

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil portant suspension, à titre temporaire, des droits autonomes du tarif douanier commun à l'importation de certains produits industriels dans les îles Canaries

COM(2011) 259 final — 2011/0111 (CNS)

(2011/C 376/10)

Rapporteur général: **M. Bernardo HERNANDEZ BATALLER**

Le 16 juin 2011, le Conseil a décidé, conformément à l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Conseil portant suspension, à titre temporaire, des droits autonomes du tarif douanier commun à l'importation de certains produits industriels dans les îles Canaries»

COM(2011) 259 final — 2011/0111 (CNS).

Le 20 septembre 2011, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 474^e session plénière des 21 et 22 septembre 2011 (séance du 22 septembre 2011) de nommer M. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER rapporteur général, et a adopté le présent avis par 132 voix pour et 5 voix contre.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE soutient la proposition à l'examen en raison de sa pertinence socio-économique et de la légitimité manifeste de son adoption par l'Union, compte tenu des compétences exclusives de celle-ci en matière douanière.

1.2 De surcroît, la proposition ne concerne qu'un nombre limité de produits et de biens bénéficiant déjà d'avantages tarifaires conformément au règlement (CE) n° 704/2002 du Conseil, du 25 mars 2002, auxquels quatre produits seulement viennent s'ajouter (le caoutchouc et certains dérivés des polymères).

1.3 Le fait d'imposer des contrôles de l'utilisation finale conformément aux dispositions du code des douanes communautaire et de ses dispositions d'application constitue dans ce contexte une procédure bien établie qui n'impose pas de charge administrative supplémentaire significative aux autorités régionales et locales ou aux opérateurs économiques.

1.4 Le maintien de la suspension des droits autonomes du tarif douanier commun à l'importation de certains produits industriels est jugée profitable à l'économie des îles Canaries, qui a plus fortement souffert des conséquences de la crise que d'autres régions de l'Union et de l'Espagne.

1.5 Le CESE réaffirme⁽¹⁾ que le maintien de régimes économiques et fiscaux spécifiques est un outil indispensable pour aider les régions ultrapériphériques à surmonter les difficultés structurelles auxquelles elles sont confrontées.

2. Introduction

2.1 Avec une superficie totale approximative de 7 542 km², les îles Canaries forment un archipel situé dans l'océan

Atlantique, à plus de 1 000 km environ du point le plus proche de la péninsule ibérique. Elles constituent, avec l'archipel des Açores, Madère, les îles Selvagens et les îles du Cap-Vert, la région biogéographique appelée Macaronésie et font partie, en raison notamment de leur grand éloignement et de leur insularité, des régions dites «ultrapériphériques», sur lesquelles le CESE s'est prononcé à diverses reprises⁽²⁾.

2.1.1 Leur population actuelle s'élève à 2 118 519 habitants, les deux îles les plus peuplées étant Ténérife (906 854 habitants) et la Grande Canarie (845 676 habitants)⁽³⁾, où la population se concentre à plus de 80 %. Cette densité élevée de population engendre certains problèmes sociaux liés à un taux de chômage élevé ainsi qu'à un fort taux d'émigration.

2.1.2 Du fait de leur éloignement, les opérateurs économiques de ces îles souffrent de lourds handicaps économiques et commerciaux qui ont une incidence négative sur la dynamique démographique, l'emploi et le développement économique et social. En particulier, le secteur industriel, celui de la construction et les industries annexes ont été durement touchés par la crise économique actuelle, ce qui a entraîné une hausse du chômage, qui est supérieur à la moyenne nationale espagnole. Cet état de fait risque de fragiliser encore la situation économique générale, compte tenu du caractère volatil du tourisme international, dont les îles sont de plus en plus tributaires.

2.1.3 Comme le CESE l'a déjà indiqué⁽⁴⁾, les îles ont pour caractéristique de souffrir de handicaps permanents qui les distinguent nettement des régions continentales et qui présentent des traits communs, bien que de portée variable, à savoir: l'isolement par rapport au continent; les surcoûts élevés des

⁽¹⁾ JO C 211 du 19.08.2008, p. 72.

⁽²⁾ JO C 221 du 17.09.2002, p. 37.

⁽³⁾ Données de l'Institut espagnol de la statistique.

