

## Lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale 2022-2027

### Contribution du conseil régional de La Réunion

**HT.4131**

Le conseil régional de La Réunion<sup>1</sup> contribue par la présente note à la consultation publique relative à la révision des lignes directrices aux aides d'État à finalité régionale pour la période 2022-2027.

La Réunion est une région ultrapériphérique (RUP) telle que mentionnée à l'article 355 al.1 du TFUE et dont le statut est régi par l'article 349 du TFUE. Île d'origine volcanique isolée dans l'hémisphère Sud dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien, La Réunion est à 210 km de l'Île Maurice, à 880 km de Madagascar, à 1435 km de Mayotte et à environ 9 300 km de Paris. Le relief de l'île est très accidenté, avec trois cirques, un volcan actif et le Piton des Neiges qui culmine à plus de 3000 mètres. Le climat est tropical humide, alternant saison sèche et saison cyclonique.



Le territoire compte approximativement 866.000 habitants et des taux de chômage parmi les plus élevés en Europe. Au niveau du tissu économique constitué très majoritairement de micro-entreprises, l'on dénombre 45.000 entreprises (données 2017) qui composent les secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers. Les trois-quarts des entreprises marchandes n'ont pas de salarié (soit plus de 30.000 micro-entreprises). Le quart restant, emploie 94.600 salariés. A La Réunion, 12.100 entreprises comptent entre 1 et 9 salariés, 1.700 entreprises ont entre 10 et 49 salariés et 18 entreprises ont plus de 250 salariés. Le taux de pauvreté sur l'île est de 36%.

	Population	Superficie	Chômage	chômage des jeunes	PIB/hab (% exprimé en SPA)	Distance <i>RUP→Capitale de l'Etat membre (km)</i>
	<i>Hab.</i>	<i>Km<sup>2</sup></i>	<i>Eurostat 2018</i>	<i>Eurostat 2018</i>	<i>Eurostat 2018</i>	
<b>La Réunion</b>	866 000	2 520	24,3	50,3	70	9 391

<sup>1</sup>Conformément à la **loi NOTRe du 7 août 2015** le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement de son territoire. La région définit un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans lequel sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de La Réunion.

## **ANALYSE DE LA SITUATION DE LA REUNION ET PROPOSITIONS**

En droit européen de la concurrence, La Réunion relève expressément de la dérogation énoncée à l'article 107 paragraphe 3 a) du TFUE comme suit : « (...) *les aides destinées à favoriser le développement économique des régions caractérisées par un niveau de vie anormalement bas ou atteintes par un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale* ». Cette dérogation ne concerne que les régions où la situation économique et sociale est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de l'UE.

S'agissant de la définition des cartes des aides à finalité régionale, le **point 153 et s.** du projet de lignes directrices énonce que : « (...) *les zones qui remplissent ces conditions et qu'un État membre souhaite désigner comme zones «a» ou «c» doivent être recensées sur une carte des aides à finalité régionale, qui doit être notifiée à la Commission pour approbation avant que les aides à finalité régionale ne puissent être accordées aux entreprises établies dans les zones désignées. Les cartes doivent également préciser les intensités d'aide maximales applicables à ces zones* ».

La Réunion plaide pour que la Commission adopte une décision de la carte des aides d'Etat différente pour les zones « a » et « c » et donc autorise la France à procéder à deux notifications séparées et ne pas lier le calendrier de la définition des zones « c » avec celui concernant les zones « a », ces dernières étant exclusivement en France des Régions ultrapériphériques dont le zonage est scellé au niveau du Traité sur le fonctionnement de l'UE, à l'article 107 paragraphe 3 a). A défaut, les RUP françaises et les dispositifs économiques concernés par les finalités régionales (relevant des lignes directrices révisées ou du RGEC) risquent de subir un retard de mise en œuvre significatif. Au surplus, La Réunion reste préoccupée par le calendrier du cadre des aides d'État qui n'est pas en phase avec les procédures de la politique de cohésion dont l'éligibilité des nouveaux programmes opérationnels au titre du FEDER sont prévus en application des projets de règlement au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

La Région Réunion rappelle l'importance du cadre des lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale pour la croissance et la création d'emplois sur son territoire, notamment sur certains aspects fondamentaux permettant de tenir compte de la situation des entreprises locales, et de leur extrême vulnérabilité, aggravée en période de crise économique, sociale et sanitaire dans le contexte de la pandémie liée à la COVID-19. La globalisation des échanges, les contraintes structurelles permanentes (notamment éloignement, taille réduite du marché, et forte dépendance à un petit nombre de produits) pèsent gravement sur l'environnement dans lequel évoluent les entreprises réunionnaises. Les acteurs locaux doivent sans cesse s'adapter pour faire face aux défis qui se posent.

