EURODOM

L'Europe et les Départements français d'Outre mer

FEDOM

CONTRIBUTION A LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA REVISION DU REGLEMENT GENERAL D'EXEMPTION PAR CATÉGORIE

Date limite de la consultation : 30 mai 2016

Table des matières

I. Historique du dossier 1

a. Travaux préparatoires de la réforme 1

b. Le règlement adopté ne répond pas aux attentes suscitées 3

II. Arguments en faveur d'une approche sectorielle 5

a. Observations relatives au règlement en vigueur 5

b. Observations relatives au projet de révision du règlement actuel 6

III. Introduction d'un 4ème critère afin de permettre la compensation des surcoûts de l'ultrapériphéricité 9

IV. Proposition de modification de l'article 15 – 2 - b 10

V. Conclusion 10

I. Historique du dossier

a. *Travaux préparatoires de la réforme*

Une réforme de modernisation de la réglementation européenne relative aux aides d'État octroyées par les Etats membres de l'Union européenne à leurs entreprises a été initiée en 2012 par la Commission.

Elle avait pour objectif, à travers la révision du Règlement Général d'Exemption par Catégorie (RGEC), de simplifier le processus d'instruction communautaire et la mise en œuvre des aides d'Etat n'ayant qu'un impact limité sur les échanges pour la concentrer davantage sur les aides d'Etat ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur.

La révision du règlement général d'exemption par catégorie en matière d'aides d'Etat, visant cet objectif, a été adoptée le 17 juin 2014 et étendue notamment aux aides au fonctionnement dans les Régions Ultrapériphériques (RUP).

Cette révision s'inscrit bien par conséquent, s'agissant des régimes d'aides applicables aux RUP françaises, dans cet objectif de simplification visant les aides d'Etat n'ayant que peu d'incidence sur le marché intérieur.

En outre, lors de la préparation de ce règlement la Commission a clairement confirmé aux représentants institutionnels et aux acteurs socio-professionnels des RUP ce qui précède, et s'est montrée rassurante sur la portée et l'impact de ce texte.

Ainsi dans son courrier daté du 30 mai 2013 adressé à Eurodom, monsieur Gert Koopman, Directeur général adjoint de la Direction Générale de la Concurrence (DG COMP) indique que *« le projet du Règlement général d'exemption par catégorie, que la Commission a récemment soumis en consultation publique, une grande partie d'aides d'Etat octroyées pour compenser la situation « économique et sociale structurelle » des régions ultrapériphériques peut être considérée comme étant compatible dans les conditions y stipulées et par conséquent exemptée de notification au sens de l'article 108, paragraphe 3 du TFUE »*.

Dans son courrier daté du 31 mai 2013, le Commissaire alors en fonction, Joaquin Almunia, donne la même indication au Président du Conseil régional de La Réunion en indiquant : *« il est ainsi proposé d'exonérer de l'obligation de notification certains régimes d'aide régionale au fonctionnement applicables dans les RUP, ce qui devrait en outre permettre de faciliter la mise en œuvre de plusieurs dispositifs majeurs de soutien à l'activité économique dans les RUP. »* Par ailleurs, il indique également que : *« Dans les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, les dispositions concernant les aides régionales au fonctionnement applicables dans les RUP seront clarifiées et renforcées. Les règles continueront toutefois à s'appliquer avec une certaine marge de flexibilité en fonction de chaque cas, par exemple quant à la nécessité de démontrer l'absence de surcompensation au niveau des bénéficiaires individuels. »*

De plus, lors de l'adoption officielle du règlement FEDER, publié au Journal officiel de l'Union européenne le 20 décembre 2013, la Commission a adjoint au règlement, suite à une demande du Parlement européen, une déclaration politique indiquant que le futur RGEC permettrait à ce que les *« aides au fonctionnement ayant pour objet de compenser certains coûts supplémentaires auxquels sont confrontés les bénéficiaires établis dans ces régions seraient jugées compatibles avec le marché intérieur […] et seraient dès lors exemptées de la notification »*.

