



PREMIER MINISTRE

Paris, le 30 mai 2016

## NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

**Objet** : Projet de révision du règlement général d'exemption n° 651/2014.

PJ : Projet de modification du RGEC, amendé (en mode correction).

La Commission européenne a ouvert une consultation sur la révision ciblée du règlement général d'exemption par catégories d'aides (RGEC) afin de l'étendre aux aides en faveur des ports et aéroports, tel que le prévoit l'article 1er du RGEC.

La Commission propose également des modifications concernant d'autres catégories d'aides.

Les autorités françaises souhaitent formuler les observations suivantes sur les modifications proposées et proposent également d'autres modifications dans le cadre de la révision en cours :

### **I - Modifications relatives aux aides à finalité régionale dans les RUP**

Les autorités françaises se félicitent de la volonté de la Commission de modifier les dispositions du RGEC applicables aux RUP.

Elles saluent en particulier les avancées contenues dans le projet de texte soumis à consultation publique, en particulier :

- la réinclusion des secteurs dits exclus pour les aides au fonctionnement (énergie, transport, pêche et aquaculture);
- l'ouverture à une discussion sur le relèvement des seuils d'aide inscrits dans la lettre de confort du 29 juin 2015 ;
- la confirmation de la rétroactivité du RGEC révisé.

Si ces avancées manifestent le souci d'une meilleure prise en compte des contraintes propres aux RUP, les dispositions du RGEC doivent davantage encore être adaptées à la réalité économique de ces régions.

L'application du RGEC aux aides à finalité régionale est née du souci de proposer aux Etats-Membres des options de simplification de l'encadrement communautaire des aides d'Etat et des procédures de contrôle dans l'intérêt des bénéficiaires finaux.

Afin, selon les termes du Commissaire Joaquim Almunia, de « *faciliter la mise en œuvre de plusieurs dispositifs majeurs de soutien à l'activité économique dans les RUP* », la Commission a proposé « *d'exonérer de l'obligation de notification certains régimes d'aide régionale au fonctionnement applicables dans les RUP* »<sup>1</sup>. Cette dispense de notification devait présumer de la compatibilité desdits régimes d'aide avec le marché intérieur<sup>2</sup>.

La note explicative de la Commission dans le cadre de la consultation publique préalable à l'adoption des nouvelles lignes directrices du 14 janvier 2013 était très claire à cet égard: « *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* », soulignant ainsi le caractère initialement facultatif et partiel du RGEC.

Or, le placement sous RGEC s'est avéré de facto obligatoire. Le RGEC inclut des plafonds, prévus à l'article 15, qui n'existaient pas dans les lignes directrices. Ces plafonds sont insuffisants, ce qui compromet le maintien de l'intensité des régimes d'aides en vigueur.

Par ailleurs, en insérant de nouvelles règles substantielles dans un règlement de procédure, de nouvelles obligations ont été imposées aux entreprises ultramarines sans analyse d'impact préalable.

Enfin, le contrôle du respect des seuils d'aides implique la reconstitution de montant d'exonérations fiscales ou sociales, qui engendre des formalités bureaucratiques supplémentaires pour les entreprises et d'importants coûts de gestion.

A ce stade, l'objectif recherché de simplification n'est donc pas pleinement atteint.

Les propositions qui suivent ont pour objet de contribuer à la simplification administrative souhaitée par la Commission européenne, conformément aux observations contenues dans le non-papier de la France, de l'Espagne et du Portugal transmis le 15 février 2016 et à la volonté, exprimée par le Président Juncker dans sa lettre du 2 septembre 2015, de « *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* ».

## 1. La réinclusion des secteurs dits « exclus » pour les aides à l'investissement.

<sup>1</sup> Courrier du 31 mai 2013 adressé par le Commissaire Joaquim Almunia au Président de la Conférence des Présidents des RUP

<sup>2</sup> Déclaration politique de la Commission, en trilogue, en contrepartie du retrait par le Parlement européen d'un amendement à la proposition de la Commission relative au FEDER, précisant 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* », annexée à la résolution législative du Parlement européen du 20 novembre 2013.

Ainsi, la « réinclusion » des aides au fonctionnement et à l'investissement de l'ensemble des secteurs économiques permettrait d'éviter la multiplication des régimes d'encadrement des aides. Les autorités françaises tiennent à saluer la réinclusion, dans le projet aujourd'hui soumis à consultation, des secteurs dits « exclus » en ce qui concerne les aides au fonctionnement. Une telle réinclusion est un signal positif envoyé aux autorités espagnoles, françaises et portugaises qui avaient demandé conjointement, dans leur courrier du 15 février 2016, la dite réinclusion pour les aides à finalité régionale, qu'il s'agisse des aides à l'investissement et des aides au fonctionnement.

Les autorités françaises demandent toutefois que soit confirmée la réinclusion des secteurs « exclus » pour les aides à l'investissement. Ces aides transversales versées aux RUP visent un développement économique et social territorial, et non des considérations sectorielles.

L'impact marginal de ces secteurs au regard des équilibres macro économiques nationaux et communautaires devrait aussi plaider en faveur de leur réintégration ; et ce d'autant plus si l'on considère le fort impact social de ces secteurs.

## **2. La différenciation entre secteur manufacturier et autres secteurs.**

Les autorités françaises estiment que la distinction entre les entreprises exerçant des activités manufacturières et les entreprises exerçant « d'autres activités » est peu pertinente dans la mesure où les aides au fonctionnement à finalité régionale sont des aides transversales et où l'ensemble des activités concourent au développement local.

## **3. La différenciation entre RUP.**

L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, tel qu'interprété par la CJUE, permet de prévoir la possibilité d'adapter les règles de droit de la concurrence, notamment relatives aux aides d'Etat. La Cour de justice a d'ailleurs rappelé récemment<sup>3</sup> que l'article 349 TFUE pouvait constituer une base juridique autonome pour adopter, via une procédure législative spéciale, des mesures spécifiques destinées en particulier à adapter le droit européen à la situation spécifique des RUP, y compris en matière d'aides d'Etat. Dans ces conditions, les autorités françaises s'interrogent sur une distinction géographique entre RUP sur la base d'un critère d'éloignement de 4.000 km.

## **4. La différenciation entre les entreprises selon leurs chiffres d'affaires.**

Les autorités françaises ne comprennent pas la raison d'une distinction entre les entreprises de moins de 300 000 euros de chiffres d'affaires et les autres entreprises. Il s'agit à nouveau d'un plafonnement arbitraire déconnecté des surcoûts auxquels ces entreprises sont exposées.

## **5. La prise en compte des surcoûts de l'ultrapériphéricité.**

Les autorités françaises notent que leur proposition de fusion des articles 15 2) a et 15 2 b) a bien été prise en compte.

<sup>3</sup> Arrêt rendu par la Cour le 15 décembre 2015 dans les affaires C-132/14 à C-136/14

Cette proposition est toutefois indissociable de celle visant l'appréciation par secteur des surcoûts, non reprise à ce stade dans la proposition de la Commission en dépit d'une doctrine constante jusqu'en 2014.

Celle-ci a reconnu à plusieurs reprises dans l'examen de la proportionnalité des aides au fonctionnement la validité du raisonnement sectoriel. A titre d'exemple, en 2007, la Commission a conclu à l'impossibilité d'un contrôle par bénéficiaire dans les RUP françaises du fait de la multiplicité et de la diversité des régimes existants : « *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 certains bénéficiaires ne dépasse pas 10% de leurs chiffres d'affaires.* »<sup>4</sup>

Le maintien d'une telle approche est nécessaire pour plusieurs raisons :

5.1. L'approche macro-économique démontre l'absence de surcompensation systématique des surcoûts de l'ultrapériphéricité.

La Commission a, à plusieurs reprises dans son examen de la proportionnalité des aides au fonctionnement, reconnu la validité du raisonnement sectoriel en ce qui concerne les RUP françaises du fait de la multiplicité et la diversité des régimes existants : « *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.*

Ce raisonnement reste d'actualité, les régimes AFR n'ayant pas fait l'objet de refonte majeure entre la programmation 2007-2013 et 2014-2020.

