COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.8.2008
COM(2008) 528 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relatif à l'application de mesures spécifiques concernant le régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries

(présentée par la Commission)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relatif à l'application de mesures spécifiques concernant le régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries

TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte 3

2. Résumé 3

3. Analyse 4

3.1. Croissance économique – variables relatives à l'activité économique et à l'emploi 4

3.2. Handicaps permanents justifiant le maintien des mesures spécifiques relatives à l'AIEM 5

3.3. Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire 7

4. Conclusion générale 8

1. CONTEXTE

Les dispositions du traité CE, qui s'appliquent aux régions ultrapériphériques de la Communauté dont font partie les îles Canaries, n'autorisent en principe aucune différence d'imposition entre les produits locaux et les produits vendus d'un État membre vers un autre. L'article 299, paragraphe 2, du traité envisage cependant la possibilité d'introduire des mesures spécifiques en faveur de ces régions en raison de l'existence de handicaps permanents qui ont une incidence sur la situation économique et sociale de ces régions.

La décision 2002/546/CE du Conseil du 20 juin 2002, adoptée sur la base de l'article 299, paragraphe 2, du traité, autorise le Royaume d'Espagne à prévoir, du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2011, des exonérations ou des réductions partielles de la taxe AIEM («Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancias en las islas Canarias») pour certains biens produits localement dans les îles Canaries. La taxe AIEM est généralement imposée sur les produits importés ou obtenus dans les îles Canaries. L'annexe de la décision du Conseil fournit la liste des produits auxquels s'appliquent les mesures spécifiques évoquées plus haut. La différence d'imposition entre les biens taxés selon le régime général et ceux qui bénéficient d'une exonération ou d'une réduction partielle ne peut excéder 5 %, 15 % ou 25 % selon le produit.

La décision du Conseil du 20 juin 2002 présente les raisons qui ont motivé l'adoption des mesures spécifiques. Les principales sources de problèmes auxquels les îles Canaries doivent faire face sont l'isolement et la fragmentation du marché. Ceci entraîne des difficultés variées essentiellement liées à des surcoûts de production (transport, énergie, approvisionnement en matières premières, traitement des déchets, etc.) et contribue à la faible diversification de l'économie, qui est plus fragile et plus vulnérable aux changements négatifs que les marchés européens ou mondiaux.

En d'autres termes, les mesures spécifiques ont été introduites pour contrebalancer les handicaps auxquels font face les îles Canaries et permettre à l'économie canarienne de se développer. Ces mesures ont été spécialement conçues pour renforcer l'industrie locale en améliorant sa position concurrentielle, qui est désavantagée en raison de la situation, de la structure et de la taille du marché.

L'article 2 de la décision du Conseil du 20 juin 2002 mentionnée plus haut invite les autorités espagnoles à soumettre à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2005, un rapport relatif à l'application du régime de la taxe AIEM afin de vérifier l'incidence des mesures prises et leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales, compte tenu des handicaps dont souffrent les régions ultrapériphériques. Ce rapport, qui a été soumis à la Commission dans les premiers jours du mois de janvier 2006, est annexé au présent rapport dans sa version intégrale (annexe 1) ainsi que dans une version résumée en anglais (annexe 2).

De plus, l'article 2 de ladite décision du Conseil invite la Commission à soumettre au Conseil un rapport comportant une analyse des aspects économiques et sociaux de l'application des mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM et, le cas échéant, une proposition visant à adapter les dispositions de ladite décision.

2. RESUME

L'objectif du présent rapport est de vérifier l'incidence des mesures prises en vertu de la décision 2002/546/CE du Conseil du 20 juin 2002 et d'évaluer leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales compte tenu des handicaps dont souffre la région.

Les handicaps majeurs de la région sont liés à son isolement, à la taille limitée du marché et à la fragmentation de celui-ci. Du fait de ces limitations, les îles Canaries doivent faire face à un surcoût de production et de transport ainsi qu'à des coûts environnementaux plus élevés. Par ailleurs, elles ne sont pas en mesure de bénéficier de la mondialisation. La taxe AIEM vise à atténuer les désavantages qui distinguent le marché des îles Canaries. Les données fournies par le gouvernement espagnol montrent que l'introduction de mesures spécifiques a eu des effets positifs, mais les problèmes qui justifient ce régime fiscal spécial subsistent. Il y a donc lieu de maintenir ces mesures spécifiques.

L'analyse contenue dans le rapport tient compte à la fois des caractéristiques et des contraintes spécifiques de la région et de l'objectif de ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris au marché intérieur et aux politiques communes.

