COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.2.2019
COM(2019) 116 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

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

(soumis par la Commission conformément à l'article 2 de la décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014)

TABLE DES MATIÈRES

A. Contexte 2
B. Synthèse 3
C. Analyse 3
1. Croissance économique – variables relatives à l'activité économique et à l'emploi 3
2. Proposition d'ajustements techniques 5
3. Handicaps permanents justifiant le maintien des mesures spécifiques relatives à l'AIEM 5
D. Conclusions 7

A. Contexte

L'AIEM («Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias») est un impôt prélevé sur les produits importés ou obtenus dans les îles Canaries. Étant donné les nombreux obstacles auxquels les îles Canaries doivent faire face, la décision nº 377/2014/UE du Conseil[1] du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries prévoit un régime fiscal particulier. Elle autorise notamment le Royaume d'Espagne à appliquer des exonérations ou des réductions partielles de l'impôt AIEM pour certains produits fabriqués dans les îles Canaries dont la liste figure à l'annexe de la décision. Cette autorisation s'applique du 1er juillet 2014 au 31 décembre 2020. La différence d'imposition entre les produits taxés selon le régime général et ceux qui bénéficient d'une exonération ou d'une réduction partielle ne peut excéder 5 %, 10 %, 15 % ou 25 % selon le produit.

La décision nº 377/2014/UE a remplacé la décision 2002/546/CE du Conseil[2] du 20 juin 2002, fondée sur l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui confère aux îles Canaries le statut de région ultrapériphérique de l'UE. Cet article reconnaît les contraintes permanentes auxquelles sont soumises les régions ultrapériphériques – éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles et dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits – et autorise l'adoption de mesures spécifiques adaptées à ces régions. Les raisons ayant motivé l'adoption de ces mesures spécifiques sont les problèmes auxquels les îles Canaries doivent faire face du fait de leur isolement et de la fragmentation du marché local. Cette situation entraîne différentes difficultés essentiellement liées aux coûts de production plus élevés (transport, énergie, approvisionnement en matières premières, traitement des déchets, etc.) et à la faible diversification de l'économie, qui est plus fragile et plus vulnérable aux changements négatifs que les marchés européens ou mondiaux.

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

L'article 2 de la décision nº 377/2014/UE du Conseil dispose que les autorités espagnoles soumettent à la Commission, au plus tard le 30 septembre 2017, un rapport relatif à l'application des mesures relatives à l'impôt AIEM. Le but de ce rapport est d'évaluer l'incidence des mesures prises et leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales, en tenant compte des handicaps dont souffrent les îles Canaries. L'Espagne a soumis le rapport intermédiaire à la Commission en octobre 2017 (annexe 1). La traduction anglaise de ce rapport est également fournie en annexe (annexe 2). La Commission a effectué une analyse complémentaire et a dû procéder à des échanges supplémentaires avec les autorités espagnoles dans le courant de l'année 2018 afin de mener à bien l'évaluation.

De plus, l'article 2 de la décision nº 377/2014/UE du Conseil invite la Commission à soumettre au Conseil un rapport comportant une analyse des aspects économiques et sociaux

[1] Décision nº 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries (JO L 182 du 21.6.2014, p. 4).

[2] Décision 2002/546/CE du Conseil du 20 juin 2002 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries (JO L 179 du 9.7.2002, p. 22).

de l'application des mesures spécifiques relatives à la taxe AIEM et, le cas échéant, une proposition visant à adapter les dispositions de ladite décision.

B. Synthèse

L'objet du présent rapport est d'examiner l'incidence des mesures prises en vertu de la décision pour la période allant du 1er juillet 2014 à fin 2016 et d'évaluer leur contribution à la promotion ou au maintien des activités économiques locales. Les obstacles auxquels les îles Canaries doivent faire face sont dûment pris en compte.