Compte tenu principalement de ces caractéristiques (un grand éloignement, l'étroitesse de son marché notamment), compte tenu de la situation de crise sanitaire économique et sociale très préoccupante dans une région européenne vulnérable, et compte tenu d'un voisinage de proximité composé quasi exclusivement de pays tiers de l'UE moins développés (à faible coût de main d'œuvre), La Réunion considère indispensable de tenir compte de ces différentes réalités et donc de l'environnement très spécifique dans lequel évolue son économie. Dans le contrôle exercé par la Commission européenne au titre des aides d'État, les caractéristiques du marché local et sa localisation très spécifiques, plaident pour un changement d'approche : en effet, l'impact de la crise sanitaire qui frappe actuellement l'UE a conduit la Commission européenne à adopter en mars 2020 un cadre temporaire des aides d'État inédit, alliant flexibilité et réactivité. Ce cadre démontre qu'il est possible de simplifier les règles lorsque l'économie est vulnérable. A noter que La Réunion rappelle l'impact

marginal des aides publiques octroyées au plan local sur le jeu de la concurrence intra-communautaire.

Le cadre juridique européen de concurrence, qui a connu plusieurs évolutions ces vingt dernières années pour s'adapter à la réalité des économies des RUP, doit être préservé. Cependant l'analyse de la Commission européenne mérite encore des approfondissements. L'enjeu est capital pour La Réunion dont l'économie reste fragile, comme en témoignent les dernières crises (paralysie de l'économie fin 2018 liée aux grèves des gilets jaunes et pandémie liée à la COVID-19).

L'articulation des lignes directrices avec le prochain règlement général d'exemption par catégories (RGEC) reste essentielle au regard des principales orientations qui s'appliquent aux RUP, plus particulièrement en ce qui concerne la finalité « régionale » des aides d'État.

A ce titre la Région Réunion rappelle qu'en application des dispositions de l'article 107 paragraphe 3 a) du TFUE, le seul critère du PIB par habitant exprimé en SPA ne saurait suffire pour refléter les réalités de ces régions « *atteintes par un grave sous-emploi* » et dont la défaillance des économies est avérée. Ainsi le critère du taux de chômage devrait être pris en compte par les lignes directrices des aides d'État à finalité régionale en raison de sa pertinence dans la conduite des analyses sur la compatibilité des aides à mettre en place à La Réunion pour soutenir le développement des entreprises et la création d'activité et donc d'emplois. En effet, le taux de chômage à La Réunion est de 24,3% et de 50,3 chez les jeunes, plaçant La Réunion au 5<sup>ème</sup> rang des régions européennes à plus fort taux de chômage.

Selon l'OCDE, la pandémie de la COVID-19 provoque une crise de l'emploi bien plus grave que celle qui avait suivi la crise de 2008. Les femmes, les jeunes et les travailleurs à faible revenu sont les plus durement touchés. Ces orientations justifient que pour la détermination des intensités des aides à l'investissement, le critère du taux de chômage soit mieux pris en compte.

L'exigence de réactivité de l'autorité publique régionale compétente en matière de développement économique est d'autant plus nécessaire lorsqu'elle assume parallèlement la responsabilité d'autorité de gestion des fonds européens, ce qui implique de rechercher une cohérence permanente dans la définition et l'application des règles entre la politique de cohésion et la politique de concurrence (aides d'État/RGEC). Il y a lieu de garantir la plus grande coordination entre le cadre des aides d'État et l'intervention du FEDER (ou autres fonds européens) en évitant d'augmenter la charge administrative des administrations responsables de la mise en œuvre des aides et en simplifiant les démarches auprès des entreprises bénéficiaires des aides. L'annexe 5 du projet de lignes directrices peut être source de complexifications qui viennent s'ajouter aux exigences de gestion des fonds européens, en particulier du FEDER, décourageant ainsi les porteurs de projets.

