une augmentation de la production de 25 % contre une hausse des importations de 6,5 %. Dans le secteur agroalimentaire (boissons, produits laitiers...), l'augmentation de la production a été de 11 % contre une hausse des importations de 7 %<sup>3</sup>.

Rappelant qu'il s'agit d'un outil de compensation des surcoûts et non de protection, le **conseil régional de la Guadeloupe** précise que « *grâce aux écarts de taxation pratiqués, la production locale bénéficiant de différentiel*

---

<sup>1</sup> Autorité de la concurrence, Avis du 4 juillet 2019.

<sup>2</sup> Réponses du conseil régional de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

<sup>3</sup> Réponses de la collectivité territoriale de Martinique au questionnaire des rapporteurs.



*d'octroi de mer, occupe près de 50 % de part de marché* »<sup>1</sup>. Le secteur des industries agroalimentaire est le plus important bénéficiaire des exonérations d'octroi de mer interne (taux d'exonération de 20,6 %)².

Ces différents éléments démontrent donc la **nécessité de reconduire pour sept années supplémentaires le dispositif dérogatoire de différentiels de taux d'octroi de mer.**

**Proposition n° 11 : Demander la reconduction du dispositif dérogatoire de différentiels de taux d'octroi de mer.**

*c) Réviser plus régulièrement la liste des produits bénéficiant d'exonérations d'octroi de mer*

Outre la reconduction du dispositif de différentiels de taux, il apparaît également nécessaire de **simplifier la procédure d'autorisation européenne d'exonération**. Pour bénéficier de taux différentiels, les produits doivent être inscrits dans la liste européenne des produits bénéficiant d'exonérations d'octroi de mer, figurant dans l'annexe de la décision du Conseil. Actuellement, il existe 800 positions tarifaires.<sup>3</sup>

Lors du rapport rendu le 12 février 2018, les autorités françaises ont formulé une **demande d'actualisation des listes européennes** pour inclure de nouveaux produits sur les listes (50), reclasser les produits sur une liste permettant un plus grand différentiel de taxation (28), étendre la catégorie des produits visés (7) et mettre à jour les codes (9 produits en Guyane)<sup>4</sup>.

La demande de modification suit un formalisme contraignant « *la procédure dure au mieux 18 mois avant d'aboutir à une décision européenne applicable* »<sup>5</sup>. Ainsi, **ce délai demeure incompatible avec la nécessité d'agilité des entreprises locales.**

C'est pourquoi un mécanisme de **mise à jour régulière des différentiels de taux** est souhaité par l'ensemble des acteurs afin d'assurer une visibilité pour les investisseurs et afin de prendre en compte l'évolution du marché et du tissu économique local.

---

<sup>1</sup> Réponses du conseil régional de la Guadeloupe au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Rapport biennal 2018-2019 CNEPEOM.

<sup>4</sup> Pour ce faire, pour chaque DROM, rédaction de rapports d'évaluation spécifiques accompagnés de demandes visant à adapter la liste des produits pouvant faire l'objet d'une taxation différenciée ont été transmis le 15 mars 2018, pour la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe, le 4 juin 2018 pour La Réunion et sans demande d'actualisation de la liste le 28 août 2018 pour Mayotte. Une demande complémentaire pour l'introduction d'un nouveau produit a été faite le 26 octobre 2018.

<sup>5</sup> Rapport CNEPEOM.

Par ailleurs, les entreprises déplorent **l'alourdissement de leurs charges administratives causé par la déclinaison toujours plus fine de la nomenclature** des produits (passage au niveau NC8 voire NC10). Le conseil régional de la Guadeloupe estime également que « *la déclinaison de plus en plus fine des produits dits de liste : le niveau SH6, voire NC8 ou TARIC de la nomenclature douanière dans les listes européennes, n'est pas approprié à la réalité de la production locale* »<sup>1</sup>. En effet, « *le calcul des surcoûts ne sauraient être estimés à une échelle aussi fine, la plupart des entreprises étant concernées par des familles de produits relevant de process industriels similaires qui ne permettent pas une telle distinction* »<sup>2</sup>.

**Proposition n° 12 : Permettre une révision annuelle de la liste européenne des produits pouvant bénéficier d'exonérations d'octroi de mer.**

## 2. L'aide fiscale sur le rhum également en sursis ?

Le rhum est non seulement une **production traditionnelle** mais aussi une **composante du patrimoine culturel d'une partie des outre-mer**. Depuis 1694, date de sa découverte par le Père Labat<sup>3</sup>, la production du rhum s'est intensifiée. Le rhum de Martinique a été le premier produit ultramarin à bénéficier d'une **appellation d'origine contrôlée (AOC)**, et les rhums de Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion sont protégés au niveau européen par le label appellation d'origine protégée (**AOP**).

### *a) Des dispositifs nationaux et européens d'aides fiscales au rhum*

Il existe trois formes de taxation sur l'alcool en France : **la TVA** (taxe non spécifique aux alcools), **les droits d'accises calculés sur le volume d'alcool pur commercialisé** et la **cotisation sur les boissons alcooliques**, également connue sous le nom de « vignette de sécurité sociale » (VSS), contribution destinée à la Caisse nationale d'assurance maladie afin de faire face aux risques que comporte l'usage immodéré d'alcool pour la santé.

Par ailleurs, chaque année, la filière « canne-sucre-rhum » au sens large bénéficie **d'autres soutiens financiers** tant de la part de l'Union européenne que de l'État, à hauteur de : 75 millions d'euros au titre du Poséi (via le FEAGA) ; 90 millions d'euros de crédits d'État ; 38 millions d'euros pour aider les entreprises à s'adapter à la fin des quotas.

---

<sup>1</sup> Réponses du conseil régional de la Guadeloupe au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Prêtre et écrivain installé à la Martinique qui a eu l'idée pour se débarrasser des résidus liquides de sucreries et de les distiller.

(1) Des difficultés pour rendre la production de rhum compétitive

Les **difficultés spécifiques rencontrées par les producteurs de rhum dans les DROM** menacent la compétitivité du rhum par rapport aux autres boissons alcooliques.

Tout d'abord, les **coûts de production de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum sont plus élevés** en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion que dans d'autres régions du monde, avec des coûts salariaux plus élevés, étant donné la législation sociale française. Ces quatre RUP sont également soumises à des 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 couverts par les fonds structurels de l'Union.

En outre, les **distilleries de rhum dans ces territoires sont de plus petite taille** que les distilleries des groupes internationaux. Il en résulte des coûts de production plus élevés par unité de production. Selon les autorités françaises, **l'ensemble de ces coûts de production directs supplémentaires, fret et assurance inclus**, correspondaient globalement en 2012 à environ **12 % des droits d'accise français** qui se sont en principe appliqués aux alcools forts.

Par ailleurs, le rhum « traditionnel » vendu en France métropolitaine est généralement **conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité** (60 % du rhum est vendu en bouteilles d'une **contenance d'un litre**) et son titre alcoométrique volumique est plus élevé (**il varie entre 40 et 59°**) que celui des rhums concurrents, habituellement conditionnés en bouteilles de 70 cl et d'une teneur en alcool de 37,5°. La teneur en alcool plus forte entraîne à son tour un droit d'accise plus élevé et un niveau plus élevé de la VSS, auxquels s'ajoute un taux de TVA plus élevé par litre de rhum vendu.

(2) Une aide fiscale au rhum autorisée par l'Union européenne

Compte tenu de **ces difficultés**, et eu égard à **l'étroitesse du marché local**, les distilleries de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion ne peuvent développer leurs activités que **si elles bénéficient d'un accès suffisant au marché de la France hexagonale, qui constitue le débouché essentiel de leur production de rhum** (environ 70 %).

Pour ce faire, l'Union européenne a **autorisé la France à appliquer au rhum traditionnel produit dans ces territoires et vendu dans l'hexagone un taux d'accise sur l'alcool et un taux d'imposition de la cotisation sur les boissons alcooliques (VSS) inférieurs aux taux pleins**. Aux termes de la décision du Conseil du 20 février 2014<sup>1</sup>, ces taux réduits étaient limités à un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur (HAP).

---

<sup>1</sup> Décision N° 189/2014/UE du conseil du 20 février 2014 autorisant la France à appliquer un taux réduit concernant certaines taxes indirectes sur le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion et abrogeant la décision 2007/659/CE.

En septembre 2016, les autorités françaises ont demandé à la Commission de présenter une proposition d'ajustement technique visant à **augmenter le contingent annuel de 120 000 HAP à 144 000 HAP**. La demande était accompagnée d'un rapport contenant les informations justifiant l'adaptation demandée. Les producteurs de rhum « traditionnel » n'ont pas pu bénéficier d'un accès suffisant au marché de la France métropolitaine en 2016. Le contingent de 120 000 HAP pour 2016 était utilisé dès avant la fin de 2016. Sans une augmentation rétroactive de ce contingent à partir du 1er janvier 2016, les préjudices pour les producteurs de rhum auraient été importants et « *probablement irréparables* »<sup>1</sup>. Par une décision du 21 novembre 2017, **l'Union européenne a donc relevé le volume de contingent annuel de rhum à fiscalité réduite à 144 000 HAP**.

Cette décision d'actualisation du contingent a également été l'occasion pour l'Union européenne de réaffirmer que ce dispositif n'est « *pas susceptible de créer des distorsions de concurrence dans le marché des rhums en France ni a fortiori dans le marché unique* »<sup>2</sup>.

*b) Reconduire l'aide fiscale européenne sur le rhum et en simplifier la procédure d'actualisation*

(1) Une évaluation demandée par la Commission européenne

Comme pour l'octroi de mer, l'autorisation européenne d'aide fiscale au rhum **arrivera à échéance au 31 décembre 2020**. Dans cette perspective, les autorités françaises ont formulé une demande de reconduction du dispositif auprès des institutions européennes.

Afin de réévaluer l'efficacité du dispositif, la Commission européenne a demandé **une étude sur le rhum ultramarin**. Celle-ci a été confiée au cabinet d'audit financier et de conseil « Ernst & Young ». Des inquiétudes se posent concernant le respect du calendrier. La délégation n'a pas pu obtenir la transmission de cette étude et déplore ce manque de transparence. Le contexte de la pandémie du Covid-19 a là aussi bouleversé cet agenda, rendant encore plus problématique la possibilité de **franchir toutes les étapes de la procédure de reconduction de la dérogation fiscale pour le rhum d'ici la fin de l'année**.

Lors du déplacement de la délégation à Bruxelles en janvier 2020, la Direction de la fiscalité indirecte lui a indiqué **qu'elle considérait que cette aide ne devrait pas être remise en cause, mais que son niveau devait être discuté**. Comme pour l'octroi de mer, la position finale de la Commission n'est pas connue mais le renouvellement de cette dérogation impliquera sans nul doute un **engagement politique fort des élus aux côtés des**

---

<sup>1</sup> Décision (UE) 2017/2152 du conseil du 15 novembre 2017 modifiant la décision n° 189/2014/UE autorisant la France à appliquer un taux réduit concernant certaines taxes indirectes sur le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion.

<sup>2</sup> Décision (UE) 2017/2152 du conseil du 15 novembre 2017.

**professionnels** notamment pour que cette décision puisse intervenir avant la fin de l'année, l'instruction par la Commission ayant déjà pris un retard de plusieurs mois avant même la crise sanitaire.

- 2) Obtenir la reconduction du dispositif et simplifier la procédure de réévaluation du contingent

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**). Les bénéfices des taux réduits pour le soutien à la production locale ont été démontrés à de nombreuses reprises. La France doit donc demander auprès des instances européennes **la reconduction de l'aide fiscale au rhum**.

**Proposition n° 13 : Obtenir la reconduction de l'aide fiscale au rhum.**

Des **simplifications** s'agissant de la procédure d'actualisation des contingents doivent également être mises en œuvre.

Comme l'a rappelé Eurodom lors de son audition<sup>1</sup>, le réexamen périodique de la décision du Conseil et l'incertitude qu'il fait peser *ipso facto* sur cette filière constitue une sorte « d'épée de Damoclès » très préjudiciable. Elle contribue de plus à un alourdissement significatif de la charge administrative des entreprises productrices de rhum. Ce dispositif étant une dérogation au droit européen, il apparaît cependant impossible d'échapper à la procédure de réexamen. Mais **cette procédure doit être assouplie pour permettre une réévaluation plus régulière des volumes du contingent**.

Comme le précise M. Jérôme Brouillet, « *une des simplifications du dispositif soumis à la Commission serait d'autoriser les États membres à augmenter le contingent bénéficiant du dispositif, en fixant une limite annuelle, sans avoir à repasser par une décision de la Commission* ».<sup>2</sup>

**Proposition n° 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.**

---

<sup>1</sup> Audition Eurodom du 30 janvier 2020.

<sup>2</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

## B. DES CRITIQUES LARGEMENT INFONDÉES MAIS DES DISPOSITIFS PERFECTIBLES

### 1. Ressource essentielle pour les collectivités, le régime d'octroi de mer doit être préservé tout en étant amélioré

#### a) Une recette fiscale majeure pour le financement des DROM

L'octroi de mer est la **première recette fiscale des DROM**<sup>1</sup>. Pour les communes, cet impôt indirect constituait en moyenne en 2018 **30% des recettes communales**. En 2018, le produit total de l'octroi de mer s'élevait à un peu plus de **1,2 milliards d'euros**.

#### Poids de l'octroi de mer pour les communes en 2018<sup>2</sup>

	Octroi de mer dans les recettes	Octroi de mer dans le potentiel financier
<b>Guadeloupe</b>	31 %	36 %
<b>Martinique</b>	35 %	36 %
<b>Guyane</b>	31 %	40 %
<b>La Réunion</b>	26 %	30 %
<b>Total</b>	30 %	34 %

#### Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales en 2019<sup>3</sup>

	Communes	Département	Régions	Collectivités territoriales uniques
<b>Guyane</b>	43,5 %	-	40 %	-
<b>Martinique</b>	47,1 %	-		11,8 %
<b>Guadeloupe</b>	45,7 %	-		12,5 %
<b>La Réunion</b>	36,1 %	-	23,4 %	-
<b>Mayotte</b>	76,1 %	22,9%	-	-

<sup>1</sup> Pour La Région Réunion, ce dispositif est la première ressource fiscale autonome, la taxe sur les carburants (TSC) étant affectée au transport-mobilité.

<sup>2</sup> Rapport Jean-René Cazeneuve et Georges Patient, « Soutenir les communes des DROM pour un accompagnement en responsabilité », décembre 2019. L'octroi de mer a été introduit à Mayotte par ordonnance du 19 septembre 2013 pour une application au 1er janvier 2015, ce qui explique son absence dans les données fournies.

<sup>3</sup> Vincent Sempastrous, « La persistance de l'octroi de mer : quels enseignements pour l'évolution de la fiscalité locale », *Revue Gestion et finances publiques*, mars/avril 2020.

**Tableau des principaux impôts collectés dans les  
DROM en 2017 (en millions d'euros)<sup>1</sup>**

	Impôt sur les sociétés	Impôt sur le revenu	TVA	Droits d'enregis- trement	Impôts locaux	Octroi de mer	Total	OM/ Total
<b>Guadeloupe</b>	78	3	218,8	17	407	259,4	983,2	<b>26,4 %</b>
<b>Martinique</b>	101	2	227,8	23	400	257,1	1 010,9	<b>25,4 %</b>
<b>Guyane</b>	31	1		3	135	172	342	<b>50,3 %</b>
<b>La Réunion</b>	197	6	518,1	40	809	425,8	1 995,9	<b>21,3 %</b>
<b>Mayotte</b>	18	0		1	34	83,7	136,7	<b>61,2 %</b>
<b>Total</b>	425	12	964,7	84	1 785	1 197,9	4 468,6	<b>26,8 %</b>

Le produit de l'octroi de mer (OM+OMR) a augmenté de 18,9 % entre 2013 et 2018. Cette dynamique s'explique principalement par la croissance du rendement de cet impôt sur cette période en Guyane (+ 16,2 %) et à La Réunion (+ 15,7 %).

En 2016, la taxe d'habitation représentait 34 % des ressources fiscales du bloc communal. La suppression intégrale de ce dispositif prévue pour 2023 conforte l'importance de **sanctuariser l'octroi de mer comme instrument permettant aux collectivités ultramarines, déjà fragiles financièrement, de bénéficier de ressources autonomes**. Pour M. Olivier Rivière, premier vice-président du Conseil régional de La Réunion, « *le maintien de l'octroi de mer préserve les collectivités d'une ressource autonome mise à mal pour les communes par l'arrêt de la taxe d'habitation, dont il représente entre 20 % et 45 % des ressources* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), Think thank rattaché à l'Université de Clermont Ferrand (Puy-de-Dôme), rapport présenté par les chercheurs Anne-Marie Geourjon et Bertrand Laporte, 25 mars 2020.

<sup>2</sup> Audition du conseil régional de La Réunion le 6 février 2020.

*b) Des critiques récurrentes*

(1) Un double objectif pouvant paraître contradictoire

L'octroi de mer poursuit un double objectif. Il permet, à la fois, **de soutenir la production locale et de participer au financement des collectivités** (près de 250 millions d'euros sont collectés et reversés chaque année au niveau des collectivités)<sup>1</sup>.

Cependant, ces deux missions peuvent paraître **contradictoires**. En effet, les collectivités pourraient préférer recourir aux importations afin d'accroître leurs recettes fiscales et obtenir un budget plus important, au détriment du soutien de la production locale. **L'Autorité de la concurrence**, dans son avis rendu le 4 juillet 2019, reconnaît ce risque et précise que « *par son poids dans les ressources des collectivités territoriales, il incite ses dernières à rechercher des hausses des importations taxables plutôt que de favoriser le développement de l'activité locale* »<sup>2</sup>.

A contrario, les acteurs économiques peuvent chercher à **élargir le nombre de produits bénéficiaires du différentiel de taux** afin de renforcer la politique économique locale aux dépens de financement de ces mêmes collectivités.

(2) L'octroi de mer accusé de participer à « la vie chère »

**Participant à la formation des prix, l'octroi de mer est régulièrement accusé de contribuer au renchérissement du coût de la vie**<sup>3</sup>.

Les protestations populaires contre la vie chère ont traversé les outre-mer en 2006, 2008, 2009, 2017 (Guadeloupe, La Réunion, Mayotte, Guyane). En 2018, une des revendications du mouvement des « Gilets jaunes » était la **suppression de l'octroi de mer compte tenu des importants écarts de prix des produits avec l'Hexagone**.

Afin d'évaluer l'incidence de cet impôt sur le prix, l'Autorité de la concurrence a livré un diagnostic d'ensemble sur la situation concurrentielle en outre-mer, publié le 4 juillet 2019.

---

<sup>1</sup> Par exemple, en Guadeloupe, la recette fiscale pour un habitant s'élève à 1 050 euros alors que l'octroi de mer représente 400 euros par habitant. Audition du conseil régional de la Guadeloupe du 27 février 2020.

<sup>2</sup> Autorité de la concurrence, Avis du 4 juillet 2019.

<sup>3</sup> Les Gilets jaunes de la Réunion demandaient sa suppression.



### Écarts du niveau général des prix entre les DROM et l'Hexagone<sup>1</sup>

Niveau général des prix / écarts avec la métropole	
Guadeloupe	+ 12,5 %
Martinique	+12,3%
La Réunion	+ 7,1 %
Guyane	+ 11,6 %
Mayotte	+ 6,9 %

Il existe donc bien des écarts de prix significatifs entre les outre-mer et l'Hexagone. Ces écarts proviennent essentiellement des produits alimentaires, qui représentent l'un des premiers postes de consommation des ménages, et pour lesquels les écarts de prix sont significatifs s'étalant en moyenne de 19 % à 38 % selon les territoires<sup>2</sup>.

L'Autorité n'a cependant pas constaté de taux de marge abusive de la part des différents acteurs de la distribution. **L'incidence sur le prix réside dans l'accumulation des marges des acteurs de toute la chaîne des produits de grande consommation.**

M. Olivier Rivière, vice-président de la région La Réunion constatait que malgré la mise en place « *d'un octroi de mer à taux zéro sur les véhicules électriques pour en encourager l'achat (...), on constate que, quand l'octroi de mer est à taux zéro et la TVA beaucoup plus faible qu'en métropole, le prix d'achat des voitures reste néanmoins plus élevé* »<sup>3</sup>.

Les critiques de la Commission européenne ne portent pas sur la cherté de la vie en tant que telle mais principalement sur la crainte que ce régime fiscal dérogatoire constitue une « *barrière à l'entrée des produits d'États de la zone géographique concernée* »<sup>4</sup>.

Or, comme l'a reconnu M. Etienne Desplanques de la Direction générale des outre-mer « *l'octroi de mer est un dispositif fiscal, et non une mesure de politique commerciale. De plus, il n'est pas démontré qu'un différentiel d'octroi de mer ait un impact sur le commerce régional, qui est du reste assez faible, notamment en raison de droits de douane parfois très élevés dans la zone. Il n'a par ailleurs jamais été démontré qu'un différentiel d'octroi de mer voté par un conseil régional l'ait été pour empêcher l'importation d'un produit en provenance d'un pays tiers* »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Chiffres Insee 2015.

<sup>2</sup> Guadeloupe : + 33% , Martinique + 38% , Guyane +34% , La Réunion + 28 % , Mayotte + 19 %.

<sup>3</sup> Audition du conseil régional de La Réunion du 6 février 2020.

<sup>4</sup> Ces critiques émanent essentiellement de la Direction générale en charge de la négociation des accords commerciaux (DG TRADE).

<sup>5</sup> Audition de M. Etienne Desplanques, DGOM, 27 février 2020.

Pour lutter contre la vie chère et conformément aux conclusions de l'Autorité de la concurrence<sup>1</sup>, il serait opportun de réexaminer les taux d'octroi de mer applicables aux produits importés **pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale et dont le développement n'aurait aucun intérêt concurrentiel**. À titre d'illustration, on peut citer les pâtes, l'huile ou encore les dentifrices pour la Guadeloupe.

**Proposition n° 18 : Abaisser le taux d'octroi de mer applicable aux produits importés pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale.**

(3) Une disparité territoriale dans la fixation des listes des taux d'octroi de mer par les autorités locales

Les taux moyens d'octroi de mer, décidés par les autorités locales, se révèlent volatils et disparates entre les territoires ultramarins. En effet, le taux moyen pratiqué est de l'ordre de 15 % en Guyane contre par exemple 7 % en Guadeloupe et en Martinique.

#### Taux d'octroi de mer pratiqués dans les différents DROM en 2019<sup>2</sup>

	Nombre de taux différents	Taux minimal	Taux maximal
<b>Guyane</b>	24	0 %	57,5 %
<b>Martinique</b>	15	0 %	50 %
<b>Guadeloupe</b>	11	0 %	50 %
<b>Mayotte</b>	6	0 %	97,5 %
<b>La Réunion</b>	13	0 %	61,5 %

Les différentiels de taux entre territoires géographiquement proches tels que la Guadeloupe ou la Martinique ou encore la Guyane conduisent à des logiques **de contournement du marché unique antillais**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Autorité de la concurrence, Avis n°19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer.

<sup>2</sup> Vincent Sempastrous, « La persistance de l'octroi de mer : quels enseignements pour l'évolution de la fiscalité locale », *Revue Gestion et Finances publiques*, mars/avril 2020.

<sup>3</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, la Guadeloupe et la Martinique forment un « marché unique antillais » en matière de TVA, de droits d'accises et d'octroi de mer. L'instauration de ce marché unique visait à pallier l'étroitesse des marchés de ces territoires en permettant aux entreprises s'implantant dans l'un ou l'autre département de bénéficier de plus larges débouchés. Les biens produits ou importés dans un département et expédiés dans l'autre département ne sont soumis à aucune formalité de dédouanement. Les livraisons de biens produits dans l'un de ces deux départements, réalisées sur le territoire de l'autre département, sont taxées à l'octroi de mer au taux du département d'origine.

En effet, l'absence d'alignement des taux d'octroi de mer entre la Martinique et la Guadeloupe **incite les importateurs à se faire livrer les biens frappés d'octroi de mer dans la région dans laquelle le taux est le plus faible et à les faire réexpédier dans leur région.**

Ainsi, les différentes catégories de « riz décortiqué » sont frappées d'un taux d'octroi de mer de 7 % en Guadeloupe contre 0 % en Martinique. Comme le souligne l'Autorité de la concurrence, « *ces différences, à supposer qu'elles reflètent les spécificités des productions locales respectives de ces territoires, génèrent potentiellement des pratiques de contournement* »<sup>1</sup>. **Les échanges entre le marché unique antillais et la Guyane s'ancrent dans ce même cas de figure favorisant l'optimisation fiscale ce qui est contradictoire avec l'essence du différentiel de taux de l'octroi de mer.**

En outre, au sein d'une même catégorie de produits, il existe aussi une pluralité de cas de figure. À titre d'exemple, la grille des taux 2019 pour la Guadeloupe fait apparaître cinq lignes différentes pour les eaux consommables. Cette même grille comporte plusieurs dizaines de lignes différentes pour les vins blancs selon des caractéristiques précises : l'origine géographique (Alsace, Bordeaux, Bourgogne, Union européenne, hors Union européenne), le cépage, le titre alcoolémique, le volume, ou encore l'existence d'Appellation d'Origine Protégée (AOP) ou d'Indication Géographique Protégée (IGP).

Ce défaut d'harmonisation entre les territoires étant préjudiciable à la fois pour les consommateurs, pour les distributeurs et les entreprises locaux, il conviendrait **d'harmoniser autant que possible les grilles de taux entre territoires géographiquement proches.**

**Proposition n° 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.**

*c) Les pistes d'amélioration de l'octroi de mer : ajuster les seuils et gagner en visibilité*

Alors que l'Union européenne examine la reconduction des dispositifs dérogatoires sur l'octroi de mer, **des aménagements pourraient cependant être déployés** pour manifester la volonté de la France d'améliorer le régime de l'octroi de mer et de faciliter la **transition vers une solution enfin pérenne.**

(1) Favoriser la transparence et la visibilité des taux d'octroi de mer

L'octroi de mer souffre enfin d'un manque de visibilité et d'intelligibilité auprès des consommateurs ultramarins. L'opacité des taux et leur forte amplitude (de 0 % à 60 % selon le produit) contribuent à une mauvaise compréhension de la formation des prix.

<sup>1</sup> Autorité de la concurrence, Avis du 4 juillet 2019.

Ce dispositif fiscal « constitue un outil souvent utilisé pour masquer d'autres causes à la formation des prix en outre-mer. C'est son absence de transparence qui pose difficulté car, appliqué sur la valeur Free on board (FOB) et ne taxant donc pas les marges, il ne peut apparaître sur les factures »<sup>1</sup> constate M. Olivier Rivière.

Il serait donc utile d'améliorer la transparence des libellés et du montant des produits d'octroi de mer sur les produits en vente dans les outre-mer. Cette information permettra au consommateur de disposer des éléments utiles et identifier la véritable structuration des prix. Cet accompagnement permettra d'éviter les « faux-procès » à l'octroi de mer.

**Proposition n° 16 : Rendre davantage transparents les taux et libellés d'octroi de mer sur les produits en vente dans les outre-mer.**

(2) L'impact très limité sur les finances locales de l'abaissement du seuil d'assujettissement à l'octroi de mer décidé par la loi du 29 juin 2015

L'abaissement du seuil d'assujettissement 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, le rapport de la Commission européenne au Conseil du 13 février 2018 relevait le caractère préjudiciable et contreproductif de cette mesure. **Outre la très faible augmentation des recettes fiscales, la réduction du seuil a eu pour effet d'alourdir fortement les charges administratives et financières des entreprises locales particulièrement celles de petites tailles ou intermédiaires.** Aussi, il s'avère judicieux de revenir au seuil antérieur de 550 000 euros.

La crise sanitaire et son impact sur les trésoreries des TPE-PME (principaux acteurs du tissu économique en outre-mer) rendent cette proposition d'autant plus nécessaire pour **soutenir le tissu économique local.**

**Proposition n° 17 : Revenir au seuil d'assujettissement de l'octroi de mer à 550 000 euros contre 300 000 euros aujourd'hui.**

<sup>1</sup> Audition du conseil régional de La Réunion du 6 février 2020.

### Une application « Atout Prix » permettant l'information de tous

Pour améliorer la transparence et la visibilité des taux de l'octroi de mer, une application « Atout Prix » pourrait être développée, accessible via un téléphone portable.

À travers une base de données pertinente et actualisée, en collaboration avec les entreprises locales et les collectivités territoriales compétentes, l'objectif serait de donner la décomposition du prix, plus précisément des taxes (TVA et octroi de mer) afférant au produit.

Gratuit, sécurisé et accessible à tous dès lors que l'application est téléchargée, le procédé consisterait à scanner le code barre du produit. Le taux et montant des taxes sur le prix, dont l'octroi de mer (OM + OMR), seraient indiqués de manière claire et précise dès l'identification par l'application.

Par cette information, les consommateurs sauraient exactement le prix d'octroi de mer payé (OM + OMR) et pourraient de ce fait mieux arbitrer, ce qui serait favorable à la concurrence (sensibilité aux marges des entreprises importatrices ou d'un taux d'octroi de mer anormalement élevé) et à la valorisation de la production locale.

Cet outil dématérialisé s'intégrerait avant tout dans une démarche pédagogique puisqu'elle renforcerait l'intelligibilité, la compréhension et l'intérêt de l'octroi de mer par les ménages ultramarins.

À terme, l'application pourrait aider tant les collectivités ultramarines (transparence, lisibilité, promotion des produits de première nécessité à taux zéro) que les entreprises de production locale (possible label, visibilité, meilleure compétitivité, une concurrence plus effective).

*Source : Délégation sénatoriale aux outre-mer*

- (3) L'extension prématurée de l'octroi de mer aux services serait inappropriée dans le contexte de la crise liée au Covid-19

Actuellement, le champ d'application de l'octroi de mer ne **couvre pas les services** alors qu'ils représentent **85 % de la richesse produite aux Antilles**. Dès lors, une réflexion se pose quant à l'extension de ce dispositif afin d'établir une justice fiscale entre toutes les entreprises ultramarines.

Cette réforme permettrait un **élargissement significatif de l'assiette fiscale** assurant un accroissement des ressources pour les collectivités territoriales et réduirait la pression fiscale sur les produits importés. Néanmoins, **l'assujettissement des services à l'octroi de mer n'apparaît pas pertinent à ce stade**. Tout d'abord, les services ne font pas l'objet d'une nomenclature, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de code douanier. Par ailleurs, la généralisation pure et simple de l'octroi de mer demeure impossible. Des activités en resteront nécessairement exclues par leur nature comme la santé, l'éducation ou encore la culture.

Enfin, **l'impact brutal de la crise du Covid-19 sur le tissu économique ultramarin**, et en particulier sur les **services**, rendent cette extension inopportune.

(4) Une fausse bonne idée : le remplacement par la TVA

Hypothèse envisagée par le rapport de la Ferdi, le **remplacement de l'octroi de mer par la TVA régionale** ne pourrait être satisfaisant.

Certes, cette mesure présenterait l'avantage d'élargir **l'assiette fiscale** et de permettre ainsi une augmentation des recettes pour les collectivités ultramarines. Dispositif connu, l'instauration d'une TVA régionale ne présenterait pas de difficultés de mise en œuvre. Appliquée en fin de processus de production, elle serait par ailleurs visible sur la facture du consommateur donc davantage transparente.

Mais les **inconvenients d'un tel remplacement** restent bien plus nombreux. Tout d'abord, l'instauration d'une TVA régionale pourrait conduire les territoires à **perdre un outil majeur d'autonomie fiscale**. Même transférée aux exécutifs régionaux, cette compétence risquerait de leur être rapidement retirée. Surtout, les **taux de TVA n'ont pas la malléabilité des taux d'octroi de mer**, et cette absence de souplesse ne permet pas la compensation « à la carte » par des différentiels adaptés à chacun des produits concernés.

Enfin, la **TVA est davantage inflationniste que l'octroi de mer** et risque ainsi d'aggraver l'effet négatif sur le pouvoir d'achat du consommateur.

## **2. Mieux protéger la filière du rhum en outre-mer**

*a) L'alignement programmé du taux de cotisations de sécurité sociale*

À partir de 2020, la fiscalité des spiritueux **en outre-mer** sera alignée sur celle de l'Hexagone afin de lutter contre l'alcoolisme, conformément à la loi de financement de la Sécurité Sociale 2019<sup>1</sup>.

En 2016, la **Cour des comptes** soulevait, dans son rapport sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool<sup>2</sup>, que la grande accessibilité des rhums produits et vendus localement - liée à une fiscalité avantageuse et permettant de les proposer à bas prix - avait pour conséquence de favoriser les consommations à risque chez les populations vulnérables notamment les jeunes ultramarins. Pourtant, si une étude réalisée en juillet 2016 par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) sur l'usage des drogues en outre-mer mettait en évidence la consommation élevée d'alcool et de tabac sur ces territoires, elle affirmait que celle-ci restait globalement inférieure à celle de l'Hexagone.

---

<sup>1</sup> L'adoption de cet article a fait l'objet d'une controverse comme en témoigne le débat parlementaire avec de nombreux amendements déposés notamment de la part des parlementaires des Antilles.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport sur les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool, juin 2016.

Jusqu'alors, les rhums des RUP, **vendus localement**, bénéficiaient d'un taux de cotisations de sécurité sociale avantageux à hauteur de 40 euros par hectolitre d'alcool pur (HAP), contre 559 euros sur les rhums vendus dans l'Hexagone. Désormais, le montant de « la cotisation de sécurité sociale » pesant sur les rhums et alcools de cru produits et consommés dans les départements d'outre-mer **augmentera progressivement sur une durée de six ans pour finalement atteindre le taux métropolitain** « *en raison des risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé* ». Le prix du rhum vendu en outre-mer devrait augmenter, en moyenne, de 0,50 euros tous les ans jusqu'en 2026. Cette augmentation entraîne de **fortes inquiétudes de la part des distilleries en particulier celles de petites tailles sur la viabilité du modèle économique à venir et son impact sur la concurrence**.

*b) Une filière essentielle à protéger*

Si l'activité de distillerie dans les RUP devait être remise en cause, les conséquences sociales et économiques seraient graves dans ces territoires où l'image et le capital culturel du rhum constituent un marqueur économique, social et identitaire important.

La filière « canne-sucre-rhum » en outre-mer représente **près de 40 000 emplois directs et indirects et correspond à plus 10 % de l'emploi de ces territoires** où les taux de chômage restent parmi les plus importants de l'Union européenne.

Enfin, cette remise en cause se comprendrait d'autant moins que la filière viticole, élément majeur du patrimoine de l'Hexagone, bénéficie d'importants soutiens fiscaux (13 fois moins taxée que les bières et 62 fois moins que les spiritueux). Le soutien à la production de rhum en outre-mer doit passer par la **reconnaissance de cette production comme élément du patrimoine national et comme secteur d'avenir**. Des garanties doivent également être obtenues pour assurer une **meilleure visibilité des origines du rhum produit en outre-mer**.

**Proposition n° 19 : Garantir une meilleure visibilité des origines du rhum produit en outre-mer.**

**Proposition n° 20 : Reconnaître la production du rhum comme un secteur économique d'avenir et un élément du patrimoine national au même titre que le secteur viticole.**

*c) Un secteur d'avenir*

Il faut souligner que des évolutions très positives sont en outre en cours dans cette filière.

La production de « **canne biologique** » qui répond à un besoin de qualité, de dynamisme et de diversification des débouchés est en pleine extension. À titre d'illustration, la chambre d'agriculture de La Réunion et le groupe Carrefour ont profité de la tenue du Salon de l'agriculture de 2020 pour signer une convention inédite pour le lancement **d'une filière de sucre biologique**. Cette dernière permettra de produire d'ici quelques années jusqu'à 500 tonnes de sucre bio.

En outre, le développement de la « **canne énergie** », à travers la **bagasse**, constitue une source d'énergie renouvelable d'avenir pour les territoires ultramarins. La bagasse produite par les industriels sucriers réunionnais contribue déjà à 10 % de la production totale d'électricité de l'île.

Une **diversification** est en cours pour assurer la viabilité des exportations ultramarines. L'objectif affiché par Mme Élisabeth Ferreira, nouvelle commissaire à la politique régionale, est d'accompagner les RUP vers une sortie progressive de leur dépendance au secteur primaire et secondaire, notamment dans les filières sucrières et bananières. Dans le même sens, le **délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer**, M. Arnaud Martrenchar, est chargé d'aider à accompagner cette mutation pour diversifier encore la production agricole en outre-mer.



### III. UNE ANNÉE DÉCISIVE : MIEUX FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES OUTRE-MER AUPRÈS DES INSTITUTIONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES

#### A. DÉFINIR UNE STRATÉGIE AU NIVEAU NATIONAL

##### 1. Affermir les positions de la France au sein des institutions européennes

a) *Définies par le MOM et le SGAE, les positions de la France sont ensuite portées par la RPUE*

(1) La définition des positions de la France par le MOM et le SGAE

**Le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**, placé sous l'autorité du Premier ministre, est **chargé de la coordination interministérielle pour les affaires européennes**. Après avoir consulté les ministères concernés, le SGAE assure donc la **préparation des positions françaises qui seront défendues au niveau européen**.

Le **ministère des outre-mer (MOM)** est  **systématiquement associé à l'élaboration des positions sur les sujets concernant les outre-mer**. Celle-ci se fait en principe **en association avec les territoires**. Des structures dédiées permettent de recueillir les avis et propositions des RUP et des PTOM. Pour les RUP, **des réunions sont organisées entre les directeurs Europe des régions et le ministère des outre-mer**, en présence en général du SGAE. Pour les PTOM, **des comités de suivi entre la France et les différents PTOM** se tiennent deux fois par an pour réaliser un point d'étape approfondi sur les dossiers européens intéressant ces territoires. Pour les négociations budgétaires actuelles, les positions ont commencé à être élaborées dès 2017.

Cette organisation centralisée, qui accorde un rôle central au SGAE, permet de garantir la **cohérence d'ensemble** des positions françaises.

**L'Allemagne s'organise différemment, avec une action beaucoup plus éclatée**. D'une part, les ministères négocient seuls, ce qui ne permet pas d'avoir une position commune cohérente. D'autre part, ceux-ci doivent composer avec les représentations permanentes des *Länder* présents à Bruxelles, qui interviennent aussi dans les négociations. Les positions allemandes peuvent parfois se révéler contradictoires. Pour M. Jérôme Brouillet, secrétaire général adjoint des affaires européennes, c'est donc pour la France « *une force d'avoir une seule Représentation permanente exprimant la position interministérielle* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

(2) La RPUE, relai des intérêts français

Une fois les positions françaises définies par le SGAE, la **Représentation permanente de la France à Bruxelles (RPUE) relaie et défend ces positions auprès de l'ensemble des acteurs européens**. Une stratégie d'influence est ainsi mise en œuvre pour que ces positions soient reprises par les **représentations permanentes des autres États membres, par la Commission européenne et par les députés européens**.

S'agissant des enjeux ultramarins, l'originalité de la France dans les négociations est qu'elle est le **seul État membre à disposer à la fois de RUP et de PTOM**. Cette particularité fait d'elle le **porte-parole naturel des outre-mer européens**.

Les négociations sont **souvent difficiles puisque ces enjeux ne concernent qu'une minorité d'États membres**. Les spécificités des outre-mer sont très mal cernées par certains États<sup>1</sup> et des pays comme l'Allemagne ont tendance à considérer **les financements attribués aux RUP et aux PTOM comme des pistes d'économie**.

À partir des informations transmises par la RPUE, le **ministère des outre-mer et le SGAE informent les RUP et les PTOM de l'avancée des négociations**.

*b) Une relation avec les outre-mer à resserrer*

(1) Une insuffisante collaboration avec les territoires

Le mécanisme actuel de défense des positions françaises auprès de l'Union européenne est **globalement considéré comme efficace** par les territoires ultramarins. Les territoires demandent cependant à **être davantage associés à l'élaboration des positions** et souhaiteraient être **mieux informés de l'avancée des négociations**.

Ainsi, s'ils ont bien été sollicités pour donner leur avis pour la préparation des négociations budgétaires en vue du nouveau CFP, certains PTOM **regrettent l'absence de réponses officielles de la part des autorités françaises sur leurs propositions**. La Polynésie française, dans une réponse au questionnaire des rapporteurs, demande par exemple à ce que les territoires « *soient plus régulièrement informés de l'évolution des négociations à Bruxelles et tenus informés des positions françaises et des résultats obtenus par des courriers officiels de réponse* »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, force est de constater que des propositions formulées par les territoires **n'ont pas été reprises par les autorités françaises**. Les PTOM, par un courrier commun<sup>3</sup>, demandaient ainsi un relèvement de

---

<sup>1</sup> Réponse du SGAE au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Réponse par la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

<sup>3</sup> Courrier commun du 3 juillet 2018 des représentants des PTOM de Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et Polynésie française.

l'enveloppe PTOM à 669 millions d'euros, reprenant la demande du Parlement européen. Or la France n'a pas endossé cette position, préférant fixer comme objectif la sécurisation de l'enveloppe de 500 millions d'euros proposée par la Commission européenne. La Polynésie française y voit l'illustration du décalage entre les préoccupations exprimées par les PTOM auprès des autorités françaises et les positions défendues par celles-ci à Bruxelles<sup>1</sup>.

(2) L'absence de député européen français directement issu d'un PTOM

Le Parlement européen est une des instances de relai pour les positions françaises. Or, il n'existe aujourd'hui **aucun député européen français directement issu d'un PTOM**. Cette absence est due au **changement du mode de scrutin, qui a rétabli pour les élections européennes de 2019 un scrutin par liste nationale et non plus par région**. L'élection s'organise sur une circonscription électorale unique, mettant ainsi fin au découpage en 8 circonscriptions interrégionales (7 en métropole et 1 dans les outre-mer) créé en 2003<sup>2</sup>.

Depuis les élections européennes de 2009, la circonscription outre-mer était subdivisée **en trois sections** (océans Indien, Atlantique et Pacifique), ce qui permettait **une représentation ultramarine française au Parlement européen des trois océans**. M. Younous Omarjee représentait l'océan Indien de 2009 à 2019, M. Patrice Tirolien (2009-2014) puis M. Louis-Joseph Manscour (2014-2019) l'Atlantique et enfin M. Maurice Ponga (2009-2019) le Pacifique et, partant, les PTOM.

Avec le **rétablissement de la circonscription électorale unique**, la représentation ultramarine au Parlement européen **dépend de la place laissée à des ultramarins** (en position éligible ou non) dans les listes nationales établies par les partis politiques. Après les **élections européennes de 2019**, les ultramarins français présents au Parlement européen étaient M. Stéphane Bijoux (liste LREM), Mme Maxette Grisoni-Pirbakas (liste Rassemblement national) et M. Younous Omarjee (liste La France insoumise). Il n'y a plus de représentant des PTOM.

Reconnaissant cette absence, le Secrétariat général aux affaires européennes assure cependant que ce rôle de **porte-parole des PTOM est assuré par d'autres députés européens, et notamment par M. Stéphane Bijoux**. Ce dernier était ainsi présent au côté de la ministre des outre-mer lors du comité État-PTOM d'octobre 2019. *« Il œuvre au sein du Parlement européen pour que celui-ci ait des positions très ouvertes sur les PTOM. N'ayez donc pas le sentiment d'être oubliés, ce n'est vraiment pas le cas »*<sup>3</sup>. Ce constat rejoint celui établi par le Président du gouvernement de la

---

<sup>1</sup> Réponses de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen.

<sup>3</sup> Audition SGAE du 16 janvier 2020.

Nouvelle-Calédonie Thierry Santa devant les rapporteurs : « J'ai pu constater l'intérêt marqué du député européen Stéphane Bijoux pour la défense de nos dossiers lors de mon déplacement à Bruxelles »<sup>1</sup>.

**Proposition n°21 : Rétablir le scrutin par bassin régional pour les élections européennes.**

(3) L'engagement du Parlement européen sur les enjeux ultramarins

Les rapporteurs ont pu apprécier, lors de leur déplacement à Bruxelles, l'engagement de M. Younous Omarjee sur les enjeux ultramarins. **Président de la Commission du développement régional**, ce dernier est en charge des politiques de cohésion pour le Parlement européen, politiques capitales pour les régions ultrapériphériques. **M. Younous Omarjee suit avec attention les questions ultramarines**, comme le montre sa participation à la rencontre entre la France, l'Espagne, le Portugal et les présidents des RUP qui s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2019.

**S'il travaille avec l'ensemble des représentations permanentes et l'ensemble des gouvernements, M. Younous Omarjee a des relations suivies avec la France.** Il a ainsi alerté, dans un courrier, le Président de la République sur l'avenir des régions d'outre-mer françaises<sup>2</sup>. Il a par ailleurs encouragé la France à « *se ranger clairement du côté des pays amis de la cohésion* »<sup>3</sup> et à construire, sur ce sujet, des rapports de force au sein du Conseil européen. À cet égard, M. Omarjee a regretté que la France n'ait pas participé au sommet des pays amis de la cohésion, qui s'est tenu le 1<sup>er</sup> février 2020 à Beja au Portugal<sup>4</sup>.

## **2. Se positionner en tant que porte-parole des PTOM**

*a) Avec le Brexit, la France devient le seul pays de l'Union européenne présent dans le Pacifique*

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, effective depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, entraîne avec elle le **départ des 12 PTOM britanniques sur les 25 que compte l'Union européenne**. Les PTOM de l'Union européenne diminuent donc **presque de moitié**.

La portée de ce départ doit être relativisée. Tout d'abord, le Brexit n'entraîne pas, au sens strict, le départ de territoires de l'Union européenne mais seulement de **territoires associés** puisque seuls des PTOM sont concernés. Par ailleurs, parmi ces 12 territoires, seuls **9 étaient habités**, ne représentant que **30 % de la population totale des PTOM européens**.

<sup>1</sup> Réponses de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition de M. Younous Omarjee du 23 janvier 2020.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

Il n'en demeure pas moins que les **conséquences géopolitiques sont importantes**. Tout d'abord, les pays disposant de PTOM **perdent un allié important** pour défendre leurs territoires. Par ailleurs, **l'espace maritime de l'Union européenne, qui reste le plus important du monde, diminue**, passant de 22 millions de km<sup>2</sup> à environ 15 millions de km<sup>2</sup> après le Brexit (espace maritime britannique de 6,8 millions de km<sup>2</sup>). En outre, le poids de la France dans les outre-mer européens s'accroît. **La France, avec 11,6 millions de km<sup>2</sup>, détient désormais plus des deux tiers de l'espace maritime européen.**

Surtout, **la France devient le seul pays européen à disposer de territoires dans le Pacifique** puisque le PTOM britannique des Îles de Pitcairn<sup>1</sup> quitte l'Union européenne. L'Union européenne dans le Pacifique ne sera donc plus représentée que par la France. Cette nouvelle réalité pourrait faire de la France **l'interlocutrice privilégiée des pays ACP du Pacifique** dans leur relation avec Bruxelles. Par ailleurs, au moment où l'Union européenne fait de la **préservation des océans une priorité**, les PTOM français deviennent **des acteurs encore plus incontournables de la sauvegarde de la biodiversité de l'océan Pacifique.**

Un groupe **transnational des « amis des PTOM »** a par ailleurs été créé au Parlement européen par les députés Stéphane Bijoux et Samira Rafaëla (représentante des Pays-Bas, qui compte 6 PTOM). Les deux députés mènent des actions conjointes et ont ainsi appelé en mars 2020 la Commission européenne à augmenter les fonds du FED actuel afin de soutenir les PTOM dans la lutte contre le Covid-19.

*b) Les PTOM français, relais des ambitions européennes dans leur bassin régional*

La nouvelle donne créée par le Brexit conduit donc les PTOM à renforcer encore leurs rôles de **relais des ambitions européennes dans leurs bassins régionaux.**

La Polynésie française se montre sceptique quant au **nouveau rôle de la France dans le Pacifique**. Rappelant que le Royaume-Uni a quitté la Communauté du Pacifique (CPS)<sup>2</sup> dès 2005, elle souligne que la France n'en a pas pour autant profité pour devenir le relai de l'Union européenne dans le Pacifique sud. Ainsi, c'est la ville de Sydney - et non Nouméa ou Papeete - qui a été choisie pour abriter la délégation régionale de la Banque européenne d'investissement (BEI). De même, la délégation de l'Union européenne est installée à Suva (Fidji) et non à Nouméa, où siège pourtant le secrétariat de la CPS. Nouméa abrite seulement le bureau des PTOM français

---

<sup>1</sup> Célèbres pour avoir servi de refuge aux révoltés du Bounty en 1790, ces îles ne rassemblent que 54 habitants.

<sup>2</sup> Organisation régionale comptant 26 États et territoires, dont l'objectif est d'apporter un soutien technique et d'accompagner le développement des territoires d'Océanie.

du Pacifique, dépendant de la délégation de l'Union européenne à Suva<sup>1</sup>. Pour valoriser la France dans son rôle d'avant-poste de l'Union européenne dans le Pacifique, la Polynésie française recommande donc **d'installer à Papeete ou à Nouméa les principales représentations de l'Union européenne dans la région.**

**Proposition n° 22 : Soutenir le choix de Papeete ou Nouméa pour le siège des représentations de l'Union européenne dans le Pacifique.**

**S'agissant de l'action pour la biodiversité**, il convient de rappeler que les outre-mer européens regroupent 80 % de la biodiversité de l'Union européenne. Il s'agit là aussi d'un atout pour les PTOM pour défendre leur place au sein de l'Union européenne.

### **3. Développer une alliance avec l'Espagne et le Portugal pour défendre les RUP**

*a) La déclaration commune du 19 novembre 2019 et les suites envisagées*

L'Espagne et le Portugal sont les **deux autres pays à disposer de régions ultrapériphériques**. Les Iles Canaries sont la seule RUP espagnole tandis que le Portugal dispose de deux RUP avec les Açores et Madère. Afin de défendre les RUP dans les négociations budgétaires post-2020, une alliance entre ces trois pays est nécessaire.

Cette stratégie d'alliance a débuté **dès 2019** mais a **mis du temps à se concrétiser du fait des échéances électorales en Espagne et au Portugal**. Deux élections générales ont en effet eu lieu en Espagne en 2019 (en avril et en novembre) et des élections législatives se sont tenues au Portugal en octobre 2019.

Une fois ces scrutins passés, une rencontre a pu être organisée entre la France, l'Espagne, le Portugal et les 9 présidents des RUP et s'est tenue **le 19 novembre 2019 à Bruxelles**. Outre la ministre des outre-mer Mme Annick Girardin et les présidents des RUP françaises, la France était représentée par la secrétaire d'État aux affaires européennes, Mme Amélie de Montchalin.

À l'issue de cette rencontre, les 3 États membres ont signé une **déclaration politique commune**. S'ils saluent la prise en compte transversale des RUP par la Commission européenne, la France, l'Espagne et le Portugal appellent cependant à « *une meilleure prise en compte des spécificités des RUP, conformément à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »<sup>2</sup>. Ils demandent plus spécifiquement le maintien du taux historique de cofinancement à 85 %, de l'allocation spécifique RUP, des plans

---

<sup>1</sup> Réponses de la Polynésie française au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Pour une valorisation des atouts des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Déclaration commune, Bruxelles, 19 novembre 2019.

de compensation des surcoûts pour les produits de la pêche ainsi que du budget du Poséi. Ces **dispositifs et programmes sont indispensables à la « valorisation des atouts des RUP, au bénéfice de l'ensemble de l'Union, et au rattrapage des retards qu'elles connaissent ».**

Devant les rapporteurs, la DGOM a assuré que ces positions seraient **reprises dans un « non papier commun »** (note diplomatique informelle utilisée lors de négociations) établi en concertation avec les 3 États membres et leurs RUP<sup>1</sup>. Par ailleurs, les enjeux liés aux RUP ont de nouveau été évoqués lors d'une **rencontre trilatérale France-Espagne-Portugal organisée à Madrid le 18 février 2020**. Dans leur déclaration commune, les secrétaires d'État chargés des affaires européennes de la France, de l'Espagne et du Portugal précisent ainsi qu'ils « *veilleront également à défendre les spécificités des régions ultrapériphériques dans les futures politiques de cohésion, agricole, de la pêche et des affaires maritimes, y compris en termes d'intensité du financement* »<sup>2</sup> lors des négociations budgétaires de 2020.

b) *Tirer parti de la similitude du régime fiscal AIEM espagnol avec le régime de l'octroi de mer*

Disposant toutes les deux de régions ultrapériphériques, la France et l'Espagne partagent par ailleurs des **positions communes sur les orientations du futur budget européen, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, sur la lutte contre le changement climatique** ou encore **sur la volonté de construire une Europe sociale**<sup>3</sup>.

La France et l'Espagne se retrouvent également sur des **enjeux fiscaux** puisque le régime de l'octroi de mer présent dans les DROM français est similaire au **régime de l'AIEM**<sup>4</sup> présent dans les Canaries espagnoles. Une taxe y est en effet appliquée sur les importations et les livraisons de marchandises. Tout comme l'octroi de mer, cette taxe fait l'objet d'une décision du Conseil (décision du 12 juin 2014) qui autorise, jusqu'au 31 décembre 2020, à prévoir des **exonérations ou des réductions de taxe en faveur d'une liste de produits locaux**.

L'association **Eurodom** insiste cependant sur deux différences notables entre les deux régimes. Tout d'abord, l'intensité de l'aide est beaucoup plus faible dans le cas de l'AIEM que dans le cas de l'octroi de mer. Par ailleurs, ce régime fiscal est **uniquement appliqué sur les produits**

---

<sup>1</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.

<sup>2</sup> Déclaration des Secrétaires d'État chargés des affaires européennes de l'Espagne, de la France et du Portugal, Madrid, 19 février 2020.

<sup>3</sup> Communiqué de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État aux affaires européennes sur sa visite à Madrid le 18 et 19 février 2020.

<sup>4</sup> Acronyme d'Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias, c'est à dire Taxe sur les importations et les livraisons de marchandises dans les îles Canaries.

**pour lesquels une production locale existe.** Les importations de produits n'ayant pas d'équivalents locaux ne sont donc pas assujetties à l'AIEM<sup>1</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les dérogations fiscales des RUP forment un paquet commun pour la Commission européenne. Ainsi, l'étude demandée par la Commission au cabinet italien *Economisti Associati* évalue à la fois le dispositif de l'octroi de mer et le régime de l'AIEM. Comme l'a indiqué la **Représentation permanente de la France** lors du déplacement des rapporteurs à Bruxelles, « *nous pouvons donc nous associer à l'Espagne sur ces questions et constituer un front commun* »<sup>2</sup>.

**Proposition n° 23 : Former un front commun avec l'Espagne et le Portugal pour la défense des intérêts communs aux RUP.**

## **B. FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES ULTRAMARINS AU NIVEAU EUROPÉEN**

### **1. Un objectif : améliorer l'accès aux fonds européens**

La **complexité dans l'accès aux financements européens** est une critique récurrente adressée à l'Union européenne. Si cette complexité provient en partie des règles fixées par la Commission européenne, elle est **aussi le fait des autorités nationales.**

#### *a) Des difficultés grandissantes à monter les dossiers d'aides européennes*

Les RUP insistent sur la **difficulté des porteurs de projet à monter leurs dossiers.** Cette complexité s'illustre tout particulièrement s'agissant des aides permises par l'Union européenne. **L'aide au fret<sup>3</sup>** est ainsi « *d'une complexité inouïe de mise en œuvre pour l'ensemble des territoires et génère un taux d'insatisfaction grandissant auprès des professionnels* »<sup>4</sup>. La Fedom assure qu'« *il faut un diplôme d'expert-comptable ou de très bons conseils* » pour remplir les dossiers d'aide au fret<sup>5</sup>. La complexité est telle que certaines entreprises renoncent à demander ces aides. Ainsi, si le montant de l'aide au fret était encore proche de 30 millions d'euros en 2013-2014, il ne s'établit plus qu'à 3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2020<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Réponses de l'Eurodom au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition RPUE du 23 janvier 2020 à Bruxelles.

<sup>3</sup> L'aide au fret est financée par le Fonds européen pour le développement régional (FEDER). Elle vise à compenser les surcoûts de transport induits par l'éloignement entre les RUP et l'Europe continentale.

<sup>4</sup> Réponses de la Guyane au questionnaire des rapporteurs.

<sup>5</sup> Audition Fedom du 4 février 2020.

<sup>6</sup> Ibid.



Le conseil régional de La Réunion fait également le constat d'une complexité grandissante des procédures de gestion « *au détriment tant des autorités de gestion que des bénéficiaires des fonds européens sur le territoire réunionnais* »<sup>1</sup>. La région cite à titre d'exemple la nouvelle **grille de contrôle des marchés publics**, qui « *nécessite une expertise en ce domaine considérable d'autant qu'aucun mode d'emploi n'a été fourni* ». Les procédures d'accès aux financements européens paraissent **non seulement complexes mais également insuffisantes**. Ainsi, s'agissant de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer, la Fedom déplore que les formulaires n'aillent pas suffisamment à l'essentiel et ne posent pas « *les bonnes questions* »<sup>2</sup>.

Ces difficultés sont d'autant plus difficiles à surmonter que les territoires **ne disposent pas toujours d'équipes techniques suffisamment formées à la gestion des fonds européens**. Le *turn over* important des équipes administratives en outre-mer accentue encore ces difficultés : les territoires peinent à fidéliser des agents formés à la gestion des fonds européens. M. Etienne Desplanques reconnaît ainsi qu' « *au Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) de Mayotte, les agents sont majoritairement contractuels et restent en poste un à deux ans maximum* » et que « *ce turn-over est également important en Guyane* »<sup>3</sup>.

*b) Le formalisme national s'ajoute aux règles européennes*

Des règles françaises peuvent se rajouter aux obligations européennes et compliquer encore l'accès aux financements européens. L'association Eurodom considère même que « *la complexité des démarches auxquelles les opérateurs locaux font face sont plus souvent issues d'obligations nationales qu'européennes* »<sup>4</sup>.

Par ailleurs, il arrive que les règles nationales ne soient pas en conformité avec les règles européennes et créent alors de l'**insécurité juridique pour les entreprises**. Le secteur de la pêche des DROM a connu cette situation s'agissant des aides de **plans de compensations des surcoûts (PCS)**. Un audit de l'Union européenne a révélé que les pièces justificatives demandées par les autorités françaises aux opérateurs n'étaient pas conformes à la réglementation européenne sur la pêche. Des demandes de remboursement d'aides PCS ont été alors faites par l'Union européenne auprès des pêcheurs. Des entreprises ont donc été pénalisées pour s'être conformées au cadre national<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse du conseil régional de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

<sup>2</sup> Audition Fedom du 4 février 2020.

<sup>3</sup> Rapport d'information de Mme Colette Mélot, fait au nom de la MI Sous-utilisation des fonds européens n° 745 (2018-2019) - 25 septembre 2019.

<sup>4</sup> Réponses de l'Eurodom au questionnaire des rapporteurs.

<sup>5</sup> Ibid.

Aussi, comme l'indique le conseil régional de La Réunion, « *la simplification des formalités ne doit pas se faire au détriment de la sécurité juridique des aides pour les opérateurs* » et « *les acteurs locaux des DOM ont besoin d'un cadre juridique clair et sécurisé, c'est à dire un cadre validé et approuvé par les autorités nationales et européennes pour le versement de leurs aides* »<sup>1</sup>.