En outre, le 14 janvier 2013, avec l'ouverture de la seconde consultation de la Commission sur les Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, la Commission annonçait déjà que *« sur les 38 régimes d'aides autorisés pour les régions ultrapériphériques et les régions à faible densité de population, 26 pourraient en principe être couverts par le futur RGEC »*.[1]

A l'époque, la Commission présente donc le RGEC comme un instrument complémentaire aux Lignes directrices, applicable à un nombre limité de régimes d'aide dont l'intensité est inférieure aux plafonds prévus par le texte. Selon cette même logique, les aides d'Etat dont l'intensité dépasse les plafonds prévus dans le RGEC devront lui être notifiées.

Tout au long de la période préalable à l'adoption du règlement, la Commission a par conséquent toujours présenté le RGEC comme étant :

- un instrument de simplification des procédures visant à exempter de notification de certains régimes d'aides qu'elle a toujours autorisés par le passé dans le cadre de la procédure de notification préalable.
- un instrument non contraignant applicable à un nombre limité de régimes, les autres devant lui être notifiés. Lors des discussions engagées tout au long de 2013, il n'a jamais été question de rendre, via le RGEC, plus contraignante et plus sévère la règlementation en vigueur jusque-là.

Cette nouvelle réglementation était donc, à l'époque, présentée comme étant à la fois facultative et simplificatrice.

[1] Note explicative sur le document des services de la direction générale de la concurrence contenant le projet de lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, 14 janvier 2013
Accessible au lien suivant :
http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/paper_fr.docx

b. Le règlement adopté ne répond pas aux attentes suscitées

En effet, le contenu du règlement finalement adopté le 17 juin 2014, et particulièrement son article 15, s'est avéré très éloigné des assurances bienveillantes qui avaient été données jusque-là.

Une exigence nouvelle apparaissait en effet dans le texte final : l'obligation pour chaque Etat membre, optant pour l'exemption de notification, de placer tous ses régimes d'aide au fonctionnement sous la coupe du RGEC, l'article 15 prévoyant bien que *« le montant d'aide annuel par bénéficiaire au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas :* [énoncé des plafonds] *»*.

Cette formulation a par ailleurs été rajoutée unilatéralement par la Commission, car elle ne figurait pas dans le projet de RGEC soumis à la troisième et dernière consultation publique de la Commission du 18 décembre 2013 qui indiquait que : *« le montant d'aide annuel par bénéficiaire n'excède pas le plus faible des montants suivants :* [énoncé des plafonds] *»*.

Cette nouvelle formulation, adoptée hors consultation publique dans les derniers moments de la négociation, va s'avérer lourde de menaces pour la pérennité du soutien financier de la France à ses régions d'Outre-mer et pour la sécurité juridique des entreprises.

En effet, la Commission considérant qu'elle n'avait plus le temps nécessaire pour instruire les régimes d'aide en vigueur avant leur échéance reportée (30 juin 2014) a enjoint les autorités françaises à placer tous les régimes d'aide au fonctionnement, sauf le régime fiscal en faveur du rhum qui avait déjà été notifié et qui était en cours d'instruction, sous la coupe du RGEC dès juillet 2014.

C'est dans ce contexte que la France a également informé la Commission de son intention de notifier le régime de l'octroi de mer et de le soustraire du champ du RGEC dès que la Commission l'aura approuvé.

Il a donc résulté de la nouvelle formulation de l'article 15 et du choix de mettre certains régimes d'aide sous RGEC une situation de double illégalité depuis juillet 2014.

La première illégalité tient à la logique du « tout ou rien » introduite par la nouvelle formulation, qui interdit la coexistence de régimes notifiés et de régimes mis sous RGEC, ce qui est actuellement le cas des régimes d'aides d'Etat en vigueur dans les RUP françaises.

La seconde tient à l'inadéquation des plafonds imposés par l'article 15 du RGEC, les autorités françaises et la Commission ont pris l'option de mise sous RGEC pour permettre la continuité des régimes en vigueur, mais sans toutefois s'assurer sérieusement que le cumul des aides concernées respectait les plafonds imposés par l'article 15 du règlement.

De plus, le RGEC impose de raisonner par bénéficiaire, c'est-à-dire au niveau de chaque entreprise. Or, appliquée au niveau de l'entreprise, à partir du moment où une entreprise dépasse l'un des plafonds, la compatibilité ne pourrait se justifier qu'en notifiant l'ensemble des aides dont elle bénéficie (règle du tout ou rien). Il résulte de ce qui précède que l'approche par entreprise a pour effet de multiplier les notifications individuelles par entreprises en cas l'illégalité, ce qui n'est pas en ligne avec l'objectif de simplification.

