

La décision de la Commission européenne sur les aides fiscales accordées par la Belgique au secteur du transport maritime

Par **Valérie Bailly-Hascoët**
Attachée de recherches - IDIT

I. Le droit communautaire en matière d'aides d'Etat

Traité de Rome. - Aux termes de l'article 87§ 1 du traité de Rome, les aides accordées par un État membre ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou la production de certaines marchandises, sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres. Peuvent néanmoins être considérées comme compatibles, les aides qui sont notamment destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (art. 87§ 3, point c). Dans le cadre de cette dérogation, les Etats membres peuvent octroyer certaines aides, au secteur du transport maritime en général ou à une entreprise de transport maritime en particulier.

Exclusion des transports maritimes du régime des aides de minimis. - Pour l'heure, le transport maritime, tout comme les autres modes de transport d'ailleurs, ne bénéficie pas du régime des aides *de minimis* qui permet d'exclure du champ d'application de l'article 87§ 1 du traité, et par conséquent de la procédure de notification prévue à l'article 88§ 3 (v. infra), les aides attribuées sur trois années à une entreprise lorsqu'elles ne dépassent pas un plafond de 100 000 euros (Règl. n°69/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*, JOUE L 10 du 13 janv. 2001). Lors de l'élaboration de ce règlement, il avait été convenu d'exclure le secteur des transports notamment parce que, eu égard aux règles spécifiques applicables et en raison des particularités économiques de ce secteur, des aides même de montant peu élevé étaient susceptibles de fausser la concurrence entre les compagnies de transport et pouvaient donc remplir les critères de l'article 87§1 du traité. A l'époque, la libéralisation du secteur des transports était en effet graduelle et tardive, comparée à d'autres secteurs de l'économie, et des problèmes structurels existaient. Mais la Commission constate aujourd'hui que le processus d'ouverture des marchés des transports est abouti, et que leur structure s'est stabilisée. Les autorités publiques ne sont donc plus soumises à d'aussi fortes pressions pour secourir les entreprises en difficulté ou leur conférer des avantages indus. La Commission a donc entrepris de réexaminer l'exclusion du secteur des transports du régime des aides *de minimis* et propose de la supprimer, sauf dans certains cas bien déterminés qui concernent plus particulièrement le transport routier (JOUE C 144, 14 juin 2005).

Contrôle de la Commission sur les aides d'Etat. - En application de l'article 88§ 1 du traité, la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Ce contrôle vise également les projets puisqu'en application de l'article 88§ 3, elle doit être informée en temps utile des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle constate que l'aide envisagée par l'Etat membre n'est pas compatible avec le Marché commun aux termes de l'article 87, elle peut demander à cet Etat de modifier son projet. En ce qui concerne les aides accordées par les Etats membres au transport maritime, l'appréciation de leur compatibilité avec le Marché commun est faite à la lumière des orientations qui ont été fixées par la Commission en 1989 et régulièrement modifiées jusqu'à sa dernière communication en 2003 (JOUE C 13 du 17 janv. 2004). Ces modifications successives ont été notamment motivées par la nécessaire adaptation de la politique communautaire en matière d'aides d'Etat au déclin constant des flottes communautaires. Les orientations de la Commission fixent les paramètres sur la base desquels les aides d'Etat au transport maritime seront approuvées en application de l'article 87§ 3, point c) et/ou de l'article 86§ 2 du traité.

Objectifs à respecter par les aides d'État. - Selon les orientations de la Commission, pour bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87§ 3, point c du traité, les régimes d'aides d'État doivent viser certains objectifs, tels que l'encouragement à l'inscription des pavillons dans les registres des États membres ou leur transfert vers ceux-ci ; l'amélioration de la sécurité, de l'efficacité, de la sûreté et de la compatibilité des transports maritimes avec l'environnement ; la conservation et l'amélioration du savoir-faire maritime ainsi que la protection et la promotion de l'emploi pour les marins européens. En outre, les aides d'État doivent être accordées à des navires immatriculés dans les États membres.

Mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer la compétitivité. - Afin d'encourager le retour sous pavillon national d'une partie de la flotte immatriculée sur des registres d'Etats tiers, qui offrent une fiscalité plus attractive, plusieurs Etats membres ont introduit dans leur législation certaines mesures incitatives d'ordre fiscal et/ou social en faveur de la marine marchande. Sur le plan fiscal, les armateurs se voient généralement octroyer le bénéfice du régime de la taxation au tonnage qui implique que l'armateur paie un montant de taxes directement proportionnel au tonnage qu'il exploite ; ce montant sera dû quels que soient les profits ou les pertes réels de la compagnie. Ce type de mesures, qui constituent des aides d'Etat, ont été expressément acceptées par la Commission dans ses orientations communautaires de 2003 dans la mesure où elles se sont avérées positives pour sauvegarder des emplois de haute qualité dans les activités maritimes tant à terre qu'à bord des navires, et qu'elles devraient en outre contribuer à promouvoir la compétitivité du secteur des transports maritimes.

La Commission s'est ainsi déclarée favorable au remplacement par les États membres de la taxation sur le chiffre d'affaires par la taxation au tonnage, à l'amortissement accéléré des investissements consacrés aux navires, et à la mise en réserve des bénéfices résultant de la vente de navires, avec exemption d'impôts pendant un certain nombre d'années, à la condition que ces bénéfices soient réinvestis dans des navires. En ce qui concerne les coûts salariaux, la Commission entend continuer à autoriser la réduction des cotisations sociales des marins communautaires naviguant sur des navires immatriculés dans un État membre, ainsi que la réduction de l'impôt sur le revenu pour les marins communautaires navigants sur ces mêmes navires. La Commission estime par ailleurs qu'il semble approprié d'étendre la possibilité d'accorder des allègements fiscaux aux sociétés gestionnaires de navires qui se voient confier à la fois la gestion technique des navires et la gestion de leurs équipages. Ces sociétés agissent alors comme des armateurs classique et connaissent également une concurrence intense et croissante au niveau international. Malgré l'appréciation favorable qu'elle porte sur ce type d'aides d'Etat, la Commission entend néanmoins vérifier, pour chaque type d'aides instaurées par les Etats membres, qu'elles ne faussent pas ou ne risquent pas de fausser la concurrence entre Etats membres, et qu'elles respectent bien les orientations qu'elle a fixées.

II. La décision de la Commission concernant les mesures fiscales adoptées par la Belgique

Dans une décision rendue il y a plus d'un an (le 30 juin 2004), mais seulement publiée en juin 2005 (JOUE L 150 du 10 juin 2005), la Commission a apprécié la compatibilité avec l'article 87§ 3, point c) d'une série de mesures fiscales constituant des aides d'Etat, adoptées par la Belgique dans sa loi - programme du 2 août 2002 (art. 115 à 127) et mises en œuvre par un arrêté royal du 7 mai 2003.

Régime d'imposition forfaitaire en faveur des armateurs. - Ayant pour objectif principal de rapatrier les navires sous contrôle belge vers le pavillon national, ces mesures prévoient notamment un régime d'imposition forfaitaire sur la base du tonnage pour les compagnies maritimes. A cet égard, la Commission estime que le taux particulièrement avantageux prévu pour les navires de grande taille (plus de 40 000 tonneaux) est susceptible de créer des distorsions de concurrence au sein de la Communauté en incitant certains armateurs non belges à transférer leurs navires d'un registre communautaire vers le registre belge, ce qui ne répondrait pas à l'objectif des lignes directrices de la Commission qui est de renforcer la flotte communautaire. Elle soumet donc l'application de cette mesure fiscale à la condition que les navires concernés soient neufs ou bien aient été enregistrés au moins durant les cinq dernières années sous un pavillon non communautaire.