⁽⁴⁾ JO C 268 du 19.09.2000, p. 32.

transports maritimes et aériens, des communications et des infrastructures, dus aux obstacles naturels et climatiques; la dimension limitée des terrains; les stocks halieutiques limités; la faiblesse des ressources hydriques; le manque de sources d'énergie; la pollution marine et côtière; les difficultés de gestion des déchets; le déclin démographique, notamment en ce qui concerne les jeunes; l'érosion des côtes; le déficit de main-d'œuvre spécialisée; l'absence d'un environnement économique favorable aux entreprises, et les difficultés d'accès aux services d'éducation et de santé, entre autres.

2.1.4 Le CESE s'est déjà exprimé⁽⁵⁾ sur la notion de «surcoût» dans les régions ultrapériphériques et a établi une liste non exhaustive, allant du coût plus élevé des transports de biens, de matériels et de personnes aux coûts de stockage, de passation de contrats, ou aux coûts d'installation, eux aussi plus importants.

2.1.5 Le secteur industriel des Canaries produit principalement pour le marché local et rencontre d'énormes difficultés pour trouver des clients en dehors des îles. Cette situation difficile est essentiellement due à l'insuffisance des moyens de transport et au coût élevé de l'achat et de la distribution des marchandises. Cela a une incidence négative sur les coûts de fabrication des produits finis, qui peuvent entraîner une augmentation des coûts de production par rapport à ceux d'entreprises similaires établies sur la péninsule.

3. Les Îles Canaries et l'Union européenne

3.1 Les Îles Canaries font partie de l'Union européenne depuis l'adhésion de l'Espagne en 1986. L'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal reconnaissait la situation socio-économique difficile et particulière de l'archipel. En raison de leurs difficultés spécifiques, les Îles Canaries ont été initialement exclues du territoire douanier de la Communauté, de la politique commerciale commune et des politiques communes de l'agriculture et de la pêche.

3.2 Afin d'assurer l'intégration des Canaries dans l'Union, l'Union européenne a reconnu les problèmes particuliers et spécifiques de cette région et leurs implications. Au cours des dernières années, des mesures ont été introduites qui, par une approche compréhensive tenant compte des conditions d'insularité et du caractère ultrapériphérique de cette région, ont progressivement réduit l'envergure et l'incidence des dérogations prévues, de sorte que depuis le 31 décembre 2000, date de son rattachement intégral au tarif douanier commun, la région fait partie intégrante du territoire douanier de l'Union⁽⁶⁾.

3.3 Cela a conduit à l'adoption du règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux Îles Canaries⁽⁷⁾, qui a fait l'objet de plusieurs modifications. En application de ce règlement, des mesures particulières ont été mises en œuvre par la décision du

Conseil 91/314/CEE instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des Îles Canaries (POSÉICAN)⁽⁸⁾. Ce programme a permis de moduler certaines politiques communes ainsi que d'adopter des mesures spécifiques en faveur des Canaries.

3.4 Le règlement (CE) n° 704/2002 du Conseil du 25 mars 2002 suspend temporairement les droits autonomes du tarif douanier commun à l'importation d'un certain nombre de produits industriels et régit l'ouverture et le mode de gestion de contingents tarifaires communautaires autonomes à l'importation de certains produits de la pêche aux Îles Canaries; conformément à ce règlement, la suspension des droits du tarif douanier commun applicables à certains biens d'équipement pour usage commercial et industriel arrivera à expiration le 31 décembre 2011, raison pour laquelle la proposition à l'examen est présentée avant que cette expiration n'intervienne.

3.5 Par ailleurs, l'article 349 du TFUE reconnaît aux Canaries le caractère de région ultrapériphérique, tient compte de leur situation économique et sociale structurelle et en reconnaît le grand éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles, la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement. En conséquence, il autorise le Conseil, sur proposition de la Commission, à arrêter des mesures spécifiques, portant notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

4. La proposition de règlement du Conseil

4.1 Le TFUE permet d'appliquer des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques de l'Union, afin de les aider à surmonter les handicaps économiques dont elles souffrent en raison de leur situation géographique. La persistance de la crise économique et financière n'a fait qu'aggraver les problèmes des Îles Canaries en matière de création d'emplois et de perte de compétitivité.

4.2 En conséquence, le gouvernement espagnol a demandé, par la voie d'une proposition de règlement du Conseil, la prolongation du régime actuel de suspension des droits à l'importation de certains produits industriels dans ces îles. Cette proposition prévoit également la suspension des droits du tarif douanier commun pour quatre nouveaux produits.