La Commission conclut que, au vu des données fournies par les autorités espagnoles et en l'absence d'une quelconque plainte significative de la part des acteurs concernés, l'AIEM fonctionne de manière satisfaisante. En conséquence, les règles actuellement en vigueur peuvent le rester, sans qu'il soit nécessaire de modifier les dispositions de la décision du Conseil.

3. ANALYSE

La présente analyse se fonde sur les données fournies par les autorités espagnoles dans le rapport qu'elles ont présenté conformément à l'article 2. Ce rapport décrit des variables et expose les changements survenus après l'introduction des mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM.

3.1. Croissance économique – variables relatives à l'activité économique et à l'emploi

Plusieurs tendances positives ont été observées lors de la période analysée, lorsque les mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM étaient en vigueur.

Premièrement, on note une croissance de l'économie canarienne. Le secteur industriel canarien a progressé plus rapidement (en particulier le secteur de la construction) que dans le reste de l'Espagne, faisant de l'industrie de cette région une composante plus importante au sein du secteur industriel espagnol. L'examen de l'activité entrepreneuriale montre que le nombre d'entreprises assujetties à l'AIEM (soumises aux mesures spécifiques établies par la décision du Conseil du 20 juin 2002) a progressivement augmenté durant la période 2001-2003, jusqu'à englober 60 % des industriels. Il convient de souligner que cette augmentation a été plus importante que celle du nombre des autres entreprises manufacturières dans les îles Canaries. De 2001 à 2003, le nombre d'entreprises fabricant des produits taxés uniquement à l'importation a augmenté de 12,5 %. Cette augmentation est plus importante que pour l'industrie manufacturière qui n'a progressé que de 2,6 % durant la même période.

En ce qui concerne le chiffre d'affaires net des entreprises AIEM, il a eu tendance à augmenter davantage que celui relatif aux autres activités manufacturières, en particulier durant l'année 2004.

On observe une certaine diversification de l'industrie dans le secteur manufacturier après l'introduction de l'AIEM. Plusieurs nouvelles lignes de production ont été installées sur des sites de production des îles Canaries. De nouveaux produits et de nouvelles marques ont également été introduits, par exemple de nouvelles marques de boissons et de tabac, d'eaux minérales et de matériaux d'emballage.

Le taux d'investissement des entreprises AIEM a augmenté de 13,7 % entre 2001 et 2003 (investissement net des entreprises AIEM en millions d'euros: 114,44 en 2001; 125,28 en 2002; 130,14 en 2003). L'investissement net de l'ensemble de l'industrie manufacturière a fortement augmenté en 2002 mais a chuté en 2003 (investissement net en millions d'euros: 209,58 en 2001; 260,29 en 2002; 238,86 en 2003).

L'AIEM a également des effets sur l'emploi. En 2002 et 2003, le nombre d'emplois créés dans le secteur d'activités AIEM a augmenté plus rapidement que dans le reste de l'industrie manufacturière. Le nombre d'emplois dans les entreprises AIEM représentait quasiment 63 % du total des emplois dans l'industrie manufacturière (nombre d'emplois AIEM: 22 618 en 2001; 23 721 en 2002; 24 561 en 2003 / nombre total d'emplois dans l'industrie manufacturière: 37 112 en 2001; 38 571 en 2002; 39 107 en 2003). Durant la même période, le ratio entre le chiffre d'affaires des entreprises AIEM et celui de l'ensemble de l'industrie manufacturière est resté à un niveau d'environ 51,5 % (51,8 % en 2001; 51,5 % en 2002; 51,3 % en 2003). Les résultats préliminaires concernant l'année 2004 semblent indiquer une diminution du taux d'emploi dans le secteur d'activités AIEM mais cette diminution n'est pas aussi marquée que la baisse observée généralement dans les îles Canaries.

D'une manière générale, l'évolution de l'index des prix à la consommation (IPC) a été plus favorable dans les îles Canaries que dans le reste de l'Espagne. L'écart d'inflation en 2004 était de 0,7 %. L'IPC des produits AIEM a connu une meilleure évolution que l'IPC général dans les îles Canaries. Alors que ce dernier a augmenté de 2,5 % durant la période 2001-2004, il n'a augmenté que de 1,8 % pour les produits AIEM. Parmi ces produits, les denrées alimentaires, le tabac et les boissons ont connu des taux d'inflation particulièrement faibles.

