

	<p>CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS</p> <p><b>COMMISSION DES ILES ISLANDS COMMISSION</b></p>	
<p>6, rue Saint-Martin -35700 RENNES - F Tel. + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax. + 33 (0)2 99 35 09 19 e.mail: jdh@crpm.org - web: <a href="http://www.commissiondesiles.org">http://www.commissiondesiles.org</a></p>		

AOUT 2011

## COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA SITUATION PARTICULIERE DES ILES DANS LE REGIME DES AIDES D'ETAT ?

---

### I - DEFINITION DES « REGIONS INSULAIRES »

L'article 174 du Traité (ex 158), qui établit le principe de la « cohésion économique, sociale et territoriale » de l'UE reconnaît la spécificité de certains territoires qui subissent des handicaps sévères et permanents, parmi lesquels les îles, et recommande de leur prêter une « *attention particulière* ».

L'article 175 du Traité précise que la mise en œuvre du marché intérieur (et donc la politique de Concurrence, qui en est l'un des fondements) doit prendre en compte les objectifs de l'Article 174.

Historiquement, la politique régionale de l'Union européenne définit comme « Régions insulaires » les territoires qui sont entourés d'eau de toute part, qui n'ont aucun lien fixe avec le continent, et sur le sol desquels ne se situe pas la capitale d'un Etat Membre (excluant ainsi la Grande-Bretagne « continentale » ou encore l'Irlande).

Ce dernier point a toutefois évolué, suite à l'adhésion de Malte et Chypre, pour prendre en compte la situation de ces petits Etats insulaires. La Déclaration 33 de la Conférence Intergouvernementale, annexée au Traité de Lisbonne, précise ainsi que : « *La Conférence estime que la référence à l'Article 158 aux Régions insulaires indique qu'il peut s'agir d'Etats insulaires dans leur intégralité, sous réserve de réunir les conditions nécessaires* ».

Précisons de même que la situation des îles en général doit être clairement distinguée de celles des Régions Ultrapériphériques. Bien que toutes les Régions ultrapériphériques, à l'exception de la Guyane, soient caractérisées par l'insularité, celle-ci n'est que l'un des éléments de leur condition. Le Traité reconnaît cette situation par le biais de l'Article 349, qui confère une base juridique distincte à ces territoires. Celle-ci étant - entre autres - de mettre en œuvre à leur égard des dispositions particulières en matière d'Aides d'Etat.

La présente note fait donc référence à l'ensemble des territoires insulaires de l'UE (y compris Malte et Chypre), mais n'aborde pas les dispositions particulières relatives aux RUP. Pour ces dernières, on renverra aux propositions émises par la Conférence des Présidents des RUP.

Pour mémoire, la population totale des îles de l'UE est d'environ 15 millions d'habitants (dont près de 1,2 million pour Malte et Chypre). Sur ce total, les Régions relevant de l'article 355 représentent plus de 4 millions d'habitants.

## II - POURQUOI LES TERRITOIRES INSULAIRES NECESSITENT-ILS UNE ATTENTION PARTICULIERE AU SEIN DE L'ESPACE COMMUNAUTAIRE ?

Les difficultés que rencontrent les îles émanent, pour l'essentiel, de l'interaction de deux facteurs : d'une part leur accessibilité réduite du fait de l'isolement maritime, et d'autre part les limitations de nature diverse que leur impose leur espace fini.