Les variations sectorielles des surcoûts et l'importance des aides octroyées aux entreprises concurrentes de celles des RUP dans certains secteurs d'activité nécessitent une approche différenciée par secteur des surcoûts, objet de l'étude que les autorités françaises remettront cette année à la Commission.

5.2. Les seuils fixés sur la base d'agrégats ne garantissent pas l'absence de surcompensation.

<sup>4</sup> Approuvé communautaire du 23 octobre 2007 (C(2007)5115 final), page 34 :

Dans le projet de RGEC révisé, la limite de ces aides n'est en effet pas la stricte compensation des surcoûts (contrairement à ce qui découle de l'article 349 TFUE), mais avant tout le fait d'atteindre un des trois plafonds d'agrégats in fine déconnectés de la question des surcoûts.

Dans ces conditions, si ces plafonds sont insuffisants pour un certain nombre de secteurs économiques, rien ne garantit qu'un secteur (et donc une entreprise) ne sera pas surcompensé même en recevant un montant d'aides inférieur à 10% du CA, 25% des coûts de main-d'œuvre ou 30% de la valeur ajoutée. A l'inverse, une entreprise peut avoir des surcoûts dont le cumul serait supérieur aux trois plafonds prévus, sans pouvoir les compenser justement. Cette situation est le résultat de l'application d'une moyenne à tout un ensemble d'entreprises faisant face à des surcoûts de niveaux différents. Le refus d'appliquer la même règle de la moyenne sectorielle à l'occasion des contrôles de la compatibilité des aides révèle une contradiction et un risque pour les entreprises difficile à justifier.

Aussi, ces trois plafonds en plus d'être très inadaptés à la réalité économique des RUP, ne permettent pas de sécuriser la Commission sur l'absence de risque de surcompensation.

- 5.3. En revanche, ces seuils ont un effet procyclique réduisant le taux de croissance potentiel des économies ultramarines et induisant une forte insécurité juridique pour les entreprises des RUP.

Les agrégats que sont le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée fluctuent en fonction de l'activité économique. Ces fluctuations sont parfaitement traduites dans les statistiques disponibles de l'INSEE. Or, de nombreuses aides perçues par ces entreprises ne suivent pas ces variations (exemples : allègement des charges sociales, compensation des coûts de stockage et des frais financiers, etc). Il en résulte donc que sous l'effet de la conjoncture, l'écart entre le montant cumulé des aides et le plafond d'aides est une variable qui expose les bénéficiaires des aides à un risque de dépassement injustifié dont ils ne sont pas responsables.

Le seuil exprimé en terme de masse salariale paraît lui aussi peu approprié eu égard au fait que la majeure partie des entreprises localisées dans les RUP ne dispose que d'un faible nombre d'employés

- 5.4. L'impossibilité de quantifier par bénéficiaire a priori le montant d'aides cumulées est vectrice d'insécurité juridique.

Du fait de la nature de la plupart des aides d'Etat dans les RUP françaises (très majoritairement des allègements fiscaux ou des exonérations de cotisations sociales), les entreprises des RUP ne maîtrisent ni la décision d'octroi de l'aide, ni son montant a priori : si elles répondent aux critères d'éligibilité, elles bénéficient automatiquement de l'allègement fiscal ou social prévu par voie législative pour une population importante d'entreprises.

Ces aides, par leur nature, ne sont pas toutes comptabilisables et n'apparaissent donc pas toutes dans les comptes des entreprises. L'entreprise contrôlée ne peut savoir, dans un tel contexte, si le cumul des aides qu'elle perçoit dépasse ou non les plafonds imposés. Elles n'ont pas non plus la faculté d'accepter ou de refuser les aides dont elles bénéficient.

#### 5.5. Une approche par surcoûts n'est praticable que sur une base sectorielle.

La pertinence d'un contrôle des aides par bénéficiaire effectué en fonction d'un agrégat moyen, évalué par une approche globale est contestable. En effet, pour qu'une approche de contrôle par entreprise sur base de plafonds d'agrégats ne soit pas contestable, il serait indispensable que ces plafonds soient fixés par entreprise ce qui nécessiterait une étude préalable, permanente et exhaustive sur toutes les entreprises, étude dont l'ampleur et la difficulté sont évidentes.

Le cahier des charges pour l'étude sur les surcoûts lancée par les autorités françaises à la demande du Président Juncker, qui résulte de multiples échanges entre les services de la Commission et les autorités françaises, vise d'ailleurs une quantification des surcoûts par secteur avec constitution d'un échantillon de bénéficiaires.

Faute d'une telle étude, un dépassement de plafond devient un phénomène aléatoire, conjoncturel et disjoint de la compensation des surcoûts.

#### 5.6. Les autorités françaises s'engagent à un contrôle strict des règles d'éligibilité aux aides.

Un tel contrôle par secteur de la compatibilité des régimes d'aides octroyées au regard du droit de l'Union européenne sera complété par les contrôles nationaux visant à vérifier que les bénéficiaires d'aides remplissent les conditions d'éligibilité prévues par les régimes AFR autorisés. Par exemple, le livre des procédures fiscales traite dans son ensemble du contrôle de l'impôt<sup>5</sup>.

Dans ces conditions, les critères actuels du RGEC et du projet de RGEC révisé ne sont pas adaptés à des aides à finalité régionale conçues pour compenser les handicaps liés à l'ultrapériphéricité. Les autorités françaises considèrent que la recherche de la juste compensation des surcoûts liés à l'ultrapériphéricité devrait conduire la Commission à introduire comme quatrième critère celui de la compensation de

<sup>5</sup> L'article L10, tel que modifié par la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 prévoit ainsi que « L'administration des impôts contrôle les déclarations ainsi que les actes utilisés pour l'établissement des impôts, droits, taxes et redevances. Elle contrôle, également les documents déposés en vue d'obtenir des déductions, restitutions ou remboursements, ou d'acquitter tout ou partie d'une imposition au moyen d'une créance sur l'Etat.

A cette fin, elle peut demander aux contribuables tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs aux déclarations souscrites ou aux actes déposés. Les dispositions contenues dans la charte des droits et obligations du contribuable vérifié mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 47 sont opposables à l'administration. »

l'ensemble des surcoûts compensé par les régimes visés ainsi qu'une approche sectorielle de ce critère. Les secteurs actuellement exclus doivent être réintégrés en ce qui concerne les aides au fonctionnement comme à l'investissement.

Les autorités françaises réitèrent donc les propositions alternatives de modifications (**annexe**) qui avaient été présentées par les autorités françaises, espagnoles et portugaises en amont de l'ouverture de la consultation publique et qui sont annexées à la présente contribution.

## **II – Modifications relatives aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine**

La Commission propose, pour tenir compte des effets négatifs limités sur la concurrence des aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine (art. 53) d'apporter des améliorations au RGEC.

Les autorités françaises se félicitent ainsi du **relèvement des seuils de notifications proposé pour les aides à l'investissement et au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine**. Ce relèvement a pour effet de faire passer le seuil prévu pour les aides à l'investissement de 100M € à 150M€, et celui prévu pour les aides au fonctionnement de 50M € à 75M€.

Les autorités françaises se félicitent également de **l'élargissement du champ des activités éligibles** aux aides en faveur des **cinémas**. L'insertion des régimes d'aides en faveur des salles de cinéma dans le RGEC est en effet vue comme une mesure de simplification utile pour les dispositifs en faveur des exploitations.<sup>6</sup>

Les autorités françaises considèrent utile d'élargir les situations dans lesquelles il serait possible de recourir à un calcul du plafond d'intensité fondé uniquement sur un taux en points de pourcentage. Cette situation n'est prévue aujourd'hui que pour les aides inférieures à 1M €, ce qui est trop restreint. Afin de mieux correspondre aux besoins du secteur, il serait également souhaitable de relever ce taux à 90 %.

En tout état de cause et de manière générale, l'énumération des activités couvertes par l'article 53 ne saurait préjuger de la qualification d'aide d'État des aides versées en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine.