Le revenu généré par la taxe AIEM doit être incorporé dans l'économie canarienne et utilisé dans le cadre d'une stratégie de développement économique et social incluant la promotion des activités locales (considérant 23 de la décision 2002/546/CE du Conseil). Le rapport présenté par les autorités espagnoles prouve que les dépenses réelles des organismes publics canariens en faveur de la promotion des activités locales excèdent les revenus générés par l'AIEM.

Les tendances décrites ci-dessus montrent que l'introduction de mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM prévue par la décision du Conseil du 20 juin 2002 a eu des effets positifs sur l'économie canarienne. À maints égards (croissance globale, chiffre d'affaires, diversification, investissements, emploi), la situation des entreprises pour lesquelles une exonération ou une réduction partielle de l'impôt AIEM a été appliquée pour des biens produits localement s'est améliorée. Ceci est particulièrement vrai comparé aux entreprises qui ne sont pas concernées par l'application des mesures spécifiques concernant la taxe AIEM.

Les données fournies montrent donc que la décision du Conseil du 20 juin 2002 a atteint son objectif.

Toutefois, les entreprises actives sur le marché local restent désavantagées et ces mesures spécifiques et ciblées doivent continuer de s'appliquer. Ce point sera analysé dans la section suivante.

3.2. Handicaps permanents justifiant le maintien des mesures spécifiques relatives à l'AIEM

L'industrie locale reste dans une situation désavantagée.

La région connaît certains handicaps permanents qui freinent le développement économique des îles Canaries: isolement géographique, fragmentation et faible taille du marché. Ces circonstances ont un effet sur différents aspects liés au développement économique de la région.

L'un des principaux handicaps est l'offre de transports limitée (uniquement par voie aérienne ou maritime). En conséquence, le coût du transport est beaucoup plus élevé que le coût de transport moyen en Espagne. Ceci vaut en particulier pour le transport de fret et, dans une moindre mesure, pour le transport de passagers. Le transport de marchandises est en pratique soumis à de nombreuses restrictions liées à une faible concurrence en matière de prix et aux retards de livraison. Les coûts supplémentaires liés au transport supportés par les entreprises canariennes ont donc des répercussions en termes de temps et d'argent. Ce handicap entraîne une efficacité moindre ainsi que des coûts de production plus élevés dans les îles Canaries.

D'autres aspects liés au processus de production engendrent également des surcoûts. La plupart des entreprises dépendent des importations d'énergie et de matières premières (plus de 70 % de leurs intrants proviennent de l'extérieur tandis que dans le reste de l'Espagne, ces importations n'excèdent pas 40 % des intrants). En pratique, les entreprises canariennes doivent accumuler des stocks supplémentaires et sont très souvent confrontées au problème de stocks excédentaires. Il en résulte un surcoût de certaines matières premières. Par exemple, le coût moyen d'un mètre cube d'eau est de 1,68 EUR, prix le plus élevé en Espagne, où le prix moyen est de 0,86 EUR.

Les surcoûts sont également liés à des facteurs comme les services de maintenance spécialisés, la formation de cadres et de techniciens ou la promotion des activités économiques. Étant donné que la taille du marché est limitée, les spécialistes doivent couvrir de plus grandes distances. Ce problème se pose également pour le personnel qui souhaite suivre une formation, assister à une conférence ou une exposition professionnelle ou bien entreprendre un voyage d'affaires afin de promouvoir des produits ou de signer un nouveau contrat.

En outre, les coûts liés au traitement des déchets industriels sont également élevés. De nombreux types de déchets ne peuvent être traités dans les îles Canaries en raison du nombre limité d'usines de recyclage. Aussi très souvent les déchets doivent-ils être transportés en dehors des îles.

L'analyse des prix montre que pour certains groupes de produits AIEM (denrées alimentaires, médicaments et parfums), les niveaux de prix sont généralement plus élevés dans les Canaries que dans le reste de l'Espagne. Ces prix plus élevés reflètent la charge supplémentaire qui

pèse sur l'activité industrielle des Canaries. Cela signifie que la réduction ou l'élimination des mesures spécifiques protectrices réduirait plus encore la compétitivité de la production industrielle canarienne vis-à-vis des produits importés et ainsi la rentabilité de cette production, et que l'existence de certaines activités pourrait être menacée.

Étant donné les contraintes géographiques qui le caractérisent, le marché canarien est très limité par nature. La contribution des exportations au PIB est la plus faible de toutes les communautés autonomes d'Espagne. Les Canaries, comparées au reste du pays, comptent le nombre le plus réduit d'entreprises actives dans le secteur des exportations. De plus, les entreprises locales sont très interdépendantes: la disparition d'une entreprise donnée a un effet négatif sur d'autres entreprises. Par ailleurs, l'effectif moyen des entreprises industrielles canariennes tend à être moins élevé que dans le reste de l'Espagne.

