



Bruxelles, le 24.7.2020
SWD(2020) 141 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

[...]

accompagnant le document:

Proposition de décision du Conseil

autorisant la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes, un taux réduit au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion

{COM(2020) 332 final}

Table des matières

Table des matières.....	1
1. INTRODUCTION: CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE	4
1.1. Introduction: régions ultrapériphériques.....	4
1.2. Mesure spécifique en faveur de certaines régions ultrapériphériques françaises	5
2. DÉFINITION DU PROBLÈME	5
2.1. Problème n° 1: croissance économique fragile	6
2.2. Problème n° 2: surcoûts pour les producteurs de rhum.....	10
2.3. Problème n° 3: accès aux marchés – dépendance vis-à-vis du marché de la France métropolitaine	17
2.4. Problème n° 4: ajustements rétroactifs du contingent	19
2.5. Comment ces problèmes vont-ils évoluer ?.....	21
2.6. Pourquoi l’Union européenne devrait-elle agir?.....	22
3. OBJECTIFS: QUE FAUT-IL ATTEINDRE?.....	23
3.1. Objectifs généraux	23
3.2. Objectifs spécifiques.....	23
4. QUELLES SONT LES OPTIONS DISPONIBLES?.....	23
4.1. Quel est le scénario de base servant pour l'évaluation des options?	23
4.2. Description des options.....	24
4.3. Options écartées à un stade précoce	26
5. QUELLES SONT LES INCIDENCES DES OPTIONS ENVISAGÉES?	26
5.1. Méthodologie	26
5.2. Scénario de base	27
5.3. Option 1 - Fin de l’aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques	29
5.4. Option 2 - Abaissement des taux réduits de 50 % à 40 %	32
5.5. Option 3 - Introduction d’un plafond de subventions	33
5.6. Option 4 – Ajustement annuel du contingent	35
6. QUE RESSORT-IL DE LA COMPARAISON DES OPTIONS?	36
6.1. Efficacité.....	36
6.2. Efficience.....	41
6.3. Cohérence	42
6.4. Synthèse des options privilégiées	46
7. QUELLES SERONT LES MODALITÉS DE SUIVI ET D’ÉVALUATION DES INCIDENCES RÉELLES?.....	47
ANNEXE 1: INFORMATIONS SUR LES PROCÉDURES	49
ANNEXE 2: CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES	51
ANNEXE 3: MÉTHODES D’ANALYSE.....	62
ANNEXE 4: COÛTS BUDGÉTAIRES ET ADMINISTRATIFS	66

ANNEXE 5: SURCOÛTS	70
ANNEXE 6: ÉVALUATION	76

Glossaire

<i>Terme ou acronyme</i>	<i>Signification ou définition</i>
TAV	Titre alcoométrique volumique
CAGR	Taux de croissance annuel moyen
DG	Direction générale de la Commission
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
HAP	Hectolitres d'alcool pur
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
GCI	Groupe de coordination interservices
ONG	Organisation non gouvernementale
CPO	Consultation publique ouverte
RU	Régions ultrapériphériques
SPA	Standard de pouvoir d'achat
PME	Petites et moyennes entreprises
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VSS	Vignette sécurité sociale

1. INTRODUCTION: CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE

1.1. Introduction: régions ultrapériphériques

Plusieurs régions de l'Union européenne (UE), connues sous le nom de «régions ultrapériphériques», sont situées dans des zones éloignées du continent européen. Il s'agit des régions françaises de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion, de la Martinique, de Mayotte et de Saint-Martin, des régions portugaises de Madère et des Açores et de la région espagnole des îles Canaries. Ces régions font partie intégrante de l'UE et doivent donc respecter sa législation. Parallèlement, et contrairement au reste du territoire de l'UE, elles sont soumises à des contraintes permanentes liées à leurs caractéristiques, en particulier leur éloignement, leur insularité, leur faible superficie, leur relief et leur climat difficiles et leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

Graphique 1. Répartition géographique des régions ultrapériphériques de l'UE



La situation particulière de ces régions est reconnue à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cet article permet l'adoption de mesures spécifiques pour ces régions car il est reconnu que les contraintes permanentes et combinées ont une incidence sur leur situation économique et sociale et nuisent gravement à leur développement. Il permet de prendre de telles mesures à condition qu'elles ne nuisent pas à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. Ces mesures concernent différentes politiques, dont la fiscalité, le soutien en faveur de la création d'emplois, le renforcement de la compétitivité et la préservation de l'environnement.

Malgré les progrès accomplis dans les régions ultrapériphériques, celles-ci continuent d'être soumises à de graves contraintes, amplifiées par la mondialisation. Ces contraintes continuent d'avoir des répercussions sur les petits opérateurs économiques qui caractérisent les régions ultrapériphériques, sous la forme de surcoûts et d'entraves à l'accès au marché. Le changement climatique devient également une préoccupation majeure, en raison de la fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes, qui touchent ces régions¹.

¹ SWD(2017) 349 final.

1.2. Mesure spécifique en faveur de certaines régions ultrapériphériques françaises

Le présent rapport concerne la mesure existante en faveur du rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises et transporté vers la France métropolitaine. Depuis 1923, le rhum traditionnel produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion bénéficie d'une aide sous la forme d'une réduction des taxes indirectes. Cette mesure ne s'applique pas à Saint-Martin ou à Mayotte, étant donné qu'aucune culture de la canne à sucre, qui est le principal ingrédient de la production de rhum traditionnel, n'est pratiquée dans ces régions.

Les taxes indirectes visées sont les droits d'accise et la «vignette de sécurité sociale» (VSS)². Les droits d'accise sont des taxes indirectes sur la vente ou l'utilisation de certains produits, tels que l'alcool et le tabac. Il s'agit généralement d'un montant perçu par quantité de produit. Toutes les recettes provenant des droits d'accise reviennent intégralement aux États membres. La VSS est une contribution de sécurité sociale prélevée sur les boissons alcoolisées vendues en France afin de lutter contre les risques pour la santé liés à une consommation excessive d'alcool éthylique. La VSS est prélevée en plus du droit d'accise national.

La législation de l'Union³ relative à la classification et à la taxation de l'alcool et des boissons alcoolisées permet de réduire les taux de droits, dans certaines circonstances et pour certaines régions. En outre, la décision n° 189/2014/UE⁴ du Conseil autorise la France à appliquer, jusqu'au 31 décembre 2020, un taux réduit de droit d'accise et de la VSS, qui ne peut pas être inférieur de plus de 50 % au taux normal, au rhum traditionnel produit dans ces régions ultrapériphériques spécifiques lorsqu'il est acheminé vers la France métropolitaine pour y être consommé. Ce taux réduit s'applique dans la limite d'un contingent annuel de 144 000 hectolitres d'alcool pur (HAP), soit environ 55 % de la production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises en 2018. Cette année-là, la France a appliqué l'allègement maximal de 50 %, de sorte que le droit d'accise final de 871,01 euros par HAP a été appliqué à 128 000 HAP de rhum traditionnel.

Ce régime vise à compenser le coût de production plus élevé du rhum traditionnel dans ces régions ultrapériphériques et à garantir l'accès au marché de la France métropolitaine, qui est leur principal débouché. Ce régime a constitué un élément crucial de la stratégie déployée par la France pour ses régions ultrapériphériques pendant près de 100 ans, dans laquelle la canne à sucre et le rhum étaient considérés comme des produits viables pour développer ces économies régionales. Le régime arrivant à expiration le 31 décembre 2020, une décision doit être prise en ce qui concerne la nécessité de le prolonger.

2. DÉFINITION DU PROBLÈME

² La vignette sécurité sociale (VSS) est également appelée «cotisation sur les boissons alcooliques».

³ Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

⁴ 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 (JO L 59 du 28.2.2014).

Les contraintes mentionnées à l'article 349 TFUE engendrent plusieurs problèmes pour les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises. Ces problèmes varient en fonction de la région ultrapériphérique concernée et établir une moyenne de leurs incidences revient souvent à masquer les différences significatives qui existent entre ces régions. L'arbre des problèmes ci-après présente les problèmes, leurs causes et leurs conséquences.

Graphique 2 – Arbre des problèmes



2.1. Problème n° 1: croissance économique fragile

Les économies des régions ultrapériphériques se trouvent largement en dessous du produit intérieur brut par habitant de la France métropolitaine. Dans l'ensemble de ces régions, le produit intérieur brut (PIB) par habitant, exprimé en standard de pouvoir d'achat (SPA), est inférieur au PIB par habitant en SPA en France. Le chômage, y compris celui des jeunes, atteint des niveaux préoccupants dans l'ensemble des régions ultrapériphériques, supérieurs à ceux de la France métropolitaine et à la moyenne de l'UE. Ces régions sont également caractérisées par une exclusion à long terme du marché du travail.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), environ 30 % et 39 % de la population de la Martinique et de la Réunion, respectivement, vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2016⁵. L'INSEE a estimé que 20 % et 30 % de la population de Guadeloupe et de Guyane respectivement vivaient sous le seuil de pauvreté en 2011⁶. Le tableau 1 ci-dessous fournit un résumé des indicateurs clés pour chaque région et pour la France.

Tableau 1: principales données socio-économiques (2018)⁷ et données relatives au chômage (2017)⁸

	Guadeloupe ⁹	Martinique	La Réunion	Guyane	France
Total PIB (millions EUR)	10 250	9 508	20 331	4 499	2 353 090
PIB par habitant (EUR) en SPA	21 900	23 300	21 200	14 400	31 500

⁵ INSEE, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) - 2016. L'utilisation d'une valeur de référence basée sur le revenu national plutôt que le revenu régional, qui pourrait réduire l'indicateur de pauvreté, a donné lieu à controverse. Voir <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190209202.html>

⁶ INSEE Dossier Guyane n° 9 - mars 2018.

⁷ Eurostat 2018.

⁸ IEDOM: rapport annuel 2018.

⁹ Données 2017

PIB par habitant en SPA par rapport à la moyenne globale de la France	69,5%	74,0%	67,3%	45,7%	100%
Tendance actuelle de la croissance (variation du PIB réel, 2017-2018) ¹⁰	3,4%	0,2%	3,2%	-1,9%	2,2%
Taux de croissance annuel moyen du PIB [2014-2018] ¹¹	3,0 %	0,3 %	3,3 %	1,9 %	2,0 %
Taux de chômage ¹²	23,1 %	17,7 %	24,0 %	19,1 %	8,8 %
Taux de chômage des jeunes	55,2 %	49,4 %	50,3 %	39,2 %	20,9 %
Jeunes sans emploi qui ne suivent ni études ni formation (taux NEET) ¹³	20,7 %	19,9 %	27,8 %	33,1 %	11,1 %
Indice de développement humain 2010 ¹⁴	0,822	0,813	0,775	0,739	0,883

Source: IEDOM, Eurostat, INSEE

2.1.1. *Quelles sont les causes de cette croissance économique fragile?*

Dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits – Interdépendance au sein de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum

Les régions ultrapériphériques françaises présentent la plupart des caractéristiques des petites économies. En particulier, comme la plupart des petites économies, la production y est concentrée sur une gamme de produits relativement étroite et peu diversifiée, ce qui signifie que l'économie est fortement exposée aux chocs sectoriels ou asymétriques. Si les économies des régions ultrapériphériques françaises sont dominées par les services commerciaux et non commerciaux, la contribution de l'agriculture et de la pêche y est plus de deux fois supérieure à la moyenne de l'UE, ces secteurs représentant 3,8 % de la croissance de la valeur ajoutée de ces régions, contre 1,6 % au niveau de l'UE¹⁵. En Guyane et en Martinique, l'agriculture représente 4,2 % et 3,5 % respectivement de l'économie ainsi qu'une part considérable des exportations. L'agriculture représente 3 % et 1,4 % des économies respectives de la Guadeloupe et de la Réunion¹⁶. Bien que la valeur ajoutée brute de l'agriculture et de la pêche soit relativement faible, ces secteurs sont importants pour l'identité culturelle régionale, pour la préservation du paysage et du tourisme ainsi que pour leur intensité d'emploi. La canne à sucre représente depuis plus d'un siècle la principale culture de l'île de la Réunion. Ce secteur est également

¹⁰ Taux de croissance annuel moyen (CAGR), sur la base des rapports annuels 2017 et 2018 de l'IEDOM.

¹¹ CAGR, sur la base des rapports annuels 2018 de l'IEDOM. Ces chiffres couvrent la période d'application de la décision jusqu'aux données les plus récentes disponibles.

¹² IEDOM: rapports annuels 2018. Enquêtes de l'INSEE sur l'emploi 2014-2018.

¹³ Eurostat 2018.

¹⁴ Agence française de développement, document de travail n° 129, Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer? Une approche par l'indice de développement humain.

¹⁵ SWD(2017) 349 final.

¹⁶ INSEE, https://statistiques-locales.insee.fr/#c=indicateur&i=tc063.val_ajout_agri&s=2015&view=map3

considéré comme une richesse et une source d'emplois pour les régions ultrapériphériques, ce qui souligne d'autant plus son importance. Le modèle agricole des régions ultrapériphériques est essentiellement familial et occupe des surfaces réduites. Ce type d'agriculture est important pour l'emploi et est également respectueux de l'environnement¹⁷ parce qu'il limite l'érosion des sols et l'écoulement des eaux, qu'il utilise des produits dérivés tels que la bagasse en tant que biocarburant ou un gâteau de filtration en tant qu'engrais ou qu'il récolte de la canne à sucre verte, ce qui enrayer les problèmes de pollution causés par la combustion.

La culture de la canne à sucre – principal ingrédient de la production de rhum – est réalisée sur environ 40 000 hectares de terres (25 % de la surface agricole disponible) des régions ultrapériphériques françaises. En 2017, la Réunion a assuré environ 65 % de la production totale de canne à sucre des régions ultrapériphériques, sur environ 54 % du total des terres agricoles disponibles au niveau national¹⁸. La Guadeloupe, un archipel de six îles habitées, utilise 26 % du total des terres agricoles nationales pour cultiver 27 % de la production totale de canne à sucre des régions ultrapériphériques françaises. La Martinique et la Guyane utilisaient 13 % et 0,5 % de leurs terres agricoles disponibles pour cultiver 7 % et 0,3 % de la production totale de canne à sucre au cours de cette période.

Dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum interviennent des exploitations agricoles, des producteurs de sucre et des distilleries qui dépendent tous fortement les uns des autres. En Martinique et en Guyane, 81 % et 100 % de la production de canne à sucre entrent directement dans la fabrication de rhum agricole¹⁹. En Guadeloupe, 12 % de la canne à sucre produite sont directement livrés aux distilleries. La Réunion produisant essentiellement du rhum sucrerie à partir de mélasse, la canne à sucre est envoyée d'abord aux producteurs de sucre. Globalement, on estime que le secteur canne-sucre-rhum emploie environ 40 000 personnes dans les régions ultrapériphériques²⁰. Les prix mondiaux du sucre ont considérablement diminué ces dernières années en raison de la dérégulation du marché du sucre en 2017²¹ et la baisse de la production de canne à sucre en Martinique pourrait avoir une incidence négative sur la seule usine de sucre qui subsiste, qui a besoin d'une quantité minimale de canne à sucre pour rester viable²². Si cette usine fermait, cela aurait un effet négatif sur la production de rhum sucrerie en Martinique, puisqu'aucune mélasse ne serait fabriquée sur l'île afin de continuer de produire ce type de rhum.

Contraintes économiques persistantes

L'aide publique considérable versée par la France ainsi que par l'UE a permis de développer l'infrastructure, de fournir des services pour la population, de créer de l'emploi, d'investir dans l'éducation et les compétences ainsi que d'accroître la compétitivité des entreprises. Cette aide a également concouru à améliorer et à diversifier les activités agricoles, à préserver l'environnement et à lutter contre le changement

¹⁷ <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/04/Outermost-Regions-PLS-v2.pdf>

¹⁸ IEDOM: rapport annuel sur la Réunion, 2018.

¹⁹ PwC et al, 2020.

²⁰ Rapport d'activité 2018 de l'ODEADOM <http://www.odeadom.fr/wp-content/uploads/2019/08/Rapport-2019-BAT-02-07.pdf>

²¹ https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ne421_eclairage_la_filiere_canne-sucre_en_2017_la_reunion-.pdf

²² IEDOM: rapport annuel sur la Martinique, 2018.

climatique. Des contraintes économiques persistent néanmoins. Ces dernières années, la situation économique et sociale dans les régions ultrapériphériques évolue de manière préoccupante: hausse du taux de chômage, dans des proportions particulièrement alarmantes chez les jeunes et, dans certaines de ces régions, augmentation de la migration irrégulière et des crises sociales²³.

Étant donné qu'il est impossible d'obtenir une production permettant de remplacer les importations pour la plupart des produits et à plus forte raison pour les exportations, les régions ultrapériphériques ont une base d'exportation étroite et un ratio importations/PIB élevé. L'incapacité des régions ultrapériphériques françaises à influencer les prix internationaux est un autre facteur qui explique les contraintes économiques persistantes auxquelles elles sont confrontées²⁴. En 2017, le Brésil a produit 41 % (758 millions de tonnes) du volume mondial total de canne à sucre. En comparaison, les régions ultrapériphériques de l'UE ont cultivé un peu moins de 2,9 millions de tonnes de canne à sucre.

La *situation démographique* est très variable et différente d'une région ultrapériphérique à l'autre et elle contribue à expliquer les contraintes économiques persistantes auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques dans leur ensemble. La population de la Guadeloupe enregistre une croissance faible (0,2 %) et la région vieillit. Malgré l'immigration, la population de la Martinique a diminué, un grand nombre de ses habitants ayant rejoint la France métropolitaine²⁵. La population de la Guyane a considérablement augmenté, avec environ 40 % d'habitants âgés de 20 ans ou moins. Si cela s'explique essentiellement par une croissance démographique positive, la Guyane est également confrontée à une forte immigration irrégulière. La Réunion connaît également une croissance démographique pour des raisons naturelles et 34 % de sa population est âgée de moins de 20 ans, bien que les plus de 60 ans voient également leur nombre augmenté.

L'*éducation* est un autre facteur notable qui joue un rôle dans le développement économique des régions ultrapériphériques. La Guadeloupe, la Réunion et la Martinique affichent toutes trois un taux élevé de décrochage scolaire, tandis qu'en Guyane, l'état de l'infrastructure entrave de manière considérable la mise en place d'un système éducatif efficace²⁶. L'illettrisme est un problème de taille qui aggrave les contraintes économiques. En 2018, 7 % de la population de France métropolitaine âgée entre 16 et 65 ans était illettrée. En comparaison, pour la même tranche d'âge, 14 % de la population martiniquaise était illettrée, un taux qui grimpe à 22,6 % à la Réunion²⁷. Cette situation engendre un déséquilibre entre les *compétences et aptitudes* recherchées par les employeurs et celles proposées par les demandeurs d'emploi. La distance entre les lieux d'emploi et de résidence crée également un déséquilibre, car les difficultés de transport sont particulièrement fréquentes dans les régions ultrapériphériques, ce qui limite les possibilités de déplacement pour les demandeurs d'emploi vers un éventuel lieu de

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/com_rup_partner_fr.pdf

²⁴ [http://www.et2050.eu/TechNotes/ET2050_DiscNote16_OutermostRegions_v\(27_02_12\).pdf](http://www.et2050.eu/TechNotes/ET2050_DiscNote16_OutermostRegions_v(27_02_12).pdf)

²⁵ http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf

²⁶ <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/04/Outermost-Regions-PLS-v2.pdf>

²⁷ INSEE, 2011.

travail²⁸. Certains producteurs ont souligné ce problème et indiqué que cette situation entraînait un coût supplémentaire en cas d'importation de main-d'œuvre qualifiée.

Les contraintes persistantes auxquelles sont confrontées ces régions ultrapériphériques découlent également de *facteurs externes*. Étant donné qu'elles se trouvent dans des zones où les pays voisins affichent des différences notables sur le plan du développement, les régions ultrapériphériques sont aussi directement exposées aux conditions sociales et économiques qui y prévalent²⁹.

Par ailleurs, le rhum traditionnel produit par ces régions fait face à une forte *concurrence internationale*. Les modifications des régimes d'importation de l'UE peuvent avoir de lourdes conséquences. L'accord de Cotonou³⁰ conclu avec les pays du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) permet à ces pays d'exporter du rhum vers l'UE en franchise de droits. Depuis la fin des années 90, les producteurs de rhum de la Communauté des Caraïbes et de la République dominicaine (CARIFORUM) exportent du rhum vers l'Europe en franchise de droits et sans contingent³¹. Des accords de ce type peuvent avoir des effets négatifs sur le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques. Selon les estimations, la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques en France métropolitaine aurait diminué de 6 % entre 2013 et 2018 par rapport aux importations de rhum et de boissons spiritueuses à base de rhum en provenance d'autres pays, qui ont gagné 11,5 % en moyenne sur une base annuelle³².

2.2. Problème n° 2: surcoûts pour les producteurs de rhum

L'essentiel du rhum produit dans les régions ultrapériphériques françaises relève de deux grands types de rhum traditionnel: le *rhum agricole*, produit à partir de jus de canne à sucre, et le *rhum sucrerie*, produit à partir de mélasse. En raison de plusieurs facteurs interdépendants, il est plus coûteux de produire du rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises qu'ailleurs. Ces facteurs incluent le coût des ingrédients de base, qui doivent être de la canne à sucre cultivée dans les régions ultrapériphériques françaises, la main-d'œuvre, la situation géographique et le relief, le climat instable, les coûts de mise en conformité (avec les normes de l'UE en matière d'environnement et de sécurité) et les pratiques de commercialisation traditionnelles. La manière dont tous ces facteurs font grimper le coût de production est décrite à la section ci-dessous consacrée aux facteurs.

Le tableau 2 propose un détail de ces coûts afin de démontrer les *surcoûts totaux* supportés par les producteurs de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises. Ces coûts étant agrégés au niveau des producteurs, ils ne tiennent pas compte du fait que plus de 50 % des producteurs sont des PME, qui supportent généralement des coûts encore plus élevés. En outre, tous les aspects des facteurs influençant les coûts de production mentionnés ci-dessus n'ont pas pu être quantifiés ou confirmés et ne sont

²⁸ La lettre du Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien n° 20, La vie chère en Outre-Mer, un phénomène structurel? - 2019.

²⁹ http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>

³¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154237.pdf

³² PwC et al, 2020.

donc pas tous pris en considération dans les estimations³³. Il s'agit, par exemple, des coûts des herbicides (16 euros par HAP). Il existe un risque potentiel que ces coûts soient surestimés ou sous-estimés à partir des données disponibles, malgré les efforts considérables déployés afin de les recueillir auprès de toutes les sources pertinentes³⁴. Une analyse détaillée des surcoûts est fournie à l'annexe 4.

Tableau 2 Surcoût par HAP de rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises

Composant	Surcoût par HAP (en EUR)		
	Rhum produit en France métropolitaine	Rhum produit au niveau mondial	Vodka produite en France métropolitaine
Ingrédients de base	75	75	46
Main-d'œuvre	9	50	32
Éloignement	16	16	16
Climat tropical	43	22	43
Réglementation de l'Union	0	10	10
Aide à la transformation	-19	-19	-19
Pratiques du marché	697	638	835
Total	821	792	963

Source: PwC et al, 2020

Concrètement, le surcoût moyen supporté pour la production des deux types de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises est estimé entre 792 euros et 963 euros par HAP (ou 2,85 euros et 3,46 euros par bouteille), en fonction des produits de référence³⁵.

Ces estimations ne tiennent pas compte des facteurs qui influencent les prix dans les autres régions productrices de rhum, tels que les aides à la production. Par exemple, les îles Vierges américaines octroient certaines aides concernant la mélasse aux producteurs de boissons spiritueuses sur leur territoire. En outre, les producteurs de rhum établis à Porto Rico et dans les îles Vierges bénéficient d'une aide considérable du gouvernement, financée par des transferts de l'accise prélevée sur les ventes de rhum sur le territoire continental des États-Unis³⁶.

2.2.1. *Quels sont les facteurs de surcoûts pour les producteurs de rhum?*

Éloignement, insularité, superficie, relief difficile et instabilité du climat

³³ Les coûts de transport ne sont pas inclus dans ces estimations, car ils sont couverts par l'aide au fret.

³⁴ Dont six questionnaires ciblés adressés à plusieurs parties intéressées de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum, des entretiens et une consultation publique, ainsi que toutes les statistiques officielles disponibles.

³⁵ Les produits de référence utilisés étaient le rhum produit au niveau mondial, un hypothétique rhum produit en métropole (française) et la vodka produite en France métropolitaine. Le rhum produit au niveau mondial est le plus proche concurrent existant sur le marché français. La vodka produite en France métropolitaine a également été utilisée à des fins de comparaison, étant donné qu'il n'y a habituellement pas de production de rhum en France métropolitaine, ce qui permet d'effectuer des comparaisons par rapport aux coûts de production réels des boissons spiritueuses en métropole.

