

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

**Mardi 3 décembre
2013
17 h 30**

Communication de M^{me} Isabelle Bruneau sur la consultation ouverte par la Commission européenne à propos des règles relatives aux aides d'État aux entreprises en difficulté



**COMMUNICATION SUR LE PROJET DE LIGNES
DIRECTRICES CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT
AU SAUVETAGE ET À LA RESTRUCTURATION
D'ENTREPRISES AUTRES QUE LES
ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS**

de M^{me} Isabelle Bruneau

*Consultation ouverte par la Commission européenne à propos des règles relatives
aux aides d'État aux entreprises en difficultés*

(Pour mémoire : Réunion de commission du 3 décembre 2013)

I. INTRODUCTION

En période de crise économique le concours que peuvent apporter les pouvoirs publics aux entreprises en difficultés est essentiel. Néanmoins, il se heurte à l'ADN communautaire, car la construction européenne repose largement sur le développement d'un marché unique, ayant pour pierre angulaire le principe d'une concurrence libre et non faussée, dont la Commission européenne est la gardienne, les traités lui confiant la tâche de veiller au respect de ce principe fondateur de l'Union européenne.

Cette compétence est une compétence exclusive de la Commission européenne, c'est pourquoi nous ne sommes pas consultés sur une proposition de directive ou de règlement – c'est-à-dire sur un texte législatif – mais sur des lignes directrices, par lesquelles la Commission européenne précise son approche dans l'interprétation de la notion d'aide d'État et donc de leur contrôle, s'agissant des concours accordés aux entreprises en difficultés.

Cette démarche de consultation engagée par la Commission européenne est une bonne occasion pour notre commission de tenter d'influencer en amont le processus de réforme des règles que la Commission s'impose à elle-même, pour le contrôle des aides d'État.

La Commission est régulièrement critiquée pour la manière dogmatique dont elle interprète le principe de « concurrence libre et non faussée », ne prenant pas toujours en considération les conséquences concrètes de ses analyses qui demeurent trop exclusivement juridiques, et souvent d'un haut degré de

sophistication, rendant difficile l'accès à la connaissance du droit européen de la concurrence.

Le texte proposé n'échappe pas à ce reproche, il est long, complexe et imprégné de postulats libéraux présentés comme des évidences : le marché serait intrinsèquement vertueux et les États devraient se garder de toute intervention susceptible de perturber ses mécanismes régulateurs qui permettent aux entreprises les plus performantes de se développer.

Votre rapporteure n'est pas en phase avec cette analyse. Une entreprise peut être en difficultés pour de multiples raisons qui n'obèrent pas sa viabilité intrinsèque : la défaillance d'un important client qui génère des impayés, une insuffisance de fonds propres, une crise de croissance etc....

En outre la Commission européenne exonère de toute responsabilité l'Union européenne. Or des entreprises, intrinsèquement viables, peuvent être mises en difficultés par une concurrence déloyale issue de dysfonctionnements de la législation européenne : il n'est pas utile d'épiloguer sur les abus de la directive détachement et l'usage scandaleux qui en est fait par l'industrie agroalimentaire allemande (allié à l'absence de salaire minimum), mais nous pourrions y ajouter les manipulations monétaires des pays membres de l'Union européenne n'appartenant pas à la zone euro ou le dumping fiscal.

Face à de telles situations, votre rapporteure estime fondée l'intervention des pouvoirs publics, car nous ne sommes pas en présence d'une concurrence vertueuse. Bien entendu, cela est contraire à l'acception étroite de la notion de concurrence libre et non faussée qui prévaut à Bruxelles.

Nous ne partageons pas les présupposés de la Commission européenne qui, devant la crise économique la plus grave depuis la Seconde Guerre Mondiale traversée par l'Europe, ne fait évoluer sa conception du droit de la concurrence qu'à la marge. « *Le projet de lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration poursuit donc le même objectif principal que les versions précédentes, à savoir veiller à ce que ces aides ne soient accordées qu'à des conditions strictes qui limitent les effets néfastes sur la concurrence* ». Cette approche nous semble hémiplégique, car les objectifs de croissance économique et d'équilibre social ne peuvent pas être examinés uniquement à l'aune du respect du principe de concurrence libre et non faussée, tel qu'il est défini depuis 1957.