De manière générale, il semblerait qu'entre 2014 et 2016, les mesures instaurées ont contribué à la reprise économique de la région ultrapériphérique concernée. Les exonérations de l'AIEM ont entraîné des tendances positives visibles, telles que la croissance du produit intérieur brut (PIB) et l'augmentation du nombre d'entreprises et d'emplois créés. Sur la même période, les recettes tirées de l'impôt AIEM ont augmenté. Les importations de produits soumis à l'AIEM se sont également accrues entre 2014 et 2016. L'analyse comparative des produits locaux ayant bénéficié et continuant à bénéficier des mesures spécifiques en question et des produits importés comparables soumis à l'AIEM n'a pas révélé d'effets négatifs quantifiables pour les produits importés dans les catégories de biens concernées.

C. Analyse

La présente analyse se fonde sur les données fournies par les autorités espagnoles dans leur rapport intermédiaire pour la période allant du 1er juillet 2014 à fin 2016, soumis à la Commission conformément à l'article 2 de la décision. Ce rapport décrit différents facteurs, dont les changements survenus après l'entrée en vigueur de la décision en 2014.

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

Plusieurs tendances positives ont été observées lors de la période analysée, lorsque les mesures spécifiques relatives à l'impôt AIEM étaient en vigueur. Un certain nombre d'exemples sont fournis afin de démontrer l'incidence des mesures relatives à l'AIEM et leur contribution au maintien ou au développement des activités économiques locales. Il est toutefois clairement précisé que l'activité industrielle est influencée par de nombreux facteurs, tels que le contexte économique, les autres impôts et les coûts qui ont une incidence sur les opérations, ainsi que l'évolution des conditions sur le marché et les systèmes de distribution. Aussi est-il difficile d'isoler l'incidence directe de l'AIEM sur l'activité industrielle dans les îles Canaries.

De manière générale, depuis 2014, l'environnement économique connaît une période de croissance stable à l'échelle mondiale et de reprise économique au niveau national et européen. À partir de 2014, l'économie des îles Canaries a commencé à se redresser et a

continué de croître jusqu'à ce jour, avec une accélération de la croissance du PIB réel, qui a atteint 3,5 % en 2016. Ce taux est supérieur à celui de l'Espagne, de l'UE-28 et de la moyenne mondiale pour la même année. En outre, le nombre d'entreprises dans les secteurs manufacturier et de l'extraction minière bénéficiant de l'AIEM (le «secteur AIEM», qui représente 67,3 % du nombre total d'entreprises) a augmenté entre 2014 et 2016, tandis que le nombre d'entreprises n'en bénéficiant pas (le «secteur non-AIEM») a diminué sur la même période. En termes quantitatifs, en 2015, le secteur AIEM comptait 14 entreprises de plus que l'année précédente, et en 2016, elle en comptait encore 41 de plus.

Concernant l'emploi dans le secteur AIEM, les données fournies dans le rapport indiquent une croissance année après année du nombre de salariés déclarés pour la période 2014-2016. En termes quantitatifs, le nombre d'emplois déclarés dans le secteur AIEM est passé de 20 050 en 2013 à 21 541 en 2016. Les seuls secteurs ayant enregistré un recul sont les suivants: *autres activités extractives, fabrication de boissons, fabrication de produits à base de tabac, fabrication de pâte à papier, de papier et d'articles en papier*, et *fabrication de produits en caoutchouc et en plastique*. Une analyse intrasectorielle met en lumière le poids relativement significatif en termes d'emploi des *industries alimentaires* au sein du secteur AIEM dans son ensemble. Ce secteur est suivi par la *fabrication des ouvrages en métaux, à l'exclusion des machines et du matériel* et la *fabrication de boissons*.