### **Les autorités françaises saluent la clarification à laquelle procède la Commission s'agissant de la portée de l'article 53 §9.**

Ainsi, l'article 53 §2 f cible : *« l'écriture, la production, la distribution, la numérisation et la publication d'œuvres musicales et littéraires, y compris de traductions »*, alors que l'article 53§9 relatif à l'intensité maximale d'aide possible était rédigé de manière différente de telle manière que les États membres ne pouvaient avoir la certitude que l'article 53 §9 *« Pour ce qui est de la publication d'œuvres musicales et littéraires, visée au paragraphe 2, point f) (...) »* englobait bien l'ensemble des activités ciblées à l'article 53 §2 f).

Ce point avait été soulevé auprès de la Commission européenne par les autorités françaises dans le cadre de l'instruction d'une possible intégration du crédit d'impôt phonographique dans le RGEC. À la demande des autorités françaises, la Commission avait alors confirmé que l'article 53 §9, malgré une rédaction

différente, ciblait effectivement l'ensemble des activités prévues à l'article 53 §2 f) et non pas seulement la publication d'œuvres musicales et littéraires.

La modification proposée du RGEC permet donc à la Commission de corriger cette erreur de rédaction. L'article 53 §9 serait rédigé comme suit « *Pour ce qui est **des activités définies au paragraphe 2, point f)** (...) » », ce qui permet d'englober l'ensemble des activités ciblées à l'article 53 § f) et ne plus le limiter à l'activité de publication. Les autorités françaises considèrent en outre utile, compte tenu des effets négatifs limités sur la concurrence de ces aides, de relever le seuil de calcul du plafond d'intensité prévu à l'article 53(9) à 80 % des coûts admissibles.*

Les autorités françaises **sont favorables à la clarification de l'article 54**, le changement introduit par la Commission visant à reformuler une disposition ambiguë de l'article 54 pour rendre la règle plus claire.

**Les autorités françaises sont favorables à ces différentes modifications positives du RGEC proposées en ce qui concerne la culture et la conservation du patrimoine, sous les réserves indiquées concernant les calculs d'intensité et les taux notamment pour les aides en faveur des salles de cinéma.**

### **III – Extension du règlement général d'exemption par catégories aux aéroports**

1. Les autorités françaises accueillent favorablement le principe d'une extension qui s'inscrit, selon la formulation retenue dans les considérants du RGEC et de son projet modificatif, dans le cadre d'une démarche globale visant à rechercher une réelle simplification du traitement des dossiers d'aides d'Etat pour certaines catégories d'aéroports au vu de l'expérience pratique développée dans ce secteur et permettant de se concentrer sur les sujets les plus importants et les plus susceptibles d'affecter la concurrence<sup>7</sup>.

2. Toutefois, pour bien faire comprendre leur appréhension de cette démarche, nourrie par le processus de révision des lignes directrices de 2005, par le traitement des plaintes pour aides d'Etat, par les campagnes d'information et d'échange réalisées auprès des aéroports français en 2014 après la publication des nouvelles lignes directrices, par des échanges bilatéraux et multilatéraux entre Etats membres et par la notification ou pré-notification de plusieurs dossiers en 2015 en application des nouvelles lignes directrices, les autorités françaises rappellent :

- Les remarques qu'elle avait faites dès leur contribution à la révision des lignes directrices en 2013<sup>8</sup> ;

<sup>7</sup> Voir notamment considérants 2 et 3 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité et considérant 2 du projet de règlement modificatif du RGEC.

<sup>8</sup> Voir le préambule de la note des autorités françaises (NAF) sur la révision des lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux du 1<sup>er</sup> août 2013.



- Leur note du 27 octobre 2014 faisant suite à la réunion multilatérale à Bruxelles du 22 octobre 2014 sur la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices ;

- Leur note du 9 décembre 2015 sur la simplification des procédures de contrôle des aides d'Etat pour les petits aéroports<sup>9</sup> ;

Elles transmettent par ailleurs une note commune franco-allemande, rédigée en février 2016 dans un cadre bilatéral au vu des nombreuses convergences entre la France et l'Allemagne sur ces dossiers<sup>10</sup>.

D'une façon générale, ces remarques et propositions conduisent aux principales conclusions suivantes :

- Il est nécessaire d'introduire davantage de proportionnalité dans les procédures de contrôle a priori mises en œuvre par la Commission européenne et ce d'autant plus que les critères des lignes directrices sont souvent interprétatifs, donc complexes à analyser, et que la structure juridique des petits aéroports, divisés le plus généralement entre un propriétaire finançant les investissements et prenant les décisions stratégiques et un exploitant chargé de faire fonctionner et de développer la plate-forme, n'est pas adaptée à ce type d'analyse ;

- Pour ce faire, il est souhaitable de mieux cerner l'impact concurrentiel des différentes catégories d'aéroports et de leur appliquer des procédures de contrôle différenciées et adaptées à leur situation ;

- Ce processus de différenciation et de proportionnalité devrait conduire à élaborer dans le cadre du projet d'extension du RGEC aux aéroports des critères simplifiés pour les petits aéroports, sur des bases factuelles et pratiques, ne nécessitant pas des calculs longs, complexes et sujets à multiples interprétations, qui, tout en respectant la logique et la cohérence du dispositif mis en place par les lignes directrices, permettraient de faciliter sur le fond le traitement de leurs dossiers et par conséquent la mise en œuvre effective du contrôle des aides d'Etat par la Commission mais aussi par les autorités nationales.

3. En toute cohérence avec cette analyse, les autorités françaises formulent sur la proposition de modification du RGEC soumise par la Commission à la consultation publique les observations suivantes :

- La proposition de la Commission vise à étendre le RGEC aux aéroports jusqu'à 3 millions de passagers annuels mais elle prévoit, à l'exception près du critère d'intensité, d'appliquer à tous ces aéroports les mêmes critères de compatibilité des aides quelle que soit leur taille. Ces critères sont par ailleurs, même si leur formulation est raccourcie, ceux des lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes de 2014.

- La seule nouveauté de cette proposition par rapport au dispositif existant des lignes directrices consiste donc à exempter de notification individuelle les dossiers éligibles, ceux-ci étant néanmoins soumis à la même analyse sur le fond et donc à la même procédure de contrôle a priori par les autorités nationales, contrôle qui serait lui-même soumis à des audits de la Commission.

- Cette proposition, qualifiée de simplificatrice, n'apporte en réalité aucune simplification concrète pour la France et pour ses aéroports<sup>11</sup>. En effet, en France, il existe déjà, d'ailleurs fortement encouragés par les

<sup>9</sup> Voir la NAF « Propositions de mesures de simplification pour le traitement des aides aux petits aéroports » du 9 décembre 2016

<sup>10</sup> Voir note du 11 février 2016 « Propositions from the French and German authorities in order to simplify the treatment of State aids to airports »

<sup>11</sup> Ceux-ci doivent en outre conserver des dossiers détaillés justifiant du respect de toutes les conditions de compatibilité pendant 10 ans et communiquer à la Commission à sa demande toutes les informations nécessaires dans un délai de 20 jours.

lignes directrices<sup>12</sup>, des régimes cadres nationaux d'aides validés par la Commission européenne, et notamment un régime cadre d'aide à l'investissement pour les aéroports de moins de 3 millions de passagers<sup>13</sup>, qui permettent théoriquement aux autorités nationales de limiter le nombre de notifications individuelles à la Commission dès lors que les dossiers qui leur sont soumis répondent à tous les critères des lignes directrices. Par ailleurs, à la nuance près de l'intégration dans le dispositif d'exemption des aéroports proches de moins de 50 000 passagers et du critère d'intensité des aides, aucune distinction n'est faite par la Commission en terme d'analyse des dossiers et de procédure entre un aéroport de 100 000 passagers par exemple et un aéroport de 3 millions de passagers, alors que la Commission reconnaît pourtant explicitement dans son projet de texte modificatif que « *l'incidence d'une mesure d'aide sur la concurrence dépend principalement de la taille de l'aéroport et non de la taille de l'investissement* »<sup>14</sup>.