*c) Des propositions de simplification par la Commission européenne et par la France devant se traduire dans les faits*

La simplification des procédures au profit des porteurs de projets est un des objectifs fixés par la Commission pour le cadre financier 2021-2027.

Les propositions de la Commission portent essentiellement sur le recours aux « **options de coûts simplifiés** » (OCS). Ce dispositif est une alternative à l'obligation de justification des coûts par le bénéficiaire d'une subvention européenne. Lorsque les coûts simplifiés sont utilisés, **relier chaque euro de dépense cofinancée à des pièces justificatives individuelles n'est plus requis**<sup>2</sup>. Des dispenses de justification sont alors octroyées pour certaines catégories de dépenses (formations, accompagnement des demandeurs d'emploi, transport...) compte tenu des résultats des années précédentes.

Ainsi, La Réunion a obtenu la validation de 4 OCS dans le champ du Fonds social européen (FSE) permettant de simplifier significativement le montage des dossiers. La Commission entend **inciter au développement des coûts simplifiés** et propose qu'un **avis de l'autorité d'audit suffise pour le mettre en place**<sup>3</sup>.

Par ailleurs, à la suite d'un accord entre l'État et Régions de France, l'État a lancé une **mission d'audit sur la simplification des fonds et des procédures** qui relèvent de sa compétence. Les travaux devaient être discutés lors du Comité État régions prévue mi-avril. Un ensemble de mesures devait être proposé fin juin lors du séminaire national d'information et de concertation partenariale sur les fonds européens 2021-2027.

## **2. Une méthode : la nécessité d'un portage politique fort et d'un appui des associations de RUP et des PTOM**

*a) Le rôle des bureaux des territoires ultramarins à Bruxelles : un engagement certain mais des moyens insuffisants*

En 2013, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion ont installé un **bureau commun de représentation à Bruxelles**, avec pour objectif d'assurer un travail de suivi et de veille sur les sujets européens intéressant

---

<sup>1</sup> Audition du conseil régional de La Réunion du 6 février 2020.

<sup>2</sup> Connaître les programmes européens 2014-2020, Guide méthodologique Coûts simplifiés (Programmes FEDER, FSE, FEADER, FEAMP), juin 2016.

<sup>3</sup> Réponses de la DGOM au questionnaire des rapporteurs.

les RUP françaises et d'être une interface entre les régions et les différentes institutions européennes. Cette antenne des RUP françaises **travaille également en collaboration avec les autres RUP européennes** (Madère et les Açores, qui dépendent du Portugal) et les Canaries (qui dépendent de l'Espagne), avec des réunions de travail mensuelles.

La délégation a ainsi pu s'entretenir lors de son déplacement à Bruxelles avec Mme Alice Colombo, responsable du bureau de la **collectivité de Guyane** et avec Mme Cassandre Gatoux du bureau de la **région Guadeloupe**. Elle a pu apprécier la compétence et l'engagement de ces représentantes pour défendre les DROM français auprès des institutions européennes.

L'équipe de cette antenne **reste cependant très limitée**. Seules deux chargées de mission y sont présentes en permanence. Si la représentante de la collectivité de Saint-Martin, basée à Paris, rejoint régulièrement l'antenne de Bruxelles pour des réunions de travail, **la Martinique et La Réunion n'ont quant à elles pas de représentants à Bruxelles**.

**Proposition n° 24 : Resserrer les liens entre les outre-mer et la Représentation permanente et renforcer les moyens des antennes des RUP françaises à Bruxelles.**

*b) La Conférence des présidents des RUP comme lanceur d'alerte*

Les **conférences des Présidents des RUP** jouent un rôle majeur pour relayer les préoccupations européennes des territoires ultramarins. Ces conférences s'organisent en forums qui se tiennent sur le territoire du président désigné de la conférence.

La 24<sup>ème</sup> Conférence des présidents des RUP s'est ainsi tenue du **6 au 7 février 2020 à Saint-Martin**, assortie d'une déclaration finale appelant notamment à un maintien des budgets des politiques de cohésion et de la PAC ainsi qu'à un retour au taux historique de cofinancement à 85 %. La **25<sup>ème</sup> Conférence des présidents des RUP devait se tenir à Mayotte** mais a dû être annulée en raison de la crise sanitaire. Un communiqué de presse précise cependant que la présidence mahoraise « *reste particulièrement mobilisée pour la réalisation ultérieure de cet évènement majeur pour les régions ultrapériphériques* ».

La **régularité de ces conférences** ainsi que **l'exhaustivité de ses déclarations finales** permettent à cette instance d'assurer un véritable rôle de **lanceur d'alerte** sur les enjeux européens intéressant les RUP. Afin de maintenir la vigilance sur la place des outre-mer dans les négociations budgétaires européennes, **il est essentiel que la 25<sup>ème</sup> Conférence des présidents des RUP qui s'est tenue en visioconférence le 15 juillet soit suivie d'effets**.

**Proposition n° 25 : Assurer le suivi des travaux de la 25<sup>ème</sup> Conférence des RUP à Mayotte.**

*L'OCTA comme courroie de transmission pour faciliter la connaissance et l'accès aux fonds européens*

L'Association des pays et territoires d'outre-mer (OCTA)<sup>1</sup> a été créée à Bruxelles le 5 mars 2003, en vertu d'un accord signé entre 13 pays et territoires d'outre-mer (PTOM) le 18 septembre 2002 à l'occasion de la seconde conférence ministérielle des PTOM qui s'est tenue à Bonaire, aux Antilles néerlandaises. Cette association compte **22 membres** : l'ensemble des PTOM habités associés à l'Union européenne, ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). L'OCTA est un interlocuteur clé pour les institutions européennes sur le partenariat UE-PTOM. Depuis le 10<sup>e</sup> FED, cette association s'est vue confier le **rôle d'ordonnateur de l'enveloppe régionale du FED pour les PTOM**.

La **conférence ministérielle de l'OCTA** réunit chaque année tous les représentants des PTOM (chefs de gouvernement ou membres désignés des gouvernements des PTOM accompagnés de leurs délégations) en amont du Forum de dialogue UE-PTOM. La présidence de la conférence ministérielle de l'OCTA est assurée actuellement par Curaçao, PTOM des Pays-Bas, et doit être confiée à partir de **septembre 2020** au Président du gouvernement de la **Nouvelle-Calédonie**, M. Thierry Santa. Elle dispose par ailleurs d'un comité exécutif présidé par le Saint-Pierrais Olivier Gaston.

Assurant un travail de veille sur le suivi des enjeux européens pour les PTOM, l'OCTA pourrait également être mobilisée pour **mieux diffuser encore l'information sur les programmes européens dont peuvent bénéficier ces territoires**. Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie appelle ainsi à faire de l'OCTA « *la courroie de transmission de l'information sur les programmes européens accessibles aux pays et territoires ultramarins afin qu'ils puissent en bénéficier au maximum* »<sup>2</sup>.

L'OCTA dispose d'un **budget propre**, sur la base de contributions annuelles des PTOM (de 3 000 à 6 000 euros de cotisation par an par membre) et **bénéficie d'une subvention financée par l'enveloppe thématique du FED**. Pour M. Thierry Santa, ces moyens ne sont pas adaptés. Il rappelle ainsi que « *son bureau est constitué d'une structure permanente de trois personnes avec un financement à hauteur de 500 000 euros. Il conviendrait que l'OCTA monte donc un peu en puissance* »<sup>3</sup>. Avec le départ des 12 PTOM

<sup>1</sup> Overseas countries and territories association

<sup>2</sup> *Audition du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 5 mars 2020.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

britanniques, les **ressources risquent par ailleurs de diminuer**. Comme le précise M. Thierry Santa, « *tout dépendra donc de l'accord des territoires pour compenser la baisse des cotisations de nos collègues britanniques et de la possibilité de faire évoluer à la hausse l'enveloppe globale de fonctionnement de la structure* »<sup>1</sup>.

**Proposition n° 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.**

### **3. Renforcer les coopérations entre les outre-mer européens**

#### *a) Créer des groupements européens de coopération territoriale (GECT) dans les outre-mer*

Le droit européen permet la création de **groupement européen de coopération territoriale (GECT)** entre régions européennes afin de favoriser les coopérations. Le but est de **faciliter la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres ou leurs collectivités régionales et locales**. Les GECT permettent à ces partenaires de mettre en œuvre des projets communs, d'échanger des compétences et d'améliorer la coordination en matière d'aménagement du territoire. Bien que **68 GECT aient été créés dans l'Union européenne<sup>2</sup>, il n'en existe aucun en outre-mer<sup>3</sup>**.

La constitution de GECT pourrait trouver tout particulièrement à **s'appliquer à Saint-Martin**. Ce territoire présente une situation particulière : le nord de l'île est une RUP française tandis que le sud de l'île est un PTOM britannique. La création d'un GECT permettrait de renforcer les coopérations entre ces deux territoires aux statuts différents.

**Proposition n° 27 : Créer des Groupements européens de coopération territoriale (GECT) entre différents pays pour renforcer la coopération régionale entre les outre-mer européens.**

#### *b) Renforcer les coopérations territoriales des programmes Interreg*

La coopération régionale européenne passe aussi par les programmes Interreg, financé par le Fonds européen pour le développement régional (FEDER).

<sup>1</sup> Audition du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie le 5 mars 2020.

<sup>2</sup> Parlement européen, Groupement européen de coopération territoriale, Fiches thématiques sur l'Union européenne, 2020.

<sup>3</sup> Hélène Pongérard-Payet (sous la direction de), L'Union européenne et la coopération régionale des outre- mers : vers un renforcement du soutien européen ?, 2018.

Les programmes de coopération territoriale européenne sont au nombre de cinq : trois sont gérés directement par les collectivités (« Interreg océan Indien » géré par le conseil régional de La Réunion, « Interreg Caraïbes » géré par le conseil régional de Guadeloupe et « Interreg Amazonie » géré par la collectivité territoriale de Guyane) et deux sont gérés par l'État (« Interreg Mayotte » géré par la préfecture de Mayotte et « Interreg Saint-Martin / Sint-Maarten » géré par la préfecture déléguée de Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Les programmes de la période 2014-2020 s'élèvent au total à plus de 168 millions d'euros.

Les programmes FED-FEDER restent insuffisamment développés comme le fait remarquer la Guadeloupe : « *La Commission a permis qu'une enveloppe soit dédiée à la coopération FED-FEDER, mais les résultats restent relativement faibles à ce stade. Nous nous trouvons dans une zone où les relations ne sont pas évidentes, car nous n'avons pas un historique de coopération avec ces pays* »<sup>1</sup>.

**L'Agence française de développement (AFD)** pourrait aider à développer ces projets. L'AFD fait partie des agences habilitées par la Commission européenne à bénéficier de délégations de gestion de fonds européens (et notamment les fonds FED) dans les États étrangers. Depuis 2008, plus de 200 projets de l'AFD ont ainsi bénéficié des fonds de l'Union européenne, pour un montant d'environ 1,7 milliard d'euros. Dans les RUP, les régions sont les autorités de gestion des fonds européens. L'AFD ne peut donc pas se substituer à elles. Elle peut néanmoins apporter son expertise pour la conduite de ces projets.

Dans le contexte actuel, **confier à l'AFD la responsabilité de ces projets FED-FEDER dans le domaine de la coopération régionale sanitaire** serait particulièrement utile. Par exemple, s'agissant du réseau de surveillance épidémiologique de la commission de l'océan Indien, l'Union européenne devrait permettre à **l'AFD de mobiliser en plus des fonds FED des fonds Interreg et intégrer ainsi La Réunion dans ce projet régional.**

**Proposition n° 28 : Permettre un appui financier et en ingénierie de l'AFD pour les projets de coopération régionale nécessitant un mixage de fonds FED et FEDER.**

<sup>1</sup> Audition du conseil régional de la Guadeloupe le 27 février 2020.

## C. MAINTENIR LA VIGILANCE AU SECOND SEMESTRE 2020 ET AU-DELÀ DES NÉGOCIATIONS DE 2020

### 1. Les initiatives du Parlement français pour porter les revendications des outre-mer

#### a) Des initiatives multiples du Sénat

Des initiatives multiples ont été conduites au Sénat pour défendre les outre-mer lors des négociations européennes de 2020. La Commission des affaires européennes, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et la délégation aux outre-mer ont coordonné leurs actions pour permettre une **pleine prise en compte des outre-mer dans les négociations**. Ainsi, la **résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027)** adoptée à l'initiative de la Commission des affaires européennes et de la Commission des finances le **11 février 2020**<sup>1</sup> fait mention à plusieurs reprises des enjeux spécifiques aux RUP et aux PTOM. Elle appelait ainsi notamment à « *une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres, des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement des politiques européennes* » et insistait « *sur l'importance majeure de la reconduction du dispositif de l'octroi de mer pour le financement des communes et collectivités des RUP et leur développement économique* ».

Les outre-mer ont également été mentionnés dans la résolution européenne sur le mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne - Royaume-Uni, adoptée à l'initiative de la Commission des affaires étrangères le 6 mars 2020. Cette résolution invitait ainsi notamment « *les 27 États membres à rester unis dans cette négociation pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne, y compris des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et permettre la conclusion d'un accord dans les délais impartis* »<sup>2</sup>.

Le texte issu de la réunion conjointe des parlementaires français et députés français au Parlement européen sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne 2021-2027 du 26 février 2020 appelle lui aussi à « *une prise en compte, adaptée à la hauteur de leurs spécificités et enjeux propres des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans la mise en œuvre et le financement des politiques européennes* ».

---

<sup>1</sup> Résolution européenne du 11 février 2020 sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2021-2027).

<sup>2</sup> Résolution européenne du 6 mars 2020 sur le mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne - Royaume-Uni.

Comme l'a appelé de ses vœux la Commission des affaires européennes du Sénat<sup>1</sup>, 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.

**Proposition n° 29 : Mieux informer et associer les parlements nationaux de l'avancée des négociations.**

*b) Rester uni lors des négociations du second semestre 2020*

À l'initiative de la Commission des affaires européennes, une **nouvelle résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 a été adoptée par le Sénat le 16 juin 2020**. Cette résolution répond aux nouvelles propositions présentées par la Commission européenne le 27 mai 2020. S'agissant des outre-mer, elle réaffirme la nécessité d'un relèvement du premier pilier de la PAC pour augmenter le budget du Poséi à destination des agriculteurs ultramarins. Elle réaffirme également l'importance de renforcer la politique de cohésion, politique indispensable pour les régions ultrapériphériques.

Les informations sur **la manière dont les outre-mer pourront bénéficier du fonds de relance de 750 milliards** restant encore difficilement accessibles, il conviendra de suivre avec attention les précisions qui seront données lors des négociations de l'été 2020.

Par ailleurs, il sera nécessaire lors de ces négociations de conserver une « équipe France » cohérente, sans dissensions entre RUP et PTOM. M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer soulignait ainsi que « *la cohérence globale de l'équipe France* » est fondamentale « *en particulier dans la dernière phase des négociations. Il ne serait pas bon que naissent des différences d'appréciation entre les régions les plus développées et les RUP. Ce débat doit exister, mais il doit avoir lieu entre nous, sans quoi nos partenaires européens pourraient en tirer avantage* »<sup>2</sup>.

## **2. De nouvelles menaces pour les outre-mer : l'accord commercial avec le Royaume Uni et le réexamen des aides fiscales du RGEC**

*a) Veiller à la place des outre-mer dans le nouveau partenariat économique avec le Royaume-Uni*

Le départ des 12 PTOM britanniques emporte de nombreuses conséquences pour les outre-mer. Comme rappelé, il pourrait générer un effet direct sur le fonctionnement de l'OCTA puisque les Britanniques ont été

<sup>1</sup> Résolution européenne relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, 22 juin 2020.

<sup>2</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.



historiquement très impliqués dans cette structure. Outre des contributions financières importantes, le Royaume-Uni apportait **une expertise technique**. Il semble donc nécessaire d'engager des discussions avec ces territoires pour qu'ils deviennent membres associés de l'OCTA.

Ces territoires, qui ne seront plus des PTOM, n'intégreront pas non plus les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) puisqu'ils sont rattachés au Royaume-Uni. Ils ne **devraient donc pas bénéficier des fonds FED à destination des pays étrangers**. Dès lors, les projets de coopération avec ces territoires risquent d'être difficiles. M. Thierry Santa serait ainsi « *très étonné qu'ils acceptent de participer gracieusement au fonctionnement de l'OCTA, même de façon associée, sans en toucher les bénéfices pécuniaires* ». De nouvelles formes de coopération sont donc à inventer avec les territoires ultramarins britanniques.

Par ailleurs, alors que les négociations sur le Brexit n'ont toujours pas abouties, il convient de veiller à la place des outre-mer **dans le nouveau partenariat économique qui devrait être établi entre l'Union européenne et le Royaume-Uni**. Des inquiétudes se sont notamment exprimées sur les zones de pêche dans l'océan Indien, avec le risque d'un report des navires britanniques dans cette zone.

M. Olivier Rivière, président du conseil régional de La Réunion alerte ainsi sur le risque de « *voir arriver dans notre zone des bateaux-usines, avec une exploitation excessive de notre ressource halieutique. Nous avons une ressource plutôt préservée pour l'instant et il ne faut pas qu'elle soit déséquilibrée* »<sup>1</sup>. La Direction générale des outre-mer considère cependant que ce risque est limité, étant donné que les techniques de pêche sont très différentes pour chacune des zones<sup>2</sup>.

*b) Le réexamen des aides d'État du Règlement général d'exemption par catégorie*

Outre les différentiels d'octroi de mer et l'aide fiscale au rhum, les outre-mer bénéficient **d'autres dispositifs d'aides fiscales** autorisés par l'Union européenne. Ces dernières sont contenues dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) et doivent être réexaminées en 2022.

S'agissant des aides d'État, le principe général est l'obligation de notification. Cependant, l'article 108 du TFUE permet au Conseil d'autoriser la Commission, par règlement d'habilitation, **à exempter dans certains cas et sous certaines conditions les États membres de l'obligation de notification des aides d'État**. Cette exemption se justifie **par l'atteinte limitée de ces aides à la concurrence sur le marché de l'Union européenne**.

La liste des produits pouvant être exemptés se trouve dans le RGEC. À la différence des aides d'État traditionnels, le contrôle se fait **a posteriori**

---

<sup>1</sup> Audition du conseil régional de La Réunion du 6 février 2020.

<sup>2</sup> Audition DGOM du 27 février 2020.

**et non a priori** (ce qui peut créer un élément d'insécurité juridique). Depuis juin 2014, les **autorités françaises ont placé sous RGEC la quasi-totalité des régimes d'aide en faveur de l'ensemble des DROM**, à l'exception du rhum et de l'octroi de mer. Une révision a eu lieu en 2017. 1,5 milliard d'euros d'aides d'État s'appliquant dans les DROM sont aujourd'hui placées sous ce dispositif.

En 2013, les aides RGEC ont été **prolongées de 7 ans**. Elles doivent donc expirer en 2020. Cependant, dans un communiqué du 8 janvier 2020, la Commission a annoncé **prolonger de deux ans (jusqu'en 2022) le RGEC actuel**. Par ailleurs, la Commission a annoncé avoir lancé des évaluations pour la modernisation des régimes d'aide d'État. Ces évaluations serviront de base pour les décisions que prendra la Commission à l'avenir quant à la prolongation ou à la mise à jour éventuelle des règles du RGEC.

<p><b>Proposition n °30 : Veiller, lors de leur réexamen, à la reconduction des aides fiscales du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) applicables aux outre-mer.</b></p>
---

## LISTE DES PROPOSITIONS

### I. LE CADRE FINANCIER EUROPÉEN (2021-2027) : DES NÉGOCIATIONS À FORTS ENJEUX POUR LES OUTRE-MER

*A. BOULEVERSÉ PAR LA CRISE DU COVID-19, UN CADRE FINANCIER DOUBLEMENT CONTRAINT AVEC LE DEPART DU ROYAUME-UNI ET L'INSCRIPTION DE NOUVELLES PRIORITÉS*

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.

*B. DES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES POUR LES OUTRE-MER*

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.

## **II. DES DISPOSITIFS FISCAUX DÉROGATOIRES CONTESTÉS MAIS SANS VÉRITABLE PROPOSITION ALTERNATIVE**

### *A. RECONDUIRE ET SIMPLIFIER LES AUTORISATIONS EUROPÉENNES SUR LES DIFFÉRENTIELS DE TAUX D'OCTROI DE MER ET SUR L'AIDE FISCALE AU RHUM*

11. Demander la reconduction du dispositif dérogatoire de différentiels de taux d'octroi de mer l'aide.
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

### *B. DES CRITIQUES LARGEMENT INFONDÉES MAIS DES DISPOSITIFS PERFECTIBLES*

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.

## **III. UNE ANNÉE DÉCISIVE : MIEUX FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES OUTRE-MER AUPRÈS DES INSTITUTIONS FRANÇAISES ET EUROPÉENNES**

### *A. DÉFINIR UNE STRATÉGIE AU NIVEAU NATIONAL*

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.

*B. FAIRE ENTENDRE LA VOIX DES ULTRAMARINS AU NIVEAU EUROPÉEN*

24. Renforcer les moyens des représentations des RUP françaises à Bruxelles.
25. Assurer le suivi des travaux de la 25<sup>ème</sup> 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 nécessitant un mixage de fonds FED et FEDER.

*C. MAINTENIR LA VIGILANCE AU SECOND SEMESTRE 2020 ET AU DELÀ DES NÉGOCIATIONS DE 2020*

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.



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui les conclusions de nos rapporteurs Vivette Lopez, Gilbert Roger et Dominique Théophile sur les enjeux financiers et fiscaux européens de l’année 2020 pour les outre-mer.

Je vous rappelle que lors de sa réunion du 17 octobre 2019, la délégation avait inscrit cette étude à son programme de travail de la session 2019-2020. Nous avons malheureusement dû suspendre l’examen de ce rapport, prévu début avril, en raison du confinement puis de l’achèvement de l’étude sur l’urgence économique outre-mer qui nous a très fortement mobilisés jusqu’à la semaine dernière.

Je précise également que la présente réunion est un peu particulière car non seulement elle se tient en visioconférence comme celle de la semaine dernière mais qu’elle fait en outre l’objet d’une dérogation à titre exceptionnel. Depuis le 10 juillet, les réunions des délégations et des commissions du Sénat se tiennent en effet à nouveau en présentiel.

Je précise encore que si l’adoption du présent rapport devait faire l’objet d’un vote à la demande de l’un ou de plusieurs d’entre vous, il faudrait organiser une réunion de la délégation au Sénat pour pouvoir l’adopter. J’espère toutefois que compte tenu de la qualité du travail de nos rapporteurs, leur rapport recueillera votre accord.

Je tiens donc à remercier très vivement nos trois rapporteurs pour leur patience et pour leur investissement sur des sujets complexes et évolutifs. En tout état de cause, nous avons aussi dû prendre en compte les bouleversements induits par la crise du Covid-19 sur les problématiques analysées dans le cadre de ce rapport et le défi gigantesque que représente la question de la relance économique pour l’Europe.

Pour mémoire, plusieurs préoccupations nous ont guidés dans le choix de ce rapport.

Le premier enjeu est d’ordre financier, avec la négociation toujours en cours sur le futur cadre financier pluriannuel pour 2021- 2027. Les outre-mer sont directement concernés par le niveau des fonds structurels bénéficiant aux RUP et par la « budgétisation du FED », c’est-à-dire l’intégration au cadre financier pluriannuel d’un fonds de développement qui fonctionnait jusqu’ici de manière autonome, sur les contributions volontaires des États membres.

Le second enjeu est fiscal car deux dispositifs dérogatoires des départements d'outre-mer arrivent à échéance au 31 décembre 2020, à savoir le dispositif d'octroi de mer et celui de la taxation du rhum.

Enfin, la sortie du Royaume-Uni a non seulement fait perdre des recettes dont des politiques importantes pour les outre-mer comme « la cohésion » risquent de pâtir mais fait en outre peser de fortes interrogations sur le niveau des fonds qui seront dédiés à l'avenir aux PTOM dont la moitié d'entre eux étaient britanniques.

Je voudrais vous livrer, à présent, quelques éléments qui témoignent du sérieux du travail de nos rapporteurs. Pour le présent rapport, comme à l'accoutumée, les rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions dont les quelque 150 pages de comptes rendus seront annexées au rapport.

La délégation a organisé, entre le 16 janvier et le 5 mars, 8 auditions - dont 3 en visioconférences - (avec la Guadeloupe, La Réunion et la Nouvelle-Calédonie, et ceci avant le confinement) - et 1 déplacement à Bruxelles, soit un total de 17 heures de réunion et 40 personnes auditionnées.

Le déplacement à Bruxelles, le 23 janvier, a été particulièrement riche puisqu'il nous a permis d'entendre en une seule journée une vingtaine d'interlocuteurs : à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, l'ambassadeur M. Philippe Léglise-Costa et son équipe ; au Parlement européen, M. Younous Omarjee, président de la Commission du développement régional ; les membres des Bureaux de la représentation de la Guyane et de la Guadeloupe ; le président du Comité exécutif de l'Association des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (OCTA) ; une conseillère de Mme Elisa Ferreira, la Commissaire européenne à la cohésion et aux réformes ; enfin, plusieurs hauts fonctionnaires de la Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud), de la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agri), et de la Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare).

Mes chers collègues, ce travail devait être réalisé au cours de cette session car l'année 2020 va être une année cruciale pour l'Europe et les outre-mer.

Nous sommes en effet à la veille de décisions majeures. Comme vous les savez, une réunion très importante du Conseil européen se tiendra demain et après-demain les 17 et 18 juillet, qui doit se prononcer sur les nouvelles propositions du président Charles Michel, dévoilées la semaine dernière et qui constituent la nouvelle « boîte de négociations » selon la terminologie européenne.

Sans empiéter sur le travail de nos rapporteurs, je rappelle que ces dossiers représentent des volumes financiers considérables. Si le cadre financier pluriannuel européen porte déjà sur un montant de plus de 1 000 milliards d'euros, l'instrument de relance pourrait s'élever quant à lui à 750 milliards d'euros, répartis entre 500 milliards de subventions et



250 milliards d'euros de prêts. La question du financement de ces montants financiers est donc un sujet majeur pour les responsables politiques comme pour les citoyens. Se pose ensuite naturellement la problématique de leur répartition. Nous avons voulu comprendre comment la France portait la voix des outre-mer et comment rendre « ce portage » plus efficace.

Au Sénat, nous avons noté que les commissions des affaires européennes et des finances sont très mobilisées sur ces dossiers et qu'elles viennent d'ailleurs de publier leurs recommandations qui mentionnent les RUP.

En cohérence avec nos collègues des commissions et en tenant compte des évolutions récentes, je pense que notre travail vient compléter le leur et sera utile au cours du second semestre 2020 pour mieux faire comprendre l'ensemble de nos sujets de préoccupations. Ce rapport vise un triple objectif :

Premièrement, il souligne la nécessité de pérenniser les dispositifs fiscaux concernant les outre-mer compte tenu notamment de la profonde crise économique et financière que traversent nos collectivités et que le rapport de nos collègues Stéphane Artano, Viviane Artigalas et Nassimah Dindar a parfaitement analysé ; bien entendu, ceci m'empêche pas de leur apporter des aménagements pour rendre ces systèmes plus justes et transparents ;

Deuxièmement, il permet d'interpeller le Gouvernement et les institutions européennes sur la défense des intérêts des outre-mer dans les négociations du cadre financier pluriannuel et l'initiative de relance ;

Enfin, il tend à valoriser le rôle du Sénat dans ces négociations, comme soutien constructif et vigilant des positions de la France.

Vous l'aurez compris, à travers cette étude, la Délégation compte porter un regard vigilant et constructif sur les négociations en cours qui auront un impact direct et durable sur nos territoires.

**Mme Vivette Lopez, rapporteure.** – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. Demain et après-demain se tiendra à Bruxelles un Conseil européen extraordinaire dont l'objectif est d'aboutir à un accord politique sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Les difficultés actuelles sont immenses et la réunion risque, une fois de plus, d'aboutir à une impasse. Ce CFP est pourtant capital pour les outre-mer. Lors de la précédente programmation sur 2014-2020, les régions ultrapériphériques (RUP) françaises avaient ainsi bénéficié de près de 7 milliards d'euros via les fonds européens structurels et d'investissements (FESI). Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) quant à eux bénéficiaient jusqu'ici du Fonds européen de développement (FED) pour plusieurs dizaines de millions d'euros. Après vous avoir rappelé le contexte très particulier dans lequel s'inscrit ce cadre financier, je vous présenterai les points de vigilance retenus par la délégation s'agissant des RUP puis s'agissant des PTOM.

Vous le savez, ce cadre financier est triplement contraint. Il doit tout d'abord composer avec un manque à gagner estimé 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.

De nouvelles propositions ont été présentées par la Commission européenne le 27 mai 2020. Pour desserrer la contrainte budgétaire sur les États membres, il reste 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. Par ailleurs, alors que la Commission semble 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.

J'en viens désormais aux enjeux de ce CFP pour les RUP. De nombreuses inquiétudes sont à lever. Il y a tout d'abord la question du soutien européen à l'agriculture ultramarine. Ce soutien passe par le Poséi (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité), qui est financé par le premier pilier de la PAC. 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 faut donc revaloriser encore le premier pilier de la PAC pour relever le budget du Poséi.

S'agissant de la pêche ultramarine, la Commission européenne propose un plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts (PCS) du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). 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 et 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. Il faut donc refuser le plafonnement à 50 % des PCS.

Un autre sujet d'inquiétude concerne les taux de cofinancement (c'est-à-dire la part maximale de financement des projets par l'UE). Ces taux s'élevaient dans la précédente programmation à 85 % dans les RUP contre 60 % ou 50 % dans les autres régions. Or, dans ses propositions de mai 2018, la Commission européenne suggérait 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 %.

Les exigences de concentration thématique pour l'allocation des fonds reçus sont plus arrangeantes pour les RUP. 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 certains RUP, ces obligations de concentration doivent être assouplies. Des concentrations thématiques spécifiques au développement des outre-mer doivent être adoptées.

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.

Je terminerai mon intervention en évoquant les points de vigilance s'agissant des PTOM.

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. Comme je l'ai rappelé, 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.

Par ailleurs, 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.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. Vivette Lopez vient de le rappeler, les enjeux financiers pour les outre-mer en 2020 sont majeurs. Les enjeux fiscaux le sont tout autant puisque deux autorisations européennes de dispositifs fiscaux spécifiques arrivent à échéance au 31 décembre 2020. Il s'agit des différentiels de taux d'octroi de mer et de l'aide fiscale au rhum.

L'enjeu est clair : il faut obtenir la reconduction de ces dispositifs et en simplifier les procédures. Il convient également de proposer des pistes d'amélioration du régime de l'octroi de mer pour montrer que nous ne sommes pas figés et qu'au plan national des ajustements sont possibles pour rendre le dispositif plus transparent et juste.

Je commencerai par l'octroi de mer et par la reconduction de l'autorisation des différentiels de taux. Vous le savez, l'octroi de mer est une des taxes les plus anciennes du système fiscal français. Elle vise 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. C'est l'existence de différentiels de taux d'octroi de mer entre produits locaux et produits importés qui contrevient 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. La décision du Conseil du 17 décembre 2014, qui prévoit cette autorisation, 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 aujourd'hui 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 demander aux instances européennes et obtenir la reconduction du dispositif dérogatoire de différentiels de taux d'octroi de mer. Par ailleurs, la procédure d'actualisation de la liste européenne des produits pouvant

bénéficiaire d'une exonération d'octroi de mer est aujourd'hui trop longue. Elle 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.

Le régime d'octroi de mer n'est pas pour autant exempt de critiques. Plus que son impact sur le renchérissement des prix, c'est son manque de visibilité et de lisibilité qui posent question. Or on peut 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. 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.

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 faut donc revenir au seuil d'assujettissement de l'octroi de mer à 550 000 euros. 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.

J'en viens maintenant à l'aide fiscale au rhum. Vous le savez, 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 bouteilles plus importants.

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'accises réduit. Ce taux réduit d'accises 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 janvier 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. Il faut également proposer de simplifier la procédure de réévaluation du contingent annuel pour s'adapter plus rapidement aux évolutions du marché.

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 18). La reconnaissance de la production de rhum comme secteur économique d'avenir et élément du patrimoine national doit également être davantage affirmé, au même titre que la production viticole dans l'hexagone.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. Pour défendre les outre-mer dans les négociations de 2020 mais aussi dans les prochaines négociations, il est nécessaire de mieux faire entendre la voix des territoires ultramarins auprès des institutions françaises et européennes. Pour ce faire, trois axes stratégiques peuvent être distingués. Il convient tout d'abord de définir une stratégie nationale de défense des outre-mer au niveau européen. Il faut par ailleurs renforcer les relais européens qui permettent d'aider les territoires à bénéficier effectivement des fonds européens. Il faut enfin maintenir la vigilance sur les futurs enjeux européens pour les outre-mer.

Je commencerai par la stratégie nationale de défense des outre-mer au niveau européen.

Lors de notre déplacement à Bruxelles, nous avons pu mieux saisir l'organisation française. Les positions françaises sur les sujets ultramarins sont d'abord définies par le ministère des outre-mer et par le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Elles sont ensuite relayées et défendues auprès des institutions européennes par la Représentation permanente de la France à Bruxelles (RPUE). Cette organisation présente l'avantage de garantir la cohérence d'ensemble des positions françaises, à la différence de l'Allemagne qui a une action beaucoup plus éclatée au risque de conduire à des positions contradictoires. La délégation note cependant l'insuffisante collaboration de la RPUE avec les territoires. De nombreuses collectivités demandent à être plus régulièrement et plus complètement informées de l'évolution des négociations et des résultats obtenus. Des représentants de ces collectivités, comme le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, jugent même utiles de se rendre à Bruxelles pour mieux se faire entendre.

La stratégie nationale de défense des outre-mer au niveau européen doit passer par la constitution d'un véritable front commun au sein du Conseil avec l'Espagne et le Portugal. Ces deux pays possèdent en effet eux aussi des RUP et l'Espagne bénéficie elle aussi de dispositifs fiscaux dérogatoires. Nous avons vu à Bruxelles les efforts faits pour resserrer les liens des pays « amis de la cohésion » qui vont aussi dans ce sens.

Le Parlement européen constitue également un relai capital pour la défense des territoires 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 néanmoins 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 cependant nécessaire afin de garantir une véritable représentation des PTOM au Parlement européen.

Enfin, la France doit tirer parti du Brexit pour se positionner en tant que porte-parole des PTOM. Comme vous le savez, 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 être désormais le seul pays européen à disposer de territoires dans le Pacifique. Il conviendrait de tirer les conséquences de cette nouvelle donne, par exemple en soutenant l'installation à Papeete ou à Nouméa le siège de la représentation de l'UE dans le Pacifique. 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.

J'en viens maintenant à l'enjeu de l'accès aux fonds européens pour les outre-mer. Les avancées obtenues lors des négociations budgétaires ne seront utiles que si les RUP et les PTOM français réussissent à accéder effectivement à ces fonds. Or, les territoires déplorent une trop grande complexité dans l'accès aux fonds européens. Cette difficulté est en outre renforcée pour les collectivités ne disposant pas d'équipes formées à la gestion des programmes européens ou pour celles qui doivent 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, avec seulement deux chargées de mission présentes en permanence. Il conviendrait de renforcer leurs moyens.

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 annuler la 25<sup>ème</sup> 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 serait utile de fixer à une autre date, sous la forme d'une visioconférence, la tenue de cette importante réunion.

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.

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

Je terminerai mon intervention en rappelant que la vigilance doit être maintenue tout au long de l'année 2020 mais aussi au-delà.

Plusieurs initiatives du Sénat ont déjà 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 et 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).

Enfin, la vigilance doit également être maintenue au-delà de 2020. Il s'agira notamment de 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.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie, cher collègue, pour ce tour d'horizon très complet et pour avoir évoqué l'absence de représentation des bassins géographiques ultramarins parmi les députés européens. Nous étions nombreux au Sénat à souhaiter maintenir cette



représentation mais le Gouvernement ne nous a pas suivis. À l'avenir, la délégation devra assurer un suivi permanent de la prise en compte, par l'Union européenne, de la situation des outre-mer.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Au-delà des personnes qui ont contribué, par leurs témoignages, à la rédaction de ce rapport, il serait utile que celui-ci soit également adressé aux présidents des collectivités territoriales, des régions et des départements d'outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Le directeur de cabinet du ministre des outre-mer a également souhaité être destinataire d'un exemplaire de ce rapport et de celui que nous avons adopté la semaine dernière sur l'urgence économique. Le ministre souhaite établir d'excellentes relations avec la délégation et je ne doute pas qu'il sera parmi les premières personnalités qu'elle entendra après le renouvellement.

**Mme Nassimah Dindar.** – Je remercie les rapporteurs pour cet excellent travail et voudrais juste intervenir sur l'octroi de mer. Aujourd'hui, il est une source de financement importante pour les collectivités locales et il n'existe pas de système qui lui soit immédiatement substituable. Pour autant, sommes-nous bien certains de vouloir le conserver ? D'autres outils ne seraient-ils pas envisageables ? L'octroi de mer contribue à l'augmentation des prix dans la majorité de nos territoires alors même que le pouvoir d'achat est une question importante pour la population. Si l'on compare ce que l'État apporte en dotation globale de fonctionnement (DGF) à un citoyen de l'Hexagone et à un citoyen des outre-mer, on voit bien qu'il y a un différentiel. Le système de l'octroi de mer est perçu comme une grande injustice pour l'ensemble des consommateurs des outre-mer. Personnellement, je serais favorable à un système qui, tout en sauvegardant les ressources et les besoins de financement de nos collectivités, se substituerait à l'octroi de mer.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – La problématique de l'octroi de mer suscite de nombreux débats contradictoires. L'octroi de mer est une source de financement très importante pour les collectivités d'outre-mer et un bon outil d'autonomie fiscale. Il préserve également une grande partie de la production locale. La question de son évolution se pose en effet. Sa transparence devra être améliorée, ses modalités de calcul revues, notamment pour les produits qui n'entrent pas en concurrence directe avec la production locale. Mais, pour l'instant, il n'existe pas de système qui lui soit immédiatement substituable. Il ne faudrait pas inventer à la place un système qui soit une usine à gaz ou le remplacer par une TVA uniforme, ce qui serait la pire des solutions. Imposer un outil fiscal uniforme qui ne tiendrait pas compte des particularités de nos territoires serait à contretemps de l'évolution actuelle qui tend vers la différenciation et vers plus de responsabilités données aux collectivités. Certains considèrent que l'octroi de mer contribue à la vie chère mais les collectivités peuvent jouer sur les exonérations pour certains produits tout en protégeant la production locale.

Si l'octroi de mer doit évoluer - et une réflexion est en cours avec l'appui d'experts - il faut cependant veiller à préserver notre développement économique. Faute de propositions nouvelles crédibles, il faut actuellement le maintenir.

**M. Michel Magras, président.** - La question de Nassimah Dindar et la réponse de Dominique Théophile montrent à quel point ce sujet est sensible. De nombreux rapports ont été publiés, les institutions de l'Union européenne s'intéressent également à cette problématique. Dans la mesure où les statuts des collectivités ultramarines sont appelés à évoluer vers davantage de compétences locales dans le cadre de la différenciation, il est clair que pour exercer celles-ci il faut des financements. L'outil fiscal local est une garantie de financement. L'octroi de mer n'existe pas à Saint-Barthélemy mais je raisonne par analogie avec les droits de quai que nous appliquons. La discussion est ouverte mais supprimer un outil sans avoir trouvé de solution de remplacement est un exercice risqué.

**Mme Nassimah Dindar.** - Même si cette interrogation est portée par un certain nombre de nos concitoyens ultramarins, c'est en effet un exercice périlleux.

**M. Victorin Lurel.** - Je vous remercie pour ce rapport, qui est important. Je vous présente mes excuses de n'avoir pu y participer plus amplement. Mes remarques arrivent donc un peu tard. Puisqu'il s'agit d'un panorama général sur la fiscalité, la sixième directive sur la TVA mérite d'être interrogée. Il y a là un pan qui n'est pas évoqué dans le rapport à mon sens. Dans nos territoires, un débat est ouvert sur le champ douanier, certains territoires souhaitant en effet disposer d'une partie de la compétence dans ce domaine. En termes de droit interne français, nous sommes en effet considérés comme des territoires d'exportation, d'où des régimes de TVA particuliers. Par ailleurs, les droits d'accises réduits ne concernent pas seulement le rhum mais aussi le tabac, les allumettes ou encore le carburant. À mon sens, ces enjeux fiscaux et douaniers doivent être analysés. Il faudrait évoquer ces sujets - sans nécessairement les approfondir - dans le rapport.

S'agissant de l'octroi de mer, je suis d'accord avec notre rapporteur Dominique Théophile. Pour l'instant, il n'y a pas de solution alternative. Mais la chose évolue à Bruxelles, dans les cabinets d'étude et parmi les socioprofessionnels. Il faut nous y préparer. La réponse qui consiste à dire qu'il n'y a rien de mieux pour l'instant n'est pas une réponse tout à fait satisfaisante. Vous savez que les régions présentent des rapports chaque année sur l'évaluation de l'octroi de mer. La région Guadeloupe est en retard. Elle a présenté trois rapports d'un seul coup : 2016, 2017, 2018. Dans ces rapports, il n'y a aucun élément justifiant le maintien de l'octroi de mer et démontrant sa pertinence sur les objectifs qui lui sont assignés (protéger les productions locales, développer des filières, ne pas être générateur d'inflation). Le dispositif mis en place est le différentiel de taxation d'octroi

de mer, avec des listes A, B, C et une nomenclature douanière qui est devenue une sorte de forêt impénétrable puisqu'on est passé en NC8 (nomenclature à 8 chiffres). Tout cela est compliqué et illisible.

Le cabinet Ferdi ainsi que la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe dans un rapport qui n'est pas officiel (mais pourtant déjà accessible en région) proposent de remplacer l'octroi de mer par une TVA régionale. Cette TVA serait régionale au sens où elle ne serait pas aux mains de l'État. Les taux seraient maîtrisés par la région mais avec les avantages de la TVA, à savoir son mécanisme de déduction spécifique. Aujourd'hui, l'octroi de mer est une usine à gaz et ne profite qu'aux grosses entreprises comme EDF ou la Compagnie de transport maritime (CTM) en Guadeloupe. Il y a aujourd'hui un refus voire un déni d'examen et d'analyse. Nous devons avoir le courage d'approfondir la question en veillant à maintenir l'autonomie fiscale. Si nous avons la maîtrise de l'assiette, celle des taux et de la différenciation ainsi que celle du mécanisme de déduction, cette solution sera préférable au dispositif actuel de l'octroi de mer. Elle continuera par ailleurs à garantir un rendement fiscal assurant l'autonomie des collectivités. Il sera intéressant de lire les conclusions de l'étude du cabinet *Economisti Associati* commandée par la Commission européenne et les pistes tracées par le cabinet Louis Lengrand, le cabinet Ferdi, par le rapport de la CNEPEOM ainsi que par le Conseil constitutionnel sont très intéressantes.

Ce rapport ne s'y prête probablement pas mais nous avons le devoir de répondre aux arguments théoriques et aux études économétriques tirées de modèles de simulation faits par Bercy. Pour le moment, les réponses des rapports des régions et des cabinets privés ne sont pas crédibles. Je rappelle ceci pour que nous ne nous retrouvions pas à court d'arguments lorsque le cabinet *Economisti Associati* remettra son rapport et que Bruxelles s'emparera du sujet. Bercy lorgne également sur ces 1,3 milliard d'euros d'octroi de mer puisqu'il s'agit aussi d'un impôt de rendement, quoiqu'on en dise.

J'en termine avec les propositions de modernisation de l'octroi de mer. Si nous gardons l'octroi de mer, il faut le simplifier, le rendre plus transparent. Il faut davantage associer les communes à la fixation des taux. Ce n'est pas normal qu'il y ait une tutelle des régions exercée sur les communes. Il y a des exonérations décidées par les régions à l'insu des communes ; celles-ci sont souvent prélevées sur l'enveloppe réservée aux communes, c'est-à-dire sur la Dotation globale garantie (DGG). Il faut mieux associer les maires pour qu'il y ait une véritable démocratie fiscale. La région ne peut pas décider seule de diminuer l'enveloppe réservée en faveur des communes. Il faut associer les communes en amont aux critères de répartition. Il faut combattre cette opacité. Lorsque j'étais président de la région Guadeloupe, nous avons fait une exonération de 6 millions pour EDF, qui a été prise sur l'enveloppe communale et donc au détriment des communes.

J'ai entendu notre rapporteur dire que l'octroi de mer régional n'était pas une aide d'État. Ce n'est pas tout à fait juste en droit fiscal. Lorsque vous avez des exonérations qui dépassent 500 000 euros, c'est une aide d'État à finalité régionale. Cela ne peut pas être affiché et ne peut pas être rendu public puisque les services de la douane ne peuvent communiquer nominativement le nom des entreprises bénéficiaires. Or, la région est responsable pénalement alors qu'elle n'a pas l'information. Il y a là une amélioration à faire pour que la région ne soit pas condamnée à des amendes.

Enfin, je finirai sur les moyens dont nos régions doivent se doter pour vérifier la pertinence de nos dispositifs fiscaux. Il faut mettre en place un observatoire des finances et de la fiscalité locale de nos régions. Nos territoires ne se sont pas donné les moyens (à part peut-être la Martinique) en termes d'agences, de fonctionnaires, de statisticiens, ou de modèle de simulation économique, pour vérifier la pertinence de l'octroi de mer. L'octroi de mer doit répondre à son objet tel qu'il a été défini depuis longtemps et modifié et modernisé en 2004, 2010 et 2015.

Il y a donc des pistes pour préserver nos rendements, développer nos économies, moderniser le paysage fiscal par rapport à l'Union européenne et peut être pour étendre l'analyse à la question douanière.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie pour toutes ces précisions cher collègue. Compte tenu de l'objet de notre étude, nous ne pouvons pas entrer dans tous ces détails. Sans doute l'octroi de mer mériterait-il à l'avenir une étude de fond de la part de la commission des finances du Sénat dont vous êtes membre.

**M. Victorin Lurel.** – Le président et le rapporteur général de la commission des finances nous ont assuré à Georges Patient et moi ne pas vouloir empiéter sur les travaux de la délégation. Mais désormais c'est effectivement un sujet qui pourrait y être traité.

**M. Michel Magras, président.** – À la délégation, nous avons bien senti la sensibilité de la question et son importance pour l'avenir. L'exposé que vous venez de faire est la preuve qu'il y a des réformes à faire. La délégation devra assurer un suivi de ce dossier.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – J'aimerais rappeler que notre rapport porte sur les relations entre les outre-mer et l'Union européenne. S'agissant de l'octroi de mer, nous avons bien entendu, quand nous nous sommes déplacés à Bruxelles, qu'il s'agissait d'une spécificité française. Il arrivera peut-être un jour où l'Union européenne voudra le supprimer, tout comme l'UE a supprimé des dispositifs pour la banlieue. Il faut donc anticiper ce risque.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Je vous rappelle que dans le cadre de notre rapport, nous avons une exigence de calendrier : au 31 décembre 2020, les autorisations de différentiels de taux d'octroi de mer et

de l'aide fiscale au rhum arrivent à échéance. Par ailleurs, il y a d'importants enjeux financiers avec le départ du Royaume-Uni et le financement de nouvelles politiques. S'agissant de l'octroi de mer, évoquer les problèmes ne suffit pas à les régler. Il y a bien évidemment des chemins pour améliorer la situation, voire pour remplacer l'octroi de mer. Mais ce rapport n'avait pas vocation, dans un laps de temps si court, à trouver un dispositif alternatif. Je crois également que les discussions devront continuer.

**M. Michel Magras, président.** - À titre de comparaison, la situation dans laquelle se trouvent l'octroi de mer et les RUP ressemble - toutes proportions gardées - à celle des droits de quai pour Saint-Barthélemy. C'est la recette principale qui finance l'essentiel du budget de la collectivité de Saint-Barthélemy.

Notre rapport attire l'attention sur des sujets financiers et fiscaux très importants pour l'avenir des outre-mer, en formulant plusieurs propositions. Il faudra que d'autres instances poursuivent ce travail de fond.

\*  
\*\*

**La Délégation sénatoriale aux outre-mer a adopté le rapport à l'unanimité des présents.**



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition de, dans le cadre de l'étude de la délégation sur les **enjeux financiers et fiscaux européens en 2020** pour les **outre-mer**.

### **Jeudi 16 janvier 2020**

*Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)*

MM. Jérôme BROUILLET et Salvatore SERRAVALLE, secrétaires généraux adjoints

### **Jeudi 23 janvier 2020 - Déplacement à Bruxelles**

*La Représentation permanente à Bruxelles auprès de l'Union européenne*

M. Philippe LÉGLISE-COSTA, ambassadeur, représentant permanent, accompagné de M. Timothée TRUELLE, conseiller pêche, outre-mer et politique maritime intégrée, Mme Marjorie THOMAS, conseillère ACP et dimension externe des migrations et M. Florent GUERIN, adjoint du conseiller à la politique régionale

*Parlement européen - Commission du développement régional*

M. Younous OMARJEE, Député européen, président de la commission du développement régional

*Bureaux de représentation des régions à Bruxelles*

Mmes Alice COLOMBO, responsable du bureau de la région Guyane, et Cassandre GATOUX, du bureau de la région de Guadeloupe - Bureaux de représentation des régions - et M. Olivier GASTON, président exécutif de l'Association des PTOM (OCTA)

*Commissariat européen à la cohésion et aux réformes*

Mme Carole MANCEL-BLANCHARD, conseillère réforme de la politique de cohésion et fonds européen de développement régional (FEDER)

*Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud)*

Mme Maria-Teresa FABREGAS FERNANDEZ, directrice de la fiscalité indirecte et de l'administration fiscale, MM. Vicente HURTADO, chef de l'unité « Taxes indirectes autres que TVA » et Matthieu DESFEUILLET, responsable des régimes fiscaux spécifiques en vigueur dans les régions ultrapériphériques françaises, Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud)

*Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare) et  
Direction générale de l'Agriculture et du développement rural (DG Agri)*

Mmes Alenka KAMPL, chef d'unité Support structurel Atlantique, mer du Nord, Baltique et régions ultrapériphériques, Céline FRANK, chargée de mission « France » à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare), Mme Katalin FOKAS, DG Agri, unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (Poséi), et M. Christophe CAZANAVE PIN, responsable de programmes « Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas », à la Direction générale de l'Agriculture et du développement rural (DG Agri)

### **Jeudi 30 janvier 2020**

*Eurodom*

M. Benoît LOMBRIÈRE, président d'Action Europe et délégué général adjoint d'Eurodom, M. Emmanuel DETTER, consultant senior et M. Thomas LEDWIGE, consultant

### **Mardi 4 février 2020**

*Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)*

M. Jean-Pierre PHILIBERT, président, M. Laurent RENOUF, directeur des affaires économiques et fiscales, Mme Mélinda JERCO, chargée de mission Antilles, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mme Justine BERTHEAU, chargée de mission Pacifique

### **Jeudi 6 février 2020**

*Conseil régional de La Réunion*

M. Olivier RIVIÈRE, 1<sup>er</sup> vice-président, M. Patrick GUILLAUMIN, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et expérimentation

### **Jeudi 20 février 2020**

M. Arnaud MARTRENCHAR, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer



**Jeudi 27 février 2020**

*Direction générale des outre-mer (DGOM)*

M. Emmanuel BERTHIER, directeur général, M. Etienne DESPLANQUES, sous-directeur des politiques publiques et M. Ibrahim MOUSSOUNI, chef du bureau des politiques européennes, d'insertion régionale et de valorisation de l'outre-mer

*Conseil régional de la Guadeloupe*

Audition de MM. Guy LOSBAR, premier vice-président du conseil régional de la Guadeloupe, président de la commission ad hoc octroi de mer, et Jean-Louis BOUCARD, directeur général des services et de MM. Denis CÉLESTE, directeur général des services adjoint, en charge du développement économique, et Fritz JALET, directeur de la fiscalité.

**Jeudi 5 mars 2020**

*Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*

M. Thierry SANTA, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, M. Cédric CHAN YONE, directeur de cabinet, Mme Brigid MOREL, conseillère auprès du président



## **DÉPLACEMENT À BRUXELLES**

**Jeudi 23 janvier 2020**

### **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

M. Philippe LÉGLISE-COSTA, ambassadeur, représentant permanent

M. Timothée TRUELLE, conseiller pêche, outre-mer et politique maritime intégrée

Mme Marjorie THOMAS, conseillère ACP et dimension externe des migrations

M. Florent GUERIN, adjoint du conseiller à la politique régionale

### **Parlement européen - Commission du développement régional**

M. Younous OMARJEE, président de la commission du développement régional

### **Bureaux de représentation des régions à Bruxelles**

Déjeuner de travail avec :

Mme Alice COLOMBO, responsable du bureau de la région Guyane

Mme Cassandre GATOUX, bureau de la région de Guadeloupe

M. Olivier GASTON, président exécutif de l'association des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (OCTA)

### **Cabinet de Mme Elisa Ferreira, commissaire européenne à la Cohésion et aux Réformes**

Mme Carole MANCEL-BLANCHARD, conseillère réforme de la politique de cohésion et fonds européen de développement régional (FEDER)

### **Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud)**

Mme Maria-Teresa FABREGAS FERNANDEZ, directrice de la fiscalité indirecte et de l'administration fiscale

M. Vicente HURTADO, chef de l'unité « Taxes indirectes autres que TVA »

M. Matthieu DESFEUILLET, responsable des régimes fiscaux spécifiques en vigueur dans les régions ultrapériphériques françaises

**Direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare) et  
direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agri)**

Mme Alenka KAMPL, chef d'unité Support structurel Atlantique, mer du Nord, Baltique et régions ultrapériphériques (DG Mare)

Mme Céline FRANK, chargée de mission « France » à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare)

Mme Katalin FOKAS, unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (DG Agri) (Poséi)

M. Christophe CAZANA VE PIN, unité « France » (DG Agri)

## COMPTES RENDUS DES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

	<u>Pages</u>
• <b>Jeudi 16 janvier 2020</b> - Audition de MM. Jérôme Brouillet et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes .....119	119
• <b>Jeudi 23 janvier 2020</b> - Audition de MM. Philippe Léglise-Costa, ambassadeur, représentant permanent, Timothée Truelle, conseiller pêche, outre-mer et politique maritime intégrée (pêche et des questions outre-mer), Mme Marjorie Thomas conseillère ACP, M. Florent Guérin, adjoint à la politique régionale de cohésion pour les RUP à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne...135	135
• <b>Jeudi 23 janvier 2020</b> - Entretien avec M. Younous Omarjee, président de la commission du développement régional au Parlement européen.....141	141
• <b>Jeudi 23 janvier 2020</b> - Entretien avec Mme Carole Mancel-Blanchard, conseillère au cabinet de Mme Élisabeth Ferrreira, Commissaire européenne à la cohésion et aux réformes .....147	147
• <b>Jeudi 23 janvier 2020</b> - Audition de Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez, directrice de la fiscalité indirecte et de l'administration fiscale, de MM. Vicente Hurtado, chef de l'unité « Taxes indirectes autres que TVA » et Matthieu Desfeuillet, chargé de mission à la Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud) ....153	153
• <b>Jeudi 23 janvier 2020</b> - Entretien avec Mmes Alenka Kampl, chef d'unité Support structurel Atlantique, mer du Nord, Baltique et régions ultrapériphériques et Céline Frank, chargée de mission à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare), Mme Katalin Fokas, unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (Poséi) et M. Christophe Cazanave Pin, responsable des programmes « Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas » à la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agri), unité « France » .....161	161
• <b>Jeudi 30 janvier 2020</b> - Audition de MM. Benoît Lombrière, délégué général adjoint, Emmanuel Detter, consultant senior, Thomas Ledwige, consultant, Eurodom.167	167
• <b>Mardi 4 février 2020</b> - Audition de MM. Jean-Pierre Philibert, président de la FEDOM, Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales, Mmes Justine Bertheau, chargée de mission Pacifique et Mélinda Jerco, chargée de mission Antilles Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon à la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) .....177	177
• <b>Jeudi 6 février 2020</b> - Audition en visioconférence de MM. Olivier Rivière, premier vice-président du conseil régional de La Réunion, et Patrick Guillaumin, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et de l'expérimentation de la région .....197	197
• <b>Jeudi 20 février 2020</b> - Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer .....209	209
• <b>Jeudi 27 février 2020</b> - Audition de M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer .....219	219
• <b>Jeudi 27 février 2020</b> - Audition de MM. Guy Losbar, premier vice-président du conseil régional de la Guadeloupe, président de la commission <i>ad hoc</i> octroi de mer, et Jean-Louis Boucard, directeur général des services (en visioconférence), et de MM. Denis Céleste, directeur général adjoint des services, en charge du développement économique, et Fritz Jalet, directeur de la fiscalité .....235	235
• <b>Jeudi 5 mars 2020</b> - Audition de M. Thierry Santa, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de M. Cédric Chan Yone, directeur de cabinet et de Mme Brigid Morel, conseillère auprès du Président du Gouvernement.....251	251



## Jeudi 16 janvier 2020

Audition de MM. Jérôme Brouillet et Salvatore Serravalle, secrétaires généraux adjoints des affaires européennes

**M. Michel Magras, président.** – Lors de sa réunion du 17 octobre 2019, la délégation sénatoriale aux outre-mer a inscrit à son programme de travail pour la session 2019-2020 une étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020. Nos collègues Vivette Lopez, Gilbert Roger et Dominique Théophile en ont été désignés rapporteurs.

Nous engageons donc ce matin une série d’auditions consacrées à ce sujet, qui se dérouleront jusqu’à la suspension de mars prochain, avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Comme vous le savez, cet organisme est placé sous l’autorité du Premier ministre et couvre l’ensemble des domaines définis par le traité sur l’Union européenne, à l’exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il agit en étroite liaison avec la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne, chargée de défendre les positions françaises dans les négociations communautaires au sein des institutions, dont nous rencontrerons l’actuel responsable, M. Philippe Léglise-Costa, la semaine prochaine lors de notre déplacement à Bruxelles. Pour les collègues qui participeront à ce déplacement, le programme et un dossier seront transmis d’ici au début de la semaine prochaine en vue des différents entretiens que nous aurons, notamment à la Commission européenne. En leur qualité de secrétaires généraux adjoints du SGAE, MM. Jérôme Brouillet et Salvatore Serravalle répondront ce matin à nos questions. Je les en remercie par avance. L’étude que nous allons mener nous importe particulièrement.

Il y a d’abord l’enjeu financier. Dans la négociation du futur cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, les outre-mer sont pleinement concernés par l’évolution du niveau des fonds structurels bénéficiant aux régions ultrapériphériques (RUP) – je pense notamment au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE), au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) –, ainsi que par la future « budgétisation » du Fonds européen de développement (FED), c’est-à-dire l’intégration dans le cadre financier pluriannuel de ce fonds, qui fonctionnait jusqu’ici de manière autonome et sur les contributions volontaires des États membres.

Il y a ensuite l’enjeu fiscal. La France bénéficie au sein de l’Union européenne de différentes dérogations au droit communautaire pour ses départements d’outre-mer. Deux d’entre elles arrivent à échéance au

31 décembre 2020 : l'octroi de mer et la taxation du rhum. Nous souhaitons connaître la position que la France défend sur ces deux dossiers essentiels pour les finances et les économies de nos territoires.