Les lignes directrices actuelles concernant les aides au sauvetage et à la restructuration datent de 2004. À l'origine, elles devaient expirer en 2009 ; elles ont été prolongées deux fois, d'abord jusqu'en 2012 et ensuite jusqu'à leur remplacement par de nouvelles règles conformes au programme de modernisation de la politique de l'Union Européenne en matière d'aides d'État, objet de la consultation dont nous sommes saisis.

Votre rapporteure convient des améliorations apportées par le texte qui nous est proposé, mais il ne lui est pas possible d'approuver des considérants qui

ne relèvent pas de l'interprétation des traités européens mais de postulats libéraux dont le bien-fondé peut être débattu. Pour la Commission européenne, « Les aides au sauvetage et à la restructuration » constituent une des formes d'aide d'État qui fausse le plus la concurrence. En empêchant la sortie d'une entreprise du marché, elles entravent un mécanisme essentiel de la croissance de la productivité, à savoir l'éviction d'entreprises non efficaces par des concurrents plus efficaces et plus innovants.

Votre rapporteure ne peut pas valider de tels *a priori*. Des entreprises peuvent être en difficultés pour de multiples raisons n'ayant rien à voir avec leur efficacité, en outre le mouvement naturel du marché conduit souvent à la création d'oligopoles qui peuvent entraver la concurrence. Le fait d'empêcher la sortie du marché d'une entreprise peut également avoir des vertus pour préserver l'existence même de la concurrence. Aussi, nous tenons d'emblée à indiquer notre total désaccord avec les présupposés et la philosophie générale de ce texte qui présente néanmoins des aspects positifs, que nous allons voir.

Indiscutablement, il améliore les précédents mais, en même temps, il nous semble que la Commission européenne devrait se donner plus de souplesse afin de pouvoir mieux prendre en compte les situations particulières issues de la crise et les phénomènes de concurrence déloyale que sont les dumping fiscaux et sociaux auxquels se livrent des États membres de l'Union européenne.

II. SOUTIEN TEMPORAIRE À LA RESTRUCTURATION

Le projet de lignes directrices introduit la notion de soutien temporaire à la restructuration. Grâce à cette nouvelle notion, il sera possible de mettre à la disposition des PME en difficulté un soutien de trésorerie pendant une période limitée mais supérieure au délai de six mois durant lequel les aides sous forme d'apports de liquidités accordées à titre d'aides au sauvetage peuvent actuellement être fournies. Le projet de lignes directrices invite à formuler des observations sur deux options possibles, à savoir 12 ou 18 mois, votre Rapporteur vous propose de retenir 18 mois.

III. DES AIDES MIEUX CIBLÉES

Le projet de lignes directrices contient de nouveaux filtres conçus pour vérifier que l'aide est accordée dans un intérêt public réel dans un cas donné. Il donne une liste non exhaustive de situations dans lesquelles les aides seraient justifiées.

Une disposition propre aux PME applique une norme moins stricte et énumère des situations davantage en rapport avec les problèmes des PME.

Les aides ne seront jugées d'intérêt public que si elles apportent un réel changement par rapport à la situation qui prévaudrait en l'absence d'aide. Le

projet de lignes directrices oblige donc les États membres à faire une comparaison avec un autre scénario crédible ne comportant pas d'aides d'État.

Dans un but de simplification, cette obligation ne s'applique pas aux aides au sauvetage ni aux mesures de soutien temporaire à la restructuration.

IV. L'ALÉA MORAL

Les lignes directrices existantes obligent les entreprises qui font l'objet d'une restructuration à apporter une contribution aux coûts de restructuration sur leurs propres ressources. Depuis la crise, s'agissant des banques, la Commission européenne a développé une approche plus ciblée utilisant le concept de « répartition des charges », en considérant que les rendements enlevés obtenus par les actionnaires en cas de bonne santé d'une entreprise devaient être compensés par le risque de pertes encouru, rien ne justifiant que les contribuables supportent les pertes à la place des actionnaires.

Le projet de lignes directrices présente deux approches possibles de cette question.

L'option 1 adopte une approche plus générale et exige que les contributions versées par les actionnaires et créanciers historiques soient raisonnables au vu des pertes probables qu'ils auraient subies en cas de faillite.