4. Les autorités françaises préféreraient retenir un plafond d'exemption plus bas (elles ont ainsi proposé initialement un seuil de 500 000 passagers), voire distinguer les investissements de capacité (plus susceptibles d'affecter la concurrence) des investissements de maintien en conditions opérationnelles, mais avec des critères adaptés, permettant au RGEC d'apporter une réelle simplification dans l'application du dispositif existant là où cela s'avère utile, c'est-à-dire pour les petits aéroports, sans pour autant remettre en cause l'architecture générale développée dans les lignes directrices. Elles font en ce sens des contre-propositions de rédaction modifiant plusieurs points du projet d'extension du RGEC formulé par la Commission (voir pièce annexe).

5. Accessoirement les autorités françaises observent que la notion d'aéroport, définie au point 146 de l'article 2 du RGEC comme « *une entité ou un groupe d'entités qui exerce une activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires à des compagnies aériennes* » n'est pas suffisamment précise car avec cette définition se pose toujours la question de savoir si, pour l'analyse des aides d'Etat, l'on doit considérer chaque plate-forme aéroportuaire indépendamment ou plusieurs plates-formes dans leur ensemble lorsque plusieurs sont réunies au sein d'une même entreprise titulaire, qui peut couvrir la même conurbation ou plusieurs conurbations géographiquement distinctes.

6. Enfin, les autorités françaises estiment que certaines infrastructures aéroportuaires, correspondant à de très petits aéroports, dont les activités sont essentiellement locales ou centrées autour de missions d'intérêt général ou de liaisons à obligation de service public devraient pouvoir échapper à l'analyse des aides d'Etat en raison de la non satisfaction des critères d'affectation de la concurrence ou des échanges entre Etats membres (leurs propositions sur ce point sont intégrées dans la NAF « Propositions de mesures de simplification pour le traitement des aides aux petits aéroports » du 9 décembre 2016 référencée plus haut) ainsi que dans la note franco-allemande du 11 février 2016 jointe au dossier).

#### **IV - Extension du règlement général d'exemption par catégories aux ports**

<sup>12</sup> Voir pour les investissements les points 92 et 109 des lignes directrices.

<sup>13</sup> Régime d'aide à l'investissement des aéroports français (SA 38937) approuvé par la Commission européenne le 8 avril 2015.

<sup>14</sup> Voir considérant 3, dernière phrase du projet de modification du RGEC.

La proposition de la Commission d'étendre le règlement général d'exemption par catégories (RGEC) aux ports maritimes et intérieurs vise à faciliter le traitement de dossiers d'aide d'Etat pour les investissements portuaires répondant aux critères introduits dans ce règlement.

Les autorités françaises accueillent favorablement, sur le principe, le fait de simplifier les règles s'appliquant à ces infrastructures clefs pour l'Union européenne, tant en matière de transport et d'approvisionnement que d'aménagement du territoire et de développement économique et d'emploi.

Les autorités françaises tiennent à souligner que les enjeux traités dans les ports sont complexes, et qu'il est nécessaire de les appréhender de façon globale, au-delà de la stricte notion d'activité commerciale, dans la mesure où les projets portuaires intègrent très souvent des enjeux publics d'aménagement ou d'environnement, les ports étant souvent situés dans des zones naturelles sensibles.

En outre, les ports européens sont très divers et sont, chacun, contraints par des caractéristiques géographiques et environnementales propres, sur lesquelles l'influence des gestionnaires de port est nulle ou restreinte. Il est donc nécessaire de leur laisser suffisamment de marge de manœuvre pour évoluer dans le cadre de leur stratégie propre, liée à leur situation spécifique, qui se traduit par des modèles économiques non uniformisés.

Pour les autorités françaises, l'enjeu de cette extension du RGEC aux ports est donc d'introduire des règles pragmatiques, claires, simples d'application (ne nécessitant pas d'analyse complexe), un cadre juridique stable, créant un environnement favorable aux investissements, mais aussi de permettre une véritable réduction de la charge administrative pour les ports. Pour satisfaire ce dernier point, il est nécessaire d'une part de clarifier ce qui relève des aides d'Etat et ce qui n'en relève pas et d'autre part de fixer dans le RGEC des seuils et des conditions permettant d'exempter de notification la grande majorité des projets, qui, pour la plupart ne posent pas de réel enjeu de concurrence. Des procédures de notification trop nombreuses nuiraient à l'efficacité de la gestion des ports et à leur compétitivité, dans la mesure où ces procédures sont lourdes à conduire, et qu'elles impactent les délais de mise en œuvre des projets.

Enfin, la France appelle la Commission à rechercher une plus grande cohérence avec les autres textes réglementaires concernant les ports, en particulière le projet de règlement sur les services portuaires, en cours de négociation.

Dans cette perspective, les autorités françaises souhaitent faire part des observations suivantes sur le projet de texte de la Commission

**1. Les autorités françaises regrettent que le RGEC ne précise pas quelles activités et/ou infrastructures sont exclues de la notion d'aide d'Etat, et invitent la Commission à ajouter un point à ce sujet.** Pour les autorités françaises, outre les activités relevant de l'exercice de la puissance publique, telles que le contrôle du trafic maritime, la lutte anti-pollution, les douanes etc. (auxquelles il serait pertinent d'ajouter la sécurité et la sûreté) deux catégories devraient être exclues de la notion d'aide, déjà identifiées dans la doctrine de la Commission :

**a) les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement du port**, bénéficiant sans discrimination à tous les usagers dans leur ensemble, quand elles ne sont pas spécifiquement et individuellement exploitées commercialement (pas de facturation distincte pour leur usage). Ces infrastructures sont en effet d'intérêt général et sont une condition pour permettre au port de répondre à sa mission de service public et d'accès au territoire. Il s'agit des **infrastructures de défense et d'accès**, comme les routes publiques, les voies ferrées, les quais, les écluses, les brise-lames, les chenaux de navigation etc.

Le RGEC devrait clarifier le fait que l'entretien de ces infrastructures est également exclu de la notion d'aide. Ainsi, il serait utile de préciser que **le dragage d'entretien** bénéficiant à l'ensemble des usagers du port est une activité d'intérêt général, nécessaire au fonctionnement du port pour en permettre l'accès, et que de ce fait il n'est pas soumis à l'examen des aides d'Etat. Ce point est d'autant plus important qu'il y a une forte disparité de besoin en dragage entre les ports d'estuaires et les ports en eau profonde. Le Conseil et le Parlement ont d'ailleurs reconnu l'objectif d'intérêt général de cette activité lors de la négociation du règlement sur les services portuaires, et l'ont de ce fait exclue de l'obligation de mise en concurrence prévue par ce règlement.

Enfin, le RGEC devrait préciser que l'exploitation commerciale et le fait de générer un revenu s'entend de l'exploitation d'une infrastructure déterminée, et non d'une redevance générale pour l'utilisation de l'ensemble des infrastructures du port. En effet, une telle redevance n'est pas rattachée à une infrastructure en particulier, et permet de financer le bon fonctionnement de l'ensemble du port, y compris les enjeux publics de sécurité ou d'accès au territoire. Il ne s'agit donc pas d'une source de revenu résultant d'une exploitation commerciale.

**b) les infrastructures locales dont l'activité n'est pas de nature à affecter la concurrence européenne.**

Cela concerne un grand nombre de ports européens, dont l'activité est marginale à l'échelle de l'UE. En France par exemple, 8 ports<sup>15</sup> représentent à eux seuls près de 90% du trafic français. Pour ce qui les concerne, le critère de l'article 107 du TFUE sur l'atteinte à la concurrence n'est pas rempli.

La plupart des décisions de la Commission relatives aux ports de taille moyenne concluent d'ailleurs que les investissements notifiés ne sont pas de nature à modifier les équilibres de concurrence sur le marché pertinent de la région (part de trafic de ces ports en général autour de 1 à 2 % sur le marché pertinent, même après travaux)<sup>16</sup>.

Les autorités françaises proposent que soient ainsi exclus a minima les ports classés ni dans le réseau central, ni dans le réseau global du RTE-T, et, pour les autres, de faire référence à un seuil pertinent de trafic de marchandise, par exemple celui du règlement UE n°1315/2013 sur les RTE-T (art. 20, paragraphe 2, point b), c'est-à-dire dont le volume annuel des marchandises est inférieur à 0,1% du volume annuel total de l'Union, les ports au-dessous de ce seuil ayant une activité marginale à l'échelle de l'UE. Cette proposition est cohérente avec le projet de règlement sur les services portuaires, qui allège certaines obligations pour les ports au-dessous de ce seuil de trafic.