Il y a enfin les conséquences du Brexit. La sortie prochaine du Royaume-Uni fait peser de fortes interrogations sur le niveau des fonds dédiés aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM), dont la moitié d'entre eux sont britanniques. Où en sont les négociations sur la décision d'association outre-mer (DAO), qui doit entrer en vigueur en 2021 ? Quel sera l'avenir des coopérations régionales mises en place entre les territoires ultramarins français et les PTOM britanniques, par exemple ?

La présente audition constitue donc en quelque sorte une entrée en matière pour tous ces sujets majeurs que nous souhaitons approfondir cette année.

**M. Salvatore Serravalle, secrétaire général adjoint des affaires européennes.** - La Commission européenne propose un budget de 1,11 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, soit 1 279 milliards d'euros, pour les sept prochaines années. Elle souhaite répondre aux nouveaux défis auxquels l'Europe est confrontée, avec une hausse considérable des crédits liés à la défense et aux sujets migratoires, tout en essayant de maintenir un socle pour les politiques traditionnelles, notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion. Le retrait du Royaume-Uni, qui était un contributeur net au budget européen, complique évidemment l'exercice. Elle propose de nouvelles ressources propres : le transfert de 20 % des recettes du marché d'échange de quotas *emission trading system (ETS)* vers le budget européen et l'adoption d'une « contribution sur le volume de plastique non recyclé ». Les recettes reposeraient toujours essentiellement, à hauteur de 70 % à 75 %, sur les contributions nationales des États membres. Une telle décision doit être adoptée à l'unanimité par le Conseil européen après consultation du Parlement européen, puis passer devant l'Assemblée nationale et le Sénat. La Commission propose aussi de mettre progressivement fin aux rabais, dont le Royaume-Uni était à l'origine.

Les discussions portent sur la boîte de négociation, le texte politique où figurent les paramètres structurants du budget. Tout le travail mené depuis deux ans consiste à resserrer progressivement les options pour parvenir à un texte consensuel devant être adopté à l'unanimité. L'avancement des négociations sur les règlements sectoriels varie selon les textes : certains font l'objet d'un accord et sont passés en trilogue, tandis que d'autres ont pris du retard. Il faudra trouver un accord au premier semestre 2020.

Nous retrouvons les blocs habituels : d'abord, le club des contributeurs nets regroupe l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Danemark, qui veulent limiter le budget européen à 1 % du RNB et continuer de profiter des rabais ; ensuite, les « amis de la cohésion »,



c'est-à-dire les pays de l'Est et du Sud, défendent une politique de cohésion très ambitieuse, étant donné qu'ils en bénéficient très largement ; enfin, quelques pays, dont la France, sont sur une position intermédiaire.

Entre le 1 % réclamé par les plus durs, le 1,11 % souhaité par la Commission européenne et le 1,3 % demandé par le Parlement européen, la présidence finlandaise a proposé un budget à 1,07 % du RNB. À l'exception de la PAC, tous les programmes européens baissent. Les coupes dans certains budgets que nous jugeons prioritaires, comme la défense ou l'espace, nous semblent très inappropriées. Le dossier a été repris en main par Charles Michel, le nouveau président du Conseil européen.

La France a signalé d'emblée le caractère insuffisant des propositions de la Commission européenne en matière de PAC, réclamant avec une vingtaine d'États membres le rehaussement des crédits pour rester au moins au niveau actuel. La présidence finlandaise lui a donné satisfaction, mais partiellement, en relevant le deuxième pilier de la PAC alors que la demande concernait surtout le premier pilier.

Pour la France, un budget de 1 % ne serait pas acceptable, car il ne permettrait pas de relever les nombreux défis auxquels l'Union européenne est confrontée : migrations, défense, souveraineté industrielle et numérique. Mais un budget de 1,11 % tel que proposé par la Commission, qui représenterait une hausse d'environ 6 milliards d'euros de notre contribution annuelle au budget européen, serait difficilement compatible avec la situation de nos finances publiques. Nous soutenons donc la Commission européenne sur les nouvelles ressources propres.

**M. Jean-François Longeot.** - D'où viendraient-elles ?

**M. Salvatore Serravalle.** - Elles viendraient du transfert de 20 % des recettes du marché d'échange de quotas ETS et de la création d'une « contribution sur le volume de plastique non recyclé ». Et nous proposons une contribution carbone aux frontières de l'Union européenne ; la Commission européenne a accepté d'y travailler. Nous sommes très attachés à la fin des rabais, qui coûtent 2 milliards d'euros par an à la France.

En matière de cohésion, nos priorités ont été de conserver la définition proposée par la Commission européenne des régions dites « en transition », dont presque toutes les régions françaises font partie, et de permettre aux régions ultrapériphériques d'accéder aux fonds européens. Nous avons des positions communes avec l'Espagne et le Portugal. Nous avons soutenu un cofinancement de 85 % par l'Europe pour les régions ultrapériphériques.

Nous défendons *a minima* le maintien du budget proposé par la Commission européenne pour les PTOM, soit 500 millions d'euros. La Finlande, en le fusionnant avec la PESC, a proposé de le baisser. Nous nous y sommes opposés. Avec le Brexit, nous avons perdu un allié. Les Pays-Bas ou le Danemark pourraient être des alliés, mais ils ne se sont pas positionnés

aussi clairement que nous à ce stade. Nous sommes satisfaits que l'accès des PTOM à d'autres sources de financements (programmes sectoriels, instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale) ne soit pas remis en cause.

Nous avons entre un mois et trois mois pour sceller un accord. Il faudra faire des compromis. Mais la France ne transigera pas sur ses priorités politiques.

**M. Jérôme Brouillet, secrétaire général adjoint des affaires européennes.** – Nous espérons un accord rapide sur le cadre financier pluriannuel (CFP), car viendront ensuite les négociations sur toute une série de règlements sectoriels. Par exemple, la DAO a fait l'objet d'un accord provisoire, mais il faudra ajuster certains volets qui dépendent de la boîte de négociation.

D'autres textes sont en cours de négociation et font déjà l'objet de trilogues. C'est le cas de ceux qui concernent la politique de cohésion ou le règlement sur le FEAMP. En ce début d'année, le président du Parlement européen a annoncé l'arrêt des discussions sur le CFP. Nous ne savons pas encore quel sera exactement l'impact de cette décision sur le déroulé des trilogues mais nous sommes vigilants : les textes sectoriels doivent être adoptés d'ici au 31 décembre 2020 pour que leur mise en œuvre débute dans de bonnes conditions au niveau national, par exemple sur le FEAMP, car il y a des enjeux importants sur le soutien à la pêche, surtout dans la perspective de la sortie du Royaume-Uni au 31 janvier.

Les trilogues sur la PAC, dont les négociations débiteront au plus tôt à l'été 2020, n'ont pas commencé. Nous savons qu'il n'y aura pas de cadre opérationnel de la PAC au 1<sup>er</sup> janvier 2021. La Commission européenne a prévu un règlement de transition. Dans sa proposition de boîte de négociation révisée, la Finlande a proposé de rehausser le niveau de la PAC sur le deuxième pilier. La France souhaite que ce rehaussement se concentre sur le premier pilier, notamment parce qu'il finance le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi). Nous l'avons signalé dès le lendemain.

Sur l'octroi de mer et l'aide fiscale au rhum, il faut à la fois une autorisation du Conseil de l'Union européenne et une décision de la direction chargée de la concurrence au sein de la Commission européenne. La Commission souhaite un débat éclairé, avec des éléments factuels, et a donc confié une évaluation à des cabinets externes. Sa sensibilité aux enjeux ultramarins varie selon les directions générales. La Commission européenne souhaite traiter l'ensemble des textes concernant les dispositifs spécifiques aux régions ultrapériphériques en bloc. Cela présente un intérêt. Comme plusieurs États membres sont concernés par les enjeux ultramarins, nous serons plus forts ensemble au Conseil pour montrer l'importance politique du sujet. Tous les États membres n'ayant pas la chance d'avoir des RUP, certains ne comprennent pas forcément les enjeux spécifiques liés à ces territoires.

**M. Michel Magras, président.** – Merci pour la qualité de ces exposés, sur une question qui est loin d’être simple.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – J’ai cru comprendre que la France ne transigerait pas sur certains points, que de nombreux textes n’étaient pas achevés et que les trilogues étaient à l’arrêt. Peu de visibilité, donc, s’agissant du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Ses crédits pourraient baisser de 4 % par rapport à 2014-2020, alors même que son champ est élargi à l’énergie océanique, à l’aquaculture et à l’adaptation au changement climatique. Quelle sera la position de la France sur ce sujet, sachant que celle-ci, après le Brexit, représentera pas moins des deux tiers de l’espace maritime de l’Union européenne ?

J’ai compris aussi que vous souhaitiez que la hausse de la PAC soit essentiellement affectée au premier pilier, et non au second. La Commission a évoqué une baisse du budget consacré au programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité pour 2021-2027 ; quelle sera la stratégie de la France devant cette perspective ?

La Commission propose également de faire évoluer les taux de cofinancement pour le FSE et le FEDER, de 85 à 70 %. Une telle baisse risque d’exclure un nombre important de projets ; la France entend-elle défendre le maintien de taux de cofinancement adaptés aux besoins des territoires ? Pour défendre les fonds destinés aux régions ultrapériphériques, la France peut-elle nouer une alliance avec l’Espagne et le Portugal ?

Quant à l’intégration du Fonds européen de développement au budget de l’Union européenne, va-t-elle se traduire par une diminution des fonds européens destinés aux PTOM ? Par ailleurs, la Commission européenne a conduit des évaluations sur l’utilisation des crédits FED alloués aux PTOM ; la responsabilité de ces évaluations continuera-t-elle d’échoir à la Commission sur la période 2021-2027 ? Les PTOM ne devraient-ils pas être davantage associés à ces discussions ?

Autre proposition de la Commission : consacrer 3 % des fonds alloués aux PTOM à l’intégration régionale. Cette part n’est-elle pas trop faible ? Comment orienter les financements pour encourager les coopérations régionales entre les PTOM et les États voisins et entre les RUP et les PTOM ?

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Je vais poser une série de questions sur l’octroi de mer – le Conseil et la Commission doivent prendre une décision sur ce sujet au mois de mars. L’octroi de mer est perpétuellement en sursis, soumis à une évaluation régulière de son efficacité ; la position de la France est-elle de l’ancrer dans le temps ?

La Commission propose que 84 produits locaux supplémentaires bénéficient d’une réduction ou d’une suppression de l’octroi de mer. Quelle est, là encore, la position de la France ? L’abaissement du seuil d’assujettissement des entreprises locales, de 500 000 à 300 000 euros, ne s’est pas traduit par une augmentation notable des recettes des collectivités. Une modification de cette disposition est-elle envisageable ?

Concernant la taxe sur le rhum, les producteurs de rhum traditionnel, principalement ceux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, bénéficient aujourd'hui d'une fiscalité réduite, dans la limite d'un contingent qui était de 120 000 hectolitres d'alcool pur par an, en vertu d'une décision du Conseil datant de 2014, et est désormais, depuis 2017, de 144 000 hectolitres. Quelle est la position de la France s'agissant de l'avenir de ce dispositif, qui a fait l'objet d'une question d'actualité au Sénat cet été ? Comment sont actuellement répartis les contingents d'exportation de rhum entre la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion ? Et quelles sont les modalités du processus de réévaluation du contingent ?

Pour ce qui concerne les effets du Brexit, nous aimerions savoir si la sortie du Royaume-Uni entraînera une diminution des fonds européens octroyés aux PTOM. L'enveloppe de 500 millions d'euros va-t-elle subir une coupe sombre ?

Quel sera l'effet du Brexit sur les coopérations régionales entre les territoires ultramarins français et britanniques ? Comment les territoires d'outre-mer sont-ils pris en compte dans les négociations relatives au futur partenariat économique entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ?

Après le Brexit, la France sera le seul État européen à disposer de territoires dans le Pacifique, et représentera deux tiers de l'espace maritime de l'Union européenne ; comment valoriser cet atout ?

**M. Salvatore Serravalle.** - S'agissant des cofinancements, nous n'avons pas de position générale sur l'ensemble des taux sachant que la Commission propose des baisses.

Sur les régions ultrapériphériques nous avons pris une position très claire : nous demandons un cofinancement à 85 %, tenant compte de la spécificité de ces régions. C'est le seul chiffre que nous avons publiquement défendu ; pour le reste, nous négocions avec nos partenaires.

Pour ce qui concerne l'alliance avec l'Espagne et le Portugal, évidemment nous l'entretiens. Jérôme Brouillet a évoqué la déclaration commune par laquelle nos trois pays ont rappelé les priorités politiques liées aux régions ultrapériphériques. C'est la règle dans les négociations européennes : plus on a d'alliés, plus on est fort quand on veut défendre un point. En l'occurrence, sur ce sujet, nous avons deux alliés ; nous avons tout intérêt à défendre ensemble les positions qui sont les nôtres. Plus la négociation avancera, plus nous entrerons « dans le dur » à l'approche d'un compromis, et plus il sera nécessaire de consolider cette alliance et de parler d'une même voix à Bruxelles.

Un mot sur le FED : la France a jusqu'à présent adopté, au Conseil, une position assez prudente sur la budgétisation du FED proposée par la Commission. Nous avons trois préoccupations.

Premièrement, nous souhaitons la sanctuarisation de la priorité africaine, qui est principalement financée par le FED – nous craignons qu'en fondant cet instrument dans un outil plus grand, on perde en lisibilité.

Deuxième préoccupation : le Fonds européen de développement, dans son format actuel, a l'avantage d'être flexible ; nous tenons à cette flexibilité.

Notre troisième préoccupation avait trait à la gouvernance : nous demandions à la Commission, et nous continuons de lui demander, que les États membres, c'est-à-dire le Conseil, soient davantage associés au pilotage stratégique des projets financés par le FED.

Nous avons d'emblée fait passer le message suivant : tant que nous n'obtiendrons pas de garanties sur ces trois préoccupations, nous nous opposerons à l'intégration du Fonds européen de développement dans le nouvel instrument.

Sur la priorité africaine, nous sommes confiants : une poche de redéploiement ultérieur est bel et bien identifiée et préservée ; un bouclier étanche protège l'enveloppe africaine.

Sur la flexibilité, la Commission nous a également apporté des garanties.

Sur le troisième point en revanche, à savoir la gouvernance, nous ne sommes pas complètement rassurés : les réponses de la Commission ne sont pas très satisfaisantes concernant la présence future des États membres dans le cockpit de pilotage stratégique de ces fonds. Cette préoccupation est d'ailleurs partagée par l'ensemble des États membres, le Conseil refusant que la Commission s'accapare le pilotage. Nous avons plutôt bon espoir : la Commission faisant de cette intégration du FED dans le budget européen un élément important de son programme, elle a intérêt à nous donner des gages sur ce volet.

La tendance est bien, quoi qu'il en soit, à l'intégration du Fonds européen de développement dans le budget européen. La question se pose donc désormais de l'impact d'une telle absorption sur le financement des PTOM. Je le disais : la Commission propose un financement à hauteur de 500 millions d'euros ; pour nous, c'est le minimum. Il sera difficile d'obtenir davantage, mais, en tout état de cause, il est hors de question de descendre en dessous.

Ce n'est pas un combat facile, d'autant que notre partenaire naturel sur cette question quitte l'Union européenne, nous laissant seuls en première ligne. Nous pourrions peut-être compter sur l'appui des Pays-Bas, mais les Néerlandais, à ce stade, ne souhaitent pas s'associer publiquement à des communications que nous ferions en commun sur le sujet des PTOM. Quant au Danemark, il est, en la matière, à la fois un allié et un concurrent, sachant que le Groenland bénéficie d'une enveloppe dédiée au sein de l'instrument.

Nous avons intérêt, dans un premier temps, à demander avec eux la préservation de l'enveloppe PTOM ; ensuite, une fois les 500 millions d'euros garantis, il faudra que nous ayons avec les Danois, sur ce sujet, des discussions bilatérales.

**Mme Gisèle Jourda.** – Le Brexit va rendre douze PTOM inéligibles à leur part de fonds européens ; le maintien de l'enveloppe pourrait donc donner une bouffée d'oxygène.

**M. Salvatore Serravalle.** – L'enveloppe a été redimensionnée pour tenir compte de la sortie du Royaume-Uni.

**Mme Gisèle Jourda.** – C'était la question que je me posais.

**M. Salvatore Serravalle.** – L'enveloppe est maintenue, mais à champ constant. Il va donc falloir redécouper.

**M. Jérôme Brouillet.** – Je vous rassure : si nous sommes certes un peu seuls, au Conseil, sur ce sujet des PTOM, le Parlement, en revanche, est un allié de poids, extrêmement sensible à ces questions. Le poids du Parlement européen pourra jouer, dans la négociation, pour obtenir le maintien de l'enveloppe PTOM.

Concernant le FEAMP, on ne peut pas à proprement parler de baisse : il s'agit plutôt d'un redimensionnement de l'enveloppe consécutif à la sortie du Royaume-Uni. Deux choses nous importent : nous voulons, d'une part, que les règles soient simplifiées afin que les enveloppes soient facilement consommables, et, d'autre part, s'agissant des RUP, que le montant des plans de compensation des surcoûts ne soit pas plafonné.

Sur la baisse du Poséi, qui n'est que la conséquence de la baisse du budget de la PAC proposée par la Commission européenne, notre stratégie est double. Nous demandons, premièrement, le maintien du budget de la PAC ; et, deuxièmement, nous martelons, conjointement avec nos amis espagnols et portugais – nous le disons explicitement dans la déclaration conjointe du 19 novembre dernier –, que nous souhaitons le maintien de l'enveloppe Poséi.

Sur l'octroi de mer, le cadre est effectivement borné dans le temps, avec des échéances de cinq ans, conformément au régime suivi par la Commission européenne pour les règles générales en matière d'aides d'État. Il est très probable que le nouveau dispositif qui nous sera proposé en septembre soit de nouveau borné dans le temps.

Quant à la révision des produits locaux supplémentaires qui ont été intégrés dans le dispositif actuel en avril 2019, elle est la conséquence de la révision à mi-parcours en 2017 dudit dispositif.

Le seuil d'assujettissement a été baissé, mais sans impact sur les recettes. Nous n'avons pas pris position sur ce sujet pour l'instant, nous attendons le rapport. Nous nourrissons la réflexion de la Commission et nous nous efforçons d'être réactifs par rapport à ses demandes. Nous n'avons rien à cacher et nous voulons que l'étude soit la plus solide possible.

Sur la taxation du rhum, une des simplifications du dispositif soumis à la Commission serait d'autoriser les États membres à augmenter le contingent bénéficiant du dispositif, en fixant une limite annuelle, sans avoir à repasser par une décision de la Commission. La répartition entre RUP est une question franco-française : la Commission n'intervient pas, nous arbitrons en interne.

En ce qui concerne le Brexit. Les choses ne seront plus comme avant, ce qui sera compliqué notamment pour les PTOM. Juridiquement, dès le 1<sup>er</sup> février, les PTOM britanniques ne seront plus des PTOM de l'Union européenne. Il nous faudra donc inventer un autre cadre de relation non communautaire.

L'association des PTOM à la négociation sera étroite. Le SGAE veillera à ce que toutes les parties prenantes soient associées à la concertation puisqu'il s'agit de trouver un accord très large, couvrant un nombre de secteurs importants, avec des répercussions géographiques multiples. D'autres négociations commerciales sont en cours qui intéressent les PTOM et leurs intérêts sont pris en compte dans ce cadre.

**M. Gérard Poadja.** – Vos propos ont le mérite d'être clairs. J'insiste sur la préoccupation des outre-mer du Pacifique, concernés directement. Nous avons toujours eu des difficultés dans le cadre de la gestion du FED et des fonds européens en général, car nos dossiers ne sont presque jamais éligibles. Certes, l'Europe est loin, mais les tracasseries administratives sont lourdes. Je note que vous avez essayé de faire preuve de souplesse, mais je suis inquiet des nouvelles orientations qui seront prises dès février. Même si nous avons des difficultés à débloquer les fonds, ils constituent une bouffée d'oxygène pour les PTOM. Comme l'a souligné Dominique Théophile, le bassin Pacifique est important sur le plan national. Je compte sur vous pour qu'un effort soit consenti : jusqu'à preuve du contraire, nous sommes toujours Français, il n'y a aucune raison que nous soyons traités comme des citoyens de seconde zone. Il importe donc que nos dossiers soient mieux pris en considération au niveau européen.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je souhaite aborder la question de la répartition des fonds entre les RUP. Mayotte a rejoint les RUP en 2012 et a expérimenté sa première programmation quelques années après. Mayotte est le seul département-région à voir ces fonds régis par l'État, les autres collectivités ultramarines s'occupant elles-mêmes de cette gestion. Une demande a été faite récemment par le président du département pour une gestion autonome : Matignon lui a adressé une fin de non-recevoir. Lors de

la première attribution des fonds européens à Mayotte, la question de leur consommation effective avait été déterminante pour fixer la part devant revenir à Mayotte. Le conseil général de l'époque avait décidé d'en confier la gestion à l'État. Or on se rend compte aujourd'hui que la gestion et la consommation effective de ces fonds ne sont pas meilleures. Une nouvelle répartition va avoir lieu. Au motif de la sous-consommation de ces fonds par l'État, nous ne voudrions pas que l'on nous rejoue le même film et que nous soyons privés de la part qui nous revient naturellement !

Ma question comporte un volet politique et je ne veux pas vous mettre dans l'embarras, mais j'aimerais obtenir une réponse sur la partie objective et technique de la répartition des fonds européens. À quelle sauce les collectivités seront-elles mangées ?

**Mme Lana Tetuanui.** – Un grand merci, au nom de la collectivité de la Polynésie française, pour tout ce qui a été réalisé grâce au FED. Des projets d'envergure ont été engagés, que nos communes n'auraient jamais pu financer par leurs propres moyens.

Il serait utile que les critères objectifs d'attribution figurent dans notre rapport afin que les choses soient clairement dites. D'après ce que j'ai compris, à partir de 2021, nous ne pourrons plus nous permettre de faire rêver nos collectivités. Je ne vous jette pas l'opprobre, car il appartiendra au politique de régler ces questions. Le Président de la République est attendu en Polynésie au mois d'avril. Je ne manquerai pas de lui demander publiquement ce qu'il compte faire de la deuxième zone économique exclusive (ZEE) mondiale que détient la France.

Au vu des problèmes que traverse notre pays, les collectivités ultramarines ont malheureusement tendance, depuis quelques années, à se tourner vers l'Europe pour demander des financements, avec l'appui du Gouvernement, qui monte souvent au créneau à Bruxelles. Cette audition me laisse dubitative, mais au moins nous sommes informés. À nous, politiques, de régler nos comptes entre nous. Je vais rentrer et je vais dire au ministre de l'économie de la Polynésie : les conditions ne seront plus les mêmes qu'avant !

**M. Michel Magras, président.** – Je ne sais pas si le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer répondra à toutes les questions de Lana Tetuanui, mais c'est un peu l'objectif !

**M. Gérard Poadja.** – J'ai oublié de préciser que nous n'avons plus de représentant au niveau de l'Europe : cela confirme ce que nous disons aujourd'hui.

**M. Guillaume Arnell.** – Ces éclairages nous permettent de mieux appréhender les questions européennes qui sont souvent très techniques. Mon territoire a été meurtri il y a deux ans par un cyclone. Nous avons reçu des aides européennes, mais il faudra mener des actions supplémentaires. Pouvons-nous envisager une simplification dans la gestion des dossiers



européens ? On nous reproche la sous-consommation des crédits, mais elle est en lien avec cette complexité que nous dénonçons. Par rapport aux aléas climatiques, peut-il y avoir des dérogations pour de nouvelles éligibilités sur des équipements structurants ? Est-il également prévu de réviser le dispositif concernant la flotte de pêche pour l'éligibilité aux fonds de modernisation ?

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Nous avons été invités à l'Élysée pour écouter de belles paroles sur le Livre bleu, visant à encourager les actions dans les outre-mer, mais, ensuite, on a l'impression qu'il ne se passe plus rien. Nos concitoyens d'outre-mer sont pleinement français, mais il semble que tout ce qui est dit tombe dans les eaux des océans...

Vous indiquez par ailleurs que le Brexit entraînera un important manque à gagner, mais on peut soutenir l'inverse, cela amènera un gain, car le Royaume-Uni bénéficiait d'aides importantes. La question de la répartition de ces aides se pose donc, et, pour une fois, ce serait bien que nos outre-mer en bénéficient.

**M. Jérôme Brouillet.** – Je veux clarifier les choses, car je me suis peut-être mal exprimé : les PTOM sont pleinement européens, et cela correspond à une conviction forte de l'Union européenne et de la France. Ce sera d'ailleurs encore plus le cas demain, car la France disposera de la plus grande ZEE de l'Union européenne, ce qui est un atout considérable au moment où l'Union européenne fait du climat et de la sauvegarde des océans une priorité.

En revanche, évidemment, les PTOM britanniques perdent ce statut ; ce ne seront plus des PTOM après le Brexit.

**M. Michel Magras, président.** – Pardon de vous interrompre, mais, justement, ces territoires ne basculeront-ils pas, par voie de conséquence, dans les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), bénéficiant ainsi de fonds bien supérieurs ?

**M. Jérôme Brouillet.** – Il se trouve que, pour l'instant, on a laissé de côté, à dessein, un enjeu lors des négociations des règlements, à savoir les règles appliquées aux pays tiers. Cela n'a même jamais été abordé parce que, jusqu'à présent, le Royaume-Uni était dans la salle du Conseil. On envisage d'établir, en la matière, une règle unique concernant l'association des pays tiers à l'ensemble des programmes européens ; nous devons, auparavant, déterminer si nous avons ou non un intérêt à continuer d'associer le Royaume-Uni. Il faudra sur ce sujet une position claire et transversale dans l'ensemble des règlements.

Sur la représentation de vos intérêts au Parlement européen, certes il n'y a plus de député directement issu des PTOM, mais le député Stéphane Bijoux est réellement votre voix à Bruxelles. Il était présent au côté de la ministre lors du dernier comité État-PTOM en octobre et il œuvre au sein du Parlement européen pour que celui-ci ait des positions très ouvertes sur les PTOM. N'ayez donc pas le sentiment d'être oubliés, ce n'est vraiment pas le cas.

Nous sommes conscients que l'inéligibilité de certains projets aux fonds européens est difficile à comprendre, notamment pour les projets en lien avec l'environnement. Nous travaillons à l'échelon européen pour que les RUP et PTOM aient pleinement accès au programme pertinent sur ce point, le programme LIFE – L'instrument financier pour l'environnement.

Sur les tracasseries administratives, je vous ferai deux réponses.

D'une part, la France n'est pas la seule à faire part de ces difficultés, donc un travail de simplification des règles de mise en œuvre est actuellement mené au niveau européen ; nous y sommes très attentifs, car c'est bien beau d'avoir des enveloppes, mais c'est encore mieux de les consommer.

D'autre part, la secrétaire d'État aux affaires européennes l'a précisé, ces tracasseries administratives peuvent être liées à des règles franco-françaises que nous nous imposons. Quand un projet se voit refuser l'accès à un fonds, on a tendance à accuser l'Europe, mais c'est parfois lié à des règles que nous avons nous-mêmes créées. Nous étudions la question, en lien avec les collectivités territoriales, pour simplifier tout cela.

Sur Mayotte, nous avons eu, dès l'origine, un problème, lié au changement du contexte institutionnel ; la mise en place de la programmation a donc été difficile. Cela dit, au 30 septembre dernier, le taux de programmation est revenu à un niveau comparable à celui des autres RUP. Nous nous sommes donc mis en mesure de consommer les enveloppes. Le Premier ministre a indiqué que, lors de la prochaine programmation, on générerait les fonds de la même manière, mais il y a aussi des discussions sur le rôle que le département de Mayotte pourrait jouer sur certains programmes. Nous aurons ces discussions quand les négociations à l'échelon européen seront terminées, et que nous déclinons le FEDER à l'échelon national.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – En ce qui concerne les règles que nous nous imposons, il existe un filtre français avant la transmission à l'Union européenne ; on s'impose des contraintes telles que les dégagements d'office, d'ailleurs signalés par la Cour des comptes européenne, représentent un manque à gagner sur l'enveloppe globale. De mon point de vue, il faut alléger et fluidifier les procédures.

**M. Michel Magras, président.** – Je veux dire quelques mots et vous poser quelques questions.

Je vous ai entendu dire « on espère que », « on attend que », mais j'aimerais mieux comprendre la manière de négocier de la France auprès de la Commission, du Parlement, des États membres.

La représentation des outre-mer par bassin a disparu, c'est un choix politique de l'État français. Malgré toute sa bonne volonté, l'unique représentant ultramarin ne peut maîtriser à lui seul l'ensemble des connaissances sur tous les bassins océaniques.

Par ailleurs, le Gouvernement a fait adopter en loi de finances, dans le cadre de la suppression des organismes de moins de 100 salariés, l'intégration de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (Odeadom) au sein de FranceAgriMer, qui a déjà fort à faire avec la renégociation de la PAC et les problèmes de pêche. L'Odeadom gérait tout le fonds Poséi et la France disposait avec celui-ci d'un organisme très efficace, qui savait monter les dossiers, les promouvoir et les financer. Le choix de la fusion complique notre système, et je m'y suis opposé.

Je voudrais comprendre comment la France fait, concrètement, entendre sa voix à Bruxelles. Comment le SGAE travaille-t-il avec notre Représentation permanente à Bruxelles ? J'ai l'impression que les fonctionnaires de la Représentation permanente oublient parfois que l'Europe n'est pas que continentale, qu'elle est également océanique.

On le sait, la Commission, c'est l'État dans l'État, et le travail du Conseil et des députés est très difficile. Je veux donc vous faire comprendre que l'action de la France ne peut se limiter à de simples notes des autorités françaises (NAF). Les NAF sont bien faites et précises, elles défendent la position de la France, mais qui les suit ? L'Europe fonctionne de plus en plus sur le modèle des États-Unis, avec des *lobbies*. Les groupes d'intérêt français se limitent-ils aux territoires français ou l'État français est-il aussi physiquement présent pour défendre ses intérêts ?

Les PTOM ont demandé la répartition du FED par territoire, mais on connaît la puissance du Danemark et le Groenland ne cèdera pas, sans doute, un centime de la part qu'il touche. Pourquoi la France n'a-t-elle pas soutenu cette répartition des enveloppes par territoires ? Personne ne l'a compris dans les PTOM.

Sur le suivi des dossiers, l'Europe a ses codes, qui sont souvent plus pragmatiques que la méthode française qui veut que plus il y a de papier, mieux c'est. Les territoires envoient de volumineux dossiers, mais quand c'est mal écrit ou trop long, cela manque son but. Pourquoi n'y a-t-il pas, à Bruxelles, un organisme français qui centraliserait tous les dossiers qui arrivent ? En effet, l'Europe a un principe : tous les fonds non utilisés sont redistribués à ceux qui en ont besoin. Il serait d'ailleurs intéressant de savoir qui a utilisé les fonds et pour quel montant et qui n'a pas utilisé ses fonds et pourquoi ?

La France devrait aider les outre-mer à se mobiliser et à remplir les dossiers le plus vite et le mieux possible pour obtenir les financements et arrêter d'ajouter « des formalités aux formalités », pour que les dossiers soient traités plus rapidement, en quelques semaines.

**M. Salvatore Serravalle.** – C'est normal, nous sommes là pour vous écouter et pour répondre sur ce qui relève de notre responsabilité. Les questions purement politiques seront traitées bien entendu dans un autre cadre.

Je répondrai d'abord sur la présence physique de la France, sur sa méthode visant à influencer. Le SGAE prépare à Paris les positions françaises sous forme notamment d'instructions destinées à la Représentation permanente à Bruxelles, en association avec tous les ministères compétents – le ministère des outre-mer est présent quand il s'agit d'outre-mer, et il fait valoir son point de vue – ; les positions sont discutées et parfois arbitrées, sous le patronage de Matignon ou de l'Élysée.

Cette position définie à Paris doit ensuite être portée à Bruxelles, où nous avons une Représentation permanente, que vous rencontrerez la semaine prochaine. Nous lui transmettons le dossier ; ensuite, à charge pour elle, qui se frotte quotidiennement aux députés, au secrétariat général du Conseil et à la Commission, de porter la parole française à tous les échelons. Cela n'empêche pas que les ministères se déplacent parfois, pour donner plus de poids à un dossier.

C'est vrai, il y a une tendance, que combat le SGAE, à considérer que si un papier est très bien écrit et complet, cela suffira pour défendre la position française à Bruxelles. Cela ne fonctionne pas comme ça, vous avez raison : nous rédigeons le papier, nous l'envoyons puis il faut aller l'expliquer, le défendre.

Cela dit, notre principal relais, c'est la Représentation permanente ; ses services sont sur place, en contact avec les institutions. C'est leur travail de négocier et faire valoir la parole française dans les institutions européennes.

Je vous rejoins complètement, votre principal relais est le ministère des outre-mer, qui fait entendre la voix des outre-mer dans les enceintes interministérielles. Cette voix est entendue, mais il y a des débats et il faut trouver un compromis.

**M. Michel Magras, président.** – Le ministère des outre-mer ne pourrait-il pas être associé à la Représentation permanente, sous une forme ou une autre ? Vu la spécificité des questions ultramarines, ne serait-il pas nécessaire d'avoir une présence permanente ultramarine au sein de la Représentation permanente nationale ?

**M. Jérôme Brouillet.** – Le choix français, qui fonctionne bien, me semble-t-il, consiste à consolider la position française avant d'aller à Bruxelles. On fait différemment en Allemagne, où chaque ministère négocie seul ; la coordination entre les ministères est relativement rare ce qui occasionne des ratés ; nos homologues allemands doivent alors recalculer leur position, d'autant qu'il y a aussi, à Bruxelles, des représentations permanentes des Länder. Ils peuvent alors perdre en efficacité.

Nous avons fait le choix d'une intégration totale ; le ministère des outre-mer est impliqué dans toutes les discussions interministérielles qui peuvent toucher les RUP et les PTOM et il fait valoir son point de vue afin que

celui-ci soit relayé à Bruxelles. Ceci permet d'avoir une vision d'ensemble sur tous les dossiers.

Il y a en outre, au sein de la Représentation permanente, une personne chargée spécifiquement du suivi des questions d'outre-mer ; elle coordonne notamment notre stratégie d'influence sur ces sujets. Par exemple, elle est en lien avec le cabinet de la ministre pour mettre en place une stratégie d'influence auprès des commissaires qui peuvent avoir à traiter de près ou de loin, des questions ultramarines.

À cet égard, je veux rendre hommage à la ministre des outre-mer. Contrairement à ses collègues du Gouvernement, qui participent à des conseils au sein desquels leurs dossiers sont discutés, elle n'a pas vraiment d'enceinte de discussion. Pourtant, elle va régulièrement à Bruxelles, soit pour rencontrer, en bilatéral, les commissaires et leur expliquer nos problématiques spécifiques, soit pour discuter avec ses homologues d'autres pays. Il me semble que c'est une force d'avoir une seule Représentation permanente exprimant la position interministérielle.

Sur le sujet de l'agriculture, l'intégration de l'Odeadom au sein de FranceAgriMer est très éloignée des compétences du SGAE. Nous avons en décembre nommé un délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer, M. Arnaud Martrenchar. En outre, apporter de l'aide à la préparation des dossiers est une préoccupation de toujours du SGAE, et ceci même si l'on parle ici de déclinaison nationale. Bien que nous soyons d'ordinaire chargés du suivi des négociations, les ministères nous demandent de plus en plus de participer à l'application.

Par exemple, nous nous étions aperçus que les Français étaient mal servis par les appels d'offre européens en matière de recherche. La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a donc mis en place un plan d'action pour mieux préparer les dossiers, mieux intégrer les contraintes et être prêts à temps, ce qui a depuis porté ses fruits. Le même effort va être conduit sur les fonds de la politique de cohésion, en profitant de la nouvelle programmation. La préparation a été commencée, des concertations État-régions sont en cours, comme par exemple à Mayotte, pour que dès cette année tous sachent comment vont être répartis les rôles pour être efficaces dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**M. Michel Magras, président.** – Je me demande tout de même s'il ne devrait pas y avoir, au sein de la Représentation permanente, une cellule administrative dédiée au suivi des problématiques ultramarines. J'aurais une dernière remarque sur le Brexit. Des problématiques de pêche vont certes se poser avec les pêcheurs hexagonaux, mais aussi dans la Caraïbe. Ces problèmes s'étaient estompés, mais pourraient resurgir avec la sortie du Royaume-Uni. Il ne faudrait pas les oublier !

Il me reste maintenant à vous remercier pour la qualité de vos interventions. Nous sommes au début de notre étude, qui est une continuation de nos précédents travaux en particulier sur la question des normes. Elle devrait permettre en outre de mettre le projecteur sur des problématiques qui ne sont pas toujours abordées, et de préconiser un certain nombre de recommandations, très importantes dans le contexte des négociations au plan européen de cette année.

## Jeudi 23 janvier 2020

Audition de MM. Philippe Léglise-Costa, ambassadeur, représentant permanent auprès de l'Union européenne, Timothée Truelle, conseiller pêche, outre-mer et politique maritime intégrée (pêche et des questions outre-mer), Mme Marjorie Thomas conseillère ACP, M. Florent Guérin, adjoint à la politique régionale de cohésion pour les RUP à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

**M. Philippe Léglise-Costa, représentant permanent auprès de l'Union européenne.** – Je vous souhaite la bienvenue à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. Vous faites votre déplacement à un moment important car il intervient après le renouvellement institutionnel de 2019. La Commission européenne prend ses marques, avec de nouveaux commissaires, une évolution des priorités, une équipe et un programme qui tient pour beaucoup à des initiatives françaises. Le moment n'est pas facile, ce qui nécessite une forte mobilisation pour la défense des intérêts de la France.

En effet, plusieurs défis importants attendent la Commission. Il faut d'abord finaliser la négociation sur le cadre financier pluriannuel. L'équation est très complexe avec le départ du Royaume-Uni, qui deviendra un pays tiers le 1er février. Des négociations s'ouvriront par la suite pour établir le nouveau partenariat avec le Royaume-Uni, et donc avec les anciens PTOM britanniques, c'est le deuxième défi.

La Commission a, par ailleurs, lancé un grand nombre d'initiatives, à commencer par le Pacte vert (*New Green Deal*) pour la lutte contre le changement climatique. Ce sont des défis considérables mais aussi des opportunités. Elle poursuivra avec d'autres initiatives et des propositions concernant aussi la politique industrielle et la révision de la politique agricole commune (PAC).

La Commission se fixe également des objectifs géopolitiques, qui sont notamment portés par l'espagnol Josep Borrell. Ces objectifs répondent pour une grande part à une impulsion française. Les outre-mer sont au cœur des ambitions géopolitiques européennes, par leur présence géographique, par leurs atouts, par ce qu'elles peuvent apporter à l'Union européenne. Un sommet est prévu au printemps dans le Pacifique et nous essayons de mobiliser l'UE à ces sujets.

Le moment est difficile mais nous sommes pleinement engagés. Une période s'ouvre ensuite avec une présidence allemande au second semestre 2020 puis une présidence portugaise. Puis ce sera le tour de la Slovénie et enfin de la France au premier semestre 2022, l'occasion pour notre pays de prendre de nouvelles initiatives.

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur l’ambassadeur, mes premiers mots seront pour vous remercier de votre accueil. La Délégation sénatoriale aux outre-mer a été créée en 2011, et dispose depuis 2017 d’un statut législatif comme la délégation homologue à l’Assemblée nationale. Elle est composée de 21 sénateurs ultramarins et 21 sénateurs hexagonaux reflétant la représentation politique du Sénat. Elle est chargée d’informer le Sénat sur les problématiques propres aux outre-mer. Dans nos rapports, nous faisons des préconisations. Concernant les sujets européens par exemple, nous avons émis des propositions sur le foncier, ou encore sur les normes dans les domaines du BTP ou encore sur la filière canne-sucre-rhum, qui ont été entendues et ont porté leurs fruits.

Le sujet qui nous amène à Bruxelles est une étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020. Les trois rapporteurs nommés sont Vivette Lopez, Dominique Théophile, et Gilbert Roger. Dans le cadre de cette mission, nous avons déjà auditionné le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Il était pour nous important de venir à Bruxelles pour vous entendre. Nous souhaitons en effet savoir comment la France défend à Bruxelles les dossiers ultramarins. Nous avons des questions d’abord sur le cadre financier pluriannuel et sur la future Décision d’association outre-mer (DAO) pour les PTOM. Nous vous interrogerons aussi sur la problématique fiscale avec l’avenir de l’octroi de mer et de la taxation du rhum. Enfin, nous avons des inquiétudes sur le Brexit. Les enjeux de pêche après le Brexit ne concernent pas seulement les pêcheurs hexagonaux, mais aussi la pêche dans la Caraïbe !

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Permettez-moi de vous présenter mes collaborateurs : Timothée Truelle s’occupe de la pêche et des questions outre-mer, Marjorie Thomas des questions des ACP et PTOM, et Florent Guérin suit les questions de cohésion pour les RUP. Nous avons aussi un conseiller fiscal, qui n’a pas pu hélas être présent. Mais nous sommes tous mobilisés sur les questions fiscales.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Le Brexit est une question qui nous préoccupe, nous nous demandons tous comment cela va se concrétiser. Y aura-t-il selon vous une vraie rupture avec les Britanniques, et si oui, quelles conséquences cela aura-t-il sur les territoires ultramarins ? Deuxième question : y aura-t-il une redistribution des financements à destination de la Grande-Bretagne ou y aura-t-il une dilution ? Quelles conséquences aura le développement des routes de la soie pour les outre-mer ? Comment, après le Brexit, la France appréhende-t-elle cette nouvelle donne ?

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – J’ai aussi de nombreuses questions. S’agissant du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission a évoqué une baisse du budget consacré au Poséi (Programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité). Quelle est la stratégie de la France face à cette perspective ? Concernant les PTOM, l’intégration du FED au budget de l’UE va-t-elle se traduire par une diminution des fonds



européens à destination des PTOM ? Une proposition de la Commission serait de consacrer 3 % des fonds alloués aux PTOM à l'intégration régionale. Cette part n'est-elle pas trop faible ?

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Sur les enjeux fiscaux, nous nous demandons si l'octroi de mer est toujours en sursis ou si l'objectif de la France est de l'ancrer dans le temps. Quelle est la position de la France notamment sur la composition de la liste des 84 produits locaux supplémentaires bénéficiant de réduction ou de suppression de la taxe d'octroi de mer ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Je vous remercie beaucoup pour ces questions, qui sont précisément celles sur lesquelles nous travaillons. Concernant le Brexit, il y a une tension entre la rupture nécessaire, car ce choix doit avoir des conséquences qui ne sont pas punitives – c'est simplement l'application des règles du marché intérieur – et le maintien de coopérations entre l'UE et le Royaume-Uni. M. Boris Johnson a aujourd'hui une position ambiguë. Si le Royaume-Uni souhaite conserver des ancrages avec l'UE, il doit respecter un certain nombre de règles. La rupture est nécessaire, on ne peut pas avoir le Brexit sans les conséquences qui y sont associées. L'enjeu est d'assurer l'unité des Européens. Le 1<sup>er</sup> février, le Royaume-Uni sortira des institutions de l'Union, il ne participera plus aux décisions. S'ouvrira alors une période de transition, que le Royaume-Uni n'a pas souhaité prolonger. Mais notre intérêt est cependant que ce pays reste dans un cadre européen.

Les enjeux budgétaires liés au Brexit sont nombreux. C'est la difficulté principale de ces négociations. Le Royaume-Uni étant un contributeur net, il y aura une perte sèche pour l'UE. Pour vous donner des ordres de grandeur, avec le même niveau d'ambition que le précédent CFP, il faudrait après le départ du Royaume-Uni, faire passer le budget de l'UE à 1,16 % du RNB des États membres alors que la proposition de la Commission est à 1,11 %. Or le cadre budgétaire de la France est très contraint. La France souhaiterait arriver à une solution intermédiaire. Pour financer ce budget et desserrer la contrainte sur les contributions nationales, la Commission propose par ailleurs de créer de nouvelles ressources propres.

La France a indiqué ses priorités sur le CFP 2021-2027, sans lesquelles il n'y aurait pas d'accord de sa part. Elle entend tout d'abord défendre la PAC, qui contribue à la sécurité alimentaire de l'UE. Elle souhaite également le maintien du budget de la cohésion, qui est capitale pour les RUP. Sur l'intégration du FED au budget européen, la France pose des conditions ; celle-ci n'est donc pas acquise. La France défend aussi des priorités dans le domaine de la défense, de l'espace et de la recherche. Pour défendre ces priorités, nous avons des alliés et des atouts. S'agissant des PTOM, nous perdons cependant le Royaume-Uni, ce qui implique une mobilisation accrue.

Sur les routes de la soie, nous avons développé une stratégie avec la Chine. Un document de travail définit notre stratégie : la Chine est un partenaire, un concurrent (notamment économique) et un rival systémique sur certains sujets. Accroître les échanges à travers les routes de la soie n'est pas mauvais en soi, mais il faut que ce soit un développement équilibré. Pour assurer un tel développement, le Président de la République souhaite promouvoir un axe indopacifique.

Sur les instruments spécifiques, nous sommes attentifs au Poséi. Nous demandons le maintien de la PAC (puisque'il y a un lien entre les deux) et dans la boîte de négociations, nous défendons le Poséi.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Sur le Poséi, si la PAC diminue, comment le préserver ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – D'abord on espère que la PAC ne va pas diminuer. Ensuite si elle baisse, nous négocierons.

**M. Timothée Truelle, conseiller pêche, outre-mer et politique maritime intégrée.** – Aujourd'hui on n'imagine pas d'alternative à un maintien de la PAC pour arriver au maintien du Poséi.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – La France veut le maintien de la PAC. Si on entre dans une négociation où la PAC diminue, on défendra le Poséi. Mais ce n'est pas notre position. Le Poséi ne sera pas une variable d'ajustement. Le nouveau Commissaire qui a le portefeuille de l'agriculture et qui est polonais n'est pas forcément informé des sujets concernant les RUP. La France a cependant un atout en la personne de Mme Catherine Geslain-Lanéelle, cheffe adjointe du cabinet du Commissaire à l'agriculture, très mobilisée sur ces sujets.

S'agissant du budget bénéficiant aux PTOM, l'enveloppe nominale semble diminuer mais en réalité cette baisse n'est que la conséquence mécanique du Brexit. La DAO inclut désormais le Groenland. Avec le Danemark, nous avons des intérêts partagés. Un premier accord, obtenu sur la DAO, est protecteur de nos intérêts mais l'enveloppe budgétaire finale n'est pas encore actée.

**M. Michel Magras, président.** – Vous êtes optimiste sur le Groenland ? C'est un grand territoire et le Danemark est un grand pays.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Nous avons l'optimisme de la volonté. Il faut éviter dans un premier temps la concurrence avec les Danois. Il faut d'abord défendre avec eux une enveloppe globale, et ensuite négocier la répartition.

**Mme Marjorie Thomas, conseillère PTOM, auprès de l'Union européenne.** – Les PTOM ont accès à un autre instrument de voisinage : le pilier thématique et celui de réponse aux crises. Il est en cours de négociation. On a obtenu que les PTOM puissent également bénéficier de programmes comme Horizon 2020, le programme européen pour la recherche et l'innovation.

**M. Philippe Léglise-Costa.** – La France n’a pas encore accepté la budgétisation du FED, certaines conditions devant être examinées attentivement, notamment les priorités pour les pays ACP. Sur la fiscalité, il faut savoir que la Commission européenne traite ensemble la question de l’octroi de mer et celle de la taxation du rhum. Cela n’est pas à notre désavantage. S’agissant du rhum, une étude a été commandée. L’objectif pour la France est de rendre possible une augmentation régulière du contingent.

Quant à l’octroi de mer, il s’agit d’un dispositif critiqué à la Commission. L’audit commandé par la Commission doit permettre d’évaluer les avantages et les inconvénients du système, les justifications, les produits couverts. Il faut arriver à avoir les bons arguments, pour les défendre à la direction compétente, la DG Taxud. Il est à noter qu’un Français est à la tête de la Direction générale de la Concurrence, M. Olivier Guersent. Nous avons donc une oreille attentive sur ces sujets.

**M. Timothée Truelle.** – À la Commission, les dérogations fiscales des RUP forment un paquet de mesures. L’étude demandée par la Commission à un cabinet italien évalue à la fois le dispositif de l’octroi de mer et les régimes fiscaux, appliqués notamment dans les Canaries espagnoles. Nous pouvons donc nous associer à l’Espagne sur ces questions et constituer un front commun.

Il est à noter que nous avons obtenu sans difficulté de la Commission l’ajout des 84 produits sur la liste d’exemption ou de réduction d’octroi de mer.

Ensuite, la question de la répartition des contingents de rhum est une question franco-française. Les modalités sont fixées au niveau national, et la Commission n’a pas à donner son avis.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Il ne faut pas oublier que l’octroi de mer remplit une double mission. Il est utile pour le financement des collectivités et il soutient la production locale.

**M. Timothée Truelle.** – Tout à fait. Nous avons beaucoup échangé avec le cabinet italien mandaté par la Commission pour l’évaluation de l’octroi de mer. La Commission prendra aussi en compte les débats français et les missions en cours. La France entend faire front commun avec l’Espagne et le Portugal pour obtenir le renouvellement de ces dérogations. Une déclaration commune a d’ailleurs été faite en novembre 2019 avec ces deux pays.

**M. Georges Patient.** – J’aurai une autre question sur l’octroi de mer. Je suis toujours surpris que le sujet revienne périodiquement. La parole du Président de la République (« moderniser l’octroi de mer mais non le supprimer ») ne donne-t-il pas une assurance quant à la reconduction du dispositif ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Certes, cette parole donne une assurance forte. Il n'en demeure pas moins que ce dispositif est encadré par les traités européens. Il s'agit d'une dérogation, et à ce titre, elle ne peut être prolongée que si son efficacité est démontrée. Il convient d'examiner en particulier la proportionnalité du dispositif.

**M. Michel Magras, président.** – Notre programme est très chargé et nous ne pourrions aborder toutes les questions que nous nous posons. Je voudrais vous faire part d'une autre de mes inquiétudes. Concrètement, comment les questions ultramarines sont-elles traitées à la Représentation permanente ? Quels sont vos moyens humains ? Y a-t-il une cellule outre-mer à la représentation ? Comment défendez-vous les intérêts des outre-mer à Bruxelles ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Je serais très heureux de venir à Paris pour vous en parler. Il est cependant difficile de quitter Bruxelles où nous sommes en première ligne pour défendre les dossiers. Quelques mots sur la Représentation permanente. Elle travaille sur un mode interministériel. Nous avons une équipe, dont vous n'avez vu qu'une pointe avancée. Nous travaillons au jour le jour avec la Commission, et nous avons des relations avec les autres représentations.

**M. Michel Magras, président.** – Quand un dossier est envoyé d'un territoire ultramarin, est-ce que vous intervenez dans son accompagnement ?

**M. Philippe Léglise-Costa.** – Je veux vous rassurer. Nous intervenons de manière globale. Nous pesons avec tout notre poids au Conseil. Ensuite, il y a les représentations avec lesquelles nous sommes en contact régulier.

**M. Michel Magras, président.** – Je m'interroge toujours de savoir si le poids de la France est suffisamment fort quand elle tape sur la table et si l'implication de la France ne se limite pas aux fameuses NAF (notes des autorités françaises).

**M. Philippe Léglise Costa.** – Nous sommes mobilisés. Les mots sont une chose, l'engagement auprès des institutions en est une autre. Nous négocions, nous faisons des alliances. Nous tapons sur la table avec notre poing s'il le faut, mais nous nous en servons aussi pour serrer des mains.

**Jeudi 23 janvier 2020**

Entretien avec M. Younous Omarjee, président de la commission du développement régional au Parlement européen

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur le député, cher Younous Omarjee, je vous remercie de nous recevoir. La délégation sénatoriale aux outre-mer que je préside mène une étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens outre-mer en 2020. En effet, nous sommes actuellement en période de négociation du cadre financier pluriannuel, de réexamen de certains dispositifs concernant les RUP, ainsi que les PTOM. S'ajoutent à cela les enjeux et conséquences du Brexit. La délégation a nommé comme rapporteurs de cette étude Mme Vivette Lopez, MM. Gilbert Roger et Dominique Théophile.

Il est dans les principes de notre délégation d'associer ultramarins et hexagonaux, majorité et opposition, hommes et femmes, pour travailler en toute transversalité sur les sujets intéressant les outre-mer. Nous nous sommes rendus aujourd'hui à Bruxelles pour mesurer les enjeux des relations entre nos outre-mer et l'Union européenne, et comprendre ce que nous pourrions proposer comme amélioration pour la prise en compte de leurs spécificités. Nous avons, la semaine dernière, auditionné le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) à Paris et nous venons de la Représentation permanente de la France à Bruxelles. Merci de consacrer une partie de votre temps pour nous éclairer sur ces problématiques. Je vais vous laisser nous les exposer, puis je donnerai la parole à mes collègues.

**M. Younous Omarjee, député européen, président de la Commission du développement régional.** – Puisque nous sommes limités par le temps, j'irai droit au but. Je suis, comme vous le savez, président de la Commission du développement régional qui est en charge des politiques de cohésion qui sont prioritaires pour les questions touchant aux régions ultrapériphériques. Nous sommes à un moment crucial, où les décisions qui vont être prises dans les semaines et mois à venir impacteront la vie de nos citoyens pour les dix ans à venir. La bataille qui est devant nous est d'abord budgétaire.

La problématique actuelle est la suivante : l'Union européenne doit renégocier son cadre financier pluriannuel. Le Parlement européen a fait une proposition qui est, selon nous, de nature à donner une ambition pour l'Europe ainsi que pour les différentes politiques sectorielles. Effectivement, la négociation est difficile du fait du Brexit et de la nécessité de financer de nouvelles politiques tout en maintenant les politiques actuelles. La proposition du Parlement me paraît être une proposition sérieuse et nous demandons au Conseil de ne pas sacrifier son ambition pour l'Europe. Nous

sommes choqués que les positions du Conseil, et notamment la proposition de la présidence finlandaise, fassent à la fois le deuil des ambitions du Parlement européen, mais aussi celui des ambitions du Conseil européen : c'est une mauvaise proposition.

La Commission européenne a proposé, pour la politique de cohésion, un budget en baisse. C'est sans précédent, jamais le budget de la politique régionale n'avait baissé auparavant, et la Commission européenne ne nous a pas aidés, par ses positions, pour négocier avec le Conseil européen.

Au Conseil européen, la France joue un rôle crucial. Le président du Conseil européen, M. Charles Michel, débute actuellement les discussions avec les États membres pour trouver des compromis budgétaires permettant de satisfaire les enjeux évoqués au début. Or, je suis étonné de la position d'entre-deux du Président de la République et de la diplomatie française sur la question de la cohésion. Vous êtes des observateurs assidus des négociations européennes, et vous voyez bien qu'il s'agit d'une histoire qui se répète. Le budget de la politique agricole commune (PAC) est menacé, et le Président de la République rentrera en France en se vantant d'avoir sauvé cette politique agricole commune. La France semble prioriser la défense de la PAC, ce qui est extrêmement important, mais pour nous, c'est tout le budget proposé qui est inacceptable, et en particulier la baisse pour la politique de cohésion. Nous attendons donc de la France, et du Président de la République en particulier, qu'elle se range clairement du côté des pays « amis de la cohésion ». J'entends ici et là qu'il n'y aurait pas d'avantage politique à tirer du sauvetage de la politique de cohésion. En effet, ses bénéficiaires sont difficilement identifiables : ce sont souvent des institutions, comme les régions, et non des groupes comme les agriculteurs comme dans le cas de la PAC, qui sont très bien organisés, tandis qu'il est très difficile de mobiliser un « *lobby* de la cohésion ».

J'estime que le Président de la République doit, pour diverses raisons, se ranger du côté des « amis de la cohésion ». Premièrement, nous avons plus que jamais besoin de cohésion en Europe. Avec le Brexit, il nous faut renforcer davantage les convergences. Deuxièmement, la cohésion a permis de soutenir les investissements, la croissance et l'emploi, et je laisse de côté la participation de la politique de cohésion à certains nouveaux objectifs de l'Union : nous n'avons pas attendu le *New Green Deal* pour, dans la période 2014-2020, engager 40 milliards d'euros sur les objectifs climatiques. Nous avons investi près de 60 milliards pour l'environnement, 120 milliards au total sur les objectifs de la période. Lorsque nous avons proposé la concentration thématique des fonds, j'ai entendu beaucoup de critiques venant des institutions, des régions, etc., nous reprochant de vouloir flécher des objectifs alors qu'il y a encore beaucoup de retard sur de nombreux aspects. C'était pourtant important.

Si le budget de la cohésion diminue, ce sera de l'argent en moins pour ces objectifs, pour la formation professionnelle, pour la construction des lycées, pour l'aide aux petites et moyennes entreprises à travers le FEDER... Ce sera aussi des marchés en moins pour les entreprises françaises. En effet, sur les 350 milliards de fonds, beaucoup de ces crédits sont alloués à des infrastructures en Europe. Je pense notamment aux pays de l'Est qui ont encore des retards à rattraper. Je suis, par exemple, allé visiter les grands chantiers en Bulgarie, qui sont pour beaucoup d'entre eux confiés à de grandes entreprises italiennes, allemandes et françaises.

Enfin, la diminution des crédits sera catastrophique pour les RUP qui, en raison de leur retard de développement, émargent plus que d'autres régions aux fonds de cohésion.

Évidemment, nous avons déjà commencé à travailler avec la Commission européenne, pour que l'impact sur les régions les moins développées soit le plus faible possible si les baisses de la politique de cohésion se confirment. En revanche, pour les régions en transition, ce qui concerne beaucoup de régions françaises, la diminution des fonds sera considérable. La France y a donc un intérêt. Et dans les rapports de force au sein du Conseil, le rôle du Président de la République sera important. Le Portugal a décidé d'organiser un sommet des pays « amis de la cohésion » le 2 février prochain. J'avais suggéré au Premier ministre portugais de le faire sur le modèle des pays de Visegrád qui ont fait un sommet avant le dernier Conseil européen. J'aurais aimé que la France réponde à l'invitation qui lui a été envoyée. Je m'y rendrai pour donner le point de vue de notre commission, et le 5 février, le Premier ministre portugais viendra ici, à Bruxelles. Le Portugal est un État important, car en plus d'être un « ami de la cohésion », il possède des RUP : les Açores et Madère. La France ne peut pas se dissocier des pays qui ont des RUP comme elle. Pour nous autres ultramarins, l'absence de la France à ce sommet serait incomprise. Je vous prie donc de faire passer ce double message au Président de la République et au Gouvernement.

Pourquoi les États membres sont-ils aussi peu réceptifs aux demandes que nous formulons pour que le budget soit porté à un niveau qui permette de financer les politiques ? Je pense que c'est parce que plus l'on augmente le budget, plus cela génère des contraintes nationales en raison du cofinancement. La France étant un contributeur net, elle regarde les choses de façon prudente. Pour ma part, j'ai la responsabilité de défendre la politique régionale et, je le répète, c'est une priorité centrale.