L'option 2 est plus précise et exige d'abord que toutes les pertes antérieures soient supportées par les actionnaires et ensuite, si cela ne suffit pas, que des créanciers subordonnés contribuent également.

La préférence de votre rapporteure va vers la deuxième option qui implique d'abord la contribution des actionnaires. En effet le redémarrage d'une entreprise implique la confiance de ses créanciers aussi, nous semble-t-il qu'il est dangereux de les mettre à contribution.

V. DÉFINITION DE LA NOTION D' « ENTREPRISE EN DIFFICULTÉ »

La définition actuelle de la notion d'« entreprise en difficulté » renferme à la fois des critères « stricts » (objectifs) et des critères « souples » qui requièrent une appréciation plus large et plus subjective de la situation de l'entreprise. Afin d'accroître la clarté et la sécurité juridique, le projet de lignes directrices vise à privilégier les critères stricts au détriment des critères souples, permettant ainsi aux autorités chargées de l'octroi des aides et aux bénéficiaires potentiels de ces dernières de déterminer plus facilement si une entreprise est en difficulté ou non.

Les critères souples sont donc réduits à une catégorie résiduelle qui ne s'appliquera que dans des circonstances exceptionnelles. Nous sommes en désaccord avec cette approche qui nous paraît dangereuse car nous ne croyons pas

qu'il faille que la Commission encadre trop étroitement, *a priori*, son pouvoir d'appréciation. Le fait de disposer d'éléments de souplesse nous paraît utile dans un domaine qui est susceptible d'évolution dans les années à venir.

VI. AUTRES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Les autres modifications importantes proposées dans le projet de nouvelles lignes directrices prévoient notamment :

– une augmentation du niveau minimal de rémunération des aides au sauvetage pour inciter les bénéficiaires d'une aide à rembourser celle-ci dès que possible ; une disposition similaire s'applique au soutien temporaire à la restructuration, qui prévoit des « hausses » tous les six mois pour renforcer encore les mesures encourageant la sortie du marché. Nous sommes opposés à cette approche qui nous paraît contreproductive car le remboursement rapide des aides peut fragiliser une entreprise convalescente ;

– des dispositions plus détaillées concernant les éléments devant obligatoirement figurer dans un plan de restructuration, ce qui permettra aux États membres et aux bénéficiaires d'une aide de savoir plus facilement quelles sont les informations requises par la Commission. Nous sommes également opposés à ces dispositions qui risquent d'accroître les coûts administratifs des plans de redressement ;

– des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence remplacent les « mesures compensatoires » qui s'appliquent au titre des lignes directrices existantes afin de privilégier la préservation de la concurrence sur le marché par rapport à la protection des concurrents ; des orientations détaillées sont données sur la forme et le calibrage des mesures en matière de concurrence. Cette approche nous paraît intéressante car nous avons du mal à comprendre l'attitude de la Commission européenne dans l'affaire de la SNCM où en mettant en faillite cette entreprise (à laquelle elle réclame le remboursement de 400 millions d'euros) la Commission européenne risque de créer une situation de monopole ;

– l'admissibilité des aides au titre de régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration est entendue pour couvrir, outre les PME, les entreprises qui ne peuvent être considérées comme des PME pour la simple raison qu'elles sont détenues par l'État à 25 % ou plus. Là aussi nous sommes en désaccord avec l'approche de la Commission européenne, nous ne voyons pas pourquoi la détention par l'État d'une partie du capital doit être prise en compte.

VII. CONCLUSION

La consultation de la Commission indique qu'*« il est dès lors important de faire en sorte que les aides ne soient accordées qu'à des conditions permettant de limiter les effets négatifs potentiels et de favoriser l'efficacité des dépenses*

publiques ». Cette phrase est révélatrice d'un *a priori* de la Commission européenne qui occulte complètement le fait que le coût des aides publiques peut se révéler sensiblement inférieur au coût généré pour les finances publiques par une faillite. Elle n'intègre absolument pas les coûts sociaux, ni la dépense considérable qu'implique la désertification de l'espace.

Nous vous proposons donc dans nos observations de souligner que ces affirmations reflètent un point de vue particulier, acceptable dans une économie où règne le plein emploi mais complètement inadapté à la crise.