Les contraintes auxquelles est soumis le marché canarien entraînent une faible diversification de l'économie dans son ensemble. Cela signifie qu'il n'y a pas d'équilibre sur le marché entre les différents secteurs de l'industrie. La prédominance du secteur des services (notamment le tourisme) est restée quasiment inchangée ces dernières années. En 2001, la contribution fournie par le secteur des services à la valeur ajoutée brute était de 79 %; en 2004, elle était de 78 %. En Espagne, cette contribution est demeurée à 66 % pendant cette période.

Cette situation particulière place le marché canarien dans une position désavantageuse.

3.3. Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire

Les données présentée dans le rapport d'analyse montrent que le régime en question satisfait également aux exigences selon lesquelles les mesures arrêtées par le Conseil ne doivent pas nuire à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, conformément à l'article 299, paragraphe 2, du traité.

Les mesures appliquées conformément à la décision 2002/546/CE du Conseil du 20 juin 2002 sont nécessaires et proportionnées aux objectifs fixés par ladite décision.

Les mesures adoptées dans le cadre de la décision du Conseil ont été ciblées dès leur conception et ne visent que les produits industriels les plus vulnérables. Les chiffres présentés par le gouvernement espagnol montrent que les surcoûts supportés par cette région ultrapériphérique ne sont pas surcompensés par l'application des exonérations autorisées pour les produits AIEM spécifiés. Les mesures en place sont ainsi proportionnées aux objectifs fixés. Les détails sont précisés dans la décision de la Commission du 16 avril 2008 concernant les aides d'État relatives à ce dossier[1].

En outre, il résulte de l'étude complémentaire présentée par le gouvernement espagnol (IMPACTO DE LOS APE EN CANARIAS du 26 septembre 2006) que les échanges commerciaux entre les îles Canaries et les pays ACP sont négligeables et que les mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM ne peuvent par conséquent pas être considérées comme un obstacle dans le contexte de l'accord de partenariat européen en cours de négociation entre l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest mais plutôt comme ayant pour objectif de multiplier les échanges et les investissements entre eux.

---

[1] Cas NN 22/2008.

Par ailleurs, la Commission n'a pas reçu de plaintes significatives concernant un éventuel effet négatif de l'AIEM sur le fonctionnement du marché intérieur. En particulier, la Commission n'a reçu aucune information indiquant que l'application de l'AIEM surcompense les coûts liés aux handicaps permanents des îles Canaries.

En conclusion des résultats décrits ci-dessus, il apparaît que les mesures spécifiques actuellement en vigueur fonctionnent correctement et qu'elles devraient être maintenues afin de compenser de manière appropriée la situation difficile des îles Canaries.

4. CONCLUSION GENERALE

Les mesures spécifiques introduites par la décision 2002/546/CE du Conseil du 20 juin 2002 a des effets positifs sur l'environnement économique et social des îles Canaries. L'analyse des tendances des indicateurs fournis montre que l'objectif de promotion ou de maintien des activités économiques locales a été atteint.

Étant donné les handicaps liés à la situation spécifique des îles Canaries, le maintien de ces mesures reste justifié. En particulier, il apparaît que leur situation reste désavantageuse à maints égards et ce malgré les tendances positives observées.

L'information disponible confirme que les mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM ne portent pas atteinte à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire. Ces mesures sont bien ciblées (elles visent uniquement les produits les plus sensibles) et se limitent au nécessaire pour atteindre les objectifs fixés (compensation des handicaps dont souffre la région, comme son éloignement géographique ou la petite taille et la fragmentation du marché). L'ensemble des partenaires sont satisfaits des mesures en vigueur, qui ne perturbent pas le bon fonctionnement du marché intérieur. En revanche, la réduction ou l'élimination de cette protection réduirait de façon spectaculaire la rentabilité de la fabrication de produits industriels dans les îles Canaries. Dans certains cas, il pourrait même en résulter la cessation de la production locale de certains produits.

La Commission conclut que l'existence de la taxe AIEM telle qu'elle a été introduite par la décision du Conseil du 20 juin 2002 reste justifiée dans sa forme actuelle. En conséquence, aucune proposition de la Commission visant à adapter les dispositions existantes de ladite décision du Conseil n'est nécessaire.