- Les îles sont des territoires qui ont des options plus restreintes que sur le continent. Exemple par excellence, les transports : alors que les indicateurs d'accessibilité multimodale européens reposent sur la route, le rail et l'avion, les îles ne sont, par définition, accessibles ni en voiture ni en chemin de fer. Le navire et l'avion sont leurs deux seules options... et encore : les îles les plus petites n'ont souvent pas d'aérodrome, et les plus éloignées s'appuient surtout sur l'avion pour le transport des passagers.
- Les économies insulaires se caractérisent par une forte dépendance sur un nombre restreint d'activités, à laquelle s'ajoutent des problèmes associés à la saisonnalité pour les industries dominantes que sont le tourisme ou – pour certaines îles - la pêche ou l'agriculture. Les activités les plus rentables font parfois l'objet d'une exploitation excessive (« tout tourisme »), d'où des problèmes de vulnérabilité environnementale, sociale, culturelle... et le besoin d'un développement maîtrisé, et, autant que possible, diversifié.
- Les îles sont des marchés limités et isolés. La concurrence ne s'y exerce pas toujours comme sur le continent (monopoles de fait, risques d'abus de situation dominante, de rentes de situation...). Hors certaines « niches » de marché, généralement liées à l'exploitation d'un potentiel naturel, les entreprises locales souffrent d'une moindre compétitivité, due en bonne partie à l'absence d'économies d'échelle.
- Les ressources humaines sont souvent insuffisantes, ou insuffisamment qualifiées, ou en inadéquation avec les besoins du marché (pas de personnel qualifié disponible lorsqu'une entreprise cherche à se développer, ou pas d'emploi adéquat disponible lorsque du personnel qualifié cherche à se faire embaucher).
- Nombre d'îles ne disposent pas des ressources naturelles nécessaires pour leurs besoins hydriques ou énergétiques, ou encore pour satisfaire à certains approvisionnements de pondéreux (fourrages, matériaux de construction...). Ces produits ou ces services doivent être fournis ou importés à grands frais. L'espace fini des territoires insulaires peut aussi impliquer une rareté des espaces constructibles, et des conflits d'usage accrus surtout lorsqu'une partie importante du territoire fait l'objet de mesures de protection environnementales. Plus généralement les îles, sauf les plus grandes, n'ont peu ou pas d'« arrière pays » au sens spatial comme économique du terme, ce qui limite les alternatives possibles en cas de crise, et accroît d'autant leur vulnérabilité.

On se gardera ici de se livrer à un quelconque misérabilisme : la plupart des îles ont aussi des atouts non négligeables à exploiter, que ce soit leur positionnement géographique, leur climat, la qualité de leur environnement ou encore la présence ou le voisinage de certaines ressources naturelles. Toutefois, par rapport à un territoire continental disposant des mêmes atouts, les îles seront confrontées à des difficultés supplémentaires, et devront faire des efforts particuliers pour tirer profit de leurs opportunités.

De même, faut-il se garder de toute généralité : chaque île est un cas particulier et sa situation est distincte de celle de sa voisine, même la plus proche. Toutefois, il est indéniable que le facteur de taille et le positionnement géographique sont déterminants, car les îles les plus petites, les plus isolées ou les archipels font face à des contraintes beaucoup plus accentuées que les îles plus vastes, plus proches et plus peuplées.

Mais il n'en reste pas moins que même les îles les plus grandes n'échappent pas à certaines difficultés, et méritent être traitées de façon différenciée.

*Bien qu'étant l'une des plus grandes îles de l'UE, la Sardaigne (1,6 million hab.) n'est pas à l'abri des problèmes fréquemment rencontrés dans les marchés insulaires. L'île ne bénéficie pas d'un réseau de distribution de gaz méthane, et les consommateurs doivent avoir recours au gaz en bouteille (butane, propane). Or, bien que disposant d'une usine d'embouteillage sur place, la Sardaigne a subi pendant plusieurs années des prix de 1,5 fois à 2 fois plus élevés que la moyenne du continent. La raison ? Une entente illicite entre les principaux distributeurs, à laquelle la justice, ainsi que l'entrée en lice de nouveaux distributeurs, mettront finalement fin. Dans cette affaire (qui n'est pas exclusive à l'île), c'est surtout l'absence d'alternative – l'accès au réseau méthanier – et le caractère isolé du marché qui ont permis à des pratiques anticoncurrentielles de se développer. (Source : Région Sardaigne).*

### III - DES AIDES D'ETAT, POUR QUOI FAIRE ?

#### a) Une meilleure prise en compte des surcoûts liés aux transports

La législation communautaire<sup>1</sup> reconnaît la dépendance particulière des territoires insulaires à l'égard des transports maritimes et, plus généralement, celle des périphéries à l'égard des transports aériens. Elle autorise la mise en oeuvre de mesures diverses (selon les cas : obligations de service public, contrats de service public, aides sociales à certaines catégories de passagers pour les résidents insulaires...) afin de réduire le prix des transports, ou de maintenir ce dernier à un niveau socialement acceptable.