³⁶ PwC et al, 2020.

Les régions ultrapériphériques françaises sont réparties dans différentes régions du monde et se situent toutes à plus de 7 500 km de Paris, la Réunion étant la plus éloignée, à près de 10 000 km de la capitale française. Cet éloignement a une incidence négative sur la plupart des secteurs en raison des coûts de transport, qui se répercutent sur la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre, capital et matières premières), le commerce et, de manière générale, sur toutes les formes d'intégration avec le continent européen³⁷. Les producteurs soulignent que les surcoûts incluent des achats de surplus de matières premières et de matériel de distillerie pour compenser les pertes de temps causées par le transport vers ces territoires éloignés et l'arrivée tardive de main-d'œuvre qualifiée pour réparer le matériel. Leur éloignement pèse également sur les coûts de transport vers l'Europe continentale, car les liaisons aériennes et maritimes sont, d'une part, limitées par l'absence de masse critique et, d'autre part, soumises aux fluctuations des prix du pétrole.

Les régions ultrapériphériques sont aussi isolées en raison de leur insularité ou des caractéristiques propres à leur territoire. En dehors de la Guyane, dont 96 % de sa superficie est recouverte par une forêt tropicale dense, les régions ultrapériphériques sont de petites îles océaniques. Les problèmes d'accessibilité dont souffrent ces régions entravent leur commerce et leurs échanges non seulement avec l'UE, mais aussi à l'intérieur de leur propre région géographique et de leur archipel³⁸.

Graphique 3 - Situation géographique des régions ultrapériphériques françaises soumises au régime



La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ont une faible superficie, sont d'origine volcanique et sont soumises à une activité sismique³⁹. Ces caractéristiques donnent un relief très diversifié, composé aussi bien de terrains escarpés que de plaines, parfois dans la même région. Les cultures de canne à sucre se situent à 75 % sur les pentes de l'île de

³⁷ [http://www.et2050.eu/TechNotes/ET2050_DiscNote16_OutermostRegions_v\(27_02_12\).pdf](http://www.et2050.eu/TechNotes/ET2050_DiscNote16_OutermostRegions_v(27_02_12).pdf)

³⁸ La Guadeloupe est un archipel comprenant six îles habitées.

³⁹ La Réunion abrite l'un des volcans les plus actifs au monde.

la Réunion. Dans de nombreux cas, le sol est peu propice à des rendements agricoles élevés, en raison de problèmes liés à l'environnement et au manque d'eau.

Le climat de ces régions varie de tropical (par exemple en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion) à équatorial (en Guyane). Le climat tropical attire un grand nombre d'animaux nuisibles, ce qui peut influencer sur le rendement des cultures⁴⁰.

Les risques environnementaux sont élevés et les conséquences de phénomènes naturels tels que des inondations, des sécheresses, des cyclones et des tsunamis peuvent être dramatiques, étant donné qu'en raison du relief, l'essentiel de la vie sociale et économique est concentré dans les zones côtières⁴¹, qui sont particulièrement exposées aux conditions météorologiques extrême⁴². Les producteurs soulignent que les dommages aux infrastructures causés par les tempêtes constituent pour eux un facteur de surcoûts, qui a également une incidence sur leurs coûts d'assurance. Les cyclones Beijisa et Beguitta ont frappé la Réunion en 2013 et 2018 respectivement et l'ouragan Maria s'est abattu sur la Guadeloupe et la Martinique en 2017; il aurait coûté, selon les estimations, 100 millions d'euros à la Guadeloupe⁴³, en raison des dégâts structurels causés par les vents violents et les précipitations excessives.

C'est pourquoi le prix de la canne à sucre cultivée dans les régions ultrapériphériques françaises est systématiquement et considérablement plus élevé que le prix mondial, alors qu'elle présente une plus faible teneur en sucre. Le coût par HAP de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises est, en moyenne, 75 euros supérieurs à celui des produits de référence (voir tableau 2 ci-dessus), pour lesquels de la canne à sucre moins chère peut être obtenue auprès des grands producteurs situés dans des pays comme le Brésil (où 60 % des exploitations agricoles font plus de 1 000 hectares)⁴⁴, l'Inde ou la Chine. En comparaison, bon nombre des exploitations agricoles des régions ultrapériphériques produisant de la canne à sucre font moins de 7 hectares⁴⁵. Cette surface réduite, associée aux caractéristiques du sol et au manque d'eau, engendre de plus faibles rendements des cultures par hectare, et il est difficile de réaliser des économies d'échelle. Les rendements par hectare en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane demeurent faibles (entre 40 et 50 tonnes par hectare selon l'année)⁴⁶ par rapport au rendement mondial moyen (70,6 tonnes par hectare)⁴⁷. Par ailleurs, l'instabilité climatique susmentionnée entraîne des fluctuations imprévisibles de la production de canne à sucre.

Conformité avec la législation de l'UE

⁴⁰ http://www.euroconsulting.be/wp-content/uploads/2017/01/fullrep_en1.pdf

⁴¹ La densité de population est très élevée dans toutes les régions ultrapériphériques, sauf en Guyane. Elle va de 260 habitants par mètre carré en Guadeloupe à 350 en Martinique, alors que la moyenne des 27 États membres de l'UE tourne autour de 114.

⁴² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/rup_growth/rup_growth_sum_fr.pdf

⁴³ <https://la1ere.francetvinfo.fr/ouragan-maria-moins-100-millions-euros-degats-guadeloupe-bruno-maire-514807.html>

⁴⁴ https://www.researchgate.net/publication/311159054_The_evolution_role_of_large_and_medium_farms_on_Brazilian_agriculture

⁴⁵ La taille moyenne des exploitations agricoles est de six hectares, mais elle varie de quatre hectares en Guadeloupe à 19 hectares en Martinique. Rapport de l'IEDOM (2018) sur la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

⁴⁶ IEDOM: rapport annuel 2018.

⁴⁷ Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Le rhum est défini au point 1 de l'annexe II du règlement (CE) n° 110/2008⁴⁸ 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. De manière générale, le rhum est une boisson spiritueuse non aromatisée obtenue exclusivement par fermentation et distillation des mélasses ou des sirops provenant de la fabrication du sucre de canne ou du jus de la canne à sucre lui-même.

Pour les régions ultrapériphériques françaises, le rhum est défini comme étant

«la boisson spiritueuse obtenue exclusivement par fermentation alcoolique et par distillation du jus de la canne à sucre, présentant les caractères aromatiques spécifiques du rhum et ayant une teneur en substances volatiles égale ou supérieure à 225 grammes par hectolitre d'alcool à 100 % vol. Cette boisson spiritueuse peut être mise sur le marché avec le terme "agricole" qualifiant la dénomination de vente "rhum", assortie de l'une des indications géographiques des départements français d'outre-mer et de la région autonome de Madère enregistrées à l'annexe III».

Le règlement (CE) n° 110/2008⁴⁹ prévoit également l'utilisation suivante du terme «traditionnel»:

*«[l]e terme "traditionnel" peut compléter l'une des indications géographiques mentionnées dans la catégorie 1 de l'annexe III lorsque le rhum est produit par distillation à moins de 90 % vol. après **fermentation alcoolique de produits alcooligènes exclusivement originaires du lieu de production considéré**. La teneur de ce rhum en substances volatiles doit être égale ou supérieure à 225 grammes par hectolitre d'alcool à 100 % vol. et il ne doit pas être édulcoré [...]».*

Conformément au règlement (CE) n° 110/2008, la teneur minimale en alcool du rhum doit être de 37,5 %. Toutefois, la décision n° 189/2014/UE du Conseil⁵⁰ impose un titre alcoométrique volumique de 40 % ou plus.

Pour bénéficier du taux réduit en vigueur, les producteurs doivent utiliser de la canne à sucre cultivée dans les régions ultrapériphériques et produire de l'alcool ayant un titre alcoométrique plus élevé. Cette restriction signifie qu'ils ne peuvent pas se procurer des ingrédients moins chers ailleurs et que le produit final est soumis à un droit d'accise plus élevé, en raison de la teneur en alcool plus importante du rhum traditionnel⁵¹.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Point 1 f) de l'annexe II.

⁵⁰ Article 2.

⁵¹ Les droits d'accise sur l'alcool éthylique sont calculés par hectolitre d'alcool pur. L'alcool ayant un titre alcoométrique plus élevé est donc soumis à des droits d'accise plus élevés que l'alcool éthylique ayant un titre alcoométrique plus faible.

Les réglementations environnementales⁵² constituent un autre facteur de surcoûts pour les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques. Le règlement d'exécution (UE) n° 1045/2011 de la Commission du 19 octobre 2011 a interdit l'utilisation dans l'UE de l'Asulox, un herbicide utilisé pour lutter contre les mauvaises herbes dans les plantations de canne à sucre. Une dérogation a été accordée jusqu'en 2018, étant donné qu'aucun substitut n'avait été trouvé dans le secteur de la canne à sucre⁵³. Les producteurs estiment que l'interdiction de l'Asulox entraîne des coûts de main-d'œuvre supplémentaires de 16 euros par HAP⁵⁴ afin d'éliminer les mauvaises herbes dans les plantations de canne à sucre. Les distilleries sont soumises à une procédure d'agrément pour des raisons de protection de l'environnement⁵⁵, en vertu de laquelle les risques environnementaux liés à l'installation sont évalués avant la délivrance de l'agrément. Les producteurs doivent veiller à ce que leur matériel de distillerie soit conforme aux réglementations environnementales de l'UE et les producteurs soulignent les coûts importants de mise en conformité relatifs au traitement des déchets⁵⁶ destiné à transformer la «vinasse», un produit dérivé de la fabrication du rhum, en biogaz et en d'autres nutriments⁵⁷.

Le droit du travail de la France et de l'UE s'applique également aux régions ultrapériphériques. Les travailleurs de ces régions bénéficient d'un niveau plus élevé – et plus coûteux – de protection sociale. Ces réglementations entraînent des coûts de main-d'œuvre plus élevés, surtout pour les petits producteurs. Le coût de l'emploi du personnel d'encadrement dans les régions ultrapériphériques est généralement plus élevé que pour un poste équivalent en France métropolitaine⁵⁸. En outre, par rapport aux coûts de main-d'œuvre au Brésil, ceux des régions périphériques sont considérablement plus élevés. Dans l'ensemble, la main-d'œuvre représentait, selon les estimations, entre 9 euros et 50 euros de surcoûts par HAP. Cette différence est essentiellement due aux coûts de main-d'œuvre supplémentaires requis pour la production de rhum agricole, qui nécessite davantage de personnel par hectolitre d'alcool pur que le rhum sucrerie. La Guyane ne produit que du rhum agricole, tandis que la production en Guadeloupe est répartie presque de manière égale entre les deux types. Le rhum sucrerie est essentiellement fabriqué à la Réunion, tandis que les producteurs martiniquais distillent essentiellement du rhum agricole. Autrement dit, les producteurs de Guyane et de Martinique doivent supporter des coûts de main-d'œuvre plus élevés que ceux de la Réunion⁵⁹. La législation

⁵² Voir également directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁵³ Article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009.

⁵⁴ CIRT-DOM.

⁵⁵ Articles L 511-1 et suivants du Code de l'environnement français: <https://www.georisques.gouv.fr/node/7605>

⁵⁶ Plan de protection de l'atmosphère et plan de prévention et de gestion des déchets adoptés au niveau régional.

⁵⁷ <https://www.economiecirculaire.org/data/sources/users/3136/20180401presentation-drm-et-projets.pdf>

⁵⁸ Les études de l'emploi cadre: «Les salaires dans les fonctions cadres». Voir: <https://corporate.apec.fr/files/live/sites/corporate/files/Espace%20M%C3%A9dias/pdf/les-salaires-dans-les-fonctions>

⁵⁹ PwC et al, 2020.

en matière de santé et de sécurité⁶⁰ relative aux polluants atmosphériques a également une incidence sur l'industrie des régions ultrapériphériques par rapport à ses concurrentes des pays voisins.

Méthodes de production traditionnelles et production à petite échelle

On compte 25 producteurs de rhum dans les régions ultrapériphériques françaises: 12 en Guadeloupe, neuf en Martinique, trois à la Réunion et un seul en Guyane. Leur production de rhum varie considérablement, allant de quelques milliers d'hectolitres d'alcool pur à plus de 50 000 HAP, ce qui reste une quantité relativement faible.

Treize de ces producteurs sont des PME⁶¹, ce qui constitue un obstacle considérable sur le plan du développement:

- la petite taille des PME et, dès lors, leurs ressources humaines et financières insuffisantes entravent fortement leur entrée sur de nouveaux marchés;
- l'innovation limitée de nombreuses entreprises, en particulier dans les secteurs plus traditionnels tels que la fabrication, rend les produits des PME moins compétitifs sur les marchés extérieurs;
- par rapport aux grandes entreprises, les PME sont moins performantes en termes de chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée⁶².

L'accroissement de la production et, ainsi, la réalisation d'économies d'échelle sont difficilement réalisables en raison de l'étroitesse des marchés régionaux et de la production de canne à sucre pour bon nombre des producteurs. La production de rhum traditionnel a lieu en fonction de la brève saison de récolte de la canne à sucre, qui dure quatre mois en Guadeloupe et en Martinique et six mois à la Réunion. La période de récolte dure neuf mois en Guyane. La production à plus petite échelle, associée au terrain difficile, entraîne une sous-utilisation des machines destinées à des volumes de production plus importants, ce qui a une incidence significative sur la compétitivité des producteurs de rhum des régions ultrapériphériques. Par ailleurs, le climat tropical et le terrain accidenté entraînent une dépréciation plus rapide des machines. D'après les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques, les coûts d'amortissement et de réparation sont 60 % plus élevés sous un climat tropical⁶³. La gestion des déchets constitue un autre facteur qui a des répercussions sur les producteurs des régions ultrapériphériques. La capacité des décharges est limitée et les économies d'échelle irréalisables pour les processus de collecte, de traitement et/ou de recyclage des déchets, en particulier au niveau de certains flux de déchets (par exemple les déchets organiques).

⁶⁰ Directive (UE) 2015/2193 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des installations de combustion moyennes.

⁶¹ [Rapport n° 574 du Sénat de la République française](#) (2012-2013) présenté par MM. [Georges PATIENT](#) et [Éric DOLIGÉ](#) au nom de la commission des finances. Une nouvelle PME productrice de rhum a lancé ses activités en 2016.

⁶² EU policy framework on SMEs: state of play and challenges, Commission européenne, 2019 <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/EU-SMEs/EU-policy-SMEs.pdf>

⁶³ PwC et al, 2020.

Il peut ainsi s'avérer nécessaire d'exporter les déchets inutilisables, moyennant des coûts supplémentaires, afin qu'ils soient traités en métropole⁶⁴.

Pratiques de commercialisation

Le rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques et vendu en France métropolitaine est généralement conditionné dans de grandes bouteilles d'un litre et son titre alcoométrique volumique est plus élevé que celui des rhums concurrents. Le rhum traditionnel doit présenter un titre alcoométrique volumique de 40 % ou plus pour avoir droit aux taux réduits de droits d'accise en France métropolitaine. En comparaison, tous les autres rhums doivent afficher un titre alcoométrique volumique supérieur à 37,5 %. Toutefois, en moyenne, les bouteilles de rhum produit dans les régions ultrapériphériques possèdent un titre alcoométrique estimé à 0,359 litre d'alcool pur, soit l'équivalent d'une bouteille de 70 cl ayant un TAV de 51 %⁶⁵. Par ailleurs, certaines boissons spiritueuses ne répondant pas à la définition du rhum, compte tenu de leur plus faible teneur en alcool et de la présence d'arômes ou d'édulcorants, sont en concurrence directe avec le rhum traditionnel en raison de la présence du terme «rhum» dans leur marque et de leur stratégie de commercialisation consistant à placer les bouteilles à côté des rhums chez les détaillants⁶⁶.

Les droits d'accise et la VSS étant calculés sur la base du volume et de la teneur en alcool, cela entraîne des taxes plus élevées pour le rhum traditionnel. Les producteurs ont souligné lors de la consultation que la pratique utilisée pour la commercialisation du rhum traditionnel, reposant sur de plus grands volumes et sur une plus forte teneur en alcool, était essentielle au maintien de l'accès au marché face aux budgets de commercialisation des grandes marques d'alcool et qu'elle favorisait la notoriété de la marque auprès des clients⁶⁷. En étant vendu dans des volumes plus importants et à des titres alcoométriques plus élevés, le rhum des régions ultrapériphériques a pu devenir compétitif, se différencier de ses concurrents, surtout dans les segments à bas coûts du marché, et surmonter les difficultés causées par la situation économique et sociale des régions ultrapériphériques. L'actuelle décision du Conseil a reconnu cette pratique, qu'elle décrit comme une «pratique qui a duré plus de dix ans»⁶⁸.

2.3. Problème n° 3: accès aux marchés – dépendance vis-à-vis du marché de la France métropolitaine

Trois des régions ultrapériphériques françaises possèdent un plus petit marché national que Malte, l'État membre le moins peuplé. La Guadeloupe et la Martinique comptent une population totale d'environ 390 000 habitants et 376 000 habitants respectivement⁶⁹, soit une ville européenne de taille moyenne. La Guyane se situe sur le continent sud-

⁶⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outmost-regions/pdf/green_circ_econ_report_en.pdf

⁶⁵ PwC et al, 2020, confirmé par CIRT-DOM, sur la base du panel IRI 2018.

⁶⁶ CIRT-DOM, 2020.

⁶⁷ PwC et al, 2020.

⁶⁸ Considérant 10.

⁶⁹ INSEE, Guadeloupe (2017), Martinique (2016).

américain et compte une population totale de 296 700 habitants⁷⁰. Ces régions ultrapériphériques se trouvent dans les Caraïbes, centre de la production mondiale de rhum⁷¹, ou à proximité, ce qui limite leurs possibilités de débouchés commerciaux dans leur voisinage géographique immédiat.

La population de la Réunion est supérieure à celle des autres régions ultrapériphériques et de trois des États membres de l'UE⁷², avec environ 865 800 personnes vivant sur l'île⁷³. Les plus proches voisins de la Réunion sont l'île Maurice et Madagascar, toutes deux actives dans la production de rhum. L'Inde, située au nord, produit également du rhum. Ces régions sont donc soumises à une concurrence intense de la part de leurs voisins producteurs de rhum et l'accès au marché unique de l'UE est vital pour leur développement, ainsi que l'avait déjà reconnu la Commission en 2017 dans sa communication «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»⁷⁴. Cette situation est également reconnue au considérant 6 de la décision actuelle, qui indique ce qui suit: *«[e]u égard à l'étroitesse du marché local, les distilleries des quatre régions ultrapériphériques concernées 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»*.

Les producteurs situés dans les régions ultrapériphériques, qui font partie intégrante de l'UE, ont le droit de participer pleinement au marché unique, qui compte plus de 500 millions de consommateurs. Toutefois, dans les faits, de nombreuses petites entreprises situées sur le continent européen rencontrent des difficultés pour accéder au marché unique, et ce malgré le soutien aux PME mis en place par l'UE⁷⁵. D'après une étude réalisée en 2010 par la Commission, seuls 25 % des PME établies dans l'UE réalisent des ventes en dehors de leur État membre d'origine, et seuls 13 % le font en dehors du marché unique⁷⁶.

Les autorités françaises soutiennent les producteurs de rhum depuis 1923, grâce à des taux réduits de l'accise sur les ventes réalisées en métropole. Elles aident ainsi le secteur en lui garantissant un accès au marché de la France métropolitaine pour son rhum traditionnel. En 2018, 65 % de la production totale de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques a été vendue en France métropolitaine, dont 15 % en dehors de la dérogation. Malgré une augmentation de 14 % du volume du rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises et vendu sur le marché de la France métropolitaine, la part estimée du rhum des régions ultrapériphériques sur le marché global du rhum a reculé de 6 % entre 2013 et 2018. Cela s'explique par le succès d'autres marques mondiales de rhum⁷⁷.

⁷⁰ INSEE, Guyane (2018).

⁷¹ <https://www.statista.com/statistics/259739/leading-rum-brands-worldwide-based-on-sales-volume/>

⁷² Malte, Luxembourg et Chypre.

⁷² Malte, Luxembourg et Chypre.

⁷³ IEDOM: rapport annuel sur la Réunion, 2018.

⁷⁴ [COM\(2017\) 623 final](#).

⁷⁵ COM(2008) 0394 final.

⁷⁶ Commission européenne, 2010, Internationalisation of European SMEs <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/10008/attachments/1/translations>

⁷⁷ PwC et al, 2020.

Tableau 3: production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises et expéditions vers la France métropolitaine (en HAP)

	2014	2015	2016	2017	2018
Production de rhum traditionnel (en milliers de HAP)	226	234	244	279	259
Rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises expédié vers la France métropolitaine (en milliers de HAP)	147	149	160	185	169
Contingent total (en milliers de HAP)	120	120	144	144	144
Rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises mis à la consommation dans le cadre de la dérogation (en milliers de HAP)	119	120	124	127	128
Rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises mis à la consommation dans le cadre de la dérogation, en pourcentage de la production de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques	53 %	51 %	51 %	46 %	50 %

Source: PwC et al, 2020

2.4. Problème n° 4: ajustements rétroactifs du contingent

Le régime établi pour le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques ne s'applique qu'à certaines quantités d'alcool pur transportées et consommées chaque année en France métropolitaine. Cette quantité, ou ce contingent, est fixée pour une période de sept ans, comme établi dans la décision. Ce contingent peut être modifié au moyen d'une modification de la décision. Toutefois, les dernières modifications apportées au contingent l'ont été à titre rétroactif, ce qui engendre une insécurité pour les producteurs, ce qui a des répercussions sur leur capacité à planifier leur production et, dans certains cas, leurs investissements à long terme.

Pour la France et la Commission européenne, toute modification d'une décision entraîne des charges administratives et des coûts. Selon les estimations, les révisions des décisions entraîneraient un coût d'environ 77 000 euros par décision pour les deux parties intéressées, en plus des coûts de contrôle récurrents, qui se montent environ à 47 000 euros⁷⁸.

Comme démontré dans le tableau 4, les décisions étaient généralement ajustées avant leur expiration. Cette manière de faire n'est pas propice à la sécurité économique dans le secteur, en plus d'entraîner des coûts et des charges (détaillés à l'annexe 4). Bien que relativement modestes, ces coûts peuvent être évités et il n'est pas forcément nécessaire d'augmenter en permanence le contingent en fonction des taux de croissance.

⁷⁸ PwC et al, 2020.

Tableau 4: décisions du Conseil et modifications de celles-ci

Décision du Conseil		2002/166/EC	2007/659/EC	896/2011/EU	189/2014/EU	2017/2152
Date de la décision	30.10.1995	18.02.2002	09.10.2007	19.12.2011	20.02.2014	15.11.2017
Contingent (HAP)	90 000	90 000	108 000	120 000	120 000	144 000
Date de début	01.01.1996	01.01.2003	01.01.2007	01.01.2011	01.01.2011	01.01.2016
Date de fin	31.12.2002	31.12.2009	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2020	31.12.2020
			rétroactive	rétroactive	rétroactive	rétroactive

2.4.1. Quelles sont les raisons de ces ajustements rétroactifs du contingent?

Le Conseil observe dans sa décision que l'avantage fiscal doit rester proportionné 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. Le contingent est fixé au moment de l'adoption de la décision, sur la base des informations qui sont alors disponibles concernant le marché. La fixation du contingent permet aux producteurs de planifier leur production et leurs investissements à long terme.

Toutefois, les marchés évoluent, et la production mondiale de rhum a progressé régulièrement au fil du temps: très rapidement, les niveaux du contingent deviennent donc inadaptés par rapport au marché, limitant ainsi la croissance de la production dans les régions ultrapériphériques, puisque les producteurs sont contraints de ne pas dépasser le contingent. Pour remédier à la situation, les autorités françaises ont systématiquement demandé à la Commission d'actualiser et d'augmenter le contingent, en fonction de l'évolution du marché. Le contingent ayant toujours été progressivement revu à la hausse, conformément au taux de croissance global de 3,1 %, les producteurs s'attendent à ce que cette tendance se poursuive, ce qui a influencé leurs stratégies commerciales à long terme.

La décision 2002/166/CE du Conseil a fixé ce contingent à 90 000 hectolitres d'alcool pur (HAP) pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2009. Dans son rapport à mi-parcours de 2005, la France a demandé une augmentation de ce contingent pour diverses raisons, dont une augmentation des coûts de production et l'évolution du marché du rhum dans l'Union européenne, qui favorisaient le rhum provenant de pays tiers et réduisait la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques.