Dans sa récente décision Funchal du 11 avril 2016, la Commission indique d'ailleurs que selon une pratique bien établie, les aides aux infrastructures dans les ports dont la part sur le marché pertinent est inférieure à 5% de trafic passagers ou marchandise ne crée pas d'effet négatif sur la concurrence et le commerce entre les Etats membres.

Les autorités françaises proposent d'exclure ces infrastructures locales de la notion d'aide, pour éviter la charge administrative qui résultera du RGEC malgré l'exemption de notification (évaluation préalable du projet au regard des critères du RGEC, rapportage, publication etc.) qui peut se révéler chronophage pour des petits ports gérés par de très petites structures.

<sup>15</sup> Marseille, Le Havre Dunkerque, Calais , Nantes, Rouen, La Rochelle, Bordeaux (sachant qu'il y a au total 26 ports maritimes dans le réseau global et central du RTE-T)

<sup>16</sup> Exemples décisions SA 38302 *Salerno* ou SA36621 *Orlando*

**2- Concernant les seuils d'exemption**, les autorités françaises estiment que, pour **les ports maritimes**, le seuil de 100 millions par projet est acceptable, à la condition de ne pas le remettre en cause par d'autres conditions. Ainsi, **les autorités françaises sont défavorables à la notion de projet d'investissement unique sur 3 ans** tel que définie par la Commission, qui conduirait à additionner tous les projets menés par un port sur trois ans, et ferait dépasser très rapidement le seuil d'exemption à un grand nombre de ports. Quand les projets n'ont aucun lien entre eux, il n'y a pas de raison de les appréhender en un projet unique. Les autorités françaises souhaiteraient donc la suppression du point 6 de l'article 56b relatif au projet d'investissement unique, ou, à défaut, qu'il ne s'applique **qu'à des projets interconnectés**.

Pour ce qui est des intensités proposées, elle souhaite avoir des précisions sur la façon dont il faut lire cette disposition propose de lisser cette intensité, pour éviter les effets de seuil (par exemple pour un projet de 25 millions, doit-on comprendre que les 20 premiers millions bénéficieraient d'une intensité de 100% et ou les 5 millions restant bénéficieraient d'une intensité de 80% ?) et si ce n'est pas le cas, elle attire l'attention sur la nécessité de prévoir une méthode pour éviter les effets de seuil.

**Concernant les ports intérieurs**, le seuil de 20 millions d'euros n'est pas suffisant et ne permettrait pas d'exempter de notification un grand nombre de projets. **Il convient de fixer un seuil plus élevé**, au moins pour les ports les plus importants [au moins 50 millions d'euros]. En effet, les aménagements portuaires nécessitent des investissements significatifs, même pour des petits projets (aménagements de quais, réaménagement de plateformes, pôles logistiques, routes d'accès etc.). A minima, il conviendrait de prévoir un seuil plus important pour les ports appartenant au réseau central du réseau transeuropéen de transport, comme pour les ports maritimes. En outre les autorités françaises souhaitent faire les mêmes observations sur le projet unique d'investissement sur 3 ans que pour les ports maritimes.

**3- Il convient de modifier certaines définitions**, dont la rédaction peut créer une certaine ambiguïté. Ainsi, la définition d'« **infrastructures portuaires** » devrait bien préciser que le revenu direct pour le gestionnaire du port dont il est question est un revenu rattaché à l'utilisation d'une infrastructure en particulier au sein du port (par exemple le paiement d'utilisation d'une rampe ro-ro) et que cela ne concerne pas les redevances générales, destinées à financer le bon fonctionnement du port dans son ensemble, au bénéfice de tous les utilisateurs. En effet, si une telle interprétation extensive était faite par la suite par la Commission sur la base de cette rédaction ambiguë, toutes les infrastructures du port pourraient rentrer dans cette catégorie, au prétexte que les droits de port sont un revenu pour l'autorité portuaire.

4. Pour ce qui concerne les conditions énoncées aux points 7 et 8 de l'article 56b, relatifs à **l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution des contrats de concession et à l'obligation de mettre à disposition des utilisateurs intéressés les infrastructures sur une base ouverte, transparente et non discriminatoire**, les autorités françaises souhaitent leur suppression dans la mesure où ces conditions n'ont pas à être traitées dans ce règlement. Il s'agit de règles relevant de bonnes pratiques de gestion publique, et non de conditions permettant de déterminer si un investissement doit être notifié ou non. Par ailleurs ces items sont traités dans d'autres textes qui, sur certains points, ne vont pas aussi loin (durée maximale du contrat de concession par exemple).

Concernant le point 8, la France souligne que le RGEC n'a pas pour objectif d'introduire des nouvelles règles relatives à la mise à disposition de l'infrastructure. Celle-ci doit intervenir sur une base ouverte, transparente, et non discriminatoire uniquement dans les cas prévus par les règles européennes de marché public. Si le point 8 était maintenu, selon le sens qu'on donne au terme « utilisateur », il pourrait conduire à exclure les investissements financés sur des terminaux faisant l'objet d'une convention de terminal.

## **V - Remarques sur les autres modifications proposées par la Commission**

### **1. Article 1 §3 : suppression du dernier alinéa**

L'article existant dans le RGEC permettait de régler la question de l'application du RGEC à une entreprise exerçant à la fois des activités exclues et incluses du champ d'application du règlement. Les autorités considèrent que malgré les modifications apportées à l'article 1, paragraphe 3 a), b), c), la précision figurant à l'article 1 § 3 dernier alinéa garde tout son sens et mériterait d'être conservée.

### **2. Article 6 paragraphe 5 a) et d) effet incitatif**

A des fins de clarification purement formelle, les autorités françaises suggèrent de préciser le texte de la manière suivante (mots en italique et en gras ajoutés ou modifiés par rapport à la version de travail du RGEC :

- a) « Les aides au fonctionnement à finalité régionale et les aides régionales au développement urbain, lorsque les conditions définies ***respectivement*** aux articles 15 ***ou*** 16 sont remplies. »
- d) « les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés et les aides qui compensent les coûts d'assistance pour les travailleurs handicapés, lorsque les conditions définies ***respectivement*** aux articles 34 ***ou*** 35 sont remplies.

### **3. Article 7 §1 Intensité de l'aide et coûts admissibles : introduction des coûts simplifiés**

Dans le projet de RGEC figure une proposition d'ajout d'article qui autoriserait l'utilisation de la méthode des coûts simplifiés pour les projets financés par des fonds européens et relevant du champ du RGEC.

Cette proposition institue, à première vue, une réelle simplification dans la gestion des aides d'Etat et des FESI à la fois pour bénéficiaires et les services gestionnaires. Si ce projet de texte modificatif résout la question de la justification des dépenses, le texte envisagé ne permet pas d'apporter une solution à la question des coûts admissibles. En effet, le texte modificatif ne permet d'appliquer une option de coûts simplifiés que lorsqu'il est assuré que tous les coûts calculés grâce à cette méthode sont admissibles au sens du RGEC. Or, l'application d'une option de coûts simplifiés permet justement de calculer des coûts sans avoir une connaissance exacte de ce que recouvrent ces coûts (exemple : les coûts indirects). Il serait donc nécessaire que le texte modificatif précise également que pour les projets soutenus par les FESI, il est possible de calculer les coûts éligibles par application d'une option de coûts simplifiés, nonobstant les règles d'admissibilité de ces coûts.

Plus généralement, pour rendre plus attractifs les FESI, il pourrait être plus pertinent de ne pas comptabiliser l'aide des FESI au titre des aides d'Etat et de se focaliser uniquement sur les crédits publics nationaux pour comptabiliser le montant d'aide publique.

Par ailleurs, il convient d'étendre ces dispositions modificatives aux SIEG, puisque de nombreux projets sont qualifiés de SIEG.