### **RECOURIR AU CONCEPT D'IMPACT PUREMENT LOCAL DES AIDES**

La situation géographique très particulière de La Réunion nécessite un cadre normatif européen de concurrence sur les aides d'État à finalité régionale qui soit pleinement adapté (prise en compte de la concurrence des pays tiers de l'UE voisins, réactivité, flexibilité notamment) pour renforcer la résilience de l'économie locale, préserver les emplois et concourir à plus de croissance et de compétitivité.

La Région Réunion invite la Commission européenne à approfondir son analyse économique pour tenir compte des réalités locales endogènes et exogènes qu'elle n'aborde pas suffisamment et que la crise sanitaire liée à la COVID-19 accentue, telles que :

- La grande fragilité du tissu économique de La Réunion composé majoritairement de micro-entreprises et extrêmement dépendant de connexions aériennes et maritimes pour les échanges et le tourisme ;
- l'absence de masse critique suffisante ou le degré d'exposition aux chaînes de valeur mondiales qui restent des obstacles significatifs qui obèrent les capacités des entreprises ou de secteurs comme la recherche et l'innovation ;
- le fait que le marché réunionnais reste peu attractif pour la localisation des investissements étrangers, généralement en raison de la faiblesse des débouchés et un manque d'avantages compétitifs ;
- l'importance de développer de nouvelles activités économiques inexistantes sur l'île afin de garantir une certaine autonomie en territoire très isolé ;
- le risque réel de voir les entreprises réunionnaises délocaliser leurs activités sur les marchés de proximité (qui sont tous des États tiers de l'UE à bas coût de main d'œuvre) ;
- la prise en compte du jeu faussé de la concurrence au regard des marchés internationaux voisins de La Réunion.

L'impact purement local des aides publiques sur un marché distant de plus de 10.000 km du grand marché européen continental mérite d'être appliqué sur ces cas dont l'aide publique n'affecte pas les échanges intra communautaires. En effet, le critère d'altération des échanges intra-communautaire n'est pas rempli notamment lorsque les entreprises fournissent des biens et des services sur le seul marché local compte tenu de l'isolement du marché, et donc sur une zone limitée. De même, l'effet de l'aide reste marginal en ce qui concerne les conditions d'investissement et d'établissement transfrontaliers en raison du très grand éloignement du grand marché européen et du manque d'attractivité manifeste du marché local pour les investissements étrangers européens. Sur ce point l'OCDE développe une analyse économique qui démontre que la distance et l'éloignement du marché de référence constituent un désavantage qui empêche les économies d'échelle, le développement d'externalités et les effets d'agglomération. Elle explique dans une publication<sup>2</sup> comment la distance a une influence sur les économies d'échelle internes et externes. Ainsi, « *quand l'éloignement géographique est très important, le potentiel de productivité du travail d'une économie est moindre* ». Dans la littérature économique, Redding et Venables (2002)<sup>3</sup> ont étudié ce type d'effet ; ils soulignent que les territoires éloignés ont naturellement un accès restreint aux marchés, tant pour la vente de leurs produits que pour l'acquisition de facteurs de production et d'autres biens intermédiaires.

### **AUTORISER LES AIDES QUELLE QUE SOIT LA TAILLE DE L'ENTREPRISE**

- Maintenir le principe du maintien de la possibilité d'aider toutes les entreprises quelle que soit leur taille dans les zones « a » aussi bien en ce qui concerne les aides à l'investissement qu'en ce qui concerne les aides au fonctionnement dans les RUP. Lorsque le **point 50** évoque le fait que – « *Dans les zones « a », peuvent être aidées toutes les entreprises quelle que soit leur taille en vue de soutenir l'investissement initial* », alors il convient de s'assurer que cette possibilité s'applique également pour les aides au fonctionnement. Il est important de clarifier le fait que les aides au fonctionnement continuent de bénéficier à toutes les entreprises indépendamment de leur taille. En effet, si le tissu économique est majoritairement composé de micro-entreprises, la structure capitalistique des PME comporte parfois une participation de grands groupes, excluant ainsi les PME de la définition européenne de la PME de 2003. Ne pas tenir compte de cette situation reviendrait à exclure des aides

<sup>2</sup> Revue économique de l'OCDE n° 42, 2006 « *La distance joue-t-elle un grand rôle ? L'effet de l'isolement géographique sur les niveaux de productivité* »

<sup>3</sup> Redding, S et A.J. Venables (2002), « *The Economics of Isolation and Distance* », Nordic Journal of Political Economy, 28, Conference Volume, n° 2, pp. 93-108.

publiques les entreprises qui créent de l'activité sur l'île et mettraient en péril les emplois dans une région européenne qui connaît des taux de chômage parmi les plus élevés en Europe.