4.3 La proposition entend être cohérente avec les autres politiques de l'Union, en particulier dans le domaine du commerce international, de la concurrence, des entreprises et des relations extérieures. Il est habituel de recourir régulièrement à ce type de mesures pour soutenir les opérateurs économiques.

⁽⁵⁾ JO C 211 du 19.08.2008, p. 72.

⁽⁶⁾ Acte d'adhésion, Protocole n° 2.

⁽⁷⁾ JO L 171 du 29.06.1991, p. 1.

⁽⁸⁾ JO L 171 du 29.06.1991, p. 5.

4.3.1 Grâce à la suspension temporaire des droits de douane, la proposition permet aux opérateurs économiques locaux de ces îles d'importer en franchise douanière un certain nombre de matières premières, de pièces détachées, de composants et de biens d'équipement.

4.3.1.1 Plus précisément, du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2021, les droits du tarif douanier commun applicables aux importations dans les Îles Canaries de biens d'équipement à usage commercial ou industriel visés à l'annexe sont suspendus dans leur totalité.

4.3.1.2 Pendant une période minimale de 24 mois à compter de leur mise en libre pratique, ces biens sont utilisés par les opérateurs économiques établis dans les Îles Canaries.

4.3.1.3 En outre, du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2021, les droits du tarif douanier commun applicables aux importations dans les Îles Canaries de matières premières, pièces détachées et composants relevant des codes NC visés à l'annexe II telle que modifiée et qui sont destinés à des fins de transformation industrielle ou de maintenance dans les Îles Canaries sont suspendus dans leur totalité.

4.3.2 Afin d'éviter toute utilisation abusive ou frauduleuse ou toute modification des flux commerciaux traditionnels, il est prévu que les produits bénéficiant de la suspension des droits soient soumis à des mécanismes de coopération et à des contrôles de leur utilisation finale.

4.3.3 Pour pouvoir bénéficier de la suspension des droits, les matières premières, les pièces détachées et les composants doivent être destinés à des fins de transformation industrielle et de maintenance sur le territoire des Îles Canaries.

4.3.4 Par ailleurs, les biens d'équipement devront être utilisés par des entreprises locales des îles pendant au moins deux ans avant de pouvoir être vendus librement à des entreprises implantées sur le reste du territoire douanier de l'Union européenne.

4.3.4.1 Pour que les investisseurs puissent disposer de perspectives à long terme et que les opérateurs économiques puissent atteindre un niveau adéquat d'activité industrielle et commerciale, la suspension des droits du tarif douanier commun applicables à certains produits visés aux annexes II et III du règlement (CE) n° 704/2002 est intégralement prorogée, et ce pour une période de dix ans.

4.3.4.2 Afin de garantir que seuls les opérateurs économiques établis sur le territoire des Îles Canaries bénéficient des mesures tarifaires prévues, il convient que les suspensions soient subordonnées à l'utilisation finale des produits, conformément aux dispositions du code des douanes communautaire et, en cas de détournement des échanges, il y a lieu de conférer à la Commission des compétences d'exécution lui permettant d'annuler provisoirement cette suspension tarifaire.

5. Observations générales

5.1 Le CESE accueille avec satisfaction la proposition de modification du règlement (CE) et considère que les mesures spécifiques qu'il prévoit peuvent être adoptées sans porter

aucunement atteinte à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris en ce qui concerne le marché intérieur et les politiques communes.

5.2 Ces motivations d'ordre juridique et économique sont corroborées par d'autres circonstances, à savoir notamment que le groupe de travail «Économie tarifaire» de la Commission n'a opposé aucune objection à l'adoption future des mesures en question, et le fait que l'élaboration de ces mesures n'a pas nécessité la réalisation d'une analyse d'impact en raison de leur caractère universel.

5.3 La Commission fonde la proposition de règlement sur l'article 349 du TFUE, alors que les mesures se réfèrent intégralement à la politique douanière, qui est une compétence exclusive de l'UE. Dès lors, la disposition prévoyant la transmission de cette proposition aux parlements nationaux, qui découle peut-être d'une interprétation très large de l'article 2, premier alinéa, du protocole n° 1 annexé au TUE et au TFUE (sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE), apparaît excessivement formaliste.