La décision 2007/659/CE du Conseil a relevé ce contingent à 108 000 HAP pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2012. Dans son rapport à mi-parcours de 2010, la France a demandé une nouvelle augmentation du contingent, afin de tenir compte des tendances du marché du rhum dans l'UE. La décision n° 896/2011/UE du Conseil, adoptée le 19 décembre 2011, a relevé rétroactivement le contingent à 120 000 HAP pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2013.

La décision n° 189/2014/UE du Conseil a maintenu le contingent à 120 000 HAP par an pour toute la durée de la décision, à savoir sept ans. En 2016, les autorités françaises ont demandé une augmentation du contingent au motif que les producteurs des régions

ultrapériphériques ne pouvaient pas bénéficier d'un accès suffisant au marché de la France métropolitaine. Cette demande était justifiée par des préjudices importants et probablement irréparables causés à ces producteurs⁷⁹. Le contingent a été revu à la hausse dans la décision (UE) 2017/2152 du Conseil, et fixé à 144 000 HAP par année, pour être appliqué rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ces fréquentes révisions engendrent des coûts pour toutes les parties intéressées, comme indiqué ci-dessus, ainsi qu'une insécurité pour les producteurs au moment de prévoir la future production de rhum traditionnel des régions périphériques.

2.5. Comment ces problèmes vont-ils évoluer ?

Dans sa communication de 2017 intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne»⁸⁰, la Commission a souligné que malgré les progrès accomplis au fil des années, les régions ultrapériphériques restaient confrontées à des contraintes graves et permanentes, qui étaient encore accentuées par la mondialisation et le changement climatique. Les possibilités de diversification sont limitées en raison du peu de ressources dont elles disposent et des caractéristiques naturelles et géographiques propres à leur éloignement. Les économies des régions ultrapériphériques sont donc fragiles et la durabilité de leur croissance économique est incertaine. Les économies des régions ultrapériphériques sont nécessairement plus éprouvées par les crises économiques que celles de l'Europe continentale, et leur reprise est plus lente.

Dans sa communication, la Commission souligne la nécessité de tirer le meilleur parti possible des atouts de ces régions, en répertoriant les nouveaux secteurs propices à la croissance et à la création d'emplois. Si cette approche est importante pour répondre aux nombreuses menaces et contraintes auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, les activités traditionnelles sont également vitales pour le développement de ces régions, car toute modification structurelle durable de leurs économies prendra du temps à se concrétiser.

En cas de suspension du régime particulier en faveur du rhum traditionnel, le coup porté à la croissance économique fragile des régions ultrapériphériques serait considérable, car la suppression du taux réduit aurait de graves conséquences pour le secteur canne-sucre-rhum, qui, selon les estimations, emploie environ 40 000 personnes dans l'ensemble des régions ultrapériphériques. Ce secteur soutient également le tourisme, qui contribue dans une large mesure à l'économie des régions ultrapériphériques.

En l'absence de modification de la dérogation, les coûts budgétaires du régime devraient augmenter d'environ 20 millions d'euros, au rythme de l'inflation⁸¹. Les coûts administratifs du régime resteront relativement faibles (environ 77 000 euros), la seule augmentation étant due à l'inflation.

⁷⁹ Décision (UE) 2017/2152 du Conseil.

⁸⁰ COM(2017) 623 final.

⁸¹ Article 403 du code général des impôts français: le tarif est relevé au 1^{er} janvier de chaque année dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année.

Étant donné qu'un grand nombre des facteurs sous-jacents, tels que l'éloignement, l'insularité ou le climat, sont de nature permanente, ils joueront toujours en défaveur des régions ultrapériphériques. Ils sont également à l'origine des autres problèmes, tels que les surcoûts supportés par les producteurs de rhum avant que la bouteille de rhum traditionnel ne puisse atteindre le marché français, ou encore la dépendance vis-à-vis du marché français pour les exportations. En ce qui concerne les surcoûts, rien ne permet de penser qu'ils diminueront de manière significative dans un avenir proche, vu qu'ils sont inhérents aux petites économies insulaires en général, ainsi qu'aux méthodes traditionnelles de production et de commercialisation du rhum dans les régions ultrapériphériques. Malheureusement, il n'existe aucun ensemble de données uniforme évaluant de manière cohérente tous les éléments constitutifs du coût d'une bouteille de rhum traditionnel, et il est donc difficile de prédire comment ces éléments peuvent évoluer.

Les salaires et les coûts de protection sociale, qui doivent respecter la législation de l'UE, resteront également plus élevés dans les régions ultrapériphériques que dans leurs pays voisins. Le coût global de l'emploi, caractérisé par des déséquilibres entre les compétences offertes et demandées ainsi qu'entre le lieu de résidence et le lieu de travail, devrait également rester important. Il en va de même pour les surcoûts liés au respect de la législation environnementale de l'UE, que les régions ultrapériphériques sont tenues d'appliquer malgré leur éloignement du continent.

Des infrastructures de transport ont été progressivement construites et une tendance légèrement positive a été observée ces dernières décennies dans les régions ultrapériphériques au niveau du transport maritime et aérien de fret; toutefois, les problèmes d'accessibilité compliqueront toujours le commerce et les échanges des régions ultrapériphériques tant avec l'UE qu'au sein de leur propre zone géographique.

Ce que l'on peut prudemment déduire de la nature des coûts, c'est que ceux-ci peuvent fluctuer, mais ne disparaîtront jamais complètement.

2.6. Pourquoi l'Union européenne devrait-elle agir?

Conformément à l'article 349 TFUE, le Conseil est habilité à arrêter des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques de l'UE visant à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes, en raison de l'existence de contraintes permanentes qui ont une incidence sur la situation économique et sociale des régions ultrapériphériques. Dans son arrêt du 15 décembre 2015⁸², la Cour de justice de l'Union européenne a précisé le champ d'application de l'article 349 TFUE habilitant le Conseil à arrêter des mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques de l'UE.

L'UE a noué au fil des ans un solide partenariat avec ses régions ultrapériphériques. En 2004, la Commission a présenté sa première stratégie pour les régions⁸³, qu'elle a renouvelée en 2008⁸⁴, en 2012⁸⁵, lorsqu'elle l'a alignée sur les objectifs d'Europe 2020

⁸² Affaires jointes C-132/14 à C-136/14.

⁸³ COM(2004) 543 final du 6.8.2004

⁸⁴ COM(2008) 642 final du 17.10.2008.

relatifs à la croissance durable, au développement social et à la création d'emplois, et en 2017, lorsqu'elle a renforcé et renouvelé son partenariat stratégique avec ces régions. L'accès au marché unique de l'UE est vital pour la poursuite du développement des régions ultrapériphériques, comme la Commission l'a souligné dans sa communication de 2017 intitulée «Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne».⁸⁶

Maximiser le potentiel de chaque région ultrapériphérique ne peut qu'être bénéfique à la fois pour la région ultrapériphérique et pour l'UE dans son ensemble.

3. OBJECTIFS: QUE FAUT-IL ATTEINDRE?

3.1. Objectifs généraux

La situation des régions ultrapériphériques est reconnue à l'article 349 TFUE, qui prévoit des mesures spécifiques pour ces régions afin de tenir compte de leur situation économique et sociale structurelle. Les mesures adoptées doivent atténuer les contraintes des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

3.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de la décision n° 189/2014/UE du Conseil sont les suivants:

- compenser le désavantage concurrentiel auquel sont confrontés les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises, qui est lié aux contraintes permanentes auxquelles sont soumises ces régions;
- soutenir l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum dans les régions ultrapériphériques françaises, qui revêt de l'importance pour la situation socio-économique de ces régions et particulièrement pour l'emploi, l'affectation des sols et l'économie de ces régions en général; et
- maintenir l'accès des producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises au marché de la France métropolitaine.

Tous les objectifs doivent garantir que les principes du marché unique sont respectés et que toute aide apportée aux régions ultrapériphériques françaises préserve le bon fonctionnement du marché unique des boissons alcoolisées.

4. QUELLES SONT LES OPTIONS DISPONIBLES?

4.1. Quel est le scénario de base servant pour l'évaluation des options?

Aux fins du présent document de travail, une distinction est opérée entre «inaction» et «statu quo». Étant donné que la décision du Conseil autorisant le taux réduit d'accise expire en 2020, un scénario d'«inaction» signifierait que l'actuel système de taux réduits expirerait en 2020 sans qu'aucun autre régime soit mis en place. En raison de la nature

⁸⁵ COM(2012) 287 final du 20.6. 2012.

⁸⁶ [COM\(2017\) 623 final.](#)

structurelle et permanente des contraintes auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, de l'ancienneté du régime et de ses récentes prolongations, ce scénario de base ne semble pas réaliste.

Nous évaluons donc le non-renouvellement du régime comme une «nouvelle option envisageable», tandis que l'option de base pour ce régime est définie comme étant un scénario de continuité, dans lequel la dérogation est renouvelée pour une période supplémentaire de sept ans. Le scénario de base repose sur l'hypothèse selon laquelle le taux réduit de 50 % appliqué pour le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques serait maintenu après 2020 avec une augmentation du contingent à 153 000 HAP. Cette augmentation reflète la croissance annuelle de la production de 2 % au cours de la période 2014-2019, appliquée au contingent actuellement utilisé de 128 288 HAP. Cela permettra d'absorber la future croissance de la production et suffira pour réduire la nécessité d'apporter de nouvelles modifications avant l'expiration des sept années d'application de la nouvelle décision. Les changements hypothétiques que cette augmentation apporte aux incidences modélisées d'une situation dans laquelle la décision est renouvelée en l'état seraient trop infimes pour être distingués et analysés de manière indépendante, surtout compte tenu du fait que tous les autres éléments du régime demeurent inchangés.

Le taux d'accise est ajusté pour tenir compte de l'inflation en France. Nous supposons donc un niveau de taxation réel constant, surtout compte tenu du fait qu'aucun durcissement de la politique française en matière d'alcool n'a été annoncé ni n'est actuellement attendu. L'abattement fiscal devrait donc rester constant sur une base unitaire et n'augmentera qu'en fonction de la croissance de la production.

4.2. Description des options

Option 1 - Fin de l'aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques

Dans le cadre de cette option, le régime particulier de taxation établi pour les régions ultrapériphériques françaises ne serait pas renouvelé et expirerait donc le 31 décembre 2020. En cas d'expiration du régime, le traitement fiscal préférentiel accordé au rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises et vendu en France métropolitaine disparaîtrait.

L'incidence d'une telle décision dépendrait essentiellement de la réaction des autorités françaises. Compte tenu de la réglementation de l'UE en vigueur concernant la fiscalité des boissons spiritueuses, les autorités françaises ont le choix entre deux réponses possibles:

- **Option 1.1 (suppression complète):** les autorités françaises ne prennent aucune nouvelle mesure à l'expiration de la décision n° 189/2014/UE du Conseil et soumettent le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques au taux d'accise normal. En l'absence de dérogation, et donc de contingent, il n'y aurait aucune incitation à limiter la production de rhum traditionnel afin de respecter les niveaux du contingent; ou

En cas de non-renouvellement de la dérogation, les autorités françaises pourraient utiliser l'article 23 de la directive 92/83/CEE pour appliquer un taux réduit d'accise pouvant aller jusqu'à 50 % du taux normal à l'ensemble du rhum «traditionnel», et non uniquement au rhum traditionnel provenant des régions ultrapériphériques françaises. Cet article dispose ce qui suit:

Les États membres suivants peuvent appliquer des taux réduits, pouvant être inférieurs au taux minimal, mais non inférieurs de plus de 50 % au taux d'accise national normal sur l'alcool éthylique pour les produits suivants:

1. la République française, en ce qui concerne le rhum tel qu'il est défini à l'article 1er paragraphe 4, point a), du règlement (CEE) n° 1576/89, et produit à partir de canne à sucre récoltée sur le lieu de fabrication au sens de l'article 1er, paragraphe 3, point 1, dudit règlement, 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 acquis égal ou supérieur à 40 % vol.⁸⁷

Les réductions du taux d'accise autorisées par la décision n° 189/2014/UE du Conseil ne s'appliquent qu'au rhum produit dans les régions ultrapériphériques françaises à partir de canne à sucre récoltée dans ces régions et ayant un titre alcoométrique volumique (TAV) minimal de 40 %. L'article 23 de la directive 92/83/CEE ne contient aucune restriction de ce type.

- **Option 1.2 (extension aux produits de pays tiers):** la France applique l'article 23 de la directive 92/83/CEE, qui permet d'appliquer un taux réduit de 50 % à l'ensemble des rhums fabriqués à partir de canne à sucre récoltée localement et ayant un titre alcoométrique égal ou supérieur à 40 % vol., à tous les producteurs, y compris ceux de pays tiers (décrits plus en détail dans l'encadré n° 1), sans fixer de contingent.

Encadré n° 1: Application de l'article 23 de la directive 92/83/CEE

Option 2 - Abaissement des taux réduits de 50 % à 40 %

Cette option consiste à envisager la possibilité de ne pas compenser tous les surcoûts. La décision actuelle applique un taux réduit d'accise limité à 50 % au rhum acheminé vers la France métropolitaine pour y être consommé. Selon cette option mutuellement exclusive, le régime serait renouvelé avec un abaissement de la réduction maximale du droit d'accise à 40 % du droit d'accise normal. Sur la base du taux d'accise normal appliqué en 2018 en France, cela correspondrait à un abattement de 696,42 euros par hectolitre d'alcool pur.

Option 3 - Introduction d'un plafond de subventions

Cette option suppose de renouveler le régime, mais plafonnerait la valeur monétaire nominale par hectolitre d'alcool pur de la réduction du taux d'accise aux niveaux de 2020 (environ 128 millions d'euros par année) et supprimerait le contingent fondé sur le volume d'hectolitres d'alcool pur pendant la durée d'application de la décision, à savoir sept ans. Cette option mutuellement exclusive remédierait au problème lié au contingent et permettrait à la France de déterminer le fonctionnement de la mesure conformément au principe de subsidiarité, tout en gardant le coût de la mesure sous contrôle.

⁸⁷ [Directive 92/83/CEE du Conseil](#), du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

Option 4 - Augmentation du contingent à un taux fixe annuel

Le régime actuel établit un contingent fixe pour la période d'application de la décision. Toute modification ultérieure de ce contingent doit être introduite au moyen de nouvelles dispositions législatives, qui ont généralement un effet rétroactif, qui sont coûteuses et qui engendrent une certaine insécurité pour les producteurs, comme expliqué à la section 2.4. Cette option, qui est également mutuellement exclusive par rapport aux autres options, répond à ces problèmes en incluant dans la législation une augmentation annuelle du contingent. Cette augmentation annuelle serait alignée sur le taux de croissance historique du contingent entre 2008 et 2017, qui était de 3,1 %. Si l'on applique ce taux au contingent actuel de 144 000 HAP, cela veut dire que le contingent pour 2021 serait d'environ 148 500 HAP et atteindrait approximativement 178 000 HAP d'ici à 2027.

Les autorités françaises ont demandé cette option qui permettrait d'augmenter le contingent afin de limiter le nombre de modifications à apporter à mi-parcours à toute éventuelle future décision.

4.3. Options écartées à un stade précoce

Aide directe à la production et à l'accès au marché

Le régime actuel serait remplacé par un paiement direct sous la forme d'une subvention aux producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques, afin de compenser les coûts de production accrus qu'ils doivent supporter en raison de leur situation géographique. Étant donné que des subventions ne pourraient à elles seules répondre au problème de l'accès au marché, cette option pourrait inclure des subventions/aides promotionnelles, telles que les programmes de promotion des exportations actuellement financés par l'UE⁸⁸. L'interaction entre ces deux subventions devrait être définie au moyen de nouvelles procédures, qui seraient plus complexes que le régime actuel.

Si cette option peut potentiellement apporter une aide plus ciblée aux producteurs, elle entraînerait une augmentation des coûts et des charges pour l'ensemble des parties intéressées. Le régime actuel est géré au moyen des déclarations de droits d'accise, peu coûteuses pour les producteurs et les autorités. Les producteurs soulignent également le risque de problèmes de trésorerie, dus aux retards dans le traitement des subventions.

La valeur ajoutée de cette option est limitée, en ce que les nouvelles subventions semblent être bien moins efficaces et efficientes que le régime actuel. Tout avantage éventuel de l'application de cette nouvelle option serait largement inférieur aux coûts. Pour ces raisons, cette option ne serait pas viable et sera écartée.

5. QUELLES SONT LES INCIDENCES DES OPTIONS ENVISAGÉES?

5.1. Méthodologie

⁸⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/annex-commission-decision-c2019-8095_en.pdf

Les incidences des options ont été évaluées essentiellement sur la base de l'étude réalisée par un contractant externe⁸⁹. Des ajustements appropriés – mais limités – ont été apportés à des points spécifiques lorsque la mise à disposition d'informations plus récentes ou l'affinage des options le justifiait. Pour les estimations quantitatives, les incidences ont été déterminées en mesurant l'écart de la variable à évaluer par rapport au scénario de base, à la date conventionnelle de 2027. Cette date a été choisie car elle reflète un équilibre à long terme. Elle est suffisamment lointaine pour permettre la dissipation des effets à court terme, à l'exception des conséquences émergentes de la pandémie de COVID-19, comme expliqué plus en détail ci-dessous. Des informations complètes sur la méthodologie utilisée sont fournies à l'annexe 4.

Les sections qui suivent couvrent les principaux effets économiques, c'est-à-dire ceux relatifs à la production et à l'emploi dans le secteur, ainsi que les incidences budgétaires. Une évaluation qualitative de l'incidence de chaque option sur les coûts de mise en conformité des entreprises a également été incluse. Un certain nombre d'incidences macroéconomiques, par exemple sur les exportations des régions ultrapériphériques, ont été analysées, mais ne seront pas commentées car elles ne sont pas déterminantes.

Effets de la pandémie de COVID-19 sur les projections sous-tendant l'évaluation

Il convient de noter que le scénario de base, ainsi que les incidences des différentes options, ont été évalués sur la base de l'étude réalisée fin 2019 - début 2020. Les effets de la pandémie de COVID-19 n'ont donc pas été pris en considération. Au moment de rédiger le présent document, il est trop tôt pour apprécier si l'incidence de cette pandémie sur la demande de rhum se limitera à 2020 ou se prolongera dans l'avenir. Si, dans le premier cas, le scénario de base projeté resterait dans une large mesure inchangé, dans le second cas, le scénario de base pourrait surestimer la croissance. Les options, dont les incidences sont toutefois calculées sur la base d'élasticités à long terme, devraient donc être moins modifiées que le scénario de base.

5.2. Scénario de base

À moyen terme, la production devrait continuer de croître à un rythme comparable à celui observé ces dernières années. Le taux de croissance à long terme pourrait ralentir légèrement par rapport à celui enregistré par le passé, en raison de la réduction progressive de la disponibilité de nouvelles terres adaptées à la culture de la canne à sucre. C'est pourquoi il serait erroné, d'un point de vue méthodologique, d'extrapoler la croissance présumée dans le scénario de base à de plus longues périodes que l'horizon de projection 2027.

Dans le scénario de base, l'ensemble des expéditions de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques à destination de la France métropolitaine devrait augmenter d'environ 28 % au cours de la période considérée. Les producteurs continuent d'expédier vers la France métropolitaine une quantité de rhum traditionnel dépassant le contingent (comparable à la situation actuelle).

⁸⁹ PwC et al, 2020.

Tableau 5: hypothèses clés pour le scénario de base (2018 et 2027)

Année	2018	2027
Allègement fiscal (en EUR par HAP)	1 044	1 212
Ensemble des expéditions de rhum traditionnel des régions périphériques françaises à destination de la France métropolitaine (en milliers de HAP)	169	217
Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vendu en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume de produit final)	87 %	76 %
Production totale de rhum des régions ultrapériphériques (en milliers de HAP)	328	406
Emplois dans la chaîne de valeur directe canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques	1 900	2 400
Coût budgétaire du régime de taux réduit (en millions d'EUR)	118,9	138,1

Dans le scénario de base, les emplois dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum augmenteraient, du fait de l'accroissement des niveaux de production⁹⁰. Dans ce scénario, la majorité des emplois créés appartiendraient au secteur de la culture de la canne à sucre. La projection des emplois dans le scénario de base suppose un statu quo des tendances actuelles de la demande et que la croissance continue de la demande de rhum traditionnel produit par les régions ultrapériphériques conserve approximativement le même rythme jusqu'en 2027.

Toutefois, la part de marché du rhum traditionnel produit par les régions ultrapériphériques françaises et vendu en France devrait reculer dans le scénario de base, dans l'hypothèse d'un maintien de la forte tendance à la hausse récemment observée pour le rhum non produit par ces régions. D'ici à 2027, on estime que la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises, exprimée en volume de la quantité totale de rhum vendu en France, aura reculé de près de 11 points de pourcentage pour s'établir à 76 %.

L'augmentation modérée des coûts budgétaires estimée pour cette période s'explique essentiellement par la faible augmentation du contingent et par l'hypothèse selon laquelle les taux d'accise augmenteront au rythme de l'inflation malgré le maintien de l'abattement de 50 %. Le montant de l'abattement, calculé par HAP, évoluerait donc uniquement en fonction de l'inflation.

Aucun changement notable n'est attendu en ce qui concerne les coûts de mise en conformité (globalement modestes) générés par le régime, qui oscillent actuellement autour de 77 000 euros par révision de la décision et de 47 000 euros de coûts de

⁹⁰ Cette augmentation ne tient pas compte des possibilités d'amélioration de l'efficacité dans le secteur; il convient de tenir compte du fait que la superficie utilisable limitée dont disposent les régions ultrapériphériques impose d'installer la production supplémentaire de canne à sucre sur des terres moins bien adaptées, voire sur des terres ayant déjà fait l'objet d'une utilisation excessive, ce qui entraînera un rendement réduit et/ou un besoin accru de main-d'œuvre par unité de production; la protection des cultures contre les organismes nuisibles pourrait également nécessiter davantage de main-d'œuvre en raison de la législation de l'UE relative à certains pesticides.

contrôle, pour toutes les parties intéressées. Afin d'éviter de devoir modifier la décision avant son expiration, et d'éliminer ainsi les coûts administratifs liés à sa révision, il est procédé d'emblée à une augmentation du contingent de 9 000 HAP. Cet ajustement correspond à la tendance historique des ajustements du contingent en fonction de la croissance naturelle du secteur. Il n'aura qu'une incidence négligeable sur les paramètres de l'analyse d'impact par rapport au scénario de statu quo, mais il est jugé suffisant pour garantir aux producteurs de rhum une sécurité économique pour la prochaine période de programmation, puisqu'il élimine au moins une partie des risques d'investissement.

Si l'application du régime demeure inchangée, la France continuera de répartir le contingent entre les parties intéressées.

5.3. Option 1 - Fin de l'aide spécifique en faveur des régions ultrapériphériques

Incidence sur la production et l'emploi

L'**option 1.1** supposerait une augmentation des coûts afférents à l'accès au marché français: ceux-ci, estimés entre 792 euros et 963 euros par HAP en 2018, seraient compris entre 926 euros et 1 126 euros en 2027. En réponse à la suppression du taux d'accise réduit, la production devrait diminuer d'environ 68 000 HAP (-20,1 %) en 2027 par rapport au scénario de base, avec une baisse de 8 % de la part détenue par les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques sur le marché français du rhum. La baisse de la production aurait des conséquences directes pour l'emploi, avec une perte estimée de 400 emplois. Cette diminution de l'emploi toucherait toute la chaîne de valeur canne-sucre-rhum et ne se limiterait donc pas à l'emploi dans le secteur du rhum; de fait, l'essentiel des pertes d'emploi interviendrait dans le secteur agricole, puisque la canne à sucre cultivée dans les régions ultrapériphériques ne soutient pas la concurrence, en termes de prix, sur le marché mondial⁹¹.

Si le secteur agricole n'emploie qu'une partie de la main-d'œuvre⁹², les répercussions d'une baisse des subventions seraient probablement assez graves pour les cultivateurs de canne à sucre. Dans le cas de la Martinique, en particulier, les distillateurs absorbent plus de 80 % de la production⁹³. Compte tenu de la plus faible teneur en sucre de la canne à sucre martiniquaise, la région risque d'avoir peu de possibilités de commercialiser son produit, et elle le ferait quoi qu'il en soit à des prix plus bas, ce qui réduirait les revenus même en cas de maintien de l'emploi. Ces conséquences pourraient être aggravées si, comme cela fut notamment le cas en 2018, des conditions climatiques difficiles venaient réduire la teneur en sucre de la récolte; la demande de canne à sucre pour la fabrication

⁹¹ Les difficultés rencontrées pour soutenir la concurrence des gros producteurs de canne à sucre, essentiellement brésiliens, indiens et thaïlandais, ne concernent pas uniquement les régions ultrapériphériques, mais également les producteurs historiques de rhum dans les Caraïbes. Voir Hamrick, Fernandez-Stark, *Barbados in the Rum Global Value Chain*, Duke Global Value Chain Center, Duke University, <https://www.researchgate.net/publication/322404370>, août 2017.