Pour utiles et nécessaires qu'ils soient, ces mécanismes permettent-ils de réduire de façon suffisante le coût du transport de marchandises entre les îles et le continent, ou entre les îles mêmes ?

La réponse est négative, et pour s'en persuader, il suffit de constater que, même dans les îles qui bénéficient de politiques dites de « continuité territoriale » (comme par exemple la Corse), ou de « Tarif Equivalent Routier » (comme c'est le cas des îles écossaises) les entreprises continentales continuent à appliquer des surcoûts importants pour distribuer leurs produits, voire même refusent purement et simplement d'y livrer !

Divers exemples, qu'on lira en annexe, illustrent le propos : au Royaume-Uni, le site Web de M&S affiche un message de refus si l'on essaye de commander du mobilier dans les Hébrides ; en France le BHV applique pour une « dépose simple » en Corse des tarifs plus élevés de 20% par rapport aux zones continentales les plus onéreuses, et cinq fois plus élevés que ceux pratiqués sur Paris ; ou encore l'envoi d'un colis entre le continent et la Corse par Chronopost coûte jusqu'à 40% plus cher sans que les délais de livraison habituels puissent être assurés. Sans que ce chiffre n'ait de valeur autre qu'indicative, on observe qu'une recherche croisée sur Google les mots « livraison » et « sauf la Corse » génère plus de 11.000 résultats. Une recherche similaire avec les mots « Scottish Islands » et « Do not deliver » génère plus de 1,5 million de résultats !

Pourtant nombre de grandes entreprises de distribution situées sur le continent pratiquent une péréquation des frais de livraison sur l'ensemble du territoire national, ou tout au moins par grandes zones géographiques. Si ces entreprises refusent de livrer dans les îles, où encore appliquent à leur clientèle insulaire des frais de livraison bien plus élevés que dans les zones les plus éloignées du continent, c'est que des surcoûts substantiels continuent à s'appliquer sur ces destinations.

Comment expliquer cette situation ? On fournira ici quelques éléments de réponse, sans doute non exhaustifs.

Tout d'abord ce qui caractérise les liaisons insulaires, au-delà de la traversée maritime, c'est le déséquilibre des flux : 80 à 90% du trafic se fait à l'importation, et une part marginale seulement à l'exportation.

L'entreprise qui livre dans une île devra donc payer l'aller et le retour du transporteur routier dont le véhicule reviendra la plupart du temps à vide, et sans espoir de charger un camion bloqué sur un navire lors d'une étape intermédiaire. Par contraste, un même transporteur routier livrant entre deux grandes agglomérations continentales pourra charger dans les deux sens, ou en chemin, et répartir ainsi le tarif de la rotation et sa marge bénéficiaire entre ses divers clients.

Ensuite, les livraisons dans les îles impliquent souvent des transbordements ou des séjours en zone portuaire qui sont parfois risqués (marchandises égarées, endommagées, vols...). Les primes exigées par les compagnies d'assurance s'en trouvent d'autant plus élevées.

Enfin, les livraisons dans les îles ont des exigences de délais (transbordements précités, aléas climatiques, etc.) qui ont un coût en temps, et donc en argent.

---

<sup>1</sup> Ainsi, Article 4 du Règlement (CE) 3577/92 pour le maritime et Article 16 du Règlement (CE) N°1008/2008 pour l'aérien.

On imagine qu'une situation qui amène bien des distributeurs continentaux à exclure les îles de leur politique de péréquation tarifaire ne peut avoir qu'un impact plus fort encore pour les entreprises insulaires. En effet :

- celles-ci sont dans leur immense majorité de petites, et plus rarement de moyennes entreprises, qui ne peuvent guère pratiquer d'économies d'échelle, ou négocier les contrats les plus avantageux avec les transporteurs ou les assureurs ;
- le marché de proximité sur lequel elles s'appuient est limité par la taille de l'île ;
- ces entreprises subissent des coûts de transport plus élevés à l'entrée (lors de l'import de leurs *intrants*) comme à la sortie (lors l'exportation des produits finis).

