



Bruxelles, le 25.11.2013
COM(2013) 839 final

2013/0413 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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 modifiant la décision 2007/659/CE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La décision 2007/659/CE du Conseil du 9 octobre 2007, adoptée sur la base de l'article 299, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne (devenu l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFUE), telle que modifiée par la décision 896/2011/UE du Conseil du 19 décembre 2011, autorise la France à appliquer, au rhum «traditionnel» produit dans les départements français d'outre-mer et vendu sur le territoire de la France métropolitaine, un taux d'accise réduit qui peut être inférieur au taux minimal d'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE du Conseil, mais qui ne peut être inférieur de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool. Ce droit d'accise réduit s'applique dans la limite d'un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur. Cette dérogation expire le 31 décembre 2013.

Cette mesure visait à compenser pour les producteurs des départements d'outre-mer (DOM) les désavantages concurrentiels dus à l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles, la dépendance économique de ces départements par rapport à un petit nombre de produits, notamment la chaîne de valeur canne-sucre-rhum, autant de facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement.

Le 12 mars 2013, les autorités françaises ont demandé à la Commission de présenter une proposition de décision du Conseil prorogeant la décision n° 2007/659/CE du Conseil, dans les mêmes conditions, pour une nouvelle période de sept ans s'achevant le 31 décembre 2020. Cette demande a été complétée et modifiée les 3 juillet et 2 août 2013. En particulier, les autorités françaises ont demandé à la Commission d'étendre le champ d'application de la décision du Conseil de manière à ce qu'elle s'applique également à la «cotisation sur les boissons alcooliques» (également connue sous le nom de «vignette de sécurité sociale» ou VSS), une contribution sur les boissons alcoolisées destinée à la caisse nationale d'assurance maladie afin de faire face aux risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé. Les autorités françaises ont aussi demandé à la Commission de modifier la décision n° 2007/695/CE du Conseil avec effet rétroactif, à savoir à compter du 1^{er} janvier 2012, en étendant son champ d'application de manière à ce qu'elle couvre la VSS, afin qu'un taux plus bas puisse s'appliquer au rhum «traditionnel» produit dans les quatre régions ultrapériphériques françaises dont la liste figure dans la décision n° 2007/659/CE du Conseil.

2. CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ FRANÇAIS ET EUROPÉEN DU RHUM ET SPÉCIFICITÉ DE LA DÉROGATION

Le volume du marché européen du rhum a connu des fluctuations au cours des ans, mais il a globalement augmenté, passant de quelque 250 000 à 300 000 hectolitres d'alcool pur (HAP), à la fin des années 1980, à environ 800 000 HAP actuellement (voir le tableau 1).

Alors que le marché européen du rhum a presque triplé de volume par rapport à la fin des années 1980, en ce qui concerne le rhum des DOM commercialisé sur le marché européen, il a seulement doublé de volume depuis le début des années 1990, et il n'a progressé que de 50 % depuis la fin des années 1980. Cette tendance s'est traduite par une diminution de la part du rhum des DOM sur le marché européen dans son ensemble: celle-ci est passée d'environ 50 % à la fin des années 1980 à environ 25 % à l'heure actuelle et semble s'être stabilisée.

Les fluctuations d'une année sur l'autre sur l'ensemble du marché européen ont atteint un pic de 150 000 HAP environ, soit près de 20 % du marché annuel, notamment au cours des

périodes 2002-2004 et 2007-2010. Ces fluctuations se sont retrouvées tant sur le plan du volume des ventes de rhum des pays tiers que de celui du rhum des DOM. En 2011, les principaux pays fournisseurs de rhum importé des pays tiers étaient Cuba, le Venezuela, le Brésil, les États-Unis et le Mexique. Le rhum produit dans les DOM était principalement exporté vers la France métropolitaine (à hauteur de 71 %) et vers d'autres pays de l'UE (à concurrence de 27 %), notamment l'Espagne et l'Allemagne.

Tableau 1
Évolution du marché européen du rhum
(en hectolitres d'alcool pur)

Année	Total	Rhum des pays tiers	Rhum des DOM	% DOM
1986	313 459	152 252	161 207	51%
1987	300 152	158 117	142 035	47%
1988	252 877	130 976	121 901	48%
1989	293 462	161 485	131 977	45%
1990	368 913	227 975	140 938	38%
1991	336 252	221 861	114 391	34%
1992	332 145	223 522	108 623	33%
1993	322 743	231 059	91 684	28%
1994	357 936	253 215	104 721	29%
1995	284 178	184 835	99 343	35%
1996	359 295	249 239	110 056	31%
1997	453 050	354 858	98 192	22%
1998	500 295	395 031	105 264	21%
1999	567 449	428 790	138 659	24%
2000	645 237	495 625	149 612	23%
2001	695 033	534 316	160 717	23%
2002	734 249	557 458	176 791	24%
2003	880 653	713 535	167 118	19%
2004	727 772	569 278	158 494	22%
2005	726 876	571 317	155 559	21%
2006	791 542	626 157	165 385	21%
2007	785 695	608 449	177 246	23%
2008	851 748	657 725	194 023	23%
2009	720 958	523 172	197 786	27%
2010	838 749	640 923	197 826	24%
2011	809 393	603 911	205 485	25%
2012	764 490	574 562	189 928	25%