⁹² 3,5 % en Martinique (au troisième trimestre 2018). En Guadeloupe, pour la même période, l'emploi dans le secteur agricole était plus modéré et représentait 1,3 % de la main-d'œuvre.

⁹³ 84,6 % en 2018. Voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4140220?sommaire=4160760>

du rhum traditionnel joue alors un rôle utile de stabilisation de la demande⁹⁴. En outre, il peut s'avérer difficile, d'un point de vue pratique, de se tourner vers d'autres cultures. La production agricole, par exemple en Martinique, est entièrement axée sur deux cultures, la banane et la canne à sucre, les autres cultures représentant moins de 2 % en poids⁹⁵. Globalement, environ un emploi sur six des secteurs directement menacés disparaîtrait (sans compter un éventuel effet domino).

Les effets de cette option se feraient probablement sentir pendant plusieurs années et les producteurs prendraient différentes mesures pour s'adapter. Il est probable que le secteur mise sur une certaine consolidation, qui pourrait prendre la forme de concentrations ou d'un rachat des producteurs de rhum les moins compétitifs par des producteurs plus efficaces.

Les producteurs de rhum chercheraient probablement à réduire leurs coûts de personnel, par exemple en réduisant leurs effectifs. Ils pourraient également réagir en adaptant leur(s) produit(s) afin qu'ils contiennent moins d'alcool par bouteille, mais ils devraient alors mettre en balance les effets de ces mesures avec le risque qu'elles portent préjudice à leur image de marque. Les revenus des agriculteurs locaux seraient probablement mis sous pression, dans la mesure où les producteurs chercheraient à répercuter la réduction sur leurs marges en amont. Dans les faits, les producteurs appliqueraient probablement une combinaison de ces options de réduction des coûts afin de compenser l'incidence de l'expiration de la dérogation. L'autre option dont disposeraient les producteurs de rhum serait de répercuter l'augmentation des droits d'accise sur les consommateurs en augmentant les prix. Toutefois, cela aurait une incidence sur la demande de leur produit par rapport aux producteurs de rhum de pays tiers.

L'**option 1.2** aurait l'effet inverse. Si la France choisissait d'appliquer l'article 23 de la directive 92/83/CEE et donc d'étendre la subvention aux importations de l'ensemble du rhum traditionnel, y compris celui provenant des pays tiers, deux effets contraires entreraient en jeu: premièrement, le contingent actuel sur la production subventionnée serait supprimé, ce qui permettrait un accroissement de la production, et deuxièmement, les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques seraient confrontés à une concurrence accrue sur le marché français, en raison de coûts plus élevés et non compensés.

Le premier effet serait vraisemblablement le plus important, étant donné que la production a souvent excédé le contingent par le passé. En outre, les producteurs de pays tiers pourraient avoir besoin de temps pour adapter leurs produits à la définition établie pour la dénomination de «rhum traditionnel» au titre de l'article 23 de la directive 92/83/CEE. Globalement, avec cette option, la production devrait augmenter un peu plus rapidement que dans le scénario de base, pour une hausse cumulée de 19 millions de HAP supplémentaires (4,7 %) d'ici à 2027. L'emploi suivrait la même tendance à la hausse, avec environ 100 emplois supplémentaires, et la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises gagnerait 2 %.

⁹⁴ L'INSEE 2018 (précité) montre que la canne à sucre utilisée pour la production de sucre (par opposition à celle utilisée par les distilleries) a vu sa demande réduite de près de deux tiers entre 2009 et 2018, parallèlement à une baisse de sa teneur en sucre.

⁹⁵ Voir INSEE (2018), précité, graphique 2.

Incidence budgétaire

L'option 1.1, à savoir l'élimination de la subvention, entraînerait mécaniquement des économies budgétaires d'un peu plus de 138 millions d'euros par an d'ici à 2027. Cette analyse repose sur l'hypothèse d'un choc initial en 2021, qui provoquerait une diminution des expéditions vers la France métropolitaine et une baisse proportionnelle de la production de rhum dans les régions ultrapériphériques.

Il y a toutefois lieu d'indiquer, au moment d'apprécier cette projection, que les auteurs de l'étude soulignent qu'ils pourraient avoir sous-estimé l'intensité et la durée de ce choc, étant donné que leur analyse n'a pas inclus de modélisation dynamique des fermetures d'entreprises au fil du temps.

L'option 1.2 entraînerait une augmentation des coûts budgétaires, due essentiellement à l'élargissement de l'abattement fiscal à l'ensemble du rhum traditionnel produit par les régions ultrapériphériques et les pays tiers.

Pas moins de 52 % de l'actuel marché du rhum produit par les pays tiers est composé de produits ayant un titre alcoométrique de 40 % ou plus. Dans le pire des cas, en supposant que ces 52 % proviennent de canne à sucre cultivée localement, même sans le moindre ajustement apporté sur le marché (au titre alcoométrique volumique d'autres produits et/ou aux parts de marché), le coût budgétaire annuel du rhum originaire de pays tiers pouvant bénéficier du taux réduit serait d'environ 34 millions d'euros d'ici à 2027.

Tableau 6 Principales incidences des options 1.1 et 1.2

Facteur	Scénario de base	Option 1.1	Option 1.2
Année	2027	Incidence par rapport au scénario de base:	
Allègement fiscal pour les producteurs (en EUR par HAP)	1 212	-1 212	0
Ensemble des expéditions de rhum traditionnel des régions périphériques françaises à destination de la France métropolitaine (en milliers de HAP)	217	-68	+19
Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vendu en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume de produit final)	76 %	-8 p.p.	+2 p.p.
Production totale de rhum des régions ultrapériphériques (en milliers de HAP)	406	-68	+19
Emplois dans la chaîne de valeur directe canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques	2 400	-400	+100
Recettes des expéditions de rhum traditionnel vers la France métropolitaine (en millions d'EUR)	111,0	-36,2	+9,5
Contribution du rhum traditionnel (expédié vers la France métropolitaine) à la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques (en %)	9,5 %	-2,5 %	+0,7 %
Coût budgétaire du taux réduit pour les producteurs des régions ultrapériphériques (en millions d'EUR)	138,1	+138,1	-87,8

Incidence sur les coûts de planification, les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité

L'option 1.1 supposerait un retour au régime fiscal normal et n'entraînerait donc pas de coûts de mise en conformité supplémentaires; les exigences administratives requises pour pouvoir bénéficier de la réduction du taux d'accise, quant à elles, disparaîtraient pour les producteurs et pour l'administration publique. Toutefois, ces coûts administratifs sont très limités et leur disparition ne représenterait donc pas une véritable économie pour les producteurs.

Néanmoins, hormis son incidence directe sur les coûts de production, la suppression du taux d'accise réduit obligerait les producteurs à déployer des efforts de gestion considérables pour adapter leur stratégie commerciale à la nouvelle situation. Les conséquences significatives de cette suppression sur les coûts leur imposeraient de repenser complètement leur stratégie commerciale, en revoyant vraisemblablement non seulement la commercialisation du produit, mais aussi les aspects de la production. Une période d'incertitude accrue concernant leurs perspectives commerciales serait inévitable.

L'option 1.2 n'aurait qu'une incidence négligeable sur les coûts administratifs et de mise en conformité des entreprises. L'extension de la réduction aux producteurs de pays tiers n'aurait pas d'incidence immédiate sur les coûts administratifs et de mise en conformité car les procédures resteraient très comparables au statu quo. À plus long terme, il pourrait être nécessaire d'élaborer une stratégie afin de faire face à la concurrence potentielle des producteurs de rhum traditionnel de pays tiers, mais cela devrait se faire progressivement. Les conséquences seraient plus importantes pour l'administration publique, vu que de nouvelles procédures devraient être élaborées pour évaluer les demandes de réduction des droits introduites par les producteurs de rhum traditionnel situés en dehors de la France.

5.4. Option 2 - Abaissement des taux réduits de 50 % à 40 %

Incidence sur la production et l'emploi

Avec cette option, le taux d'accise réduit accordé aux producteurs diminuerait de 242 euros par HAP en 2027, et la production totale de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques devrait diminuer de 14 000 HAP par année d'ici à 2027, par rapport au scénario de base. Cela pourrait entraîner une nouvelle baisse modérée de la part de marché du rhum des régions ultrapériphériques sur le marché français (-1 %). On observerait également, par rapport au scénario de base, de légères incidences négatives sur l'emploi (-80 postes) et l'affectation des sols (-200 ha), qui sont, de toute évidence, moins importantes qu'avec l'option 1.1, puisque la réduction du subventionnement est plus modeste. Comme dans l'option 1.1 ci-dessus, l'incidence sur l'emploi et les revenus devrait être ressentie non seulement par les travailleurs du secteur, mais aussi et surtout par les cultivateurs de canne à sucre.

Incidence budgétaire

La diminution de la réduction accordée aux producteurs de rhum traditionnel devrait générer une économie budgétaire de 29,5 millions d'euros par an d'ici 2027, par rapport au scénario de base.

Incidence sur les coûts de planification, les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité

Cette option reposant sur une réduction du taux, et non sur un ajustement significatif par rapport à la situation actuelle, elle ne devrait pas avoir d'incidence importante sur la charge administrative.

Tableau 7 Principales incidences de l'option 2

Facteur	Scénario de base	Option 2
Année	2027	Incidence par rapport au scénario de base
Allègement fiscal (en EUR par HAP)	1 212	-242
Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vendu en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume de produit final)	76 %	-1 p.p
Production totale de rhum des régions ultrapériphériques (en milliers de HAP)	406	-14
Emplois dans la chaîne de valeur directe canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques	2 400	-80
Coût budgétaire du taux réduit pour les producteurs des régions ultrapériphériques (en millions d'EUR)	138,1	+9,5

5.5. Option 3 - Introduction d'un plafond de subventions

Incidence sur la production et l'emploi

Le gel du niveau des subventions au niveau actuel n'entraînerait aucune répercussion immédiate sur les coûts de production des producteurs; cette mesure, par nature, produirait ses effets dans le temps.

Cette option offrirait également aux autorités françaises davantage de flexibilité que le système actuel. La suppression du contingent leur permettrait d'augmenter le volume de production pouvant bénéficier de subventions (tout en réduisant proportionnellement la subvention par unité) ou de maintenir les niveaux d'aide existants tout en plafonnant le volume de production bénéficiant de subventions. Cette flexibilité serait utile dans une situation de marché favorable permettant aux producteurs – comme cela a été le cas ces dernières années – d'accroître leur production en réponse à une demande croissante.

La valeur réelle des subventions sera, à terme, érodée par l'inflation, mais vu les taux d'inflation actuels, largement inférieurs à 2 % par an, ce processus sera très lent, ce qui laissera suffisamment de temps aux producteurs pour prendre des mesures correctives, telles que des réductions des coûts. Dans le cadre de cette option, à l'horizon 2027, la production de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques devrait reculer de 8 000 HAP (3,7 %), tandis que la baisse de l'emploi prévue dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum devrait se traduire par la perte de 40 postes, selon les estimations. Il est néanmoins possible que, sur la période envisagée, compte tenu de l'érosion annuelle

modérée du niveau réel des subventions, ces effets soient effectivement compensés par les mesures d'efficacité adoptées par les producteurs.

La clause de révision permettant de revoir à la hausse l'allègement fiscal en cas d'évolution négative de la compétitivité en raison de facteurs liés aux désavantages structurels des régions ultrapériphériques apporterait une flexibilité supplémentaire et permettrait de compenser les événements imprévus survenant au cours des sept années d'application de la décision. En outre, la suppression du contingent permet aux producteurs de mieux tirer parti d'une éventuelle hausse de la demande.

Enfin, il serait très bénéfique d'accorder aux autorités françaises une certaine flexibilité pour revoir à la hausse l'allègement fiscal par unité si l'épidémie de coronavirus entraîne une baisse des ventes et de la production, pour autant que le volume global des subventions actuellement versées ne soit pas dépassé. Cela permettrait d'augmenter le niveau d'aide jusqu'à ce que des niveaux de production normaux soient à nouveau atteints. À cet égard, cette option mettrait en place un régime plus flexible qui aiderait davantage les producteurs en difficulté, mais qui ferait augmenter progressivement les taux d'imposition lorsque les ventes sont bonnes.

Incidence budgétaire

Avec cette option, le coût du régime reste constant et ni les augmentations de la production ni les ajustements du taux d'imposition n'auront la moindre incidence budgétaire. Si l'on tient compte de l'évolution passée de l'allègement fiscal, d'ici à 2027, cette option devrait permettre de réaliser 16,3 millions d'euros d'économies par rapport au scénario de base.

Incidence sur les coûts de planification, les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité

Cette option réduirait les coûts administratifs et de mise en conformité, dès lors que son fonctionnement serait comparable à celui du système actuel, mais avec une simplification considérable: la suppression du contingent éviterait aux parties intéressées de devoir constamment surveiller leur utilisation du contingent au moment de prendre des décisions relatives à la production. Étant donné qu'il s'agit de l'élément le plus contraignant du régime actuel, la réduction des coûts de mise en conformité serait considérable. La charge administrative pourrait cependant légèrement augmenter si les autorités françaises demandaient une modification des niveaux d'aide pour tenir compte de l'augmentation des coûts de production.

Tableau 8 Principales incidences de l'option 3

Année	2027	Incidence par rapport au scénario de base (2027):
Allègement fiscal (en EUR par HAP)	1 212	-139
Ensemble des expéditions de rhum traditionnel des régions périphériques françaises à destination de la France métropolitaine (en milliers de HAP)	217	-8

Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vendu en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume de produit final)	76 %	-1 p.p
Production totale de rhum des régions ultrapériphériques (en milliers de HAP)	406	-8
Emplois dans la chaîne de valeur directe canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques	2 400	-40
Superficie totale utilisée pour la canne à sucre (en milliers d'hectares)	38,0	-0,1
Recettes des expéditions de rhum traditionnel vers la France métropolitaine (en millions d'EUR)	111,0	-4,0
Contribution du rhum traditionnel (expédié vers la France métropolitaine) à la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques (en %)	9,5 %	-0,3 %
Coût budgétaire du taux réduit pour les producteurs des régions ultrapériphériques (en millions d'EUR)	138,1	+16,3

5.6. Option 4 – Ajustement annuel du contingent

Le régime actuel établit un contingent fixe pour la période d'application de la décision. Toute modification ultérieure du contingent suppose l'adoption d'un nouvel acte législatif. Avec cette option, au lieu de devoir être régulièrement révisé, le contingent serait ajusté chaque année par l'application d'un taux de croissance fixe. Pour la prochaine période de sept ans couverte par la décision, l'augmentation annuelle serait alignée sur le taux de croissance historique du contingent entre 2008 et 2017, qui était de 3,1 %.

Incidence sur la production et l'emploi

Une augmentation progressive du contingent suppose un accroissement du volume de la production subventionnée, ce qui entraînera une légère hausse de la part de marché du rhum des régions ultrapériphériques en France. Avec cette option, la production devrait augmenter de 14 000 HAP (3,5 %) par rapport au scénario de base. Cette hausse de la production devrait déboucher sur la création d'environ 80 emplois supplémentaires dans le secteur.

Incidence budgétaire

Un relèvement annuel du contingent fait augmenter le volume de rhum faisant l'objet de taux réduits, ce qui devrait accroître de 32,9 millions d'euros le coût budgétaire pour les autorités françaises.

Incidence sur les coûts de planification, les coûts administratifs et les coûts de mise en conformité

Selon cette option, les principales exigences administratives pour les bénéficiaires et l'administration publique demeureront inchangées, mais la prévisibilité de l'ajustement du contingent serait un avantage à des fins de planification, puisqu'elle éliminerait l'incertitude liée aux décisions d'augmentation du contingent que les producteurs ont mentionnée lors de la consultation des parties intéressées.

Tableau 9 Principales incidences de l'option 4 - Ajustement annuel du contingent

Année	2027	Incidence par rapport au scénario de base:
Allègement fiscal (en EUR par HAP)	1 212	0
Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume)	76 %	+1p.p
Production de rhum (en milliers de HAP)	406	+14
Emploi dans la chaîne de valeur du rhum	2 400	+80
Coût budgétaire (en millions d'EUR)	138,1	-32,9

Le tableau suivant propose une comparaison de toutes les options avec le scénario de base.

Tableau 10 - Résumé des principales incidences de chaque option par rapport au scénario de base

Facteur	Scénario de base	Option 1.1	Option 1.2	Option 2	Option 3	Option 4
Année	2027	Incidence par rapport au scénario de base:				
Part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vendu en France (en pourcentage de la quantité totale de rhum, en volume de produit final)	76 %	-8 p.p.	+2 p.p.	-1 p.p	-1 p.p	+1p.p
Production totale de rhum des régions ultrapériphériques (en milliers de HAP)	406	-68	+19	-14	-8	+14
Emplois dans la chaîne de valeur directe canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques	2 400	-400	+100	-80	-40	+80
Coût budgétaire du taux réduit pour les producteurs des régions ultrapériphériques (en millions d'EUR)	138,1	+138,1	-87,8	+9,5	+16,3	-32,9

6. QUE RESSORT-IL DE LA COMPARAISON DES OPTIONS?

6.1. Efficacité

Les objectifs spécifiques de la mesure sont les suivants:

1. compenser le désavantage concurrentiel auquel sont confrontés les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises, qui est lié aux contraintes permanentes auxquelles sont soumises ces régions;

2. soutenir l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum dans les régions ultrapériphériques françaises;
3. maintenir l'accès des producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises au marché de la France métropolitaine.

Efficacité dans la réalisation de l'objectif n° 1

L'option 1.1 – expiration du régime sans aucun remplacement – produirait inévitablement et précisément l'effet inverse de celui escompté dans le cadre de l'objectif n° 1 et ne résoudrait aucun des problèmes sous-jacents. L'arrêt de l'aide sans proposer d'autre allègement entraînerait une hausse des coûts d'accès au marché, comme expliqué en détail dans la section 5.3 (de l'ordre de 792 à 963 euros par HAP en 2018 à 926 à 1 126 euros en 2027). Alors que certains ajustements du marché sont attendus à moyen ou long terme, les facteurs définissant le désavantage concurrentiel des régions ultrapériphériques vont largement persister et les producteurs continueront toujours à supporter des surcoûts en cherchant à vendre leurs produits sur le marché qui est leur débouché traditionnel, à savoir la France métropolitaine. La situation économique des régions ultrapériphériques françaises n'en serait que davantage fragilisée. Par ailleurs, les effets négatifs se feraient sentir instantanément à l'expiration de la dérogation le 31 décembre 2020, en particulier compte tenu des incertitudes croissantes liées au ralentissement économique attendu à la suite de la pandémie de COVID-19.

L'option 1.2 – extension aux produits de pays tiers – permettrait aux producteurs de continuer de bénéficier de l'abattement fiscal lorsqu'ils accèdent au marché français et serait dès lors comparable au scénario de base, à cet égard. Toutefois, étant donné que le même abattement s'appliquerait à l'ensemble du rhum traditionnel importé en France, la concurrence accrue avec le rhum traditionnel des pays tiers pourrait conduire les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises à absorber davantage les coûts afin de proposer des prix plus compétitifs. Globalement, à moyen ou long terme, cette option serait légèrement plus défavorable aux producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises que le scénario de base.

L'option 2 – plafonnement de l'allègement fiscal à 40 % – suppose un abaissement de l'abattement fiscal à 40 %, et donc un niveau de compensation naturellement plus bas pour les producteurs. Sur la base des coûts quantifiables, l'abattement fiscal de 40 % semble être, à première vue, davantage en phase avec les surcoûts supportés par les producteurs. Cela étant, comme expliqué en détail à l'annexe 5, les niveaux de coûts minimaux recensés utilisés dans l'analyse sont très probablement sous-estimés. Dès lors, si l'abattement fiscal est réduit, il risque davantage de ne pas compenser de manière adéquate le désavantage concurrentiel global subi par les producteurs de rhum traditionnel.

L'option 3 – plafonnement des subventions – consisterait à plafonner l'abattement fiscal en termes monétaires aux niveaux actuels. À court terme, les producteurs de rhum traditionnel ne ressentiraient aucune différence. Toutefois, geler l'abattement aux niveaux de 2020 pendant les sept prochaines années voudrait dire que sa valeur réelle s'éroderait au fil du temps, à mesure que l'inflation progresse. Si aucun autre ajustement n'est prévu, les producteurs recevraient une compensation de plus en plus faible pour leurs surcoûts.

L'option 4 – ajustement annuel du contingent – consisterait à ajuster chaque année le niveau du contingent sur la base du taux de croissance fixe, équivalant au taux de croissance historique enregistré au cours de la période 2008-2017 (3,1 %). En ce qui concerne sa capacité à compenser le désavantage concurrentiel, cette option n'apporterait aucun changement substantiel pour les producteurs, puisque les conditions et le niveau de la subvention par HAP demeureraient inchangés alors qu'une plus grande proportion de la production bénéficierait de l'abattement.

Tableau 11: objectif 1 (compenser les désavantages concurrentiels) – synthèse

Option	Degré d'efficacité	Remarques
Option 1.1: suppression du régime	---	Ne compense pas du tout les désavantages concurrentiels en l'absence de toute autre forme d'allégement
Option 1.2: extension de la subvention à tous les producteurs	-	Compense le désavantage concurrentiel, mais étend l'allégement à tous les producteurs de rhum traditionnel, ce qui accroît la concurrence et pourrait contraindre les producteurs des régions ultrapériphériques à absorber certains coûts
Option 2: plafonnement de l'allégement fiscal à 40 %	-	Compense le désavantage concurrentiel, mais dans une plus faible mesure, en augmentant le risque de ne pas compenser tous les surcoûts
Option 3: plafonnement des subventions	-	Compense le désavantage concurrentiel, mais la valeur réelle de l'allégement s'érode avec l'inflation
Option 4: ajustement annuel du contingent	0	Compense le désavantage concurrentiel dans les mêmes conditions que le scénario de base

Efficacité dans la réalisation de l'objectif n° 2

L'option 1.1 – expiration du régime sans aucun remplacement – provoquerait un choc dans l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum, avec d'importantes répercussions négatives sur la quasi-totalité des paramètres utilisés pour évaluer le bien-être du secteur. La baisse de la production donnerait lieu à d'importantes réductions de personnel et/ou de salaires dans l'ensemble de la chaîne de valeur, aggraverait le déficit commercial des régions ultrapériphériques et remettrait en cause la stabilité de l'environnement réglementaire, sapant ainsi potentiellement la confiance des entreprises dans les régions ultrapériphériques au-delà du seul secteur des boissons spiritueuses. Ces effets entraîneraient probablement une restructuration du secteur qui durera plusieurs années, à mesure que les producteurs prendront des mesures d'atténuation. L'analyse d'impact a laissé entrevoir la possibilité d'ajustements et d'effets boule de neige qu'elle a jugés globalement négatifs pour le secteur traditionnel des régions ultrapériphériques et les

autres acteurs. L'option 1.1 provoquerait de toute évidence des effets radicalement opposés à ceux recherchés dans le cadre de cet objectif, qui se concrétiseraient instantanément et persisteraient plusieurs années.

En ce qui concerne l'aide au secteur canne-sucre-rhum, le principal élément de l'option 1.2 est la suppression du contingent. Une fois celui-ci éliminé, la production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises pourrait augmenter, ce qui aurait également une incidence positive sur l'emploi. À court et moyen terme, le secteur ne devrait pas ressentir de différence par rapport au précédent régime. Avec le temps, toutefois, la concurrence accrue des producteurs de pays tiers pourrait exercer une pression supplémentaire sur les producteurs des régions ultrapériphériques, étant donné que la canne à sucre cultivée dans ces régions n'est pas compétitive en termes de prix et que la capacité de ces régions à fixer les prix sur le marché mondial est limitée.

Les options 2, 3 et 4 prévoient toutes une certaine forme d'aide au secteur canne-sucre-rhum, quoique dans des mesures différentes et avec des incidences variables. La différence majeure réside dans le moment où ces incidences se feront sentir dans le secteur. L'option 2, consistant à réduire immédiatement l'aide octroyée aux producteurs, aggraverait instantanément la situation économique du secteur, quoique de façon modérée. Cette incidence négative pourrait, à long terme, être neutralisée une fois que le secteur se sera adapté aux nouvelles conditions, mais elle demeure incertaine.

Les effets des options 3 et 4 sur le secteur se feraient sentir à des échéances bien différentes. L'option 3 n'entraînerait aucun changement effectif pour le secteur à court terme, puisque le plafond refléterait le niveau d'aide actuel. Cette aide diminuerait en termes réels, atteignant progressivement des niveaux inférieurs à l'inflation, ce qui entraînerait une baisse de la production et de l'emploi d'ici à 2027. Ici encore, il est possible qu'avec le temps, le secteur s'adapte et l'effet modérément négatif s'estompe. En ce qui concerne l'option 4, l'ajustement annuel du contingent permettrait au secteur de maintenir une croissance proche de son rythme naturel historique. Le secteur ne subirait ni le choc initial de l'option 2 ni les effets négatifs à long terme de l'option 3, tandis qu'il serait libéré des contraintes liées aux contingents fixes du scénario de base qui pèsent sur la croissance.