On voit donc que les aides octroyées aux transporteurs maritimes ou aériens dans le cadre de missions de service public ne suffisent pas pour mettre les industries insulaires à parité avec celles du continent.

Pour traiter adéquatement ce problème, compte-tenu de la diversité des entreprises et de la nature très variable des produits transportés, sans doute faut-il mettre en place un régime d'aides directes aux entreprises insulaires qui permette – selon la formule des points 81 et ss. des Lignes Directrices concernant les Aides d'Etat à finalité régionale - « *de compenser les surcoûts de transport, compte tenu d'autres régimes d'aides au transport* ». Or une telle possibilité n'est actuellement autorisée par la législation communautaire que dans le cas de Régions à faible densité de population et dans celui des Régions ultrapériphériques ; la seule option ouverte aux îles étant le recours au *de minimis*, dont le champ d'application comme l'intensité sont très limités pour un tel usage.

#### **b) Une meilleure prise en compte de l'absence d'économies d'échelle**

L'absence, ou l'insuffisance, d'économies d'échelle qui affecte les entreprises insulaires pourrait être illustrée de bien des façons, mais on se bornera ici – à travers quelques exemples – à aborder certaines difficultés que peuvent rencontrer les pouvoirs publics lorsqu'ils s'efforcent, par leur intervention, de remédier à cette situation ou d'en limiter les effets.

L'une des réponses possibles aux problèmes d'accessibilité que connaissent les industries insulaires est de développer dans ces territoires des activités permettant la transformation des ressources endogènes, l'exportation d'un produit à plus forte valeur ajoutée étant moins vulnérable au coût des transports que celle d'une matière première.

Malheureusement la taille restreinte des îles, et le caractère limité ou saisonnier de certaines productions ne permettent pas toujours d'assurer un volume d'activité suffisant à l'unité de transformation pour que celle-ci ait une viabilité assurée. L'intérêt économique de la transformation est évident pour les producteurs de matière première, et donc pour l'économie globale de l'île, mais l'activité de transformation *stricto sensu* peut être d'une rentabilité économique aléatoire et avoir besoin d'aides publiques pour perdurer. Tel est le cas, en particulier, dans le domaine des activités de transformation agricole (crèmerie, abattoir...).

#### **EXEMPLE :**

*Dans les archipels d'Ecosse où l'élevage est une activité traditionnelle d'une certaine importance, les troupeaux doivent souvent être exportés sur pied, d'où une moindre valeur ajoutée et des frais de transport plus élevés. En outre, ceci influe sur le revenu des éleveurs car lors des foires, les acheteurs sont en position dominante, les pâturages locaux étant insuffisants pour autoriser trop longuement le maintien du bétail en cas de retrait du marché. Enfin, l'exportation du bétail vivant pose la question du bien-être des animaux, qui doivent subir jusqu'à 7 heures de traversée dans des conditions climatiques souvent difficiles (un problème qui risque de s'aggraver si la législation communautaire en la matière est renforcée). L'abattage local peut, dans une certaine mesure résoudre ces difficultés, mais le volume du bétail traité est, surtout lors des mauvaises années, insuffisant pour assurer la rentabilité des abattoirs qui requièrent des investissements conséquents pour répondre aux normes communautaires. La survie économique de ces installations s'en trouve menacée, malgré leur utilité. Or, les aides au fonctionnement sont proscrites, et si l'usage du *de minimis* est une option, son niveau actuel s'avère insuffisant. (Source : Comhairle nan Eilean Siar, et Shetland Islands Council).*

L'intervention publique peut s'avérer également nécessaire lorsque l'accès aux ressources endogènes, ou de proximité, est soumis au marché, et que les entreprises locales, n'ont pas les moyens suffisants pour acquérir des droits.