Prenant conscience des risques supportés par des entreprises placées en situation d'illégalité depuis juillet 2014 la DG COMP a par conséquent fini par adresser aux autorités françaises, afin de les soustraire aux conséquences de ces situations illégales, des lettres de confort une année plus tard, en juin 2015.

Néanmoins, en juin 2015, la Commission a demandé aux autorités françaises de retirer leur notification du régime d'exonérations de l'octroi de mer afin de le maintenir sous la coupe du RGEC.

Elle justifie cette position au motif qu'une instruction de ce régime d'aides dans le cadre des nouvelles lignes directrices adoptées en janvier 2013 ne permettrait pas de maintenir en l'état les différentiels actuels de cette taxe compte tenu de l'obligation nouvelle de justification par bénéficiaire figurant dans ces nouvelles lignes directrices.

Elle reconnaît par conséquent l'impossibilité du maintien du niveau actuellement en vigueur des aides au fonctionnement dans les RUP françaises, même en notifiant ces régimes, du fait de l'obligation nouvelle de justification par bénéficiaire imposée par les lignes directrices. Notons toutefois que la Commission a approuvé en novembre 2014 le régime de réduction des accises du rhum sur la base de ces mêmes lignes directrices.

Dit autrement, l'exigence nouvelle qui oblige chaque Etat membre, optant pour l'exemption de notification, à placer tous ses régimes d'aide au fonctionnement sous la coupe du RGEC, ajoutée à la mise en garde soudaine de la Commission contre toute notification de régime d'aides, place les autorités françaises dans une impasse.

Cette nouvelle obligation énoncée dans ce contexte consiste à limiter purement et simplement, à un niveau prédéterminé de plafond d'agrégat comptable (en l'occurrence un pourcentage du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée brute ou la masse salariale[2]), l'intensité globale des aides d'Etat perçues par une entreprise et ceci du fait de l'application de la règle du cumul des aides.

Quand on ajoute à cela l'invitation faite par la Commission à la France en juin 2015[3] de se mettre dans des délais courts en conformité avec le RGEC faute de quoi les aides seraient récupérées, on mesure la considérable et inattendue évolution négative de la position de la Commission entre juillet 2014 et juillet 2015.

Il résulte de l'obligation de placer tous les régimes d'aide sous RGEC, associée à celle de la justification et du contrôle par bénéficiaire de la compatibilité des aides sur la base de plafonds de paramètres comptables, dans une situation de totale insécurité juridique pour les entreprises.

Il est difficile de ne pas conclure, dans ces conditions, que l'effet réel du RGEC n'est pas de simplifier, tant la complexification est ici évidente, mais de pousser la France à diminuer le soutien financier vital qu'elle apporte à ses RUP.

Face à cette évolution inattendue, la Ministre des Outre-mer et le Président de la République Française sont intervenus auprès de la Commissaire à la Concurrence et du Président de la Commission européenne afin d'obtenir que l'application du RGEC dans les Département d'Outre-mer français n'entraine pas de réduction du volume du soutien financier actuellement octroyé à ses régions ultramarines.

Cette demande était d'autant plus fondée que l'ensemble de ces régimes d'aide sont toujours en vigueur et avaient été approuvés par la Commission européenne lors de la période 2007-2013.

Dans sa réponse au Président Hollande datée du 2 septembre 2015, le Président Juncker avait annoncé l'ouverture de la présente consultation, la procédure de révision actuellement en cours, et indiqué que l'application du RGEC aux régimes d'aide en faveur des RUP devait *« permettre à la France de continuer en toute légalité l'application des régimes d'aide en faveur de ses RUP, dont le montant annuel s'élève à environ 2,5 milliards d'euros par an, et ce jusqu'à la fin 2020 »*.

L'objectif des socioprofessionnels des régions ultrapériphériques françaises dans cette consultation est donc de proposer les modifications du RGEC qui permettraient d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la Commission européenne.

[2] Le chiffre d'affaires est l'agrégat économique dont le volume total sera mécaniquement toujours plus important que celui de la valeur ajoutée ou de la masse salariale. Il convient donc de noter que seul le critère issu de cet agrégat sera référencé dans le présent document.
[3] Lettre de confort du 29 juin 2015

II. Arguments en faveur d'une approche sectorielle

a. Observations relatives au règlement en vigueur

L'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), de même que l'article 107.3-a qui s'y réfère autorise la Commission à approuver les régimes d'aide spécifique en faveur des RUP.