Source: Eurostat

La comparaison entre l'évolution du marché européen et celle du marché de la France métropolitaine pendant la dernière décennie, c'est-à-dire entre 2000 et 2010-2012, fait

apparaître certaines tendances communes à ces deux marchés, avec néanmoins un dynamisme beaucoup plus marqué sur le marché métropolitain français (voir le tableau 2):

- alors que le taux de croissance annuel du marché européen du rhum dans son ensemble était en moyenne de deux à trois pour cent, il atteignait pratiquement le double en France métropolitaine.
- tandis qu'entre 2000 et 2010, le volume des importations de rhum produit dans les pays tiers a augmenté de près de 50 000 hectolitres d'alcool pur sur le marché européen dans son ensemble, il a crû d'environ 20 000 hectolitres d'alcool pur sur le marché français, qui ne représente pourtant que le quart du marché européen.

Tableau 2

Évolution du marché français du rhum (France métropolitaine)
(en hectolitres d'alcool pur)

	Mis à la consommation au taux d'accise réduit	Hors contingent	Des pays tiers	Total
2000	78 300	30 000	1 000	109 300
2001	86 200	26 500		
2002	86 900	37 000		
2003	86 400	26 200		
2004	87 900	30 800		
2005	90 000	35 500	5 500	131 000
2006	90 000	33 500		
2007	96 100	33 500		
2008	99 500	33 000		
2009	102 400	32 400		
2010	105 700	40 600	20 000	166 300
2011	108 900	28 500		
2012	109 800	24 975	21 395	156 170

Source: autorités françaises, calculs internes

D'après les autorités françaises, la part du rhum non originaire de l'UE sur le marché de la France métropolitaine a augmenté, passant de moins de 1 % en 2000 à 4,2 % en 2005, puis à 12 % en 2010, pour atteindre 13,7 % en 2012. Au cours de la même période, la part de

marché de ces importations a diminué, passant de 77 % à 75 % sur le marché européen dans son ensemble.

La position de force du rhum «traditionnel» sur le marché français s'explique principalement par le fait que la France applique un taux d'accise réduit à ce rhum, ce qui lui est permis jusqu'à un plafond de 50 % du taux normal. De plus, depuis 2012, elle applique également un taux réduit de vignette de sécurité sociale (VSS), afin de compenser les changements intervenus dans la méthode de calcul de la VSS (on est passé d'une VSS par hectolitre à une VSS par hectolitre d'alcool pur, ce qui pénalise le rhum «traditionnel» à forte teneur en alcool par rapport au rhum des pays tiers). Considérées conjointement, ces deux taxes font que la France impose actuellement le rhum «traditionnel» à hauteur de 1 264,20 EUR par hectolitre d'alcool pur et le rhum des pays tiers à hauteur de 2 193,00 EUR par HAP (voir le tableau 3).

Tableau 3

Droit d'accise et VSS sur le rhum «traditionnel» et sur les rhums concurrents
- en hectolitres d'alcool pur –

Taxe en fin d'année	Rhum des DOM			Tous les autres rhums			Avantage fiscal en faveur du rhum des DOM	
	Accise	VSS ¹	Total	Accise	VSS ²	Total	EUR par HAP	réduction (sur la somme des taxes normales)
2008	835,00	325,00	1 160,00	1 450,00	325,00	1 775,00	615,00	34,6 %
2009	848,00	400,00	1 248,00	1 471,75	400,00	1 871,75	623,75	33,3 %
2010	858,38	400,00	1 258,38	1 512,96	400,00	1 912,96	654,58	34,2 %
2011	859,24	400,00	1 259,24	1 514,47	400,00	1 914,47	655,23	34,2 %
2012 ³	903,00	361,20	1 264,20	1 660,00	533,00	2 193,00	928,80	42,4 %
2013	918,80	367,52	1 286,32	1 689,05	542,33	2 231,38	945,06	42,4 %

Source: calculs internes

Cette politique a contribué à maintenir la part du rhum «traditionnel» sur le marché français métropolitain à 87 %, bien au-dessus de sa part de marché dans le reste de l'Union européenne, où elle reste légèrement supérieure à 10 %. Cependant, cette politique a également un prix sur le plan des recettes perdues pour les autorités fiscales françaises. En effet, les pertes de recettes sont passées, selon les estimations, d'environ 70 millions d'EUR

¹ Avant 2009, la «vignette» (ou «cotisation de sécurité sociale») était de 130 EUR par hectolitre, ce qui correspondait à 325 EUR par hectolitre d'alcool pur pour un produit titrant 40 % vol. En 2011, elle est passée à 160 EUR par hectolitre (soit 400 EUR par HAP). Depuis 2012, la vignette: a) s'applique par hectolitre d'alcool pur, et b) ne peut dépasser un plafond fixé à 40% du droit d'accise applicable au produit, en ce qui concerne le rhum des DOM.