*EXEMPLE :*

*Un exemple connu est celui des archipels du Nord de l'Ecosse, dont l'économie dépend fortement de la pêche. Les pêcheurs de ces îles, qui pratiquent des pêches soumises en bonne part à des quotas communautaires, ne disposent pas de moyens financiers adéquats pour acquérir des licences face aux grandes entreprises de pêche du « continent » britannique, ou d'autres Etats de l'UE, qui sont dotées de capitaux beaucoup plus importants. Les autorités locales, conscientes du contexte de diminution des ressources halieutiques, et souhaitant assurer la pérennité de cette activité traditionnelle sur leur territoire, sont alors intervenues pour acquérir ces quotas et les mettre à la disposition de la flotte locale. Elles se sont finalement heurtées à l'opposition de la Commission qui a considéré qu'une telle forme de soutien était une aide d'Etat. (Source : Shetland Islands Council).*

Notons que ces mêmes autorités locales avaient su saisir l'opportunité du développement pétrolier en Mer du Nord dans les années 1970-1980 et qui en y participant activement, avaient retiré des avantages financiers substantiels investis dans un fonds de réserve. Il est paradoxal que, voulant voir ce capital investi dans l'économie locale, elles se soient heurtées à la législation communautaire, alors que l'Union européenne ne cesse d'exhorter les territoires subissant des contraintes géographiques à « exploiter leurs atouts ».

Ces mêmes îles font état, dans le domaine de l'économie maritime, d'autres difficultés pour tirer profit d'atouts potentiels liés à leur positionnement géographique :

*EXEMPLE :*

*L'archipel des Shetland (27,000 hab.), qui doit à sa position géographique d'être un centre pour la pêche, mais aussi pour les activités pétrolières en Atlantique et en Mer du Nord, gagnerait à devenir un pôle pour les activités maritimes en se dotant d'infrastructures de cale sèche répondant aux besoins de son important trafic maritime. Malheureusement, l'importance des investissements requis, leur faible rentabilité, et le niveau de risque élevé découragent les capitaux privés. Les autorités régionales estiment pour leur part qu'un tel développement serait complémentaire aux diverses activités maritimes, qu'il aurait un effet d'entraînement pour l'économie locale, et serait une source d'emplois qualifiés. Elles seraient prêtes à investir, mais le régime actuel des aides d'Etat ne leur permet pas d'intervenir, et toutes les activités en cale sèche continuent à s'effectuer à plusieurs centaines de kilomètres de là, sur le continent. (Source : Shetland Islands Council).*

On voit donc que si l'autorité publique conçoit l'intérêt de l'infrastructure en termes de retombées économiques globales, c'est à-dire en prenant en compte l'ensemble des incidences positives directes ou indirectes d'un tel développement, il ne lui sera pas aisé de solliciter des capitaux privés, lesquels rechigneront à un investissement coûteux dans un marché marginal et risqué.

#### IV – COMMENT LA SITUATION ACTUELLE PEUT-ELLE ETRE AMELIOREE ?

Si les territoires insulaires partagent un certain nombre de caractéristiques, il est indéniable que les îles se distinguent aussi par leur extrême diversité. Les exemples précités n'ont qu'une valeur illustrative et reflètent un contexte économique et un cadre géographique donné : d'autres îles, d'une autre taille, ou situées sous d'autres climats, auront des économies différentes, et donc des besoins distincts en matière d'aides d'Etat.

Il s'agit donc ici d'envisager, non pas une réponse spécifique à chaque cas, mais l'élaboration d'un cadre général – une « boîte à outils » - qui confère aux pouvoirs publics une marge de manœuvre suffisante pour intervenir dans les économies insulaires et contribuer à leur développement.