Il convient également de souligner que l'alinéa 2 de l'article 349 prévoit que des mesures spécifiques « portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union ».

Sur la base de ce cadre juridique spécifique la Commission a intégré, dans ses lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, la possibilité d'octroyer aux RUP des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps.

Cela s'avérait nécessaire car les politiques publiques des trois Etats membres concernés (particulièrement de la France) à l'égard de leurs RUP s'appuyaient largement sur des aides au fonctionnement (par exemples des allègements sociaux, fiscaux, des zones franches, etc).

Il convient de souligner que les principaux éléments qui caractérisent la politique de soutiens publics de la France à l'égard de ses Outre-mer sont la transversalité et la diversité des soutiens publics appliqués à ces régions.

Ces soutiens publics s'inscrivent de surcroit dans une politique générale mise en œuvre par un acte législatif (Loi pour le développement économique des Outre-mer) qui rend automatique, le bénéfice des avantages accordés aux entreprises situées dans ces territoires.

Dans le système antérieur à la mise en place du RGEC actuel, c'est la **compatibilité de cette politique générale de soutien de l'Etat membre** à l'égard de ses RUP qui était globalement et par avance appréciée par la Commission européenne dans le cadre d'instructions des notifications d'aides.

Les contrôles ex post effectués par l'Etat auprès des entreprises bénéficiaires concernaient le respect des règles d'éligibilité de ces entreprises par rapport aux régimes d'aides d'Etat. La compatibilité de l'ensemble des régimes ayant déjà été approuvée dans le cadre de l'instruction de la notification.

C'est cette procédure ex-ante qu'imposent les caractéristiques spécifiques de la politique de soutien financier de la France à l'égard de ses régions d'Outre-mer, et particulièrement en matière d'aide au fonctionnement, et qui est conforme à l'esprit de l'article 349 du TFUE, qui est purement et simplement abolie par l'article 15 du RGEC qui stipule :

« *les surcoûts de fonctionnement autres que les coûts liés au transport supportés dans les régions ultrapériphériques et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents visés à l'article 349 du traité, sous réserve que les conditions suivantes soient remplies:*
i) les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique,

ii) le montant d'aide annuel par bénéficiaire au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas:
— 15 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou

— 25 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou

— *10 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.*

3. L'intensité de l'aide ne peut excéder 100 % des surcoûts admissibles définis dans le présent article. »

Cet abandon inattendu de la procédure en vigueur jusqu'en 2014, ajouté à l'exigence tout aussi inattendue résultant du point ii) ci-dessus, alors que les politiques publiques de soutien aux entreprises de ces régions conservent leurs caractéristiques de diversité et de transversalité, pose un problème réel aux entreprises.

Il leur est en effet demandé, ce que la Commission elle-même a reconnu à juste titre comme leur étant impossible[4], de justifier ex-post, à leur niveau, la compatibilité d'aides perçues qui leur sont octroyées à l'issue d'un processus législatif complexe qui leur échappe totalement.

Par exemple, si l'ensemble des aides perçues par une même entreprise dépasse un certain pourcentage du chiffre d'affaires, ces aides deviennent illégales sans que l'entreprise ait eu la possibilité de pouvoir l'apprécier ex-ante ou de pouvoir refuser de bénéficier des aides dès lors que le plafond est dépassé.

De plus, les aides perçues par les entreprises sont essentiellement des allègements de fiscalité directe et indirecte ou de charges sociales. Elles n'entrent donc jamais, par nature, dans les comptes d'exploitation des entreprises des DOM. Dans ces conditions, le bénéficiaire ne peut pas procéder en amont à la vérification que la somme des aides qu'il percevra le plus souvent de manière automatique, soit inférieure aux plafonds autorisés. Dès lors, les entreprises bénéficiaires ne contrôlent aucune des deux variables qui seront utilisées en cas de contrôle ex post.

Enfin, lorsque le chiffre d'affaires baisse la masse salariale reste stable, les aides octroyées sous forme de réduction de charges sociales restent donc stables. Par conséquent, un chiffre d'affaires qui diminue n'entraine pas une diminution proportionnelle de l'aide. Ceci est d'autant plus vrai que la part des exonérations de charges sociales constitue près de 25% des aides au fonctionnement. Donc l'entreprise peut se retrouver à son insu, par une raison conjoncturelle et donc qui échappe à sa responsabilité, dans une situation d'illégalité dont elle n'est pas du tout responsable.