La Commission estime ensuite que les bénéfices issus de certaines des activités annexes au transport maritime ne peuvent être couverts par le régime d'imposition forfaitaire parce que ces

activités ne sont pas directement liées au transport maritime et ne concourent pas directement à la prestation d'un service de transport. Ces activités non éligibles sont :

- les activités annexes et temporaires que la société entreprend afin d'utiliser pleinement le personnel et les actifs affectés à la fonction principale de la société,
- la vente de produits non destinés à la consommation à bord tels que les articles de luxe et les prestations de services sans lien direct avec le transport maritime tels que les paris, jeux de tables et casinos et les excursions pour les passagers,
- l'investissement à court terme du capital d'exploitation, lorsqu'il ne correspond pas à la rémunération de la trésorerie courante de l'entreprise issue d'activités éligibles,
- la publicité et le marketing, en tant que source de recettes pour l'armateur, dès lors qu'elles ne correspondent pas à la vente d'espaces publicitaires à bord de navires éligibles,
- l'activité de « shipbrokerage » pour le compte de navires de tiers. Cette activité consiste à chercher des chargements sur une place portuaire pour le compte d'un armateur et à défendre les intérêts de ce dernier. La Commission précise en revanche que l'activité de « shipbrokerage » pour compte propre est éligible puisqu'elle constitue une activité normale d'un armateur soucieux de rentabiliser ses actifs,
- l'aliénation des actifs d'exploitation lorsque leur nature ne les destine pas au transport maritime (ex : plus-values sur des immeubles de bureaux).

S'agissant du régime d'imposition forfaitaire prévu par la législation belge au profit des gestionnaires de navires pour compte de tiers, imposition fondée sur le tonnage de la flotte sous gestion, la Commission le déclare compatible avec le marché commun dans la mesure où les taux relatifs au tonnage sont les mêmes que ceux applicables aux entreprises de transport maritime et où les gestionnaires en question assurent simultanément la gestion des équipages et la gestion technique des navires, conformément aux exigences des orientations communautaires.

Par ailleurs, la Commission estime qu'est incompatible avec le marché commun, en ce qu'il ne respecte pas le principe général d'étanchéité entre les activités éligibles et les activités non éligibles pour la détermination de l'imposition, la disposition qui offrirait la possibilité, pour les sociétés exerçant simultanément des activités éligibles et des activités non éligibles, de déduire de l'impôt déterminé forfaitairement sur la base du tonnage les pertes d'autres de leurs divisions dans la mesure où ces pertes n'auraient pas pu être portées en déduction des bénéfices de toute autre de leurs divisions pour l'exercice comptable en question.

Les réductions des taux d'imposition dans le cadre de l'imposition forfaitaire prévues en faveur des armateurs pour les navires âgés de moins de 10 ans sont également jugées incompatibles avec le marché commun. La Commission constate que les régimes mis en place par les autres Etats membres ne contiennent pas de taux spécifiques en fonction de l'âge du navire concerné. Elle estime que si les abattements de 25 ou 50% prévus en faveur de ces navires étaient mise en œuvre par la législation belge, cela rendrait très attractif le niveau d'imposition en Belgique par rapport aux régimes déjà mis en œuvre dans les autres Etats membres, ce qui irait à l'encontre de la politique de la Commission qui a été jusqu'à présent de contraindre les régimes d'imposition forfaitaire à converger vers des caractéristiques communes et vers des niveaux d'imposition fort proches.

Mesures fiscales en faveur des compagnies maritimes n'ayant pas opté pour le régime d'imposition forfaitaire. - La loi-programme prévoit enfin un régime d'amortissement accéléré en faveur des navires entrant pour la première fois en la possession d'un contribuable belge, ainsi qu'une réduction ou une exonération du droit d'enregistrement pour les hypothèques sur les navires ou les bateaux de navigation intérieure. En ce qui concerne le régime d'amortissement accéléré, la Commission relève que celui-ci ne prévoit pas de liens avec les activités éligibles, contrairement aux exigences des orientations communautaires. Elle invite donc la Belgique à éliminer ce régime spécial d'option pour les navires non destinés au transport maritime. De même, elle constate qu'une réduction ou une exonération du paiement des droits d'enregistrement d'hypothèques sur des navires non destinés par nature au transport maritime (remorqueurs, dragues, bateaux de navigation intérieure, etc.) est une aide d'Etat incompatible avec le Marché commun.

Si le renforcement de la compétitivité du transport maritime communautaire est plus que jamais à l'ordre du jour, la Commission n'entend pas en faire un secteur abusivement privilégié, ni aboutir à une concurrence effrénée entre les pavillons européens, au risque de négliger l'objectif essentiel de la politique européenne qui demeure la lutte contre le dépavillonnement communautaire.