² Voir la note 1 précédente.

³ Les taux d'imposition ont changé deux fois en 2012. Jusqu'au second changement intervenu en mai 2012, l'avantage fiscal en faveur du rhum des DOM se chiffrait à 972,02 EUR par HAP.

en 2007 à plus de 120 millions d'EUR en 2012, si l'on tient compte à la fois de la réduction des droits d'accise et de la VSS et des recettes de TVA perdues⁴ (voir le tableau 4).

Tableau 4

Recettes perdues par suite de l'application de taux réduits d'accise et de VSS au rhum «traditionnel»

	Volume des ventes, en France, de rhum contingenté ⁵ produit dans les DOM (en HAP)	Différentiel fiscal entre le rhum des DOM et d'autres alcools ⁶ (EUR par HAP)	Accise et VSS perdues par suite de taux réduits pour le rhum des DOM (en millions d'EUR)	Recettes de TVA perdues (19,6 % de l'accise et de la VSS)
2007	96 100	615,00	59,1	11,6
2008	99 500	615,00	61,2	12,0
2009	102 400	623,75	63,9	12,5
2010	105 700	654,58	69,2	13,6
2011	108 900	655,23	71,3	14,0
2012	109 800	928,80	102,0	20,0

Source: calculs internes

3. DÉSAVANTAGE SUR LE PLAN DES COÛTS ET PROPORTIONNALITÉ DE LA DÉROGATION

Pour juger de la proportionnalité des mesures prises pour dédommager les producteurs de rhum «traditionnel» dans les départements français d'outre-mer, il convient de tenir compte de trois éléments:

- les différences entre les coûts de production (et de fret);
- les différences entre les frais de commercialisation, découlant de droits d'accise et d'une VSS plus élevés sur les bouteilles de plus grande capacité et sur le rhum à titre alcoométrique volumique plus élevé;
- l'évolution de la part de marché du rhum «traditionnel», à la fois sur le marché français et sur l'ensemble du marché européen.

⁴ Cependant, cette estimation pourrait être un peu exagérée car elle ne prend pas en compte d'une part le fait que les opérateurs du commerce de gros et de détail peuvent ne pas avoir répercuté sur les consommateurs la totalité de la baisse des droits d'accise et de la VSS et d'autre part une baisse possible de la demande lorsqu'au lieu d'un taux réduit c'est un taux normal d'accise et de VSS qui est appliqué; par ailleurs, si on remplaçait les bouteilles de rhum «traditionnel» par des bouteilles d'un rhum concurrent, on aboutirait à une diminution des recettes fiscales étant donné que les rhums concurrents ont un titre alcoométrique moins élevé.

⁵ Source: COM (2011) 577 final du 22 septembre 2011. Estimations pour 2011-2013, provenant de la même source et figurant également dans les considérants de la décision 896/2011.

⁶ Il s'agit de la différence entre le taux réduit sur le rhum des DOM, y compris la cotisation de sécurité sociale («vignette») et les droits d'accise normaux sur les alcools.

Dans ce contexte, les chiffres ci-dessus montrent déjà que la part de marché du rhum «traditionnel» en France métropolitaine (où il est subventionné) semble continuer à reculer, alors qu'elle semble s'être stabilisée dans le reste du marché européen (où ce rhum n'est pas subventionné).

3.1 Différences entre les coûts de production

La meilleure variable de substitution à utiliser comme point de départ pour quantifier sur le plan financier l'effet préjudiciable des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sur les producteurs de rhum, est la différence entre le coût de production de ce rhum et celui du rhum produit dans d'autres régions du monde, en incluant les frais de transport des produits vers l'Europe/la France.

Malgré tous les efforts de modernisation de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum dans les départements français ultrapériphériques, les coûts de production du rhum commercialisable sont, d'après les informations fournies par la France, près de trois fois plus élevés que dans d'autres régions du monde. Tandis que le rhum produit dans les DOM peut être importé à des coûts (fret et assurance inclus) avoisinant les 300 EUR par hectolitre d'alcool pur, le rhum produit dans d'autres régions du monde peut l'être pour environ 100 EUR par hectolitre d'alcool pur (voir le tableau 5).