Enfin, les trois plafonds retenus dans l'article 15 sont évolutifs, car ils sont particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture et donc susceptibles de fluctuer d'une année sur l'autre alors que la plupart des surcoûts restent fixes au niveau d'une même entreprise (éloignement, entrepôts de stockage plus importants, surcapacité des lignes de fabrication etc...).

Prenons l'exemple du plafond exprimé en % de CA et calculé pour une année déterminée par rapport au niveau des surcoûts. Ce plafond peut par la suite augmenter ou diminuer, voire fortement, selon la conjoncture. Si l'on ajuste le niveau des aides à ce plafond mouvant, alors les aides deviendront, au cours des années suivantes, inférieures ou supérieures aux surcoûts, qui eux restent fixes, de façon aléatoire.

Le risque de surcompensation des entreprises est donc loin d'être éliminé en cas de hausse du CA, car les aides, contrairement au principe énoncé par l'article 349, sont déconnectées des surcoûts par les plafonds comptables.

b. <u>Observations relatives au projet de révision du règlement actuel</u>

Le projet actuel de révision du RGEC présenté par la Commission à la consultation publique n'apporte pas, sur l'ensemble de ces points, de solution.

[4] Approuvé du 23 octobre 2007 : La Commission admet l'impossibilité de procéder à un contrôle par bénéficiaire du critère de 10% de CA: *« Compte tenu de la nature de ces aides, qui prennent la forme d'exonérations fiscales, ou des charges sociales**, il n'est toutefois pas possible de s'assurer que le montant d'aide pour certaines bénéficiaires ne dépasse pas 10% de leurs chiffres d'affaires** ».*

Il n'en apporte pas plus au problème relatif à l'absence de sécurité juridique pour les entreprises qu'au risque de réduction du volume des aides auquel elles sont confrontées.

On peut regretter cette situation en considérant, à juste titre selon nous, que la plupart des aides d'Etat octroyées à des entreprises des RUP, se situant sur des marchés très éloignés et exigus, n'ont aucune incidence sur le marché communautaire continental.

Elles devraient donc bénéficier d'exemptions de notifications qui ne sont pas subordonnées à d'aussi strictes conditions, comme cela découle d'ailleurs logiquement de l'objectif du RGEC.

Le projet de texte révisé est le suivant :

"Dans les régions ultrapériphériques, les régimes d'aides au fonctionnement compensent les surcoûts de fonctionnement qui sont supportés dans ces régions et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents visés à l'article 349 du traité, lorsque les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique, et sous réserve des conditions suivantes:

a) le montant annuel de l'aide par bénéficiaire octroyé au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas l'un des pourcentages suivants:

i) pour les entreprises exerçant des activités de fabrication:
— [...%] de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou
— [...%] des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou
— [...%] du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.

ii) pour les entreprises exerçant d'autres activités:
— [...%] de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou
— […%] des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée, ou
— [...%] du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.

iii) les pourcentages fixés aux points i) et ii) peuvent être majorés de [... points de pourcentage] dans les régions ultrapériphériques qui sont situées à plus de 4 000 km de la capitale de l'État membre concerné; ou

b) pour les entreprises enregistrant un chiffre d'affaires annuel maximum de [300 000 EUR], en lieu et place des pourcentages visés au point a), le montant annuel de l'aide par entreprise bénéficiaire octroyé au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas [150 000 EUR].»

Les régimes d'aides au fonctionnement placés sous RGEC sont les suivants :

➢ Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale ;
➢ Mesures de soutien au transport (Compensation des surcoûts de transport et Aide au transport des déchets dangereux) ;
➢ Prime à l'emploi et Contrat d'accès à l'emploi ;
➢ Aménagement de zones d'activités et de zones stratégiques à la Réunion ;
➢ Déductibilité de la TVA sur certains produits exonérés ;
➢ Aide à la modernisation de l'hôtellerie (dispositif clôturé le 31 décembre 2014) ;
➢ Non application des taux majorés de taxe sur les salaires dans les DOM et taxation réduite des rémunérations versées dans les DOM ;
➢ Zones franches d'activités ;
➢ Octroi de mer

Cette formulation ne convient donc pas pour les raisons évoquées ci-dessus.