Dans le même esprit, le point 10 de l'introduction de la consultation nous paraît particulièrement choquant car en considérant que le fait pour un pays de l'Union d'aider un secteur en difficulté transfère les problèmes de ce pays aux autres, sans aucune référence aux conditions sociales et fiscale, s'il légitime les délocalisations entre pays de l'Union ; et nous savons parfaitement que les conditions de la concurrence ne sont pas faussées uniquement par les aides d'États.

Il est frappant de constater que la Commission européenne traite des conditions de la concurrence sans évoquer les questions fondamentales du dumping social, fiscal et monétaire pour les pays de l'Union non membre de la zone euro.

Outre l'adoption des conclusions qui suivent, votre rapporteure vous propose de poursuivre l'analyse de ce thème essentiel par un rapport plus approfondi.

CONCLUSIONS

La Commission des affaires européennes,

Vu la consultation publique sur le projet de lignes directrices sur les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises non-financières en difficultés, engagée par la Commission européenne,

1. Considère que les justifications avancées par la Commission européenne pour encadrer les aides d'États aux entreprises en difficultés n'intègrent pas suffisamment les leçons de la crise économique et sociale, la plus grave depuis la fin de la seconde guerre mondiale, que traverse l'Union européenne.

2. Propose, de ce fait, que le délai retenu par la Commission européenne pour le remboursement des aides de trésorerie soit de 18 mois, et puisse également être aménagé lorsque les circonstances le justifient.

3. Souligne que la prohibition d'une seconde aide à une entreprise en difficulté durant une période de dix ans est trop rigide. Des entreprises innovantes et en plein développement – par exemple des « start-up » – peuvent avoir besoin d'un apport en fond propre, tout en étant économiquement parfaitement viables (point 73).

4. En conséquence, estime que la Commission européenne doit se ménager des possibilités de dérogation si les circonstances particulières du dossier l'exigent.

5. Regrette l'absence de vision stratégique de la Commission européenne en matière de politique industrielle.

6. Dans cette perspective considère que l'exclusion de la sidérurgie des secteurs pouvant recevoir une aide (15) ne prend pas en compte les impératifs d'indépendance et de sécurité d'approvisionnement de l'Union européenne en produits stratégiques, qui dépasse toute considération liée aux impératifs de concurrence, d'autant que plusieurs entreprises sidérurgiques fabriquent des aciers spéciaux liés aux besoins de la défense.

7. Demande à la Commission européenne de préciser que les règles évoquées ne s'appliquent pas si les États démontrent que le maintien en activité d'une entreprise correspond aux impératifs de la défense nationale.

8. Relève que l'exclusion de principe des entreprises nouvellement créées va à l'encontre des objectifs européens, affirmé régulièrement de promouvoir une économie de la connaissance et d'encourager les « start-up » ;

9. Aussi, réaffirme avec force son opposition aux exclusions de principe d'entreprises ou de secteurs, et estime que la qualification d'aide d'État doit d'abord résulter de l'examen spécifique du dossier.

10. Affirme que le financement par la collectivité publique des systèmes de préretraites, lorsque ces dernières sont versées directement aux salariés, relève de la législation sociale des États et qu'il n'est pas acceptable que cette législation fasse l'objet d'un contrôle au titre des aides d'État.

11. Constate avec satisfaction le fait que la Commission européenne émette un avis systématiquement favorable aux aides à la formation professionnelle des salariés qui doivent se reconvertir (point 36), mais considère également qu'en se saisissant de cette question elle outrepassé ses prérogatives en s'ingérant dans la politique de formation qui relève des États.

12. Note que l'appréciation des difficultés sociales d'une région ne peut être réalisée uniquement à travers l'appréciation du niveau moyen du chômage (point 45), une telle analyse ne prenant pas en compte la dimension territoriale des pays membres de l'Union européenne, qui est très diverse.

13. Approuve l'engagement de la Commission européenne à procéder à l'instruction des dossiers dans un délai d'un mois.

14. Souligne néanmoins que les points 49 et suivants imposent aux entreprises la constitution de dossiers couteux et complexes qui nécessiteront probablement l'intervention de bureaux d'études et considère que la Commission européenne doit veiller à ce que ses exigences ne soient pas contre productives et à laisser plus de latitude aux entreprises dans la constitution de leurs dossiers, sans leur imposer le recours à une langue étrangère.

15. Relève que l'affirmation de la préférence pour l'anglais pour la réponse à la consultation est contraire aux termes des traités.