Analysant différents secteurs, les données espagnoles indiquent que le secteur des services, le plus important de l'économie des îles Canaries, a obtenu des résultats positifs à partir de 2014. Le tourisme, qui contribue au PIB régional à près de 32 %, s'est fortement redressé ces dernières années et, après un léger recul en 2015, a même atteint des chiffres records en 2016, en raison notamment de l'insécurité politique dont souffrent plusieurs pays méditerranéens d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Le secteur touristique conserve son dynamisme à ce jour, ce qui a entraîné une augmentation de sa part de marché en termes de contribution à la valeur ajoutée brute et à l'emploi dans les îles Canaries. On peut supposer que les mesures relatives à l'AIEM en faveur de la promotion des activités locales ont eu une incidence positive en ce sens que les entreprises locales sont prêtes à fournir des services de meilleure qualité, ce qui garantit une croissance durable du tourisme dans la région. Le rapport démontre que les entreprises locales ont consolidé le déploiement de systèmes de gestion de la qualité afin de veiller à ce que les produits et les services qu'elles proposent respectent des normes qui suscitent la confiance chez les consommateurs. Ceci reflète bien l'engagement des entreprises nationales en matière d'efficacité de production et de compétitivité. Cette tendance est particulièrement vraie pour les entreprises actives dans les secteurs de l'alimentation et du conditionnement, dont plus de 41,9 % possèdent une certification de sécurité alimentaire externe et 9,3 % étaient en voie de l'obtenir en 2017.

Les taux moyens appliqués aux importations de produits soumis à l'AIEM, à l'exception des produits du tabac, sont d'environ 7 % (7,1 % en 2016). Autrement dit, les taux moyens pratiqués pendant cette nouvelle période d'application de l'AIEM sont, en général, similaires aux taux moyens de la période précédente (7,2 %), et la charge imposée par cet impôt reste donc identique.

Une analyse plus poussée par secteurs et importations de produits soumis à l'AIEM révèle que la majorité des secteurs ont enregistré une augmentation des importations après 2014, à l'exception de trois secteurs. Les importations de *produits chimiques* ont diminué de manière constante entre 2014 et 2016; les *matériaux de construction* ont enregistré un net recul en 2015, pour renouer avec la croissance en 2016, bien qu'ils demeurent à un niveau inférieur par rapport à 2014; et les *industries alimentaires* ont fluctué à la baisse en 2015 avant

d'augmenter en 2016. Dans l'ensemble, les importations de produits soumis à l'AIEM se sont accrues entre 2014 et 2016, malgré un ralentissement en 2015.

Les données fournies montrent donc que la décision du Conseil du 12 juin 2014 a atteint son objectif. Toutefois, les entreprises actives sur le marché local restent désavantagées et ces mesures spécifiques et ciblées doivent continuer de s'appliquer. Cet aspect sera analysé dans la sous-section 3.

2. Proposition d'ajustements techniques

Dans leur rapport intermédiaire, les autorités espagnoles ont mentionné un nombre limité de modifications des taux d'imposition et des codes tarifaires concernant les produits AIEM indiqués dans l'annexe.

Afin d'être à même de résoudre les problèmes résultant des modifications apportées au classement tarifaire des produits, l'Espagne demande l'établissement d'un mécanisme souple qui permette une mise à jour relativement facile de la liste des produits pour lesquels un différentiel de taxation est autorisé.

Les modifications nécessaires des listes de taux d'imposition et des codes tarifaires ainsi que la mise en place d'un mécanisme souple pour les modifier pourraient être envisagées à un stade ultérieur lors du renouvellement de la décision.

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

Les îles Canaries continuent de pâtir d'une série de handicaps sévères. C'est pourquoi leur industrie locale reste très vulnérable et nécessite des mesures visant à préserver un secteur hautement stratégique, qui génère richesse et stabilité, capable d'assurer l'approvisionnement du marché en marchandises en cas de problèmes avec l'approvisionnement externe. À cet égard, selon le rapport, les contraintes structurelles mentionnées dans les considérants de la décision du Conseil persistent.

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

L'un des obstacles rencontrés par les îles Canaries est le fait que leur économie continue à être hautement spécialisée dans les services (plus de 85 % de la VAB), bien plus que la moyenne nationale espagnole (74 % de la VAB). Au sein de ce secteur, la principale activité de l'archipel demeure le tourisme. Sa contribution au PIB, lorsque ses effets directs et indirects sont pris en compte, est passée à plus de 34 %, alors que la moyenne nationale se situe juste au-dessus de 11 %. La proportion d'emplois liés directement ou indirectement au

tourisme sur les îles Canaries est d'environ 40 %, par rapport à une moyenne nationale de 13 %.