#### **4. Article 7§4 Intensité de l'aide et coûts admissibles : suppression du paragraphe relatif aux aides fiscales**

Si les autorités françaises partagent l'ambition de revoir la formulation du paragraphe 7(4) relative aux aides fiscales, elles ne souscrivent pas à une suppression pure et simple de l'alinéa. Elles considèrent en effet utile que le cas des aides fiscales soit expressément cité dans l'article relatif à l'intensité de l'aide et aux coûts admissibles.

#### **5. Article 12, contrôle**

Les modifications proposées à cet article renforcent les obligations concernant le contrôle par les Etats membres de l'octroi automatique d'aides fiscales. A cet effet, les Etats membres devront mettre en place un « mécanisme de contrôle adapté » pour vérifier régulièrement, une fois par exercice, et a posteriori si les bénéficiaires d'aides fiscales sélectionnés à partir d'un échantillon respectent bien l'ensemble des conditions prévues au RGEC et tirer les conclusions qui s'imposent. Un registre détaillé de ces contrôles devra être conservé pendant 10 ans.

A titre liminaire, les autorités françaises informent la Commission que les contrôles fiscaux en France sont conduits dans le cadre d'une stratégie globale visant à assurer une présence équilibrée sur tous les contribuables professionnels mais aussi particuliers, et pour tous les impôts ainsi que pour tous types de fraudes, et cela en fonction des enjeux et des risques fiscaux. Afin d'améliorer son efficacité, l'administration française a déjà engagé d'importantes réformes permettant de progresser dans le ciblage et la programmation des contrôles.

S'agissant des modifications proposées à cet article, il apparaît en premier lieu que la mise en place d'un contrôle automatisé sur des aides fiscales pourrait être mal perçue par les entreprises bénéficiaires et pourrait contrevenir à l'objectif initial de ces aides en termes de relance économique. En outre, tel qu'il est actuellement rédigé, le nouvel article 12 n'apporte pas de précision sur la taille et les modalités de constitution de l'échantillon à retenir, ce qui le rend quasi-inopérant en l'état.

Au total, si les autorités françaises partagent l'exigence impérative et légitime de contrôle, elles souhaitent que la rédaction de l'article 12 laisse suffisamment de marge de manœuvre aux Etats membres dans leur politique de contrôle fiscal et qu'elle leur permette d'adapter les modalités de contrôle à leur propre organisation.

Ainsi, il est suggéré à la Commission de retenir un mécanisme de contrôle plutôt fondé sur une démarche d'analyse-risque adaptée et assurant une couverture efficace des dispositifs.

Par démarche d'analyse-risque les autorités françaises entendent un mécanisme de contrôle qui ne se base pas sur la vérification d'un dispositif fiscal stricto sensu mais qui est déclenché par une incohérence au regard de la situation de l'entreprise sur une période plus ou moins étendue. Cette incohérence est signalée, par exemple, par une rupture dans l'évolution de l'imposition de l'entreprise, de sa rentabilité ou de ses pertes, de sa position par rapport à la concurrence ou à l'évolution du secteur d'activité.

Étendue sur toute une population, cette approche permet une large couverture tout en limitant le ciblage des dossiers à ceux comportant des risques. Le contrôle des dispositifs d'exonération prévus par le RGEC



pourra utilement être effectué par cette méthode qui, en outre, offre plus d'efficacité qu'un échantillonnage systématique qui pourrait avec la rédaction actuelle avoir un caractère aléatoire.

Les autorités françaises souhaitent également rappeler à la Commission que les aides fiscales sont par définition attribuées chaque année au moment de la déclaration de résultat des entreprises alors que l'intensité de l'aide à ne pas dépasser s'apprécie sur la durée d'un projet. Il n'est ainsi pas opportun d'avoir un contrôle annuel systématique.

Afin de ne pas alourdir excessivement le travail de tenue et de stockage d'un registre détaillé des contrôles, surtout sur une période de 10 ans et dès lors que des outils de suivi statistiques existent déjà, les autorités françaises proposent de retenir la solution d'un suivi statistique des contrôles diligentés.

La Commission trouvera donc dans le projet de RGEC modificatif les amendements proposés pour cet article qui tiennent compte des présentes observations.

## **6. Article 22 § 2 définition des jeunes pousses**

Les autorités françaises s'opposent à l'introduction d'un critère supplémentaire dans la définition de la jeune pousse qui consiste à ajouter le critère de commencement d'une activité nouvelle.

La notion d'activité nouvelle n'est pas définie et prête à confusion :

- si cette notion d'activité nouvelle devait être comprise comme étant de nature à limiter le champ d'application de l'article 22 du RGEC aux seules jeunes entreprises innovantes, les autorités françaises considèreront que cela constitue un retour en arrière par rapport aux flexibilités ouvertes en 2014 pour remédier aux difficultés de financement des PME ;
- sinon ce critère serait inutile dans la mesure où une jeune pousse de moins de 5 ans exerce nécessairement une nouvelle activité.

## **7. Article 31, §3, coûts admissibles pour les aides à la formation**

La modification vise à introduire une nouvelle dépense éligible, les frais d'hébergement. Les autorités françaises sont favorables à cette évolution.

# **VI. Propositions de modifications du RGEC souhaitées par les autorités françaises dans le cadre de la révision en cours**

## **1. Article 2 : Définition des entreprises en difficulté**

L'absence de référence à une période temporelle pour apprécier la « disparition du capital social en raison de pertes accumulées » rend difficile en pratique la qualification des entreprises en difficulté et pénalise des entreprises qui, ayant connu des pertes, sont néanmoins en phase de croissance.

Les autorités françaises souhaitent que la définition d'entreprise en difficulté soit précisée sur ce point.



## 2. Article 2 : Introduction de la définition d'innovation de produits et de services ainsi que d'innovation de commercialisation.

Ces définitions pourraient reprendre les propositions du Manuel d'Oslo :

<b>Innovation de produit et de service</b>	<i>L'introduction d'un bien ou d'un service nouveau. Cette définition inclut les améliorations sensibles des spécifications techniques, des composants et des matières, du logiciel intégré, de la convivialité ou autres caractéristiques fonctionnelles.</i>
<b>Innovation de commercialisation</b>	<i>La mise en œuvre d'une nouvelle méthode de commercialisation impliquant des changements significatifs de la conception ou du conditionnement, du placement, de la promotion ou de la tarification d'un produit.</i>

## 3. Article 5 : Transparence des aides

Les autorités françaises souhaitent ajouter au a) du deuxième paragraphe la mention en gras et en italique ci-après :

a) « les aides consistant en des subventions **et**, des bonifications d'intérêt **et des remises sur un prix de marché** »

## 4. Article 20 du RGEC

Nous partageons la définition des Programmes de coopération territoriale européenne telle que rédigée par la DG REGIO sur son site internet : « *the overarching objective of European Territorial Cooperation (ETC) is to promote a harmonious economic, social and territorial development of the Union as a whole* ».

Les règles relatives aux aides d'État (Règlement De Minimis, RGEC, etc.) semblent être conçues pour définir un cadre de référence essentiellement destiné au financement public octroyé dans un contexte purement national ou régional (aide étatique). Cependant, le contexte de la coopération territoriale européenne est - par définition - différent, complexe, et caractérisé par les éléments suivants :

1. **La gestion partagée et l'implication de plusieurs États membres dans le processus de prise de décision sur la sélection et l'approbation des projets** : cet aspect non négligeable a pour conséquence d'empêcher l'utilisation des fonds publics pour des intérêts principalement nationaux et de réduire considérablement le risque d'une distorsion sur le marché intracommunautaire ;
2. **La valeur ajoutée de la coopération entre organisations basées dans différents États membres et le véritable intérêt européen des projets CTE** : cette exigence clé a comme objectif d'assurer le financement des projets qui soient en mesure de délivrer des résultats concrets à travers une

véritable coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale (obligation de moyen et de résultat), dont l'impact est toujours mesuré au niveau européen, dépassant les frontières nationales des pays impliqués. Le risque d'un avantage économique sélectif est, par définition, très limité car les bénéficiaires finaux des projets CTE sont, *in fine*, les citoyens européens ;

3. **L'architecture pluri partenariale typique d'un projet CTE et l'implication de plusieurs partenaires situés dans différents États membres** : chaque projet CTE implique plusieurs organisations partenaires sous l'égide d'un partenaire chef de file. Dans le cadre d'un projet CTE, chaque partenaire du projet est censé mener plusieurs activités. Cette architecture, qui relève de la nature inhérente à la coopération territoriale européenne, rend difficile la vérification de la conformité aux dispositions des articles du RGEC.