On ne pourra pas faire mieux dans la programmation future avec des crédits en diminution. Il faudra couper dans les allocations, avec des conséquences pour les projets dans lesquelles elles sont déployées. Je suis très surpris que dans le cadre des élections municipales, personne n'aborde ce sujet, alors que ces fonds financent des équipements structurants au niveau local.

Concernant l'avenir, la Commission présidée par Mme Ursula von der Leyen a lancé le *New Green Deal*, 1 000 milliards d'euros avec des effets de levier. Je ne vais pas rejeter une orientation qui est une révolution de nature positive en termes de message politique. Mais là encore, la priorité qui est la mienne est que les RUP émargent avec une intensité plus forte pour ce *New Green Deal*, parce qu'il doit aussi être un *Blue Green Deal*, pour coïncider avec l'objectif d'autonomie énergétique pour les îles françaises. Avec ces budgets, il serait possible de continuer les projets pilotes et d'investir dans différents domaines. Toutefois, la difficulté est qu'il ne s'agit pas de subventions. Il manque souvent le savoir-faire pour utiliser ces financements. Je l'ai vu lors de la mise en œuvre du plan Juncker : j'ai demandé à ce que l'on ait une évaluation de la mise en œuvre de celui-ci en outre-mer. Vous seriez surpris du résultat : il a bien marché là où l'on avait pris un peu d'avance pour l'accueil de ce plan, comme à La Réunion. Mais ce n'est pas extraordinaire, voire inexistant, ailleurs.

Dans le cadre du *New Green Deal*, le premier règlement vient d'être adressé au Parlement européen et concerne le fonds de « transition juste ». Celui-ci, d'un montant de 100 milliards d'euros avec des effets de levier, et 7 milliards d'euros prélevés sur les fonds européens, vise à aider les régions charbonnières à accomplir cette transition. La Commission européenne a fait le choix d'ouvrir ce fonds à l'ensemble des États membres. C'est une bonne chose, mais certains pays, comme l'Allemagne ou la Pologne, vont pouvoir bénéficier de crédits très importants. Là encore, je vais veiller à ce que ce fonds de « transition juste » permette des investissements dans les outre-mer. Nous restons en effet très dépendants des énergies fossiles. S'il y a des crédits permettant de financer les énergies renouvelables, il faut les mobiliser.

Je vous laisse la parole, mais beaucoup de sujets restent à aborder, comme l'octroi de mer, la PAC, le Poséi, les accords commerciaux, pour lesquels nous avons passé un premier accord avec le Vietnam dans lequel j'avais pu obtenir des garanties concernant le sucre. Je vous ferai noter, que dans les accords passés avec l'Équateur et les Pays andins, les clauses de sauvegarde n'ont pas été activées par la Commission. J'ai reçu il y a deux jours un courrier cosigné par M. Phil Hogan, le nouveau commissaire au commerce, et le nouveau commissaire pour l'agriculture, M. Janusz Wojciechowski, qui me disent que les conditions ne sont pas réunies, alors que nous estimons, avec Eurodom, que les seuils ont été dépassés et qu'il fallait les activer.

**M. Michel Magras, président.** – M. le président, je note à travers votre propos une vraie inquiétude pour l'avenir et un risque de diminution des fonds. Je relève également un besoin d'engagement de l'État français à vos côtés. Il nous intéresserait aussi de connaître votre avis sur la situation des PTOM. J'ai juste un mot à ajouter sur les accords commerciaux, le Sénat s'était particulièrement impliqué dans les accords sur le sucre, notamment en



ce qui concerne La Réunion. Nous nous étions aussi intéressés aux accords avec l'Amérique centrale. Je laisse la parole à Gisèle Jourda, également membre de la commission aux affaires européennes.

**Mme Gisèle Jourda.** – Merci, Monsieur le président. Hier, en commission des affaires européennes, le président Jean Bizet nous a présenté un projet de résolution européenne sur le cadre financier pluriannuel. Il a évoqué la PAC comme axe stratégique, également le fait de donner aux fonds de cohésion une priorité pour les préserver. Nous avons mis en avant les régions ultrapériphériques pour que les budgets soient préservés, ainsi que les PTOM.

J'ajouterais un bémol au sujet du Pacte vert. Les modalités annoncées, et le fonds de transition juste, appellent de notre part une certaine vigilance. Nous soutenons cette initiative, mais nous ne souhaitons pas qu'elle vienne amputer les fonds de cohésion, vitaux pour nos régions. Nous avons voté cette résolution à l'unanimité de la commission.

**M. Younous Omarjee, député européen.** – Je vous réponds de suite sur le fonds de transition juste. Nous avons demandé à la Commission que l'on n'empiète pas sur le budget de la cohésion. Effectivement, ils empièteront sur la PAC ! Toutefois, que ce soit la PAC ou le budget de la cohésion, ce ne sont pas des fonds nouveaux. Ce ne sera vraiment une plus-value que si nous avons des budgets qui ne diminuent pas. Je suis très prudent sur ce fonds qui relève de la compétence de ma commission, et je ne peux pas en tant que président m'exprimer sur celui-ci.

**M. Michel Magras, président.** – Pour autant, j'ai bien noté dans vos propos que le *New Green Deal* ne sera pas un versement d'aides sous forme de subventions, mais davantage sous forme de prêts, ce qui est une tendance actuelle, mais qui pourrait pour nos collectivités, souvent surendettées, être un frein plus qu'un encouragement.

**M. Guillaume Arnell.** – Il me semble que M. Younous Omarjee a lancé un appel au secours. Il nous faut le rassurer sur nos intentions, avec les précautions d'usage quant à notre latitude. Nous comprenons la nécessité de solliciter une mobilisation plus importante de l'Exécutif au regard des enjeux de nos territoires.

**M. Younous Omarjee.** – Je voudrais vous livrer un dernier message. Il faut qu'à Paris, on comprenne ce qui se passe au Parlement européen. Je suis au Parlement depuis très longtemps, et je vois les choses changer, législature après législature. Mais nous avons ici une Commission qui a été élue à neuf voix près, dans des conditions difficiles. Vous avez un Parlement qui est convaincu de la nécessité d'utiliser ses pouvoirs, et d'aller jusqu'au bout dans le rapport de force avec le Conseil. Le Conseil doit bien mesurer que le contrôle des gouvernements nationaux, derrière la scène, sur le vote du budget ne marche pas. Si le Conseil européen présente un mauvais budget, il sera rejeté. Ce sera une crise institutionnelle. Nous avons pris des

dispositions, nous avons demandé à la Commission un régime transitoire pour la PAC, j'ai demandé à la Commission la même chose pour la politique de cohésion pour couvrir la période 2021, car nous nous préparons au rejet du budget. J'ai pris la décision hier de suspendre les négociations sur la totalité des règlements des fonds : aussi bien le fonds FEAMP et le fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI), le FEDER, INTERREG... Nous sommes dans cette logique-là.

Pour ce qui est du Brexit, gardez à l'esprit que le Royaume-Uni raffine du sucre, et que se posera la question de l'entrée sur le marché européen de ce sucre. Va-t-on avoir une concurrence supplémentaire pour les outre-mer ? Le président Michel Barnier a été très vigilant sur ces questions, mais les négociations s'ouvriront par la suite. Il faut prendre en compte les conséquences pour les PTOM : le Royaume-Uni en possédait, et elle participait aux conférences des PTOM.

**M. Michel Magras, président.** – Juste un mot avant de conclure : j'entends les messages que vous nous transmettez. Nous sommes là pour les porter. La caractéristique de notre délégation est d'être transpartisane. L'État français est représenté à Bruxelles par la Représentation permanente, qui est liée au SGAE. Et les députés européens ? Lorsqu'un message comme celui que vous délivrez aujourd'hui est envoyé, y a-t-il un relais auprès de la Représentation permanente ?

**M. Younous Omarjee.** – Nous travaillons en effet avec l'ensemble des Représentations permanentes et l'ensemble des Gouvernements. Le discours que je tiens devant vous, je l'ai aussi tenu devant le ministre de l'économie allemand ! Nous aurons une présidence croate, puis une présidence allemande. L'Allemagne a donc un rôle très important. Je tiens le discours nécessaire vis-à-vis de la France, et il est évident que moi-même défendant les régions françaises, j'attends que le Président de la République soit au côté des régions françaises, y compris d'outre-mer. Je lui ai adressé un courrier à ce sujet, auquel il m'a fourni une réponse intéressante, rassurante, et j'ai vu Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État chargée des affaires européennes. Une rencontre concernant les RUP entre Portugal, Espagne et France s'est tenue au niveau ministériel. C'est très positif, et il faut maintenir cette dynamique. Je pense qu'il faut construire des rapports de force à l'intérieur du Conseil européen et que la France prenne sa place dans le groupe des pays « amis de la cohésion ». Je comprends qu'il y ait des arguments pour la France de ne pas le faire, mais à la place qui est la mienne, vous comprenez que j'appelle la France à sortir de cet entre-deux.

**M. Michel Magras, président.** – J'ai aussi entendu votre message sur le débat des municipales. Il faut comprendre que nos communes sont davantage dans une interaction directe avec les collectivités départementales et régionales, et c'est difficile pour elles de s'inscrire dans le débat.

Je vous remercie de votre propos et de la qualité de notre échange.

**Jeudi 23 janvier 2020**

Entretien avec Mme Carole Mancel-Blanchard, conseillère au cabinet de Mme Élisabeth Ferreira, Commissaire européenne à la cohésion et aux réformes

**Mme Carole Mancel-Blanchard, conseillère au cabinet de Mme Élisabeth Ferreira, Commissaire européenne à la cohésion et aux réformes.** – Mme Élisabeth Ferreira, Commissaire européenne, regrette de ne pas pouvoir vous recevoir aujourd’hui. Avant de rejoindre son cabinet, j’ai travaillé longtemps à la DG Région. J’ai compris que vous vous intéressiez aux propositions de la Commission qui concernent les outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Au nom de la délégation, je vous remercie de nous recevoir en l’absence de Mme Élisabeth Ferreira, commissaire européenne à la cohésion et aux réformes, et de répondre aux questions que mes collègues souhaitent vous poser.

Notre délégation s’est saisie cette année des enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer. Nous sommes accompagnés du président de la commission des affaires européennes, M. Jean Bizet et nous venons à votre rencontre pour comprendre ce qui va changer avec le nouveau cadre financier et évaluer les risques pour les outre-mer avec cette nouvelle donne européenne.

**M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.** – J’étais cette semaine à Zagreb et nous avons eu ce matin une réunion avec Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d’État aux affaires européennes. Nous savons que le président du Conseil européen, M. Charles Michel, a décidé de prendre la question du cadre financier plus fortement en main. La question va d’abord être celle du bon curseur entre les différentes propositions émises par rapport au revenu brut annuel. On sait que pour les politiques traditionnelles, notamment la politique de cohésion et la PAC, il y aura des arbitrages qui auront des effets induits sur les outre-mer. Le second point est qu’à la suite du Brexit un certain nombre de PTOM et RUP vont sortir de la sphère européenne. Comment allez-vous en prendre la mesure ? Sur l’octroi de mer, on arrive au terme d’une forme de contrat. Avez-vous pensé à une autre approche, plus dynamique, plus constructive, voire plus pertinente ? Avec le Brexit, la position de la France va devenir importante par un effet de vases communicants, pour ces territoires. Comment allez-vous le prendre en compte ?

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – La Commission a fait une proposition équitable et raisonnable pour les 7 années à venir. Il y a 2 ans, le contexte était avec l’annonce du Brexit la perte de recettes d’environ 10 milliards par an et de nouveaux défis à lancer. La commission a fait une

proposition de légère baisse du budget pour la politique de cohésion mais vu les tensions sur cette politique, la proposition était tout à fait raisonnable. Entre les politiques traditionnelles et les nouvelles, on a besoin de tenir compte des données disponibles au moment de la proposition.

Il y a un retard de 5 % sur la période précédente en termes de programmation, ce qui n'a pas aidé à défendre pour la prochaine période le maintien ou l'augmentation du budget de la cohésion. L'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques a été cependant maintenue et s'établit à 1,02 milliard avec une répartition entre FEDER et FSE (alors qu'elle ne concernait auparavant que le FSE). À l'allocation spécifique RUP, s'ajoutent les différents programmes couvrant les RUP. Ceux-ci bénéficient de taux de cofinancement les plus élevés. La Commission a cependant proposé une baisse des taux de cofinancement.

Deux raisons principales expliquent ce choix. D'abord, il s'agit de revenir au niveau d'avant la crise. La programmation 2014-2020 avait commencé à être établie en 2011, et ces taux de cofinancement élevés étaient justifiés par la situation économique. La deuxième raison de cette baisse est la volonté de maintenir le niveau du budget global de la cohésion. Alors que l'UE doit faire face à de nouvelles priorités et donc à de nouvelles dépenses, le seul moyen d'afficher un maintien (ou une faible baisse) du budget de la cohésion était de diminuer les taux de cofinancement.

Un autre élément important des propositions de la Commission pour 2021-2027 est la concentration thématique. La Commission veut concentrer les investissements sur des types d'investissement qui changent les structures économiques et qui participent à la modernisation. Les RUP, même si elles font partie des pays les plus riches (c'est le cas pour les RUP françaises), bénéficient des concentrations thématiques les moins élevées. Elles s'établissent à 65 % (dans les concentrations 1 et 2 : « une économie plus intelligente » et « une Europe plus verte »). Les spécificités des RUP sont bien prises en compte : une allocation spécifique leur est accordée, les taux de cofinancement sont adaptés et les concentrations thématiques 1 et 2 sont aménagées, permettant aux RUP de garder d'importantes marges de manœuvre

Ces propositions sont sur la table. Les questions liées au budget sont mises de côté dans la boîte de négociation (question des taux de cofinancement, concentration thématique). On a abouti sur trois blocs : la programmation, les conditions d'habilitation et le système de gestion et de contrôle. Il y en a encore 4 blocs. Nous n'arriverons pas à terminer les règlements avant qu'il y ait un accord du point de vue financier.

Il y aura un nouveau Conseil européen fin février. La présidence finlandaise n'a pas permis d'avancer : un grand nombre d'États membres n'a pas été satisfait de ses propositions. Charles Michel essaie de trouver un accord pour fin février. Si un accord est trouvé fin février, la finalisation des

règlements pourrait être obtenue d'ici la fin de l'année. Dans le cas contraire, des règlements de transition pourraient être mis en œuvre. L'annualité budgétaire, qui serait alors mise en place, ne serait pas satisfaisante pour régler les problèmes de la politique de cohésion. Certains contributeurs pourraient même profiter de cette période transitoire pour proposer de baisser encore le futur budget pluriannuel.

**M. Jean Bizet.** – D'autant que cela semble très mal parti pour la fin des rabais.

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – Tout le monde communique ses lignes vertes et ses boîtes rouges pour qu'on puisse obtenir un accord d'ici fin février.

**M. Michel Magras, président.** – Nos territoires ultramarins seraient particulièrement touchés par ces baisses puisqu'ils sont plus dépendants que d'autres territoires des programmes européens. A-t-on donc des raisons d'être inquiets ?

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – Ce qui est important est que tous les éléments soient mis sur la table. La Commissaire à la cohésion souhaite que le budget de la cohésion soit à la hauteur. Pour ce faire, il faut augmenter les ressources propres. Le Parlement a décidé la suspension des négociations sur les règlements tant qu'il n'y a pas d'avancées sur les ressources propres. La Commission a fait des propositions, reste à savoir si les États membres s'entendront sur les quotas carbone et les autres ressources propres.

**M. Jean Bizet.** – Ces ressources propres ne représenteraient que 10 % du budget, ce n'est pas énorme.

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – En effet. Pour revenir à votre interrogation, les acteurs locaux pourraient effectivement se trouver en difficulté s'il n'y a pas d'accord.

**M. Jean Bizet.** – Le nouveau Parlement européen veut exister, du fait de sa nouvelle composition. Je pense que la partie de bras de fer va durer longtemps. La conséquence en est que les territoires risquent d'en pâtir.

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – S'agissant du scénario de budget transitoire, celui-ci est très difficile à envisager pour des programmes pluriannuels. Auparavant, je travaillais à la DG Régio sur l'Espagne et le Portugal. L'Espagne refuse de négocier tant qu'elle ne connaît pas son enveloppe globale. Nos services n'ont pas encore travaillé sur des scénarios transitoires concrets. À mon avis, il est peu probable de valider des programmes opérationnels sans avoir d'accord sur le budget.

**M. Michel Magras, président.** – Vous proposez une baisse du FEAMP, du Poséi, de l'enveloppe FED et des taux de cofinancement. Comment justifiez-vous ces baisses ? Cela est-il dû à une mauvaise

consommation des fonds ? Est-ce pour approvisionner le nouveau Pacte Vert ? Nous avons du mal à voir quelle est la vision stratégique de l'Europe.

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – Je procéderai par élimination. Ce n'est pas lié à une mauvaise utilisation des enveloppes. Comme je vous le disais, la baisse des taux de cofinancement résulte de l'alignement sur l'objectif général de maintien de l'enveloppe totale allouée à la politique de cohésion. Par ailleurs, la stratégie actuelle de la Commission est de faire mieux et plus avec moins d'argent. Cela se répercute à tous les échelons des politiques européennes.

**M. Michel Magras, président.** – Les RUP n'ont pas la possibilité d'obtenir ailleurs les financements que l'UE envisage de leur retirer. C'est un choix stratégique dangereux pour nos RUP.

**M. Jean Bizet.** – Nous sommes pris en étau, me semble-t-il, entre la rigueur des pays du Nord et les propositions de nouvelles priorités formulées par la Commission.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Avec le départ du Royaume-Uni, un contributeur net quitte l'Union européenne. Il y a donc une perte sèche pour le budget de l'Union. Cependant, le Royaume-Uni bénéficiait de toute une série d'aides et de financements. Continuera-t-elle longtemps à percevoir ces fonds ? Par ailleurs, la France a été invitée au sommet des pays « amis de la cohésion », qui doit se tenir début février au Portugal. Pourquoi la France n'y participera-t-elle pas ?

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – Je ne peux pas vous répondre sur votre dernière question mais je veux revenir sur les taux de cofinancement et vous préciser que ce n'est pas une préoccupation spécifique aux RUP. C'est une préoccupation de l'ensemble des régions les moins développées de l'UE. Les négociations permettront peut-être un relèvement des taux puisque cela ne coûte pas plus cher aux contributeurs nets. En effet, la seule conséquence est que l'UE financera moins de projets, mais cela n'aura pas pour conséquence d'augmenter le budget de la politique cohésion et donc la contribution des États membres.

S'agissant des fonds destinés au Royaume-Uni, le pays continuera à bénéficier des programmes lancés sur 2014-2020. C'est le principe de l'apurement des programmes. Et il ne s'agit que de programmes cofinancés entre l'UE et le Royaume-Uni.

**M. Michel Magras, président.** – Sur l'octroi de mer, allez-vous modifier les différentiels des taux ? Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une recette majeure pour nos régions. Sur la taxation du rhum, quelle est votre position ?

**Mme Carole Mancel Blanchard.** – L'octroi de mer va être révisé puisque son échéance arrive en 2020. La DG Taxud pourra vous en dire davantage.

**M. Michel Magras, président.** – Je voudrais vous remercier pour ces échanges. Je ne sais pas cependant si nous sortons rassurés ou non de cet entretien.

**Mme Carole Mancel-Blanchard.** – Vous avez des amis à la Commission. Au sein de la DG Régio, les services se battent également pour reconduire les dérogations propres aux RUP. Par ailleurs, vous pouvez être rassurés sur la prise en compte des spécificités des RUP. Comme je vous l’ai indiqué, la Commission a intégré des dérogations pour respecter leurs spécificités. Un dernier point enfin sur la coordination entre FEDER et zones de voisinage. Il est nécessaire de renforcer ces liens. Or, la Commission propose de renforcer la fongibilité des fonds des programmes de voisinage avec le FEDER, pour permettre un meilleur développement des RUP et de leur voisinage. C’est un point positif.





## Jeudi 23 janvier 2020

Audition de Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez, directrice de la fiscalité indirecte et de l'administration fiscale, de MM. Vicente Hurtado, chef de l'unité « Taxes indirectes autres que TVA » et Matthieu Desfeuillet, chargé de mission à la Direction générale de la fiscalité et des douanes (DG Taxud)

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez**, directrice de la fiscalité indirecte et de l'administration fiscale. – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir contacté notre direction et je vous souhaite la bienvenue. Malheureusement, notre directeur général, M. Stephen Quest, ne peut être présent pour vous accueillir et m'a demandé de bien vouloir le représenter. À mes côtés, sont présents MM. Vicente Hurtado, chef de l'unité « Taxes indirectes autres que TVA », et Matthieu Desfeuillet, chargé de mission. C'est la seconde fois que j'ai l'honneur de participer à une rencontre avec des sénateurs français. L'an passé, le thème de nos échanges était la fraude à la TVA.

Vous vous intéressez particulièrement à l'avenir de l'octroi de mer et à la taxation sur le rhum, sujets sur lesquels nous sommes en train de travailler de manière intense.

**M. Michel Magras, président.** – Madame la directrice, je vous remercie d'avoir accepté de nous recevoir. Nous sommes accompagnés par M. Jean Bizet qui est à la fois membre de la Délégation sénatoriale aux outre-mer et président de la commission des affaires européennes du Sénat.

Notre délégation souhaite faire le point sur les problématiques spécifiques des outre-mer français - et particulièrement sur les dérogations fiscales liées à l'octroi de mer et à la taxation sur le rhum -, à l'occasion des négociations sur le nouveau cadre financier 2021-2027, et ceci dans le contexte du départ du Royaume-Uni de l'Union européenne. Il s'agit de sujets récurrents vis-à-vis desquels nous plaidons pour une solution pérenne. Nous constatons un changement de stratégie politique, avec de nouveaux programmes, qui devront être bâtis probablement à partir d'un budget amputé des 12 milliards de la contribution du Royaume-Uni. Vous comprendrez que nos territoires soient inquiets.

**M. Jean Bizet.** – Je vous remercie de nous accueillir sur ce sujet hautement technique. Le remarquable travail effectué par la délégation sénatoriale aux outre-mer facilite la tâche du président de la commission des affaires européennes que je suis. Les sujets qui sont les siens sont extrêmement vastes et importants et notre commission ne pourrait pas les traiter avec la même profondeur. J'appuie donc la démarche de mes collègues et m'associe à leurs demandes.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – L’octroi de mer et la taxation du rhum sont au cœur des enjeux fiscaux pour les outre-mer français.

Nous savons que la Commission propose que 84 produits locaux supplémentaires bénéficient d’une réduction ou d’une suppression de taxe d’octroi de mer. La Commission entend-elle faire, selon vous, d’autres propositions de modification de l’assiette de l’octroi de mer ? Va-t-elle faire des propositions, par exemple, sur les taux et les différentiels de taux de l’octroi de mer, en sachant qu’il existe l’octroi de mer interne pour les produits locaux et l’octroi de mer externe pour les importations ?

Nous observons que l’abaissement du seuil d’assujettissement des entreprises locales, de 500 000 euros à 300 000 euros par la loi du 29 juin 2015, ne s’est pas traduit par une augmentation notable des recettes des collectivités. Faut-il modifier ce seuil en conséquence ?

Comme vous le savez aussi, les producteurs de rhum traditionnel, principalement ceux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, bénéficient d’une fiscalité réduite pour le rhum exporté vers la France métropolitaine, dans la limite d’un contingent de 120 000 hectolitres d’alcool pur par an (décision du Conseil européen du 20/02/2014), relevé en 2017 à 144 000 hectolitres par an. À votre connaissance, la Commission proposera-t-elle de reconduire ce dispositif et jusqu’à quand ?

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Les deux dispositifs qui vous intéressent s’appuient sur deux décisions temporaires du Conseil européen et liées au cycle budgétaire de sept années.

Les décisions concernant la taxation du rhum viendront à échéance fin 2020. Nous travaillons pour fournir des données économiques à l’étude d’impact qui justifiera la proposition qui sera présentée au début de l’été au Conseil et au Parlement. La procédure respecte l’article 349 du Traité de l’Union qui permet de prendre des mesures afin d’aider au développement économique des départements, des pays et territoires d’outre-mer. Nous devons donc prouver que ces mesures sont nécessaires pour répondre aux objectifs du Traité.

Concernant l’octroi de mer, la commission a mis sur la table, il y a un an et à la demande de la France, une modification du dispositif pour de nouveaux produits. Nous sommes en train d’examiner l’intégralité de celui-ci. Nous y sommes obligés par la réglementation. Un organisme extérieur est en train d’interroger de nombreux interlocuteurs pour obtenir des données justifiant les mesures.

Il en est de même au sujet du rhum. Nous organisons régulièrement des réunions avec les autorités françaises, avec l’industrie du rhum – la semaine dernière, ses représentants nous ont expliqué la situation et nous ont promis des documents pour justifier les mesures -. Notre intention est de travailler sur ces bases pour présenter au Conseil une proposition de

décision basée sur le maintien du dispositif. On ne sait pas encore – et c’est la raison pour laquelle je ne peux pas vous donner de réponse spécifique à vos demandes – ce qu’il ressortira de l’analyse de tous ces documents.

**M. Vicente Hurtado, chef de l’unité « Taxes indirectes autres que TVA ».** – En effet, nous sommes en train de finaliser les études avec différents consultants pour les deux dispositifs. Une étude est beaucoup plus avancée que l’autre mais, normalement, elles devraient être toutes deux finalisées pour le mois de mars. Elles permettront d’étayer l’étude d’impact censée justifier le système tel qu’il est maintenant, tout en y apportant des améliorations en termes de flexibilité et de réussite par rapport aux objectifs fixés. Nous ne pouvons vous donner davantage de précisions en ce moment. Nous voudrions aboutir avant l’été pour pouvoir transmettre ensuite les documents au Conseil et au Parlement européen en vue d’une adoption finale.

L’analyse pour les deux dispositifs a deux faces : il s’agit, d’un côté, de voir ce qui s’est passé dans le passé et de mesurer si l’impact a été positif pour les territoires et, d’un autre côté, de s’interroger sur l’avenir du système, son maintien en l’état ou l’apport d’améliorations. Nous sommes en contact avec l’administration française, la Représentation permanente, avec Eurodom,... Nous aurons des réunions la semaine prochaine à Paris pour continuer à discuter. Nous sommes conscients de l’importance de ces régimes et des problèmes d’application.

Nous ne sommes pas en mesure de vous donner plus de précisions, mais nous vous remercions d’avoir initié cette réunion qui nous permettra d’entendre vos remarques sur les deux régimes et, si vous estimez qu’il y a actuellement des problèmes d’application, vos propositions d’amélioration.

**M. Michel Magras, président.** – Les deux études seront-elles rendues publiques ?

**M. Vicente Hurtado.** – Tout à fait, et elles seront publiées en même temps que les propositions de la commission.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Le renouvellement des mesures nous a été demandé par les autorités françaises. Nous sommes en contact permanent et elles ne seront pas surprises quand la Commission mettra sur la table ses propositions.

**M. Vicente Hurtado.** – Les consultants ont été également en contact avec l’administration française.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Nous sommes dans une phase d’analyse et il est très important pour nous de discuter avec vous afin de mieux comprendre la problématique, ce qu’il y a derrière ces questions. Quand vous parlez de différentiels de taux, nous sommes très intéressés et tiendrons compte de vos remarques.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – L’octroi de mer représente environ 40 % du budget des collectivités locales ultramarines. Je vous laisse imaginer les conséquences de la moindre modification ou de sa suppression. L’octroi de mer est certes perçu comme un outil financier pour les communes mais il est surtout un levier de développement économique des territoires. En jouant sur des différentiels de taux, nous préservons et nous dynamisons la production locale, nous évitons une distorsion des prix. Ce dispositif est un peu complexe, je le conçois, mais il est ancien et a fait preuve de son efficacité. Il est ancré dans le développement économique, la solidarité des communes, dans les investissements - du mobilier urbain par exemple - qu’il permet de réaliser car c’est aussi un outil d’aménagement du territoire. Il y a une réelle inquiétude chez nos compatriotes, née de la remise en cause régulière du dispositif. Il conviendrait de le sanctuariser définitivement.

**M. Matthieu Desfeuille, chargé de mission.** – Notre analyse est plutôt macroéconomique. Il faut voir les avantages d’un système qui n’est pas seulement une source de recettes mais aussi un outil de développement économique agricole et industriel. En ce qui concerne les taux différentiels, nous faisons confiance aux propositions présentées par la France. Nous essayons de comprendre la cohérence de l’ensemble, d’avoir des éléments pour juger de la pertinence d’un taux pour un produit et d’un autre taux pour un autre produit. Réaliser une analyse très fine par produit serait au-delà de nos possibilités de contrôle. L’an passé, sur la base d’un rapport intermédiaire, nous avons déjà fait une analyse sur la base des taux en cours. Sauf si la liste des produits ou les taux changeaient à nouveau, l’idée est plutôt de faire une analyse du système dans sa globalité.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – C’est la raison pour laquelle nous établissons ce système avec l’aide des autorités françaises. Nous ne pouvons pas entrer dans le détail des produits. S’il y a des éléments que vous estimez pouvoir nous être utiles, nous vous invitons à nous les signaler ou à en informer les autorités françaises.

**M. Georges Patient.** – Vous nous renvoyez aux autorités françaises qui ont demandé la reconduction, mais à qui revient la décision finale ? Pour l’instant, la décision française est-elle suspendue à celle qui sera prise au niveau européen ?

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Exactement. Il y a une disposition dans le Traité qui précise que la décision appartient au Conseil européen, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, laquelle donne le cadre légal à cet octroi de mer. La Commission doit établir une base objective de justifications des mesures proposées. Le Traité nous fixe les objectifs. Les leviers de développement économique sont la justification clé des mesures. En interne, au niveau de la Commission, plusieurs services travaillent en concertation avec nous : ceux qui sont compétents pour le commerce avec des pays tiers, ceux qui ont en charge les questions de concurrence, d’aides d’État. Nous devons les convaincre de la

justification de ces mesures. Comme c'est la France qui connaît le mieux ses départements et territoires, nous faisons appel aux autorités françaises pour nous fournir les détails de l'établissement des mesures.

**M. Georges Patient.** – Vous avez choisi un consultant extérieur. En France, l'administration travaille aussi sur le sujet. Confrontez-vous les études ? Mon collègue a dit que l'octroi de mer était nécessaire pour les collectivités, pour le développement de la production locale, mais certains le mettent en cause en le rendant responsable de la vie chère.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Nous écoutons tout le monde. Ensuite nous en ferons l'analyse et mettrons sur la table tous les éléments et les justifications. Il faut tenir compte de l'ancienneté des dispositifs. Celui qui concerne le rhum existe depuis le 17<sup>ème</sup> siècle ! Nous sommes bien conscients qu'il n'est pas possible de mettre fin à ces dispositifs et que ce serait catastrophique. Par contre, s'il faut améliorer le mécanisme, nous le proposerons. C'est la raison pour laquelle nous demandons aux consultants de discuter avec tout le monde.

**M. Guillaume Arnell.** – Je voudrais dire un mot sur l'octroi de mer. Quand ma collectivité relevait de la Guadeloupe, celle-ci reversait une partie du produit à Saint-Martin au titre de la solidarité. Lorsque Saint-Martin s'est séparé de la Guadeloupe, son budget a pâti de la disparition de cette ressource. Je comprends son importance. Quel est l'intérêt de remettre en cause ce dispositif tous les 7 ans ? Si ce dispositif était au service d'un seul territoire ou des seuls territoires français, je pourrais le comprendre, mais il existe des dispositifs similaires en Espagne, au Portugal !

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – C'est exact. Ce dispositif existe dans toutes les collectivités mentionnées dans l'article 349 du Traité. Nous sommes en train de faire le même exercice avec les îles Canaries pour l'Espagne, Açores et Madère pour le Portugal.

**M. Maurice Antiste.** – Je me réjouis de votre état d'esprit et suis heureux de constater que vous vous donnez les moyens nécessaires pour examiner tous les aspects des sujets qui nous préoccupent. Cependant, je constate que si l'on s'occupe beaucoup de sujets qui concernent les ultramarins, c'est sans eux ! C'est d'ailleurs ce qui a incité notre délégation à se pencher sur ces problématiques. Nous sommes des citoyens concernés. Vos services rencontrent des économistes, des administrations, mais avez-vous prévu d'aller voir les élus sur place ? Nous avons des choses à dire, nous vivons les choses sur place, nous pratiquons l'octroi de mer ! Nos remarques ne seraient pas inutiles pour votre analyse. Incitez-les à venir sur place !

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – M. Matthieu Desfeuillet connaît bien les consultants. Ils sont allés sur place.

**M. Matthieu Desfeuillet.** – En effet, ils se sont déplacés et il me semble qu'ils ont rencontré les entreprises concernées et l'administration locale. Je ne sais pas s'ils ont rencontré tous les élus mais en tous cas ils ont vu ceux des collectivités territoriales de Martinique et de La Réunion.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** – Notre réunion en ce moment est très utile. Ce que vous nous dites aujourd'hui est important. N'hésitez pas à nous adresser des propositions spécifiques, à exprimer vos positionnements, à nous faire des propositions afin que nous enrichissions notre étude d'impact.

**M. Michel Magras, président.** – Je me réjouis que vous ayez placé d'emblée le débat sur le terrain de l'article 349 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article permet des adaptations qui tiennent compte de la réalité de nos territoires. Il a fallu attendre l'arrêt de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) du 15 décembre 2015 dit « arrêt Mayotte » pour que l'Union européenne prenne la mesure de cet article. L'octroi de mer – et vous y avez fait allusion en évoquant les notions de commerce et de concurrence – est quelque chose de spécifique et je peux comprendre que, sans cesse, il pose un problème de fond à l'Europe puisque les régions ultrapériphériques dans lesquelles il s'applique sont des territoires européens. Refaire payer une taxe à une marchandise qui entre sur ces territoires revient à la taxer deux fois. Il y a forcément un enjeu de concurrence. Mais, quand l'État français veut appliquer une taxation supplémentaire sur le rhum pour nos territoires ultramarins – il a fallu que les parlementaires s'activent pour obtenir une progressivité sur cinq ans – alors que dans leur contexte régional les règles ne sont pas les mêmes, il y a aussi une distorsion de concurrence. Il en est de même pour le secteur de la banane comme on le voit pour les accords européens signés avec l'Amérique centrale. Les bananes traitées avec des produits chimiques entrent en concurrence directe avec la production de la Guadeloupe ou de la Martinique, soumise à des normes draconiennes en termes de traitements phytosanitaires. Nous avons un besoin d'harmonisation des règles. Vous pouvez le constater, ceci constitue un ensemble extrêmement complexe.

Nous, ultramarins, demandons à ce que soit trouvé une base légale qui, une fois pour toutes, inscrira l'octroi de mer dans la durée tout en faisant en sorte que, lorsqu'il est appliqué, il soit un outil de développement au service des collectivités locales, sans créer de distorsion de concurrence avec les pays qui commercent avec l'Union européenne. Cette base légale est donnée par l'article 349. Les collectivités d'outre-mer ont besoin de cette recette pour leur développement économique. Un équilibre doit être trouvé.

Je vous remercie de vous inspirer des préconisations faites par la France. J'ai bien compris que vous êtes attentifs aux propositions qu'elle fera. Certains estiment que l'octroi de mer augmente le coût de la vie. S'il était supprimé, il faudrait trouver d'autres sources de financement des collectivités locales. C'est parce que le sujet est complexe que nous nous y intéressons.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** - Et cette discussion doit d'abord avoir lieu en France.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** - Aujourd'hui, l'octroi de mer est pris en compte dans le prix de revient des produits. Il y a donc une augmentation mécanique des prix. Si l'État français décidait de changer l'architecture de la facturation, il pourrait détacher l'octroi de mer du coût de revient.

**M. Michel Magras, président.** - Je vous adresse nos sincères remerciements pour cet entretien. Nous avons bien compris que vous attendez des documents de l'État français et des collectivités territoriales pour justifier vos propositions.

**Mme Maria-Teresa Fabregas Fernandez.** - Jusqu'à cet été, nous serons dans une phase d'analyse, d'étude et tout document susceptible de soutenir notre démarche sera le bienvenu.





**Jeudi 23 janvier 2020**

Entretien avec Mmes Alenka Kampl, chef d'unité Support structurel Atlantique, mer du Nord, Baltique et régions ultrapériphériques et Céline Frank, chargée de mission à la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG Mare), Mme Katalin Fokas, unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (Poséi) et M. Christophe Cazanave Pin, responsable des programmes « Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas » à la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agri), unité « France »

**Mme Alenka Kampl, DG Mare, chef d'unité Support structurel Atlantique, mer du Nord, Baltique et régions ultrapériphériques.** – Bienvenue à vous. Je suis responsable de l'unité FEAMP à la DG Mare et je gère la coopération pour l'Atlantique, la mer du Nord, la Baltique et les régions ultrapériphériques. Je suis accompagnée de Mme Céline Frank, chargée de mission France auprès de la DG Mare, de M. Christophe Cazanave Pin, responsable de programmes « Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas » à la DG Agri et coordonnateur pour les RUP françaises et enfin de Mme Katalin Fokas, de l'unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (Poséi) à la DG Agri.

**M. Michel Magras, président.** – Notre délégation a souhaité cette année s'intéresser à la question des enjeux européens pour les outre-mer. Cette année 2020 est celle des négociations du nouveau cadre financier pluriannuel, qui s'établira pour 2021-2027. Des dérogations fiscales arrivent à échéance. Par ailleurs, le Royaume-Uni quitte l'Union européenne et ce départ a des conséquences pour nos outre-mer. Enfin la Commission a été renouvelée et de nouveaux choix politiques ont été faits. Il existe un risque que le financement des nouvelles politiques se fasse au détriment des politiques traditionnelles, pourtant capitales pour nos territoires.

Nous avons déjà auditionné le SGAE, la RPUE, M. Younous Omarjee, président de la commission du développement régional, les représentants des bureaux des régions et le représentant de l'association des PTOM, M. Olivier Gaston. Nous avons aussi rencontré une conseillère auprès de la Commissaire à la Cohésion et aux réformes. Nous souhaitons aborder avec vous les problématiques de la PAC, du Poséi, de la pêche. Les trois rapporteurs de notre étude sont Dominique Théophile, Vivette Lopez, et Gilbert Roger.

**Mme Alenka Kampl.** – Je vous propose d'abord de présenter le contexte de notre action avant de répondre plus précisément à vos questions. Vous savez qu'en 2017 a été adoptée une nouvelle stratégie pour les RUP. Elle comportait une longue liste d'actions.

Nous avons commencé à mettre en œuvre les points qui nous concernaient. Le premier a été la tenue en 2018 d'un forum sur les affaires maritimes et la pêche dans les RUP. Un deuxième forum de ce type a eu lieu en 2019. Nous comptons en faire une troisième à la fin du mois de juin. Nous réunirons les différents RUP et les différents services de la Commission. À titre d'exemple, nous avons discuté l'année dernière de l'impact climatique et de ses conséquences pour les RUP, mais aussi des besoins de développement des secteurs d'économie bleue permettant des emplois durables, sans se focaliser sur la pêche et l'aquaculture. Le premier forum était davantage scientifique. Il a rencontré beaucoup de succès de la part des participants et nous comptons le répéter.

Le 24 et 25 mars, il y aura à Bruxelles un autre forum sur les RUP, où sera présent M. Virginijus Sinkevičius, le commissaire à l'environnement, aux océans et à la pêche. La présidente de la Commission, Mme Ursula von der Leyen, sera également probablement présente. Il faut établir un dialogue entre les RUP et l'UE pour développer des liens qui dépassent les simples plans de compensation, et qui s'intéressent aussi au développement de l'économie bleue.

Nous avons engagé un dialogue avec vos représentants à Bruxelles, pour mieux programmer les fonds à destination des RUP. Le FEAMP en fait partie. Nous voulons développer les secteurs de l'*offshore*, le tourisme durable, l'aquaculture durable, avec une stratégie en termes de planification de l'espace maritime. Nous lançons des « *guidelines* » pour savoir comment s'y prendre, en coopérant avec toutes les parties prenantes au niveau local et les États membres. Cette stratégie d'économie bleue permettra des investissements plus structurels, au-delà de la compensation des surcoûts.

Concernant le prochain FEAMP pour les RUP, il s'agit toujours d'un budget spécifique. Nous avons proposé un budget minimum pour les six RUP françaises. Il a été fixé à 131 millions d'euros. Nous voulons encourager d'autres secteurs de l'économie bleue et pour ce faire, nous proposons que les plans de compensation des surcoûts (PCS) ne dépassent pas 50 % des crédits FEAMP alloués à chaque RUP. Nous avons apporté un résumé de ce que le nouveau FEAMP prévoit pour les RUP des trois pays membres concernés. Sera institué un plan d'action détaillé pour chaque RUP, où figurent outre les plans de compensation les projets de développement rural de la pêche, de l'aquaculture, et de l'économie bleue.

Les modalités de distribution des fonds entre les RUP est une affaire nationale. Il est très important que les deux niveaux engagent la discussion dès maintenant, de sorte que les besoins soient bien pris en compte dès le début.

Le plan comporte aussi le maintien d'aides préférentielles pour les RUP, avec des taux d'aides de 85 % ; et allant jusqu'à 100 % pour le FEAMP dans le cadre de la petite pêche côtière.

L'approche de la Commission sur le futur FEAMP a changé. Le fonds actuel est très prescriptif, avec des règles très détaillées et très contraignantes. Nous avons donc proposé pour le futur FEAMP une approche beaucoup plus ouverte, qui permettra aux États membres de soutenir les projets qu'ils souhaitent. Nous offrons aux pays membres la possibilité de développer leurs propres approches du FEAMP parmi les quatre priorités suivantes : pêche durable et aquaculture durable ; industrie de transformation ; économie bleue et gouvernance internationale des océans et sécurité maritime. Il n'y aura plus de subdivisions parmi ces priorités. Nous maintenons des objectifs mais il revient aux États membres de fixer les mesures concrètes et les projets qui contribuent à ces objectifs.

**M. Jean Bizet.** - L'aide à la petite pêche côtière ne concernerait-elle que les RUP ?

**Mme Alenka Kampl.** - La petite pêche côtière est une priorité pour les tous pays qui ont ce type d'activités sur leurs côtes. Nous avons proposé qu'il y ait un plan spécifique sur ce type de pêche.

Nous avons aussi entrepris l'année dernière une étude sur la mise en œuvre du FEAMP dans les régions ultrapériphériques, qui a conduit à de nombreuses recommandations. Parmi celles-ci figurent des demandes des bénéficiaires eux-mêmes s'agissant de l'accessibilité des aides. Par manque de connaissance ou de structuration des secteurs, les acteurs concernés ne bénéficient pas de certaines aides du FEAMP. Il faut donc mettre en place un accompagnement au niveau régional pour aider les porteurs de projets à pouvoir bénéficier pleinement du FEAMP.

**M. Michel Magras, président.** - Les 131 millions d'euros représentent-ils une baisse ou une augmentation par rapport au programme précédent ? Si j'ai bien compris, l'État français, qui disposera de cette enveloppe de 131 millions d'euros, devra ensuite la répartir entre ses RUP, proposer des projets d'utilisation des fonds, et ces projets devront à terme être approuvés par l'Union européenne ?

**Mme Alenka Kampl.** - C'est bien cela. Le montant global du FEAMP pour les RUP françaises ne change pas par rapport au cadre précédent, à la différence des autres pays où ce montant baisse. C'est donc une bonne nouvelle. La seule nouveauté est que la Commission propose le plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts (PCS). Ce plafonnement peut néanmoins être contourné si l'État décide d'augmenter le montant pour les RUP.

**M. Michel Magras, président.** - Vous nous avez aussi listé une diversification des projets à mettre en œuvre avec le FEAMP.

**Mme Alenka Kampl.** - Tous ces projets ne sont pas prescriptifs, c'est à l'État membre de décider lesquels il souhaite soutenir.

**M. Christophe Cazanave Pin, responsable de programmes « Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas » à la Direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG Agri).** – S'agissant de la PAC, il convient de bien faire la distinction entre le premier et le deuxième pilier. Pour la prochaine période de programmation, un plan stratégique national avec 9 objectifs stratégiques est prévu. Le budget global du nouveau cadre financier est toujours en discussion. La commission a proposé une réduction de 3,9 % des montants du premier pilier de la PAC (qui comprend le Poséi) et une réduction plus importante encore sur le développement rural (de l'ordre de 15 % pour le deuxième pilier, qui finance le FEADER – Fonds européen agricole de développement agricole).

S'il n'y a qu'un seul plan stratégique national, la Commission sera cependant très sensible à ce que toutes les spécificités des RUP y soient mentionnées. Ce plan sera adopté par la Commission et nos services regarderont attentivement ce qui sera prévu concernant les RUP.

**Mme Katalin Fokas, unité « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité » (Poséi).** – Pour le Poséi, une baisse de 3,9 % est en effet prévue dans les propositions de la Commission. Cependant, suivant l'évolution des négociations, la Commission sera prête à soutenir un maintien du budget Poséi. Pour la France, il s'agit d'un budget très important, avec 270 millions d'euros par an environ. Pour le reste, aucun changement n'intervient pour la prochaine programmation. La structure reste la même, tout comme la façon de programmer avec des modifications annuelles possibles.

Toutefois, une coordination avec le Plan stratégique de développement durable doit se mettre en place. Une coordination avec le Pacte Vert, qui est un programme transversal, est nécessaire. Nous devons ainsi encourager les États-membres à intégrer dans leurs programmes les nouvelles priorités de la Commission. C'est le message que je dois vous faire passer.

S'agissant de la consommation, nous sommes satisfaits : 99 % des fonds sont consommés. Nous souhaitons maintenir ces résultats pour la prochaine programmation.

Sur la simplification, il faut reconnaître que les conditions d'éligibilité des fonds du Poséi France sont nombreuses et complexes. Pour chaque modification des critères, il faut consulter tous les services compétents de la Commission. Nous souhaitons donc simplifier, avec moins de critères d'éligibilité.

**Mme Alenka Kampl.** – Nous soutenons aussi la simplification de notre côté.

**M. Michel Magras, président.** – La complexité est un défaut assez français : nous aimons ajouter des couches au mille-feuilles. J'ai une autre inquiétude pour le Poséi. Il y avait jusqu'alors un organisme, à la fois organisateur et payeur du Poséi, l'Odeadom. La loi de finances pour 2020 a prévu la suppression des « petites structures » et donc la fusion de l'Odeadom dans FranceAgriMer. Cette démarche consiste à fusionner les organismes publics de moins de 100 salariés pour simplifier la gestion de l'État français. Mais FranceAgriMer devra gérer des problèmes communs à l'ensemble de la France, et l'on risque de perdre la spécialisation qui existait pour les outre-mer.

Je souhaite donc qu'au sein de la structure FranceAgriMer, la gestion de l'Odeadom puisse être différenciée. Il y aura sinon un risque que les RUP françaises manifestent leur mécontentement sur la gestion du Poséi.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Le développement de l'économie bleue figurera-t-il dans les budgets FEAMP ? Si j'ai bien compris, le budget FEAMP va peut-être baissé. Or, si le développement de l'économie bleue y est ajouté, comment sera-t-il financé ?

**Mme Katalin Fokas.** – Je comprends ce que vous dites. Évidemment, il serait impossible que les ports, les grandes infrastructures maritimes soient financés tous sur le FEAMP parce qu'alors il ne resterait rien pour les mesures spécifiques à la pêche. C'est donc pour cela que l'on insiste tellement sur une stratégie de l'économie bleue bien plus large afin de distinguer dès l'origine les fonds européens, nationaux, régionaux les plus appropriés pour mettre en place cette stratégie.

L'objectif est bien de promouvoir des structures et des secteurs plus durables, de voir plus large, et de ne plus dépendre uniquement d'une pêche artisanale et d'un peu d'aquaculture. À La Réunion, un projet a été financé directement par la Commission à travers le FEAMP actuel : Océan Métiss. Ce projet a été déposé dans le cadre d'un appel sur la planification de l'espace maritime. Il a été pris comme base par la région pour développer une vision bien plus large, pour encourager le développement de secteurs maritimes prometteurs.

**M. Michel Magras, président.** – Nous retenons de notre journée que le budget européen 2021-2027 n'est pas encore voté, et qu'il n'est pas prêt de l'être... Nous avons perçu un certain nombre de tensions entre les trois instances européennes.

**Mme Katalin Fokas.** – Il est vrai que le budget n'est pas encore voté. Le cadre n'existe pas encore. Cependant, comme nous l'avons répété devant le Comité de suivi français la semaine dernière, cela n'empêche pas d'avancer. L'important est de repérer les besoins, de développer la stratégie globale. Ces orientations ne changeront pas. Une fois le budget général adopté et les montants fixés, il faudra seulement décider où mettre les priorités et adapter les moyens à la marge en fonction des montants. Si l'on attend que tout soit fixé, rien ne sera prêt à temps.

**M. Michel Magras, président.** - Il me reste à vous remercier.

**M. Maurice Antiste.** - L'Europe est trop éloignée des Européens, et plus particulièrement des citoyens des RUP. Cela fait dix ans que je me bats pour que l'Europe comprenne ce que représente la pêche dans nos régions ! Je vous invite à venir nous voir dans nos territoires !

**Jeudi 30 janvier 2020**

Audition de MM. Benoît Lombrière, délégué général adjoint, Emmanuel Detter, consultant senior, Thomas Ledwige, consultant, Eurodom

**M. Michel Magras, président.** – Dans le cadre de son étude sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, notre délégation auditionne les représentants de l'association Eurodom. M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint, est accompagné de MM. Emmanuel Detter, consultant senior, Thomas Ledwige, consultant, et de Mme Maeva Brunfaut, chargée des relations avec le Parlement. Notre collègue Dominique Théophile étant excusé et Gilbert Roger devant nous rejoindre en cours d'audition, Vivette Lopez, notre troisième rapporteur, vous interrogera à l'issue de votre propos liminaire. Nous avons déjà entendu, le 16 janvier, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et nous nous sommes déplacés la semaine dernière à Bruxelles où nous avons eu des entretiens de grande qualité.

Comme je l'ai rappelé au représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, M. Philippe Léglise-Costa, et à ses collaborateurs, nous souhaitons mesurer concrètement comment la France fait entendre sa voix à Bruxelles sur les dossiers ultramarins, notamment dans les négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 qui a fait l'objet de propositions préoccupantes au cours des derniers mois, et sur l'avenir des dispositifs fiscaux, très importants pour le financement et les économies des régions ultrapériphériques (RUP), qui arrivent à échéance au 30 décembre 2020 : l'octroi de mer et la taxation du rhum.

Au Parlement européen, nous avons entendu des propos alarmants de la part du président de la Commission du développement régional, Younous Omarjee, concernant les propositions budgétaires inacceptables, selon ses termes, de la précédente présidence finlandaise et de la Commission européenne. Il demande au Président de la République française de peser de tout son poids au Conseil européen. La diminution du budget européen entraînera, en effet, celle des fonds structurels bénéficiant aux RUP. Le Parlement européen semble prêt à utiliser ses prérogatives, y compris le rejet du budget, pour éviter une telle issue qui entraînera inévitablement une crise institutionnelle.

Nous avons également échangé avec les bureaux de représentation des RUP et avec l'association des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (OCTA), avec le cabinet de la Commissaire à la cohésion et aux réformes, ainsi qu'avec les fonctionnaires des trois directions générales techniques qui se disent prêts à étudier les éclairages utiles, notamment sur l'efficacité des dispositifs que nous pourrions leur transmettre.

Sur les enjeux fiscaux, le flou demeure puisque les services de la Commission européenne ont confié une mission d'évaluation sur l'octroi de mer à un cabinet italien et que le Gouvernement français a chargé l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) de proposer, sous couvert de simplifications, d'éventuelles modifications au régime de l'octroi de mer. Nous avons eu un échange très libre sur le sujet avec les responsables de la direction générale fiscalité et union douanière, notamment Mme Maria Teresa Fabregas Fernandez, directrice chargée des impôts indirects et de l'administration des impôts.

Enfin, nous nous interrogeons sur l'impact de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Par le passé, lorsque les RUP se sont unies, elles se sont fait entendre auprès des instances européennes et ont remporté ensemble certaines batailles ; je pense en particulier au sucre. Or, la Grande-Bretagne raffine du sucre et se posera demain la question de l'entrée de celui-ci sur le marché européen. Allons-nous vers une concurrence supplémentaire pour nos outre-mer ?

Notre délégation compte porter un regard vigilant et constructif sur les négociations en cours qui auront un impact décisif sur les outre-mer, sans doute pour la décennie à venir.

**M. Benoît Lombrière, délégué général adjoint de l'association Eurodom.** – Je vous remercie de nous recevoir. Les travaux de délégation sénatoriale aux outre-mer représentent un apport essentiel à l'écosystème ultramarin, à Paris comme à Bruxelles. Ses rapports, notamment ceux sur le sucre et sur les normes, ont souvent été déterminants. Vous avez su trouver votre place dans un jeu complexe, où l'exécutif a largement la main, grâce à vos qualités diplomatiques et à vos analyses particulièrement fouillées.

Je suis accompagné par trois membres de mon équipe – Emmanuel Detter, Thomas Ledwige et Maeva Brunfaut – qui seront en mesure de vous apporter des informations détaillées.

Le principal défi auquel nous nous trouvons confrontés est celui de la gestion post Brexit de l'Union européenne. La sortie de la Grande-Bretagne sera effective demain, après le vote hier du Parlement européen. Dès lors, le budget de l'Union européenne se trouve amputé de 12 milliards d'euros par an, avec des conséquences sur les politiques européennes traditionnelles comme sur les aides aux RUP. M. Younous Omarjee, que vous avez cité, a raison : les politiques régionales, essentielles aux RUP, risquent d'être les premières



concernées. Lorsque la Martinique souhaite quitter la politique renforcée, un branle-bas de combat intervient pour qu'elle y reste, preuve de l'importance du dispositif. Les RUP seront également concernées par la réduction annoncée de 5 % du budget de la politique agricole commune (PAC). Il s'agit d'un sujet de préoccupation majeur pour ces territoires à l'économie principalement agricole. De fait, le tourisme, l'emploi public dans les collectivités territoriales, les services déconcentrés, les hôpitaux et la grande distribution n'y représentent qu'une part minoritaire de l'économie.

Or, l'Union européenne, privée d'une partie de ses recettes, doit également faire face à de nouveaux défis - l'immigration et la défense notamment - et répondre à des préoccupations sociétales renforcées en matière d'écologie et de développement durable. Il y a moins d'argent disponible et toujours plus de priorités... Quelle place occuperont les RUP dans les négociations à venir ?

Par ailleurs, des évolutions sont intervenues dans l'organisation de la Commission européenne. Ainsi, la direction générale de la concurrence sera désormais chargée de l'instruction des dossiers d'aides d'État, qui concernent majoritairement, s'agissant de la France, les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Auparavant, la tâche en était confiée aux directions générales compétentes sur les secteurs concernés. Dès lors, la logique de développement des territoires sera-t-elle toujours prise en compte dans la décision européenne ? Il s'agit également d'un sujet de préoccupation pour les RUP. Même si le transfert du personnel, au sein de la direction générale de la concurrence chargée de l'instruction des dossiers, est prévu, afin d'éviter les pertes de compétence, il conviendra de rester vigilant.

Eurodom est une association créée il y a une trentaine d'années, pour défendre la production locale dans les départements ultramarins français, espagnols et portugais. L'association occupe une place à part dans l'écosystème ultramarin : elle fait le lien entre les acteurs du développement local et les institutions communautaires, notamment sur des questions relatives à la nécessaire adaptation des normes agricoles aux caractéristiques géographiques et climatiques des territoires. Le dialogue, déjà compliqué avec des fonctionnaires français, auxquels il faut rappeler qu'il y a aussi une France tropicale ou océanique et que les normes agricoles, industrielles sur le plan du développement durable, en matière des risques climatiques doivent tenir compte de la réalité du terrain, n'est pas toujours simple à Bruxelles.

Notre mission nécessite la recherche permanente d'équilibre et une reconnaissance de notre rôle de la part de nos partenaires à Bruxelles. Nous avons contribué avec succès à la définition du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi), au dispositif d'aide à la banane, à la réforme de l'octroi de mer et à la politique de soutien à la pêche. En France particulièrement, le passage de l'idée politique à sa présentation devant la Commission européenne est complexe, comme si nous souffrions, à Bruxelles, d'une forme de complexe national.

Une action peut-être moins timide et plus résolue de nos autorités nationales permettrait d'ouvrir le dialogue avec Bruxelles, conduisant à des politiques mieux adaptées aux départements d'outre-mer.

Cette réticence à passer de l'idée nationale à la concrétisation communautaire se double parfois d'une hésitation sur le modèle de développement souhaité pour ces départements. Les autorités françaises n'essuient que rarement des refus de Bruxelles. Bruxelles autorise et encourage la structuration des filières. Mais le manque d'assurance français sur le modèle de développement se traduit par un peu de fébrilité dans la négociation. Bruxelles est un partenaire, pas un juge du bien-fondé des politiques qui lui sont soumises.

Le renouvellement de certaines aides devra être demandé d'ici à la fin de l'année 2020, notamment le budget du Poséi, l'aide de 38 millions d'euros pour la filière sucre, le régime fiscal du rhum, l'octroi de mer, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) qui avait créé des tensions entre les professionnels, l'exécutif et Bruxelles ou encore l'ensemble des instruments de la politique régionale.

**M. Michel Magras, président.** – La délégation sénatoriale regroupe 42 sénateurs qui travaillent dans une approche transversale et de manière étroite avec la commission des affaires européennes. Je vous remercie pour vos propos aimables sur la qualité des rapports de notre délégation.

Quels sont les risques concernant les dispositifs relatifs au rhum et au sucre ?

**M. Benoît Lombrière.** – Sur le rhum, la négociation est assez bien engagée. La directrice de la fiscalité indirecte s'implique sur ce dossier, alors que, même s'il s'agit d'un dossier fondamental pour les RUP, ce n'est qu'un dossier marginal pour sa direction. Elle considère que cette aide ne devrait pas être remise en cause, mais que son niveau doit être discuté. Nous devons passer deux fois devant la Commission : une première fois devant la direction générale en charge de la fiscalité, pour préparer la décision du Conseil qui autorisera la France à appliquer une fiscalité dérogatoire ; une seconde fois, devant la direction générale de la concurrence qui examinera le taux retenu par la France, car il s'agit d'une aide d'État. Nos inquiétudes portent plutôt sur le calendrier, car les services sont encore en attente d'une étude du cabinet Ernst & Young et nous n'avons que dix mois pour franchir toutes les étapes.

S'agissant du sucre, notre principale inquiétude concerne l'aide complémentaire de 38 millions d'euros. Lors du dernier projet de loi de finances, le Gouvernement a décidé, de manière abrupte et non préparée, de transformer cette aide en une aide temporaire pour trois ans. Or il s'agit d'une aide de compensation des surcoûts industriels liés à l'éloignement : les industriels concernés n'y peuvent rien ! Sous la pression, et grâce à l'aide du

Sénat et de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a rétabli les crédits concernés, mais de mauvaise grâce ; et aujourd'hui il est réticent à redéposer une demande d'aide d'État pour la prochaine période de programmation. Un délégué interministériel à la transformation agricole en outre-mer, M. Arnaud Martrenchar, a été nommé, avec notamment comme objectif de trouver des alternatives au sucre sur l'île de La Réunion. Ses conclusions devraient être rendues en juillet prochain et le Gouvernement attend les résultats de cette concertation locale pour se prononcer.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Les propos que nous avons entendus à Bruxelles étaient alarmistes, mais vous tenez à peu près les mêmes. Qu'attendez-vous de la présidence croate du Conseil ? Quel est l'état d'esprit à l'égard des RUP ? Quels seront les principaux effets directs et indirects du Brexit pour les outre-mer français ?