Il convient également de tenir compte de l'offre de transport limitée des Canaries, qui restreint la circulation des marchandises, notamment entre les différentes îles (uniquement par voie aérienne ou maritime). Selon le rapport, les coûts du transport maritime interinsulaire restent élevés par rapport au transport de fret entre les îles et le continent. Cette contrainte s'accentue encore pour ce qui est des liaisons desservant des îles qui ne comptent pas de capitales provinciales, leur coût étant plus élevé que celui des itinéraires reliant uniquement des îles comportant une capitale provinciale. Le coût du transport de fret peut être plus élevé entre les îles ayant une capitale et les îles sans capitale qu'entre les îles Canaries et l'Espagne continentale. Cela se répercute sur le coût de l'approvisionnement en matières premières, en général plus élevé, à quelques exceptions près, que celui du transport vers l'étranger. Ce handicap entraîne une efficacité moindre ainsi que des coûts de production plus élevés dans la région.

Les entreprises des îles Canaries supportent des coûts environnementaux élevés. En raison de la disponibilité relativement plus limitée des ressources en eau, les entreprises canariennes doivent supporter un coût unitaire de l'eau bien plus élevé que la moyenne pour l'ensemble du territoire espagnol. En outre, l'élimination des déchets industriels et le traitement des déchets toxiques continuent à engendrer des coûts environnementaux élevés dans les îles Canaries. Celles-ci ne disposent toujours pas d'usines de recyclage, sauf pour certains produits (y compris la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques), les déchets doivent toujours être transportés vers le continent et les déchets toxiques traités à l'extérieur des îles Canaries. Selon des données de 2017 fournies dans le rapport, le coût unitaire des différents types de déchets est plus élevé sur les îles Canaries qu'en Espagne continentale; cette différence étant généralement supérieure à 50 %. En outre, dans certains cas, tels que celui des piles alcalines, du matériel informatique, des équipements électroniques et des boues, les coûts de gestion sont 20 fois plus élevés dans les îles Canaries qu'en Espagne continentale. Ces coûts plus élevés supportés par les entreprises canariennes par rapport à la concurrence sur le continent européen, qui peut utiliser des matières premières recyclées, entraînent une perte de compétitivité pour l'industrie des îles Canaries.

D. Conclusions

Les mesures spécifiques introduites par la décision nº 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 ont des effets positifs sur l'environnement économique et social des îles Canaries. Les mesures relatives à l'AIEM appliquées dans les îles Canaries sont nécessaires et proportionnées aux objectifs fixés par la décision. Les handicaps qui touchent l'archipel (notamment l'éloignement, la faible superficie et la fragmentation du marché local) sont toujours bien présents et entraînent des coûts supplémentaires, qui ne sont pas surcompensés par l'application des exonérations autorisées pour les produits AIEM spécifiés.

Malgré le ralentissement économique causé par la crise financière, il apparaît que l'économie nationale a commencé à se redresser à partir de 2014, notamment grâce aux effets positifs des mesures relatives à l'AIEM. Toutefois, étant donné les handicaps liés à la situation spécifique des îles Canaries, le maintien de ces mesures reste justifié. En particulier, il apparaît que leur situation reste désavantageuse à maints égards, et ce, malgré les tendances positives observées.

Les données présentées dans le rapport intermédiaire des îles Canaries ne sont cependant pas suffisantes pour procéder à une analyse complète des aspects économiques et sociaux. Cette conclusion repose donc partiellement sur les affirmations figurant dans le rapport, qui ne peuvent pas toujours être vérifiées.

La Commission n'a pas reçu de plainte concernant une éventuelle incidence négative des mesures relatives à l'AIEM sur le fonctionnement du marché intérieur. Une éventuelle réduction ou suppression de la protection assurée par le régime AIEM pourrait s'avérer préjudiciable pour l'industrie locale, et, de façon plus générale, pour le développement économique et social des Canaries.

Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures relatives à l'AIEM actuellement en place, conformément à la décision nº 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014, sont toujours justifiées et proportionnées. En outre, la Commission estime qu'aucune proposition de modification des dispositions existantes de la décision n'est nécessaire.