Tableau 5
Différences de coût (après application des taxes) entre le rhum «traditionnel» et le rhum des pays tiers si les taux normaux d'imposition s'appliquaient (par litre d'alcool pur et par bouteille)

	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des DOM	Rhum des pays tiers
	70 cl 40°	70 cl 42°	70 cl 50°	1 litre 40°	1 litre 50°	1 litre 55°	1 litre 59°	70 cl 37,5°
Coût du rhum en vrac par litre d'alcool pur (frais d'assurance et de fret inclus)	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	1,01
A : Coût du contenu	0,84	0,88	1,05	1,20	1,50	1,65	1,77	0,27
B : Coûts de déchargement.	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
C : Droits de douane	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
D : Coûts de mise en bouteille	0,40	0,40	0,40	0,50	0,50	0,50	0,50	0,40
E : Coût de la main-d'œuvre après déchargement	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
F : Transport sur le territoire en métropole	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07
Somme des lignes A à F	1,60	1,64	1,80	2,07	2,37	2,52	2,64	1,20
G : Droit d'accise	4,73	4,97	5,91	6,76	8,45	9,29	9,97	4,43
H : Cotisation de sécurité sociale («cotisation sur les boissons	1,52	1,59	1,90	2,17	2,71	2,98	3,20	1,42

alcooliques))								
TVA	1,54	1,61	1,89	2,16	2,65	2,90	3,10	1,38
Prix de vente (toutes taxes comprises) avant commercialisation et marge de distribution	9,39	9,81	11,51	13,15	16,18	17,69	18,90	8,43
Nombre de bouteilles vendues, en milliers (base de données Nielsen, 2011)	9029,9	1271,2	2618,0	6716,0	3941,6	3684,2	35,6	8150

3.2 Différences entre les frais de «commercialisation»

Les effets de ces différences de coûts sont aggravés par le fait que le rhum «traditionnel» commercialisé en France a généralement un titre alcoométrique volumique plus élevé (40°, 42°, 50°, 55° et 59°, au lieu de 37,5°) et qu'il est conditionné dans de plus grandes bouteilles (d'un litre au lieu de 70 cl). La teneur en alcool plus forte entraîne à son tour un droit d'accise plus élevé et un niveau plus élevé de la VSS (depuis 2012), auxquels s'ajoute un taux de TVA plus élevé par litre de rhum vendu. En conséquence, le désavantage concurrentiel sur le plan des coûts (taxes comprises) varie entre 0,95 EUR et 3,07 EUR par bouteille de 70 cl lorsque le titre alcoométrique volumique ne dépasse pas 50°, et il peut atteindre 10,47 EUR par bouteille d'un litre lorsque le titre alcoométrique volumique ne dépasse pas 59° (voir le tableau 5).

Ainsi, le préjudice sur le plan des coûts qui affecte la commercialisation du rhum «traditionnel» résulte non seulement de coûts de production et de transport plus élevés, mais aussi de «frais de commercialisation» plus importants liés au caractère «traditionnel» du rhum produit dans les DOM, sous la forme de taxes et prélèvements nationaux plus élevés en raison des particularités de la commercialisation du rhum «traditionnel» (notamment un titre alcoométrique volumique plus élevé et des bouteilles de plus grande capacité).

En effet, seul un tiers du rhum «traditionnel» est commercialisé en bouteilles analogues à celles des rhums concurrents, à savoir 70 cl de contenu, avec une teneur en alcool de 40° (au lieu de 37,5°). Si l'on utilise ce type de bouteilles comme référence pour calculer la différence de coût (après l'application des taxes) par rapport à d'autres produits, l'écart de coûts correspondrait à environ 340 EUR par hl d'alcool pur, soit environ 20 % du taux de droit d'accise normal appliqué en 2012. À la lumière des arguments exposés ci-dessus en ce qui concerne la proportionnalité, le fait de compenser ce «désavantage sur le plan des coûts» (après application des taxes) peut encore être considéré comme proportionné.

En outre, bien que le rhum «traditionnel» soit commercialisé à des prix nettement inférieurs au rhum comparable importé des pays tiers (grâce aux droits d'accise et à la VSS réduits) (voir le tableau 6), il n'a pas pour autant réussi à éviter de perdre une partie de son marché en France métropolitaine au profit de ses concurrents au cours de la dernière décennie. Cela indique que le rhum «traditionnel» semble être établi dans un segment du marché où toute (relative) hausse des prix entraîne une diminution des parts de marché et où une baisse (relative) des prix ne s'accompagne pas d'une augmentation des parts de marché.

Tableau 6
Prix de détail du rhum en France
 2008 à 2012, en EUR/bouteille

	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Rhum des pays tiers</i>					
Havana club (70 cl, 37,5°)	13,57	14,11	14,42	14,65	15,90
Bacardi (70 cl, 37,5°)	13,44	13,89	14,25	14,21	14,92
<i>Rhum «traditionnel»</i>					
Saint James (70 cl, 40°)			11,14	11,17	11,32
Négrita (100 cl, 40°)	10,49	10,66	10,54	10,47	10,66
Charrette (100 cl, 49°)		13,89	14,54	14,39	14,48 15,02
Dillon (100 cl, 55°)	14,82	15,65	16,37	16,41	17,00

Source: études de marché de l'IRI

De plus, le rhum «traditionnel» semble, dans une large mesure, être vendu avec des marges de commercialisation et de distribution plus faibles, dans la chaîne de valeur vente en gros-vente au détail: lorsque l'on compare les prix de vente au détail du rhum «traditionnel» et des marques de rhum concurrentes d'une part (voir le tableau 6) avec leurs prix de revient (avant application des taxes et calcul des marges de commercialisation et de distribution) de l'autre (voir le tableau 5), puis que l'on applique une réduction de jusqu'à 50 % des droits d'accise et de la VSS, les marges de commercialisation et de distribution pour le rhum des pays tiers dépassent aisément 80 %, tandis que pour le rhum «traditionnel» à titre alcoométrique élevé conditionné dans des bouteilles d'un litre, ces mêmes marges franchissent tout juste la barre des 60 %.