Compte tenu des propositions divergentes – la Commission propose un budget de 1,11 % du revenu national brut des États membres, le Parlement européen de 1,3 %, la présidence finlandaise du Conseil 1,07 % –, quel est le seuil minimum budgétaire au-dessous duquel il serait dangereux de descendre pour l'avenir des programmes bénéficiant aux outre-mer ?

Quel sera l'impact de la baisse du Poséi en cas de réduction de la PAC sur les entreprises ultramarines ?

Comment simplifier les formalités, européennes et françaises, pour les RUP afin de permettre un meilleur accès aux fonds européens ?

La baisse du taux de cofinancement de 85 % à 70 % ne risque-t-elle pas d'exclure un grand nombre de projets des RUP compte tenu de l'état de leurs finances ?

**M. Benoît Lombrière.** – Le Brexit aura des effets budgétaires, quelques productions – sucre, rhum, pêche – seront directement impactées, mais le Brexit ne fait pas partie de nos préoccupations majeures.

Ce n'est pas tant le niveau global du budget européen qui nous préoccupe, que sa répartition en enveloppes ainsi que la répartition des baisses éventuelles. Une baisse du Poséi avait été envisagée ; nous nous sommes fortement mobilisés et avons obtenu que le budget du Poséi soit maintenu. Ce résultat est un moindre mal, mais l'agriculture outre-mer a besoin de plus de soutien. L'effort fait pour les RUP au sein de chaque programme est marginal au regard des enveloppes budgétaires.

Chaque fois que vous baissez le taux de cofinancement, vous faites des économies sans le dire, parfois même sans le vouloir. Il ne manque pas de projets, mais il manque la part de cofinancement.

La simplification des formalités ne doit pas se faire au détriment de la sécurité juridique des aides pour les opérateurs. Si la procédure est longue et complexe, c'est parce que ces aides constituent des dérogations aux traités – des dérogations colossales ! Si l'on simplifie trop les étapes, on fait peser un risque considérable sur les opérateurs.

Le RGEC permet ainsi, dans un souci de simplification, de verser une aide à hauteur d'un pour cent du chiffre d'affaires sans avoir à demander l'autorisation préalable de Bruxelles au titre des aides d'État. Mais si une entreprise est incapable de justifier les surcoûts qui fondent le versement d'une aide à ce titre, alors elle doit rembourser les aides et peut se retrouver en difficulté. Cela ne pourrait pas se produire si on demandait un justificatif en amont.

Autre exemple, la pêche. La mise en œuvre opérationnelle de la politique européenne de la pêche dans les RUP avait été confiée à l'État. Mais quatre ans après, à La Réunion, les contrôleurs de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ont estimé que la France ne l'avait pas mise en œuvre de manière appropriée : ils ont donc redressé les opérateurs qui ont pourtant appliqué le cadre national. Celui-ci étant jugé défaillant, les entreprises doivent rembourser ! L'Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA), se voit ainsi menacée.

Nous ne sommes pas hostiles aux simplifications, à condition de ne pas oublier qu'il s'agit de dérogations : nous préférons passer six ou sept ans à monter un dossier solide, plutôt que de prendre le risque de voir une entreprise disparaître à cause d'un contrôle. C'est une question de sécurité juridique.

Nous avons des propositions de simplification : par exemple, en ce qui concerne l'octroi de mer, nous proposons que les demandes d'entrée ou de sortie des codes douaniers dans le dispositif puissent être effectuées tous les ans, et non tous les trois ou six ans ; nous proposons aussi le rétablissement du seuil d'assujettissement à son niveau antérieur, autour de 500 000 euros. Nous ne sommes pas hostiles aux simplifications, mais notre pierre angulaire est la sécurité des opérateurs.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – La lourdeur des procédures peut décourager des entreprises, pourtant éligibles, à déposer des dossiers. C'est dommage.

**M. Benoît Lombrière.** – Vous avez raison. Plusieurs projets d'investissements sont freinés. Nous connaissons moins bien les projets portés par les collectivités territoriales. Pour les opérateurs, nous cherchons à obtenir le maximum de justifications par secteur d'activité. Pour l'octroi de mer, on ne demandera pas à chaque entreprise de justifier qu'elle est bien éligible, on préférera procéder en fonction du code douanier. Pour éviter que certains ne se découragent, on défend les politiques transversales, où, dès lors que l'on rentre dans le cadre, on a droit aux dispositifs. Nous n'intervenons pas pour les demandes d'aides au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) dans les collectivités, mais il faut reconnaître que, dans ce cas, la complexité est aussi le fait des procédures mises en place par les collectivités territoriales.

Quant à la présidence croate, il m'est difficile de me prononcer, car nous manquons de recul.

**M. Thomas Ledwige, consultant.** - En ce qui concerne le Brexit, l'interrogation porte sur la future relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Celle-ci sera négociée au cours des douze prochains mois. Le ministre du commerce britannique a manifesté sa volonté de reprendre certains accords avec des pays producteurs de banane et de sucre qui font concurrence à nos DROM. Les documents auxquels nous avons eu accès sont des copiés-collés des accords préexistants qui ont été signés par l'Union européenne. Mais, dès lors que l'on peut craindre une divergence commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, nous devons être très vigilants sur les droits de douane sur les produits tropicaux en provenance du Royaume-Uni pour nous assurer que celui-ci ne devient pas une porte d'entrée indirecte, sans taxe, pour certains produits qui font concurrence à nos productions des RUP.

Le Parlement européen est opposé à la proposition de la Commission de réduire le taux de cofinancement et propose un rétablissement du taux à 85 %. Le Conseil n'a pas encore exprimé sa position définitive dans l'attente d'un accord sur le CPF. La présidence croate, à cet égard, a la volonté de parvenir à un accord. La prochaine présidence sera la présidence allemande. Or, le rôle de la présidence du Conseil est de rechercher un compromis. L'Allemagne qui défend des positions fortes sur le budget ne souhaite pas exercer la présidence lors de la négociation finale. Soit on parviendra à un accord avant juin, soit il faut s'attendre à ce qu'un accord ne soit pas conclu avant 2021.

**Mme Gisèle Jourda.** - La commission des affaires européennes, a adopté à l'unanimité, il y a dix jours, à l'initiative du président Jean Bizet, une proposition de résolution européenne sur le CPF, en réaffirmant notre soutien à la politique de cohésion en faveur des régions ultrapériphériques.

Vos propos sur le sucre m'ont alarmée. L'eurodéputé M. Éric Andrieu a proposé une période transitoire et un mécanisme permettant d'aider les entreprises, sur la base de cotisations interprofessionnelles. Où est sa proposition ? J'ai du mal à comprendre pourquoi l'Union européenne, qui a aidé les RUP à structurer leurs filières de productions de sucre ou de banane, a instauré des normes beaucoup plus sévères que dans d'autres pays producteurs, notamment pour les pesticides. Aujourd'hui, l'Europe semble se retirer. Nous attendons d'y voir un petit peu plus clair pour apprécier la menace qui pèse sur les crédits de cohésion, et pour envisager, éventuellement, une proposition de résolution européenne spécifique sur la mise en danger de ces filières. Lorsque l'on parle du Brexit, on oublie trop souvent que le Royaume-Uni possède des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) : il ne faudrait que ceux qui « sortent par la porte reviennent par la fenêtre » et bénéficient, sur des marchés connexes, de conditions plus avantageuses que nos RUP !

**Mme Catherine Dumas.** – Je n’entrerai pas dans les sujets techniques, n’étant pas une spécialiste. Mais il me semble qu’il devrait être possible, globalement, d’optimiser les relations entre les RUP et l’Europe. J’ai l’impression que chacun travaille en parallèle et que les gens ne se parlent peu. À la région Ile-de-France, j’ai pu mesurer les difficultés à établir des relations avec Bruxelles. J’imagine que les relations sont encore plus difficiles à nouer depuis les RUP. Il faut aussi s’interroger sur la gouvernance française. Le nouveau délégué interministériel pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer sera aussi en charge de la visibilité des outre-mer : que pensez-vous de cette extension ? Quels liens entretenez-vous avec lui ?

**Mme Viviane Artigalas.** – La direction générale européenne de la concurrence sera désormais chargée de l’instruction des dossiers d’aides d’État, au lieu des directions sectorielles compétentes. Cela m’inquiète beaucoup. La commission des affaires économiques a auditionné, hier, M. Olivier Guersent, directeur général des services de la concurrence à la Commission européenne : il semble opposé au principe des dérogations au droit de la concurrence, quel que soit le secteur. Je suis donc inquiète pour les négociations que nous pourrions avoir avec Bruxelles et sur ses futurs arbitrages. Allez-vous le rencontrer ? Les intérêts des outre-mer seront-ils pris en compte par Bruxelles ?

**M. Benoît Lombrière.** – L’instruction des dossiers d’aides d’État par la DG Concurrence et non plus par les directions sectorielles soulève une véritable inquiétude. Cependant, nous sommes dans un dialogue constant avec la DG Concurrence et avec la Direction générale de la fiscalité. Nous avons l’habitude de discuter avec eux. Nous ne sommes pas en territoire inconnu. Il faudra cependant une inflexion dans la manière dont les administrations françaises justifient les aides. Il nous revient de commencer à éclairer ceux qui font les dossiers à Paris. Nous ne sommes pas très rassurés. Il faut que la France soit puissamment convaincue de la pertinence et de la nécessité de défendre ses aides.

Nous avons peu de rapport avec le délégué interministériel à l’égalité des chances des Français d’outre-mer. Sa mission principale, me semble-t-il, est de veiller au 6<sup>ème</sup> DOM, les ultramarins en métropole, afin qu’ils ne soient pas victimes de discriminations.

S’agissant des relations entre l’Union européenne et les régions, ces dernières ont essayé de réduire la distance en ouvrant des bureaux à Bruxelles. Ces bureaux sont de qualité inégale. L’antenne des RUP n’a pas très bien fonctionné. Le dialogue est devenu tellement technique et spécialisé avec les institutions européennes qu’il faut une équipe de 15/20 personnes, avec des spécialistes de la norme communautaire, du Parlement, de la Commission. À titre d’exemple, nous sommes 15 à Eurodom. Certaines régions métropolitaines ont réussi à implanter des équipes efficaces comprenant des spécialistes de l’UE (Bretagne, Pays de la Loire). Dans le cas des RUP, c’est un peu moins réussi. Pour l’antenne RUP à

Bruxelles, il y a un représentant par RUP. On a donc répliqué l'isolement de chaque territoire. La conception même de l'antenne RUP portait les germes d'un succès relatif.

Sur les normes et notamment celles sur les pesticides, l'Europe a une part de responsabilité. Mais elle n'est pas seule. Il y a un encouragement, en particulier de la France, à diminuer le recours aux phytosanitaires. L'exemple du glyphosate est éclairant. À tort ou à raison, la France est plus active que l'Europe. On a des exemples similaires s'agissant de l'interdiction de traitement par voie aérienne des bananes. Cette interdiction a été décidée en France trois ans avant la décision européenne.

Je tiens à saluer le président Jean Bizet, qui a toujours été un partenaire formidable. Il a à cœur de prendre en compte les RUP. La délégation sénatoriale aux outre-mer a par ailleurs toujours été un partenaire précieux depuis les 6 dernières années.

Sur la problématique du sucre, le député européen M. Éric Andrieu est convaincu de l'importance du sujet. La question des CIE (cotisations interprofessionnelles étendues) est fondamentale, bien qu'un peu technique. Il s'agit de permettre aux interprofessions, c'est-à-dire aux filières, de pouvoir percevoir des cotisations obligatoires sur l'ensemble des membres de la filière, qu'ils soient producteurs ou distributeurs. L'intégralité de ce qui est récolté doit être affectée au développement de la production locale. Les CIE sont assimilables à des contributions volontaires obligatoires. Mais la différence est que si la collecte se fait sur tout le monde, son bénéfice n'est dirigé que sur la production locale. Elle est demandée par les entreprises importatrices elles-mêmes. Une grande partie d'entre elles sont prêtes à payer puisque l'important est d'avoir des clients. C'est une demande de dérogation aux traités. Ce prélèvement, qui pèse sur tous mais est affecté à ceux qui sont sur place, peut être assimilé à un droit de douane. Le Poséi lui-même est dérogatoire. Donc, par capillarité, nous espérons obtenir cette dérogation pour laquelle nous bénéficions du soutien assez net des autorités françaises. Le Parlement européen y est aussi favorable mais reste à convaincre la Commission et que celle-ci ne soit pas oubliée dans la réforme de la PAC.

**M. Emmanuel Detter, consultant senior.** – Il ne faut pas se focaliser sur la négociation budgétaire, il faut y associer la question des accords commerciaux. Par ailleurs, il faut distinguer les différentes négociations : celles sur le FEDER et FEAMP ; celles sur la PAC ; celles sur le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ; celles sur le rhum et enfin celles sur l'octroi de mer.

Nous vous avons communiqué un document détaillé. Je vous livre quelques chiffres. Dans les aides nationales, les aides au fonctionnement placées sous RGEC baissent de 400 millions par an entre l'enveloppe 2014-2020 et l'enveloppe 2021-2027. Dans le même temps, les aides à l'investissement baisseraient de 48 millions d'euros par an.

Il faut ajouter les aides à l'investissement : de 2,6 milliards pour la précédente programmation, on passe à 1,9 milliard. Les fonds européens à destination des RUP passent de 1,1 milliard par an sur la précédente période à 1,07 milliard sur la période 2021-2027.

Par ailleurs, au sein des programmes, le FEADER est vraiment une inquiétude. Grâce à M. Éric Andrieu, on essaye de garder une spécificité. Sur la pêche, l'UE donne de l'argent aux pêcheurs pour les aider à pêcher, puis leur retire parfois cet argent. Elle peut mettre ainsi en faillite des entreprises. Il y a un enjeu de sécurité juridique, qui doit être acté dans le futur FEAMP.

Il faut rappeler la justification des dispositifs d'aide aux RUP. Nos économies ne pouvant pas faire des économies d'échelle, ont été adoptées des aides non limitées et non dégressives dans le temps pour les RUP. Cela est oublié. Perdre cet historique, c'est oublier la raison d'être de ces aides. Sur ces quatre grandes négociations, nous avons des arguments pour défendre les outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Soyez assurés que nous serons attentifs à ces dossiers. Je retiens notamment deux choses de notre déplacement à Bruxelles. Il y a tout d'abord une plus grande prise en compte par l'UE de l'article 349 du Traité, qui s'applique aux RUP. Mais il y a aussi de plus en plus de domaines où l'Europe veut intervenir alors qu'il y a moins d'argent. Cela pourrait mettre en difficulté nos territoires. Des problèmes se posent déjà. Par exemple, l'Odeadom (qui gérait les fonds Poséi) va fusionner avec FranceAgriMer. J'ai une forte inquiétude sur ce sujet, qui est une inquiétude française et non européenne.

Nous n'avons pas eu hélas assez de temps pour aborder tous les sujets d'inquiétude. Mais je sais que vous êtes des lanceurs d'alerte très utiles.

Je voudrais encore une fois vous remercier, et notamment pour le document que vous nous avez transmis. Nous serons très preneurs de vos travaux pour nourrir notre rapport.



## Mardi 4 février 2020

Audition de MM. Jean-Pierre Philibert, président, Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales, Mmes Justine Bertheau, chargée de mission Pacifique et Mélinda Jerco, chargée de mission Antilles Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues, nous sommes particulièrement heureux d'accueillir aujourd'hui, pour une nouvelle audition sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, une importante délégation de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) conduite par son président Monsieur Jean-Pierre Philibert que je salue et que je remercie pour sa présence.

Monsieur le président, vous êtes accompagné de M. Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales, et de Mmes Mélinda Jerco, chargée de mission Antilles Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Justine Bertheau, chargée de mission Pacifique.

Nos collègues Vivette Lopez, Dominique Théophile, et Gilbert Roger, ont été désignés rapporteurs de cette étude qui a pour objet de cerner les grandes problématiques au plan européen de cette année cruciale pour nos outre-mer et de mesurer concrètement comment la France fait ou fera entendre sa voix à Bruxelles sur des dossiers les concernant au premier chef.

Je rappelle que nous avons déjà entendu dans le cadre de notre étude le SGAE (Secrétariat général aux affaires européennes), et les représentants d'Eurodom. Avec dix autres collègues, dont le président de la commission des affaires européennes, Jean Bizet, nous nous sommes aussi rendus à Bruxelles où nous avons été reçus à la Représentation permanente, au Parlement, et à la Commission. Nous avons aussi échangé avec les représentants des bureaux des RUP installés à Bruxelles et le président du comité exécutif de l'association des PTOM, M. Olivier Gaston.

Nous sommes revenus avec un certain nombre de motifs d'inquiétude sur lesquels nous voudrions échanger cet après-midi avec vous.

Sur le plan budgétaire d'abord, nous observons que la Commission et le Parlement ont fait des propositions très divergentes sur le niveau des contributions destinées au nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027, avec des risques évidents pour les fonds structurels bénéficiant aux régions ultrapériphériques (RUP). Comme nous l'a indiqué M. Younous Omarjee, président de la Commission du développement régional du Parlement européen, la baisse de ces fonds serait extrêmement préjudiciable à la politique de cohésion, d'où un réel risque de « crise institutionnelle ». La France aura donc au Conseil européen un rôle central à jouer.

Sur la question fiscale, nous sommes très attentifs à la reconduction des dispositifs de l'octroi de mer et de la taxation du rhum qui arrivent eux aussi à échéance en fin d'année. Il s'agit de deux dossiers essentiels pour les finances et les économies ultramarines. Nous savons qu'il s'agit également pour vous d'un dossier majeur sur lequel vous avez déjà interpellé le Gouvernement, tout en précisant que vous n'étiez pas hostiles à des évolutions dont certaines seraient nécessaires. Nous attendons bien entendu que vous nous disiez lesquelles, notamment sur le système de taux différentiels. Les services de la Commission nous ont affirmé être très ouverts au maintien de ces dispositifs, mais semblent attendre des documents montrant l'efficacité de ces dispositifs sur le développement et les emplois.

Vous savez qu'une étude a été récemment confiée par la Commission à un cabinet italien et que le Gouvernement français a également commandé un rapport à Mme Corinne Desforges, inspectrice générale de l'administration, sur ce sujet. Ces initiatives doivent aboutir en principe en mars prochain. Vous nous donnerez votre avis sur la multiplication et l'opportunité de ces études.

Enfin, nous mesurons encore mal les effets du Brexit avec d'un côté, la perte de contributions de l'ordre de 12 milliards d'euros, le Royaume-Uni étant un contributeur net, et de l'autre, le financement de nouveaux projets comme le Pacte vert. Avec le Brexit, c'est également la moitié des PTOM qui quitte l'espace européen, et la France restera la seule représentante de l'Union européenne dans le Pacifique, ce qui a des implications géopolitiques.

Nous aimerions vous entendre également sur l'avenir du Fonds européen de développement (FED) que la Commission souhaite intégrer dans le prochain cadre financier ainsi que sur la nouvelle décision d'association outre-mer (DAO).

Voici quelques-unes des nombreuses questions que nous souhaitons vous poser.

Vous l'avez compris, la Délégation compte porter un regard vigilant et constructif sur les négociations en cours qui auront un impact décisif sur les outre-mer, sans doute pour toute la décennie à venir.

Nous vous avons transmis une trame sur laquelle nous allons vous laisser intervenir librement, puis les rapporteurs et nos collègues vous poseront des questions sur les éléments qui n'auront pas obtenu une réponse suffisante, ou appelant un développement plus complet. Notre séance fait l'objet d'une captation vidéo et est diffusée en direct sur le site du Sénat. Monsieur le président, vous avez la parole.

**M. Jean-Pierre Philibert, président de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).** – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs. Je vous prie d’excuser Françoise de Palmas, en charge de l’océan Indien, qui connaît très bien ces sujets, et qui est malheureusement retenue ailleurs.

D’un point de vue général, je me félicite que votre délégation se saisisse de cette question. Une constante lors des années passées de la relation avec l’Union européenne, est qu’elle a été souvent mal ou insuffisamment préparée sur les dossiers que nous défendons. Nous avons toujours eu tendance à considérer que le rôle fondateur de la France dans la construction européenne lui donnait une sorte de droit de tirage dès lors qu’elle présentait des dossiers, qu’ils soient bien ou mal présentés.

Tout d’abord, l’élargissement de l’Union européenne a entraîné la rupture des fronts au sein de l’Union européenne avec un axe des pays du Nord plus libéraux contre les pays du Sud qui ont des RUP pour trois d’entre eux et qui s’appuient sur une solidarité de l’Italie et même de la Grèce. Les ruptures d’équilibre au sein de l’Union européenne nous ont confrontés à des États qui n’avaient pas la même vision sur le rôle fondateur de la France et sur son droit de tirage. Nous avons dû « batailler ferme » pour défendre nos positions.

Il y a deux ans, nous avons constaté lors des évaluations à mi-parcours de dispositifs essentiels pour nos économies, l’insuffisance et la légèreté des études transmises à l’Union européenne en réponse aux légitimes questions sur leur efficacité au titre de la compensation des handicaps. Nous avons été alertés par le fait que l’allongement de la durée de l’aide fiscale à l’investissement, défiscalisation ou crédit d’impôt, ait été voté par le Parlement national, alors que nous n’avions pas le feu vert de Bruxelles faute d’avoir présenté un certain nombre de documents à l’Union européenne démontant que l’article 349 était respecté.

Ensuite, un certain nombre de problématiques et de sujets que vous évoquez ne relèvent pas de la compétence de la FEDOM. L’ensemble des dispositifs européens portant sur le sucre, le rhum, l’agriculture et la pêche sont de la compétence d’Eurodom. Nous avons la compétence partagée de l’octroi de mer et la compétence des dispositifs de compensation de nos handicaps structurels avec l’aide à l’investissement, l’aide au fret, les exonérations de charge, etc. Il y avait autrefois la TVA-NPR. Pour nous, un enjeu majeur pour nos économies est la renotification à l’Union européenne de l’ensemble du dispositif contenu dans le RGEC.

Les contacts que nous avons eus laissent craindre que nous ayons quelques difficultés avec la nouvelle Commission européenne, le nouveau Parlement européen et les conséquences du départ de la Grande-Bretagne qui renforcera l’Union européenne vers l’Est avec des préoccupations politiques complètement différentes de celles qui prévalaient auparavant.

Autrefois, la solidarité de l'Union européenne était un axe fort, ce qui permettait aux régions périphériques d'en bénéficier. Les préoccupations de l'Europe évoluent vers des terrains moins économiques et des préoccupations plus nationales. L'ancien président évoquait un « individualisme de cohabitation ». L'Union européenne pourrait devenir une cohabitation d'individualismes étatiques. Avant que le Parlement européen précédent ne soit reconduit, un certain nombre de dispositions ont été votées. L'ancien commissaire M. Phil Hogan a accepté un certain nombre de ces dispositions qui n'ont malheureusement pas été jusqu'au bout du processus d'adoption.

Il y a des réunions informelles à Bruxelles, et je ne dévoilerai pas de secrets. Il existe un club des amis de la Présidence de l'Union européenne. Ce club extrêmement fermé est seulement composé des ambassadeurs des pays représentés à Bruxelles. Lors d'une réunion, lorsque notre représentant a évoqué avec raison la nécessité de maintenir vis-à-vis des régions ultrapériphériques et des PTOM un regard d'équité pour leur permettre d'assurer nos économies et de les rassurer, le représentant d'un autre pays, qui ne nous avait jusqu'à présent jamais fait défaut, se serait exprimé auprès de notre ambassadeur en disant : « avec vos RUP, cela commence à bien faire ». Ce sentiment d'inquiétude domine. J'espérais que la visite du Président de la République dans un État qui n'est pas favorable aux politiques en direction de nos régions ultrapériphériques permettrait d'améliorer les relations politiques pour nous permettre de bénéficier du maintien de dispositifs spécifiques.

Nous sommes extrêmement inquiets pour un certain nombre de nos filières durant cette longue période qui s'ouvre au cours de laquelle toutes nos aides seront réexaminées par une Union européenne qui a changé de nature et de périmètre, et dont nous espérons qu'elle ne changera pas également de politique vis-à-vis de nos États.

Ce qui est important est que ce qui fonde le développement économique en dehors des filières agricoles, le développement ou la compensation de nos handicaps permanents structurels - aide fiscale à l'investissement, exonérations de charges sociales, taux différentiel d'octroi de mer - parvienne à l'étape de renotification, c'est-à-dire de réexamen. Une partie de ces dispositifs relèvent du RGEC, d'autres de la notification. Le RGEC fait l'objet d'un contrôle *a posteriori*, mais nous devons justifier auprès de l'Union européenne les dispositifs d'aides mis en place par la France.

On me dit qu'il est possible, ou qu'il serait envisagé, que le RGEC soit prolongé de deux ans. L'Union européenne se donnerait le temps d'examiner avec les acteurs économiques et les représentations nationales plus tranquillement les choses. Ce serait une bonne chose. Nous attendons un certain nombre d'éclaircissements et de levées d'incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la façon dont la France a interprété le feu vert de la Commission pour mettre en œuvre ses dispositifs de compensation. Par

exemple, nous bénéficions de l'aide fiscale à l'investissement, du crédit d'impôt et des dispositifs de défiscalisation. En 2014, sous l'égide d'un précédent ministre, nous avons évolué d'un régime de défiscalisation, vers son remplacement progressif par un régime de crédit d'impôt.

Nous avons été interrogés sur l'efficacité du dispositif par la Commission qui nous a demandé ce que le crédit d'impôt représentait par rapport à la défiscalisation. Nous n'avons pas été en mesure de répondre, et la Commission n'a pas donné son accord.

Concernant l'aide à l'investissement, nous avions jusqu'en 2014 un certain nombre de dispositions plus souples et notamment une, extrêmement importante, au cœur de nombreux enjeux, l'investissement de renouvellement. Lorsqu'un chef d'entreprise ou une entreprise ultramarine investissait dans le cadre éligible de l'aide fiscale à l'investissement, elle pouvait bénéficier de la défiscalisation de cette aide. Aujourd'hui, si elle renouvelle son investissement, normalement l'investissement de renouvellement n'est plus éligible au titre du RGEC, alors qu'il l'était jusqu'en 2014 à condition d'être un facteur d'amélioration de la productivité.

Je prendrai un exemple que chacun pourra comprendre, avec le cas d'une flotte aérienne. Vous renouvelez vos avions et vous ne seriez pas éligible au renouvellement du crédit d'investissement ? Vous imaginez le coût et le surcoût d'une telle disposition pour les compagnies aériennes qui nous desservent.

Nous avons demandé à l'Union européenne des lettres de confort qui ne valent pas blanc-seing juridique. Ce n'est pas gravé dans le marbre. Il faudra lever ces ambiguïtés. Les milieux économiques souhaitent que le Gouvernement français défende l'investissement de renouvellement éligible à une triple condition sur laquelle tout le monde pourra se mettre d'accord. Premièrement, que cet investissement de renouvellement marque un facteur de progrès et de productivité ; deuxièmement, qu'il ait une meilleure signature carbonée.

Aujourd'hui, si vous investissez dans un matériel de meilleure signature carbonée, ce n'est pas un critère d'éligibilité au crédit d'impôt. C'est le cas des avions. Or, si le remplacement des Airbus s'effectue par les Airbus Néo qui consomment 20 % de carburant en moins, c'est une meilleure signature carbonée !

La troisième condition serait la meilleure protection du salarié sur son poste et son lieu de travail. Une machine qui a la même capacité de production et permet une meilleure protection du salarié nous paraît devoir être également éligible. Ce sujet est extrêmement important pour nous. La plupart des investissements sont souvent des investissements de renouvellement. Nous devons nous battre pour que ces dispositions soient éligibles au crédit d'impôt.

Le deuxième problème est que l'énergie n'est pas éligible à l'aide fiscale à l'investissement. Il y a quelques semaines, le Sénat a pris une position courageuse et s'est battu pour éviter de supprimer la défiscalisation sur le stockage en batterie. C'est une très bonne décision, mais le procédé concurrent des micro-STEPS n'est pas non plus éligible. Vous imaginez les conséquences si l'Union européenne interdisait l'éligibilité de ces dispositifs ambitieux après que la France se soit accommodée d'un certain nombre de pratiques.

Je pense que nous faisons en France une interprétation trop timide de l'article 349 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne. Cet article permet d'aller très loin dans la différenciation. Nous en avons une interprétation *a minima* comme si nous étions gênés de rappeler que les handicaps permanents nécessitent des mesures dérogatoires.

Il faut rappeler aussi l'exposition au risque climatique. Si certains pensaient que c'était des risques très potentiels, on voit aujourd'hui de quelle manière ces handicaps peuvent affecter une économie. Nous souhaitons que votre délégation et que le Gouvernement français soient très offensifs sur ce dossier.

Le premier dossier est la renotification du taux différentiel d'octroi de mer. Je ne me déroberai pas sur ce sujet extraordinairement sensible. Il l'est pour les élus comme pour les milieux économiques. Tout le monde n'a pas nécessairement la même approche au sein de notre fédération, ou le même point de vue.

Nous ne sommes pas hostiles au fait que le Gouvernement ou le Parlement réexamine la question. Nous attirons simplement l'attention des parlementaires sur deux aspects extrêmement importants pour nous. Le premier est que cela reste un moyen de financement extrêmement important des collectivités locales à un moment où nous déplorons leur manque de moyens pour payer les entreprises. Que se passerait-il si les collectivités perdaient cette ressource ? Ensuite, il est essentiel pour avoir une production locale, qui est au cœur de l'économie de nos territoires, que nous ayons un dispositif de protection.

Le taux différentiel est important pour nous, car il permet de protéger la production locale. Vous demandez s'il est efficace dans votre questionnaire. Oui, il est efficace, Monsieur le président. La Guyane a entrepris la révision des listes d'octroi de mer. Il y a eu des réactions contrastées. La production locale se déclare très favorable, la CCI (Chambre de commerce et d'industrie) un peu moins.

Ce matin, je lisais dans la presse une intervention d'un chef d'entreprise distributeur qui soutenait que la révision des listes va augmenter le « panier de la ménagère » en Guyane. L'octroi de mer est une cause de la vie chère. Pour mesurer la complexité de mon propos, il faut

prendre en compte que la Guyane a fait le choix d'augmenter la taxe des produits surgelés alimentaires en provenance de métropole. Par exemple, les côtes de porc subiront une augmentation de 5 points.

Monsieur le président, nous avons des filières porcines excellentes. Il y en a en Guadeloupe. Le principal concurrent de cette filière extrêmement importante est lié aux envois massifs de produits surgelés de même nature que ceux produits en Guadeloupe à des taux non concurrentiels, sur lesquels notre production locale ne peut s'aligner.

L'octroi de mer peut être un régulateur qui permettra de maintenir une filière dont nous avons besoin en produisant des produits de qualité et en assurant des emplois dans des secteurs qui ne sont pas en milieu urbain. Cet outil poursuit des objectifs totalement différents. Peut-on protéger la production locale ? Oui, je le pense. Voilà les quelques points que je souhaitais développer.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie pour cette introduction. Nous constatons depuis l'arrêt Mayotte la volonté d'intégrer l'article 349 dans les débats préalables. J'ai aussi émis une alerte à la suite de notre rencontre avec le président de la Commission du développement régional du Parlement européen, M. Younous Omarjee.

J'interviendrai après les rapporteurs. Je voudrais connaître votre sentiment sur de nouvelles méthodes de l'Europe qui m'inquiètent un peu. Je vais donner la parole aux rapporteurs.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – J'ai deux questions. La première est sur la simplification des formalités européennes et françaises pour les RUP. En Seine-Saint-Denis, nous avons aussi des fonds structurels. Nous disons que nous passons un temps fou à apprendre le « bruxellois », mais une complexification existe aussi via notre administration et notre État.

Ressentez-vous cette complexification ? La craignez-vous dans la phase de renégociation qui se met en œuvre dans la mesure où, avec le départ des Britanniques, le budget serait plus serré qu'il ne l'était jusqu'à présent ?

En ce qui concerne l'octroi de mer, je vous entends évoquer la production de porc de qualité. Dans l'Hexagone, nous savons que des provinces entières sont extrêmement touchées dans ce secteur. Il m'a semblé comprendre que l'octroi de mer pour Bruxelles faisait finalement partie des affaires franco-françaises. Y aurait-il intérêt que nous travaillions conjointement pour trouver un compromis entre Bruxelles et les territoires ultramarins, les acteurs que vous êtes et le Gouvernement français, pour ne plus être dans la crainte sur l'avenir d'un certain nombre d'aides ?

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Sur l’octroi de mer, une mission a été confiée à un cabinet italien. Avez-vous été informé et consulté ? Avez-vous des propositions ? Y voyez-vous une preuve d’efficacité dans le choix de la Commission européenne de diligenter ce genre d’audit ?

Concernant la révision de la taxation d’octroi de mer, n’y a-t-il pas des incohérences de taux entre les territoires ? Quelles sont vos propositions sur l’évolution de l’assujettissement de l’assiette d’octroi de mer de 500 000 à 300 000 euros ? Ne vous semblerait-il pas opportun de revenir au seuil de 500 000 euros, étant donné que la diminution n’a pas semblé efficace ?

Concernant les avis successifs de l’autorité de la concurrence de 2009 à 2019, certaines études universitaires estiment que l’octroi de mer pèse sur les niveaux actuels de prix et pénalise la compétitivité des entreprises. Il conviendrait de chercher les causes des marges pratiquées sur certains produits du territoire. Nous sommes cette année à la croisée des chemins. Pour certains, l’octroi de mer est un outil pour renflouer les caisses, mais aussi à l’origine de la vie chère. Cette question fragilise le dispositif mais à ce jour, nul n’a de solution de remplacement.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Vos questions sont effectivement importantes. Monsieur le Sénateur Roger, la complexité bruxelloise est déjà extrême, mais nous ajoutons la complexité pour monter des dossiers. Par exemple, si vous n’avez jamais vu un dossier de demande d’aide au fret, je vous conseille de le faire, car je vous assure qu’il faut un diplôme d’expert-comptable ou de très bons conseils pour le remplir.

J’ai vu des entreprises renoncer à demander cette indemnité car elles étaient incapables de remplir les dossiers. Le montant de l’aide au fret était encore proche de 30 millions d’euros par État en 2013-2014, contre 3 ou 4 millions d’euros inscrits dans la récente loi de finances. La complexité est telle qu’elle était très peu utilisée par les entreprises.

Lorsque nous avons fait l’évaluation de l’aide fiscale à l’investissement et de la défiscalisation, nous l’avons fait sur la base de l’imprimé 2083. Ces imprimés déjà extrêmement complexes sont insuffisants pour répondre aux exigences de la Commission européenne. L’imprimé ne répond pas à des questions essentielles. Par exemple, il ne renseigne pas sur le fait d’avoir, au cours des deux ou trois dernières années, présenté une demande de défiscalisation sur le même type d’investissement. Un grief que nous fait l’Union européenne est le « saucissonnage », un investissement dépassant le seuil d’éligibilité est fractionné pour tenter de le faire passer.

Non seulement nos procédures sont complexes, mais elles sont également insuffisantes. C’est ainsi le cas avec les imprimés 2083 pour l’aide fiscale à l’investissement outre-mer. Nous demandons à ce que ces imprimés soient plus simples et surtout qu’ils aillent à l’essentiel. Bercy ne semble pas y être favorable. Pour démontrer que la défiscalisation permet de répondre aux objectifs de développement de l’emploi, nous avons besoin d’imprimés plus simples et qui posent les bonnes questions.



En ce qui concerne l'octroi de mer, je savais que le sujet serait au cœur de nos débats. C'est un sujet franco-français pour l'Union européenne. On demande à la Commission de nous autoriser à avoir un taux différentiel pour protéger la production locale. L'octroi de mer est un sujet extrêmement complexe, je n'ai pas la compétence pour vous répondre.

L'outil fiscal répond à des logiques différentes : protection de la production locale, financement des collectivités, avec la question de l'impact sur le coût de la vie. Je suis plus nuancé que vous sur la vie chère. En 2012, la loi de régulation économique visait clairement à lutter contre la vie chère, pour essayer de mettre fin à une trop grande complexité de la formation des prix qui était analysée par le Gouvernement comme ayant pour origine une même structure à tous les niveaux en France. En simplifiant, la loi a obligé les entreprises qui s'y sont pliées à ne pas être à tous les bouts de la chaîne de distribution des produits.

Lorsque vous décidez comme la Guyane de protéger la production locale et que vous augmentez la taxation sur les produits surgelés en matière d'alimentation, l'octroi de mer va avoir un effet sur le panier de la ménagère. Mais je considère que protéger la production locale est essentiel.

On me fera sûrement des reproches pour ce que je vais dire. Le blocage des ports français a généré des pénuries dans nos territoires. Par contre, nous avons mesuré l'importance de la production locale. Nous nous sommes rappelé que nous avons des légumes du pays et un certain nombre de productions locales. Nous avons fait grief à la production locale, parfois de façon très véhémente, d'être insuffisamment productrice par rapport aux besoins de la population.

Il faut trouver un équilibre. Si nous n'avions plus de production locale, nous serions totalement une économie de comptoir. Nous pouvons organiser un dispositif en important tout et la ménagère y trouvera peut-être son compte, mais réglerait-on le problème de l'emploi et du développement économique ? C'est un équilibre extrêmement complexe à trouver. Nous n'avons pas la réponse. Un même outil fiscal a des objectifs complètement différents et divergents.

**M. Laurent Renouf, directeur des affaires économiques et fiscales de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).** - Le seuil d'assujettissement a été effectivement voté en 2015. Cette réforme n'a pas répondu à l'objectif qui était d'avoir plus d'entreprises assujetties et plus de recettes fiscales. La recette fiscale a crû de 5 millions d'euros pour un différentiel fiscal de 300 millions d'euros. Cette réforme n'a pas été anticipée par les acteurs économiques. Elle a conduit à mettre en place une comptabilité distincte pour les PME/TPE. Elle mériterait d'être revue dans le cadre des discussions en cours sur ce sujet. Nous avons proposé en 2016 de porter le seuil de micro entreprise à 2 millions d'euros, lors de la révision du RGEC.

**M. Michel Magras, président.** – Le président Lurel souhaite-t-il intervenir ?

**M. Victorin Lurel.** – Je ferai un rappel historique. Lorsque nous avons décidé de revoir le seuil d'assujettissement des entreprises, nous étions d'accord entre présidents de région. En revanche, nous n'étions pas d'accord sur l'assujettissement possible des services. 164 entreprises en Guadeloupe sur 40 000 assujetties payaient l'octroi de mer. Les chiffres sont les mêmes en Guyane et c'est le cas de 150 entreprises en Martinique. Cette situation donnait l'impression d'une discrimination entre les entreprises. Il y avait peut-être une arrière-pensée de rendement qu'il faut peut-être réexaminer.

La deuxième chose concerne le seuil de 300 000 euros. Une entreprise de service, un expert-comptable ou un salon de coiffure dégagant 300 000 euros de chiffre d'affaires ne payait rien. Elle peut importer et ne rien payer. Il fallait corriger une dissymétrie. Nous n'avons pas été d'accord entre présidents de région.

À l'époque, j'ai eu droit à un article de presse sur ma volonté d'augmenter le coût de la « coupe de cheveux ». À 300 000 ou 500 000 euros de chiffre d'affaires, vous êtes exonérés car il s'agit de services. Or 85 % de la richesse produite dans les Antilles provient des services.

L'octroi de mer peut être réformé de diverses manières. Mais le sujet doit être considéré de manière prudente, en tenant compte du financement des collectivités et du coût de la vie qui impacte les ménages. L'Union européenne demande quelle filière l'octroi a sauvé et pour quelle raison une tarification est imposée sur des productions qui n'existent pas dans les territoires d'outre-mer. Il faut mener cette réflexion. L'octroi de mer sera étudié par la commission des finances du Sénat en s'appuyant sur les conclusions de la délégation. Pour le reste, j'aurai l'occasion d'intervenir dans ce cadre, autant que possible.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Je voudrais vous inviter collectivement à être extrêmement prudents. La procédure de renotification du taux différentiel vient d'être lancée. Il ne faudrait pas que nos débats perturbent le dossier auprès de l'Union européenne. Je voudrais que nous obtenions le feu vert sur le taux différentiel pour cinq ans. Si nous nous lançons dans des débats sans fin sur l'octroi de mer, l'Union européenne pourrait nous rappeler à nos devoirs.

**M. Michel Magras, président.** – Je souhaite vous rassurer s'agissant de la démarche de la délégation. Nous tâchons toujours d'apporter des éclairages et non de la complexification. Nous sommes très attentifs à ce sujet.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Tout d'abord, je tiens à vous remercier, Monsieur le président, de la confiance accordée à notre délégation pour nous aider dans les démarches que nous entreprenons. Nous avons

bien compris vos inquiétudes. Lors de notre déplacement à Bruxelles, le président de la commission du développement régional du Parlement s'est montré alarmiste sur les risques de baisse du budget de la cohésion pour les RUP. Croyez-vous que le budget sera maintenu malgré la baisse de la PAC ?

On vous sent aussi inquiet étant donné que les priorités de l'Europe glisseraient vers l'Est. Quel est l'état d'esprit de la présidence croate à l'égard des RUP et qu'en attendez-vous ? Quel est le bilan de l'accès des PTOM aux programmes horizontaux sur le précédent cadre financier pluriannuel ? Comment faciliter l'accès des PTOM aux programmes horizontaux, jugés prioritaires par l'Union européenne ?

**M. Jean-Pierre Philibert.** – J'ai confiance dans cette délégation et j'apprécie beaucoup le travail parlementaire. Ce qui se passe au Sénat est extrêmement important étant donné que vous avez le temps de la réflexion. Nous travaillons beaucoup avec votre délégation depuis des années.

La question des normes doit être remise au cœur des débats pour demander à l'Union européenne une adaptation dérogatoire à certaines normes européennes sur notre territoire. Cela me paraît être un aspect extrêmement important. J'ai entendu des ministres dire que dans nos territoires, en Guyane ou ailleurs, la norme ne devait peut-être pas être la même qu'à Nîmes et qu'il fallait de la souplesse. Le travail sénatorial pourrait être très utile pour des évolutions dans ce domaine.

Le commissaire Phil Hogan avait donné son accord pour que la France garde la même part dans une enveloppe du Poséi qui diminuait. Son successeur a tenu les mêmes propos, mais encore faut-il que la France maintienne l'enveloppe Poséi pour nos territoires. La Commission européenne y est prête sous certaines conditions.

**Mme Justine Bertheau, chargée de mission Pacifique de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).** – Concernant l'accès aux programmes horizontaux, nous avons constaté une grande méconnaissance des programmes existants. Les entrepreneurs se rendant sur place découvrent les programmes existants. Il y a un déficit de publicité sur les programmes et une très grande complexité pour remplir un dossier de demande d'aide. Il est difficile depuis le Pacifique de se rendre à Bruxelles et d'avoir accès à des aides. Il existe des critères d'accès aux programmes qui paraissent aberrants pour les PTOM lointains comme l'obligation de faire de la coopération avec deux autres pays de l'Union européenne. Un PTOM doit coopérer avec deux autres pays pour avoir certaines aides, par exemple la Belgique et l'Italie. Cet indicateur est invraisemblable pour les Néo-Calédoniens ou les Polynésiens.

Un axe de travail serait d'étudier la possibilité de créer des dérogations au vu de l'éloignement et de la complexité à accéder aux programmes. Nous éprouvons des difficultés à bénéficier des différents programmes en raison de leur complexité. La budgétisation entraîne

l'application de l'annualité et un dégagement d'office si ce n'est pas consommé dans les temps. Les trois quarts des PME/TPE ne peuvent tout utiliser dans ces délais, ce qui ne leur permet pas de percevoir la même enveloppe. Il convient de faire en sorte que le dégagement d'office ne soit pas annuel, étant donné que cette disposition entraîne l'impossibilité pour les PTOM d'accéder aux programmes.

Nous avons récemment signé une convention de partenariat avec l'OCTA. Nous allons rencontrer d'autres associations pour peser davantage sur les enveloppes et leur répartition. Plus tôt nous nous y prendrons, mieux ce sera. Le fait que le Groenland reçoive la moitié de l'enveloppe des PTOM paraît aberrant. Nous devons effectuer un travail de *lobbying* pour que l'enveloppe soit répartie plus équitablement. Le fait d'être petit et éloigné ne justifie pas d'avoir 500 millions d'euros à se partager et une somme équivalente à celle versée au Groenland.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Le départ des Britanniques incitera l'Union européenne à diminuer l'enveloppe alors que la Nouvelle-Calédonie reçoit environ 30 millions d'euros sur les 500 millions d'euros du FED, dont la moitié est consommée par le Groenland.

En ce qui concerne l'OCTA, cette organisation sera présidée par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Les préoccupations économiques n'étaient pas au cœur des débats de cette organisation. Mais nous avons obtenu qu'une organisation d'entrepreneurs puisse siéger à l'OCTA. Cette proposition a été retenue et nous nous en félicitons. Nous allons désigner notre représentant à l'OCTA, M. Daniel Ochida. Sur les fonds FED, Mme Justine Bertheau va ajouter un complément sur la manière dont ils sont répartis dans le territoire.

**Mme Justine Bertheau.** – Il appartient à chaque Gouvernement de déterminer la manière dont il utilise ses fonds FED. Par exemple, en Nouvelle-Calédonie, les fonds FED étaient utilisés durant les deux dernières programmations pour de la formation. Il appartient aux différents acteurs d'aller voir les représentants locaux qui disposent de cette enveloppe afin qu'une ingénierie soit mise en place au niveau local pour aider les entrepreneurs à accéder aux fonds européens. Il faut donc travailler avec le gouvernement de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie pour qu'une partie de l'enveloppe soit consacrée au soutien pour le montage des dossiers et à la publicité afin que les entreprises accèdent mieux aux différents programmes.

**Mme Mélinda Jerco, chargée de mission Antilles Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).** – Vous nous avez interrogés sur l'efficacité de la dérogation fiscale pour le rhum.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Sur la question de savoir si les dispositifs ont permis de préserver des filières, notamment celle du rhum, je rappelle que le taux différentiel a permis de sauver la filière de la cartonnerie en Martinique et Guadeloupe et c'est aussi le cas pour le rhum.

**M. Michel Magras, président.** – On sait que les enveloppes budgétaires globales, liées au cadre financier, vont diminuer et que, parallèlement, l'Europe a de nouveaux programmes. Cette nouvelle donne va-t-elle responsabiliser davantage les États membres dans l'utilisation des fonds européens ?

Ensuite, l'Union européenne a l'intention de mettre en place un système d'évaluation et de contrôle *a posteriori* imposant de rembourser les fonds mal utilisés. Cela a été le cas pour la pêche à La Réunion, ce qui soulève des difficultés. Cette méthode qui responsabilise l'État français par rapport aux RUP et PTOM vous convient-elle ? Ne mérite-t-elle pas d'être simplifiée ? Ce besoin d'ingénierie était déjà à l'ordre du jour en 2008. Mais cela n'a pas avancé. Bruxelles gère ses dossiers à sa manière.

Vous avez évoqué la question des normes. Par le passé, la délégation a rédigé un rapport sur l'inadaptation des normes dans le domaine agricole, à l'occasion d'une étude sur la filière sucre des RUP. Lorsque nous avons interpellé Bruxelles, la Commission européenne a répondu au Président du Sénat en soutenant qu'ils étaient particulièrement conscients de la réalité et disposés à adapter ces normes aux réalités.

Les normes agricoles et phytosanitaires sont conçues pour un continent à climat tempéré et non applicables à des îles comme Saint-Pierre-et-Miquelon, avec toutes les conséquences induites.

Nous avons voulu vérifier que la représentation de la France à Bruxelles était suffisamment étoffée. Nous l'avons vu lorsque nous avons reçu les représentations permanentes des régions, celles de la Guyane et de la Guadeloupe, leur connaissance des dossiers et des réalités était exemplaire mais elles sont dotées de peu de moyens. Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Vous avez raison de soutenir que quelque chose ne marche pas dans cette organisation. Tout d'abord, l'Union européenne ne connaît pas les territoires d'outre-mer. Elle en a une certaine conception. Le Président Juncker a gardé un souvenir très attachant de la Guyane mais en a une conception extrêmement distancée. On se plaint souvent de notre manque de visibilité en France métropolitaine, mais auprès de l'Europe, la situation est encore plus compliquée.

L'article 349 voudrait dire que la France présente à l'Union européenne des dispositifs d'aide d'État qui permettront de réduire ces difficultés : l'aide fiscale à l'investissement, les exonérations, etc. Nous présentons un programme auprès de l'Union européenne qui doit s'assurer

si cette aide est utilisée pour la compensation du handicap et non pour créer des distorsions de concurrence. C'était ce que nous avions avec le dispositif de notification. On devait dire que nous étions dans les clous.

Le RGEC a été présenté comme un dispositif plus favorable étant donné qu'il n'y a pas lieu à notification préalable mais seulement un contrôle *a posteriori*. Il y a eu des débats épiques pour le plafonner avec un certain nombre de critères (valeur ajoutée, masse salariale, chiffre d'affaires, etc.). Le Président de la République a dû se battre pour obtenir du Président de la Commission européenne que le chiffre d'affaires de 2,5 milliards d'euros soit sanctuarisé. Nous avons des handicaps. Comment les compenser ? Nous présentons un programme d'ensemble à Bruxelles qui ne se sent pas concerné par la suite. Or nous avons un dispositif qui nous place sous un contrôle quasi permanent, parfois tatillon, avec les inquiétudes que vous évoquez.

Je ne reviens pas sur les enveloppes. Lorsque deux commissaires se succèdent et prétendent que même si l'enveloppe se réduit et que d'autres programmes doivent être mis en œuvre, ils reconnaissent que la France doit bénéficier des mêmes montants qu'avant, c'est une bonne nouvelle, mais ce n'est pas rassurant si le Gouvernement n'en fait pas une priorité. En fait-il une priorité, Monsieur le président ? Les difficultés constatées sur le sucre cette année sont liées au fait que le Gouvernement fait des arbitrages qui ne vont pas forcément dans le sens que nous souhaiterions.

Nous devons peut-être être plus réactifs. Je n'ai toujours pas compris comment nous avons pu céder aux oukases européens qui ont assujéti les grands ports maritimes de Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion à l'impôt sur la société (IS). Ils en étaient dispensés et ont été assujéti au nom du principe de concurrence. La concurrence du grand port de Martinique ne vient pas de Rotterdam ou du Havre, mais éventuellement de Pointe-à-Pitre. Dans les livres saints, on parle de « pusillanimité ». Nous l'avons été au niveau européen sur ce sujet. Nous avons parfois des attitudes extrêmement défensives. Nous sommes amenés à nous battre lorsque nous sommes mis en demeure. La relation à l'Europe devrait être extrêmement différente. Au-delà de l'article 349, la libre autonomie des États doit être garantie.

Sur un certain nombre de sujets, nous devrions être autonomes en termes d'adaptation nationale des normes. Que fait le Gouvernement ? Est-ce qu'il y va ? Non. J'entends les ministres qui s'interrogent sur la nécessité d'adapter les normes à nos territoires. Pour le moment, cela ne bouge pas. Ces décisions auraient pourtant un impact sur la vie chère. Réduire les coûts de construction, ce n'est pas neutre, et nous pourrions le faire avec des normes adaptées.

**M. Michel Magras, président.** – Si l'enveloppe Poséi reste stable, à charge pour la France d'apporter la preuve qu'elle reste stable *a posteriori*. Sur les normes, l'Union européenne soutient qu'elle est prête à tenir compte

de nos remarques et demande qu'on lui apporte les éléments utiles. Nous avons peut-être un rôle en tant que parlementaires sur ce sujet, à condition d'effectuer un travail en synergie.

**Mme Victoire Jasmin.** – Dans le domaine agricole, la prise en compte des filières n'est pas la même. Certaines sont les parents pauvres par rapport aux programmes opérationnels. Vous parlez de l'ingénierie, mais ce n'est pas que cela. Des choix stratégiques ont été effectués. Un nombre croissant de personnes formées et informées tiennent compte des problématiques. Des arbitrages sont effectués, mais pas forcément dans l'intérêt de nos territoires.

En ce qui concerne les risques naturels majeurs, très souvent, les entreprises agricoles ne sont pas de grande taille. Malheureusement, compte tenu des risques naturels majeurs, il y a parfois une instabilité de la production dans l'élevage, l'agriculture et la transformation. Il faudrait que l'on puisse travailler davantage en termes d'adaptabilité aux différentes situations des entreprises agricoles.

Il convient de se pencher aussi sur la concurrence. Les directives européennes imposent un certain nombre de normes de la part des professionnels, cela entraîne un surcoût. Leur production est en concurrence avec des filières qui ne répondent pas à toutes les normes de qualité. Il est important d'intervenir pour mettre un terme à la concurrence déloyale des pays qui ne les respectent pas. Il s'agit là de santé et d'environnement. Il faudrait que notre Gouvernement exige qu'une démarche soit engagée. Nous ne pouvons pas mettre des produits qui viennent du Brésil et d'autres pays sur le même plan que les nôtres.

Il faudrait également valoriser notre production de sucre. La France devra se positionner clairement sur la protection de nos entreprises après le Brexit. Une réflexion doit être engagée pour permettre aux entreprises d'outre-mer d'être compétitives, concurrentielles et que les chefs d'entreprise bénéficient d'un arbitrage sérieux et cohérent dans le positionnement de la France.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Certains territoires sont autonomes pour certaines productions, notamment la production d'œufs, d'autres non. Entre la Guadeloupe et la Martinique, la différence est énorme en matière de production d'œufs. À Mayotte, nous importons 90 % de poulet du Brésil alors que la production phare est l'aile de poulet. J'ai entendu une histoire à Mayotte sur un homme qui voulait faire de la production maraîchère. Il a éradiqué les souches de bois et commencé une culture maraîchère, a capté l'eau d'une petite rivière. Durant trois ans, il a alimenté le marché dans des conditions extrêmement satisfaisantes. Au bout de deux ou trois ans, le « drone » de la DEAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) survole sa propriété. L'administration soutient alors que les travaux ont été effectués sans autorisation, les arbres

rasés sans autorisation et la rivière détournée sans autorisation. Il a été obligé d'arrêter son activité. Je ne défends pas l'illégalité, mais il faudrait de temps en temps un peu de souplesse.

Ce que vous avez dit est fondamental, Madame la Sénatrice. L'Europe impose de nombreuses normes, notamment au plan phytosanitaire. Nous connaissons les conséquences sur la santé de produits dispersés sans aucune précaution durant de nombreuses années.

Nous avons dans les mêmes territoires la production de bananes la plus sécurisée au monde, celle qui utilise le moins de pesticides, de fongicides et d'herbicides, mais qui ne peut s'appeler biologique pour un certain nombre de raisons. Nous faisons de la banane durable de grande qualité, mais elle n'est pas biologique. Lorsque les producteurs de banane de Martinique et Guadeloupe ont présenté au Salon de l'agriculture avec un stand « la banane antillaise, mieux que bio », ils ont eu un procès retentissant. L'épandage a été interdit. Ils ont vendu le matériel d'épandage à l'Équateur, au Costa Rica, c'est-à-dire des pays qui exportent de la banane biologique en Union européenne !

L'Union européenne, qui impose les normes que nous connaissons, a signé des accords avec un certain nombre de pays. Elle n'a pas aujourd'hui la volonté d'assurer un contrôle de ces produits vendus en Europe et de s'assurer qu'ils aient respecté les normes imposées à nos producteurs. Cette distorsion de concurrence est criante.

J'étais un jour en Martinique sur des stands de Fort-de-France. Je demandais de l'ananas de Martinique. Cette demande relevait de la gageure. Les ananas vendus sur place venaient de pays où ils sont produits avec de nombreux produits interdits dans l'Union européenne. Ce sujet majeur doit être évoqué. Il faut appeler l'Europe à la vigilance quant à la protection des consommateurs vis-à-vis des pays qui lui font de la concurrence déloyale.

**M. Michel Magras, président.** – Nous avons abordé ce sujet lors des accords avec le Vietnam sur le sucre, ainsi que lors de la signature des accords avec l'Amérique centrale sur la banane. Les préconisations du Sénat ont été très précises sur ce sujet. Nous sommes heureux d'avoir accompli notre travail et d'avoir alerté les pouvoirs publics. En revanche, que faire pour que ce soit davantage suivi d'effet ? Pour nous parlementaires, la balle quitte notre camp lorsqu'elle est transmise au Gouvernement et à Bruxelles. Il y a là un combat à mener entre les États membres. Il y a une concurrence déloyale et peut-être une mise en danger de la santé des consommateurs européens que nous sommes.

**M. Victorin Lurel.** – À l'intérieur de l'Union européenne, l'État doit imposer son rythme et protéger ses salariés. Nous subissons la concurrence depuis de nombreuses années. Ce n'est pas l'Europe qui génère des difficultés, c'est notre État qui complexifie les choses. Les dossiers administratifs pour obtenir des aides sont complexes. C'est sur ces sujets



qu'il faut se battre : l'État plus protecteur pour les produits qui entrent ; et plus de facilité pour les entreprises d'accéder aux fonds européens.

**M. Guillaume Arnell.** – Il y a eu une proposition du Sénat sur la « surtransposition » des normes européennes. Tout le monde s'accorde à dire que nous contraignons davantage que l'Union européenne. De ce point de vue, je m'étonne que la voix de la France ne soit pas entendue plus fortement pour défendre ses territoires, bien qu'elle soit un contributeur important de l'Union européenne. Les questions de RUP, de normes, etc., devraient être traitées en amont pour que la voix de la France soit défendue au niveau européen.

Lorsque la FEDOM est obligée de faire du *lobbying* et de rencontrer la Commission pour faire comprendre leurs difficultés à ses agents, c'est le rôle de l'État. La France n'est pas la seule à avoir des régions ultrapériphériques. Il convient de se demander si l'Espagne et le Portugal rencontrent les mêmes difficultés. Nous avons des alliés. Comment faire pour former un bloc entre l'Espagne, le Portugal et la France afin que ces pays constituent des voix fortes au sein de l'Union européenne ?

Enfin, le Royaume-Uni a demandé ou obtenu une période transitoire. Cette demande est compréhensible. Mais comment vouloir que les pêcheurs anglais continuent à prélever leurs poissons durant cette période transitoire en interdisant dès le 3 février la pêche des Français autour de Guernesey ? Ce sujet aurait dû être anticipé. Tous les gouvernants travaillent par réaction. Il faudrait davantage anticiper pour porter plus fortement la voix des territoires.

**M. Maurice Antiste.** – Nous sommes contraints de reconnaître que l'Europe ne nous connaît pas. À un moment, il faudra avoir une réaction commune pour que l'Union européenne cesse de nous traiter sans nous connaître. À mon sens, il n'y a pas de question plus urgente à traiter. À Bruxelles, j'ai soutenu que mes interlocuteurs ne me connaissaient pas et je les ai invités à venir dans les Antilles. Ils traitaient la pêche, le sujet qui m'intéresse le plus, sans connaître le sujet.