Sur la base des arguments énoncés ci-dessus, nous sommes de l'avis que, **dans le cadre des Programmes de coopération territoriale européenne, le risque et l'impact d'une distorsion du marché sont véritablement limités**. Les Programmes CTE ne sont pas dispensés de l'application des règles relatives aux aides d'État, même si le dispositif juridique existant ne semble pas prendre en compte toutes les spécificités de la coopération territoriale européenne. En l'état actuel, la conséquence de l'inadaptation du RGEC aux spécificités de la CTE ne peut être surmontée qu'au travers la mise en œuvre de mécanismes extrêmement complexes et pénalisants pour les projets (par exemple, l'application du taux d'intervention le plus bas à toutes les activités menées par un bénéficiaire, y compris celles qui ne présentent aucun risque d'aide d'état et qui pourraient être financées à un taux d'intervention beaucoup plus élevé). La conséquence directe d'un dispositif complexe est, naturellement, **l'augmentation du risque d'erreur** qui, si avéré, mènerait au recouvrement du FEDER octroyé.

Cette situation représente un réel **risque de dissuasion des potentiels bénéficiaires** qui pourraient se sentir découragés par la complexité et la contrainte financière d'un tel dispositif, et décider de ne plus participer à des Programme CTE à l'avenir. Les statistiques montrant le faible taux de candidature aux premiers appels à projets pour certain Programmes ont déjà témoigné de cette réalité.

En conséquence, nous **souhaitons encourager une révision de cet article** afin de prendre en compte les spécificités des Programmes CTE dans leur ensemble, notamment sur les points suivants :

1. La rédaction actuelle de l'article 20 fait mention des PME uniquement. Cependant, les organisations qui seront impliquées dans les Programmes CTE pour la période 2014-2020 seront de nature hétérogène et appartiendront aux secteurs économiques visés par les priorités d'investissement de la Commission européenne (développement économique, innovation, recherche, etc.). **Une première proposition de modification de l'article 20 serait, par conséquent, de remplacer le mot « PME » par « entreprise »** : cela permettrait une lecture plus large de ce même article et faciliterait son application à toutes les organisations participant aux Programmes CTE ;
2. L'article 20, dans sa version actuelle, ne couvre pas tous les secteurs économiques visés par les Programmes CTE (par exemple, aucune mention n'est faite pour les secteurs de la pêche et de l'aquaculture). En raison de l'accent mis par la CTE sur le développement régional, les projets CTE couvrent un large éventail de secteurs. **Une deuxième proposition de modification de l'article 20**

**porterait sur la définition des secteurs couverts par ce même article afin de pouvoir intégrer tous les secteurs économique liés au développement régional ;**

L'article 20 prévoit actuellement un taux d'intervention maximal de 50%, alors que la majorité des taux de financement FEDER des Programmes CTE en Europe dépasse largement ce pourcentage. **Notre troisième proposition de modification consiste soit à aligner la limite du taux d'intervention de l'article 20 au taux FEDER maximal de 85% tel que prévu pour le Programmes CTE dans l'article 120 du règlement 1303/2013, soit de supprimer le taux d'intervention maximal tout en gardant le plafond de 2 millions d'euros par bénéficiaire et par opération.**

## **5. Article 27 : Notion de pôle d'innovation et durée de financement**

La définition de « pôle d'innovation » pourrait être clarifiée afin de confirmer que les critères sont alternatifs (stimuler l'activité d'innovation et/ou le transfert de connaissances, et/ou à la mise en réseau, etc.).

Les autorités françaises, souhaitent que la durée de financement du fonctionnement des pôles ne soit pas limitée à 10 ans, mais que le montant total des financements jusqu'en 2020 soit plafonné au seuil de notification. Cette mesure, permettrait de favoriser la fédération d'écosystèmes émergents sur la durée.

## **6. Article 29 : Aide à l'innovation de procédé et d'organisation**

Les autorités françaises souhaitent que l'article 29 du RGEC puisse inclure, en plus des aides à l'innovation de procédé et d'organisation, les aides aux innovations de produits et services et les aides aux innovations commerciales telles que définies au point 2.b ci-dessus. Cet ajout permettrait de clarifier et d'ouvrir la notion d'innovation pour permettre le financement de projets visant par exemple les secteurs de l'économie sociale et solidaire ou des services qui sont vecteurs d'innovation et de croissance pour les entreprises.

Par ailleurs, Il serait souhaitable que les petites entreprises à moyenne capitalisation et les entreprises à moyenne capitalisation telles que définies à l'article 2 du RGEC puissent avoir accès aux aides à l'innovation de procédé et d'organisation (ainsi qu'aux aides aux innovations de produits et services et les aides aux innovations commerciales), à un taux d'intensité de l'ordre de 35 %, sans nécessairement collaborer avec une PME. Cette demande est liée au fait que la croissance de ces entreprises est contrainte par un « *gap* » organisationnel, lorsque les effectifs deviennent trop importants pour pouvoir assurer une gestion directe de l'entreprise<sup>17</sup>.

## **7. Article 41 et versement de l'aide**

Il est souhaitable de clarifier le paragraphe 5 de l'article 41 et de confirmer que le versement doit être réalisé avant le démarrage de la production d'énergie ou, si le versement a lieu après la mise en service de

<sup>17</sup>

Ce point a été mis en avant dans le rapport Retailleau : <http://www.minefe.gouv.fr/services/rap10/100222eti.pdf>

l'installation, de s'assurer que le versement n'est pas conditionné à la production, comme la Commission l'a indiqué sur la plateforme e-wiki.

## **8. La notion de parcs de loisir**

Les autorités françaises souhaitent que la Commission donne une définition des parcs de loisirs afin de faciliter l'application de l'article 55 du RGEC qui exclut les aides en faveur des parcs de loisir.

Il est proposé la définition suivante :

*« Espaces clos, consacrés au jeu et à la distraction, marqués par leur vocation commerciale et moins orientés vers les loisirs de plein air, les parcs de loisirs accueillent plus de 300.000 visiteurs par an. Il s'agit des parcs qui comportent des décors animés illustrant un thème culturel.*

*Ils doivent donc présenter les quatre caractéristiques suivantes :*

- être des parcs aménagés, c'est-à-dire des espaces clos dont l'accès donne lieu à la perception d'un droit d'entrée global, valable pour la visite de l'ensemble du parc ;*
- comporter des installations permanentes même si elles ne font l'objet que d'une exploitation saisonnière ;*
- ces parcs doivent comporter des décors animés au moyen de figurines ou de personnages vivants, de projections sur écrans ou de tout autre procédé mécanique ou audiovisuel ;*
- les décors animés doivent illustrer le thème culturel qui préside à la conception d'ensemble du parc considéré.*

*Les parcs qui ne répondent pas à ces caractéristiques ne sont pas des parcs de loisirs. »*

## **9. Considérant (75) et article 56 : La notion d'infrastructure purement locale et les seuils de notification pour les infrastructures locales**

Au considérant 75 du RGEC (préambule), la Commission européenne pourrait faire référence à sa pratique décisionnelle d'avril 2015 (SA.33149 (2014/NN ex 2011/CP) – Germany – Städtische Projektgesellschaft "Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel") pour préciser ses propos sur l'absence d'affectation des échanges notamment lié au caractère purement local d'une infrastructure.

Par ailleurs, le RGEC prévoit des seuils de notification de 10 millions d'euros d'aide ou de 20 millions d'euros de coûts totaux s'agissant des aides à l'investissement en faveur des infrastructures locales. Afin d'encourager l'application du RGEC, les autorités françaises souhaitent relever les seuils de notification à 20 millions d'euros d'aide ou 30 millions d'euros de coûts totaux.