3.3 Proportionnalité d'une décision accordant une dérogation

L'article 110 du TFUE dispose que: «Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions.»

Toutefois, sur la base de l'article 349 du TFUE, le Conseil peut autoriser les États membres ayant des régions et départements ultrapériphériques à déroger aux dispositions de l'article 110 du TFUE, afin de tenir compte de la situation économique et sociale structurelle de ces régions, qui est aggravée par d'autres facteurs nuisant fortement à leur développement. Une telle dérogation ne doit pas porter atteinte à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes, telles que la politique fiscale commune fondée sur l'article 113 du TFUE. C'est pourquoi de telles dérogations doivent rester proportionnées, c'est-à-dire qu'il convient qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour remédier aux mauvaises conditions cadres entravant le développement économique de ces régions et qu'elles ne doivent pas fausser de manière excessive la concurrence dans le marché unique. En conséquence, toute dérogation à

l'article 110 du TFUE devrait en principe rester limitée à une compensation totale ou partielle du désavantage économique touchant les producteurs de ces régions.

Cependant, il n'y a pas de producteurs de rhum dans les autres États membres et la concurrence avec d'autres alcools forts tels que le whisky ou le cognac est plutôt limitée. Pour convaincre les consommateurs de délaisser les produits concurrents au profit du rhum «traditionnel», il faudrait une différence de prix assez importante.

La France affirme qu'elle devrait être autorisée à compenser la totalité du «désavantage» découlant de coûts de production et de fret plus importants et de droits d'accise et VSS plus élevés par bouteille, quelle que soit la taille de la bouteille, autrement dit que le rhum «traditionnel» conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité et ayant un titre alcoométrique plus élevé devrait faire l'objet d'une réduction proportionnelle des droits d'accise. Le raisonnement qui sous-tend cette demande est que, selon les autorités françaises, en France, les consommateurs de rhum «traditionnel» ne sont pas disposés à déboursier plus pour du rhum au titre alcoométrique plus élevé conditionné dans de plus grandes bouteilles, ce produit étant taxé davantage, qu'il s'agisse des droits d'accise, de la VSS ou de la TVA. Cette opinion semble confirmée par l'analyse qui précède.

La France a donc demandé (comme le Conseil le lui permet jusqu'à la fin de l'année 2013) à être autorisée à réduire les droits d'accise jusqu'à un maximum de 50 % de la taxe nationale normale. À l'heure actuelle, la France applique un taux réduit qui correspond à environ 55 % du taux normal applicable aux autres alcools forts commercialisés en France.

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2012, la France a modifié la base de calcul de la VSS qui est passée de 160 EUR par hectolitre à 533 EUR par hectolitre d'alcool pur. La VSS s'ajoute au droit d'accise national. Conformément à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, la VSS n'est pas un droit d'accise. Toutefois, une VSS maximale est généralement applicable et elle correspond à 40 % du droit d'accise. À l'heure actuelle, le taux normal de la VSS correspond à 32 % environ du taux d'accise normal.

Au total, depuis 2012, l'avantage fiscal (droits d'accise et VSS) accordé au rhum «traditionnel» a été fixé à 42 % environ de la somme du droit d'accise normal et du taux normal de la VSS.

Bien que pour le rhum «traditionnel» et dans la limite du contingent de 120 000 hl d'alcool pur, une réduction du taux normal des droits d'accise pouvant atteindre jusqu'à 50 % du taux normal ait été autorisée par la décision n° 2007/659/CE du Conseil, telle que modifiée par la décision n° 896/2011/UE du Conseil, cette décision ne prévoyait pas de réduction de la VSS pour ce rhum «traditionnel».

Cependant, étant donné qu'il n'y a aucune raison d'appliquer un traitement différent aux droits d'accise par rapport à d'autres prélèvements sur les boissons alcooliques, notamment la VSS, du moment que la discrimination cumulative en faveur du rhum «traditionnel» reste proportionnée, il paraît justifié de regrouper les deux mesures en une seule.

Ainsi, le Conseil aurait pu autoriser la France à appliquer une VSS à taux réduit, selon le même principe qu'il avait autorisé l'application de droits d'accise à taux réduit, si la France l'avait informé que cette mesure s'appliquait à la VSS depuis janvier 2012. Il est donc proposé que le Conseil autorise rétroactivement une réduction de la VSS jusqu'à un maximum de 50 % du taux normal de la VSS, pour un contingent maximal de 120 000 hl d'alcool pur de rhum «traditionnel».