**M. Michel Magras, président.** – Merci, chers collègues, pour ces observations.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Je suis entièrement d'accord avec les remarques de notre collègue Maurice Antiste. La France surtranspose des réglementations qui deviennent lourdes pour l'outre-mer. Je souhaite poser deux questions. La concurrence entre sucre britannique et d'outre-mer vous inquiète-t-elle après le Brexit ? Êtes-vous favorable à une augmentation du contingent de rhum à fiscalité réduite ? Quelles sont vos recommandations en matière de production de sucre et de rhum après le Brexit ?

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Je n'ai aucune compétence sur ces sujets. Nos amis d'Eurodom auraient pu vous répondre. Maurice Antiste, Dominique Théophile et Guillaume Arnell ont raison. L'Europe a ses

responsabilités, mais nous devons être cohérents. Bien savoir où nous voulons aller réglera la moitié des problèmes. Nous sommes trop souvent en ordre dispersé. Nous avons travaillé sur le rhum et notamment l'efficacité des dérogations.

**M. Michel Magras, président.** – La FEDOM a-t-elle d'une manière ou d'une autre associée ou consultée dans les négociations relatives au nouveau cadre financier pluriannuel ? Avez-vous une relation avec la Représentation permanente à Bruxelles ? Je souhaiterais savoir si vous êtes dans le pôle de concertation.

**M. Laurent Renouf.** – Nous échangeons parfois avec la représentation permanente, de manière moins fréquente qu'Eurodom avec eux. Nous n'avons pas d'échange direct avec les principaux acteurs de la négociation sur le cadre financier, mais nous pouvons être amenés à être sollicités. Vous avez posé une question sur le cabinet italien mandaté par la commission européenne. Dès qu'il a commencé ses investigations, il nous a sollicités avant de se rendre sur les territoires et de rencontrer les acteurs locaux pour effectuer un premier tour d'horizon sur l'octroi de mer.

Le cabinet italien doit rendre ses conclusions en mars/avril 2020 à la DG Taxud. Il nous semble ouvert, sans *a priori*, sans idée préconçue, avec une mission comprenant les taux différentiels, la gestion des différentiels par chaque collectivité, et la possibilité de simplifier ce dispositif. Il ne s'interdit pas d'étudier l'impact de l'octroi de mer sur les prix avec une approche macroéconomique.

Le cabinet a indiqué qu'il ferait un retour en fin de mission et nous l'attendons avec intérêt. Nous avons aussi été auditionnés par l'IGF-IGA dont le périmètre concerne la gestion des différentiels par les régions.

Nous risquons d'envoyer des signaux contradictoires si nous allons trop loin alors que nous sommes engagés dans un processus de renégociation des différentiels. Il y a une contradiction à multiplier les études alors que le calendrier est contraint. Nous sommes sollicités, nous avons de plus en plus de contacts avec les instances européennes. Il y a une volonté de la FEDOM d'explorer ce champ et d'anticiper sur un certain nombre de problématiques européennes. Lors des missions réalisées à Bruxelles en juin 2020, nos interlocuteurs étaient surpris de nous voir et en attente d'autres rencontres. Ils ont dit : « venez nous voir ». Nous avons rencontré des représentants de la DG DEVCO (Direction générale du développement et de la coopération internationale), de la Direction générale des affaires économiques et financière, d'Invest UE, l'AFD, etc.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Invest UE entre dans le champ de compétence que nous avons pour les PTOM. Lorsque nous sommes allés en Nouvelle-Calédonie, nous avons rencontré le représentant de l'Union européenne. Je lui ai posé une question très simple : le plan Juncker est-il opérationnel pour les PTOM ? Le représentant de l'Union européenne ne

savait pas répondre à cette question simple. En revanche, il est certain aujourd'hui que les PTOM sont éligibles au plan Invest EU (qui se substitue au plan Juncker). Les conditions de ce plan sont cependant particulières : l'UE vient en garantie bancaire et non en investisseur premier. Cette nouveauté était importante, nous avons nommé une directrice des affaires européennes, Mme Florence de Palmas, qui travaille avec Mme Justine Bertheau. Nous avons été trop franco-français jusqu'à présent. Le Pacifique, un axe majeur pour la FEDOM, nous incite à être beaucoup plus présents en étant leur relais et leur porte-parole plus efficacement à Bruxelles.

**M. Michel Magras, président.** – La Nouvelle-Calédonie avait par le passé une certaine efficacité dans la gestion des fonds européens. La politique de l'Europe vis-à-vis de ses territoires associés que sont les PTOM me semble moins ambitieuse que celle menée vis-à-vis des ACP. Je voudrais vous écouter Madame sur la taxation du rhum et les dérogations.

**Mme Mélinda Jerco.** – L'ensemble des études et évaluations réalisées à ce jour confirme que les dérogations constituent des instruments appropriés pour compenser les surcoûts de la filière canne et rhum dans nos territoires. Ces travaux ont tous démontré que cette aide contribue à la solidité de la filière dans son ensemble et ont révélé son caractère structurant dans l'économie d'outre-mer.

Elle ne se manifeste pas par un surenchérissement des prix démesurés. Il apparaît une absence d'effet d'aubaine, notamment pour les acteurs de la grande distribution. Dès lors que nous parlons d'aide, nous pensons effet d'aubaine, mais ce n'est pas le cas. Si ces dispositifs de dérogation fiscale disparaissaient, ce serait catastrophique pour nos territoires. La compétitivité du rhum des départements et régions d'outre-mer serait nécessairement impactée. La concurrence du rhum des pays tiers ne permettrait pas à nos rhumiers traditionnels d'avoir un modèle viable et concurrentiel. Je voulais souligner ce point en réponse à votre questionnaire.

**M. Michel Magras, président.** – Il me reste à vous remercier pour cet échange. Nous sommes preneurs si vous voulez nous fournir des éléments en complément à ce qui a été dit.

**M. Jean-Pierre Philibert.** – Merci, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, pour ces échanges toujours fructueux.



## Jeudi 6 février 2020

Audition en visioconférence de MM. Olivier Rivière, premier vice-président du conseil régional de La Réunion, et Patrick Guillaumin, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et de l'expérimentation de la région

**M. Michel Magras, président.** – Nous entamons ce matin notre consultation des territoires ultramarins par bassin océanique, sur la thématique des enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, par une visioconférence avec M. Olivier Rivière, premier vice-président de la région, accompagné de M. Patrick Guillaumin, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels et de l'expérimentation de la région, et Mme Anne-Sophie Hoarau, chargée de mission du pôle Régions ultrapériphériques (RUP).

Je vous rappelle que nos collègues Vivette Lopez, Gilbert Roger qui s'excuse de ne pouvoir être parmi nous ce matin, et Dominique Théophile ont été désignés rapporteurs de cette étude ayant pour objet de cerner les grandes problématiques au plan européen de cette année 2020, qui est cruciale pour nos outre-mer, et de mesurer concrètement comment la France fait entendre sa voix à Bruxelles pour défendre des dossiers qui concernent directement notre pays, ses RUP et ses pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Je précise que nous avons déjà entendus dans le cadre de notre étude le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), les représentants de l'association Eurodom et ceux de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM). Avec dix autres collègues, dont le président de la commission des affaires européennes, Jean Bizet, nous nous sommes aussi rendus à Bruxelles où nous avons été reçus à la Représentation permanente, au Parlement, et à la Commission. Nous avons aussi échangé avec les représentants des bureaux des RUP installés à Bruxelles et avec M. Olivier Gaston, président du comité exécutif de l'association des pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne (OCTA).

À ce stade, nous avons un certain nombre de motifs d'inquiétude sur lesquels nous voudrions échanger avec vous.

Je n'en dirai pas davantage pour vous permettre, monsieur le vice-président, de développer votre analyse des différents points de vigilance concernant votre collectivité. Pour la présente audition, nous vous avons transmis une trame sur laquelle nous allons vous laisser intervenir librement, puis les rapporteurs et nos collègues vous poseront des questions.

Je rappelle par ailleurs que, le mardi 18 février prochain, nous aurons un débat en séance publique sur les risques naturels majeurs outre-mer, qui sera ouvert par notre collègue Guillaume Arnell et qui nous permettra d'entendre une quinzaine d'intervenants.

**M. Olivier Rivière, premier vice-président du conseil régional de La Réunion.** – Je commencerai par vos questions relatives au contexte général des négociations européennes en 2020.

Constatant que la programmation des fonds structurels européens à La Réunion sur la période 2014-2020 a été très satisfaisante, puisque 80 % des fonds avaient été utilisés en novembre 2019, et que La Réunion est la seule région d'outre-mer affichant de tels résultats, vous souhaitez savoir comment nous y sommes parvenus.

Ce résultat plus que satisfaisant est imputable tant à la grande qualité des services de la région, qu'à l'expérience acquise en tant qu'autorité de gestion. Elle a aussi tiré une grande expérience de ses fonctions antérieures d'autorité de gestion Interreg et de service instructeur de plusieurs dispositifs. Elle a mis en place les moyens humains nécessaires dès la fin 2013. Une organisation spécifique pour les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), basée sur la spécialisation, le professionnalisme et la séparation stricte des fonctions a été mise en place, et quatre guichets uniques ont été créés. La collectivité est très attentive au niveau politique au bon déroulement des programmes européens qui dans un DOM représentent un enjeu majeur.

Dans votre questionnaire, vous nous demandez quel bilan nous tirons de l'utilisation des différents fonds européens à La Réunion sur la période 2014-2020.

Ce bilan est positif en termes de compétences données à la région et d'usage des fonds. En revanche, nous portons un regard critique sur l'alourdissement considérable des procédures, qui pèsent sur les bénéficiaires et l'autorité de gestion, remettent en question l'efficacité des soutiens et peuvent donner une mauvaise image de l'Europe.

Pour ce qui concerne l'état des négociations budgétaires européennes intéressant les RUP, vous nous demandez si nous nous estimons suffisamment informés et si les positions de la France nous paraissent suffisamment claires et déterminées, notamment sur la défense de la politique de cohésion.

Les informations sur l'état d'avancement de ces négociations nous parviennent par différents canaux, à l'occasion de réunions de groupes de travail tripartites organisées par la Commission européenne et associant les 9 régions ultrapériphériques (RUP), ainsi que les représentations permanentes de la France, de l'Espagne et du Portugal, ou de réunions des chargés de mission « Europe » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et du ministère des outre-mer. Il faut cependant noter que

les RUP françaises sont très peu consultées *ex ante* par les autorités nationales. Les documents de séance du Conseil ou les décisions, même partielles, du Conseil ne sont pas communiqués aux régions.

Vous souhaitez aussi savoir ce que nous attendons de la 24<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, qui se tient actuellement à Saint-Martin, avant que Mayotte n'assume la prochaine présidence, et si nous percevons une mobilisation des RUP sur certains sujets européens.

Cette conférence s'inscrit dans un cycle périodique de rencontre des exécutifs des RUP à l'occasion de laquelle une déclaration finale est adoptée. Cette dernière permet d'arrêter des positions conjointes qui tiennent compte de l'actualité européenne. Les RUP sont toutes mobilisées sur les sujets d'intérêt communs comme en témoigne la dernière déclaration conjointe en date du 18 novembre 2019.

Par ailleurs, vous nous demandez si le bureau de représentation de La Réunion à Bruxelles parvient, selon nous, à défendre efficacement nos intérêts auprès des institutions européennes, et quelles sont ses relations avec la Représentation permanente de la France et avec les autres représentations ultramarines.

Les RUP agissent conjointement depuis une vingtaine d'années auprès des institutions européennes, par l'intermédiaire de la conférence des présidents des RUP. La région Réunion défend une approche pragmatique : en fonction de la nature des intérêts à défendre, elle apprécie si ceux-ci revêtent un caractère bilatéral – action de la collectivité que nous menons dans ce cas en direct avec les institutions européennes –, ou s'il s'agit d'intérêts qui revêtent un caractère commun entre les RUP françaises – dans ce cas, il s'agit d'une action commune entre les neuf RUP – dans ce dernier cas, c'est la conférence des présidents des RUP qui est le porte-parole.

J'en viens aux questions relatives aux aspects financiers.

Sur les conséquences concrètes, en cas d'absence d'accord budgétaire européen pluriannuel, d'un régime transitoire annuel pour les projets engagés par votre région, je rappelle que ce régime est d'ores et déjà prévu par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). S'agissant du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE), un régime transitoire rapidement mis en œuvre serait préférable à la situation de 2013, lorsque les règlements n'ont été finalisés qu'au mois de décembre.

Pour autant, ce régime ne permettrait pas de stabiliser un nouveau programme rapidement – y compris au regard des élections régionales en 2021 – et dès lors la règle nouvelle du N+2 (DO) concernant le dégagement d'office devrait être revue pour le post 2020.

Vous demandez ensuite si je suis aussi alarmiste que le président de la commission du développement régional du Parlement européen, M. Younous Omarjee, sur les risques que ferait peser la baisse du budget de la cohésion pour les RUP, et si je crois à la possibilité d'un front uni des « amis de la cohésion », avec l'Espagne et le Portugal, entre autres.

Les baisses budgétaires envisagées peuvent affecter différemment les États membres et leurs régions. Ainsi, la baisse du fonds de cohésion n'affecte pas les RUP françaises. La Réunion reste très vigilante sur le niveau des enveloppes qui seront attribuées à la France en général et à La Réunion en particulier. Les critères pour le calcul des enveloppes sont encore plus déterminants que les montants globaux. Le président du conseil régional, M. Didier Robert, a adressé un courrier au Président de la République, le 12 décembre 2018, sur les risques financiers qui pèsent dans le cadre des négociations budgétaires. Nous n'avons pas encore reçu de réponse.

La baisse envisagée par la Commission du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) risquant de conduire à la diminution du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi) à destination des RUP, vous souhaitez savoir quels seraient ses impacts sur la filière agroalimentaire de La Réunion et, s'agissant du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), du FEADER et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), quels sont nos principaux points de vigilance.

Toute baisse des crédits au titre de la PAC et de la PCP aura un impact négatif sur le développement de l'ensemble des filières locales. Dans le domaine agricole, il importe de préserver les mesures spécifiques qui permettent d'accompagner toutes les entreprises agro-alimentaires indépendamment de leur taille. Dans le domaine de la pêche, de l'aquaculture et de l'économie bleue, une dotation financière amoindrie au titre du FEAMP ne permettra pas de soutenir les nouvelles actions liées à l'économie bleue à la hauteur des opportunités qu'offre ce secteur.

Vous souhaitez également savoir comment simplifier les formalités, européennes et françaises pour les RUP, afin de permettre un meilleur accès aux fonds européens, et si certaines simplifications ne risquent pas de se faire au détriment de la sécurité juridique.

Il est indispensable que les simplifications proposées par la Commission soient adoptées. Je pourrais donner les exemples des coûts simplifiés, de la disparition des grands projets, de l'autorité de certification, de la revue de performance à mi-parcours, etc.

En particulier, le recours à des coûts unitaires paraît une approche féconde pour laquelle notre région s'est investie pour préparer le post 2020 (5 dispositifs mis en place pour le FSE, deux en construction sur le FEDER).



Les nouveaux dispositifs doivent être validés par la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ; il importe donc que l'autorité d'audit ait les moyens nécessaires pour assurer cette nouvelle tâche.

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) demeureront cependant très complexes à mettre en œuvre en particulier lorsqu'il s'agit d'aides d'État ou de marchés publics où il sera demandé aux autorités de gestion de faire un contrôle exhaustif et encore plus minutieux qu'aucune autorité française ne fait au titre des fonds publics nationaux et locaux.

La région enfin n'a pas connaissance de l'exemple cité, n'ayant pas géré le FEAMP.

En particulier, le recours à des coûts unitaires paraît une approche féconde, et la région s'y est investie : cinq dispositifs ont été mis en place pour le FSE et deux pour le FEDER. Il importe que l'autorité d'audit ait les moyens nécessaires pour assurer cette nouvelle tâche. Les Fonds de soutien à l'innovation (FSI) demeureront complexes à mettre en œuvre. Quant au FEAMP, ce n'est pas la région qui le gère.

Vous nous demandez si la baisse du taux de cofinancement de 85 à 70 %, envisagée par la Commission européenne, ne risque pas de conduire La Réunion à renoncer à des projets européens.

Nous sommes aujourd'hui à un taux moyen de cofinancement du programme opérationnel du FEDER de l'ordre de 58 % ; il n'y a donc pas de risque à cet égard.

Pour autant, il serait utile qu'il soit relevé puisqu'à ce jour, il est prévu qu'il s'applique axe par axe : aucune compensation n'est prévue entre des axes cofinancés à 50 % et d'autres à 85 %. Un taux de 70 % moyen pourrait être acceptable.

La Réunion est favorable au maintien du taux de 85 %, comme les autres RUP, avec pour objectif de mieux cibler les fonds européens sur certaines actions.

J'en viens à vos questions relatives aux aspects fiscaux.

Vous nous demandez si la région a été consultée par le cabinet italien *Economisti Associati*, qui réalise pour la Commission une mission d'évaluation sur l'octroi de mer, et par la mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) du gouvernement français sur ce même sujet, et quelle est notre position sur ce dispositif.

La région a été consultée une fois par le Cabinet italien mais n'a eu aucune information depuis sur la mission ou les travaux conduits. Elle n'a pas été informée du contenu de la mission IGF-IGA. Une demande de

réunion a été faite pour un entretien technique de deux heures en novembre 2019. Aucun document n'a été demandé à la région, aucun questionnaire ne lui a été adressé et il apparaît que les demandes n'ont été faites qu'auprès des services de l'État.

Sur le fond - et c'est une position constante -, la région soutient ce dispositif comme instrument d'autonomie fiscale des collectivités d'outre-mer et comme instrument de soutien à la production locale.

Bien que la mission IGF-IGA puisse le remettre en cause, elle considère également que, comme toute fiscalité, cet instrument peut ponctuellement soutenir une politique économique, sociale et environnementale. Je peux vous donner les exemples du taux zéro pour les produits de première nécessité, les véhicules électriques, ou de taux élevés pour les véhicules de forte cylindrée.

Vous souhaitez savoir ce que nous pensons de l'argument selon lequel l'octroi de mer participe à « la vie chère » et quels sont les meilleurs exemples à La Réunion justifiant le maintien en l'état de ce régime. Vous nous demandez s'il est possible de le « moderniser », selon le mot du Président de la République.

Il est incontestable que l'octroi de mer participe naturellement à la formation des prix. Les études menées par le Cabinet Lengrand pour la région et le ministère des outre-mer entre 2011 et 2013 montrent cependant que son poids est très faible et inférieur à l'application de la TVA nationale dans les DOM. 80 % de la valeur des produits ont un octroi de mer et un octroi de mer régional inférieur ou égal à 6 %, 5 % à La Réunion.

L'octroi de mer constitue un outil souvent utilisé pour masquer d'autres causes à la formation des prix en outre-mer. C'est son absence de transparence qui pose difficulté car, appliqué sur la valeur *Free on board* (FOB) et ne taxant donc pas les marges, il ne peut apparaître sur les factures. La région avait d'ailleurs proposé un affichage quand un taux zéro d'octroi de mer est pratiqué.

Le maintien de l'octroi de mer préserve les collectivités d'une ressource autonome mise à mal pour les communes par l'arrêt de la taxe d'habitation, dont il représente entre 20 % et 45 % des ressources.

Pour la région, c'est la première ressource fiscale autonome, la taxe sur les carburants (TSC) étant affectée au transport-mobilité.

Vous nous demandez de citer des exemples de secteurs de production qui ont pu se développer à La Réunion grâce à l'octroi de mer, et si l'exclusion de l'octroi de mer du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), décidée en 2017 par la Commission, a été profitable aux entreprises de La Réunion.

Le secteur agroalimentaire, y compris des boissons, les activités connexes au bâtiment et aux travaux publics (charpentes, peintures) et d'une manière générale l'essentiel du tissu des PMI industrielles, qui souffrent d'une concurrence importante, peuvent maintenir leur valeur ajoutée et leurs emplois grâce à cet outil qui impacte directement le prix de vente et donc l'équilibre de leurs comptes d'exploitation.

En ce qui concerne le lien entre la notification de l'aide et son exemption au regard des règles de concurrence, je rappelle que le règlement général d'exemption par catégories (RGEC) - et ses seuils - n'avait pas été conçu pour y insérer des dispositifs nationaux. Le RGEC porte sur les seules aides dites « transparentes ». C'est l'usage qu'en a fait la France dès 2014 qui a posé des difficultés pour l'appréciation par la DG Concurrence de la comptabilité des aides d'État avec les dispositions du Traité et qui l'a conduite à le placer dans un mauvais dispositif. Son exclusion naturelle a permis de sécuriser les entreprises.

Vous m'interrogez sur l'efficacité des dérogations fiscales sur le rhum pour le développement économique à La Réunion, et sur notre appréciation des modalités de répartition des contingents de rhum à fiscalité réduite. La Réunion est le département d'outre-mer qui produit le plus de sucre, et bénéficie le moins, pour des raisons historiques, des contingents.

S'agissant des effets du Brexit sur les productions des RUP et des risques de concurrence extérieure accrue, La Réunion est consciente et préoccupée par l'impact sur les volets « recettes » et « dépenses » du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Si le Royaume-Uni ferme définitivement l'accès à ses eaux aux pêcheurs européens, il y a un risque de repli des armements européens vers l'océan Indien dans le cadre des accords de pêche.

**M. Michel Magras, président.** - Je vous remercie pour la qualité et la rigueur de votre propos, dont le caractère synthétique montre votre maîtrise du sujet !

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** - S'agissant de l'octroi de mer, vous avez évoqué la difficulté d'avoir une facture lisible. Des spécialistes suggèrent de faire apparaître explicitement le montant d'octroi de mer pour améliorer justement la lisibilité du prix à la vente. Ils évoquent une double taxation : la marchandise est taxée au départ, puis s'y ajoute la TVA, qui est une taxe calculée sur le coût de revient et sur l'octroi de mer, qui est déjà une taxation.

**M. Olivier Rivière.** - La région est favorable, encore plus depuis la crise des gilets jaunes, à une plus grande transparence. Il faut un affichage clair de la TVA et de l'octroi de mer. La transparence implique aussi de connaître le taux de marge appliqué à La Réunion.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Le délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer mène une réflexion sur la diversification agricole à La Réunion, avec l'objectif de trouver des alternatives au sucre. Qu'en pensez-vous ? Pourriez-vous bénéficier d'aides européennes pour accompagner cette diversification ?

**M. Olivier Rivière.** – On peut accompagner la diversification, mais sans parler « d'alternatives » au sucre. La canne à sucre reste l'une des principales activités du territoire, et fait vivre plusieurs milliers de familles réunionnaises.

**M. Michel Magras, président.** – Nous en sommes bien conscients. Lors de la signature de l'accord de libre-échange avec le Vietnam, le Sénat s'est fortement mobilisé pour que soit revue la disposition permettant à ce pays de faire entrer sur le marché européen 20 000 tonnes de sucre. Nous avons réussi à limiter la part du sucre roux en provenance du Vietnam.

Vous avez indiqué que l'octroi de mer était utilisé pour « masquer d'autres causes » de l'augmentation des prix. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

**M. Olivier Rivière.** – La formation des prix souffre d'une certaine opacité. On sait que la seule taxation, en particulier l'octroi de mer très souvent décrié, n'explique pas tout. L'octroi de mer régional est nul pour les produits de première nécessité.

La cause est ailleurs, notamment dans le taux de marge.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Une expérimentation est menée en Guadeloupe par une équipe dédiée sur les modulations de taux, de 10 à 30 %, pour les produits de classification A, B et C, en fonction de l'impact sur le développement de productions locales. L'objectif est de démontrer que l'octroi de mer pourrait être un outil de développement économique. Faites-vous de même ?

**M. Olivier Rivière.** – Nous procédons de la même façon : nous appliquons un différentiel de taux lorsqu'il existe des potentialités locales pour permettre le développement de l'activité concernée.

**Mme Viviane Artigalas.** – Vous avez évoqué l'alourdissement des procédures qui pèsent sur les bénéficiaires et l'autorité de gestion. Quelles en sont les causes et comment revenir à des procédures simplifiées ? Le Sénat a fait un travail sur cette question, notamment en ce qui concerne le dispositif *Leader* (liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

**M. Olivier Rivière.** – Les opérateurs économiques font état des difficultés qu'ils rencontrent pour mobiliser les fonds européens. Le formalisme qui entoure ces fonds pose problème. L'Europe est perçue comme étant très, trop rigoureuse. Néanmoins, une simplification ne pourrait se faire au détriment de la sécurisation juridique. Il faut trouver un juste équilibre pour que nos opérateurs ne soient pas découragés avant même de solliciter l'aide européenne.

**M. Patrick Guillaumin, directeur général adjoint des affaires européennes, des fonds structurels, et expérimentation.** – La situation s’explique par deux raisons globales.

La première tient à la Cour européenne des comptes et aux conséquences de ses recommandations et de ses orientations pour la décharge du budget communautaire. Il faudrait que vous évoquiez la question avec les autorités d’audit nationales et celles de la Commission.

La seconde, qui était très importante pendant la période 2014-2020, est liée au mode de construction des règlements communautaires. Chaque direction générale demande au niveau de l’interfonds d’ajouter tel ou tel élément dans le règlement. Les autorités de gestion sont obligées, dans le cadre de l’utilisation des fonds structurels, de faire un contrôle exhaustif de l’ensemble de la procédure pour un marché public de 20 000 euros ! Pour chaque acte d’achat, nous devons remplir un questionnaire d’une vingtaine de pages ! Il en est de même pour les aides d’État.

On en arrive à une superposition de demandes extrêmement détaillées. Chacune prise isolément est censée et légitime, mais leur cumul non maîtrisé aboutit à exiger des efforts disproportionnés. Pour sortir de ce système infernal, il faudrait trouver une autre trajectoire, par exemple avec des coûts simplifiés pour certains dispositifs.

**M. Jean Bizet.** – Ma première question porte sur l’octroi de mer. Le Président de la République a demandé une modernisation de cet impôt. La meilleure défense étant l’anticipation, avez-vous des propositions ?

Ma seconde question concerne la politique commune de la pêche. Il y a des risques de report de pêche dans vos eaux, même si elles sont très éloignées des eaux britanniques. Que redoutez-vous exactement ? La présence de bateaux-usines ou de bateaux pratiquant la pêche pélagique ? Êtes-vous sur une problématique de petite pêche artisanale ou sur une pêche véritablement industrielle ?

**M. Olivier Rivière.** – Oui, nous avons réfléchi à une éventuelle modernisation de l’octroi de mer. L’idée est de faire en sorte que cette recette essentielle pour le territoire réunionnais reste sur notre territoire. Nous serions favorables à une TVA régionale. En tout état de cause, le produit devrait être équivalent, *a minima*, à ce que nous percevons actuellement. Nous pourrions nous inspirer de ce qui existe aux Canaries.

Quant au report de pêche, le risque existe de voir arriver dans notre zone des bateaux-usines, avec une exploitation excessive de notre ressource halieutique. Nous avons une ressource plutôt préservée pour l’instant et il ne faudrait pas qu’elle soit déséquilibrée.

**M. Patrick Guillaumin.** – Nous avons essentiellement une petite pêche artisanale, même s’il y a beaucoup de pélagiques – thon, espadon, marlin. Nous sommes d’ailleurs en compétition avec la pêche industrielle

menée par les Asiatiques, l'Espagne et une partie des flottes bretonnes. La pêche dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) n'est pas du tout concernée par le Brexit. Il y a donc une menace sur la ressource potentielle en espèces pélagiques, avec une pression supplémentaire de la grande pêche basée à l'extérieur de La Réunion.

Nous voulons améliorer la lisibilité et la transparence de l'octroi de mer, qui ne s'affichent pas sur les factures, et sa simplification en matière de taux. Enfin, nous devons travailler à une modernisation par rapport aux enjeux climatiques et sociaux. Notre collectivité, par exemple, a mis un octroi de mer à taux zéro sur les véhicules électriques pour en encourager l'achat. En revanche, on constate que, quand l'octroi de mer est à taux zéro et la TVA beaucoup plus faible qu'en métropole, le prix d'achat des voitures reste néanmoins plus élevé. Il n'y a pas de meilleur exemple pour montrer que l'octroi de mer n'est pas le principal responsable des prix élevés en outre-mer.

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur Guillaumin, vous avez parlé d'un système de superposition des demandes et de la complexité des dossiers.

À Bruxelles, récemment, nous avons eu le sentiment que la stratégie était en train de changer, avec la volonté de définir au niveau européen les cadres financiers, tout en laissant aux États membres la responsabilité d'une meilleure gestion de la répartition des enveloppes, une évaluation et un contrôle plus stricts par l'Union intervenant à mi-parcours.

Avez-vous le sentiment que cette complexité est due à l'Union ou à l'État ou bien aux deux à la fois ? C'est important pour nous de bien comprendre et essayer de simplifier les procédures.

**M. Patrick Guillaumin.** – La Commission européenne est pleinement consciente des conséquences négatives des règlements qu'elle avait elle-même proposés en 2011 pour la période 2014-2020. M. Olivier Rivière vous en a donné des exemples.

Quant à savoir qui est le plus responsable, je ne sais que vous répondre. La question est posée depuis trente ans. J'ai quand même le sentiment que l'Union a une part prépondérante de responsabilité. À cet égard, je vous renvoie à l'exemple des marchés publics.

Cependant, nous devons tout faire aux niveaux national et régional pour être plus souples et plus agiles lorsque nous devons répondre à des demandes des autorités européennes.

Enfin, il faut se mettre à la place des femmes et des hommes qui travaillent au quotidien dans les bureaux, les « petites mains de l'Europe ». C'est grâce à eux que le système fonctionne, et, quand ils essaient de simplifier, vous pouvez être sûrs qu'ils seront contrôlés et sanctionnés dans les deux ans. Ils ont donc tendance à se couvrir au maximum. Cela n'est pas satisfaisant pour eux. Il ne faut pas sous-estimer l'aspect managérial des solutions à trouver.

**M. Michel Magras, président.** – Pensez-vous que vous êtes suffisamment représentés à Bruxelles, notamment par le ministère des outre-mer au sein de la représentation permanente ?

**M. Olivier Rivière.** – La réponse est clairement « non ». La Réunion représente quand même 10 % de l'enveloppe consacrée à la France s'agissant des fonds structurels. Il importe que nous soyons davantage représentés et défendus.

**M. Michel Magras, président.** – À la diminution des enveloppes prévue globalement s'ajoute une diversification des domaines d'action. En particulier, il a été fait état de la mise en place d'un programme *New Green Deal* ou Pacte vert. L'approche me semble un peu différente dans la gestion des fonds. L'Europe s'engage à mettre l'argent à disposition pour des programmes, mais, en l'absence d'efficacité reconnue, des demandes de remboursement pourraient intervenir. Que pensez-vous de cette démarche ? En tant que RUP, êtes-vous concernés par ces nouveaux programmes, notamment pour la lutte contre le réchauffement climatique ?

**M. Patrick Guillaumin.** – En tant que RUP, nous sommes les sentinelles du changement climatique de l'Europe. Je vous renvoie notamment aux travaux des différentes conférences des parties (COP). Les traités européens reconnaissent explicitement leur exposition aux phénomènes cycloniques extrêmes, dont le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a annoncé l'aggravation. Nous sommes donc sensibles aux initiatives de la Commission, même si elles ne sont pas toutes définies précisément.

Pour l'instant, il faut savoir que les RUP françaises ne sont pas éligibles au Fonds pour la transition juste, parce qu'elles ne polluent pas assez ... Ce sont nos amis allemands qui en sont les principaux bénéficiaires, avec les Polonais.

Le futur fonds pour la zone euro sera décisif à l'avenir, si la France arrive à convaincre ses partenaires. Nous ne savons pas encore comment il va être géré. Il sera certainement fléché sur des objectifs « 2050-zéro carbone ». Il faudra être attentif à la façon dont il va être géré pour les RUP.

Quant aux nouvelles modalités de gestion des fonds communautaires, je vous donne rendez-vous en 2027 pour évaluer les performances. Néanmoins, je vous engage à faire attention à ce qu'il n'y ait pas que des Fonds pour la transition juste, qui ne nous concernent pas.

**M. Jean Bizet.** – En ce qui concerne le *New Green Deal*, nous allons nous rendre prochainement à Bruxelles avec les présidents des commissions des affaires européennes, des affaires économiques, des finances et du développement durable pour tirer tout cela au clair. Nous verrons alors comment prendre en compte vos préoccupations.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie et vous félicite pour la qualité de vos propos.

**M. Olivier Rivière.** – Permettez-moi de saluer la présence à vos côtés de Jean-Louis Lagourgue, qui a été premier vice-président du conseil régional de La Réunion.



**Jeudi 20 février 2020**

Audition de M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer

**M. Michel Magras, président.** – Nous poursuivons nos travaux sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020. Cette étude, conduite par nos trois rapporteurs Vivette Lopez, Dominique Théophile et Gilbert Roger, a notamment pour objet d'étudier les conséquences du nouveau cadre financier 2021-2027 pour les outre-mer et d'éclairer la position de la France sur des dossiers importants et sensibles, tels que l'octroi de mer ou la taxation du rhum.

Ce matin, nous accueillons M. Arnaud Martrenchar, nommé délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer le 18 décembre dernier en Conseil des ministres. Il est chargé d'aider les outre-mer à réussir la transition de leur modèle agricole. Il nous dira pourquoi cette transition est nécessaire et quel modèle agricole il entend défendre ? Nous sommes très inquiets de l'avenir de la politique agricole commune (PAC) et du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi). L'avenir du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) nous préoccupe également. Un Conseil européen a lieu aujourd'hui même à Bruxelles au sujet du budget européen. Les prévisions ne sont pas très optimistes, car les États membres sont divisés. Les négociations sur le cadre financier pluriannuel auront un impact direct sur les outre-mer pour toute la décennie à venir.

**M. Arnaud Martrenchar, délégué interministériel à la transformation agricole des outre-mer.** – Le Président de la République a tracé les grandes lignes de notre politique ultramarine lors d'un discours prononcé le 25 octobre 2019 à La Réunion, avec l'objectif que les territoires ultramarins atteignent l'autonomie alimentaire en 2030. Le territoire hexagonal est en autonomie alimentaire et même en capacité d'exportation, mais les situations sont contrastées selon les territoires d'outre-mer : la Guyane est presque autonome en produits végétaux, c'est pratiquement le seul cas, La Réunion est autonome à 70-80 % en fruits et légumes, les Antilles en sont plus éloignées. Certains territoires ont une capacité d'exportation - traditionnellement la banane aux Antilles, le sucre à La Réunion, et de façon plus limitée à la Guadeloupe -, mais souvenons-nous que la Guyane exportait autrefois du riz et des crevettes.

Le Président de la République souhaite que nous tenions compte de l'évolution des marchés. Le sujet central est le sucre. Les cours se sont effondrés. Les industries sucrières ultramarines ont longtemps été protégées par des quotas jusqu'à la fin de 2017. La filière canne-sucre-rhum bénéficie

aujourd'hui d'un soutien annuel important : 75 millions d'euros du Poséi (via le FEAGA), 90 millions d'euros de crédits d'État, plus 38 millions d'euros pour aider les entreprises à s'adapter à la fin des quotas. Le secteur du rhum est lui-même aidé par des mesures de défiscalisation importantes : 100 millions d'euros par an pour le rhum vendu dans l'Hexagone (il s'agit d'une mesure fixée par Bruxelles et cela représenterait 120 millions d'euros si l'on était à plein régime) ainsi que 100 millions d'euros au titre de la défiscalisation du rhum outre-mer vendu localement (une bouteille de rhum d'un litre à 50 degrés est à 7 euros dans les Antilles contre 20 à 22 euros en moyenne dans l'Hexagone). Il y a un alignement prévu sur six ans pour une petite partie de la taxation, la vignette de sécurité sociale, qui ne représente cependant que 550 euros par HAP (hectolitre d'alcool pur). Pour l'essentiel de la taxation, c'est à dire l'accise (1 700 euros par HAP), il n'y a pas de mesure d'alignement prévu. Il restera un gros différentiel en faveur des rhums ultramarins. C'est donc une enveloppe importante.

Les cours du sucre se sont effondrés : ils sont passés de 600 euros la tonne à 320 aujourd'hui. Doit-on continuer à le soutenir, quel que soit le niveau du marché ? Ou doit-on réfléchir à un autre modèle - la canne-énergie ou le sucre bio ?

Nous devons aussi tenir compte des attentes sociétales. La société est plus vigilante qu'auparavant, notamment sur l'utilisation des produits phytosanitaires. Les outre-mer ont des produits extraordinaires, mais nous devons aussi protéger les populations, par exemple de la contamination des sols par le chlordécone. Les produits phytosanitaires sont un véritable enjeu pour toutes les productions. La canne n'utilise presque plus de produits insecticides, mais encore beaucoup d'herbicides qui seront, un jour ou l'autre, à leur tour probablement interdits. Nos agriculteurs doivent apprendre à travailler sans ces produits ; ils savent faire, mais cela a un coût. Il faut arriver à le prendre en compte. L'interdiction de l'utilisation des fongicides pour la production des bananes est aussi annoncée : les producteurs essaient de s'adapter, mais ils ne savent pas encore travailler sans aucun fongicide. Il faut se préparer à cette évolution. La ministre des outre-mer a annoncé la Trajectoire outre-mer 5.0 (qui est la déclinaison des 17 objectifs de développement durable dans les outre-mer) et l'agriculture doit y participer : zéro déchet - cela concerne notamment les emballages plastiques des produits phytosanitaires, qui sont mal recyclés -, zéro carbone - cela impactera les méthodes agronomiques de travail de la terre -, zéro produit phytosanitaire, zéro exclusion - avec l'objectif de maintien de tous les emplois liés à l'agriculture - et enfin zéro vulnérabilité au changement climatique - les cultures de canne et de bananes sont plus résistantes aux phénomènes cycloniques que les arbres par exemple (qui repoussent plus rapidement).

C'est l'objet des travaux que je vais mener avec les professionnels ultramarins, mais aussi avec vous parlementaires, afin de réfléchir ensemble à la meilleure façon de s'adapter à tous ces défis.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Que savez-vous des positions de l'actuelle présidence croate du Conseil de l'Union européenne et de la future présidence allemande ?

La Commission prévoyait, dans sa proposition du 12 juin 2018, une baisse de 5 % de la PAC. Cette baisse entraînerait la diminution du budget Poséi. Quel bilan peut-on tirer de l'utilisation du Poséi dans les outre-mer ? La baisse envisagée du Poséi répond-elle à une mauvaise utilisation des fonds ?

**M. Arnaud Martrenchar.** – Le nerf de la guerre, c'est le budget. Ce qui compte, c'est de savoir si les budgets vont être maintenus ou diminués. Le Royaume-Uni quitte l'Union européenne ; or il en était l'un des principaux contributeurs. Les positions sont partagées entre les 27 États membres : les pays du Nord, plus économes, voudraient un budget européen à moins de 1 % du revenu national brut, le Parlement européen à 1,3 %, la Commission à 1,1 % et la présidence du Conseil de l'Union européenne à 1,07 %. Ces différences se chiffrent en dizaines de milliards d'euros. Les chefs d'État se retrouvent aujourd'hui à Bruxelles pour en discuter.

Les annonces de la Commission concernant le Poséi sont liées à ce contexte d'incertitude budgétaire : il ne s'agit absolument pas d'une critique à l'égard du mécanisme. C'est uniquement lié au départ du Royaume-Uni. La France, appuyée par l'Espagne et le Portugal, a demandé son maintien en euros courants, à 279 millions d'euros annuels, et la Commission n'en a pas non plus critiqué le fonctionnement. Le Poséi est d'ailleurs le fonds le mieux utilisé, avec presque aucune perte de crédits grâce à la possibilité de les réallouer entre territoires au niveau national, contrairement au FEADER qui a perdu 10 % des fonds de sa programmation 2007-2013, soit environ 65 millions d'euros. Il y a le même risque sur 2014-2020, avec un budget de 850 millions d'euros.

La demande française n'est pas choquante. La PAC représente quelque 9 milliards d'euros par an pour la France, dont 7,5 milliards d'euros pour le premier pilier, et 1,5 milliard d'euros pour le second. Au niveau national, le premier pilier est cinq fois plus important que le deuxième pilier. Dans les régions ultrapériphériques (RUP), le Poséi est la déclinaison du premier pilier de la PAC et son montant – 280 millions d'euros par an – est de l'ordre du double de celui du FEADER – 120 millions d'euros par an. Dans les RUP, le budget du premier pilier est donc deux fois plus élevé (et non cinq fois plus élevé) que le deuxième pilier.

Par ailleurs, on accuse souvent les RUP d'être trop aidées. Certes, si l'on rapporte ces montants à l'hectare, les RUP semblent très aidées avec 2 500 euros à l'hectare, contre 450 euros dans l'Hexagone. Mais ce qui compte,

c'est l'emploi. Les exploitations outre-mer sont petites et nécessitent beaucoup plus de main-d'œuvre : rapportées à l'emploi, les aides outre-mer sont inférieures aux aides reçues dans l'Hexagone. Il n'est donc pas exact de dire que le Poséi serait surdoté dans les RUP par rapport à l'Hexagone.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – La présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne, qui s'est achevée fin janvier, proposait d'augmenter le second pilier de la PAC. Or le Poséi est inscrit dans le premier pilier. La France réussira-t-elle selon vous à obtenir l'augmentation du montant du premier pilier ?

**M. Arnaud Martrenchar.** – Le Poséi relève du premier pilier. Les pays d'Europe du Nord veulent traditionnellement moins de PAC, moins de politique de cohésion (ils en bénéficient assez peu). Ils veulent réorienter les budgets vers la recherche, l'innovation, le changement climatique, etc. Les États membres veulent - et c'est bien naturel - orienter les politiques européennes vers les secteurs qui sont essentiels pour eux. Mais assurer la présidence du Conseil, c'est aussi tenir compte des 27 États membres et notamment des principaux contributeurs que sont la France et l'Allemagne.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Qui a la main pour répartir l'enveloppe du Poséi entre les différentes filières ? Est-ce l'État ou l'Union européenne ?

**M. Arnaud Martrenchar.** – C'est l'État. Mais, s'il souhaite modifier l'enveloppe, il doit faire une proposition à la Commission. L'existence d'enveloppes différentes est le fruit de l'histoire. À l'origine, les aides étaient distribuées dans le cadre des organisations communes de marché (OCM). Il en existait une pour la banane et une autre pour le sucre. Le Poséi a permis de tout regrouper, mais l'organisation par enveloppe a été maintenue afin que les filières conservent les aides dont elles bénéficiaient auparavant et qu'elles considéraient comme leur propriété.

Du fait de la structuration des filières, certains agriculteurs ultramarins ne touchent aucune aide de l'Union européenne, contrairement à l'Hexagone où tous les agriculteurs sont aidés, quelle que soit la production. On a voulu encourager la production, ne pas donner à tout le monde, donc agir sur le marché, donc la structuration. C'est la règle fixée en 1989. Certains agriculteurs voudraient que l'on prenne de l'argent aux aides à la banane et au sucre pour les leur reverser. Mais il existe aussi des disparités selon les territoires : c'est ainsi que les producteurs de bananes de la Guyane et de Mayotte touchent très peu de Poséi contrairement aux Antilles.

Il faut réfléchir à l'autonomie alimentaire. Nous allons rencontrer les acteurs locaux dans les instances de concertation afin qu'ils nous fassent remonter leurs propositions d'évolution du Poséi (notamment avec le Comité d'orientation stratégique et de développement agricole de La Réunion, COSDA, pour une meilleure articulation entre Poséi et FEADER). Il y a également des groupes locaux d'instance Poséi. Nous allons demander des remontées du terrain pour proposer des améliorations du Poséi.

**M. Michel Magras, président.** - Lors de notre déplacement à Bruxelles, nous avons été rassurés : même si le budget de la PAC devait baisser, celui du Poséi ne diminuerait pas. Qu'est-ce qui permet à la Représentation permanente d'assurer cela ?

Le Gouvernement avait le projet de fusionner les organismes de moins de cent employés au sein d'organismes plus importants. C'est ainsi que l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (Odeadom) devait fusionner avec FranceAgriMer, pour permettre quelque 800 000 euros d'économies sur un budget annuel de 5 millions d'euros. Le Gouvernement nous semble être revenu sur sa position en maintenant l'Odeadom. Pouvez-vous nous le confirmer ?

L'Union européenne fixe les enveloppes, l'État assure leur répartition et en informe la Commission qui valide, évalue et contrôle. Ne sentez-vous pas une volonté de l'Union européenne d'assurer un contrôle désormais plus strict de la bonne utilisation des fonds ?

Le ministère de l'outre-mer est-il satisfait de l'action de la Représentation permanente s'agissant des outre-mer français ? Y a-t-il des besoins en personnel supplémentaire ? Je tiens à m'assurer que les outre-mer ne sont pas oubliés. Je voudrais savoir qui fait ce travail de suivi, mis à part les groupes de pression.

**M. Arnaud Martrenchar.** - Nous avons toujours besoin de davantage de pression et d'influence au niveau européen en faveur des outre-mer. La Commission européenne nous demande certes de justifier nos demandes, mais les résultats sont satisfaisants : les territoires ultramarins reçoivent 800 millions d'euros d'aides par an ; nous n'avons jamais essuyé de refus ; la Représentation permanente a toujours porté nos demandes avec succès. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas continuer à maintenir la pression. Je me rendrai à Bruxelles le 25 mars prochain. Notre action, comme la vôtre, doit être menée sans relâche. M. Phil Hogan, l'ancien commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, avait assuré que le budget du Poséi serait maintenu. Mais il faut continuer à maintenir la pression. L'Odeadom est le payeur du premier pilier (pas du deuxième pilier) et il est vrai que c'est grâce à son action que nous avons enregistré ces bons résultats pour le Poséi.

**Mme Gisèle Jourda.** - Attention aux accords commerciaux internationaux ! On nous serine qu'ils seraient très positifs pour la France, mais voyez ce qui s'est passé avec les importations de sucre en provenance du Vietnam ! Nous avons fait un rapport très utile sur le sujet. Les producteurs de bananes ont fait beaucoup d'efforts à la demande de l'Europe, mais on importe des bananes soi-disant bio d'Amérique du Sud... La balance n'est pas équilibrée. Pourquoi les mécanismes de stabilisation - prévus dans le cas où les importations mettraient en danger les productions locales - n'ont-ils jamais été mis en œuvre ?

Vous nous dites que vous cherchez à transformer le modèle agricole tout en maintenant les emplois. Mais soyons vigilants, car la transformation des emplois sur une île comme celle de La Réunion peut être délicate : quelles perspectives va-t-on créer ? J'aimerais entendre votre volonté d'accompagner les territoires ultramarins.

Je suis intervenue il y a trois ans concernant le Poséi pour lancer l'alerte. La France s'apprêtait à le remettre en cause !

**Mme Catherine Dumas.** – Votre nomination souligne une réelle prise de conscience. Mais *quid* de la question de la formation pour aider à la réorientation agricole des territoires ultramarins ? Avez-vous un plan de formation pour atteindre vos objectifs ?

**M. Michel Magras, président.** – Au-delà de votre volonté d'améliorer le système, quelle est votre méthode d'action ? Quel est votre démarche ?

Sur le sucre, nous avons réussi. Mais dans le cadre des accords commerciaux conclus avec l'Amérique centrale sur la banane, nous avons importé des bananes extrêmement traitées, au détriment de la banane antillaise ! Et on trouve partout ces bananes, contrairement aux bananes antillaises.

**M. Arnaud Martrenchar.** – Nous sommes très attentifs aux questions de politique commerciale. Il ne faut jamais baisser la garde. Chaque accord commercial doit être surveillé comme le lait sur le feu. Les pays tiers veulent vendre des produits agricoles. Or, ils n'ont pas les mêmes coûts de main-d'œuvre ni les mêmes normes environnementales. Ils souhaitent que nous supprimions nos barrières douanières et que nous leur ouvrons des quotas à droits réduits ou nuls. La France défend ses positions, mais la décision finale est prise par Bruxelles qui a la compétence de la politique commerciale.

Nous avons eu parfois des compensations : 40 millions d'euros en 2012. Mais il est vrai que les mécanismes de sauvegarde n'ont jamais été activés. Il faut en comprendre la raison. La Commission européenne tire prétexte du fait que nous avons toujours pu vendre nos bananes et notre sucre pour refuser l'activation de ces mécanismes. Elle nous dit : « citez- moi une seule année où vous n'avez pas pu vendre vos bananes parce que le marché était inondé par des bananes d'autres pays ? ». Nous sommes obligés de reconnaître que nous avons pu, à chaque fois, vendre nos bananes et notre sucre. La Commission nous reproche alors de crier avant d'avoir mal. Mais je préfère cela car il est ensuite trop tard. L'activation de la clause de sauvegarde est un processus terriblement long. Il faut informer la Commission, puis celle-ci finance une étude d'impact pour vérifier que l'on ne peut plus vendre des bananes. L'appel d'offres de l'étude d'impact prend elle-même énormément de temps.

Nous demandons à ce que les barrières douanières ne disparaissent pas. Nous demandons aussi à ce qu'elles ne baissent pas plus, ni sur la banane (la tonne de bananes est passée de 176 à 75 euros) ni sur le sucre. Nous défendons bec et ongles la banane, le sucre roux et le rhum dans chaque accord commercial.

**M. Michel Magras, président.** – Un jour, j'ai assisté à une conférence organisée au Sénat sur les accords commerciaux : pas un mot sur les outre-mer ! J'ai tenu à rappeler dans mon intervention que l'Union européenne n'était pas uniquement continentale, et que la France n'était pas qu'hexagonale. L'intervenant m'a confessé en aparté qu'il n'avait jamais pris en considération les réalités des outre-mer. La France est l'un des gros contributeurs de l'Union européenne : elle a son mot à dire ! Que faites-vous concrètement pour défendre la France dans la rédaction des accords ? Je suis un pragmatique !

**M. Arnaud Martrenchar.** – Concrètement, lorsqu'un projet d'accord est envisagé par Bruxelles, le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) transmet le projet aux différents ministères concernés afin de recueillir leurs commentaires et d'élaborer la position française. La ministre des outre-mer demande systématiquement que les outre-mer soient pris en compte. Mais rassurez-vous : dussions-nous les oublier, les filières – banane, rhum, sucre – sont actives et nous rappelleraient immédiatement à l'ordre ! Elles nous donnent des éléments objectifs pour argumenter vis à vis de la Commission.

S'agissant de la formation, l'enseignement a changé dans les établissements d'enseignement agricole, y compris dans les outre-mer. Les méthodes d'enseignement tiennent désormais compte du changement des attentes des populations. Le nombre de personnes formées dans l'enseignement agricole augmente outre-mer – et pas seulement en Guyane et à Mayotte ! –, contrairement à l'Hexagone où ce nombre stagne. Même dans les territoires où la démographie est négative, le nombre de jeunes que l'on forme augmente !

**M. Guillaume Arnell.** – Je tiens à vous remercier pour l'éclairage que vous nous apportez. La France revendique son rôle de principal contributeur, mais elle ne semble pas avoir la force de défendre son territoire dans son ensemble. L'Allemagne n'a pas les mêmes difficultés à défendre les intérêts de ses ressortissants !

Si la France ne se rend pas compte que son rayonnement international repose aussi sur ses outre-mer, elle s'appauvrira et se videra de sa substance. La France surtranspose souvent les réglementations européennes et met ainsi en difficulté ses ressortissants. Sachons faire notre autocritique. L'outre-mer, c'est souvent le dernier budget examiné au Parlement ! Le ministère des outre-mer ne doit pas être le seul à avoir une oreille attentive pour nos territoires.

**M. Arnaud Martrenchar.** – Le ministère des outre-mer porte la voix de ces territoires, c'est sa raison d'être. Sa qualité de ministère de plein exercice lui permet de déclencher des réunions interministérielles et de solliciter l'arbitrage de Matignon. Les sujets ultramarins sont compliqués et il est vrai qu'il y a une méconnaissance des outre-mer dans les autres ministères. Je ne me satisfais pas de la situation actuelle : je connais l'état des routes, l'état des écoles, le niveau du chômage, etc. Mais les efforts portent. La troisième publication du compteur emploi montre que l'activité s'améliore en outre-mer. Dans nos négociations avec Bruxelles, nous avons eu des résultats sur le rhum : nous avons réussi à passer de 90 000 à 108 000 puis 144 000 hectolitres d'alcool pur par an. Ce qui nous limite aujourd'hui, ce n'est plus le contingentement mais le marché. Le niveau des budgets est tout de même important. Il est vrai qu'il est souvent discuté à la fin. Sur les 20 milliards attribués aux outre-mer chaque année, 2 milliards sont consacrés au ministère des outre-mer. Le plus gros du budget ultramarin est donc affecté aux autres ministères.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Dans le cadre des aides du FEADER, pouvez-vous nous donner un exemple de réussite outre-mer ?

**M. Arnaud Martrenchar.** – L'évaluation d'une politique se mesure souvent par les montants dépensés. Le FEADER comprend des plans pour améliorer la compétitivité des entreprises, des aides aux investissements dans du matériel agricole, des mesures agro-écologiques, des mesures de soutien à l'installation des jeunes agriculteurs, de prise en compte des handicaps naturels etc. Cela a représenté un volume de crédits de 850 millions d'euros sur 2014-2020 contre 650 millions sur 2007-2013. Je pense particulièrement à la réalisation d'investissements importants comme celui de l'abattoir de volailles Crête d'Or à La Réunion grâce au FEADER mais aussi grâce à de la défiscalisation.

Sur certains sujets, nous pourrions être meilleurs, par exemple sur les aléas climatiques. Aujourd'hui, la réglementation européenne permet l'intervention du FEADER pour l'indemnisation des pertes suite aux aléas climatiques. Or aujourd'hui le recours aux FEADER pour ce type d'aléas est très faible. Le niveau d'indemnisation est très faible soit 30 % alors qu'avec le FEADER il pourrait être de 70 % ! Il y a un travail à faire sur ce sujet, d'autant plus que nous avons rendu 65 millions d'euros de crédits du FEADER !

**M. Michel Magras, président.** – On sent désormais une volonté européenne de puiser dans chaque programme pour financer de nouvelles actions comme le *Green deal*. On assiste aussi à un changement de méthode : les aides européennes ne sont plus des subventions, mais un accompagnement financier ; elles peuvent désormais devoir être remboursées en cas de mauvaise utilisation et il s'agit de plus en plus souvent des cofinancements. Cette nouvelle approche ne va-t-elle pas constituer un frein ?



Présidence de Mme Vivette Lopez, rapporteur

**Mme Jocelyne Guidez.** – Les territoires d’outre-mer produisent de très bons avocats, pourquoi ne les reçoit-on pas ?

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – S’agissant du chlordécone, il y a en ce moment une réflexion pour diversifier les cultures et tenter de promouvoir des types d’agriculture qui ne peuvent pas être contaminés par le chlordécone. Pourquoi ne pas replanter des arbres à pain ? Existe-t-il une aide européenne adaptée pour soutenir ces initiatives ?

**M. Arnaud Martrenchar.** – Sur les marchés, on trouve de l’ananas, du melon, des litchis, des fruits de la passion qui viennent d’outre-mer. Mais pas assez, j’en conviens, et pas assez d’avocats en particulier. Nous manquons d’entreprises structurées pour entrer sur le marché hexagonal. Vendre en Hexagone est plus difficile que produire outre-mer, bien que les filières d’autonomie alimentaire soient soutenues par le Poséi. Si vous vendez des produits à forte valeur ajoutée comme les plantes à parfum aromatique ou médicinales, vous pouvez réussir à les vendre sur internet. Mais pour le reste, il faut des filières structurées. Soyons aussi attentifs au coût, souvent élevé, de ces produits de contre-saison. Il faut savoir s’il y a des consommateurs pour ces produits de meilleure qualité mais qui risquent d’être beaucoup plus chers. Pour cela, il faut réaliser des études commerciales, qui ne peuvent être initiées que par des filières structurées. On avancera à travers la structuration des filières.

S’agissant du chlordécone, on ne peut pas sciemment laisser les populations consommer des produits que l’on sait contaminés, quelque soient les conséquences que cela peut avoir. Dans les sols à forte contamination au chlordécone, on peut continuer à produire des fruits qui ne sont pas en contact avec le sol. Le FEADER peut aider à des mesures de replantation. Le Poséi quant à lui peut intervenir en aides à la production, à la transformation et à la distribution. Il faudra sans doute réorienter certaines cultures. Les produits les plus contaminés au chlordécone sont ceux de l’élevage de volaille et de porc. Les légumes, en particulier les tubercules, sont aussi très touchés. Il faudra réorienter ces producteurs vers la culture d’arbres qui, bien que poussant dans des sols contaminés, donnent des fruits sains.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Nous vous remercions de votre intervention devant notre délégation.



## Jeudi 27 février 2020

Audition de M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer  
(DGOM)

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues. Nous poursuivons ce matin nos auditions sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, en accueillant M. Emmanuel Berthier, Préfet, directeur général des outre-mer. Il est accompagné de MM. Etienne Desplanques, sous-directeur des politiques publiques et Ibrahim Moussouni, chef du bureau des politiques européennes, d’insertion régionale et de valorisation de l’outre-mer du ministère des outre-mer. Nos collègues Vivette Lopez, Dominique Théophile, et Gilbert Roger sont rapporteurs de cette étude.

Je vous précise que nous avons déjà entendu le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), les représentants d’Eurodom et de la Fédération des Entreprises d’Outre-Mer (FEDOM), ainsi que le délégué interministériel à la transition agricole des outre-mer, M. Arnaud Martrenchar.

Avec dix autres collègues, dont le président de la commission des affaires européennes, M. Jean Bizet, nous nous sommes aussi rendus à Bruxelles. Nous avons été reçus à la Représentation permanente, par M. Philippe Léglise-Costa et son équipe, que nous comptons auditionner à nouveau début avril. Nous nous sommes également rendus au Parlement, et à la Commission. Nous avons par ailleurs échangé avec les représentants des bureaux des régions ultrapériphériques (RUP) installés à Bruxelles, notamment ceux de Guyane et de Guadeloupe, ainsi qu’avec M. Olivier Gaston, président exécutif de l’Association des pays et territoires d’outre-mer (OCTA).

Des visioconférences sont en outre prévues pour chaque bassin océanique, et cet après-midi à 17 heures, nous auditionnerons un représentant du Conseil régional de Guadeloupe.

Nous suivons avec la plus grande attention les négociations qui se déroulent à Bruxelles, et nous serons bien entendu très heureux de vous entendre sur le dernier Conseil européen, qui n’a pu parvenir à un accord pour son nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Comme à l’accoutumée lors de nos auditions, nous vous avons adressé une trame qui servira de fil conducteur à nos débats.

Avant de vous donner la parole, je voudrais demander à mes collègues de bien vouloir noter la date du jeudi 14 mai 2020 dans leur agenda.

Le Président du Sénat a initié cette semaine un groupe de travail sur la décentralisation, réunissant sous sa présidence, entre autres, les présidents de groupe politique, le président de la commission des lois, le président de la délégation aux collectivités territoriales, le président et le rapporteur général de la commission des finances, et moi-même, en qualité de président de la délégation aux outre-mer. Une réunion de ce groupe de travail sera consacrée aux collectivités ultramarines, courant mai 2020.

Afin de faire remonter les propositions des différents territoires à ce groupe de travail en vue de cette séquence, je souhaite organiser une réunion élargie de la délégation, salle Médicis, la journée du 14 mai 2020<sup>1</sup>, associant des représentants des exécutifs de l'ensemble de nos collectivités ultramarines, et des juristes, dont ceux de l'association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM).