## **10. Accompagnement de la création d'entreprises**

Les autorités françaises souhaitent que la Commission européenne offre un cadre juridique sécurisé pour le financement des structures d'immobilier collectif essentielles pour l'accompagnement à la création d'entreprises.

Dans une optique de création d'emploi (qui reste le 1<sup>er</sup> objectif), de soutien à l'entrepreneuriat et de développement économique, l'Etat, les collectivités, leurs établissements publics et, de rares entrepreneurs privés ont mis en place des structures accompagnant les jeunes créateurs. Ces structures comprennent des services mutualisés (photocopieuse, secrétariat, parking, salles de réunions, etc.), une mise en réseau et un accompagnement (contact avec d'autres entrepreneurs, réseaux de professionnels de la structure, conseils de partenaires experts) pour des loyers à bas coût, en général inférieurs au prix du marché. L'hébergement a une durée limitée, de la phase ante-crédation aux premières années de vie de l'entreprise.

Face aux difficultés rencontrées par les jeunes chefs d'entreprises, ce parcours résidentiel et d'accompagnement s'est diversifié et peut se résumer à 3 temps pour le créateur :

1. **une entrée en couveuse ou en incubateur lorsque le projet n'est pas encore bien défini.** Les **couveuses** fournissent en plus d'un hébergement physique, un hébergement juridique par une personne publique ou privée. Les **incubateurs** accompagnent les entrepreneurs ante-crédation afin qu'ils disposent d'un cadre adapté (locaux, matériels, accompagnement, formation, coaching, études de faisabilité,...) à la définition, au test et éventuellement au lancement de leur projet et à la création de leur entreprise.
2. **l'intégration d'une pépinière d'une entreprise de moins de 3 ans.** Les **pépinières** fournissent aux entrepreneurs ou à de jeunes entreprises un hébergement et un accompagnement (locaux, matériels, accompagnement, formation, coaching, études de faisabilité,...). Cet accompagnement peut également durer jusqu'à 5 ans, certaines entreprises accompagnées devant passer le cap de la « death valley » (3 à 5 ans) qui constitue la phase critique de la création d'entreprises.

D'autres dispositifs d'accompagnement peuvent également être mis en place, ils visent à informer et conseiller des personnes physiques ante-crédation comme de jeunes entreprises en phase de développement.

Ces outils permettent à l'Etat et aux collectivités de développer le tissu économique local et l'emploi en encourageant l'entrepreneuriat et l'ancrage sur leurs territoires des entreprises. Les créateurs d'entreprises se voient accompagnés dans leur démarche et le taux de survie des entreprises en est amélioré<sup>18</sup>. Les entreprises hébergées ont tendance ensuite à rester sur le territoire d'implantation de la structure d'accueil à leur sortie. Enfin, ces structures participent à la croissance des jeunes entreprises et par là à la hausse du nombre d'emplois et favorisent ainsi le dynamisme du territoire au profit de la population locale.

Les entreprises hébergées sont donc des créateurs et des TPE (moins de 10 salariés).

<sup>18</sup> Le réseau européen des centres d'entreprise et d'innovation (EBN) indique que le taux de survie des entreprises au cours de leur période d'incubation est de 92 %, tandis qu'il est de 90 % au cours des trois années suivant le terme du programme d'incubation. Rapport «BIC Observatory 2012©» ([http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic\\_obs\\_2012.pdf](http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic_obs_2012.pdf)).

Un rapport spécial de la Cour des comptes européenne<sup>19</sup> soulignent par ailleurs que « les PME qui ont bénéficié de l'aide d'une pépinière d'entreprises présentent un risque de faillite substantiellement inférieur au cours des premières années suivant leur création. Le taux de survie global à trois ans des nouvelles entreprises est de 56 %<sup>20</sup> environ, tandis que celui des entreprises ayant bénéficié de l'assistance d'une pépinière avoisine les 90 %<sup>21</sup>. »

Outre les structures qui du fait de leur activité purement locale, bénéficient d'aides publiques en dehors du champ d'application de la réglementation des aides d'Etat, conformément à la décision SA.33149 (2014/NN ex 2011/CP) – Germany - Städtische Projektgesellschaft "Wirtschaftsbüro Gaarden - Kiel", du 29 avril 2015, décision pour laquelle les autorités françaises ont sollicité des précisions sur ses modalités d'application (question posée sur la plateforme e-wiki) ; certaines structures n'ayant pas de caractère purement local sont soumises à la réglementation des aides d'Etat. Les autorités françaises souhaitent qu'un article du RGEC prévoit les conditions dans lesquelles une aide à ce type de structures ou services d'accompagnement serait compatible.

Le principe des pépinières d'entreprise a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une décision de la Commission européenne notamment la notification, en 2005, d'un régime d'aide allemand d'environ 120 millions d'euros par an en faveur des petites et moyennes entreprises en phase de démarrage ou axées sur la technologie et qui ont recours aux services de centres technologiques, de pépinières d'entreprise et de centres industriels<sup>22</sup>. Ce régime d'aide permettait à l'Etat allemand de verser annuellement à un centre opérant de telles pépinières dans la mesure où les entreprises hébergées étaient les uniques destinataires de l'aide.

Mme Neelie Kroes, la Commissaire européenne chargée de la concurrence, à cette époque, avait déclaré que «les pépinières d'entreprise et les centres technologiques aident les jeunes entrepreneurs à développer leur projet d'entreprise et à franchir le cap critique des premières années sur le marché. Je suis heureuse d'approuver une telle aide, qui encourage l'innovation.»<sup>23</sup>

La révision du RGEC en ce sens serait un signal fort de la Commission européenne en faveur de l'accompagnement à la création d'entreprises, enjeu territorial et économique essentiel.

Les autorités françaises proposent ainsi de :

1. Modifier l'article 56 du RGEC :

- Autoriser le financement à 100% des coûts de fonctionnement de l'infrastructure lorsqu'elle s'adresse à des entreprises en cours de création (entreprises de moins de 5 ans).

<sup>19</sup> Rapport spécial de la Cour des Comptes européenne, *Le FEDER a-t-il contribué avec succès au développement de pépinières d'entreprises ?*, 2014

<sup>20</sup> Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Business\\_demography\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Business_demography_statistics)

<sup>21</sup> Rapport «BIC Observatory 2012©» ([http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic\\_obs\\_2012.pdf](http://www.ebn.be/assets/assets/pdf/2012/bic_obs_2012.pdf)).

<sup>22</sup> Lien vers la revue de presse de l'Union européenne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-536\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-536_fr.htm)

<sup>23</sup> Lien vers la revue de presse de l'Union européenne : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-536\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-536_fr.htm)

## 2. Modifier l'article 27 du RGEC :

- Autoriser une intensité d'aide de 100% des coûts admissibles en investissement et en fonctionnement lorsque le pôle intervient au bénéfice d'entreprises en création (entreprises de moins de 5 ans).

## 3. Prévoir un nouvel article

Il pourrait être créé une nouvelle possibilité de financement des structures d'accompagnement à la création d'entreprises, comme cela existe pour les plates-formes de négociations (article 23 RGEC). Dans la section 2 des aides aux PME, un nouvel article pourrait ainsi permettre le financement à 100% des coûts d'investissement et de fonctionnement des structures dont l'activité consiste exclusivement en l'accompagnement d'entreprises en cours de création. Une telle exception se justifie, tout comme en matière d'accès des jeunes pousses aux solutions de financement, par la défaillance du marché et les difficultés inhérentes à la situation de ces très jeunes entreprises. De plus, l'intensité de l'aide à 100% se justifie du fait du caractère purement local des activités menées par les pépinières d'entreprises, du fait qu'elles s'adressent exclusivement aux entreprises en cours de création et s'en trouvent largement déficitaires. Ainsi, elles n'affectent ni la concurrence, ni les échanges entre les Etats membres.

## 11. La notion de PME

Les autorités françaises souhaitent que le guide sur la définition de PME soit clairement repris dans l'annexe 1 et dans les définitions du RGEC. L'utilisation des termes « salariés », « poste » et « emplois créés », notamment dans l'article 14 du RGEC, introduit des confusions.