5.4 Cette circonstance aura vraisemblablement pour effet de ralentir le processus d'adoption du règlement, ce qui ne devrait pas manquer de susciter des polémiques ou des controverses internes, lesquelles nuisent souvent à l'intérêt général de l'UE ou à la réalisation appropriée de certains objectifs spécifiques, tels que la protection des territoires et des régions ultrapériphériques à l'égard des conditions économiques défavorables auxquelles ils sont confrontés.

5.5 Il conviendrait également de définir quantitativement et qualitativement la notion de «détournement des échanges», en vertu de laquelle la Commission peut adopter des actes d'exécution annulant la suspension des droits à l'importation.

5.6 C'est d'autant plus nécessaire que l'appréciation quantitative de ces détournements nécessitera la réalisation de complexes analyses économiques du marché afin de déterminer l'équilibre réel entre les importations des produits concernés et les besoins suscités par la demande sur le marché insulaire.

5.7 De même, il conviendrait de clarifier la nature juridique des actes statuant de manière définitive sur le maintien ou la levée de la suspension, à l'issue de la période de 12 mois, prévus à l'article 4, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

5.8 Étant donné que c'est au Conseil qu'il revient d'adopter, selon une procédure législative spéciale, le règlement à l'examen instituant une suspension temporaire, il apparaît logique que ce soit également lui qui adopte cette décision définitive, la compétence déléguée de la Commission se limitant ainsi à l'adoption éventuelle des actes relatifs à l'annulation provisoire évoquée plus haut, pour une durée maximale de 12 mois, de la suspension.

5.9 Le CESE considère que la proposition contribue à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale de la région, ainsi qu'à lui permettre d'affronter à armes égales la concurrence sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, en compensant les handicaps permanents de nature géographique, naturelle, économique, sociale et structurelle propres aux Îles Canaries.

5.10 La suspension des droits prévue est conforme au principe de proportionnalité, compte tenu de l'ampleur des handicaps dont souffrent les Îles Canaries, en termes d'accessibilité, de situation démographique, ainsi éventuellement que de productivité. Le CESE considère que ces suspensions ont pour objet de compenser les surcoûts liés à la situation de ces îles et ne constituent pas un facteur de distorsion du marché, mais au contraire un élément d'équilibre.

6. Observations particulières

6.1 Face à l'impossibilité de limiter le manque d'accessibilité par rapport au continent européen, un régime économique et fiscal spécifique, destiné à compenser ces handicaps structurels, a été établi dans le but de dynamiser l'économie des Îles Canaries.

6.2 Compte tenu des dimensions du marché et des entreprises de l'économie canarienne, il n'a pas été possible de mettre en œuvre des politiques instaurant une synergie entre les services liés au secteur des matières premières, en ce qui concerne les processus de production, le transport, la commercialisation sur le marché local de consommation et les capacités d'exportation, d'où l'impossibilité pour les entreprises d'apporter une valeur ajoutée de manière durable ou par le biais des coûts marginaux liés à la demande (exploitation des économies d'échelle).

6.3 En raison de tous ces aspects liés à l'insularité et des «surcoûts», le secteur industriel perd de sa compétitivité face aux autres marchés qui, dans un environnement de plus en plus mondialisé, gagnent en importance du fait des possibilités de délocalisation, avec les conséquences qu'aurait pour l'économie canarienne le déclin d'un secteur qui génère des emplois plus qualifiés et stables et qui permet de faciliter l'introduction de processus innovants.

6.4 Les mécanismes fiscaux et douaniers se sont efforcés de compenser les «surcoûts» supportés par le secteur industriel en raison du caractère ultrapériphérique des Canaries. Une étude récente évalue les «surcoûts» liés à la nature ultrapériphérique des Canaries à 5 988 273 924 euros, dont 25 % sont à la charge de l'industrie.

6.5 Le secteur industriel canarien considère que 32 % des «surcoûts» sont dus à la «capacité de production inutilisée», c'est-à-dire les «surcoûts» générés par l'impossibilité de profiter des avantages liés aux économies d'échelle, en raison du fait que les entreprises canariennes ont affaire à un marché local restreint et ont du mal à accéder aux marchés externes, sachant que 25 % des surcoûts sont dus aux transports et 28 % au «coût additionnel» de l'énergie.

Bruxelles, le 22 septembre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