### **ASSOUPLIR LES EXIGENCES LIÉES A LA NOTION D'INVESTISSEMENT INITIAL**

Au **point 20**, la Commission européenne estime que l'investissement initial se définit comme tout « *investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à (...) un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant* ». Conformément au **point 30**, les coûts admissibles doivent excéder l'amortissement des actifs liés à l'activité à moderniser au cours des trois exercices précédents. Le RGEC a évolué en 2017 pour limiter l'application de cette règle aux grandes entreprises, ce qui devrait être repris dans les lignes directrices des aides d'État à finalité régionale. Dans un marché isolé frappé par le chômage, il y a lieu de porter une attention à deux paramètres : le maintien de l'activité économique et des emplois. Lorsqu'une entreprise investit il convient de toujours garder à l'esprit l'importance de l'accompagner pour poursuivre son activité et préserver ses emplois. Une définition trop contraignante du concept de l'investissement initial peut conduire à des fermetures d'établissements et à des licenciements qui auront une incidence préjudiciable à l'échelle locale.

Par ailleurs, il convient de rétablir au niveau des « définitions » visées au **paragraphe 2.2** du projet de lignes directrices, le concept de « coûts admissibles » qui figurait dans le texte en vigueur pour la période 2014-2020. En effet, il est important de rajouter dans un esprit de clarification la définition suivante : « *coûts admissibles* » : *aux fins des aides à l'investissement, les actifs corporels et incorporels liés à un investissement initial ou les coûts salariaux.*

### **RÉAFFIRMER LE PRINCIPE DE NON DÉGRESSIVITÉ ET DE NON LIMITATION DANS LE TEMPS DES AIDES AU FONCTIONNEMENT DANS LES RUP**

**Points 39, 63 et 74** – la Commission propose de reconduire la possibilité d'autoriser des aides au fonctionnement en vue de compenser les coûts additionnels liés aux facteurs de l'article 349 du TFUE dans les RUP. Le maintien du principe de ces aides reste nécessaire compte tenu des effets des contraintes spécifiques permanentes des RUP - reconnues à l'article 349 du TFUE - sur l'exercice des activités par les entreprises (ex-étroitesse du marché ou grand éloignement).

Il importe de préciser dans les lignes directrices le principe édicté dès 2000 par la Commission européenne de non dégressivité et de non limitation dans le temps des aides au fonctionnement dans les Régions ultrapériphériques en raison du fait que ces aides visent toujours à compenser les effets des contraintes structurelles permanentes et cumulées, telle que visées à l'article 349 du TFUE. Ainsi, aux **Points 94 à 110** (proportionnalité des aides – cumul) les exigences pour la proportionnalité des aides au fonctionnement sont liées à des coûts prédéfinis, qui ne surcompensent pas. La Région Réunion attire l'attention de la Commission sur les difficultés à évaluer par entreprise les surcoûts encourus, certains effets des contraintes structurelles n'étant pas quantifiables (ex : les ruptures d'approvisionnement en marchandises en raison de perturbations du trafic maritime ou le manque d'externalités). Le **point 110** impose une dégressivité des aides qui nécessite d'être corrigée pour les RUP compte tenu de la permanence et du cumul des handicaps de l'article 349 du TFUE (absence de dégressivité des aides).

### **PLAIDOYER EN FAVEUR DE LIGNES DIRECTRICES PLURI-SECTORIELLES**

La Réunion renouvelle sa proposition de mettre en place un cadre législatif unique et spécifique applicable aux aides d'État dans les Régions ultrapériphériques, toutes finalités d'aides confondues.