3.4 Conclusion

Pour la période 2014 à 2020, il est par conséquent proposé que la France soit autorisée à appliquer un taux réduit d'accise et de VSS pouvant atteindre jusqu'à 50 % des taux respectifs normaux, mais que la réduction cumulée du droit d'accise et de la VSS ne soit pas supérieure à 50 % du taux plein sur l'alcool fixé en application de l'article 3 de la directive 92/84/CEE.

Il est également proposé que la France rédige un rapport à mi-parcours à transmettre à la Commission européenne le 31 juillet 2017 au plus tard, pour que celle-ci soit en mesure d'établir si les raisons ayant justifié l'octroi de la dérogation fiscale sont toujours d'actualité et si l'avantage fiscal octroyé par la France reste proportionné et suffisant pour soutenir la compétitivité de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion. Ce rapport devrait également fournir des informations sur les «frais de commercialisation». Au cas où les informations fournies montreraient que la dérogation fiscale n'est plus — partiellement ou entièrement — justifiée, ou que des mesures de substitution seraient plus appropriées pour des raisons de compétitivité, mais aussi au regard de sa dimension internationale, un processus de suppression progressive pourrait être introduit jusqu'à la fin de la période concernée.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures proposées

La proposition vise à autoriser la France à appliquer du 1^{er} janvier 2014 jusqu'au 31 décembre 2020 un taux réduit d'accise et de «cotisation sur les boissons alcooliques» (ou VSS) au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion, pour un contingent de 120 000 hectolitres d'alcool pur (ou HAP).

La somme des taux réduits (visés à l'article 1^{er}) peut être inférieure au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais le taux réduit ne peut être inférieur de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool.

Pour 2012 et 2013, la proposition modifie la décision n° 2007/659/CE du Conseil, telle que modifiée par la décision n° 896/2011/UE du Conseil, afin d'inclure la VSS dans son champ d'application, avec effet rétroactif, à savoir à compter du 1^{er} janvier 2012, de manière à ce qu'un taux inférieur de VSS puisse être appliqué au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion. Pendant cette période, le taux réduit de la VSS peut également être inférieur au taux minimal de l'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais il ne peut être inférieur de plus de 50 % au taux normal de la VSS.

Les autorités françaises devront transmettre à la Commission un rapport à mi-parcours le 31 juillet 2017 au plus tard afin qu'elle puisse établir si les raisons ayant justifié l'octroi de la dérogation fiscale sont toujours d'actualité et si l'avantage fiscal octroyé par la France reste proportionné et suffisant pour dédommager la chaîne de valeur canne-sucre-rhum en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion de la situation économique et sociale structurelle défavorable de ces régions qui est aggravée par l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles et leur dépendance économique par rapport à un petit nombre de produits, autant de facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement. Ce rapport à mi-parcours comprendra également des informations actualisées sur les frais de commercialisation afférents et sur les mesures prises pour aligner ces frais sur ceux des marques de rhum concurrentes.

Base juridique

Article 349 du TFUE.

Principe de subsidiarité

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

La proposition de décision du Conseil est donc conforme au principe de subsidiarité.

Principe de proportionnalité

La proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour compenser les conditions économiques et sociales défavorables se traduisant par une augmentation des coûts de production et de commercialisation liée à la production et à la mise sur le marché en France métropolitaine de rhum traditionnel. Les régimes de taxes et prélèvements spéciaux proposés n'empêcheraient donc pas des marques de rhum concurrentes de continuer d'accroître leur pénétration sur le marché français.

Choix des instruments

Instrument proposé: décision du Conseil.

D'autres instruments n'auraient pas été adéquats pour les raisons suivantes: les dérogations accordées au titre de l'article 349 du TFUE sont incluses dans les décisions du Conseil; de plus, le texte juridique objet de la proposition de modification constitue lui-même une décision du Conseil, adoptée sur la même base juridique (qui était alors l'article 299, paragraphe 2, du traité CE).

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union européenne.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

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 modifiant la décision 2007/659/CE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la proposition de la Commission européenne,

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

vu l'avis du Parlement européen⁷,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) La décision n° 2007/659/CE⁸ du Conseil autorise la France à appliquer au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion, et vendu sur le territoire de la France métropolitaine, un taux d'accise réduit qui peut être inférieur au taux minimal d'accise fixé par la directive 92/84/CEE⁹ du Conseil, mais qui ne peut pas être inférieur de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool. À compter du 1^{er} janvier 2011, le taux réduit d'accise s'applique dans la limite d'un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur (HAP). Cette dérogation expire le 31 décembre 2013.
- (2) Le 12 mars 2013, les autorités françaises ont demandé à la Commission de présenter une proposition de décision du Conseil prorogeant la dérogation établie par la décision n° 2007/659/CE du Conseil, dans les mêmes conditions, pour une période de sept ans s'achevant le 31 décembre 2020. Le 3 juillet et le 2 août 2013, cette demande a été complétée par la communication d'informations complémentaires et modifiée en ce qui concerne les différentes taxes françaises que couvrirait la décision.
- (3) Les autorités françaises ont également informé la Commission que la législation nationale sur la «cotisation sur les boissons alcooliques» (également connue sous le nom de «vignette de sécurité sociale» ou VSS), contribution destinée à la caisse nationale d'assurance maladie perçue sur les boissons alcooliques vendues en France, afin de faire face aux risques que comporte l'usage immodéré de ces produits pour la santé, et qui s'ajoute au droit d'accise national, a été modifiée à compter

⁷ JO C XXX, XXX, p. XXX.