Pour préparer cette réunion, un questionnaire portant sur les différentes problématiques de la différenciation sera diffusé prochainement, afin de permettre une réflexion en amont. Le Sénat, à l'issue des travaux de ce groupe de travail, prévu le 10 juin 2020, devra exprimer des recommandations fortes sur la différenciation dans les outre-mer.

**M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer.** – Comme vous l'avez rappelé, l'année 2020 est décisive pour les outre-mer et l'Europe, en raison de concomitance des négociations sur le CFP post-2020, de la renotification des principaux régimes d'aides d'État (octroi de mer, aides au rhum, défiscalisation), ainsi que de la délicate négociation d'un accord de partenariat avec les Britanniques.

L'enjeu des négociations budgétaires est stratégique pour les outre-mer, puisque les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) représentent 4,8 milliards d'euros dans les régions ultrapériphériques (RUP), c'est-à-dire un cinquième de l'ensemble des FESI destinés à la France. La part du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE) consacrée aux RUP atteint même 25 % de l'enveloppe nationale. Les autorités de gestion sont maintenant pleinement opérationnelles, après quelques difficultés liées à des changements institutionnels. Les taux de consommation du FEDER, du FSE, et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) sont en léger décalage par rapport à la moyenne hexagonale, mais celui-ci se réduit depuis la fin de l'année 2017. De plus, dans toute l'Europe, les taux de consommation augmentent fortement en fin de période.

Pour l'heure, les autorités de gestion des RUP n'ont pas enregistré de dégageant d'office, à l'exception des programmes Interreg. De plus, le niveau d'avancement de la consommation du Fonds européen de développement (FED) est satisfaisant. Il existe quelques difficultés de programmation des Fonds de liaison entre actions de développement de

---

<sup>1</sup> Journée annulée en raison de la crise sanitaire.

l'économie rurale (LEADER), mais elles se retrouvent au niveau national. Les programmes Interreg de petite taille rencontrent également des difficultés et des dégagements d'office ont été constatés pour le programme entre Mayotte et son voisinage. Enfin, les RUP comme les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) peinent encore à accéder aux programmes horizontaux.

La proposition initiale de la Commission européenne, en ligne avec les annonces faites par son président, M. Jean-Claude Juncker, en Guyane à l'automne 2017, contient des avancées assez significatives pour les outre-mer. S'il n'y a pas de changement de périmètre pour les fonds, cette proposition prévoit une allocation spécifique RUP étendue au FSE. Elle prévoit un instrument particulier, intégré au budget de l'Union, en remplacement du FED, et régi par des règles souples. Le président Juncker avait également promis une amélioration de l'accès aux programmes horizontaux pour les RUP et les PTOM, ce qui est effectivement le cas dans les règlements concernés, et indiqué que des dérogations seraient maintenues pour les RUP en matière de soutien aux investissements. Par exemple, la capacité de financement des aéroports sera maintenue dans les RUP pour la période 2021-2027.

M. Jean-Claude Juncker avait également fait part de son souhait de faciliter le mixage du FEDER, des fonds PTOM, et des fonds Afriques Caraïbes et Pacifique (ACP), pour accompagner l'émergence de programmes régionaux. C'est effectivement le cas dans le projet de règlement relatif à la coopération territoriale européenne, ce qui facilitera l'insertion des RUP et des PTOM dans leur bassin océanique, en associant ces territoires aux pays ACP.

Depuis la fin 2017, les positions portées par les autorités françaises sont claires. Il s'agit tout d'abord de défendre le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi), qui atteint actuellement 278 millions d'euros par an, ainsi que les plans de compensation des surcoûts dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). La France demande également le maintien du taux de cofinancement spécifique aux RUP en matière de FEDER, de FSE, et de FEADER, qui atteint aujourd'hui 85 %. Par ailleurs, nous demandons de manière répétée l'assouplissement des règles de concentration thématique pour le FEDER et le FSE. Pour l'heure, la Commission européenne propose un taux de 35 % pour l'objectif stratégique n° 1 concernant la recherche, l'innovation et la croissance des PME, ce qui nous apparaît trop élevé. Nous demandons également le relèvement de l'allocation spécifique RUP, pour permettre de financer effectivement l'extension au FSE+. Nous demandons par ailleurs l'augmentation de l'enveloppe globale des PTOM. À tout le moins, nous souhaitons qu'elle puisse être préservée.

Le ministère des outre-mer participe à la construction des positions fixées par le SGAE, et négociées par la Représentation permanente à Bruxelles. Les positions que le ministère affiche en interministériel sont

nourries par celles des PTOM et des RUP, avec lesquels nous avons des relations suivies. Nous organisons des points d'étape trimestriels avec l'ensemble des directeurs Europe des RUP possédant la qualité d'autorité de gestion, et nous associons de manière très étroite les PTOM aux négociations pour la Décision d'association outre-mer (DAO).

Nous avons clairement mis en œuvre une stratégie d'alliance avec l'Espagne et le Portugal pour les RUP, malgré quelques difficultés initiales, en raison d'échéances électorales dans ces deux pays. Lors d'une conférence organisée à Bruxelles le 19 novembre 2019, les trois États membres et les 9 RUP ont présenté une déclaration commune. Nous préparons par ailleurs actuellement un *non-paper* commun. Nous défendons également avec ces deux États le maintien du budget de la politique agricole commune (PAC) et du Poséi. Nous avons ainsi produit un courrier conjoint le 9 octobre 2018, dont les termes ont été réitérés en 2019.

Nous avons eu des échanges satisfaisants avec les Pays-Bas et le Danemark lors de la négociation de la DAO. Néanmoins, le volet financier provoque un certain nombre de tensions, ces deux États défendant une évolution du CFP à 1 % du Revenu national brut (RNB).

Les négociations des règlements sont toujours en cours. La DAO a fait l'objet d'un accord partiel, de même qu'un certain nombre de règlements horizontaux, notamment Life, Horizon Europe ou encore Invest EU. Les principaux règlements qui nous concernent en sont au stade des trilogues, en particulier s'agissant du FEDER, du FSE+, du FEAMP, ou du NDICI. Nous constatons un retard sur la PAC, obligeant la négociation d'un règlement provisoire pour 2021.

Le Conseil européen des 20 et 21 février 2020 n'a pas été conclusif, s'agissant de la boîte de négociation financière.

Néanmoins, nous avons constaté un certain nombre d'avancées dans les négociations des règlements, bien que tous les problèmes n'aient pas été réglés. L'éligibilité au FEDER des grandes entreprises dans les RUP est notamment acquise. L'absence de soumission de l'allocation spécifique RUP aux règles de concentration thématique n'est pas remise en cause. De plus, si le FEAMP connaît un plafonnement à 50 % des plans de compensation des surcoûts, la dernière position du Conseil européen prévoit une autorisation de dépassements sur justification. Nous prêtons par ailleurs une grande attention aux dispositions du FEDER, et en particulier, nous n'avons pas encore obtenu) le maintien de la dérogation permettant l'éligibilité des installations de traitement des déchets. La Commission demeure en effet fermée sur ce point.

Les taux de cofinancement atteignent aujourd'hui 85 %. Dans le prochain cadre financier pluriannuel, il est prévu de les abaisser à 75 %, selon la dernière proposition présentée en amont du Conseil des 20 et 21 février 2020. Aucun accord n'ayant pour l'heure été conclu, cette

proposition n'est cependant pas encore totalement entérinée. L'allocation spécifique RUP destinée au FSE + devrait également passer en volume de 375 à 250 millions d'euros, mais cette enveloppe est imputée sur l'allocation spécifique au niveau global, ce qui va réduire d'autant l'allocation spécifique destinée au FEDER : le compte n'y est donc toujours pas.

Par ailleurs, suite au dernier Conseil européen, nous constatons que la concentration thématique pour l'objectif stratégique n°1 est ramenée à 30 %.

Les discussions risquent par ailleurs de s'avérer délicates concernant le montant global de l'enveloppe PTOM, bien que la proposition initiale de la commission prévoit une augmentation par rapport à la précédente programmation.

Le montant du Poséi dépendra de celui de la PAC, et de l'arbitrage final du Conseil entre le premier et le second pilier. La dernière position affichée par la présidence du Conseil européen est celle d'une baisse globale par rapport à la proposition initiale, avec un rééquilibrage en faveur du premier pilier par rapport à la proposition finlandaise. Nous suivons avec attention les négociations concernant la PAC, notamment l'équilibre entre 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> pilier, car cela affectera le Poséi destiné aux RUP.

Il faut noter que le Président de la République, rendant compte des objectifs stratégiques que la France s'était fixée lors du dernier Conseil, a témoigné de la volonté de défendre la PAC et les spécificités des RUP.

La France souhaite par ailleurs aboutir à un accord avant la fin de l'année. En cas d'échec, les plafonds applicables à l'année 2020 seraient néanmoins prorogés d'un an. Cependant, nous tenons à ce que les instruments, à l'exception de la PAC, puissent réellement faire l'objet d'une décision définitive, et entrent en application au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

S'agissant des enjeux fiscaux, la France défend la renotification des régimes actuels d'aides d'État. Nous demeurons cependant ouverts à un certain nombre de simplifications. Nous avons notamment demandé la renotification de l'octroi de mer, et de l'aide sur le rhum au début de l'année 2019. Le processus d'évaluation est en cours, par des cabinets mandatés par la direction générale de la fiscalité et des douanes (DG TAXUD) : *PricewaterhouseCoopers* (PWC) pour l'aide au rhum ; le cabinet italien *Economisti Associati Consulting* pour l'octroi de mer.

Pour défendre le maintien de ces régimes, nous avons notamment démontré qu'ils étaient nécessaires, proportionnés, et n'entraînaient pas de distorsion de la concurrence à l'échelle de chacun de nos territoires. Nous avons également souligné qu'il n'existait pas de surcompensation des surcoûts.

Nous sommes dans l'attente des décisions concrétisant la prolongation de deux ans pour le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Le RGEC ne constitue cependant pas pour nous un sujet de préoccupation majeur, dans la mesure où la Commission européenne ouvre une réflexion de nature générale, qui sera l'occasion d'évoquer à nouveau des sujets tels que la prise en compte des investissements de renouvellement.

Nous percevons néanmoins que la Commission pousse à des simplifications. Nous souhaitons donc bien cerner les enjeux de leur application. S'agissant de l'aide au rhum, les opérateurs demandent des simplifications pour permettre d'augmenter légèrement le contingent chaque année, sans passer par la lourde procédure actuelle. Sur l'octroi de mer, la Commission semble vouloir alléger les procédures sur la modification des listes. Nous sommes néanmoins extrêmement attentifs à la sécurité juridique du dispositif en cours d'élaboration, et sommes par ailleurs ouverts à un relèvement des seuils d'assujettissement.

Parallèlement à la négociation budgétaire qui nous occupera toute l'année, sous le contrôle étroit du SGAE, nous devons assurer la négociation sur ces régimes d'aides d'État à partir de rapports d'évaluation réalisés pour le compte de la Commission. Nous connaissons sur ce point des négociations très intenses dans les prochains mois.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie. Votre exposé concorde avec ce qui nous a été dit, tant ici qu'à Bruxelles. Nous aurons l'occasion de revenir en détail sur ce que je perçois comme une nouvelle approche de la Commission européenne. Je laisse maintenant la parole au rapporteur.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Il existe un risque que le Brexit donne le sentiment à nos concitoyens, en particulier dans les RUP et les PTOM, que nous nous dirigeons vers une baisse générale des fonds. Lorsque nous nous sommes rendus à la Commission européenne, il nous a été souligné que la perte de la contribution nette britannique, qui s'élevait à 13 milliards d'euros, exigerait que des économies soient réalisées. Or cela pourrait donner l'envie à nos concitoyens de suivre l'exemple anglais. Comment l'Exécutif et l'administration envisagent-ils de faire face à ce problème ?

Par ailleurs, quel montant atteindraient les dégagements d'office sur l'ensemble des programmes ? En outre, comment les collectivités peuvent-elles améliorer leur propre travail, pour les éviter ?

Je ne suis pas un spécialiste de l'octroi de mer, mais il me semble qu'il s'agit d'une mesure extrêmement spécifique à la France. Quelle substitution peut être envisagée dans le cadre d'une éventuelle décision de suppression de l'octroi de mer au niveau européen ?



**M. Emmanuel Berthier.** – Le Brexit a eu un impact immédiat sur la négociation du futur CFP, comme nous avons pu le constater lors du Conseil européen du 20 et 21 février 2020. En effet, les Britanniques sont contributeurs nets. Leur départ pose par conséquent des problèmes de financement globaux. Il existe donc un risque de réduction des enveloppes. Par ailleurs, les Britanniques, qui avaient 12 des 25 PTOM de l'Union européenne, constituaient pour nous des alliés de poids dans les négociations terminales sur ces questions. Nous n'avons plus désormais que deux partenaires ayant des PTOM, le Danemark, avec le Groenland, et les Pays-Bas, dont l'approche financière apparaît cependant différente de celle du gouvernement français. Les Britanniques vont donc nous manquer dans cette perspective. Leur départ aura notamment un impact sur la mise en œuvre des coopérations régionales, en particulier sur la mobilisation d'Interreg. Ce problème ne doit cependant pas être surévalué, dans la mesure où les PTOM britanniques connaissent une activité assez faible s'agissant du fonctionnement d'Interreg Caraïbes.

Le véritable risque pour les outre-mer tient au futur accord de partenariat économique entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Il ne faudrait pas que les Britanniques deviennent une plateforme de réexportations de produits provenant de nos PTOM, en attirant des matières premières, et en les transformant sans appliquer les règles européennes, notamment sur le plan douanier. Nous devons faire preuve d'une vigilance particulière sur le sucre. Le gouvernement a ainsi mis en place un dispositif pour anticiper les conséquences du Brexit, qui ressemble à celui mis en œuvre pour les négociations sur le cadre financier pluriannuel. Nous veillons ainsi à une bonne articulation avec le SGAE, afin de défendre les intérêts français dans l'analyse des impacts du Brexit, et la définition de la position française dans la future négociation, qui s'annonce rude.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – J'essaie d'être un consommateur engagé. J'apprécie beaucoup que dans les grandes surfaces désormais, les territoires et l'État aient mis en place un étiquetage spécifique pour les bananes provenant des départements antillais. Pour le sucre cependant, une telle mesure n'existe pas. Il est très difficile de savoir si le sucre provient des territoires ultramarins. Les Britanniques risquent donc d'être intraitables en la matière. Je ne comprends donc pas que nous n'arrivions pas à mettre en place un étiquetage spécifique pour le sucre.

**M. Emmanuel Berthier.** – Il convient de souligner la différence d'organisation et de priorité des filières. Pour la banane, la Martinique et la Guadeloupe ont réussi à construire une filière professionnelle efficace, notamment en matière de marketing et de différenciation de produit. Sur le sucre, malgré une prise de conscience récente, des efforts supplémentaires doivent être consentis.

**M. Michel Magras, président.** – Les accords de libre-échange ont posé un véritable problème d'équité pour la banane, aussi bien en termes de traitement, de qualité biologique, que de qualité sanitaire. Pour le sucre, la question apparaît plus délicate. La France est le premier producteur de sucre de l'Union européenne, mais elle produit essentiellement du sucre blanc. Les outre-mer produisent pour leur part du sucre roux, qui est et qui devrait être considéré comme un produit haut de gamme. D'autre part, des marchés nouveaux s'ouvrent, attentifs à la qualité. Le principal producteur de sucre en outre-mer est La Réunion. Or les accords signés avec les pays tiers posent problème. L'Union européenne avait par exemple autorisé le Vietnam à importer 20 000 tonnes de sucre sur le territoire européen. Il a fallu un travail remarquable de notre délégation, et une résolution du Sénat pour que soit précisée la part de sucre roux dans ce montant global. Les Vietnamiens étaient en effet sur le point d'exporter 20 000 tonnes de sucre roux, soit un cinquième de la production réunionnaise. Nous devons donc être particulièrement attentifs à la distinction entre ces deux types de sucre. Il s'agit d'un outil de communication indispensable pour promouvoir cette filière.

Il faut également mettre en lumière les différentes qualités qui existent en matière de sucre roux. Ainsi, à une époque, dans la Caraïbe, il était de notoriété publique que le meilleur sucre provenait de Saint-Kitts-et-Nevis. Cette notion de qualité doit être prise en compte pour l'avenir de la filière du sucre, comme pour celle du rhum, qui est un produit aussi noble que le cognac. La France défend son vin, à raison, et j'ai toujours considéré que le rhum est aux outre-mer ce que le vin est à la France. L'étiquetage sera néanmoins difficile, car il n'est pas sûr que les entreprises concernées soient prêtes à l'effectuer.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Cela correspond à la discussion que nous aurons avec les Britanniques. Cette question se posera également en matière de pêche. Une absence d'accord serait terrible.

**M. Etienne Desplanques.** – Il n'y a pas eu pour l'heure de déagements d'office sur le FSE ou le FEDER, hors coopération territoriale européenne. Les seuls qui sont intervenus concernent le programme Mayotte avec les pays du voisinage : il a été de 219 000 euros pour 2018, et de 157 000 euros pour 2019. Ces montants apparaissent donc limités.

Nous avons également obtenu en 2018 pour Saint-Martin un régime dérogatoire évitant le déagement d'office sur le programme Interreg avec Sint-Marteen, en raison du passage du cyclone Irma, qui avait ralenti l'activité administrative. Nous l'avons également sollicité pour l'année 2019. Néanmoins, il existe un risque de déagement d'office d'environ un million d'euros. Ces deux programmes Interreg sont donc de petites tailles, puisqu'ils représentent de 10 à 12 millions d'euros. Ils n'ont donc pas la masse critique leur permettant de tenir les obligations administratives. Il suffit qu'un projet ne se réalise pas pour que le taux de consommation chute

dramatiquement. Il n'existe donc pas une fongibilité comparable à celle qui peut exister dans d'autres programmes Interreg beaucoup plus étendus. Cela pose des questions concernant l'organisation après 2020, et l'évolution de la cartographie des autorités de gestion dans ce domaine, notamment par rapport au programme opérationnel (PO) Caraïbes ou Océan Indien. Nous échangeons actuellement avec les collectivités sur cette question.

Par ailleurs, le cabinet mandaté par la Commission sur l'octroi de mer n'a pas encore remis son rapport. Nous l'attendons pour avril ou mai 2020. Sa transmission permettra de lancer la négociation, de telle manière qu'une décision puisse être prise par le Conseil européen d'ici à la fin de l'année. Je tiens également à préciser que le régime d'aides d'État ne concerne pas l'octroi de mer en soi, mais les différentiels de taux, c'est-à-dire quand existe une différence entre le taux appliqué aux produits importés et ceux produits localement. Cette différence constitue une aide d'État, et est par conséquent soumise à autorisation. En cas de non-reconduction, ce seront donc les différentiels d'octroi de mer qui seraient éventuellement remis en cause. La difficulté se poserait donc avant tout pour les entreprises locales plutôt que pour les collectivités. Il convient donc de distinguer la renotification de ces différentiels, de la réflexion portant sur l'avenir de l'octroi de mer en tant que tel, qui fait l'objet de rapports nombreux, tels que celui de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM).

Nous entamons ainsi des discussions avec la Commission européenne dans la perspective d'une reconduction de l'octroi de mer. La non-reconduction n'est donc pas une option. Nous sommes cependant ouverts à une évolution de l'encadrement de ces différentiels. Des propositions seront vraisemblablement faites par la Commission dans la perspective d'une simplification, mais elles ne doivent pas fragiliser l'assise juridique de ces différentiels.

**M. Emmanuel Berthier.** – Nous craignons le passage d'un système certes lourd, mais assumé concrètement au plus haut niveau européen, et qui prévient de nombreux contentieux, à des décisions qui pourraient être transférées à des autorités nationales, qui deviendraient ainsi vulnérables, y compris financièrement, à des contentieux engagés par des entreprises.

**M. Michel Magras, président.** – Cela est plus qu'une crainte, puisque cette volonté semble clairement affichée à Bruxelles.

**M. Jean-François Rapin.** – En tant que rapporteur au titre de la commission des finances du CFP, je souhaiterais apporter quelques précisions. Nous ressentons certaines tensions, dans la mesure où le retrait du Royaume-Uni provoquera un véritable cataclysme financier. À ce titre, il serait naïf d'imaginer que nous pourrions préserver les budgets en l'état. Nous ne souhaitons pas que la PAC baisse, ni les fonds de cohésion. Nous ne souhaitons pas non plus que les fonds d'investissement sur la défense

baissent, ce qui apparaît beaucoup plus délicat. Enfin, il existe également un enjeu spatial pour les outre-mer, en raison de la base de lancement européenne de Guyane. Or si l'Union européenne en tant que telle souhaite s'engager de façon plus nette sur le spatial, la hausse des crédits sera moindre qu'annoncée initialement.

Au niveau parlementaire, un bon travail a été réalisé en amont en ce qui concerne l'outre-mer. Des amendements ont ainsi été portés à la résolution du Sénat sur le CFP, et je pense qu'ils ont été bien accueillis par la Commission. Nous avons également pris hier une résolution commune avec la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. L'un de ses articles concerne les RUP et les PTOM, et affirme qu'il est essentiel de porter une attention particulière à ces territoires. La négociation sera néanmoins très délicate. Les enjeux sont divers, et la fracture qu'a provoquée le Brexit permet désormais à certains de défendre des positions sur lesquelles ils n'étaient pas majoritaires par le passé. Ainsi, plus que jamais, le jeu des alliances sera essentiel dans la négociation. Nous percevons la nécessité de rallier certains pays, en particulier sur la question des RUP et des PTOM.

En ce qui concerne le FEAMP, la négociation s'annonce également difficile. Elle interviendra de surcroît au moment où sera revue la politique commune sur la pêche. Le premier volet, normatif et réglementaire, fait déjà l'objet de très vives tensions. Je crois également que la délégation aura un rôle à jouer sur cette question, en faisant valoir sa vision des choses. Notre délégation devra travailler en collaboration avec la Commission des affaires européennes dans cette perspective.

Il me semble par ailleurs de bon sens de faire valoir directement sur l'étiquetage notre spécificité nationale en ce qui concerne le sucre. Nous ne sommes pas les mieux placés en termes de production stricto sensu, mais en ce qui concerne la production de qualité, au regard des pays qui nous concurrencent, nous devons travailler à une meilleure reconnaissance des produits. J'ignore comment la filière est organisée. Lors d'un récent voyage en Guadeloupe, j'étais cependant désolé de constater que le sucre qui nous était servi était réunionnais. Je crois donc qu'il existe un véritable enjeu sur cette filière. Vous pourrez compter sur moi sur cette question, l'Association Nationale des Élus du Littoral (ANEL) étant également un porteur fort des messages ultramarins.

Monsieur le directeur, vous souligniez le fait que les négociations sur le taux de contribution des États portaient sur une variation de 1,17 % à 1 %, voire, dans le pire des cas, 0,97 % du revenu national brut. Cela représente des sommes considérables, et chaque dixième de point représente des milliards d'euros qui ne sont pas répartis sur les différentes politiques européennes. Or nous devons par la suite trancher, au sein des différentes commissions. Je le faisais valoir au président Jean Bizet. Nous adoptons des résolutions sur l'agriculture, sur la défense, sur le spatial, mais nous devons

prendre en compte le fait que nous n'aurons pas le moindre euro supplémentaire, notamment en recettes propres. Les outre-mer doivent donc se battre pour n'être pas une simple variable d'ajustement.

**M. Michel Magras, président.** – La délégation est heureuse de disposer de ces antennes au sein de la Commission des affaires européennes, et de la Commission des finances.

**M. Gérard Poadja.** – Nous nous rendons compte que nous sommes dans une situation délicate. Pendant un temps, nous connaissions des difficultés d'éligibilité de nos dossiers, pour des raisons techniques. Je souhaite donc dorénavant, nous fassions preuve d'une meilleure coordination pour nous assurer de cette éligibilité. Je note également le bon niveau de consommation du FED. Nous avons par ailleurs été confrontés ces derniers temps à cette volonté d'assouplissement des règles ou de simplification. Je souhaite désormais la voir prochainement en œuvre au sein de nos collectivités.

Je fais par ailleurs toujours la part des choses entre nos collègues de l'océan Indien et nous, dans le Pacifique. Nos voisins comptent en effet énormément sur la présence française. C'est la raison pour laquelle j'insiste régulièrement au sein de la Commission de la défense sur le fait que la France n'est pas uniquement l'Europe. Elle dispose d'un vaste océan dans le Pacifique, et je tiens à ce que cette France existe réellement. Je vous ai entendu sur les risques de sortie d'autres pays, et les difficultés que cela nous poserait. Néanmoins, si nous faisons preuve d'une réelle solidarité entre l'ensemble de nos territoires, nous pourrions faire preuve d'une meilleure coordination auprès de l'Europe.

**M. Emmanuel Berthier.** – Je partage les analyses et les objectifs des sénateurs. Le ministère des outre-mer doit du reste s'occuper de manière équivalente de nos PTOM et de nos RUP. J'étais ainsi avec la ministre des outre-mer à Papeete, pour le dernier forum de l'Union européenne des PTOM, où étaient présents les Britanniques. Les problématiques sont aussi complexes pour chaque catégorie. Celles-ci peuvent cependant parfois être mises en concurrence par nos partenaires européens, et il est à ce titre essentiel que la position française soit de la plus grande cohérence possible. Nous devons notamment démontrer l'existence d'un « pack parlementaire ». Il est essentiel qu'Assemblée nationale et Sénat démontrent leur parfaite cohérence.

Nous avons également besoin d'un relais efficace au sein du Parlement européen. Le travail que nous réalisons avec les parlementaires européens est à ce titre extrêmement utile. Ce triptyque Assemblée nationale, Sénat, et Parlement européen est donc fondamental, tout comme l'est la cohérence globale de l'équipe France, en particulier dans la dernière phase des négociations. Il ne serait pas bon que naissent des différences d'appréciation entre les régions les plus développées et les RUP. Ce débat doit exister, mais il doit avoir lieu entre nous, sans quoi nos partenaires européens pourront en tirer avantage.

**M. Michel Magras, président.** – Je suis revenu de Bruxelles avec le sentiment que des changements étaient à l'œuvre, notamment en ce qui concerne les approches des différentes instances de l'Union européenne. Jusqu'à présent, les sujets que nous évoquons étaient la chasse gardée de la Commission européenne, présidée par M. Jean-Claude Juncker. Depuis le renouvellement, nous avons cependant le sentiment que le Parlement européen entend s'impliquer davantage dans la gestion des fonds. La France participe-t-elle de cette évolution, à un niveau politique ?

Par ailleurs, il nous est souvent répété que les outre-mer françaises ont des amis à la Commission européenne. Nous n'en avons jamais douté, mais ce sont des amis qui gèrent des enveloppes. Il nous a été affirmé que l'enveloppe Poséi ne devait pas diminuer. Or la baisse de la PAC me semble devoir avoir un impact sur les fonds Poséi, à moins que la France ne décide le maintien des aides à la politique agricole en outre-mer.

J'ai compris que si l'enveloppe est fixée par Bruxelles, la répartition faite par les États membres doit être validée *in fine* par la Commission européenne. Pour ce faire, elle devra évaluer et contrôler la bonne utilisation des fonds. J'ai donc le sentiment que le dégagement d'office risque d'augmenter la règle dans la nouvelle programmation avec la règle du N+2 au lieu du N+3. Partagez-vous ce sentiment ?

Nous avons également interrogé la Représentation permanente sur la place des outre-mer en son sein. Il nous a été indiqué que la Représentation permanente, en accord avec le SGAE, pilote l'ensemble des démarches à Bruxelles. Les outre-mer, dans leur diversité, sont-ils suffisamment pris en compte ? Ne pensez-vous pas que les ultramarins devraient être présents de manière permanente en plus des groupes d'intérêt tels qu'Eurodom, et des représentations des collectivités ?

En ce qui concerne la pêche, le Brexit pose le problème des zones de pêche entre la France et le Royaume-Uni. Mais n'aura-t-il pas également un impact sur les outre-mer ? Je pense notamment à la zone Caraïbe, où des îles dépendent du Royaume-Uni.

Enfin, je partage votre souci de distinguer la question de l'octroi de mer en lui-même de celle des différentiels. J'ai cependant le sentiment que l'Europe souhaite revenir sur le système même de l'octroi de mer, pour des questions liées aux règles de la concurrence. Il n'a en effet jamais été possible d'assurer sa pérennité. L'Europe ne risque-t-elle pas de demander à la France son abandon, en échange du maintien de la compensation des surcoûts ?

**M. Emmanuel Berthier.** – Nous sommes, pour la négociation du cadre financier pluriannuel, dans un cadre différent de celui de 2014-2020. Le trilogue est organisé par les traités, et le rôle du Parlement européen comme du Conseil européen doit s'articuler avec la force de proposition de la Commission européenne. Il reviendra *in fine* à cette dernière d'exécuter les décisions prises par le Conseil, mais celui-ci aura le dernier mot. Il convient

néanmoins d'être très présent au sein de ces trois institutions. Nous devons donc être capables de suivre un flot de réunions très important. Je considère ainsi que l'organisation interne construite par la France est efficace. Pour avoir été négociateur au sein du dispositif 2014-2020, il me semble que nous n'avons pas eu à souffrir de la comparaison avec les Allemands.

Nous avons par ailleurs un conseiller outre-mer à la Représentation permanente, en contact constant avec la DGOM, qui est capable de renseigner l'ambassadeur sur les rapports de force au sein de chaque réunion. Nous disposons également de *lobbyistes*, et de représentants indépendants des collectivités. Néanmoins, un problème de cohérence globale du dispositif français peut se poser. Les Britanniques, lorsqu'ils négociaient, considéraient que l'ensemble de ceux qui défendaient leurs intérêts devait être guidé par un objectif unique. Ils étaient ainsi réunis, quel que soit le cercle auquel ils appartenaient, par l'ambassadeur à Bruxelles. Nous devons faire des progrès en la matière, en particulier pour articuler les positions présentées par le gouvernement et les intérêts de chaque collectivité. Celles-ci ont toute légitimité pour être représentées à Bruxelles, et défendre leurs intérêts, mais il ne faudrait pas qu'elles imaginent agir en parallèle de la Représentation permanente française par une action de *lobbying*. Cela pourrait s'avérer mortifère dans une négociation au long cours, où nos positions doivent être cohérentes d'un bout à l'autre. Le dispositif français me semble néanmoins pour l'heure robuste.

**M. Etienne Desplanques.** – Les problèmes posés par le Brexit sur la pêche dans la Manche ne concernent pas directement les outre-mer. Néanmoins, certains ont pu craindre que n'arrivent dans l'océan Indien des navires précédemment utilisés en mer du Nord ou dans la Manche. Nous restons néanmoins interrogatifs vis-à-vis de ce risque, dans la mesure où les techniques de pêche sont très différentes pour chacune de ces zones.

Il est possible qu'apparaissent des problématiques de réglementation dans la Caraïbe au regard des PTOM. Néanmoins, les PTOM britanniques de la zone disposent de leur propre pouvoir réglementaire en matière de pêche, puisqu'ils ne sont pas soumis aux règles de pêche européennes, en dehors des principes de la DAO. Des difficultés de coordination pourraient cependant survenir, mais aucune difficulté particulière en la matière ne nous a été remontée pour l'heure.

S'agissant de l'octroi de mer, les différentiels sont des aides d'États, et sont donc autorisés pour une période limitée, qui a du reste tendance à se réduire. Il apparaît ainsi difficile d'imaginer que les autorisations d'aides d'État puissent être illimitées dans le temps. Par ailleurs, il est vrai que l'octroi de mer est parfois critiqué par la Commission, mais ces critiques ne portent généralement pas sur la question de cherté de la vie. La Commission européenne craint surtout que l'octroi de mer constitue une barrière à l'entrée pour des produits d'États de la zone géographique concernée. Ces critiques émanent essentiellement de la Direction générale en charge de la

négociation des accords commerciaux (DG TRADE). Nous avons cependant toujours répondu sur ce point que l'octroi de mer est un dispositif fiscal, et non une mesure de politique commerciale. De plus, il n'est pas démontré qu'un différentiel d'octroi de mer ait un impact sur le commerce régional, qui est du reste assez faible, notamment en raison de droits de douane parfois très élevés dans la zone. Il n'a par ailleurs jamais été démontré qu'un différentiel d'octroi de mer voté par un conseil régional l'ait été pour empêcher l'importation d'un produit en provenance d'un pays tiers.

**M. Michel Magras, président.** – Je crains pour ma part le risque inverse. Une RUP peut décider d'importer un produit en provenance de n'importe quel territoire de la zone Caraïbe. Une fois entré sur son sol, il est en territoire européen. Il se trouve alors en position de concurrence commerciale avec les produits provenant du reste de l'Europe. C'est la raison pour laquelle les PTOM devaient en théorie signer des conventions avec l'Union européenne. Je me suis notamment chargé de cela lorsque Saint-Barthélemy est passé du statut de RUP à PTOM.

Par ailleurs, vous avez souligné la possibilité d'un mixage entre FED, FEDER, et ACP. Entre FED et ACP, les sommes sont si disproportionnées que j'en suis étonné. Jugez-vous ce mixage crédible ?

**M. Emmanuel Berthier.** – Les modalités de gestion du FED sont beaucoup plus souples que celles du FEDER. L'Union européenne propose donc la création d'un instrument permettant de gérer le financement des futurs projets avec la même souplesse qu'actuellement. Par ailleurs, la question qui se pose est, pour un PTOM disposant de FED, et entretenant des relations avec des pays ACP en bénéficiant également, de trouver les moyens juridiques et financiers de construire des projets communs. Cet instrument a été proposé par la Commission, et expertisé par les différents États. Nous nous rallions à cette solution. Nous considérons en effet qu'elle devrait permettre de gérer de façon plus efficace les crédits européens au bénéfice de projets régionaux. Cette question est cependant distincte de l'appréciation que nous pouvons avoir des conditions d'utilisation actuelles des fonds Interreg.

Par ailleurs, concernant le Poséi, il est très compliqué de répondre à votre question tant que les enveloppes ne sont pas connues.

**M. Michel Magras, président.** – Lorsque nous nous sommes rendus à Bruxelles, il nous a également été fait part des nouvelles orientations de la Commission, notamment le *New Green Deal*. En écoutant nos interlocuteurs, j'ai eu le sentiment que celles-ci remettaient en cause la manière dont l'Europe aide les projets. Il semblerait que le mode subvention doive être abandonné, au profit d'un accompagnement. Des sommes sont ainsi mises à disposition, mais elles demeurent en quelque sorte la propriété de l'Union européenne, qui contrôlera tout du long leur bonne utilisation. Dans le cas contraire, elles pourront être récupérées. Ne pensez-vous pas que ces règles,



qui sont incontestablement de bonne gestion, puissent constituer un frein pour les investisseurs du développement économique, privés comme publics ?

**M. Emmanuel Berthier.** – Le débat est ancien au sein de l'Union européenne, entre contrôle centralisé des projets, ou déconcentration de la responsabilité. Un même débat existe en France, lorsque l'on compare l'efficacité des appels à projets contrôlés par les ministères, aux crédits engagés sur le plan territorial. Le sujet devient néanmoins prégnant, car l'enveloppe que l'Union européenne consacra à l'ensemble des programmes sera finie, alors même que le financement d'autres initiatives, telles que le *Green Deal*, sera prioritaire. Celui-ci ressemble assez à un préciput destiné à financer des appels à projets.

Cette évolution répond à la demande de certains États, qui considèrent qu'il vaut mieux financer des projets depuis Bruxelles, plutôt que d'envoyer des fonds dans les régions, où il est plus difficile d'en contrôler l'utilisation. Ce débat est récurrent, mais il est en effet posé avec force en ce moment.

**M. Michel Magras, président.** – Je suis particulièrement sensible à la nécessité d'une cohérence nationale. Nous devons être capables, tous ensemble, de présenter un front uni à Bruxelles, en dépit de notre diversité. Je pense qu'il s'agit d'une clé de la réussite.

Je vous remercie pour cet échange.

**M. Gérard Poadja.** – Je crois également qu'il est indispensable qu'il y ait une véritable équipe France dans ces négociations, sur l'ensemble de nos dossiers.



## Jeudi 27 février 2020

Audition de MM. Guy Losbar, premier vice-président du conseil régional de la Guadeloupe, président de la commission *ad hoc* octroi de mer, et Jean-Louis Boucard, directeur général des services (en visioconférence), et de MM. Denis Céleste, directeur général adjoint des services, en charge du développement économique, et Fritz Jalet, directeur de la fiscalité

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues. Après l’audition, ce matin, de M. Emmanuel Berthier, directeur général des outre-mer, nous poursuivons cet après-midi notre consultation des territoires ultramarins sur la thématique des enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, par une visioconférence avec la Guadeloupe.

Nous sommes en liaison avec MM. Guy Losbar, premier vice-président du Conseil régional de la Guadeloupe, président de la commission ad hoc octroi de mer, et Jean-Louis Boucard, directeur général des services. À Paris, nous accueillons en outre MM. Denis Céleste, directeur général des services adjoint, en charge du développement économique, et Fritz Jalet, directeur de la fiscalité.

Nos collègues Vivette Lopez, Gilbert Roger et Dominique Théophile ont été désignés rapporteurs de cette étude. Je salue Dominique Théophile qui est actuellement à Basse-Terre, au Conseil régional, et qui participe depuis là-bas à notre visioconférence.

Je vous rappelle que cette étude a pour objet d’identifier les enjeux européens de cette année 2020 pour nos outre-mer, et de mesurer concrètement comment la France fait entendre sa voix à Bruxelles pour défendre des dossiers qui les concernent directement.

Nous discernons plusieurs enjeux cruciaux.

L’enjeu financier d’abord.

Le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 va déterminer les ambitions que se fixe l’Europe pour la décennie à venir. L’échec du dernier Conseil européen, vendredi dernier, montre les profondes divergences actuelles entre les États, conduisant à un risque de blocage, avec de graves conséquences sur les politiques sectorielles, comme la politique agricole commune (PAC) et donc le Poséi, et sur le niveau des fonds structurels bénéficiant aux régions ultrapériphériques (RUP) comme le FEDER ou le FEAMP.

L’enjeu fiscal ensuite.

Comme vous le savez, la France bénéficie, au sein de l’Union européenne, de différentes dérogations au droit communautaire pour ses

départements d'outre-mer. Deux d'entre elles arrivent à échéance au 31 décembre 2020, à savoir l'octroi de mer et la taxation du rhum. Nous souhaitons connaître vos attentes et votre avis sur la manière dont la France gère ces deux dossiers essentiels pour les finances et les économies locales.

L'impact du Brexit enfin.

Outre le volet financier, la sortie du Royaume-Uni fait peser de fortes interrogations sur l'accord commercial qui sera conclu avec ce pays qui dispose de productions ultramarines susceptibles d'entrer en concurrence avec les productions des régions ultrapériphériques françaises.

Je précise que nous avons déjà entendu dans le cadre de notre étude, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), les représentants d'Eurodom et de la FEDOM, ainsi que le délégué interministériel à la transition agricole des outre-mer, M. Arnaud Martrenchar.

Avec dix autres collègues, dont le président de la commission des affaires européennes, Jean Bizet, nous nous sommes aussi rendus à Bruxelles. Nous avons été reçus à la Représentation permanente, au Parlement, et à la Commission. Nous avons échangé avec les représentants des bureaux de la Guyane, de la Guadeloupe installés à Bruxelles et avec le président du comité exécutif de l'OCTA. La précédente visioconférence était avec La Réunion et nous serons avec la Nouvelle-Calédonie la semaine prochaine.

À ce stade, nous avons un certain nombre d'interrogations et de motifs d'inquiétude sur lesquels nous voudrions échanger avec vous. Je n'en dirai pas davantage pour vous permettre, Monsieur le premier vice-président, de répondre au questionnaire qui vous a été transmis et de développer votre analyse des différents points de vigilance concernant la Guadeloupe.

À l'issue de vos propos préliminaires, je passerai la parole à nos deux rapporteurs. Ensuite, je compléterai peut-être le questionnaire si nous avons besoin d'éclaircissements.

**M. Guy Losbar, premier vice-président du conseil régional de la Guadeloupe, président de la commission *ad hoc* octroi de mer.** – En introduction, vous avez bien montré l'enjeu de cette audition sur l'octroi de mer et plus largement sur les fonds européens. Nous savons l'importance de ces dispositifs pour l'économie et l'avenir même de nos régions. Au-delà de la protection de notre économie, nous savons l'importance de l'octroi de mer pour le financement des collectivités locales. Aujourd'hui, avec le Brexit, les nouvelles stratégies et les menaces qui peuvent peser sur le maintien d'un certain nombre de fonds européens, il est important que nos problématiques soient bien connues et maîtrisées. Grâce à cette connaissance, il sera plus facile de mettre en place des stratégies concertées dans notre pays. Nous vous apporterons toutes les précisions nécessaires.

**M. Michel Magras, président.** – Je propose que vous nous présentiez un exposé à partir de la trame qui vous a été communiquée. Comment les politiques européennes sont-elles appliquées en Guadeloupe ? Quels enjeux financiers souhaitez-vous développer ? Quels sont les enjeux fiscaux ? Quel est votre degré de satisfaction sur la période qui vient de s'écouler ? Quelles sont vos craintes pour celle qui démarrera en 2021 ? Nous avons relevé, pour la période à venir, un certain nombre de difficultés qui nous ont été confirmées au cours des auditions. Nos rapporteurs peuvent introduire les questions qui les concernent.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Au vu de la trame qui a été remise à la région Guadeloupe, il me semblerait effectivement intéressant que nos intervenants commencent à répondre à nos questions. Nous pourrions ensuite approfondir certains points.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Trois questions essentielles ressortent de toutes nos auditions.

Quelles dispositions prenez-vous en tant qu'autorité régionale pour éviter au maximum le dégagement d'office, qui souvent, sur les financements européens, tend à prouver à la Commission que nous ne sommes pas performants sur l'utilisation des crédits et à inciter celle-ci à diminuer le montant de ces derniers d'un engagement budgétaire à l'autre ?

Sur le Brexit, nous expliquons que si, après le départ de nos amis britanniques, nous faisons encore moins en Europe pour nos territoires et en particulier les territoires ultramarins et les régions ultrapériphériques, nous pourrions donner l'idée à tout le monde qu'il vaut mieux être en dehors de l'Europe qu'à l'intérieur de l'Europe. Comment préparez-vous les dossiers pour faire en sorte que nous soyons les plus performants possible ? Le Sénat souhaite bien évidemment vous accompagner dans ces démarches.

Quant à l'octroi de mer, ne craignez-vous pas qu'il devienne un problème franco-français et que nous nous retrouvions plus qu'isolés au sein de l'Union européenne ? Peut-être faudrait-il commencer à imaginer un nouveau système qui nous mettrait à l'abri des décisions européennes.

**M. Jean-Louis Boucard, directeur général des services.** – Je commencerai par l'utilisation maximaliste des fonds européens et la notion de dégagement d'office.

Les fonds européens se révèlent très précieux pour nos territoires. Aujourd'hui, nous sommes dans l'obligation de justifier des fonds trois ans après leur engagement, mais il est prévu dans la prochaine programmation de ramener ce délai à N+2. Jusqu'à présent, nous n'avons pas eu à subir de dégagement d'office dans notre région. Les crédits sont utilisés, parfois avec difficulté. Nous devons en effet adopter un rythme de consommation en cohérence avec la capacité d'absorption du territoire, ce qui n'est pas toujours le cas. Sur ces fonds européens, nous avons à la fois des porteurs de

projets privés et des porteurs de projets publics. Or, assez récemment, un rapport sur les finances locales a montré la difficulté pour les opérateurs publics de porter des projets qui pourraient consommer des fonds européens.

Au 31 décembre 2019, nous n'avons pas connu de dégagement d'office. Nous avons même clôturé avec un peu d'avance et nous comptons bien rester sur un rythme qui nous permettrait d'éviter de perdre le moindre centime d'euro. Cet exercice nécessite bien entendu un pilotage très précis et des échanges réguliers avec la Commission, à travers les comités de suivi. Nous ajustons les programmes de manière à répondre aux besoins du territoire qui ont évolué depuis l'adoption de ces programmes. De nouvelles priorités se font jour. Sur la gestion de l'eau, par exemple, l'appel aux fonds européens n'était pas forcément celui que nous avons envisagé au départ. Sur le transport aussi, nos besoins s'affirment et devraient consommer des fonds européens que nous n'avions pas vraiment calibrés dans les montants initiaux. Deux fois par an, en concertation avec la Commission européenne, nous réajustons les programmes. Le dernier réajustement a eu lieu avant la fin de l'année 2019. Le programme actuel devrait nous amener presque jusqu'à la fin, avec une révision ultime permettant de servir les derniers projets qui ne l'auraient pas été jusqu'alors.

La démarche exige aussi une animation assez spécifique pour des territoires comme les nôtres. Nous avons un tissu économique très particulier, avec des microentreprises et très peu d'entreprises de taille importante, capables d'une consommation équivalente à celle du territoire hexagonal. Nous devons véritablement tenir la main des porteurs de projets pour les amener jusqu'au dépôt des dossiers et les aider à consommer les fonds conformément aux exigences de la Commission européenne, ce qui n'est pas toujours aisé.

Nous avons mis en place des dispositifs d'accompagnement. Nous séparons bien l'accompagnement de l'instruction du dossier, qui doit rester totalement neutre, afin de faire entrer le maximum de porteurs de projets dans le circuit des dossiers européens. Contrairement à d'autres territoires, nous avons sérié les aides aux entreprises en fixant un seuil. En dessous de 80 000 euros, les opérateurs n'entrent pas dans une mécanique européenne lourde. Au-delà de 80 000 euros, les dossiers trouvent leur financement dans le cadre du FEDER. Le nombre de porteurs de projets se réduit dans cette deuxième catégorie, qui s'adresse à moins d'entreprises.

Nous vous transmettrons des éléments écrits sur ces questions très techniques. Aujourd'hui, si nous devons dresser le bilan de l'utilisation des fonds, nous pouvons considérer que nous sommes dans la bonne épure, malgré un retard à l'allumage sur le fonds social européen, sur lequel nous avons pris des dispositions en vue d'une restructuration. Un opérateur régional a en effet connu quelques difficultés, mais il est aujourd'hui en mesure de mettre en œuvre le fonds.

Jusqu'à présent, cette sous-utilisation du fonds social européen a été compensée par une surconsommation du FEDER. Globalement, nous prévoyons de réajuster tout cela cette année et nous n'avons pas d'inquiétude majeure en matière de dégagement d'office. Nous comptons sur la capacité des maîtres d'ouvrage publics, essentiellement les communes et les EPCI, à conduire à terme des projets sur lesquels nous avons pris de grands engagements, notamment concernant l'eau et les déchets, avec des montants relativement importants qu'il faudra consommer avant le terme de la programmation.

Sur le FEADER, la consommation est très satisfaisante. Nous n'avons pas non plus connu de dégagement d'office. Nous souffrons néanmoins d'un retard à l'allumage dû à la mise en place tardive des outils qui a affecté toutes les régions françaises. Les derniers outils n'ont été livrés que début 2019, notamment sur les aides surfaciques. Nous avons quand même mené une grande opération, la construction d'un barrage pour près de 30 millions d'euros qui s'achèvera en 2020. L'industrie sucrière va également entrer en pleine puissance de consommation.

D'ici la fin de la programmation, nous devrions atteindre une consommation satisfaisante sur le FEADER, au bémol près de l'utilisation du programme Leader. Sur ce programme qui soutient de petits projets en milieu rural, nous sommes confrontés à une inadéquation du niveau d'exigence pour leur éligibilité. Un agriculteur dans une zone reculée de l'archipel est soumis aux mêmes exigences en matière de présentation de projet et de justification de la dépense qu'un grand opérateur. Cette situation se traduit par un désintérêt pour ce programme qui se révèle extrêmement complexe. Nous avons aussi été très fortement pénalisés en début de programmation sur l'aide à la replantation de la canne à sucre. Jusqu'à présent, étaient agréées des opérations collectives concernant un nombre important de porteurs de projets, regroupés derrière un seul opérateur. Au niveau national, la décision a été prise de présenter un projet par opérateur. Ainsi, chaque planteur de canne correspondait à un projet. Nous avons été confrontés à une démultiplication du nombre de projets à instruire pour des montants qui n'excédaient pas parfois 3 000 euros. Nous avons résolu cette difficulté en reportant cette mesure sur des aides régionales.

S'agissant du FEAMP, il faut noter que la pêche est particulière dans les deux régions françaises d'Amérique que sont la Martinique et la Guadeloupe. Il s'agit en effet d'une pêche traditionnelle, avec des opérateurs confrontés à la difficulté de justifier leur production et leurs ventes. À La Réunion et en Guyane, les crédits du FEAMP sont utilisés de façon maximaliste, que ce soit sur le plan de compensation des surcoûts ou le FEAMP lui-même. En Guadeloupe, en revanche, nous peinons à consommer ces fonds. Le besoin existe, mais les marins-pêcheurs ne sont pas en mesure, malgré l'assistance technique que nous avons déployée au niveau du Comité régional des pêches, de monter des dossiers et de justifier du surcoût qui pourrait leur permettre de percevoir des montants relativement intéressants.

Vous évoquiez dans le questionnaire l'idée d'un Poséi pêche. Aujourd'hui, le plan de compensation des surcoûts de la pêche reste l'instrument qui permettrait d'accompagner de manière très efficiente les marins-pêcheurs, mais ses modalités de mise en œuvre nous pénalisent. Nous avons commencé la programmation avec une dérogation de la direction des pêches nous permettant d'attester des dépenses suivant un système déclaratif. Nous revenons désormais à une comptabilité selon les règles et de plus en plus de marins-pêcheurs n'accèdent pas à ces fonds européens. Nous avons quand même pris la décision d'axer les dépenses sur des infrastructures, notamment à travers un plan régional de modernisation des équipements de pêche. Les investissements réalisés sur les ports de pêche nous offrent la possibilité, si tout va bien, de consommer l'enveloppe avant le terme. Nous devons cependant faire le constat que le plan de compensation des surcoûts n'est pas suffisamment actionné du fait de la structure des bénéficiaires.

Quant au programme de coopération régionale Interreg, nous nous trouvons actuellement dans la 3<sup>ème</sup> programmation. Ce programme se révèle compliqué à mettre en œuvre, même si nous avons beaucoup progressé. Dans notre bassin de coopération, nos partenaires sont des pays tiers et les instruments financiers ne se conjuguent pas aisément. Interreg est financé par le FEDER. Pays tiers, nos partenaires peuvent actionner le FED, le Fonds européen de développement, mais se retrouvent confrontés à une difficulté de mise en œuvre. Si nous pouvons décider de l'utilisation des fonds, la comitologie sur le FED est relativement compliquée. La Commission a permis qu'une enveloppe soit dédiée à la coopération FED-FEDER, mais les résultats restent relativement faibles à ce stade. Nous nous trouvons dans une zone où les relations ne sont pas évidentes, car nous n'avons pas un historique de coopération avec ces pays.

Les deux premiers programmes avaient beaucoup misé sur le rapprochement et la construction de communautés de vues et d'action entre les acteurs de la coopération. Certains projets ont bien fonctionné, notamment en matière de transport maritime. Quelques expériences se révèlent même assez compétitives, y compris au niveau international. Sur la traçabilité des échanges aéroportuaires, une entité européenne a pu bénéficier de fonds. Nous menons également des actions intéressantes pour l'harmonisation du transport aérien. Il existe une problématique importante dans ce domaine, avec un chapelet d'îles disséminées dans la Caraïbe et des systèmes d'interconnexion qui n'existent pas pour les très petites compagnies. Nous avons pu financer des projets spécifiques permettant à des compagnies de se regrouper et de proposer des solutions de *ticketing*, ce qui favorise les déplacements dans la zone. Enfin, nous pouvons citer la coopération autour de la problématique de la lutte contre les sargasses qui affecte la quasi-totalité des pays de la Caraïbe. Ces programmes nous permettent de construire ensemble. Nous nous heurtons cependant à des difficultés linguistiques et culturelles. Cette coopération se construit assez



lentement, mais elle commence à porter ses fruits et là encore, nous n'avons pas connu de dégageant d'office pour l'instant. Nous sommes plutôt optimistes pour la fin de la programmation.

Globalement, nous tenons le rythme en termes de mise en œuvre des fonds européens. L'exercice est difficile ; il exige un suivi permanent. Nous devons aussi aider les porteurs de projets à entrer dans la programmation. La complexité de mise en œuvre de ces fonds constitue une vraie problématique pour les porteurs de projets, qui sont soumis aux mêmes exigences, quelle que soit leur taille. Au niveau public, nous observons une difficulté à assurer la maîtrise d'ouvrage. La région Guadeloupe a pris des maîtrises d'ouvrage sur de grandes problématiques comme l'eau ou les déchets, car les collectivités qui en ont la compétence n'étaient pas en mesure de le faire. Nous pouvons encore le faire, mais jusqu'à un certain point. Il faut tenir compte des capacités locales.

**M. Michel Magras, président.** – Merci beaucoup pour ce message très clair et très satisfaisant en termes de consommation des fonds. N'avez-vous pas quand même connu un petit problème de dégageant sur le programme Interreg ?

**M. Jean-Louis Boucard.** – Non. Nous avons atteint le seuil. Le programme géré en transfrontalier par Saint-Martin et Sint-Maarten connaît des difficultés de consommation, mais le programme géré par la région Guadeloupe ne présente pas de difficulté.

**M. Michel Magras, président.** – Pour la période qui se termine, vous avez donc pu consommer les fonds et mener les programmes de manière à rendre leur utilisation aussi efficace que possible. Vous avez fait le choix d'une représentation à Bruxelles et vous mutualisez les locaux avec les autres RUP présentes. Cette représentation de la région ultrapériphérique Guadeloupe constitue-t-elle un choix efficace qu'il faudrait, selon vous, dupliquer ? La présence physique de représentants institutionnels guadeloupéens à Bruxelles rend-elle les démarches plus opérationnelles ? Ces représentants entretiennent-ils une relation facile avec la Représentation permanente de la France sur place ?

**M. Ruddy Blonbou, directeur adjoint du cabinet du président de la région Guadeloupe.** – À Bruxelles, la représentation de la Guadeloupe remplit deux missions, car elle couvre deux périmètres. Dans les bureaux, vous retrouvez tout d'abord les RUP françaises, à savoir La Réunion, Mayotte, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe. Cela nous permet de mutualiser les moyens et d'adopter une approche commune, notamment sur certains sujets. Cette représentation est également en lien constant avec les RUP ibériques que sont les Açores, les Canaries et Madère. La conférence des présidents de RUP se réunit au moins une fois par an et effectue un travail de *lobbying* assez important auprès de la Commission et du Parlement européen. Ce bureau, que nous partageons avec nos collègues français, est relativement important. Sur le dossier de la pêche, par exemple, ce travail

constant a permis d'obtenir une inflexion en 2017. Certaines régions métropolitaines françaises ont également des représentants avec lesquels nous échangeons parfois. L'ARF est elle aussi présente à Bruxelles au moins périodiquement.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – La Martinique avait fait le choix d'installer ses représentants à Paris.

**M. Ruddy Blonbou.** – C'est plus récent. Historiquement, la Martinique disposait d'une représentation permanente sur place. Aujourd'hui, elle partage son temps entre Paris et Bruxelles.

**M. Michel Magras, président.** – La France dispose d'une Représentation permanente à Bruxelles. Il me semble que l'outre-mer, via le ministère, devrait être physiquement présent au sein de cette représentation. Je pense que les questions de fond concernant les outre-mer sont suffisamment nombreuses pour justifier cette présence. Il nous a été affirmé que l'organisation actuelle est efficace. Je note cependant que chaque région ultrapériphérique française a choisi d'être aussi présente. Ce choix se comprend, car il permet de faciliter les démarches et le suivi des dossiers. Néanmoins, existe-t-il des liens entre ces sphères, et, le cas échéant, des frictions ? Faut-il pérenniser cette organisation ?

Actuellement se discute à Bruxelles la nouvelle programmation pour la période 2021-2027 et je n'ai pas le sentiment que nous aboutirons facilement. Nous avons quelques inquiétudes et nous aimerions savoir si vous êtes tenus informés et si vous êtes parties prenantes pour faire entendre les voix de chaque région. Quelles sont vos propres inquiétudes ? Nous entendons notamment que l'enveloppe financière de la politique agricole commune va être réduite. Bruxelles nous assure cependant que le Poséi conservera la même enveloppe, et qu'il reviendra à l'État de répartir l'enveloppe globale. Finalement, nous avons le sentiment que l'Europe va voter une enveloppe et nous renvoyer vers la France pour la part des fonds qui reviendront aux outre-mer. Pour autant, l'Europe continuera de valider, d'évaluer, de contrôler et de demander le remboursement si les projets n'aboutissent pas.

**M. Denis Céleste, directeur général adjoint des services, en charge du développement économique.** – Nous souhaitons insister sur la simplification. Nous avons connu de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre des programmes européens, en particulier le FEADER et le FEAMP. Les fonds européens sont déjà complexes, mais une complexité supplémentaire a été ajoutée au niveau national. Nous avons notamment évoqué la problématique des outils informatiques. Les régions agissaient pour la première fois en qualité d'autorité de gestion. Nous avons dû consentir des efforts considérables pour obtenir les résultats que nous vous présentons aujourd'hui. Pour cette nouvelle programmation, nous espérons que votre délégation viendra en soutien des régions d'outre-mer sur la problématique de simplification de la mise en œuvre des programmes européens.

S'agissant de la PAC, nous savons qu'une baisse globale doit intervenir. Nous craignons surtout que le 1<sup>er</sup> pilier qui concerne les aides directes soit le grand bénéficiaire au détriment du 2<sup>ème</sup> pilier. Toutes les régions partagent cette inquiétude. Voilà deux jours, dans une rencontre avec les régions de France, cette problématique a été posée. Nous ne souhaitons pas être la variable d'ajustement, au niveau national, entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> pilier. Même si une baisse de la PAC doit intervenir, les régions d'outre-mer souhaitent le maintien du niveau des aides sur le FEADER et resteront très attentives sur le sujet.

**M. Jean-Louis Boucard, directeur général des services.** – Nous sommes informés par plusieurs canaux et nous faisons connaître nos attentes vis-à-vis des futurs programmes. Nous travaillons en étroite collaboration avec les autres régions à travers un groupe outre-mer au sein des régions de France, mais aussi avec nos rapporteurs géographiques. Des réunions régulières sont également organisées au niveau de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Les fonctionnaires de la collectivité et les élus échangent souvent sur les règlements publiés, ainsi que sur le dernier *round* de négociations relatif au cadre financier, avec des évolutions qui pourraient ne pas être sans conséquences sur la mise en œuvre des fonds européens en Guadeloupe.

La diminution de l'enveloppe globale est déjà annoncée. Nous en prenons acte. À cela s'ajoute la question des niveaux de concentration des politiques européennes, notamment ce qui relève de l'Europe intelligente et l'Europe durable, pour lesquelles nous avons un niveau de concentration de 60 %, pour un territoire encore confronté à des retards structurels importants, notamment sur l'eau, les déchets, le transport et certaines infrastructures, comme la mise aux normes parasismiques de tous les ouvrages routiers. Nous devons affecter des crédits sur des priorités d'innovation et d'Europe verte qui font sens, mais nous sommes également obligés de traiter des retards structurels qui demeurent importants.