Tableau 12: Objectif n° 2 (soutenir le secteur au sens large) – synthèse

Option	Degré d'efficacité	Remarques
Option 1.1: suppression du régime	---	Effets négatifs considérables sur tous les paramètres économiques du secteur, aggravation du déficit commercial des régions ultrapériphériques et affaiblissement de la confiance des entreprises de ces régions en général
Option 1.2: extension de la subvention à tous les producteurs	-	Garantit le maintien d'un niveau d'aide élevé; la levée du contingent entraînerait une hausse de la production, mais l'absence d'un allègement propre aux régions ultrapériphériques viendrait accroître la concurrence des pays tiers et mettre le secteur sous pression
Option 2: plafonnement de l'allègement	-	Réduit l'allègement et détériore légèrement la situation du secteur

fiscal à 40 %		
Option 3: plafonnement des subventions	-	L'érosion progressive de la valeur réelle de l'allégement détériorerait légèrement la situation du secteur
Option 4: ajustement annuel du contingent	+	Garantit un soutien continu à l'ensemble du secteur grâce à une croissance continue de la production

Efficacité dans la réalisation de l'objectif n° 3

L'objectif 3 est lié aux liens traditionnels historiques qui unissent les régions ultrapériphériques françaises et la France, lesquels sont également reconnus dans la base juridique. Les régions ultrapériphériques françaises se trouvent à la croisée entre leur région géographique et l'Union européenne. Leurs petites économies ne sont pas assez solides pour livrer une concurrence efficace sur le marché mondial – ou même régional –, surtout lorsqu'elles respectent une réglementation européenne stricte. L'accès au marché de la France métropolitaine, qui est le principal débouché de leurs produits, est vital pour leurs performances économiques.

À l'exception de l'option 1.1, qui consiste à abroger complètement le régime, toutes les autres options maintiennent les conditions globales qui permettent aux régions ultrapériphériques françaises de compter sur le marché français pour vendre leur rhum traditionnel. De ce point de vue, l'option la plus efficace – qui entraîne une hausse de 2 % de la part de marché du rhum vendu en France – est l'option 1.2. Toutefois, cette croissance initiale pourrait diminuer à mesure que la concurrence des pays tiers s'intensifie. Selon les estimations, les options 2 et 4 devraient toutes deux donner lieu à une augmentation de 1 % de la part de marché, tandis que l'option 3 la réduirait de 1 %. La pire option serait de loin l'abrogation du régime (option 1.1), qui aurait pour effet dévastateur de réduire de 8 % la part de marché par rapport au scénario de base.

Tableau 13: objectif 3 (accès à la France métropolitaine) – synthèse

Option	Degré d'efficacité	Part de marché
Option 1.1: suppression du régime	---	-8 %
Option 1.2: extension de la subvention à tous les producteurs	+ / ++	+2 %
Option 2: plafonnement de l'allégement fiscal à 40 %	+	+1 %
Option 3: plafonnement des subventions	-	-1 %
Option 4: ajustement annuel du contingent	+	+1 %

Le tableau suivant résume l'efficacité de chaque option au regard des trois objectifs spécifiques.

Tableau 14: profil d'efficacité des options – synthèse

Option	Objectif n° 1	Objectif n° 2	Objectif n° 3	Global
Option 1.1: suppression du régime	---	---	---	---
Option 1.2: extension de la subvention à tous les	-	-	+ / ++	+ / 0

producteurs				
Option 2: plafonnement de l'allégement fiscal à 40 %	-	-	+	0
Option 3: plafonnement des subventions	-	-	-	-
Option 4: ajustement annuel du contingent	0	+	+	+

6.2. Efficience

L'analyse de l'efficience consiste à évaluer les mesures adoptées par rapport aux réalisations, ou résultats. L'option 1.1 – expiration du régime sans aucun remplacement – ne donne lieu à aucune réalisation positive pouvant servir de base pour évaluer les coûts. Les coûts administratifs disparaîtraient et les autorités françaises récupéreraient les coûts budgétaires afférents au taux réduit, mais les recettes globales provenant de l'accise diminueraient parallèlement à la baisse des ventes de rhum. Les économies sont donc illusoires et ne tiennent pas compte du coût du déclin et/ou de la restructuration du secteur canne-sucre-rhum. Une baisse de la production signifierait une augmentation du chômage et des prestations sociales, tandis que toute restructuration du secteur supposerait des coûts d'investissement (par exemple pour accroître l'efficacité des machines ou modifier le processus de production). Si ces coûts sont actuellement spéculatifs, ils ne doivent pas être éclipsés par les économies budgétaires immédiates pour le budget français. La véritable efficience de cette option est difficile à évaluer correctement et cette option sera donc considérée comme neutre par rapport au scénario de base.

Dans le cadre de l'option 1.2, les avantages du taux réduit sont étendus à l'ensemble du rhum admissible produit dans les régions ultrapériphériques françaises et mis à la consommation en France métropolitaine. Il n'y a aucun contingent à gérer et un contrôle n'est plus nécessaire. Toutefois, le taux réduit serait étendu aux producteurs des pays tiers, ce qui signifie qu'une plus grande proportion de rhum traditionnel sera vendue avec un taux d'accise réduit sur le marché français, ce qui générera instantanément une perte probablement importante de recettes pour le budget français. Ce taux réduit sera en outre étendu à toutes les entreprises produisant du rhum traditionnel destiné à être vendu en France, ce qui signifie que des entreprises recevront une subvention indue alors qu'elles n'en ont pas nécessairement besoin. Étant donné que le régime perdra sa spécificité, à savoir cibler les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises, il devrait entraîner une augmentation de la concurrence du rhum de pays tiers, qui sera désormais moins cher, ce qui détériorera la situation économique des producteurs des régions ultrapériphériques françaises, avec un risque d'augmentation des transferts sociaux. Cette option est donc très coûteuse tant à court qu'à long terme et les bénéfices échappent aux régions concernées.

Les options 2 et 3 sont toutes deux considérées comme neutres par rapport au scénario de base en ce qui concerne l'efficience. Les coûts budgétaires diminuent légèrement au prorata de la réduction de l'abattement et les coûts administratifs restent plus ou moins proportionnels aux bénéfices. Ces options génèrent une économie budgétaire d'environ 29,5 millions d'euros et 16,3 millions d'euros respectivement, mais risquent d'avoir un

coût à plus long terme sous la forme d'une baisse de l'activité ou d'une restructuration du secteur.

L'option 4 pare au risque d'une nouvelle demande d'augmentation du contingent pendant la période d'application de sept ans. Dès lors, sur le plan de l'efficacité, elle réduit les coûts administratifs liés à la révision législative nécessaire à une nouvelle augmentation du contingent. Les autres charges administratives resteront globalement identiques, tandis que le volume accru de rhum pouvant être vendu à un taux d'accise réduit grâce à un contingent augmenté (et croissant) entraînera une augmentation des pertes de recettes pour le budget français, qui devraient atteindre quelque 32,9 millions d'euros d'ici à 2027.

Tableau 15: profil d'efficacité des options – synthèse

Option	Degré d'efficacité	Incidence budgétaire et charge administrative
Option 1.1: suppression du régime	0	Les 138,1 millions d'euros de recettes perdues sont récupérés et il n'y a pas de charges administratives; augmentation des transferts sociaux en raison d'une baisse de l'activité du secteur et diminution des recettes provenant de l'accise
Option 1.2: extension de la subvention à tous les producteurs	---	Davantage de rhum sera vendu en France à un taux d'accise réduit, ce qui augmentera le coût d'environ 87,8 millions d'euros; les transferts sociaux pourraient augmenter en raison de la pression concurrentielle exercée sur le secteur dans les régions ultrapériphériques françaises; aucune charge administrative
Option 2: plafonnement de l'allègement fiscal à 40 %	+	Environ 29,5 millions d'euros économisés et charges administratives inchangées; possibilité d'un coût à plus long terme en raison d'une diminution de l'aide
Option 3: plafonnement des subventions	+	Environ 16,3 millions d'euros économisés et charges administratives inchangées; possibilité d'un coût à plus long terme en raison d'une diminution de l'aide
Option 4: ajustement annuel du contingent	-	Perte de recettes majorées d'environ 32,9 millions d'euros; aucun coût administratif lié au renouvellement de la décision

6.3. Cohérence

La cohérence des options doit être évaluée par rapport à la politique régionale de l'UE et aux politiques en matière de croissance et d'emploi, de santé publique, de commerce, d'aides d'État, d'environnement et d'agriculture. En fournissant une aide aux régions ultrapériphériques françaises, toutes les options sont, a priori, cohérentes avec le cadre juridique de l'UE. Certaines pourraient toutefois entraîner des conséquences indésirables du point de vue de certaines politiques de l'UE.

La **communication de 2017** relative à un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne⁹⁶ ainsi que les précédentes communications définissant la politique de l'UE vis-à-vis des régions ultrapériphériques visent à intégrer les préoccupations relatives à ces régions dans toutes les politiques pertinentes, y compris le soutien de la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. En ce qui concerne les régions ultrapériphériques, il faut ajouter à ces considérations la nécessité de compenser leurs contraintes permanentes et de leur fournir une aide personnalisée afin qu'elles bénéficient de leur appartenance à l'UE. La communication de 2017 rappelle la croissance économique fragile de ces régions, leur vulnérabilité et leur situation politique et sociale défavorable, caractérisée par un chômage en hausse – surtout chez les jeunes –, autant de facteurs qui limitent les perspectives pour la population locale et suscitent un mécontentement social. La Commission s'est lancée dans l'élaboration de mesures qui correspondent le mieux à la situation spécifique des régions ultrapériphériques et qui adaptent les politiques de l'UE à leurs circonstances particulières, sans nuire à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union. Les mêmes objectifs pourraient ici être cités en ce qui concerne la promotion de l'**emploi et de la croissance durable**; ils seront donc examinés conjointement.

Dans ce contexte, toutes les options, à l'exception de l'option 1.1, visent à trouver un équilibre entre la nécessité de traiter les régions ultrapériphériques françaises comme des régions de l'Union européenne, avec tous les droits et les obligations que cela comporte, et celle de reconnaître leur contexte et leurs besoins particuliers sur le plan économique et géopolitique, tels que reconnus à l'article 349 TFUE. L'option 1.2, bien qu'elle continue à accorder au rhum traditionnel français une réduction du droit d'accise équivalente pour accéder au marché français et à libérer la production, ne reconnaît pas le contexte spécifique des régions ultrapériphériques puisqu'elle les place sur un pied d'égalité avec les autres producteurs de rhum traditionnel du monde entier. Si tous les producteurs de rhum traditionnel bénéficient du même traitement lorsqu'ils introduisent leurs produits en France, la valeur effective de l'abattement pour le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises est neutralisée par la concurrence plus âpre du rhum, désormais meilleur marché, des producteurs de pays tiers. Les options 2, 3 et 4, quant à elles, sont toutes ciblées et spécifiques. Toutefois, les options 2 et 3, qui réduisent toutes deux l'ampleur de l'aide, soit dans l'immédiat, soit à long terme, sont un peu moins conformes à la stratégie de l'UE visant à soutenir les régions ultrapériphériques, en particulier compte tenu du fait qu'aucune modification substantielle de leur situation économique n'est attendue à court terme, bien au contraire, puisque leur situation sera également aggravée par les effets encore inconnus de la pandémie de COVID-19. L'option 4, quant à elle, fournit les conditions nécessaires à un soutien et une croissance stables, mais pourrait avoir une incidence sur d'autres politiques de l'UE, notamment celle relative à la **santé publique**.

Le problème du régime spécifique considéré est qu'il concerne des boissons alcoolisées. De ce point de vue, une mesure approuvant l'application de prix réduits à l'alcool n'est, en principe, pas la solution. D'après l'Organisation mondiale de la santé, l'augmentation des droits d'accise constitue l'un des moyens à la fois les plus efficaces et économiques

⁹⁶ [COM\(2017\) 0623](#).

de réduire la consommation d'alcool, en agissant sur sa disponibilité économique. Remise dans son contexte, la dérogation telle qu'elle existe actuellement favoriserait la consommation d'environ 16 500 HAP de boissons spiritueuses par an en France métropolitaine, soit seulement 0,15 % de la consommation de boissons spiritueuses par habitant (de 15 ans ou plus) en 2016. De surcroît, les taux d'accise appliqués aux boissons spiritueuses en France (y compris la VSS) sont supérieurs de 70 % au taux médian dans l'Union européenne (pour 2018). Dès lors, même avec le taux réduit, la taxation du rhum des régions ultrapériphériques françaises reste supérieure au niveau minimal de l'UE, qui est de 1 000 euros par HAP.

Toutefois, indépendamment de l'ampleur de l'incidence potentielle sur la consommation d'alcool, en chiffres absolus, toute option augmentant la production et la consommation d'alcool au-delà des niveaux du scénario de base va à l'encontre des considérations de santé publique. Par ailleurs, le rhum n'est pas le seul alcool expédié en France métropolitaine afin d'y être consommé qui doit être pris en considération. Si les producteurs se trouvent dans l'incapacité de vendre leurs bouteilles en France en raison des prix prohibitifs, ils risquent davantage d'inonder les marchés locaux de rhum et d'encourager une consommation excessive de rhum par la population locale. On estime qu'un peu moins de 30 % du rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques ne quitte pas leur territoire et il est peu probable que ces régions puissent absorber davantage de production sans incidences négatives sur la santé.

L'option 1.1 – suppression du régime – entraîne un risque significatif de saturation du marché local du rhum traditionnel, du moins à court terme, bien que la consommation globale – en fonction du prix – devrait théoriquement diminuer. Dans le cadre de l'option 1.2, l'augmentation de la consommation globale d'alcool en France métropolitaine supposerait un risque double, premièrement en libérant la production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises, qui devrait ainsi augmenter, et deuxièmement en entraînant un afflux de rhum meilleur marché en provenance d'autres régions du monde. L'option 2, consistant à réduire l'abattement fiscal et partant de l'hypothèse que les surcoûts non compensés ne sont pas absorbés par les producteurs mais répercutés sur les consommateurs, entraînerait une augmentation du prix par bouteille et une (légère) baisse de la consommation, à moins d'être compensés par un produit de remplacement moins cher. L'option 3, qui consiste en un plafond monétaire sans contingents, pourrait engendrer des effets comparables à l'option 1.2 à court terme (augmentation de la production et donc de la consommation), mais ceux-ci s'éroderaient au fil du temps, puisque le plafond fixe n'est pas indexé. Enfin, l'option 4, qui permet à la production de croître au taux historique de 3,1 %, pourrait potentiellement être la plus préjudiciable pour la santé publique, puisque des volumes accrus d'alcool moins cher seraient continuellement expédiés vers la France métropolitaine.

La dérogation constitue une forme d'**aide d'État** à finalité régionale telle qu'établie à l'article 349 TFUE et dont les conditions sont définies à l'article 107, paragraphe 3, point a), TFUE. La Commission considère que le taux d'accise réduit constitue une aide au fonctionnement à finalité régionale puisqu'il compense les coûts que les entreprises supporteraient en son absence. La dernière décision en matière d'aide d'État ayant

autorisé le taux réduit concerne l'aide d'État SA.38641 du 16 septembre 2014⁹⁷. Les États membres sont tenus de calculer et de déclarer ces coûts, déterminés par référence aux entreprises similaires établies dans d'autres régions de l'État membre concerné. Les estimations des surcoûts (voir annexe 5) indiquent que la valeur de la dérogation est globalement comparable aux surcoûts exposés, ce qui indique une proportionnalité de l'aide d'État. À cet égard, aucune des options proposées ne serait contraire aux règles en matière d'aides d'État, pour autant que toute future dérogation soit notifiée.

Du point de vue de la **politique commerciale de l'UE** et du bon fonctionnement du marché intérieur, il importe tout d'abord de veiller à ce que toutes les options soient conformes à l'article 349 TFUE, ce qui est le cas. Le rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises n'est pas un grand acteur du marché mondial, puisque l'essentiel de la production est destiné à la France métropolitaine. Le rhum des régions ultrapériphériques françaises n'est pas compétitif dans ces régions en raison de sa production à petite échelle, des coûts plus élevés des ingrédients de base (en particulier la canne à sucre), des coûts de main-d'œuvre supérieurs à ceux des producteurs de rhum de pays tiers et de l'obligation de respecter pleinement l'ensemble de la réglementation environnementale de l'UE. En outre, le rhum traditionnel ne remplace pas d'autres boissons spiritueuses vendues sur le marché français et n'est pas réputé fausser la concurrence, que ce soit au niveau international ou national. Le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises représente environ 10 % du marché français des boissons spiritueuses en volume et a toujours représenté moins de 1 % du marché européen des boissons spiritueuses. La part de marché et la part des importations de rhum de pays tiers en France connaissent également une progression constante, ce qui laisse penser que l'abattement fiscal n'a aucun effet préjudiciable sur les producteurs de rhum de pays tiers ou sur le commerce.

Enfin, il importe d'examiner au moins brièvement la cohérence du régime avec la **politique environnementale** de l'UE. Malgré leur éloignement, les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'UE et doivent donc respecter sa réglementation. La culture de la canne à sucre n'est pas très extensive dans les régions ultrapériphériques françaises. Le modèle agricole y est essentiellement familial et respectueux de l'environnement. La dérogation n'a pas d'effet dommageable sur l'environnement local et aucune des options n'aurait une incidence notable sur l'utilisation des sols ou les méthodes de production. Toutes les options exigeraient aussi des producteurs de rhum traditionnel qu'ils utilisent des produits locaux, en soutenant ainsi l'agriculture locale (en particulier après la suppression des contingents établis de longue date dans le secteur du sucre) et la biodiversité. Enfin, aucune option ne modifierait en quoi que ce soit l'exigence de respecter les normes environnementales plus strictes (que dans les autres régions voisines) imposées par la réglementation de l'UE.

Si l'on tient compte de tous les aspects analysés sous l'angle de la cohérence sans les pondérer, aucune option n'apparaît préférable au scénario de base. Les options 2 et 3 – qui réduisent toutes deux le niveau effectif de l'abattement – affichent le même niveau

⁹⁷ Commission européenne: Aide d'État SA.38641 (2014/N) – France. Disponible à l'adresse: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253225/253225_1591133_86_2.pdf

global de cohérence que le scénario de base, tandis que les options 1.1, 1.2 et 4 – à différents égards – s'éloigneraient des autres politiques de l'UE.

Tableau 16: profil de cohérence des options – synthèse

Option	Politique régionale, emploi & croissance	Santé publique	Aides d'État	Commerce de l'UE	Environnement	Dans l'ensemble
Option 1.1: suppression du régime	---	+	0	+	0	--
Option 1.2: extension de la subvention à tous les producteurs	--	--	0/+	+	0	--
Option 2: plafonnement de l'allègement fiscal à 40 %	-	0	0	0	0	0
Option 3: plafonnement des subventions	-	0	0	0	0	0
Option 4: ajustement annuel du contingent	+	---	0/-	-	0	--

6.4. Synthèse des options privilégiées

Du point de vue de l'efficacité globale, on peut s'attendre à ce que l'option 4 donne de meilleurs résultats que le scénario de base. Cette option maintiendrait la spécificité du régime de soutien continu en faveur du secteur et, partant, sa stabilité. Toutefois, elle permettrait à un volume plus important de rhum de bénéficier d'un taux réduit, ce qui augmenterait le coût global du régime et aurait davantage de conséquences négatives pour la santé publique, par rapport au scénario de base. L'option 1.2, à savoir l'extension de l'abattement aux producteurs de rhum traditionnel du monde entier, serait la plus onéreuse pour le budget de la France, bien qu'elle retire au régime son caractère ciblé consistant à soutenir en particulier le secteur du rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises, ce qui réduirait le rapport coût-efficacité global de la mesure. Comme n'importe quelle mesure soutenant la production d'alcool, cette option ne soutient pas les objectifs généraux de la politique de santé publique.

Les options les plus efficaces du point de vue strictement budgétaire seraient les options 2 et 3, qui généreraient des économies directes pour le budget de la France. Toutefois, elles comportent toutes deux un risque que la réduction de l'aide accordée au secteur canne-sucre-rhum n'entraîne une baisse de la production, accompagnées éventuellement de licenciements ou de restructurations, qui pourrait nécessiter une aide supplémentaire a posteriori à charge du budget français. Aucune des options ne devrait donner de meilleurs résultats que le scénario de base. Comme indiqué ci-dessus, le rapport coût-efficacité global est donc moins important que dans le scénario de base. Ces

options sont, en outre, tout aussi cohérentes avec le cadre juridique de l'UE que le scénario de base, excepté pour la politique régionale, la croissance et l'emploi, puisque la réduction de l'aide entraînerait une baisse de la production et/ou une restructuration du secteur.

L'option 1.1 n'est pas réaliste: même si elle permettrait effectivement à la France de récupérer les recettes perdues en raison de l'abattement, l'abrogation du régime entraînerait la non-réalisation de tous les objectifs ainsi qu'une instabilité économique, voire sociopolitique, dans la région, avec des conséquences potentiellement significatives. La plupart des parties intéressées se sont également prononcées contre l'abrogation du régime.

Dans l'ensemble, les autorités françaises et les producteurs ont souligné l'importance du régime. Les deux parties intéressées ont demandé une augmentation du contingent afin de garantir la croissance future du rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques. La majorité des parties intéressées ont également souligné la nécessité de disposer d'une marge de manœuvre pour augmenter le contingent. Les autorités françaises ont également observé que cela permettrait d'éviter modifier rétroactivement la décision et de réduire l'insécurité juridique pour les producteurs.

L'option privilégiée est donc le scénario de base – soit le maintien du régime en l'état – avec une augmentation du contingent à 153 000 HAP, conformément au taux de croissance annuel de 2 % enregistré au cours de la période 2014-2019 appliqué au contingent de 128 288 HAP utilisé en 2018. Ainsi, le secteur canne-sucre-rhum continuerait à bénéficier d'un soutien efficace et cohérent avec la politique de l'UE. La faible augmentation du contingent résout le problème des modifications rétroactives du contingent et garantit la cohérence du régime avec les politiques de santé publique et de concurrence.

7. QUELLES SERONT LES MODALITÉS DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES INCIDENCES RÉELLES?

Le suivi de la mise en œuvre et du fonctionnement de la dérogation incombera aux autorités françaises et à la Commission, comme ce fut le cas jusqu'à présent.

Le suivi et le contrôle de l'utilisation du contingent sont actuellement assurés par différents services du gouvernement français. La Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) gère le logiciel qui permet d'encoder tous les mois les importations de rhum traditionnel en provenance des régions ultrapériphériques. Les autorités françaises utilisent ces données mensuelles, d'une part, pour surveiller l'utilisation du contingent et, d'autre part, pour permettre l'alignement de la production. Ce système de suivi devrait être maintenu. Seules les autorités françaises peuvent y apporter des modifications ou des ajustements.

À ce jour, conformément à l'article 4 de la décision, la France a été invitée à transmettre à la Commission un rapport à mi-parcours de l'application de la décision. Ce rapport avait pour but de permettre à la Commission d'établir si les raisons ayant justifié l'octroi de la dérogation étaient toujours d'actualité et si l'avantage fiscal octroyé par la France était resté et semblait devoir rester proportionné et suffisant pour soutenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive dans les régions ultrapériphériques concernées.

Il est important que les autorités françaises continuent de préparer des rapports de suivi, vu qu'elles sont les mieux placées pour collecter les informations précises auprès des acteurs concernés. La France sera invitée à présenter, au plus tard le 30 septembre 2025, un rapport de suivi pour la période allant de 2019 à 2024⁹⁸. Ce rapport de suivi inclura toutes les informations pertinentes sur les surcoûts résultant de la production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises, les distorsions économiques et les répercussions sur le marché. Ce rapport de suivi comprendra les informations nécessaires à l'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence du régime avec les autres politiques de l'Union, du maintien de la pertinence et de la valeur ajoutée européenne du nouvel acte législatif. Le rapport de suivi devrait également viser à recueillir les observations de l'ensemble des parties intéressées concernées sur le niveau et l'évolution de leurs surcoûts de production, leurs coûts de mise en conformité et les cas éventuels de distorsions du marché.

Afin de s'assurer que les informations recueillies par les autorités françaises et analysées dans le rapport de suivi contiennent les données requises que la Commission doit connaître pour prendre une décision éclairée sur la validité et la viabilité du régime à l'avenir, la Commission établira des lignes directrices spécifiques sur les informations requises. Dans la mesure du possible, ces lignes directrices seront communes à d'autres régimes similaires applicables aux régions ultrapériphériques de l'UE, régis par une législation similaire.