Elle convient d'autant moins qu'un nombre important d'entreprises, probablement une majorité des entreprises bénéficiaires de ces régimes, se trouvent confrontées à un dépassement des seuils du RGEC du fait de l'application du cumul des aides.

Dans le secteur de la transformation industrielle la quasi-totalité de la production bénéficie d'une exemption différentielle de la taxe d'octroi de mer pouvant représenter de 10 jusqu'à 30% du CA, portant ainsi le niveau global des aides cumulées à une proportion très élevée du CA.

Pour ce qui concerne le secteur du rhum, si la fiscalité réduite est effectivement appliquée à la mise à la consommation, l'aide est réputée bénéficier à l'ensemble de la filière canne-rhum[5] . Il n'est dès lors pas possible d'évaluer le montant d'aide par distillerie. Or, l'approche du RGEC, en ciblant les entreprises, ne permet pas de considérer le caractère sectoriel de certains régimes d'aide, tels que la fiscalité spécifique du rhum traditionnel des DOM.

Ce constat, face à l'objectif et à la nécessité du maintien du volume des aides actuellement en vigueur, rend les trois premiers critères non opérationnels et par conséquent indispensable le recours à un 4ème critère alternatif permettant une appréhension des surcoûts et des aides au niveau sectoriel.

Cette option se trouve à mi-chemin entre l'appréciation macroéconomique traditionnelle et l'appréciation par bénéficiaire de la proportionnalité des aides aux surcoûts à compenser.

Tous ces régimes ont fait l'objet d'une autorisation à plusieurs reprises par la DG COMP dans le cadre de notifications antérieures qui autorisaient une justification macroéconomique. Ainsi, dans l'approuvé communautaire du 23 octobre 2007 (C(2007)5115 final), la Commission avait adopté pour les aides au fonctionnement un raisonnement macroéconomique fondé sur l'évaluation d'un pourcentage des aides notifiées par rapport au PIB des DOM (page 35, dernier §):
« La Commission note que le budget annuel total des aides notifiées s'élève à 1.797 millions € et que le total des produits intérieurs bruts des quatre DOM s'élèvent à 27.451 millions € en 2004. Le total des aides notifiées représente environ 6,5% du total du PIB des DOM et est donc inférieur à 10%. La Commission estime qu'un montant d'aide équivalent à moins de 10% du PIB des DOM peut être globalement considéré comme proportionnel aux coûts additionnels globaux supportés par les bénéficiaires dans les DOM. »

Ces extraits d'écrits de la Commission elle-même, placés dans le contexte du strict plafonnement qu'elle propose aujourd'hui mettent bien en exergue le changement total d'approche à l'égard des aides au fonctionnement en faveur des RUP.

Pour éviter cette situation d'insécurité juridique pour les entreprises, il n'y a donc que trois solutions :

- Soit demander aux entreprises de calculer leur niveau d'aide ex-ante pour s'assurer qu'elles ne dépassent pas les plafonds. C'est d'une part l'impossibilité évidente de cette appréciation ex-ante, notamment compte tenu de l'atomicité du tissu entrepreneurial, de la transversalité et la diversité des aides octroyées et d'autre part le risque évident que cette absence d'appréciation ex-ante fait courir aux entreprises des RUP françaises, qui conduit naturellement aux autres solutions ci-dessous ;

- Soit revenir au système de notification précédent[6], qui permet une appréciation macroéconomique des aides et des surcoûts, ce qui est conforme à l'article 349 du TFUE ;

[5] Cf. Décision du Conseil 2002/166/CE
[6] Exemple de l'approuvé du 23 octobre 2007

- Soit faire évoluer la rédaction actuelle du RGEC afin de permettre l'appréciation des surcoûts et des aides au niveau sectoriel comme proposé dans le présent document par l'adjonction d'un quatrième critère. Cette solution retenue par les autorités espagnoles, françaises et portugaises dans leur courrier du 15 février 2016 est aussi celle privilégiée par les socioprofessionnels des RUP françaises.