La règle du N+2 va également poser problème, puisqu'il faudra consommer des fonds dans des délais plus courts. En outre, ce raccourcissement se conjugue avec la concentration et la diminution du taux d'intervention des fonds européens. Ces trois éléments rendront plus complexe la mise en œuvre des fonds. Nous devons nous organiser, privilégier des projets très consommateurs de fonds européens. J'espère aussi que nous observerons une amélioration de la situation des porteurs de projets publics qui ne sont pas forcément au rendez-vous aujourd'hui de la consommation des fonds, du fait de leurs difficultés financières.

**M. Michel Magras, président.** – Une réflexion pour une approche plus globale et simple au niveau régional permettant de fusionner entre les fonds du FEDER, le FED des PTOM et le FED des ACP. Une telle évolution vous semble-t-elle envisageable ? Les autres îles sont organisées de manière assez singulière. Pensez-vous qu'il existe une ouverture ?

Par ailleurs, outre la réduction de la durée d'utilisation, il semblerait que les aides versées par l'Europe, en plus d'être en baisse en pourcentage, changeraient de forme. Il ne s'agit plus de subventions, mais d'une mise à disposition de fonds, avec un contrôle plus étroit pour s'assurer que ces fonds ont été utilisés conformément à l'objectif présenté initialement. Avez-vous été sensibilisés à cette nouvelle approche qui trouvera son application dans le cadre du *Green Deal* au départ, mais qui pourrait se généraliser à terme ?

**M. Jean-Louis Boucard.** – Nous n'avons pas noté cette évolution comme une difficulté à ce stade. La programmation actuelle s'inscrit déjà dans cette tendance, en accordant plus de liberté dans la mise en œuvre des fonds, mais plus de contrôle. Le comité national de suivi donne un avis et des contrôles sont réalisés avec encore plus de prégnance que par le passé. La simplification s'accompagne toujours de mesures de contrôle plus importantes. Pouvons-nous monter encore d'un cran ? Je pense que nous arrivons déjà au maximum de ce qui peut être contrôlé. Nous pouvons même nous interroger sur l'efficacité de certains dispositifs comme le programme Leader sur lequel le degré de contrôle est tellement important par regard des enjeux financiers que nous pouvons nous demander s'il vaut la peine d'affecter autant d'ETP à la mise en place de ces fonds. Nous en discutons d'ailleurs de manière très ouverte avec la Commission. Aujourd'hui, je ne ressens pas ce point comme un élément qui pourrait perturber davantage la mise en œuvre des fonds.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Je pense que nous avons balayé l'ensemble des questions sur cette partie. Nous pouvons aborder la partie fiscale.

**M. Michel Magras, président.** – Sur l'octroi de mer, la question se situe à deux niveaux. L'Europe apporte des aides compensatoires, mais l'outil lui-même a toujours semblé poser problème à l'Europe. Quel est votre sentiment sur le sujet ? Je sais que des études nombreuses ont été réalisées, notamment une étude récente de la CNEPEOM. Il semblerait que rien ne soit remis en cause pour l'instant, que ce soit l'octroi de mer ou les aides sur le rhum.

**M. Guy Losbar.** – Effectivement, différentes études ont été menées sur le devenir de l'octroi de mer. Ce dispositif poursuit un double objectif : la compensation des coûts pour protéger l'économie et la fiscalité, puisque ce sont près de 250 millions d'euros qui sont collectés et reversés chaque année au niveau des collectivités. En Guadeloupe, la recette fiscale pour un habitant s'élève à 1 050 euros alors que l'octroi de mer représente 400 euros par habitant.

Nous venons d'établir le rapport à mi-parcours, avec une analyse très détaillée sur les taux, le niveau de compensation, les impacts microéconomiques, l'exonération, etc. Ces éléments nous confortent sur le

maintien de l'octroi de mer. En parallèle, nous savons que les décisions prises en Guadeloupe, en Martinique ou en Guyane présentent de l'importance et qu'il est nécessaire d'harmoniser les stratégies.

**M. Denis Céleste.** – Nous disons très souvent qu'il existe deux octrois de mer. Sur la problématique européenne du différentiel, nous ne voyons pas véritablement de difficultés. L'Europe nous réclame des éléments pour pouvoir justifier ce différentiel. Nous venons de le faire à travers le rapport à mi-parcours, le rapport de reconduction dans lequel nous justifions la nécessité de maintenir ce dispositif pour le développement de notre territoire. Nous sommes en revanche plus inquiets sur le débat franco-français relatif aux exonérations et à la fiscalité. On entend très souvent que la vie chère dans les DOM résulte de l'octroi de mer. Or, les chiffres le démentent. Nous pensons que le problème vient des marges et nous allons travailler sur le sujet au niveau de la collectivité régionale.

Tant que nous justifions auprès de la Commission européenne de la nécessité de maintenir ce dispositif pour le développement de notre territoire, nous n'avons aucun problème. L'octroi de mer représente un outil de développement économique très important pour nous.

**M. Fritz Jalet, directeur de la fiscalité.** – Nous constatons tous les jours que l'opinion a tendance à confondre l'octroi de mer dans sa vision européenne et dans sa vision franco-française. L'Europe a mis en place un système permettant à la France d'autoriser les régions d'outre-mer à instaurer des différentiels pour accompagner leur développement économique. La taxation à l'importation et la problématique des exonérations relèvent en revanche du périmètre franco-français.

L'article 349 du traité de l'Union reconnaît les difficultés permanentes des régions ultrapériphériques et autorise la France à mettre en place ces différentiels de 10, 20 ou 30 % sur les importations. La procédure que nous utilisons pour calculer les surcoûts qui frappent la production locale n'a d'ailleurs jamais été contestée par l'Union européenne. Nous réfutons le terme de protection qui est souvent employé. L'octroi de mer ne constitue pas une protection, mais vient compenser les surcoûts qui affectent la production locale par rapport au même produit importé, ces surcoûts venant de l'importation des matières premières des biens d'équipement, du stockage plus important du fait de l'éloignement, etc.

Pour nous, la mise en œuvre de ce dispositif ne soulève pas de difficultés vis-à-vis de l'Union européenne. Il nous semble que les interrogations concernent plutôt le niveau national, avec l'impact sur les prix à la consommation, les taux appliqués, etc. Sur ces deux périmètres, nous avons élaboré des propositions pour tenter d'améliorer la lisibilité du dispositif.

**M. Michel Magras, président.** – Ces propositions nous intéressent.

**M. Guy Losbar.** – Les surcoûts représentent 29-30 %. Aujourd’hui, le dispositif de l’octroi de mer représente une compensation de 52 %. Par ailleurs, l’octroi de mer contribuerait au renchérissement du coût de la vie en outre-mer. Or, nous avons réalisé des études montrant que le taux moyen atteint 11,28 %. Si nous comparons avec le taux de TVA de 20 %, nous sommes au-delà.

Il faut néanmoins reconnaître la complexité du dispositif, liée à la multitude des taux en application. Surtout, les données de douane ne sont pas suffisamment fiables pour identifier l’impact réel sur la production locale ou la conquête des parts de marché. Nous avons donc choisi de mettre en place un observatoire au niveau de la région Guadeloupe afin d’apprécier statistiquement, sur chaque activité, l’impact sur la production et le développement.

**M. Michel Magras, président.** – Je conclus que la problématique est surtout franco-française et que nous sommes en mesure de fournir des justifications permettant à l’Europe de reconduire périodiquement le dispositif.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Voilà quelques semaines, la Commission a annoncé le lancement d’une mission d’expertise sur l’octroi de mer confié à un cabinet italien. La région a-t-elle été consultée sur le sujet ?

**M. Denis Céleste.** – Nous avons été consultés. Un économiste de l’Université des Antilles est associé à ce cabinet italien. Nous l’avons rencontré et lui avons fait part des éléments que nous évoquons ici. C’est la première fois que la Commission européenne se rend sur le terrain pour mieux comprendre la problématique de l’octroi de mer. Il nous semble que c’est un point positif.

**M. Dominique Théophile, rapporteur.** – Le rapport biennal de la Commission nationale d’évaluation des politiques publiques en outre-mer traite de l’octroi de mer. Je regrette que cette commission soit bientôt dissoute, au motif, selon le gouvernement, que les études sont déjà réalisées dans d’autres sphères, et je soutiendrai l’amendement de notre collègue Catherine Conconne pour maintenir son existence.

**M. Victorin Lurel.** – J’aimerais attirer l’attention sur l’avenir de l’octroi de mer. De très nombreuses études existent. Outre l’étude de la CNEPEOM, celle de l’Inspection générale des finances est attendue avant juin pour préparer la loi de finances. L’Europe y travaille aussi avec le cabinet *Economisti Associati*.

Ce dispositif représente 1,3 milliard d’euros. Il a fait partie de la revue des aides économiques et fiscales. La ministre a décidé d’ouvrir une réflexion sur l’avenir de l’octroi de mer et j’y souscris. J’ai été confronté à ce problème lorsque j’étais ministre. Nous avons eu les pires difficultés pour convaincre l’Europe à l’époque. Le cabinet Legrand en 2012 a dû inventer

une méthodologie particulière pour justifier le différentiel. J'entends la distinction entre l'octroi de mer européen et l'octroi de mer proprement français mais j'attire néanmoins l'attention sur la fragilité de cette distinction.

L'IGF intervient pour remplacer l'absence de modèles, de simulations et d'études empiriques afin de pouvoir convaincre demain la Commission. Il nous est reproché de tout taxer, même lorsqu'il n'existe pas d'équivalent dans la production locale. Finalement, cette mesure est devenue un droit de quai. Elle ne constitue plus une taxe pour protéger la production, fournir des ressources aux collectivités ou ménager le pouvoir d'achat des ménages. Les régions doivent démontrer l'efficacité du dispositif et prouver que le différentiel a permis le développement des filières endogènes. Or nous avons du mal à le faire aujourd'hui. Je vous invite à relire le rapport de l'Autorité de la concurrence (ADLC) de juillet 2019. La partie relative à l'octroi de mer appuie les propos des représentants de la région : l'octroi de mer n'est pas le seul facteur d'enrichissement. Le rapport évoque aussi les marges et d'autres facteurs, en décomposant les prix de revient, les marges et les prix à la vente et au détail. L'Autorité formule des propositions que la délégation aurait quelque intérêt à examiner.

La région doit engager des études pour prouver que l'octroi de mer a servi à son développement interne, que les surcoûts ne sont pas surcompensés, car les détracteurs essaient de démontrer que nous utilisons l'octroi de mer indûment et que le différentiel, tel qu'il est pratiqué, n'est pas forcément fondé.

La lisibilité soulève également une vraie difficulté. Il existe aujourd'hui 22 taux, me semble-t-il, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification. En outre, il est très difficile de trouver le bon taux avec les professionnels. Pour l'identifier, il faudrait réaliser des études empiriques et économétriques. Or, nous fonctionnons aujourd'hui au radar et l'Europe s'en plaint. L'ADLC indique bien que certains produits ne devraient pas subir l'octroi de mer.

Enfin se pose la question du périmètre. Lorsque j'étais ministre, nous avons obtenu l'augmentation du seuil. Faut-il le maintenir ou revenir à 300 000 euros aujourd'hui ? La direction du Trésor déclarait la dernière fois que le dispositif avait été pensé comme un impôt de rendement. Mais le rendement n'est pas au rendez-vous aujourd'hui et, de mémoire, seules 174 entreprises sur 40 000 le payaient en Guadeloupe, autant en Martinique et un peu moins encore en Guyane. En outre, il existait une asymétrie : certaines entreprises qui n'étaient pas assujetties à l'octroi de mer pouvaient bénéficier d'exonérations pour leurs intrants. Il faudrait vérifier si ce point est aujourd'hui corrigé. La plupart des observateurs estiment qu'on devrait revenir au seuil initial. Quelle est votre position ? On aurait besoin d'une simulation sur la perte que cette décision engendrerait pour la région afin de ne pas avancer à l'aveuglette.

Quant aux produits éligibles, l'octroi de mer porte aujourd'hui sur les marchandises, les biens et les livraisons. Les services ne sont pas couverts alors qu'ils représentent 85 % de la richesse produite. J'avais envisagé de les taxer, mais les présidents de région y étaient opposés et j'avais finalement reculé. Cette mesure présente des inconvénients. Néanmoins, de nombreuses entreprises en outre-mer ne participent pas à l'effort commun. Il me semblerait courageux d'y réfléchir. Il faudrait apprécier l'impact sur les prix, l'inflation. Faut-il, dans une économie de consommation comme la nôtre, où la production se réduit à la portion congrue, ne faire porter l'impôt que sur la production matérielle ? Peut-être faut-il préparer des réponses à ces questions qui se poseront nécessairement.

**M. Michel Magras, président.** – Je remercie le président Lurel pour cet exposé aussi développé sur l'octroi de mer. Il s'agit effectivement d'un problème de fond. En Europe, il ne devrait pas poser de problème sur la prochaine programmation. J'ai entendu que vous avez été capables d'apporter toutes les justifications demandées et que le dispositif sera reconduit pour une période. Je suis assez conforté dans l'idée qu'il s'agit d'un choix franco-français dont l'Europe aura tendance à tenir compte.

Rencontrez-vous des difficultés sur le rhum ?

**M. Denis Céleste.** – Une discussion s'ouvre actuellement, car le dispositif arrive à échéance fin 2020. Cette semaine, plusieurs réunions ont eu lieu avec différents ministères et des dates ont été arrêtées pour la mise en place d'un groupe de travail à compter du 23 mars avec l'ensemble des partenaires, en vue d'élaborer une proposition d'ici le mois de juin. Nous considérons qu'il faut continuer d'augmenter le contingentement au profit de notre territoire. La Guadeloupe a consenti de nombreux efforts ces dernières années sur la production de rhum. Il importe de maintenir une fiscalité adéquate et de rééquilibrer la problématique entre les différents territoires. Nous suivons attentivement cette question. Nous n'avons pas toujours été associés en amont à la négociation et nous souhaitons y participer en espérant que le dispositif sera maintenu.

**M. Michel Magras, président.** – Au cours de notre voyage à Bruxelles, j'ai relevé une volonté, avec le Parlement renouvelé, d'insuffler un air nouveau sur le contrôle et la répartition. Or les jours passent et l'adoption du budget de l'Union européenne n'est toujours pas à l'ordre du jour. Est évoquée la possibilité de procéder au coup par coup pour 2021, avec une reconduction de l'existant. Cette éventualité vous inquiète-t-elle ? Lorsqu'une région doit programmer son développement, elle ne peut pas se baser sur un programme non garanti.

**M. Victorin Lurel.** – Nous avons une clause de revoyure en fin d'année sur le rhum. Nous avons demandé 24 000 hectolitres d'alcool pur supplémentaires. La Guadeloupe est-elle satisfaite de la répartition qui a été réalisée ? À l'époque, la décision avait fait l'objet d'une véritable



contestation. Nous estimions que la répartition du contingent était déjà très favorable pour la Martinique, mais nous n'avons pas obtenu satisfaction. En outre, la taxation supplémentaire porte le litre de rhum local à 10 euros aujourd'hui, et bientôt à 12 euros.

Faut-il réévaluer régulièrement ce contingent ? Je pense que ce serait une bonne chose. Une économie contingentée est une économie corsetée. Le marché du rhum se développe et nous ne pouvons pas satisfaire la demande avec un rhum à fiscalité réduite. Sur les trois questions qui se posaient à l'époque, la définition du rhum, le contingent et la fiscalité, deux sont remises en cause, la quantité et la fiscalité. Nous avons obtenu un compromis sur six ans avec une année blanche, mais les effets sont déjà présents. La répercussion est brutale. Or, il ne faut pas négliger le marché local.

Je demande à tous de rester très vigilants sur la nouvelle répartition. En Guadeloupe, nous n'avons pas réussi à donner aux producteurs les moyens de leur expansion. Nous avons suffisamment de canne pour faire plus. Nous exportons la mélasse, ce qui est interdit. Grâce à des circulaires dérogatoires, nous l'envoyons en Martinique, notamment pour le Galion qui ne parvient pas à atteindre son contingent. Je ne mets pas en cause le principe de la coopération entre nous, mais je tiens aussi à défendre nos productions. Si la répartition consiste à reproduire la circulaire en l'état, nous sommes perdants. Notre production est enfermée dans un régime malthusien qui n'est pas bon pour son expansion.

**M. Michel Magras, président.** – Cette volonté de surtaxer le rhum est-elle d'origine européenne ou française ? La France ne commet-elle pas la même erreur sur le rhum que sur les cigarettes, en partant du principe qu'elle va régler les problèmes liés à l'alcoolisme par la taxe ? Je pars du principe que le rhum est aux outre-mer ce que le vin est aux Français.

**M. Denis Céleste.** – Il s'agit d'une problématique franco-française.

**M. Guy Losbar.** – Nous pouvons parler d'une double peine que nous ne pouvons que dénoncer.

L'absence de visibilité sur les fonds européens est effectivement pénalisante, d'autant plus qu'avec la nouvelle règle de N+2 et la diminution du taux d'intervention, les interventions deviendront encore plus complexes. Pour le programme 2014-2020, nous avons déjà été affectés par le retard pris dans la mise en application des différents dispositifs. Les règles doivent être connues bien en amont.

**M. Michel Magras, président.** – Cela suppose aussi que le programme de simplification se concrétise. Nous ne pourrions pas réaliser le même programme avec un tiers de temps en moins. Quel est votre sentiment sur les dernières orientations, en particulier le *Green Deal* et le fonds de transition juste ?

**M. Ruddy Blonbou.** – Nous n’en connaissons pas encore tous les détails. Nous espérons qu’ils garderont en tête le principe de subsidiarité et feront confiance aux territoires pour faire une déclinaison pragmatique de ces grands objectifs. L’une des thématiques qui ont attiré notre attention concerne le désenclavement de nos territoires et nous la partageons avec les RUP ibériques. En Europe, on a tendance à penser qu’il faut taxer le transport aérien. Or, sur nos territoires, une telle décision sera catastrophique. Nous avons échangé avec la Commission sur le sujet et nous lui avons fait part de nos spécificités en la matière. Nous espérons que dans la déclinaison finale, ces spécificités seront prises en compte.

**M. Victorin Lurel.** – Aujourd’hui, des dérogations sont accordées à la Guadeloupe en matière d’énergie. Or, la PPE est en révision. J’entends également des critiques en Guadeloupe sur l’abandon de l’autonomie énergétique d’ici 2030. Avec le *Green deal*, sommes-nous bien conscients qu’une Europe plus verte se montrera beaucoup plus rigoureuse sur ses émissions de CO<sup>2</sup> ou gaz à effet de serre ? Préparez-vous une parade ? À défaut, nous risquons de perdre des fonds sur cette enveloppe.

**M. Ruddy Blonbou.** – Le secteur des transports représente les deux tiers de la consommation d’énergie en Guadeloupe aujourd’hui. Dans nos îles, la transition ne peut se faire au même rythme et avec les mêmes critères que sur le continent. Cette discussion n’est pas achevée. Les arbitrages ne sont pas tranchés. Avec nos collègues des RUP, nous entendons faire adopter certains principes qui préservent les dynamiques de croissance dans nos territoires. À défaut, nous risquons de subir une double peine, avec des contraintes qui ne feront qu’augmenter les surcoûts qui pèsent déjà sur nos économies.

**M. Michel Magras, président.** – Je tiens à vous remercier pour vos interventions. Nous restons à votre disposition. Nous avons pour ambition d’intégrer dans notre rapport la totalité des problématiques qui se poseront dans la relation avec l’Europe pour la nouvelle période. Une question avait été posée sur les éventuelles conséquences d’accords commerciaux signés par le Royaume-Uni qui pourraient entrer en concurrence directe avec certains de nos territoires. Nous pourrions y revenir ultérieurement. N’hésitez pas à nous communiquer vos contributions.

## Jeudi 5 mars 2020

Audition de M. Thierry Santa, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, de M. Cédric Chan Yone, directeur de cabinet et de Mme Brigid Morel, conseillère auprès du Président du Gouvernement

**M. Michel Magras, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin notre consultation des territoires ultramarins sur la thématique des enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, par une visioconférence avec la Nouvelle-Calédonie. Nos précédentes visioconférences nous ont permis d'échanger avec La Réunion et la Guadeloupe, pour tenir compte des situations des différentes régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne. La présente audition concerne une collectivité présentant un statut différent au sein de l'Union européenne, celui de PTOM. Cette audition va nous permettre aussi d'étendre notre travail à un autre bassin océanique, le Pacifique, qui a ses caractéristiques propres.

Nous sommes ce matin en liaison avec M. Thierry Santa, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, que je remercie chaleureusement de participer à cet échange. Il est entouré de M. Cédric Chan Yone, directeur de cabinet, qui prendra le relai tout à l'heure, et de Mme Brigid Morel, conseillère.

Je vous rappelle que nos collègues Vivette Lopez, Gilbert Roger et Dominique Théophile sont les trois rapporteurs de cette étude qui a pour objet d'alerter sur le caractère crucial de l'année 2020, qui pourrait être « l'année de tous les risques » pour les outre-mer si nous n'y prenons garde !

En effet, les menaces sont multiples. Le nouveau cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 doit déterminer les ambitions que se fixe l'Europe pour la prochaine décennie. Il se trouve doublement contraint par la baisse des recettes, baisse qui est liée au Brexit, et par l'émergence de nouvelles priorités comme la défense, la souveraineté numérique, le Fonds pour une transition juste ou le Pacte vert. L'échec du dernier Conseil européen a montré les très profondes divergences entre les États de l'Union et entre les institutions européennes elles-mêmes, la Commission et le Parlement ayant adopté des propositions très divergentes. Dans ce contexte, vous estimez-vous, Monsieur le Président, suffisamment informé et associé à ces négociations ? Jugez-vous que les intérêts des outre-mer sont pris en compte par les autorités françaises et européennes ? Le cas échéant, quelles améliorations proposez-vous, que ce soit à l'échelon de la Représentation permanente de la Nouvelle-Calédonie à Bruxelles ou de l'antenne de l'OCTA (Association des pays et des territoires ultramarins), qui est également présente à Bruxelles ? La décision d'association des PTOM avec l'Union

européenne, la DAO, vient d'être renégociée. Nous connaissons l'implication ainsi que le rôle actif que la Nouvelle-Calédonie a toujours joué au sein de l'OCTA. Cette organisation vous semble être vraiment assez structurée pour assurer sa mission représentative et dispose-t-elle de tous les moyens lui permettant d'assurer une telle mission. Entretenez-vous des relations directes avec la Représentation permanente de la France à Bruxelles ?

Je reviens un instant au cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il existe un risque qu'il ne soit pas adopté avant la fin de l'année 2020. Quelles seraient les conséquences pour la Nouvelle-Calédonie de l'adoption d'un budget transitoire ?

Ainsi que vous pouvez l'imaginer, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne nous préoccupe vivement. Par le biais des accords commerciaux, et en devenant pays ACP après le Brexit, les anciens PTOM britanniques ne risquent-ils pas de recevoir davantage de fonds que les PTOM français ? Par ailleurs, comment la Nouvelle-Calédonie envisage-t-elle de valoriser sa position d'avant-poste de l'Union européenne dans le Pacifique, sachant que la France est le seul État membre de l'UE présent dans cette région ? Ce sujet est important pour la délégation parce qu'il pose aussi la question de l'influence chinoise dans le Pacifique.

Je précise également que nous avons déjà réalisé dans le cadre de notre étude une dizaine d'auditions, notamment avec Eurodom, la FEDOM, le Délégué interministériel à la transition agricole des outre-mer, M. Arnaud Martrenchar, et le SGAE (Secrétariat général des affaires européennes). À Bruxelles, nous avons échangé notamment avec le Président du Comité exécutif de l'OCTA, M. Olivier Gaston. Nous avons été reçus au Parlement européen et à la Commission européenne ainsi qu'à la Représentation permanente. Je n'en dirai pas davantage de façon à vous donner la parole, Monsieur le Président, et vous permettre de développer votre analyse des enjeux majeurs concernant la Nouvelle-Calédonie. Une trame vous a été transmise sur laquelle nos rapporteurs vous interrogeront ensuite. Je vous remercie de votre attention.

**M. Thierry Santa, Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.** – Je vous remercie sincèrement, Monsieur le Président, de vous intéresser à ces questions si importantes pour notre petite île du Pacifique. Je vous prie de m'excuser par avance car je devrai m'absenter. Je tâcherai cependant de répondre à certaines de vos questions, Monsieur le Président. Je laisserai alors mes deux collaborateurs poursuivre la formulation de ces réponses sur la base de la trame qui nous a été remise.

Vous m'interrogez donc, Monsieur le Président, sur le fait de savoir si les PTOM, en général, et la Nouvelle-Calédonie, en particulier, sont réellement et qualitativement pris en considération par les autorités françaises et européennes. Depuis ma prise de fonction, j'ai eu l'occasion à deux reprises de me déplacer à Bruxelles pour rencontrer les représentants de l'UE, la première fois en octobre 2019 et la seconde il y a une quinzaine de

jours. J'ai, à cette occasion, pu constater que la connaissance de notre territoire a progressé entre ma première et ma seconde visite. J'ai notamment pu relever que les demandes qui ont été formulées par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie auprès de l'Union européenne ont été en partie prises en considération, notamment sur notre souhait de travailler davantage en synergie avec les territoires français du Pacifique et les pays ACP qui les entourent. Nous avons notamment suggéré la mise en place d'instruments financiers nous permettant d'envisager la mise en œuvre de programmes communs dans le Pacifique.

Dans les îles du Pacifique, nous partageons tous la même préoccupation à propos des effets du changement climatique. Certains petits États du Pacifique risquent de disparaître purement et simplement. Ce changement climatique a des impacts qui se font ressentir sur notre environnement, en général, et sur la biodiversité, en particulier, qui est exceptionnelle dans le Pacifique et que nous avons le souci de préserver. La Nouvelle-Calédonie se trouve dotée d'un parc naturel, le parc naturel de la mer de Corail. Il couvre une surface maritime considérable, surface qui correspond à celle de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Calédonie. Cette zone représente 1,3 million de kilomètres carrés. Cette zone présente des atouts majeurs : elle intègre un tiers des récifs « pristine » du monde. Sur les sept hotspots mondiaux en termes de biomasse maritime, quatre d'entre eux font partie du parc naturel de la mer de Corail. Notre responsabilité internationale pour préserver ces espaces est grande. La demande qui a été exprimée par la Nouvelle-Calédonie l'année passée, visant à envisager la mise en œuvre de programmes communs avec les pays ACP, a été entendue par l'UE. En effet, l'instrument financier qui est envisagé aujourd'hui intègre désormais une enveloppe interrégionale qui n'existait pas auparavant. En effet, nous avons des enveloppes territoriales dans le cadre des différents FED et des enveloppes régionales qui concernaient les trois PTOM français du Pacifique et les îles Pitcairn, le seul PTOM britannique de la région. Les pays ACP relevaient de l'accord post Cotonou. Cette enveloppe nouvelle devrait permettre la mise en œuvre de programmes communs entre la Nouvelle-Calédonie et les pays ACP. Il convient donc que cette déclinaison des programmes interrégionaux existant à l'échelon des PTOM soit étendue aux pays ACP. Nous n'avons pas, à ce stade, d'assurances à ce sujet. En outre, il faut que les PTOM puissent aussi participer aux instances de discussion des pays ACP. Notre demande à ce sujet a été, semble-t-il, entendue puisqu'il est envisagé que les PTOM soient un volet spécifique de l'accord post Cotonou. Ces éléments positifs doivent cependant être précisés dans les décisions finales de l'Union européenne.

La Représentation française permanente auprès de l'Union européenne effectue un travail très important. Nous considérons que leur démarche pourrait cependant être plus efficace et leur soutien plus fort, même si leur contribution mérite d'être saluée. Lors de mon dernier déplacement à Bruxelles, j'ai eu l'opportunité de rencontrer M. Koen Doens,

le directeur général de la coopération internationale et du développement (DG DevCo) à la Commission européenne, en charge de la gestion des PTOM et des ACP. Lui-même envisage une démarche transversale entre les différentes directions générales de la Commission européenne : il constate, en tant que DevCo, que les autres directions générales de la Commission ont mis à disposition des pays internationaux des outils générant une certaine forme d'incohérence dans la politique de l'Union européenne à l'égard des PTOM. Il nous a fait part de son intention d'initier une réflexion visant à coordonner la totalité des programmes et des aides que l'Union octroie à tous les pays du monde. Il nous semble qu'une telle démarche est utile car une de nos demandes vise à rendre les PTOM éligibles au même titre que les autres pays ayant la même préoccupation à propos des effets du changement climatique. Certains petits États sont éligibles aux programmes européens, bien au-delà des programmes spécifiques actuels dont ils peuvent bénéficier de manière à la fois superficielle et ponctuelle. Il nous semble que l'information sur les programmes européens doit être mieux structurée et être plus largement diffusée auprès des PTOM. Ceci nous renvoie en particulier à l'OCTA dont la Nouvelle-Calédonie va assurer la présidence à partir de septembre 2020. Nous en assurons actuellement la vice-présidence. Il serait pertinent de faire de l'OCTA la courroie de transmission de l'information sur les programmes européens accessibles aux pays et territoires ultramarins afin qu'ils puissent en bénéficier au maximum.

Le Parlement européen, sur proposition de l'ancien député européen calédonien M. Maurice Ponga, avait envisagé de porter l'enveloppe dédiée aux PTOM à 669 millions d'euros. Malheureusement, à notre connaissance, la Commission envisage de maintenir ce montant à 500 millions d'euros, l'équivalent de ce dont nous avons bénéficié lors du précédent instrument financier. La révision à la hausse de cette enveloppe nous permettrait, si elle était mise en œuvre, de rééquilibrer notre situation par rapport au Groenland qui a une part prépondérante par rapport aux autres PTOM. Quand le Parlement a proposé de porter l'enveloppe à 669 millions d'euros, il ambitionnait de rééquilibrer la situation à notre bénéfice. Mais il n'en sera pas ainsi.

**M. Michel Magras, président.** – Je tiens à vous remercier pour la clarté et pour la précision de votre exposé liminaire. La Nouvelle-Calédonie est un des principaux moteurs de la représentation des PTOM à Bruxelles. Vous avez évoqué à l'instant l'enveloppe de 500 millions d'euros à destination des PTOM. Cette enveloppe est-elle maintenue malgré le départ des Britanniques de l'Union européenne ? Estimez-vous que la démarche de Maurice Ponga a définitivement échoué ?

**M. Thierry Santa.** – L'enveloppe des 500 millions d'euros n'est pas confirmée. Son montant n'a rien d'officiel. Quant à la proposition du Parlement européen, elle est, pour le moment, écartée.

**M. Michel Magras, président.** – Je crois savoir que la discussion entre la Commission et le Parlement sur ce point fut très difficile. Le parc naturel régional de la mer de Corail sera-t-il financé grâce à des fonds interrégionaux ou par le biais du Pacte vert ?

**M. Thierry Santa.** – Nous espérons que le Pacte vert permettra de financer de façon plus conséquente ce parc, que ce soit par le biais d’une enveloppe territoriale ou de l’enveloppe régionale dont je vous parlais tout à l’heure. Nous voulons, en effet, faire adhérer à ce projet nos voisins, en l’occurrence l’Australie, le Vanuatu, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les îles Salomon. Il s’agirait alors d’un espace plus large encore que celui que j’ai évoqué précédemment mais cela serait cohérent. En effet, si nous parvenons à protéger notre parc et si les autres pays limitrophes ne prennent pas les mesures qui s’imposent, celles que nous aurons prises seront d’un effet limité. La Nouvelle-Calédonie est protégée des pêches illégales, en particulier grâce à l’action de l’UE face aux exactions répétées des blue boats du Vietnam. Il ne s’agit là que d’un exemple. Si nous protégeons notre espace mais que le Vanuatu ou les îles Salomon continuent à commercialiser des licences de pêche comme ils le font aujourd’hui, des bateaux continueront à faire des détours dans notre parc naturel. Nous essayons de mettre en avant le caractère potentiellement promoteur de développement économique de la préservation de cet espace naturel, avec des filières de pêche locales. Nous sommes prêts à partager notre expertise. Peut-être ne le savez-vous pas : en septembre 2019, la Nouvelle-Calédonie a été le seul territoire d’outre-mer lauréat de l’appel à projets de l’État « Territoires d’Innovation » dans lequel est prévue une série d’actions en lien avec le secteur privé pour créer de nouvelles activités de surveillance maritime, de surveillance de notre biodiversité, de nos récifs, de la pêche, avec une perspective de développement économique et de promotion des innovations au niveau régional, voire international. Retenez simplement que nous espérons coopérer avec tous les pays voisins et bénéficier du soutien de l’UE afin de mettre en avant et de promouvoir nos actions communes.

**M. Michel Magras, président.** – Cela me semble être une excellente initiative. Je cède à présent la parole à mes deux collègues rapporteurs.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Je suis ravie de vous entendre dire, Monsieur le Président, que la Nouvelle-Calédonie est à présent mieux prise en considération à Bruxelles. Pour autant, il ne faut pas relâcher la vigilance et nous devons continuer à rappeler votre « existence » aux autorités européennes !

J’aurais, pour ma part, souhaité connaître les programmes phares que vous avez pu mener à bien grâce aux fonds et aux programmes européens dont vous avez bénéficié au cours de la période 2014-2020. J’ai cru comprendre que vous étiez associés à différentes négociations sur ces programmes. Avez-vous identifié des dysfonctionnements ? Je voudrais à présent revenir sur la comparaison que vous avez établie avec le Groenland.

Quels sont vos points de vigilance sur la budgétisation du FED et la DAO ? Comment défendre le budget relatif aux PTOM français par rapport au Groenland ? Souhaitez-vous que les États membres soient associés au pilotage stratégique des projets financés par le FED ? Les PTOM vont devenir des pays tiers ACP après le Brexit ne vont-ils pas recevoir davantage de fonds que les PTOM français ?

**M. Michel Magras, président.** – Je vais laisser Gilbert Roger intervenir avant que vous ne répondiez, Monsieur le Président.

**M. Gilbert Roger, rapporteur.** – Je siège au sein de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. C'est à l'aune de cette participation que je vous poserai mes questions. Comment, d'un point de vue géopolitique, pouvons-nous mesurer l'impact du Brexit, tout particulièrement sur nos relations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande ? Certes, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne, mais le Commonwealth perdure et les deux pays que je viens de citer en font partie. Vous avez évoqué d'autres risques, notamment celui lié à l'influence de la Chine et du Vietnam. Existe-t-il par ailleurs un risque lié au taux de TVA applicable à certains produits, notamment ceux considérés comme étant de « première utilisation » par les concitoyens ?

**M. Thierry Santa.** – Des accords commerciaux existent entre les différents États qui ont la même préoccupation à propos des effets du changement climatique. Un accord de libre-échange a été passé entre l'Union européenne et l'Australie, fixant des droits de douane très réduits. Ces droits de douane sont si faibles que l'accord spécifique dont la Nouvelle-Calédonie bénéficie – et notamment l'exonération de droits de douane – a perdu de son intérêt, du fait de cet accord commercial passé entre l'Union européenne et l'Australie. Pourtant nous avons alerté les autorités nationales sur les risques afférents à un tel accord, en particulier concernant le thon, le cobalt et les crevettes. Le risque lié au cobalt a été pris en considération. Il a été exclu de l'accord de libre-échange mais il n'en a pas été de même du thon et des crevettes quand bien même elles représentent une part non négligeable des exportations de la Nouvelle-Calédonie aujourd'hui. Le risque se situe à ce niveau-là.

En revanche, il n'y a pas de risque particulier concernant le taux de TVA. Je souhaiterais répondre à la question qui m'a été posée au sujet des grands projets dont la Nouvelle-Calédonie a bénéficié sur la période 2014-2020 grâce au FED. Notre territoire en a bénéficié au travers d'un programme d'insertion et d'emploi – en particulier à destination du public en difficulté – qui était dans la continuité du précédent, lequel était davantage focalisé sur la formation professionnelle. Nous avons aussi pu bénéficier du projet régional océanien des territoires pour la gestion durable des écosystèmes baptisé « Protège » avec la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et les îles Pitcairn. Les îles Pitcairn en sont désormais exclues. Ce programme, qui est en cours sur les quatre années à venir, a quatre



thématiques portant respectivement sur la gestion de l'eau, la gestion des espèces envahissantes, l'agriculture et la foresterie, l'aquaculture et la pêche.

Vous me demandez aussi si les ex-PTOM britanniques bénéficieront de financements plus importants que les PTOM français. J'estime que la question ne se pose pas parce que les PTOM britanniques ne sont pas indépendants et ne sont donc pas considérés comme des pays ACP. Logiquement, ils ne devraient donc plus bénéficier de financements européens. C'est la position que nous défendons. Au sein de l'OCTA, on comptait 25 PTOM, dont 12 britanniques qui ne sont donc plus censés en faire partie. Nous sommes toutefois en discussion avec eux pour les conserver au sein de l'OCTA en tant que membres associés et partager les informations sur l'actualité et l'économie du Pacifique. J'ai mis en avant cet argument pour justifier le maintien de la subvention européenne au bénéfice de l'OCTA.

Vous m'avez demandé tout à l'heure si la structure actuelle de l'OCTA est adaptée. Je ne le crois pas. Son bureau est constitué d'une structure permanente de trois personnes avec un financement à hauteur de 500 000 euros. Il conviendrait que l'OCTA monte donc un peu en puissance mais tout dépendra de l'accord de mes collègues d'outre-mer d'augmenter - ou pas - leurs cotisations pour compenser la baisse des cotisations de nos collègues britanniques et de la possibilité de faire évoluer à la hausse l'enveloppe globale de fonctionnement de la structure.

**M. Michel Magras, président.** - Je vous remercie, Monsieur le Président, de nous avoir consacré ce moment. J'ai apprécié le sentiment d'optimisme qui se dégage de vos propos. Je ne manquerai pas d'interroger vos deux collaborateurs sur le statut ACP des territoires britanniques. Il s'avère que nous sommes confrontés au même problème dans les Caraïbes.

**M. Cédric Chan Yone, directeur de cabinet.** - Le sujet de l'Union européenne et des enjeux fiscaux européens est un enjeu de très grande importance pour nous. Le Président Thierry Santa a dressé un large panorama de la politique qu'il entend mettre en œuvre dans le cadre de ses relations avec l'Union européenne. Un certain nombre de questions lui ont été posées. Concernant les politiques européennes qui sont applicables sur notre territoire, le Président Thierry Santa a notamment cité le Fonds européen de développement et le FED territorial qui se focalise actuellement sur l'emploi, l'insertion et la formation professionnelle. Ce FED territorial progresse, mais il est compliqué à mettre en œuvre. Il s'élève à 29,8 millions d'euros. Nous venons d'obtenir, sans réelles difficultés, le décaissement de la troisième tranche. Évoquons aussi l'enveloppe régionale à hauteur de 36 millions d'euros. Cette enveloppe a été multipliée par trois, signe de l'intérêt que porte l'Union européenne à notre île. Le programme régional « Protege » relie les trois PTOM français et un PTOM britannique, actuellement dans une situation assez difficile. Le prochain comité de pilotage (COPIL) du programme « Protege » devrait se tenir à la fin du mois

de mars ou mi-avril en Polynésie française. Ce projet a une forte connotation d'intégration régionale et permettrait d'illustrer notre volonté de travailler avec des pays ACP. Nous disposons aussi d'une enveloppe thématique dont le montant s'élève à 20 millions d'euros. Cette enveloppe finance en partie la subvention de l'OCTA et un programme thématique dédié à l'énergie durable et au changement climatique, y compris la réduction des risques de catastrophes naturelles. Ce dernier sujet peine à démarrer parce qu'il n'y a toujours pas eu de programmation.

L'enveloppe territoriale du FED semble bien fonctionner. Nous avons rencontré quelques difficultés, liées à sa structuration, au cours du 9ème FED et la Nouvelle-Calédonie a servi, en quelque sorte, de « cobaye ». Les outils du FED ne sont pas faciles à utiliser pour des pays et territoires géographiquement assez éloignés de l'Union européenne : la cartographie, la mise en place d'indicateurs et du cadre logique, leur respect ensuite, sont compliqués. Les difficultés sont aussi liées au fait que nous manquons localement de personnels spécialistes des programmes de l'Union européenne. Nous nous attelons à mettre en place un programme d'enrichissements de nos ressources humaines, mais cela nécessitera un peu de temps, notamment avec l'aide de l'Union européenne.

La consommation de l'enveloppe territoriale européenne avance bien. La deuxième tranche a été très compliquée : nous avons, en effet, dévissé sur un indicateur. L'Union européenne s'est toutefois montrée clémentine à notre endroit. Nous partons du principe qu'un indicateur doit être SMART (simple, mesurable, atteignable, réaliste, temporellement défini). Il s'est avéré que les discussions avec l'Union européenne sur la constitution de ces indicateurs ont été rugueuses, voire rigides. Sur la deuxième tranche, nous avons donc dévissé, notamment sur l'insertion professionnelle, ce qui nous a amenés à renégocier un avenant pour cette tranche. Mais la troisième tranche s'est parfaitement bien déroulée puisque nous avons décaissé la totalité des fonds. Nous avons remercié l'Union européenne et son ambassadeur, basé à Fidji, qui a suivi étroitement le sujet.

Les trois PTOM français ont participé au financement du programme régional dans l'optique de se dédouaner de la contrainte du D+3. Nous pouvons désormais assumer ce programme sur 4 années, tout en sachant que la première année a été consacrée à la structuration de la gouvernance. Si l'on fait un historique, il faut rappeler que l'Union européenne avait financé en 2018, via le 10ème FED régional, le programme Integre avait connu quelques difficultés ce qui avait un peu échaudé nos partenaires polynésiens et wallisiens. Le budget avait été triplé et la gouvernance du projet revue mais les conclusions sont restées en demi-teinte.

Pour le programme Integre, la Nouvelle-Calédonie est ordonnateur régional. Nous avons la lourde tâche de coordonner nos actions et de trouver des solutions consensuelles sur les quatre thématiques que le président Santa a citées au début de notre entretien.

L'instrument financier qu'est le Fonds européen de développement inclut un volet local, régional pour reprendre les termes du Président Santa. Ce volet local est le programme « Protege » interrégional destiné à financer des programmes liés à l'environnement. Ce programme, est en cours sur les quatre années à venir

Sur l'enveloppe thématique qui accompagne la subvention de l'OCTA, vous avez sans nul doute compris l'état d'esprit du Président Santa : il souhaite faire bouger les lignes et veut être force de proposition. Je m'interroge donc sur la capacité à initier une enveloppe thématique liée à une meilleure connaissance des programmes de l'Union européenne à destination de l'intégralité des PTOM. À ce stade, nous ne profitons pas de l'intégralité des programmes de l'Union européenne dont nous pourrions bénéficier. Cela est regrettable : l'Union européenne se coupe d'un relais efficace de son action dans le Pacifique. Je pense qu'il manque donc une courroie de transmission que pourrait être l'OCTA, en dépit de la modestie de ses moyens. Nous souhaitons donc mettre en place une gouvernance et des moyens associés à l'action de l'OCTA : dans le cadre du budget primitif de 2020, nous avons décidé de ré-abonder notre subvention au titre de l'année 2020 et nous avons aussi volontairement doublé notre subvention à l'OCTA. C'est un signal adressé à nos partenaires, notamment dans le cadre du Brexit et de la sortie de 12 PTOM britanniques.

Sur les programmes de l'Union européenne auxquels le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a soumissionné, il y a le programme « Horizon 2020 », lié à la recherche. Sont concernés l'Agence de développement de la Nouvelle-Calédonie (ADECAL), l'institut Pasteur de la Nouvelle-Calédonie, la société Le Nickel (SLN) et l'Université de la Nouvelle-Calédonie. Nous bénéficions également du programme « Erasmus + » qui permet une ouverture sur le monde au travers des échanges bilatéraux d'étudiants. Nous avons accueilli l'an passé des étudiants en provenance des Canaries. Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie bénéficie également du programme européen pour la compétitivité des entreprises et des petites et moyennes entreprises (COSME), via l'ADECAL qui est un membre du réseau Enterprise Europe Network, et du programme « Best 2.0 », au travers du programme régional océanien de l'environnement (PROE), du conservatoire des espaces naturels de Nouvelle-Calédonie (CEN) et de la communauté du Pacifique (CPS). Ce dernier programme a concerné notamment la commune de Houailou particulièrement marquée par des décès à la suite des précipitations qui ont provoqué des éboulements et un glissement de terrain. La commune a pu bénéficier d'aides pour lutter contre ce désastre. Malheureusement, lorsque

nous interrogeons nos services, les acteurs économiques locaux et les entreprises sur un recensement des programmes de l'Union européenne auxquels la Nouvelle-Calédonie pourrait être éligible, il s'avère que pas un d'entre eux n'est en mesure de fournir des statistiques consolidées. Cela est bien fâcheux. Quand on demande à l'Union européenne des financements, une éligibilité, une meilleure vision des programmes auxquels nous devrions avoir accès, il faut que nous soyons en capacité de justifier des avancées et des programmes pour lesquels nous avons candidaté. C'est une faiblesse de la Nouvelle-Calédonie que nous avons notée et qui pourrait peut-être être solutionnée en lien avec l'OCTA.

En effet, L'OCTA pourrait jouer un rôle éminent en matière de diffusion de l'information auprès des PTOM. Cela sera débattu lorsque la Nouvelle-Calédonie en assurera la présidence au titre de la feuille de route 2020/2021. Chaque PTOM pourrait communiquer sur les secteurs potentiellement visés au premier chef par une stratégie de développement ; l'OCTA jouerait le rôle de courroie de transmission, à charge ensuite à chaque PTOM de se structurer et de mettre en place un organisme (un service gouvernemental, une agence, un GIP, un établissement public...) qui diffuserait localement ces informations. À cette fin, notre service de coopération régionale et des relations extérieures pourrait, dans un premier temps, jouer ce rôle de diffuseur. Diffuser l'information est bien, pouvoir candidater, et être éligible c'est encore mieux. Réaliser les programmes est encore bien mieux. Nous avons un besoin d'accompagnement auprès de nos acteurs (entreprises, structures publiques) de manière à ce que chacun d'entre eux puisse être formé correctement pour pouvoir répondre dans des conditions idéales. Si les dossiers ne sont pas examinés pour la simple raison qu'ils ne respectent pas le formalisme attendu, nous passons à côté de l'objectif.

Vous posiez tout à l'heure la question de l'organisation des autorités chargées de la gestion des fonds. Je vous ai dit que la Nouvelle-Calédonie est ordonnateur territorial et régional des fonds du FED. L'appui dont notre Gouvernement bénéficie s'entend souvent sur le plan budgétaire. Le Gouvernement s'appuie sur des équipes techniques pour la réalisation et la mise en œuvre des instruments financiers DAO : la direction du travail et de l'emploi, la direction de la formation professionnelle, la direction du budget et des affaires financières et le service de coopération régionale et des ressources extérieures(SCRRE). Nous nous appuyons aussi sur la Communauté du Pacifique sud (CPS) et le Programme régional océanien pour l'environnement (PROE). Notre SCRRE est en pleine mutation. Il ne compte à cette date que deux chargés de mission spécialisés sur les relations avec l'Union européenne. L'un d'entre eux doit prendre ses fonctions à la mi-mars car la personne qui occupait le poste vient de réussir le concours d'administrateur territorial. L'autre est installé à Paris, à la Maison de la Nouvelle-Calédonie. Il effectue de fréquents aller-retour à Bruxelles. Ces deux antennes nous rendent compte régulièrement et nous permettent

d'avancer. Cela ne nous empêche toutefois pas d'assurer notre propre travail auprès de l'Union européenne. Le Président du Gouvernement effectue à chaque déplacement métropolitain une visite à la Commission européenne. Nous avons constaté que la Nouvelle-Calédonie n'y est pas assez connue. Il nous appartient donc de faire sa promotion auprès des autorités européennes, avec des axes thématiques sur lesquels nous nous retrouvons comme le Pacte vert, à savoir la préservation de la biodiversité ou nos actions contre le changement climatique. Il nous apparaît également nécessaire de décrire les enjeux des PTOM en général auprès de l'Union européenne.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie, Monsieur Chan Yone, pour la qualité de votre exposé qui appelle de notre part d'autres questions. Cependant avant de vous livrer mon sentiment personnel, je voudrais céder la parole à M. Stéphane Artano, qui fut le Président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon et de l'OCTA.

**M. Stéphane Artano.** – Je souhaiterais vous livrer mon sentiment en qualité d'ancien Président de collectivité puisque j'ai été amené à négocier deux FED. J'ai assuré la présidence de l'OCTA à deux reprises, le Groenland en assurait alors la vice-présidence. Je tiens à saluer l'action du duo permanent technique français composé de Chloé Calvignac et d'Olivier Gaston.

Ma première remarque est la suivante : d'un point de vue strictement politique, il est essentiel que tous les PTOM français intègrent le fait qu'ils doivent être ordonnateurs territoriaux, c'est-à-dire qu'ils sont responsables et comptables vis-à-vis de l'Union européenne du décaissement des fonds européens sur leur territoire et de leur utilisation. J'ai été élu en 2006 à la tête de Saint-Pierre-et-Miquelon. Le Préfet était alors ordonnateur parce que la collectivité faisait l'objet d'un protocole de restructuration budgétaire du fait de son déficit. J'ai très rapidement demandé à ce que cette responsabilité incombe à nouveau aux acteurs politiques de la collectivité. Je l'ai demandé tout simplement parce qu'il est essentiel d'assurer un portage politique de haut niveau en lien étroit avec les instances européennes (DEVCO et le commissaire européen correspondant). J'ai relevé l'importance de ce lien au travers des deux FED que Saint-Pierre-et-Miquelon a négociés en direct avec les services de l'Union européenne. Systématiquement, je portais personnellement le dossier. Ces services ont eux-mêmes insisté pour déployer ce portage politique de haut niveau. Il était donc essentiel de le mettre en œuvre. Le président Santa a parfaitement raison d'aller systématiquement à leur rencontre. Cela ne remet évidemment pas en cause notre lien étroit avec l'État parce qu'il nous accompagne sur le dispositif. Cela n'a fonctionné que parce que nous disposons d'un lien étroit entre le territoire et les services de l'Union européenne, tout en tenant évidemment informés les services français - y compris la Représentation permanente à Bruxelles - des démarches que nous entreprenons auprès de l'Union

européenne. Les échanges que nous avons pu avoir avec ces services ont été parfois très rudes notamment parce que l'État considérait – et le préfet ne manquait pas de nous le rappeler – que le FED correspondait aux fonds que la France versait à l'Union européenne et, qu'à ce titre, la France pouvait – et devait – bénéficier d'un droit de regard quant à leur utilisation. J'ai institué un comité de pilotage (COFIL), au sein duquel siégeaient le préfet et un représentant de notre collectivité, mais aussi l'ensemble des forces politiques du territoire et la chambre de commerce, avec une coprésidence pour garantir la transparence, en charge du suivi de l'utilisation de ces fonds européens sur les différents projets au profit de nos territoires. Ce sont des fonds que la collectivité reçoit et qu'elle met en œuvre au travers d'une politique qu'elle a décidée. À partir de 2008, l'Union européenne nous a demandé d'élaborer des schémas de développement économique territoriaux. Quand je lui avais présenté le contrat de développement État-collectivité, l'Union européenne nous avait dit que cela ne l'intéressait pas et qu'elle voulait l'émanation du territoire, la stratégie territoriale avec un document à l'appui. Il est important d'avoir une vision transversale afin de comprendre comment fonctionne cette mécanique éminemment juridique mais également éminemment politique. Je me félicite du soutien que tous les Gouvernements français nous ont apporté. La ministre Marie-Luce Penchard avait pris position sur la budgétisation et une note interne pourrait d'ailleurs être très utile aux travaux de la délégation car la France avait, à cette époque, exprimé une position sur la budgétisation en disant qu'il faudrait malgré tout, au sein de cette budgétisation, une enveloppe qui préserve les PTOM pour qu'ils ne soient pas noyés dans la masse globale de l'Union européenne. Victorin Lurel et Annick Girardin nous ont également soutenus. La relation de notre collectivité s'entend donc à l'échelon hexagonal et également en direct à l'échelon européen.

Vous avez eu raison d'insister sur l'importance des indicateurs de réussite qui font généralement l'objet d'âpres discussions avec les services de l'Union européenne. En la matière, il faut donc être raisonnablement ambitieux. C'est la partie la plus délicate de l'enveloppe territoriale. À Saint-Pierre-et-Miquelon, nous n'émergeons que sur celle-ci. C'est difficile de faire de la coopération régionale : notre secteur est celui du Canada ! Plus sérieusement, la maturité de l'Union européenne sur les risques climatiques permettrait d'envisager des coopérations régionales ou thématiques avec les autres PTOM français sur ce thème. Nous nous étions posé la question avec Pascal Bolot lorsqu'il était préfet des TAAF. Il se faisait fort de mettre en place un projet de recherche scientifique conjoint entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les TAAF.

Quant au Brexit, il pourrait potentiellement générer un effet direct sur le fonctionnement de l'OCTA puisque nos amis britanniques ont toujours été très impliqués dans le fonctionnement du Comité exécutif de l'organisation. Au-delà de l'aspect budgétaire, le fonctionnement de l'OCTA pourrait être déséquilibré. Je serais très étonné qu'ils acceptent de participer

gracieusement à ce fonctionnement, même de façon associée, sans en toucher les bénéficiaires pécuniaires. Nous avons toutefois encore besoin d'eux car ils bénéficient de compétences sur le plan technique. Je pense qu'il nous faudra renforcer le fonctionnement et les moyens affectés à l'OCTA d'autant plus que le départ du Royaume-Uni pourrait générer, par des enveloppes thématiques, un abondement du budget de fonctionnement de la structure afin d'avoir la capacité de diffuser l'information sur les budgets et les programmes auxquels nous sommes éligibles.

**M. Michel Magras, président.** – Monsieur Chan Yone, vous avez noté tout à l'heure l'importance de disposer de spécialistes en mesure de contribuer au fonctionnement de ces institutions et au traitement des dossiers. Les régions périphériques accordent une très grande importance à cette question. Vous avez cité la Maison de la Nouvelle-Calédonie, à Paris, structure que je connais bien. En revanche, je m'interroge sur les délais d'utilisation et de mobilisation des fonds et de réalisation des programmes. Comme vous le savez, l'Union européenne entend réduire les délais de traitement en passant de N+3 à N+2. Ce choix politique de l'Union européenne ne vous inquiète-t-il pas ?

**M. Cédric Chan Yone.** – L'Union européenne est effectivement attentive à la **question** du délai de l'utilisation de ses fonds. Mais se souvient-elle que la mise en application des décaissements n'intervient que trois ans après son accord de principe au déblocage de ces fonds, notamment dans le cadre des FED territoriaux ? Il y a de l'inertie mais nous nous inscrivons dans une optique de réalisation de notre stratégie. Les outils FED nous aident notablement à nous structurer à travers la réalisation et l'identification de nos stratégies. Le Président Santa a évoqué l'idée de proposer comme futur secteur de concentration pour le prochain instrument financier DAO la thématique de l'emploi et de l'économie verte et bleue. Cela nous permettrait de participer pleinement à l'objectif du Pacte vert. Même si la volonté existe, la mise en œuvre est souvent délicate. Il nous faudrait peut-être profiter de la mise en place de ce futur instrument qui intègre le budget de l'Union européenne et sacralise le budget des PTOM pour nous assurer de l'éligibilité des PTOM aux programmes horizontaux de l'UE, le Green Deal en particulier. Encore faut-il que nous nous assurions que l'enveloppe qui nous est dédiée ne soit pas consommée par des tiers. Nous n'avons déjà que des miettes ! Il faut nous mettre en marche pour consommer au mieux. S'agissant de l'enveloppe de 500 millions d'euros, je vous confirme ce que vous disait le Président Santa : elle n'est pas confirmée à date. Quant à la proposition du Parlement européen de fixer son montant à 669 millions d'euros, elle est, pour le moment, écartée. Même si le député Stéphane Bijoux, que nous avons rencontré il y a deux semaines, continue à la porter. Les PTOM francophones du Pacifique peuvent être de véritables relais de l'action de l'Union européenne dans notre région, notamment sur l'application du Pacte vert. Dans cette dynamique, l'Union européenne a investi dans l'initiative Pacifique, gérée par l'Agence française de

développement, dans laquelle nous retrouvons l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et la France et qui est dotée d'une enveloppe de 30 millions d'euros. Dans les faits, malgré la volonté de l'AFD de pousser les gens à la consommation et à émarger, il n'y a aujourd'hui aucun guide pratique. Seuls 3 millions d'euros sont destinés aux PTOM et ils sont issus des reliquats du FED pour les ACP dont nous ne pouvons pas bénéficier ! Nous sommes, pour notre part, disposés à nous inscrire dans le cadre du Pacte vert mais libérez-nous déjà les programmes et les budgets auxquels nous pourrions émarger.

Comme l'indiquait M. Artano, nous devons trouver les moyens de structurer et de former des experts auprès de l'Union européenne. Malheureusement, dans les PTOM, dès que nous avons un expert, il s'arrache à prix d'or ! Il faudrait parvenir à réaliser un maillage dans notre stratégie. Pour cela, nous avons pour objectif de transformer notre service de coopération régionale et des relations extérieures en une véritable direction des relations extérieures, démontrant ainsi l'ambition portée par la Nouvelle-Calédonie de s'intégrer pleinement dans notre bassin. Nous souhaitons également renforcer le triptyque francophone du Pacifique, avec Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. Au mois de juin, nous signerons un avenant à l'accord particulier avec Wallis-et-Futuna qui renforcera les relations entre nos deux territoires. En avril, nous signerons un accord-cadre de partenariat à large spectre avec la Polynésie française. Notre objectif est de parvenir à tenir des positions communes entre nos trois collectivités lors des discussions avec l'État et l'Union européenne. Nous avons prévu des actions de coordination préalable à tout engagement. C'est dans ce sens que le Pacifique et les PTOM francophones du Pacifique peuvent être de véritables relais de l'action de l'Union européenne.

Je vous remercie de votre attention.

**M. Michel Magras, président.** – Je vous remercie d'avoir insisté sur la place singulière de la Nouvelle-Calédonie. Nous en tiendrons évidemment compte dans le rapport que nous allons produire. J'insiste encore sur la volonté de l'Union européenne de raccourcir les délais et de cibler l'utilisation des fonds européens alors que l'Union n'est même pas capable d'adopter son budget cette année. La responsabilité n'est donc pas nécessairement de notre côté ! Sachez toutefois que nous sommes preneurs de tous les éléments que vous voudrez bien nous faire parvenir car nous avons à cœur de défendre la cause des outre-mer.

Je vous remercie tous les trois de votre présence et de votre maîtrise des dossiers. J'appartiens à une collectivité qui n'émarge qu'au fonds du FED régional mais elle est solidaire avec vous. J'avais apprécié la démarche du député Maurice Ponga lorsqu'il avait souhaité une globalisation avec une répartition par territoire, mais le Gouvernement français n'avait pas retenu cette proposition.



**M. Cédric Chan Yone.** – Je vous remercie à mon tour d’être le relai des enjeux de la Nouvelle-Calédonie et de nos engagements. Nous comptons sur votre expertise, sur votre appui et sur votre soutien pour défendre efficacement nos intérêts au bénéfice de l’ensemble des PTOM.