Elles permettront à la Commission de déterminer si les raisons justifiant la dérogation existent encore, si l'avantage fiscal octroyé à la France est toujours proportionné et si d'autres mesures suffisantes pour soutenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive peuvent être envisagées pour remplacer le système de dérogation fiscale, tout en tenant compte de leur dimension internationale ainsi que du statut spécial accordé aux régions ultrapériphériques au titre de l'article 349 TFUE.

⁹⁸ Le rapport de suivi devra inclure les données de 2019 afin de pouvoir établir un scénario de base et de permettre à la Commission d'examiner l'incidence de la dérogation couvrant la période postérieure à 2020. Il devra contenir les données les plus récentes, allant jusqu'à 2024, dans la mesure du possible.

ANNEXE 1: INFORMATIONS SUR LES PROCÉDURES

1. DG chef de file, DECIDE de planification/CWP références

La direction générale (DG) chef de file est la DG

TAXUD. Cette initiative a obtenu les accords

politiques suivants:

- Calendrier: proposition de décision du Conseil remplaçant la décision n° 189/2014/CE du Conseil autorisant la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes, un taux réduit au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion. (PLAN/2018/3201)
- [Analyse d'impact initiale](#): proposition de décision du Conseil remplaçant la décision n° 189/2014/CE du Conseil autorisant la France à appliquer, pour certaines taxes indirectes, un taux réduit au rhum «traditionnel» produit en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion. [Ares(2019)4347262]

2. Organisation et calendrier

Les DG suivantes ont été invitées au groupe de coordination interservices (GCI): AGRI, BUDG, CLIMA, COMP, DEVCO, EMPL, ENV, GROW, HOME, JRC, MOVE, REGIO, SANTE, SG, SJ et TRADE.

Un consortium mené par l'Institut für Höhere Studien (IHS) et incluant, en tant que chef de projet, PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) et le CASE (Center for Social and Economic Research) (ci-après dénommés collectivement le «consultant») a réalisé la mission intitulée «Étude contribuant à une analyse d'impact relative à une éventuelle proposition législative autorisant la France à appliquer un taux d'accise réduit au rhum traditionnel produit dans certaines régions ultrapériphériques françaises» (ci-après l'«étude»).

Cette étude a préparé le terrain pour un «exercice parallèle» à l'évaluation et à l'analyse prospective réalisées dans le même temps conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation.

Cette étude avait pour objectif d'examiner si le taux d'accise réduit appliqué au rhum traditionnel produit dans les régions ultrapériphériques françaises était adapté au but visé et de déterminer l'ampleur des problèmes ou insuffisances rencontrés lors de son application.

L'étude a également analysé l'évolution des problèmes en cas de prolongation du régime actuel (sur la base d'une réduction de 50 % des taux d'accise, pour un contingent maximal de 144 000 HAP par an) sans aucune modification (scénario de base dynamique) ainsi que les incidences économiques, sociales et environnementales des *options envisageables pour remédier aux problèmes recensés*.

Le consultant a également aidé la Commission à mener une *consultation publique ouverte* (CPO) afin de recueillir les observations et retours d'informations des parties intéressées concernant les problèmes recensés et la révision ou le remplacement potentiel de la décision n° 189/2014/UE du Conseil.

ANNEXE 2: CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

1. Description de la stratégie de consultation

La stratégie de consultation des parties intéressées cadre avec le caractère parallèle de l'étude globale. La consultation a eu pour objet le système actuel ainsi que les options potentielles pour la période postérieure à 2020. Les principaux objectifs de la consultation sont exposés ci-dessous:

- recueillir des données auprès des parties concernées par la dérogation en vigueur afin d'effectuer l'évaluation;
- recueillir le point de vue des parties concernées par la dérogation (directement ou indirectement) sur la dérogation en vigueur et les possibilités envisageables à cet égard après 2020; et
- recenser les aspects pour lesquels la dérogation en vigueur atteint ses objectifs et ceux pour lesquels elle pourrait être améliorée ou modifiée.

Afin de recueillir les informations susmentionnées, plusieurs groupes de parties intéressées ont été définis pour la consultation. Le tableau ci-dessous présente les parties intéressées qui ont été consultées et les outils qui ont été utilisés. Pour les différents groupes de parties intéressées, le principal outil de consultation a été le questionnaire.

Tableau 17: parties intéressées consultées et outils utilisés

Catégorie de partie intéressée	Méthode de consultation	Période de consultation	Contenu	Régime linguistique
Fonctionnaires de la Commission européenne et de l'administration publique française	Discussions préliminaires, questionnaires ciblés suivis, le cas échéant, d'entretiens ad hoc	T1 à T3 2019	Fonctionnement du système actuel Cohérence avec les politiques générales de l'UE/de la France Options envisageables pour l'avenir Incidences des options	EN/FR

Opérateurs économiques et organisations/associations connexes	<p>Pour les opérateurs économiques qui sont actuellement directement concernés par la dérogation*: échanges de vues préliminaires pour comprendre la dérogation; questionnaires ciblés suivis, le cas échéant, d'entretiens ad hoc/de courriers électroniques</p> <p>Pour les autres opérateurs: consultation publique afin de recueillir un éventail plus large d'observations</p>	T1 à T3 2019	<p>Collecte de données afin de comprendre les surcoûts supportés par les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques</p> <p>Fonctionnement du système actuel</p> <p>Cohérence avec les politiques générales de l'UE/de la France</p>	EN/FR
	d'un ensemble d'opérateurs économiques		<p>Options envisageables pour l'avenir</p> <p>Incidences des options</p>	
Organisations non gouvernementales (ONG) actives dans des domaines connexes	Consultation publique	T1 à T3 2019	<p>Fonctionnement du système actuel</p> <p>Cohérence avec les politiques générales de l'UE</p> <p>Options envisageables pour l'avenir</p> <p>Incidences des options</p>	Langues officielles de l'UE
Citoyens de l'UE/grand public	Consultation publique	T1 à T3 2019	<p>Fonctionnement du système actuel</p> <p>Cohérence avec les politiques générales de l'UE</p> <p>Options envisageables pour l'avenir</p> <p>Incidences des options</p>	Langues officielles de l'UE

* Concerne les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises ainsi que les distributeurs de rhum traditionnel de ces régions en France métropolitaine.

2. Activités de consultation

Afin de mettre en œuvre la stratégie décrite ci-dessus, six questionnaires ont été élaborés, dont cinq questionnaires ciblés et un document de consultation publique. Le tableau 18 décrit les activités réalisées et les réponses reçues pour les différents groupes de destinataires.

Tableau 18: activités de consultation des parties intéressées

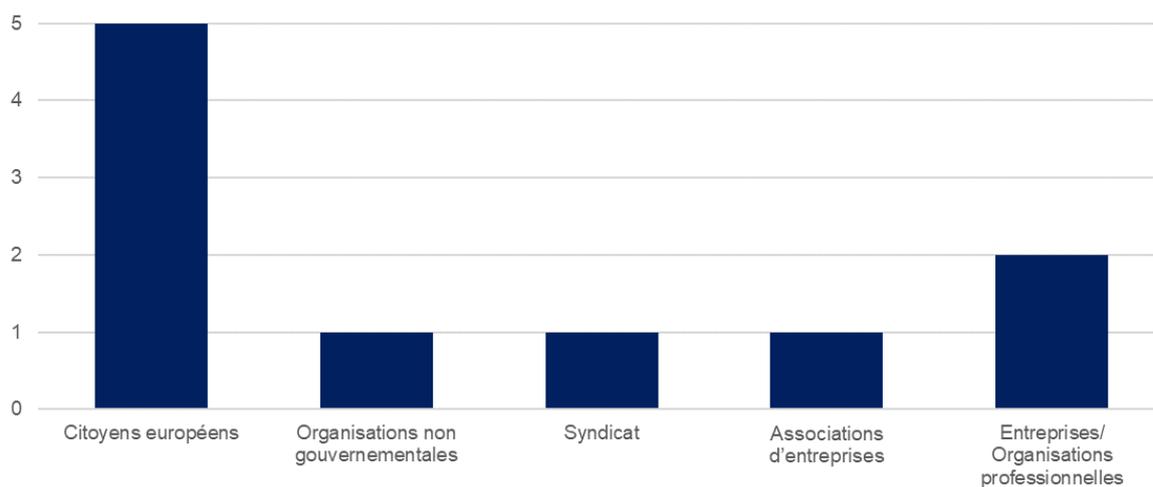
Type de consultation	Groupe cible	Destinataires	Nombre total de réponses reçues	Taux de réponse
Questionnaire ciblé	Commission européenne	8	7	87,5 %
Questionnaire ciblé	Autorités françaises	4	4	100 %
Questionnaire ciblé	Producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises	29 ⁹⁹	21	72,4 %
Questionnaire ciblé	Distributeurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises	17	11	58,8 %
Questionnaire ciblé	Distributeurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises	8	2	25 %
Consultation publique	ONG, citoyens de l'UE, grand public, autres opérateurs économiques	s.o.	10	s.o.

Ces activités correspondent à la stratégie initiale de consultation des parties intéressées décrite lors du démarrage du projet.

Tous les groupes de parties intéressées ciblés ont pu être atteints à l'occasion des différentes activités de consultation. La consultation publique a permis de recueillir des réponses des parties prenantes au sens large, même si la participation (dix contributions au total) a été limitée: cinq réponses de la part de citoyens de l'UE, deux d'opérateurs économiques, une d'une organisation non gouvernementale, une d'un syndicat et une d'une association d'entreprises.

⁹⁹ Ce chiffre inclut les 25 producteurs énumérés dans la législation française dans le cadre de la dérogation; des questionnaires distincts ont été envoyés lorsque les producteurs fabriquaient plusieurs produits.

Graphique 1: participants à la consultation publique, par type



Dans l'ensemble, les réponses reçues étaient représentatives des intérêts des parties intéressées directement concernées par la dérogation (les distributeurs, la Commission et les autorités françaises et les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises) ainsi que des intérêts plus généraux (grâce à la consultation publique).

3. Approche utilisée pour traiter les données

Les réponses aux questionnaires ont été traitées en fonction de la structure et du contenu des questions posées. Le tableau 19 décrit les principales approches utilisées.

Tableau 19: principales approches utilisées pour traiter les données recueillies

Types de données collectées	Approche	Questionnaires
Informations qualitatives et quantitatives collectées au sujet des processus actuels en rapport avec la dérogation	Des données ont été recueillies pour chaque partie intéressée au sujet des mesures et des coûts liés a) à la supervision de la dérogation et b) aux décisions du Conseil nécessaires à la dérogation. Les données recueillies à ce sujet dans tous les questionnaires ont été combinées (chaque questionnaire portait sur les coûts d'un service ou d'une direction générale particulière) afin de	Commission européenne; autorités françaises;

Types de données collectées	Approche	Questionnaires
	<p>décrire les mesures et les coûts nécessaires au sein de la Commission et du gouvernement français. Des précisions ont été demandées par courriel/téléphone afin d'explicitier les réponses qui manquaient de clarté</p>	
Points de vue sur la dérogation en vigueur et son avenir	<p>Une analyse thématique des réponses a été effectuée afin de déterminer quels étaient les principaux points de vue pour chaque groupe de parties intéressées. Il a été constaté que les réponses aux questions sur l'avenir de la dérogation présentaient une certaine homogénéité (en particulier parmi les distributeurs et les producteurs).</p> <p>Les nouvelles idées avancées par les parties intéressées (en dehors des options proposées) ont également été recueillies.</p>	Tous les questionnaires ciblés
Données qualitatives recueillies au sujet des surcoûts	<p>Une analyse thématique des réponses a été effectuée afin de recenser les surcoûts cités par les producteurs et de les regrouper par rapport aux principaux facteurs de coûts liés aux contraintes mentionnées à l'article 349 TFUE. Une analyse de fréquence a été réalisée afin</p> <p>d'évaluer l'importance de ces types de facteurs par catégorie.</p>	Questionnaires envoyés aux producteurs des régions ultrapériphériques françaises
Données quantitatives relatives aux opérations, surcoûts	<p>Des données quantitatives ont été recueillies auprès des producteurs et distributeurs des régions ultrapériphériques françaises au sujet du niveau actuel de leur production, de leurs opérations, de leurs recettes et de leurs coûts.</p> <p>Ces données ont d'abord fait l'objet d'une analyse de comparabilité. Pour ce faire, les descriptions des données fournies dans différentes catégories ont été analysées.</p> <p>Les données qui étaient comparables ont été utilisées comme base pour l'analyse. Les variations en fonction de la région ultrapériphérique, du type de production (agricole ou sucrerie) ou de la taille du producteur ont été prises en considération dans cette analyse et celle-ci a été réalisée à ce niveau de détail lorsque le volume de données le permettait¹⁰⁰. En particulier, lorsque des différences ont été observées entre différents types de production, l'analyse en a tenu compte. Les données ont également été examinées afin de détecter</p>	Questionnaires destinés aux producteurs des régions ultrapériphériques françaises et questionnaires destinés aux distributeurs

¹⁰⁰ Compte tenu du nombre limité de producteurs, les données n'ont pas toujours été suffisantes pour détecter des variations évidentes dues à des facteurs propres aux régions ultrapériphériques, au type de production (agricole ou sucrerie) et à la taille de l'exploitation, surtout en raison du nombre limité de producteurs dans certaines régions ultrapériphériques et à la spécialisation de certaines régions dans certaines méthodes de production.

	<p>d'éventuelles valeurs extrêmes, lesquelles ont été écartées de l'analyse lorsqu'elles en faussaient les résultats.</p> <p>Dans certains cas, les informations fournies étaient inhabituelles ou nécessitaient davantage de précisions; ces précisions ont été obtenues par courrier électronique.</p>	
Réponses à des questions fermées et à choix multiples dans le cadre de la consultation publique	Les réponses aux questions de la consultation publique ont été compilées et analysées à un niveau agrégé, bien qu'aucune véritable conclusion n'ait pu en être tirée, en raison de l'échantillon très réduit.	Consultation publique

4. Description des résultats

Les principaux résultats des activités de consultation réalisées sont présentés ci-dessous, pour chaque grand groupe de parties intéressées. Les résultats sont également inclus dans le corps du rapport, où ils répondent aux questions d'évaluation et contribuent à l'évaluation des incidences.

Autorités françaises

Des réponses ont été transmises par les administrations suivantes du gouvernement français:

- Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI);
- Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au Ministère de l'Agriculture;
- Ministère des outre-mer (MOM); et
- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

L'une des principales réalisations de la consultation menée avec les autorités françaises a été une description du système actuellement utilisé pour surveiller le contingent. Parmi les autres grands résultats de la consultation, citons les suivants:

- différentes administrations du gouvernement français participent à la surveillance continue de la dérogation et ses prorogations périodiques. Si la DGDDI est étroitement associée à la surveillance continue du contingent, d'autres administrations supportent des coûts afin de préparer des rapports destinés à l'Union européenne (rapport à mi-parcours, note visant à demander une nouvelle décision du Conseil) et d'appliquer les décisions du Conseil dans le cadre du droit français.
- En l'absence de la dérogation, les autorités ont souligné qu'il pourrait y avoir une incidence négative sur la viabilité du secteur du rhum des régions ultrapériphériques françaises et, de manière plus générale, dans les régions ultrapériphériques. En plus des pertes d'emplois potentielles, l'absence de dérogation pourrait limiter la capacité financière consacrée à la diversification des

cultures, compte tenu du rôle primordial du secteur canne-sucre-rhum dans les départements français d'outre-mer.

- Les autorités françaises ont indiqué que le système actuel devrait être plus flexible. Elles ont notamment suggéré d'appliquer un taux de croissance au contingent, dans le cadre d'une fourchette flexible. Le coût administratif des décisions rétroactives pourrait potentiellement être évité grâce à ce système.

Commission européenne

Sept DG ont répondu au questionnaire adressé aux DG de la Commission et les DG suivantes ont transmis des questionnaires complétés:

- DG TAXUD
- DG AGRI
- DG COMMERCE
- DG COMP
- DG REGIO

Deux DG ont refusé de remplir le questionnaire car celui-ci ne les concernait pas ou car elles n'avaient aucune information supplémentaire à fournir.

Les principaux résultats de la consultation ont été les suivants:

- Toutes les DG susmentionnées sont concernées par la dérogation. En dehors de la DG TAXUD, cet intérêt tournait essentiellement autour des décisions du Conseil visant à renouveler (proroger) la dérogation, avec environ 150 personnes-jours associées à chaque décision. Les activités de surveillance entre les décisions (concernant l'examen des rapports) se limitaient à environ 10 personnes-jours.
- Dans l'ensemble, les parties intéressées ont affirmé que la dérogation était globalement cohérente avec les autres politiques existantes. Si la dérogation ne s'applique qu'aux rhums traditionnels des régions ultrapériphériques françaises (et peut dès lors avoir une incidence sur la concurrence), sa proportionnalité a été établie dans la décision en matière d'aides d'État de 2014. La dérogation en vigueur est cohérente avec les objectifs relatifs au développement et au soutien de la situation socio-économique dans les régions ultrapériphériques.
- En ce qui concerne les futures options, il a été observé qu'en l'absence de la dérogation, une mesure similaire pourrait être mise en œuvre au titre de l'article 349 TFUE. Si des subventions pouvaient constituer une variante au système actuel, elles pourraient nécessiter des ressources européennes supplémentaires et ne permettraient pas de vendre des rhums traditionnels «bien identifiés» des régions ultrapériphériques françaises en France (ce qui constitue une caractéristique du système actuel).

Producteurs de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises

Les réponses à la consultation transmises par les producteurs de rhum traditionnel des quatre régions ultrapériphériques concernées par la dérogation sont présentées dans le tableau 20:

Tableau 20: résultats de la consultation des producteurs de rhum

Région ultrapériphérique	Réponses reçues	Volume du contingent couvert par les réponses (en HAP)	Pourcentage du contingent couvert par les réponses
Martinique	10	43 600	68 %
La Réunion	3	27 353	100 %
Guadeloupe	7	44 058	85 %
Guyane	1	1 000	100 %

Deux destinataires n'ont pas pu répondre au questionnaire en raison d'un manque de temps ou de données, et les données relatives à l'un des producteurs ont été reçues sans référence au questionnaire.

Les répondants au questionnaire ont fourni une série de réponses de types différents. Tous n'ont pas fourni des informations complètes. Le tableau 21 ci-dessous présente les types d'informations fournies dans les réponses au questionnaire.

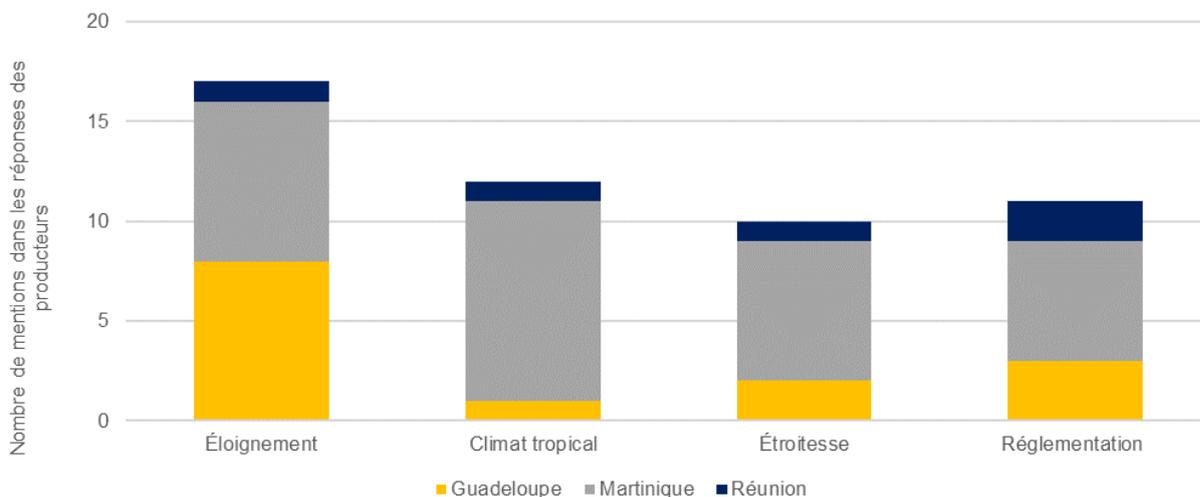
Tableau 21: types d'informations reçues dans les réponses complètes au questionnaire

Catégorie	% approximatif de questionnaires complétés contenant des informations	Notes
Réponses quantitatives	80 %	La quantité de données fournies variait d'une réponse à l'autre, certaines étant plus détaillées que d'autres
Réponses qualitatives	100 %	La majorité des questionnaires reçus contenaient des réponses détaillées sur les questions qualitatives.
Données sur les coûts	80 %	Le niveau de détail de ces données était variable: certaines réponses ne contenaient que quelques points de données tandis que d'autres ont fourni des informations détaillées.
Personnel	75 %	Certaines réponses incluaient une ventilation par type de personnel, d'autres un total général.

Les répondants ont fourni des données quantitatives et qualitatives décrivant leurs coûts de production directs et indirects ainsi que la manière dont ces coûts étaient influencés

par le fait que l'entreprise soit active dans une région ultrapériphérique. Ces coûts ont été regroupés par thème, comme le montre le graphique 2. Dans l'ensemble, les producteurs ont indiqué que l'éloignement, l'étroitesse du marché, la réglementation et le climat causaient du tort aux producteurs de toutes les régions ultrapériphériques pour lesquelles il a été répondu à cette question.

Graphique 2: Facteurs de surcoûts mis en évidence par le producteur (nombre de facteurs spécifiques mentionnés par type)¹⁰¹



Il est à noter que chaque unité représente un «facteur» mentionné par un producteur. Les facteurs multiples sont regroupés en catégories (par exemple, la réglementation environnementale et le droit du travail sont regroupés en tant que facteurs distincts dans la catégorie «réglementation»).

Des exemples de facteurs spécifiques relevant des catégories ci-dessous sont fournis dans le rapport principal (dans l'analyse des surcoûts). De tous les facteurs mentionnés, les facteurs suivants ont été pris en considération dans la quantification des surcoûts (voir le rapport principal pour plus de détails):

- coût des ingrédients de base (influencé par le climat, l'éloignement et la réglementation);
- coût de la main-d'œuvre (influencé par la réglementation et l'éloignement);
- autres coûts de production (influencés par l'ensemble des facteurs décrits ci-dessus); et
- pratiques de commercialisation (mentionnées par les producteurs en ce qui concerne l'étroitesse du marché).

Outre les résultats présentés ci-dessus, la consultation a également fait ressortir ce qui suit en ce qui concerne l'actuelle dérogation et les options envisageables pour son avenir:

- **incidence du contingent et de la dérogation sur l'activité des producteurs.** Les producteurs ont observé que le contingent leur permettait d'accéder à des marchés en dehors des régions ultrapériphériques, étant donné que l'accès à ces marchés était plus compliqué sur le plan économique. La dérogation jouait un rôle dans les

¹⁰¹ La Guyane n'a pas répondu à cette question.

décisions des producteurs en matière d'investissement et (dans une certaine mesure) de recrutement sur la base de contrats à durée indéterminée.

- **Coûts du système de dérogation.** Les producteurs ont indiqué que les principaux coûts associés au système actuel étaient le coût de l'incertitude politique (l'existence de la dérogation influençant les décisions d'investissement des entreprises) et les surcoûts qu'ils devaient supporter en cas de production excédentaire hors contingent.
- **Maintien de la dérogation.** Les producteurs ont, en général, exprimé une préférence pour le maintien de la dérogation, en soulignant toutefois la nécessité d'une flexibilité supplémentaire concernant le volume du contingent.

Distributeurs

Des questionnaires ciblés ont été envoyés aux distributeurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises. Dans un premier temps, un questionnaire a été adressé à 17 destinataires interagissant directement avec les producteurs. En septembre 2019, un questionnaire abrégé a été envoyé à une sélection de huit grands détaillants français afin de compléter la consultation initiale.

Le format et le niveau des informations fournies en réponse aux questionnaires variaient d'un répondant à l'autre, et les répondants exerçaient différents types d'activités au sein de la chaîne de valeur (ventes au détail, mise en bouteille, commercialisation, import-export ou autres activités logistiques). Dans l'ensemble, les répondants ont indiqué que la dérogation constituait une forme d'aide adéquate pour les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques. En fonction de leur rôle dans la chaîne de valeur, certains distributeurs ont souligné le rôle qu'ils jouaient dans la gestion de la dérogation (en tenant une comptabilité séparée pour le rhum pouvant bénéficier du taux réduit), bien que cela ne fasse pas spécialement augmenter leurs coûts. Si la qualité des données variait d'une réponse à l'autre, les informations fournies n'ont pas indiqué que la dérogation bénéficiait aux intermédiaires.