Cette proposition s'inscrit dans une logique de cohérence des instruments disponibles sur les aides d'État, qu'il s'agisse d'aides à l'investissement ou au fonctionnement. Elle reste indispensable dans la révision du futur projet de lignes directrices relatives aux aides d'État, notamment en vue de permettre aux autorités publiques de répondre favorablement aux orientations européennes constantes en faveur d'une transition écologique et numérique.

Ainsi et sur le champ d'application du texte, les secteurs de l'énergie et des transports sont exclus. Pour les RUP, il importe de mettre en place des lignes directrices multisectorielles qui garantissent des règles et des procédures homogènes pour les bénéficiaires des aides quels que soient les secteurs d'activité impliqués. Il est rappelé que les réalités des RUP sont peu prises en compte (ou mal) par les autres encadrements sectoriels notamment sur les finalités comme l'énergie, l'environnement. Il y a lieu d'être plus clair dans la rédaction des lignes directrices pour éviter les interprétations et les amalgames. C'est le cas par exemple des secteurs de la construction navale et des fibres synthétiques.

En outre, une analyse comparative des secteurs couverts ou exclus par les lignes directrices des aides d'État à finalité régionale et les modifications successives du RGEC, appelle à une clarification et à une cohérence des deux textes. A titre d'exemple, le RGEC modifié a introduit des secteurs qui étaient exclus comme le transport et l'énergie pour les RUP. De même, l'actuel RGEC exclut le secteur de la construction navale là où les lignes directrices, l'intégrerait. Cela peut avoir une logique du point de vue de la Commission dans le contrôle qu'elle exerce, mais reste source de difficulté pour les autorités chargée de concevoir les aides aux entreprises. Concrètement, il importe que les deux textes soient en phase notamment pour tous ces secteurs d'importance pour les économies des RUP : c'est vrai pour le transport et l'énergie, tout comme le secteur de la construction navale dont l'activité de réparation/maintenance n'existe pas à ce jour à La Réunion et reste à développer dans les prochaines années, compte tenu du grand éloignement de l'Europe continentale. Ces orientations sont aussi gage de lisibilité pour les autorités publiques qui conçoivent et mettent en œuvre ces mesures ....à défaut, sur des marchés de taille réduite, les aides économiques connaissent des mesures différentes (notification de l'aide versus exemption de notification...ce qui a des conséquences importantes sur les délais de mise en œuvre des aides, intensités et couts admissibles des aides à géométrie variable, aides au fonctionnement non dégressives versus aides dégressives et limitées dans le temps etc.).

### **MAINTENIR LES MAJORATIONS DES INTENSITÉS D'AIDES POUR LES RUP**

Sur la question de l'**intensité maximale des aides** ([paragraphe 7.4.1](#)), la Commission européenne a modifié les seuils de PIB/hab. ainsi que ses intensités maximales par rapport à la période 2014-2020. La modification des seuils de PIB/hab. n'est pas expliquée par la Commission européenne. Par ailleurs, ce critère fait l'impasse de la situation sociale dans ces RUP où le chômage est particulièrement élevé. Pour La Réunion, la proposition de la Commission amène un gain d'intensité de 5 points de pourcentage par rapport à la période 2014-2020, rétablissant les intensités en vigueur sur la période 2007-2013. En outre, au **point 180**, la Commission européenne reconduit le bonus des intensités des aides pour les seules RUP sur base des mêmes critères que pour la période 2014-2020. La Région Réunion se prononce en faveur du maintien de bonus spécifique aux RUP justifié pour tenir compte des contraintes structurelles permanentes reconnues à l'article 349 du TFUE.

### **SIMPLIFIER L'ANNEXE V POUR ÉVITER DE FAIRE PESER DES OBLIGATIONS SUR LES ENTREPRISES QUI NE RELÈVENT PAS DE LEUR RESPONSABILITÉ**

Au **point 83** il est indiqué que toutes les entreprises sont tenues de renseigner dans le **formulaire de demande d'aide** les mentions exigées à l'**annexe V** du projet de lignes directrices dont celle visant à

expliquer « *la façon dont la mesure évite que les aides d'Etat portent atteinte à l'environnement* ». Cette orientation ne saurait être rendue obligatoire car certains investissements n'ont aucun lien avec les questions environnementales. Par exemple : soutien à l'investissement en faveur de l'acquisition d'équipements de protection pour les salariés dans les entreprises.

\*\*\*