⁸ Décision 2007/659/CE du Conseil du 9 octobre 2007 autorisant la France à appliquer un taux d'accise réduit sur le rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à la Réunion (JO L 270 du 13.10.2007, p. 12).

⁹ Directive 92/84/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

du 1^{er} janvier 2012. En particulier, l'assiette de la taxe a été modifiée, passant de 160 EUR par hectolitre à 533 EUR par hectolitre d'alcool pur, et une limitation du montant de la VSS a été instaurée, liée au droit d'accise applicable.

- (4) Dans le cadre de leur demande de prorogation jusqu'au 31 décembre 2020 de la dérogation prévue par la décision n° 2007/659/CE, les autorités françaises ont demandé à la Commission d'inclure la VSS dans la liste des taxes pour lesquelles, à compter du 1^{er} janvier 2012, un taux inférieur peut être appliqué au rhum «traditionnel» produit dans les quatre régions ultrapériphériques françaises dont la liste figure dans la décision n° 2007/659/CE.
- (5) Il est par conséquent plus approprié d'adopter une nouvelle décision portant sur une dérogation concernant les deux taxes, à savoir les droits d'accise conformément à la directive 92/84/CEE et la VSS, au lieu d'étendre le champ d'application de la dérogation prévue par la décision 2007/659/CE.
- (6) Eu égard à l'étroitesse du marché local, les distilleries des départements d'outre-mer ne peuvent développer leurs activités que si elles bénéficient d'un accès suffisant au marché de la France métropolitaine, qui constitue le débouché essentiel de leur production de rhum (71 % du total). La difficulté que connaît le rhum «traditionnel» pour être compétitif sur le marché de l'Union est attribuable à deux paramètres: des coûts de production plus élevés et des taxes par bouteille plus élevées, le rhum «traditionnel» étant habituellement conditionné dans des bouteilles de plus grande capacité et son titre alcoométrique étant généralement plus élevé.
- (7) Les coûts de production de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum sont plus élevés dans les départements d'outre-mer que dans d'autres régions du monde. En particulier, les coûts salariaux y sont plus élevés, étant donné que la législation sociale française s'applique en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion. Ces régions ultrapériphériques 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 dans ces régions ultrapériphériques sont de plus petite taille que les distilleries des groupes internationaux. Il en résulte des coûts de production plus élevés par unité de production. Globalement, l'ensemble de ces coûts de production directs supplémentaires, fret et assurance inclus, correspondent, selon les autorités françaises, à environ 12 % des droits d'accise français qui se sont en principe appliqués aux alcools forts en 2012.
- (8) 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. Ainsi, le montant cumulé des «coûts supplémentaires», à savoir coûts de production et de fret plus élevés, et taxes plus fortes (droit d'accise et TVA), représentaient entre 40 % et 50 % du droit d'accise qui s'appliquait normalement aux alcools forts en 2012. En outre, la modification de la base de calcul de la VSS, qui est passée de 160 EUR par hectolitre à 533 EUR par hectolitre d'alcool pur à compter du 1^{er} janvier 2012, aurait eu (TVA incluse) un impact négatif supplémentaire sur le prix de vente du rhum

«traditionnel», vendu à un degré d'alcool plus élevé correspondant à environ 10 % du taux d'accise normal. Pour compenser ces effets défavorables supplémentaires, une réduction de la VSS a été mise en place au bénéfice du rhum «traditionnel» produit dans les quatre régions ultrapériphériques françaises.