Consultation publique

Dix répondants ont participé à la consultation publique. L'appartenance des répondants est indiquée dans le graphique 1 ci-dessus; ils étaient issus de France, d'Espagne, de Roumanie, du Royaume-Uni et de Belgique. La majorité des répondants étaient originaires de France (60 %), essentiellement de la métropole (50 % du total des répondants).

La plupart des répondants (80 %) connaissaient la dérogation, ce qui, compte tenu du caractère spécialisé et spécifique de celle-ci, laisse penser que les réponses à la consultation publique étaient représentatives d'un ensemble de répondants «experts», et non du citoyen moyen.

La majorité des répondants étaient plutôt favorables à la dérogation et ont insisté sur ses effets positifs (en particulier pour le maintien de la production de rhum et de la culture de la canne à sucre dans les régions ultrapériphériques et pour la promotion des liens culturels et de la diversité de choix en France). Toutefois, certaines parties intéressées ont

également souligné ses répercussions potentiellement négatives sur la santé et sur les autres boissons spiritueuses vendues sur le marché européen.

5. Autres informations concernant la consultation

Outre les résultats décrits ci-dessus, il convient également de souligner ce qui suit:

- seules 10 réponses ont été reçues à la consultation publique. Aucune campagne de recrutement ne figurait parmi ces réponses.
- Un nombre limité de contributions ont été reçues de producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises en dehors du questionnaire formel et alors que la période de consultation était terminée. Ces contributions (reçues par courrier électronique) répondaient aux questions posées dans le formulaire initial, mais ont été reçues plusieurs mois plus tard. Ces réponses ont été considérées comme des addenda à la consultation initiale.

6. Retour d'informations et étapes suivantes

Dans les réponses au questionnaire qui leur avait été transmis, les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises ont fait savoir que ce groupe de parties intéressées avait reçu plusieurs demandes de renseignements similaires (mais pas identiques) en l'espace de 18 mois. Il a été observé que cela alourdissait la charge administrative pour des entités qui sont parfois de petites organisations, et que cela pouvait nuire à la qualité des réponses.

Compte tenu de ce retour d'informations, la collecte de données effectuée en vue de cette évaluation a été adaptée afin de se fonder (lorsque cela était possible) sur le format des précédentes consultations. En outre, le cadre de suivi décrit dans le rapport principal propose un format standardisé de collecte de données, ainsi que la suppression du rapport à mi-parcours. Ces mesures ont pour but de limiter le coût administratif pour les producteurs.

ANNEXE 3: MÉTHODES D'ANALYSE

Le présent document analytique s'inspire d'une étude approfondie reposant sur une combinaison de recherche fondamentale, d'analyse de la littérature et des données existantes et d'analyse économique et politique. L'analyse économique a également inclus le calcul des surcoûts supportés par les producteurs de rhum traditionnel, présentés à l'annexe 6.

Recherche primaire

La recherche primaire a consisté en une consultation approfondie des producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises concernés par ce régime – par exemple les distilleries –, des opérateurs économiques participant au marché français de l'alcool ainsi que des institutions françaises et de l'UE. Les groupes de parties intéressées consultés, les outils et méthodes utilisés ainsi que les résultats des consultations sont présentés en détail à l'annexe 2 relative à la consultation des parties intéressées.

Analyse de la littérature

L'analyse de la littérature a surtout été utilisée au début de l'étude afin de déterminer le contexte économique de la dérogation et de définir correctement les hypothèses de l'analyse économétrique ultérieure. Cette analyse s'est concentrée sur les effets de répercussion sur le marché des boissons alcoolisées, sur l'élasticité en fonction du prix ainsi que sur l'élasticité de la demande et des recettes fiscales.

L'*effet de répercussion* sert à évaluer la mesure dans laquelle les taxes sont prises en considération dans les prix de détail; il répond à la définition élémentaire du pourcentage d'une unité de taxe indirecte qui augmente le prix final du produit. La taxe peut être entièrement répercutée sur les consommateurs, entièrement absorbée par les producteurs, partiellement répercutée sur les consommateurs (*undershifting*), voire répercutée de manière excessive (*overshifting*).

Fait pertinent pour cette initiative, l'étude justificative a réuni un ensemble d'études empiriques examinant le degré de répercussion des taxes indirectes sur les prix des boissons alcoolisées. Dans l'ensemble, les estimations obtenues sont très diverses: des études ont estimé une répercussion minimale de 0,72¹⁰², maximale de 1,64¹⁰³ et médiane de 1,04 (ce qui semble indiquer un léger *overshifting*, typique des marchés parfaitement concurrentiels). Les estimations de la répercussion sont influencées par de nombreux facteurs, tels que le type de boisson alcoolisée, le prix, le canal de distribution et le commerce transfrontière.

L'*élasticité de la demande en fonction du prix* exprime la variation en pourcentage de la quantité d'un produit demandé sur le marché à la suite d'une hausse de 1 % de son prix.

¹⁰² Voir: Chua, J. D., *Essays in Public Economics*, Ph.D. dissertation, Harvard University, Cambridge, MA, 2000; et Bergman, U. Michael, et Niels L. Hansen, *Are Excise Taxes on Beverages Fully Passed Through to Prices? The Danish Experience*, Discussion Paper, Université de Copenhague, 2017.

¹⁰³ Voir: Young, D. J., Bielinska-Kwapisz, A., *Alcohol Taxes and Beverage Prices*, *National Tax Journal* 55 (1), p. 57-73, 2002.

Une valeur absolue de l'élasticité de la demande en fonction du prix supérieure à 1 indique une élasticité de la demande (c'est-à-dire que celle-ci réagit relativement fort aux variations du prix), tandis qu'une valeur inférieure à 1 démontre une inélasticité (réaction relativement faible aux variations du prix). Il existe de très nombreuses études sur l'élasticité de la demande en fonction du prix des boissons alcoolisées, qui démontrent une large dispersion des estimations en fonction du type de boisson alcoolisée, les vins et boissons spiritueuses affichant généralement une plus forte élasticité en fonction du prix que la bière. Dans une récente étude¹⁰⁴, l'élasticité en fonction du prix moyenne pour l'alcool a été estimée à -0,51, la bière étant légèrement moins élastique (-0,46) et les vins (-0,69) et boissons spiritueuses (-0,80) l'étant davantage. L'élasticité en fonction du prix de -0,80 estimée pour les boissons spiritueuses a donc été retenue comme hypothèse pour l'analyse économétrique du marché du rhum.

En ce qui concerne l'*élasticité fiscale de la demande*, celle-ci pourrait être considérée comme l'agrégation de la répercussion et de l'élasticité de la demande en fonction du prix. Les élasticités fiscales montrent l'incidence d'une augmentation de 1 % des taxes indirectes sur la demande d'un produit taxé. Dans le contexte du commerce international, les chercheurs analysent souvent l'élasticité fiscale de la demande au regard des tarifs imposés sur les produits importés. Plusieurs études sur les boissons alcoolisées utilisent une modélisation gravimétrique du commerce comparable à l'analyse élaborée aux fins de la présente étude, et elles ont donc été utilisées pour tester la solidité des estimations découlant de l'analyse économétrique. Les coefficients de l'élasticité du commerce par rapport aux tarifs se trouvent dans une fourchette de -1,0 à -2,1 pour l'ensemble des méthodes relatives aux boissons spiritueuses, dans une fourchette de -1,4 à -8,4 pour les vins et dans une fourchette de -3,0 à -5,1 pour les boissons non alcoolisées.

Analyse économétrique

Une analyse économique a été réalisée afin de disposer d'une base permettant de comprendre l'incidence de la décision n° 189/2014/UE du Conseil sur les régions ultrapériphériques françaises au cours de la période 2014-2018. Cette analyse a été divisée en trois grandes étapes: 1) une analyse économique afin de comprendre le lien entre les variations de la taxe et des prix et la demande de rhum; 2) une analyse visant à replacer l'élasticité fiscale dans le contexte de la dérogation; et 3) une analyse de la chaîne de valeur afin de comprendre la mesure dans laquelle la dérogation favorise des aspects de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum dans les régions ultrapériphériques.

Le principal outil utilisé pour évaluer les effets passés de l'avantage fiscal et estimer les incidences potentielles des autres scénarios sur le volume du commerce de rhum traditionnel entre les régions ultrapériphériques françaises et la France métropolitaine a été un modèle gravimétrique du commerce. Ce modèle est un cadre conceptuel dont se servent fréquemment les économistes dans les analyses du commerce international. Il est souvent utilisé pour estimer l'incidence des modifications des politiques commerciales.

Plus particulièrement, l'analyse avait pour but d'examiner les déterminants mesurables du commerce de rhum et de simuler les variations du volume d'échanges dans des

¹⁰⁴ Voir: Wagenaar, A.C., Matthew, J.S., Komro, K.A., Effects of Beverage Alcohol Price and Tax Levels on Drinking: A Meta-analysis of 1003 Estimates from 112 Studies, *Addiction*, 104, p. 179– 190, 2009.

scénarios contrefactuels antérieurs et des scénarios potentiels pour l'avenir. L'analyse économétrique a permis d'établir des estimations de la relation entre les volumes d'échanges et les taux des taxes indirectes sur la consommation (TVA et accise), qui tiennent implicitement compte de deux effets décrits ci-dessus, à savoir la répercussion et les élasticités. Les résultats de la modélisation ont étayé les réponses aux questions d'évaluation suivantes:

Effacité (1): jusqu'à quel point les mesures en question ont-elles contribué à soutenir et à maintenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive dans les régions ultrapériphériques françaises et à maintenir les niveaux d'emploi?

Effacité (2): dans quelle mesure l'avantage fiscal a-t-il influencé la taille des surfaces agricoles utilisées pour la culture de la canne à sucre?

Effacité (3): dans quelle mesure la dépendance des producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises vis-à-vis des taux réduits d'imposition s'est-elle accentuée depuis 2014?

Cohérence (2): Le régime de réduction des taxes indirectes, associé à d'autres systèmes et/ou aides, a-t-il une incidence sur la concurrence et le commerce mondial, et si oui, dans quelle mesure?

Le modèle a permis d'obtenir certaines estimations des scénarios envisageables en ce qui concerne les niveaux de production du rhum, les revenus des producteurs, les incidences sur la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques, la variation de la demande d'ingrédients de base et l'affectation des sols ainsi qu'en ce qui concerne les emplois dans toute la chaîne de valeur.

L'analyse contrefactuelle effectuée pour les régions ultrapériphériques et la chaîne de valeur canne-sucre-rhum a été fondée sur les élasticités fiscales décrites ci-dessus, associées aux données recueillies auprès des régions ultrapériphériques, afin d'estimer l'incidence de la dérogation sur ces régions et sur leur chaîne de valeur canne-sucre-rhum ainsi que le coût budgétaire pour le gouvernement français. L'analyse de la chaîne de valeur en cas d'absence de dérogation visait à démontrer les incidences sur la production de rhum, les revenus des producteurs, la valeur des exportations, la demande d'ingrédients de base et l'affectation des sols ainsi que sur l'emploi. Les hypothèses clés sous-tendant l'analyse étaient notamment 1) la linéarité et la proportionnalité des incidences (les producteurs sont touchés proportionnellement au contingent qu'ils utilisent), 2) la modélisation des variations des expéditions de rhum traditionnel vers la France comme une fonction de l'évolution de la production, 3) des estimations tenant uniquement compte des incidences directes sur le secteur, et 4) des estimations à court terme dans lesquelles les facteurs de production ne seraient pas utilisés à d'autres titres dans l'économie.

Afin d'estimer les incidences d'une absence de dérogation sur les niveaux de production, une réduction de 42 % de la demande de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques dans le cadre du contingent a été appliquée. Dans l'ensemble, il a été estimé que les incidences d'une absence de dérogation s'appliquaient de manière égale au rhum agricole traditionnel et au rhum sucrerie et dans l'ensemble des régions ultrapériphériques proportionnellement à leurs limites annuelles de contingent. Aucune hypothèse n'a été formulée en ce qui concerne les fermetures de distilleries qui auraient pu avoir lieu en

l'absence de dérogation. Toutefois, les données fournies par les distilleries semblaient bien indiquer l'existence d'économies d'échelle, et dès lors, un certain niveau de consolidation pouvait être escompté.

L'estimation des surcoûts pour les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises a été réalisée sur la base de l'approche ascendante. De nouvelles estimations ascendantes du coût par HAP du rhum des régions ultrapériphériques françaises, ainsi que de trois produits de référence («rhum de France métropolitaine», «rhum mondial» et «vodka de France métropolitaine», comme expliqué en détail à l'annexe 5), ont été établies afin d'évaluer l'ampleur des surcoûts supportés par les producteurs de rhum des régions ultrapériphériques françaises pour produire et commercialiser du rhum traditionnel destiné au marché de la France métropolitaine.

ANNEXE 4: COÛTS BUDGÉTAIRES ET ADMINISTRATIFS

Coût budgétaire

Le coût budgétaire est supporté par la France et les estimations présentées ici tiennent compte des réponses comportementales. Cette approche repose sur l'hypothèse selon laquelle les expéditions de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques vers la France métropolitaine diminueraient en l'absence de la dérogation. L'analyse a examiné l'effet produit par la dérogation sur les recettes publiques par deux vecteurs:

- **le droit d'accise:** la dérogation réduit le droit d'accise prélevé sur les ventes de rhum traditionnel provenant des régions ultrapériphériques. Simultanément, elle réduit également le droit d'accise prélevé sur la vente de rhum provenant de pays tiers en stimulant la demande de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques. Cette stimulation de la demande de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques fait plus que compenser la baisse de la demande de rhum de pays tiers, ce qui entraîne une hausse de la demande globale sur le marché;
- **la TVA:** étant donné que la TVA est appliquée au prix incluant le droit d'accise, la dérogation fera également baisser les recettes de TVA en réduisant l'assiette TVA. Seules les recettes de TVA imputables au droit d'accise inclus dans les prix de détail ont été prises en considération.

Les estimations sont fondées sur le contingent total afin de présenter le coût de la mesure elle-même. L'analyse n'inclut pas la VSS car les taux de VSS sont actuellement identiques pour le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques et pour les autres boissons spiritueuses. Si l'approche comportementale porte à croire que les consommateurs remplaceraient le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques par du rhum à plus faible titre alcoométrique volumique (avec une incidence sur le montant de la VSS perçue), cet aspect n'a pas été inclus, puisqu'il est accessoire au taux réduit.

Le tableau 1 ci-dessous présente le coût budgétaire net du taux d'accise réduit, ajusté pour tenir compte des réponses comportementales. Selon l'analyse contrefactuelle, l'absence de la dérogation aurait réduit les expéditions de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises vers la métropole d'environ 60 000 HAP (soit une baisse d'environ 42 %), et, dès lors, aucune taxe n'aurait été perçue sur ce montant, qui est inclus dans l'analyse (le coût budgétaire maximal est réduit de 42 %). En outre, si la taxe sur le rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises était plus élevée, d'après la théorie économique, les consommateurs auraient probablement augmenté leur consommation de produits similaires afin de remplacer le rhum plus cher. Afin de tenir compte de cette probabilité, il a été supposé que la baisse des ventes dans le cadre de la dérogation était compensée par une augmentation correspondante des ventes d'autres boissons spiritueuses sur la base d'une élasticité de 0,75.

Après avoir pris en compte à la fois la diminution des ventes de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises et l'augmentation des ventes de rhum originaire de pays tiers, le coût budgétaire du taux d'accise réduit est estimé à 119 millions d'euros en 2018.

Tableau 1: estimations du coût budgétaire net

Notes			2014*	2015	2016	2017	2018
A	Niveaux du contingent		120 000	120 000	144 000	144 000	144 000
B	Droit d'accise et TVA au taux réduit (en EUR par HAP)	Tableau x relatifs à l'accise	1 031,75	1 038,97	1 043,12	1 043,12	1 045,21
	Recettes perçues sur le contingent au taux réduit (en millions d'EUR)	A x B	124	125	150	150	151
C	Recettes finales qui auraient été perçues** (en millions d'EUR)		222	223	269	269	269
D	Coûts budgétaires nets de la mesure (en millions d'EUR)	C - B	98	99	119	119	119
	Droits d'accise perdus (en millions d'EUR)		82	82	99	99	99
	TVA perdue (en millions d'EUR)		16	16	20	20	20

* à l'exclusion de la réduction de la VSS au taux réduit; ** sur la base des estimations des recettes fiscales tirées du remplacement par d'autres produits

Analyse des coûts administratifs

Les charges administratives découlant de la réduction du taux d'accise autorisée par la décision n° 189/2014/UE du Conseil ont été quantifiées au moyen de la méthode des coûts standards. Ce modèle a tenu compte des coûts permanents (charge administrative découlant de l'exploitation quotidienne et coûts de renouvellement liés à la modification de la dérogation lorsque celle-ci est renouvelée ou en cas de modification du contingent, deux actions nécessitant une décision du Conseil).

Les données sous-tendant l'estimation proviennent des données recueillies dans les questionnaires adressés aux parties intéressées concernées (dont la Commission, les autorités françaises, les producteurs de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques et les distributeurs) ainsi que des recherches documentaires.

Les réponses transmises par les producteurs et les distributeurs étaient limitées par rapport à celles fournies par la Commission et les autorités françaises au sujet des charges et coûts administratifs. D'après d'autres études, une partie considérable de la charge administrative des producteurs et distributeurs des régions ultrapériphériques n'entraînerait aucun coût en raison du recours à des processus automatiques pour gérer le

contingent et le taux réduit d'accise. Les salaires de la Commission ont été estimés à 50 euros/heure¹⁰⁵ et ceux des autorités françaises ont été estimés à 26,81 euros/heure¹⁰⁶.

Les tableaux 2 et 3 présentent les coûts estimés, ventilés par partie intéressée, par type de coût et par activités administratives.

Tableau 2: estimations des coûts administratifs récurrents

Partie intéressée	Description des coûts	Fréquence	Coût total estimé (EUR)
Commission européenne	Évaluation des rapports et modifications potentielles	Annuelle	3 500
Autorités françaises	Installation du logiciel de surveillance	Ponctuelle	1 200
	Rédaction des arrêtés interministériels Suivi des mises à jour statistiques mensuelles Participation à une mission pilote et coordination/suivi de la dérogation	Annuelle	13 500
Producteurs	Coût des modifications aux fins de l'adaptation aux programmes informatiques douaniers	Inconnue	Inconnue
Distributeurs/association sectorielle*	Compte spécifique pour le rhum dans le contingent Facturation des clients à des taux réduits, adhésion à l'Organisme de défense et de gestion, participation aux travaux de CIRT-DOM Fourniture de documents et mise à jour des comptes	Annuelle	30 000 **

* ce montant est principalement supporté par un seul distributeur qui participe à la gestion du contingent; **sur la base d'un échantillon limité de trois salariés tenus de participer à temps partiel aux travaux de CIRT-DOM;

Tableau 3: estimations des coûts administratifs liés au renouvellement et à la prorogation de la dérogation

Partie intéressée	Description des coûts	Coût total estimé (EUR)
Commission européenne	Observations concernant la décision du Conseil, liaison avec la présidence du Conseil, participation aux évaluations Élaboration des mandats et des documents de travail, révision des rapports, proposition Évaluation de la proposition et des éléments probants Consultation sur la décision	55 000

¹⁰⁵ Sur la base de la rémunération annuelle moyenne d'un fonctionnaire de la Commission de grade 6 à 12; European Voice, *The Companion to the Commission*, 2015.

¹⁰⁶ Sur la base de la rémunération annuelle moyenne d'un cadre, convertie en salaire horaire; Emolument, *Average salary of French Government employees*, 2019.

Autorités françaises	Réunions préparatoires avec d'autres ministères et l'association sectorielle Participation aux discussions avec la Commission, participation aux rapports Modification/élaboration de règlements, consultation de professionnels, signature et publication de textes, suivi Modification du Code général des impôts	22 000
Producteurs	Coûts des discussions relatives aux modifications du contingent	Non quantifiés
Distributeurs	Aucun coût cité: processus automatique	s.o.
	Total	77 000

ANNEXE 5: SURCOÛTS

En raison de plusieurs facteurs interdépendants, il est plus coûteux de produire du rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises qu'ailleurs. Grâce aux vastes consultations des acteurs de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum ainsi que des autorités françaises, qui détiennent la plupart des indicateurs pertinents, bon nombre des éléments de coût ont été recensés, et certains ont été quantifiés. Il a ainsi été possible de ventiler les facteurs de coûts généraux reconnus dans la décision n° 189/2014/UE du Conseil, tels que l'éloignement, l'insularité, le climat tropical, l'étroitesse du marché local ou la conformité au sens large avec la législation de l'UE.

L'approche suivante a été adoptée afin d'estimer les surcoûts pour les producteurs actifs dans les régions ultrapériphériques:

- ***données sur les producteurs et le marché***: les données relatives aux producteurs ont été recueillies au moyen de questionnaires envoyés aux producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises. Les producteurs ont été invités à renseigner leurs coûts de production. Des données sur le marché ont également été recueillies;
- ***catégorisation des coûts à quantifier***: l'analyse a été catégorisée sur la base des catégories générales suivantes: «ingrédients», «main-d'œuvre», «autres coûts de production» (y compris l'amortissement, les réparations, la mise en bouteille et autres coûts) et «pratiques de commercialisation». L'incidence des autres aides influençant les coûts de production a également été évaluée afin que l'analyse tienne compte des surcoûts nets;
- ***données sur les prix des produits de référence***: pour les catégories de coûts ci-dessus, des données ont été recueillies auprès de sources indépendantes au sujet des coûts supportés par les producteurs d'autres produits de référence pour chaque catégorie de coûts. Les estimations reposent principalement sur une analyse ascendante réalisée au moyen de données primaires, au lieu d'utiliser les données exclusives relatives aux produits de référence réellement sur le marché;
- ***évaluations des surcoûts pour les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises***: ces coûts ont été obtenus en comparant les estimations réalisées par les producteurs de leurs coûts pour le rhum traditionnel avec les données indépendantes relatives aux coûts des produits de référence. L'incidence des autres facteurs a également été prise en considération.

Tous les coûts n'étaient pas quantifiables. Ceux qui l'étaient ne représentent pas toujours fidèlement la réalité, puisqu'ils ont été agrégés au niveau des producteurs et qu'ils ne tenaient donc pas compte du fait que plus de 50 % des producteurs étaient des PME, qui doivent généralement supporter des coûts encore plus élevés. Il convient donc de considérer les surcoûts utilisés dans la présente analyse comme étant les surcoûts minimaux supportés par les producteurs de rhum traditionnel, tandis que les coûts réels sont probablement plus élevés. Le tableau 1 ci-dessous fournit un récapitulatif exhaustif des différents éléments de coût mentionnés par les parties intéressées et recensés dans les recherches documentaires, accompagné d'informations sur la mesure dans laquelle ces

éléments ont été pris en considération dans les valeurs des surcoûts par hectolitre d'alcool pur utilisées dans la présente analyse.