III. Introduction d'un 4ème critère afin de permettre la compensation des surcoûts de l'ultrapériphéricité

Les entreprises des RUP subissent plusieurs surcoûts liés à l'ultrapériphéricité tels que les coûts de transport, les coûts des financements, les stockages différentiels, les voyages liés à l'activité, la multiplication des installations dans les cas des archipels, le maintien d'une capacité productive en tout moment, les multiples conséquences de la double insularité, l'absence de débouchés, la fuite de matière grise et de main d'œuvre qualifiée, etc.

La lecture combinée des articles 107 et 349 du TFUE autorise la compensation de ces surcoûts en vue tant du rétablissement de conditions équitables de concurrence au sein du marché intérieur que du renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union.

L'ajout d'un quatrième critère correspondant à l'ensemble des surcoûts admissibles s'inscrit dans la logique de l'article 349 du TFUE. Ce dernier liste en effet les handicaps, à l'origine des surcouts, qui résultent de l'ultrapériphéricité. C'est donc à ce titre là que la Commission a par le passé autorisé la mise en œuvre de régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale dans les RUP.

En outre, dans le RGEC actuel, la Commission avait inséré, au point 3, de l'article 15 le principe selon lequel : « *l'intensité de l'aide ne peut excéder 100% des surcouts admissibles définis dans le présent article* ». Elle reconnait dès lors que le critère de 100% des surcoûts, est réaliste et vérifiable. C'est donc tout légitimement et logiquement au regard de l'objectif de ces aides[7], que ce "plafond" peut constituer un 4eme critère d'exemption.

Dans le projet de RGEC révisé, non seulement le quatrième critère alternatif n'a pas été retenu, mais la limite de 100% des surcoûts qui avait été soulignée dans le règlement actuel a été supprimée.

Pis encore, dans le projet en cours de consultation, la Commission a aggravé la question des plafonds puisqu'elle a intégré les surcoûts de transport dans le plafond général. Or, dans la version actuellement en vigueur, les surcoûts de transport pouvaient être compensés intégralement. Cette modification du RGEC conduit donc à renforcer les défauts de l'article 15 puisqu'elle augmente le nombre de surcoûts devant être inférieurs aux plafonds de CA, de masse salariale ou de valeur ajoutée. Cette fusion des surcouts n'aurait eu de sens que si la Commission avait, par ailleurs, retenu la possibilité de compenser l'ensemble des surcouts des RUP dans le cadre du RGEC.

Plus globalement, la tendance prise par la Commission entre le projet actuellement en vigueur et le projet qui fait l'objet de la présente consultation est très inquiétante pour les entreprises des DOM : alors que celles-ci ne cessent de plaider, ainsi que les autorités françaises, pour la prise en compte de ce 4e critère au sein du RGEC, la Commission a fait disparaître les deux seuls endroits du texte où une référence aux surcoûts était effectuée.

L'introduction d'un quatrième critère reposant sur une appréciation sectorielle des aides et des surcoûts nous parait être la seule solution permettant de préserver le montant des aides actuellement en vigueur, conformément à l'objectif assigné par le Président Juncker, et la sécurité juridique des entreprises.

Les autorités françaises ont engagé à cet égard une étude ayant pour objectif d'établir des méthodes fiables d'estimation des surcoûts et des aides par secteurs d'activité pouvant être régulièrement actualisées.

[7] Compensation des surcouts de l'ultrapériphéricité

IV. Proposition de modification de l'article 15 – 2 - b

«le montant d'aide annuel par bénéficiaire ou par secteur d'activité au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas l'un des critères suivants:

— XX% de la valeur ajoutée brute créée chaque année par bénéficiaire ou par secteur d'activité dans la région ultrapériphérique concernée, ~~ou~~[8]

— XX% des coûts annuels du travail supportés par bénéficiaire ou par secteur d'activité dans la région ultrapériphérique concernée, ~~ou~~[9]

— XX % du chiffre d'affaires annuel réalisé par bénéficiaire ou par secteur d'activité dans la région ultrapériphérique concernée, ~~ou~~[10]

— le montant cumulé par secteur d'activité des surcoûts admissibles à une compensation au titre du présent article. »

V. Conclusion

Au regard des éléments ci-dessus une conclusion s'impose: sans adjonction d'un quatrième critère d'appréciation des aides par rapport aux surcoûts au niveau sectoriel, il n'existe aucune possibilité de maintenir le niveau des aides actuellement en vigueur dans les RUP françaises : le RGEC aura alors pour effet non pas de simplifier le processus d'instruction et de mise en œuvre des aides d'Etat, non pas de plafonner mais pire, de « raboter » le niveau global des aides au fonctionnement octroyées aux entreprises des RUP, cas unique dans l'ensemble de l'espace communautaire.