- (9) Étant donné que l'avantage fiscal en question couvre à la fois les droits d'accise harmonisés et la VSS, il importe qu'il reste proportionné pour être autorisé, de manière à ce qu'il ne nuise pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris au maintien d'une concurrence non faussée sur le marché intérieur et en matière d'aides d'État.
- (10) Les coûts supplémentaires liés à une pratique qui a duré plus de dix ans et qui consiste à commercialiser du rhum «traditionnel» ayant un titre alcoométrique volumique plus élevé, ce qui entraîne des taxes plus élevées, devraient donc également être pris en compte.
- (11) En 2012, la France a appliqué un droit d'accise de 903 EUR par hectolitre d'alcool pur au rhum «traditionnel», ce qui correspond à 54,4 % du taux normal. Elle a également appliqué une VSS de 361,20 EUR par HAP, soit 67,8 % du taux normal de la VSS. Ces deux réductions considérées ensemble correspondent à un avantage fiscal de 928,80 EUR par HAP, ce qui revient à un avantage fiscal de 42,8 % par rapport aux taxes normales cumulées (droit d'accise et VSS).
- (12) La décision n° 2007/659/CE du Conseil autorise la France à réduire l'accise nationale applicable au rhum «traditionnel» d'un maximum de 50 % du taux d'accise national normal sur l'alcool. Ladite décision n'incluait pas le taux réduit de la VSS pour le rhum «traditionnel», car ce taux a seulement été introduit en tant que mesure compensatoire pour les charges supplémentaires découlant de la réforme du système de la VSS depuis le 1^{er} janvier 2012 pour ce type de rhum.
- (13) Il convient de remédier à cette situation en appliquant à la VSS les mêmes principes que ceux qui ont été appliqués lors de l'octroi d'une dérogation à l'article 110 du traité concernant l'harmonisation des droits d'accise. De plus, à partir de janvier 2014, la France devrait plafonner l'avantage fiscal qu'elle peut octroyer, à un pourcentage maximal des taux normaux par HAP du droit d'accise harmonisé sur les alcools forts et de la VSS.
- (14) Une nouvelle dérogation devrait être accordée pour une période de sept ans, du 1^{er} janvier 2014 jusqu'au 31 décembre 2020.
- (15) La France devra présenter un rapport à mi-parcours afin de permettre à la Commission de déterminer si les raisons justifiant la dérogation existent encore, si l'avantage fiscal octroyé par la France est toujours proportionné et s'il est possible d'envisager des mesures de substitution à un système de dérogation fiscale, qui soient également suffisantes pour soutenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive, tout en tenant compte de leur dimension internationale.
- (16) La décision n° 2007/659/CE ne pouvait pas prendre en compte les nouvelles circonstances intervenues après la réforme du système de la VSS. Il convient donc de modifier cette décision en intégrant le taux réduit de la VSS dans la dérogation prévue par ladite décision à compter du 1^{er} janvier 2012.
- (17) La présente décision est sans préjudice de l'éventuelle application des articles 107 et 108 du traité,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

Article 2

La dérogation visée à l'article 1^{er} est limitée au rhum tel que défini à l'annexe II, point 1 f) du règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil¹⁰, produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion à partir de canne à sucre récoltée sur le lieu de fabrication, et ayant une teneur en substances volatiles autres que les alcools éthylique et méthylique égale ou supérieure à 225 grammes par hectolitre d'alcool pur et un titre alcoométrique volumique égal ou supérieur à 40 % vol.

Article 3

1. Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} et applicables au rhum visé à l'article 2 sont limités à un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur.
2. Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} de la présente décision peuvent être inférieurs au taux minimal d'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE du Conseil, mais ils ne peuvent être inférieurs de plus de 50 % au taux plein d'accise sur l'alcool fixé conformément à l'article 3 de la directive 92/84/CEE, ou au taux plein de VSS sur l'alcool.
3. L'avantage fiscal cumulé autorisé conformément au paragraphe 2 du présent article n'est pas supérieur à 50 % du taux plein sur l'alcool fixé conformément à l'article 3 de la directive 92/84/CEE.

Article 4

Au plus tard le 31 juillet 2017, la France transmet un rapport à la Commission afin de permettre à celle-ci d'établir si les raisons ayant justifié l'octroi de la dérogation sont toujours d'actualité et si l'avantage fiscal octroyé par la France est resté et semble devoir rester proportionné et suffisant pour soutenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion.

Article 5

La décision 2007/659/CE est modifiée comme suit:

- (1) L'article 1^{er} est remplacé par le texte suivant:

«Article premier

¹⁰ Règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil (JO L 39 du 13.2.2008, p. 16.)

Par dérogation à l'article 110 du traité, la France est autorisée à proroger l'application en France métropolitaine, au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion, d'un taux d'accise inférieur au taux plein sur l'alcool fixé à l'article 3 de la directive 92/84/CEE et d'un taux d'imposition de la taxe appelée «cotisation sur les boissons alcooliques» (ou VSS), inférieur au taux plein qui serait applicable en vertu de la législation nationale.»

(2) L'article 3 est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

1. Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} et applicables au rhum visé à l'article 2 sont limités à un contingent annuel de 120 000 hectolitres d'alcool pur.

2. Les taux réduits d'accise et de VSS visés à l'article 1^{er} de la présente décision peuvent être inférieurs au taux minimum de l'accise sur l'alcool fixé par la directive 92/84/CEE, mais ils ne peuvent être inférieurs de plus de 50 % au taux plein sur l'alcool fixé conformément à l'article 3 de la directive 92/84/CEE, ou au taux plein de VSS sur l'alcool.»

Article 6

La présente décision est applicable du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

Toutefois, l'article 5 s'applique du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2013.

Article 7

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*