Tableau 1: Facteurs de surcoûts

Facteur	Description	Pris en considération dans les surcoûts
Éloignement		
Transport des intrants	L'éloignement, l'insularité et le relief des régions ultrapériphériques engendrent des coûts de transport plus élevés pour les intrants	Oui; quantifié à un niveau élevé en utilisant une valeur de référence correspondant à une marge de 10 % appliquée aux «autres coûts» des producteurs des régions ultrapériphériques par rapport aux producteurs de France métropolitaine
Délai pour le transport des intrants	Des preuves de ce coût ont été trouvées, mais il n'était pas quantifiable en termes de HAP. Un producteur a par exemple mentionné la nécessité de stocker des pièces de rechange supplémentaires, ce qui engendre des coûts d'investissement supplémentaires	Non; non quantifiable en termes de HAP
Coût de transport des produits finals	Les producteurs bénéficient déjà d'une «aide au fret» ¹⁰⁷ . Si le versement de cette aide accuse un certain retard, l'aide d'environ 50 % citée concordait avec les données publiques relatives aux surcoûts de l'expédition vers les régions ultrapériphériques françaises par rapport à l'expédition en métropole.	Non; manque de preuves démontrant que ce coût s'ajoutait à l'aide au fret reçue
Coûts de stockage plus élevés	Ces coûts s'expliquent par une saison de production plus courte: le rhum étant principalement produit pendant une certaine période de l'année, mais vendu tout au long de l'année, il doit être stocké	Pas de manière individuelle; il est inclus en tant que facteur ci-dessous (voir «courte saison de production»)
Prix du terrain	Des études ont été réalisées afin de déterminer si le prix du terrain dans les régions ultrapériphériques était plus élevé qu'en France métropolitaine. Certains éléments probants plaident en faveur d'un coût plus élevé du terrain, mais il n'a pas été possible d'évaluer l'importance de ce surcoût dans l'assiette des coûts des producteurs	Non; pas de données suffisantes pour une quantification dans l'assiette des coûts des producteurs

¹⁰⁷ Les-Aides France. Aide à la réduction du coût du fret dans les entreprises des DOM Saint-Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis-et-Futuna; disponible à l'adresse suivante: <https://les-aides.fr/fiche/bZdgAH1GzfreCntQ/>

Facteur	Description	Pris en considération dans les surcoûts
Coût du capital	Les taux de crédit concernant les découverts sont jusqu'à deux fois plus élevés qu'en France métropolitaine, selon les données d'une enquête réalisée par la Banque de France auprès des entreprises ¹⁰⁸ . Toutefois, les questionnaires n'ont pas démontré l'existence de coûts de financement ni indiqué que le financement était obtenu en France métropolitaine	Non; manque de preuve attestant que ce coût est supporté dans les régions ultrapériphériques
Coûts liés au climat tropical		
Facteurs climatiques (en général)	L'étude a trouvé certaines preuves selon lesquelles la vie économique utile des machines peut être plus courte sous un climat tropical que sous un climat non tropical: un article fait notamment état d'une dépréciation et de réparations 60 % plus élevées sous un climat tropical ¹⁰⁹	Oui; quantifié à un niveau élevé
Tempêtes	Ces coûts n'ont pas pu être recensés, mais il semblait y avoir une légère augmentation des coûts d'assurance potentiels	Non; non quantifiable en termes de HAP
Facteurs climatiques (évaporation)	Ce facteur a été observé pour le rhum vieux, en particulier pour la production devant être stockée pendant longtemps; toutefois, le rhum vieux ne représente que 2,5 % des exportations ¹¹⁰	Non; non quantifiable en termes de HAP

¹⁰⁸ Par exemple, taux des crédits aux entreprises à La Réunion. Disponible à l'adresse: https://www.iedom.fr/IMG/pdf/infos_financieres_taux_des_credits_entreprises_la_reunion_octobre_2018.pdf

¹⁰⁹ Brenner, 1971. Ce pourcentage se situe dans la fourchette des dépréciations plus importantes observées dans les États tropicaux/exposés aux cyclones par rapport aux régions moins vulnérables du même pays, qui peuvent être jusqu'à deux fois plus élevées. Les données relatives à la dépréciation ont été recoupées avec des sources plus récentes afin d'étayer ces pourcentages. Des taux de dépréciation plus élevés ont été observés en 2017 dans des pays au climat plus chaud, en raison de conditions environnementales plus rudes qui usaient les actifs plus rapidement que sous des climats plus modérés. Disponible à l'adresse: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/au/pdf/2017/public-infrastructure-spending-show-me-the-money.pdf>

¹¹⁰ CIRT-DOM. Une certaine évaporation se produit aussi dans le rhum non vieux, mais aucune donnée publique n'a pu être trouvée afin de confirmer que ce taux serait plus élevé dans les régions ultrapériphériques.

Courte saison de production	Des surcoûts potentiels dus à l'alignement de la saison de production sur la période de récolte de la canne à sucre, la distillation n'étant réalisée que sur une période relativement courte (4 mois aux Antilles, environ 6 mois à la Réunion et près de 9 mois en Guyane) ¹¹¹ , ont été analysés.	Oui; quantifié à un niveau élevé
Étroitesse		
Étroitesse du marché régional	Un marché régional étroit a été considéré comme un facteur de limitation de la croissance des producteurs de rhum des régions ultrapériphériques	Non; non quantifiable en termes de HAP
Capacité de commercialisation	La capacité limitée des producteurs des régions ultrapériphériques à commercialiser leurs rhums, en particulier par rapport aux grandes marques de boissons alcoolisées, a été soulignée par les producteurs	Non; pas assez de données pour quantifier, et doutes quant au fait que ce coût soit supporté dans les régions ultrapériphériques. Ce paramètre est toutefois pris en considération dans l'analyse des pratiques de commercialisation
Réglementation de l'UE		
Coût de mise en conformité	Coûts environnementaux récurrents, qui incluent les coûts de mise en conformité avec les normes environnementales concernant la taxation de la «vinasse» (un produit dérivé de la production de rhum). Plusieurs autres coûts liés à l'environnement des régions ultrapériphériques ont été recensés et appréhendés à un niveau élevé.	Oui; quantifié à un niveau élevé et estimé à 10 euros par HAP par rapport au rhum mondial
Interdiction d'un herbicide spécifique	La récente interdiction de l'herbicide Asulox, sans qu'un produit de remplacement manifeste soit proposé, a été pointée comme un facteur ayant entraîné une augmentation de l'intensité de main-d'œuvre nécessaire à la récolte de la canne à sucre. Ce facteur a contribué à une baisse du rendement et à une hausse des prix de la canne à sucre ¹¹²	Non; coûts déjà pris en considération dans le prix de la canne à sucre

Source: PwC et al, 2020

¹¹¹ Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer, «Filière Canne Sucre Rhum».

¹¹² Asulox, un herbicide retiré mais toujours utilisé en Martinique. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.rci.fm/martinique/infos/Sante/Asulox-un-herbicide-retire-mais-toujours-utilise-en-Martinique>

La systématisation des coûts supportés par les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises décrite ci-dessus a permis d'estimer le niveau approximatif des surcoûts liés au rhum agricole et au rhum sucrerie.

Tableau 2: surcoût par HAP de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques par rapport au rhum mondial

Élément de coût	Surcoût par HAP (en EUR)	
	Agricole	Sucrerie
Canne à sucre	150	-1
Main-d'œuvre	73	28
Éloignement	16	16
Climat tropical	22	22
Réglementation de l'Union	10	10
Aide à la transformation	-38	0
Écart de TAV (2,5 %)#	58	58
Coûts des herbicides**	16	16
Pratiques de commercialisation (écart de TAV non compris)	672	606
Total	979	755

Source: PwC et al, 2020

Afin de comparer ces coûts à ceux que supportent les producteurs de boissons alcoolisées similaires, trois produits de référence ont été utilisés: le rhum de France métropolitaine, le rhum mondial et la vodka de France métropolitaine.

Tableau 3: produits de référence utilisés pour l'analyse des surcoûts

Produit	Raison de l'inclusion
«Rhum de France métropolitaine»	Il est question ici d'un producteur fictif de rhum actif en France métropolitaine, mais ayant accès aux marchés mondiaux de la canne à sucre et de la mélasse. Bien que le rhum ne soit pas produit en quantité en France métropolitaine, cela permet d'analyser les coûts associés à la production du rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques et non en métropole.
«Rhum mondial»	Cette catégorie rassemble les plus proches concurrents réels des producteurs sur le marché français, conformément aux informations fournies par les producteurs, et permet de comparer le coût de la production de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques par rapport à celui supporté dans les autres régions productrices de rhum.
«Vodka de France métropolitaine»	Étant donné qu'il n'y a pas de production de rhum en France métropolitaine, au moment d'adopter la décision en matière d'aides d'État de 2014 relative à la dérogation, la vodka a été utilisée comme produit de référence afin d'évaluer les surcoûts. Cela permet d'estimer les coûts par rapport à la production réelle de boissons spiritueuses en métropole.

Source: PwC et al, 2020

Concrètement, le surcoût moyen supporté pour la production des deux types de rhum traditionnel dans les régions ultrapériphériques françaises est estimé entre 792 euros et 963 euros par HAP (ou 2,85 euros et 3,46 euros par bouteille), en fonction des produits de référence.

Tableau 4: Estimations des surcoûts (en EUR par bouteille)

	Rhum de France métropolitaine	Rhum mondial	Vodka de France métropolitaine
Coût total par bouteille (en EUR, sur la base de la bouteille de référence, par type)			
Surcoût total par bouteille de rhum des régions ultrapériphériques (prix de 2018)	2,95	2,85	3,46

Source: PwC et al, 2020

ANNEXE 6: ÉVALUATION

La portée de l'évaluation est une appréciation rétrospective de la dérogation au cours de la période 2014 à 2018. Cette évaluation analyse en particulier la mesure dans laquelle la décision n° 189/2014/UE du Conseil a contribué:

- à réduire le désavantage concurrentiel auquel sont confrontés les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques, lequel est lié aux contraintes permanentes auxquelles sont soumises ces régions;
- à soutenir l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum dans les régions ultrapériphériques, qui revêt de l'importance pour la situation socio-économique de ces régions et particulièrement pour l'emploi, l'affectation des sols et l'économie de ces régions en général;
- à maintenir l'accès des producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques au marché de la France métropolitaine;
- à assurer le bon fonctionnement du marché unique des boissons alcoolisées.

L'évaluation analyse le fonctionnement de la décision par rapport aux critères d'évaluation de base qui sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée de l'UE, conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation¹¹³.

L'évaluation repose sur l'étude externe «parallèle» à une évaluation et une analyse d'impact de la décision réalisées simultanément conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation.

Pertinence

Cette section analyse les besoins actuels des parties intéressées par rapport aux objectifs que la décision visait à atteindre. Le fonctionnement de la décision a été apprécié sur la base des questions d'évaluation suivantes:

- *Les raisons ayant justifié la dérogation existent-elles toujours?*
- *Dans quelle mesure le champ d'application de la décision n° 189/2014/UE du Conseil correspond-il toujours aux besoins et aux intérêts des régions ultrapériphériques françaises, des autorités françaises et des opérateurs économiques concernés? Est-il nécessaire d'ajouter ou de supprimer des éléments spécifiques de son champ d'application?*

Les facteurs mentionnés à l'article 349 TFUE ont persisté au cours de la période d'application de la décision actuelle. Ces facteurs ont engendré des surcoûts de production pour les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises et en l'absence de la dérogation, les producteurs ont indiqué que leur capacité

¹¹³ Lignes directrices pour une meilleure réglementation.

à faire face à la concurrence sur le marché de la France métropolitaine aurait été gravement entravée.

L'accès au marché de la France métropolitaine est vital, non seulement pour les producteurs, mais aussi pour l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques françaises. Le rhum crée une demande pour la canne à sucre cultivée localement, et la canne à sucre reste l'un des principaux produits agricoles des régions ultrapériphériques françaises. Sur le plan de l'emploi, l'ensemble de la chaîne de valeur canne-sucre-rhum génère approximativement 22 000 emplois dans les régions ultrapériphériques françaises, ce qui équivaut à 3,8 % de l'emploi total des régions dans lesquelles le taux de chômage (20 %) représente plus du double de celui de la France métropolitaine (9 %). Le rhum traditionnel contribue de manière importante au PIB des régions ultrapériphériques, puisqu'il représente 9 % de la valeur des exportations effectuées en dehors de ces régions.

Compte tenu de la permanence des contraintes, décrites à l'article 349 TFUE, auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, les besoins et intérêts des parties intéressées n'ont pas fondamentalement changé. Le bon fonctionnement du marché unique demeure également un élément important pour les parties intéressées.

Toutefois, deux aspects du régime pourraient être améliorés afin de mieux répondre aux besoins des parties intéressées. Le fait que le contingent soit fixé pour toute la durée de la décision est quelque peu problématique. Si l'augmentation rétroactive du contingent en 2017 a permis de répondre aux besoins des parties intéressées, les autorités françaises se sont prononcées en faveur d'une flexibilité accrue.

Deuxièmement, la possibilité de ne pas compenser tous les surcoûts supportés par les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises pourrait être envisagée afin de veiller à ce que la dérogation reste proportionnée à l'avenir.

Efficacité

L'efficacité de la décision a été déterminée en évaluant la mesure dans laquelle le régime a aidé l'ensemble du secteur canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques françaises et la compétitivité des producteurs de rhum traditionnel de ces régions a été maintenue afin de garantir leur accès au marché de la France métropolitaine. Les questions d'évaluation étaient les suivantes:

- *Jusqu'à quel point les mesures en question ont-elles contribué à soutenir et à maintenir une chaîne de valeur canne-sucre-rhum compétitive dans les régions ultrapériphériques françaises et à maintenir les niveaux d'emploi?*
- *Dans quelle mesure l'avantage fiscal a-t-il influencé la taille des surfaces agricoles utilisées pour la culture de canne à sucre de qualité?*
- *Dans quelle mesure la dépendance des producteurs vis-à-vis de la dérogation a-t-elle augmenté ou diminué ces dernières années?*

- *L'efficacité du système de taux réduits d'accise est-elle compromise par d'autres politiques et/ou aides publiques de l'UE ou de la France applicables aux régions ultrapériphériques françaises?*

L'étude a constaté que le prix du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques était comparable à celui des autres rhums, ce qui laisse entendre que la chaîne de valeur canne-sucre-rhum des régions ultrapériphériques françaises reste compétitive. Le volume de rhum des régions ultrapériphériques françaises expédié vers la France métropolitaine a augmenté de 14 % entre 2013 et 2018. La France métropolitaine reste le principal marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques, les expéditions vers la métropole représentant 65 % des flux totaux, un chiffre en augmentation par rapport aux 54 % de 2014. La dépendance au marché de la France métropolitaine n'a pas évolué avec le temps.

Malgré cette augmentation en volume, la part de marché du rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises a diminué de 6 % par rapport aux importations en provenance de pays tiers. Cet état de fait permet de penser que la mesure a globalement réussi à maintenir l'accès en chiffres absolus et souligne également la forte concurrence à laquelle sont confrontés les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises.

Selon certaines parties intéressées, le mécanisme de contingent du régime a altéré l'efficacité du régime. Les producteurs ont indiqué que ce contingent avait limité leur capacité à réaliser des investissements à long terme puisque le contingent, pourtant fixé dans la décision, a souvent été modifié de manière rétroactive. En outre, la dépendance vis-à-vis de ce contingent pourrait également décourager les producteurs des régions ultrapériphériques de développer des marchés ailleurs ou d'innover leurs produits.

Sur le plan de l'emploi, l'étude estime que ce régime a permis de soutenir 400 emplois dans la chaîne de valeur. Ce régime a également accru la demande de canne à sucre et de mélasse. L'étude a conclu que sans le régime, 3 % de terres en moins auraient été affectées à la culture de la canne à sucre. La tendance à la baisse de l'affectation des terres agricoles à la culture de la canne à sucre aurait été encore plus marquée en l'absence du régime. Dans l'ensemble, l'étude montre que le régime a entraîné une augmentation de 30 % de la contribution du rhum à la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques. La Martinique a particulièrement bénéficié du régime: d'après l'étude, la valeur des exportations effectuées en dehors des régions ultrapériphériques y a augmenté de 15 millions d'euros en 2018 et représente plus de 81 % de sa demande de canne à sucre.

Les régions ultrapériphériques françaises reçoivent différentes formes d'aide de l'UE et du gouvernement français. Le programme de soutien à l'agriculture adopté par l'UE pour ses régions ultrapériphériques (POSEI) contient plusieurs programmes venant en aide à la chaîne de valeur canne-sucre-rhum. Ceux-ci consistent en une assistance pour le maintien de la production de sucre et la transformation de la canne à sucre. La transformation de la canne à sucre permet de soutenir les producteurs de rhum agricole et d'améliorer l'efficacité du régime en réduisant les coûts supportés par ces producteurs. Les aides octroyées par le gouvernement français incluent une aide au transport et un crédit

d'impôt en faveur de la recherche, qui contribuent à réduire les coûts supportés par les producteurs des régions ultrapériphériques et à améliorer leur compétitivité.

Ces aides contribuent à réduire les coûts de production supplémentaires aux premiers stades de la chaîne de valeur, mais elles ne compensent pas entièrement les surcoûts auxquels doivent faire face les producteurs de rhum qui accèdent aux marchés de la France métropolitaine. L'étude a donc conclu que l'efficacité du régime était positivement influencée par les autres politiques et aides de l'UE et/ou de la France destinées aux régions ultrapériphériques françaises.

Efficiences

L'efficacité de la décision a été évaluée sur la base du rapport entre les ressources requises par le régime et les résultats de l'intervention.

- *Dans quelle mesure le système de dérogation est-il appliqué de manière efficace?*
- *Comment les coûts et les avantages de la dérogation sont-ils répartis entre les différentes parties intéressées?*
- *Quels sont les autres facteurs qui influencent l'efficacité du système actuel? Quels effets génèrent-ils?*
- *Dans quelle mesure les avantages des mesures fiscales compensent-ils la perte de recettes fiscales en France?*

Les parties intéressées n'ont fait état que de coûts administratifs limités associés à ce régime. Les producteurs et distributeurs ont estimé que leurs coûts de personnel associés au régime s'élevaient environ à 30 000 euros par an. Les autorités françaises ont estimé les dépenses courantes aux alentours de 13 500 euros par an et la Commission a estimé les coûts du régime à approximativement 3 500 euros par an.

Sur le plan de la surveillance, la Commission a jugé que chaque décision coûtait environ 55 000 euros, tandis que les autorités françaises ont estimé les coûts aux alentours de 22 000 euros.

Selon l'étude, deux aspects du régime pourraient être modifiés afin de gagner en efficacité. Les augmentations du contingent après l'adoption de la décision engendrent des coûts pour toutes les parties intéressées. L'efficacité du régime pourrait être améliorée si toutes les futures décisions incluaient un mécanisme permettant d'anticiper les modifications potentielles du contingent sans devoir adopter une nouvelle décision.

Deuxièmement, l'étude indique que le cadre de suivi pourrait être amélioré afin d'accroître l'efficacité et de réduire les coûts associés au contrôle périodique du régime.

L'étude a conclu que le régime bénéficiait principalement aux producteurs des régions ultrapériphériques françaises, à la chaîne de valeur canne-sucre-rhum de ces régions et aux régions en général. Ces bénéficiaires jouissent de ces avantages moyennant un coût relativement faible. Le tableau ci-dessous résume les avantages et les coûts :

Tableau 5: répartition des principaux coûts/charges et des avantages dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum

Partie intéressée	Avantages	Coûts
Producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises	En moyenne 28 millions d’euros de recettes supplémentaires par an, grâce à une augmentation de la production annuelle de 68 000 HAP	Faible charge administrative (environ 47 000 euros par an)
Chaîne de valeur canne-sucre-rhum	<p>Demande d’environ 53 000 tonnes de sucre de canne pour la fabrication du rhum agricole et 4 000 tonnes de mélasse pour le rhum sucrerie au cours de la période 2014-2017</p> <p>Soutient environ 400 emplois dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum</p> <p>Plus grande sécurité d’emploi en raison du volume des ventes</p>	Aucun coût direct
Régions ultrapériphériques dans l’ensemble	<p>Soutient environ 29 % de la contribution du rhum à la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques</p> <p>3 % des terres agricoles affectées à la canne à sucre</p>	Faible charge administrative (relative aux autorités françaises des régions ultrapériphériques, voir ci-dessous)
Intermédiaires en France métropolitaine	Aucune indication d’un avantage concret	30 000 euros de coûts administratifs (coûts de personnel de CIRT-DOM)
Gouvernement français	<p>Renforcement des liens entre les régions ultrapériphériques et la France métropolitaine¹¹⁴</p> <p>Solide industrie du rhum et croissance de l’emploi dans les régions ultrapériphériques</p>	<p>Coûts budgétaires de 98 millions d’euros en 2014, qui sont passés à 119 millions d’euros en 2018.</p> <p>13 500 euros de coûts administratifs par an et 22 000 euros pour le renouvellement.</p> <p>Coûts de santé publique</p>
Consommateurs de France métropolitaine	<p>Baisse du prix du rhum des régions ultrapériphériques françaises</p> <p>Lien avec les régions ultrapériphériques françaises</p>	Incidences mineures sur la santé en raison de l’augmentation de la consommation de boissons spiritueuses

Source: PwC et al, 2020

Le coût budgétaire global du régime est estimé aux alentours de 119 millions d’euros par an. Le rapport souligne qu’en termes financiers, les coûts sont supérieurs aux avantages; il convient toutefois de replacer ce constat dans le contexte plus large des régions ultrapériphériques françaises. Ces dernières affichent une production économique par habitant largement inférieure et un chômage largement supérieur à la métropole.

¹¹⁴ Sur la base des réponses à la consultation publique.

L'étude a également conclu que l'efficacité du régime était entravée par certaines réglementations adoptées au niveau national et de l'UE. Ces réglementations incluent par exemple l'interdiction de certains herbicides, qui, d'après les parties intéressées, a augmenté leurs coûts de production. La législation environnementale a également des conséquences sur l'efficacité du régime: ainsi, les parties intéressées soulignent les coûts élevés relatifs au traitement des sous-produits du rhum.

Cohérence

Cette section analyse la mesure dans laquelle la décision est intégrée et compatible avec les autres politiques connexes de l'UE. Les questions d'évaluation relatives à la cohérence sont les suivantes:

- *Les règles relatives aux taux réduits de taxes indirectes complètent-elles, contredisent-elles ou font-elles double emploi avec d'autres objectifs et instruments stratégiques de l'UE ?*
- *Le régime de réduction des taxes indirectes, associé à d'autres systèmes et/ou aides, a-t-il une incidence sur la concurrence et le commerce mondial? Dans quelle mesure ?*

La dérogation est une forme d'aide d'État à finalité régionale, autorisée au titre de la décision d'aide d'État SA.38641. L'évaluation a conclu que la dérogation était cohérente avec les règles relatives aux aides d'État.

Les résultats de l'étude indiquent que la décision est globalement cohérente avec les principes et politiques généraux régissant le marché unique. En 2018, la part de marché du rhum des régions ultrapériphériques françaises correspondait environ à 10 % du marché total français des boissons spiritueuses et à moins d'1 % du marché européen. L'accès au marché de France métropolitaine est vital pour les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises. Les données sur le marché montrent que la dérogation n'a pas eu d'incidence négative sur les autres producteurs de rhum, dont la part de marché a augmenté depuis 2014.

La stratégie de l'UE pour les régions ultrapériphériques repose sur quatre piliers, qui consistent notamment à exploiter au mieux les atouts uniques de ces régions et à favoriser la croissance et la création d'emplois. Selon l'étude, la décision est cohérente avec cette stratégie. La dérogation a développé la production de rhum dans les régions ultrapériphériques françaises d'environ 20 % entre 2014 et 2018. L'étude estime que 400 emplois sont le résultat direct de la dérogation.

La demande de canne à sucre cultivée localement est cohérente tant avec la politique agricole de l'UE¹¹⁵ qu'avec sa politique environnementale. La canne à sucre limite l'érosion des sols et l'écoulement des eaux, tandis que les sous-produits tels que la bagasse sont utilisés en tant que biocarburant.

¹¹⁵ Politique agricole de l'UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1425466952920&uri=CELEX:52012DC0287>

La dérogation atténue les surcoûts supportés par les producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques françaises en réduisant le droit d'accise sur ce rhum en France métropolitaine. L'Organisation mondiale de la santé recommande de fixer des droits d'accise élevés car ils constituent le moyen le plus efficace de réduire la consommation nocive d'alcool¹¹⁶. D'après l'étude, 16 500 HAP de rhum sont imputables à la dérogation. Cela correspond à 0,15 % de la consommation de boissons spiritueuses par habitant (âgé de 15 ans ou plus) en 2016. L'étude indique que le taux réduit reste supérieur au niveau minimal de l'UE établi dans la directive 92/82/CEE et que dès lors, les effets négatifs sur la santé sont, dans une certaine mesure, atténués.

Valeur ajoutée de l'UE

Ce critère d'évaluation examine les avantages engendrés par la politique de l'UE par rapport aux résultats qu'auraient pu donner des mesures nationales prises par la France ou l'absence de mesure. Comme énoncé à l'article 349 TFUE, seul le Conseil est habilité à arrêter des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques en raison des contraintes permanentes auxquelles elles sont confrontées. Ce sont donc les coûts et les avantages de la dérogation qui permettent de mesurer la valeur ajoutée de l'UE. Le fonctionnement de la dérogation a été évalué sur la base de la question suivante:

- *Dans quelle mesure la dérogation apporte-t-elle des avantages aux régions ultrapériphériques françaises?*

D'après l'étude, la dérogation devrait avoir entraîné une augmentation des niveaux de production de rhum de 0,25 million de HAP entre 2014 et 2018 et généré en moyenne 28 millions d'euros de revenus supplémentaires par an, ce qui a bénéficié aux producteurs de rhum traditionnel des régions ultrapériphériques.

Selon les estimations de l'étude, la dérogation, par l'augmentation de la production de rhum et de mélasse qu'elle a induite et l'accroissement consécutif de la demande de sucre de canne, aurait permis de produire 53 000 tonnes de sucre de canne, ce qui se serait traduit par la création de 400 emplois dans la chaîne de valeur canne-sucre-rhum. Le rhum joue un rôle important dans les économies des régions ultrapériphériques. D'après l'étude, la dérogation a soutenu environ 29 % de la contribution du rhum à la valeur des exportations en dehors des régions ultrapériphériques, ce qui a bénéficié à l'ensemble des économies de ces régions.

¹¹⁶ OMS, 2017, plan d'action mondial de l'Organisation mondiale de la santé 2013-2020.