Par ailleurs, le choix des trois agrégats (pourcentage du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée brute ou la masse salariale) comme plafond des aides a ceci de surprenant qu'il est par essence antiéconomique. En effet, plus une entreprise se porte bien, plus elle produit de la valeur ajoutée, plus son chiffre d'affaires augmente et plus elle recrute (accroit sa masse salariale). C'est donc quand une entreprise se porte le mieux que le plafond des aides qu'elle peut percevoir est élevé. A l'inverse, lorsque l'entreprise traverse une crise son chiffre d'affaires ou sa valeur ajoutée décroît, son plafond d'aides diminue.

Les plafonds prévus dans le RGEC diminuant proportionnellement à la baisse des agrégats, notamment le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée, la capacité des pouvoirs publics à intervenir pour soutenir l'activité économique sera amputée au plus mauvais moment, c'est-à-dire dans le contexte d'une conjoncture économique défavorable.

Il s'avérera également impossible d'octroyer aux entreprises des aides dont elles ne peuvent mesurer ex ante avec précision la proportion par rapport à des agrégats comptables indépendants du montant des surcoûts.

Il est de surcroît nécessaire, si l'on accepte les conclusions de l'analyse qui précède, de revenir à la formulation des lignes directrices en vigueur lors de la période de programmation précédente en retirant des lignes directrices actuellement en vigueur l'obligation de justification par bénéficiaire, incompatible avec la politique de développement de la France en faveur de ses RUP.

Les modifications proposées ci-dessus (introduction d'un 4eme critère d'exemption et une approche sectorielle de ce critère) sont les seules à même de permettre de respecter l'engagement du Président Juncker qui avait

[8] La conjonction « *ou* » a été supprimée afin d'éviter le risque que ces critères puissent être considérés comme cumulatifs.
[9] Idem.
[10] Idem.

indiqué que l'application du RGEC aux régimes d'aide en faveur des RUP devait *« permettre à la France de continuer en toute légalité l'application des régimes d'aide en faveur de ses RUP, dont le montant annuel s'élève à environ 2,5 milliards d'euros par an, et ce jusqu'à la fin 2020 »*.

Les distinctions proposées dans le projet de révision entre entreprises ("de fabrication" et autres, de plus ou moins 300 000 € de CA…) n'apportent pas de réponse appropriée aux préoccupations exprimées dans le présent document.

En outre, la distinction nouvelle opérée par la Commission entre les RUP, sur la base d'un critère d'éloignement par rapport à la métropole, nous semble inopportun. En effet, la distance géographique par rapport à la métropole n'est qu'un des nombreux handicaps visés à l'article 349 du TFUE. Réduire la compensation des surcoûts au seul critère de l'éloignement serait par conséquence injuste et probablement facteur d'incompréhension et de discrimination de traitement pour l'avenir.

D'autre part il ne faut pas oublier l'objectif du RGEC lui-même qui est d'exempter de notification les aides d'Etat qui ont peu d'incidence sur le marché intérieur. La plus grande souplesse du 4ème critère est en parfaite concordance avec cet objectif.

Enfin, il apparait opportun de donner suite à une demande récurrente des acteurs économiques et institutionnels des régions ultrapériphériques, d'évaluer l'impact sur le fonctionnement du marché intérieur, des aides d'état dont ces régions bénéficient. Le développement persistant des importations sur les marchés locaux des RUP, leur difficulté à attirer de nouveaux investisseurs et leurs difficultés à accéder au marché communautaire continental attestent d'ores-et-déjà du faible impact des dispositifs de soutien au développement économique des RUP, sur la concurrence dans l'UE.

Précisons enfin que le niveau de chômage des jeunes de moins de 25 ans a atteint plus de 60% dans les RUP françaises malgré une stratégie très ciblée de soutien financier de l'Etat dont les résultats ne sont pas contestables. Accepter dans ce contexte qu'une initiative de la Commission visant à alléger le travail de ses services conduise à réduire substantiellement ce soutien financier serait plus qu'inopportun.

Gérard Bally
Délégué Général
EURODOM

Jean-Pierre Philibert
Président
FEDOM