##### UN EXEMPLE : LE REGLEMENT SUR LE CABOTAGE MARITIME

*Le Règlement Communautaire No 3577/92 portant sur le cabotage maritime présente un exemple intéressant de « boîte à outil » dans la mesure où il a abordé un problème complexe à travers un texte très succinct. En quelques lignes (Article 4 et ss.), le Règlement reconnaît la spécificité du cabotage insulaire, qui doit être traité distinctement du cabotage continental, et offre aux pouvoirs publics le choix entre plusieurs options (Obligations de Service Public ou Contrats de Service Public). Divers documents (lignes directrices, Communication interprétative) viendront ultérieurement préciser les conditions d'application, ce qui permettra à la législation de s'adapter et d'évoluer au cours des ans<sup>2</sup>.*

*A travers le Règlement Communautaire No 3577/92 et les textes subséquents, ainsi que par le biais des dispositions relatives aux aides sociales accordées à certaines catégories de passagers (dont les résidents insulaires), les îles ont donc pu disposer d'une large gamme d'instruments pour gérer la question du transport maritime : OSP, CSP, aides sociales ... Il n'en a pas résulté pour autant un interventionnisme maximal : si certaines îles ont choisi d'utiliser un ou plusieurs de ces instruments, d'autres ont préféré n'en utiliser aucun, d'autres encore ont vu leur choix évoluer.*

*Certes, les dispositions du Règlement sur le Cabotage ne sont pas une panacée au problème des transports, dont les surcoûts sont d'origines diverses (voir Supra), mais le Règlement lui-même propose un mécanisme dont on pourrait s'inspirer.*

#### Quelles devraient être les composantes d'une telle « boîte à outil » ?

Elles sont de trois ordres :

- a) **Tout d'abord, garantir aux pouvoirs publics des îles une capacité minimum d'intervention.** La grande majorité des territoires insulaires relèvent d'ores et déjà soit des dispositions (et donc des seuils et des intensités d'aides) de l'Article 349 du Traité (Régions ultrapériphériques), soit des dispositions de l'Article 170.3 a) (Régions de « Convergence »), soit, pour celles qui répondent aux critères du droit commun, des dispositions de l'Article 170.3 c). Cette mesure concernerait donc les îles n'appartenant à aucune des catégories précitées, en les rendant automatiquement éligibles au 107.3 c) – ce qui n'est aujourd'hui le cas que pour les îles de moins de 5 000 habitants.
- b) **Ensuite renforcer la capacité des autorités insulaires de procéder à des actions ciblées.** Ceci est réalisable par le biais d'une augmentation conséquente des divers seuils du de minimis (régime général, agriculture, pêche, transport routier...) dans ces territoires. De par son extrême flexibilité d'emploi, qui permet d'aborder des situations très diverses, le *de minimis* semble être l'un des instruments les mieux adaptés pour répondre aux besoins des îles, d'autant que les volumes financiers requis par les PME insulaires sont généralement proportionnels à leur taille modeste. A titre d'exemple, l'augmentation du plafond général du *de minimis* de 200,000 à 500,000€ qui a été instaurée de façon temporaire entre 2008 et 2010 aurait pu être maintenue dans le cas des îles, sans que le fonctionnement du marché intérieur de l'UE ne soit pour autant perturbé.

---

<sup>2</sup> Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 22/12/2003, COM(2003) 595 final ; Directives communautaires sur l'aide de l'Etat au transport maritime, du 17/01/2004, Communication de la Commission C(2004) 43 (2004/C 13/03) ; Communication mettant à jour et rectifiant la Communication sur l'interprétation du règlement (EEC) n° 3577/92 du Conseil, Bruxelles, du 11/05/2006, COM(2006) 196 final.

Par ailleurs, il ne serait pas illégitime d'appliquer au de minimis des plafonds différenciés selon la nature des territoires en s'appuyant sur les dispositions de l'article 174 du Traité – autrement dit en concédant des plafonds plus élevés dans les territoires subissant des handicaps à caractère grave et permanent. Outre le fait que ceci limiterait l'impact économique global qu'aurait une augmentation uniforme des plafonds dans la totalité de l'Union, l'application d'un tel différentiel permettrait de contribuer à une meilleure égalité des chances entre les industries qui doivent faire face à des contraintes territoriales particulière, et les autres.

- c) **Enfin autoriser les pouvoirs publics à mettre en œuvre dans les îles des aides directes aux entreprises, non dégressives ni limitées dans le temps, afin de compenser en partie leurs surcoûts de transport.** Ceci permettrait aux autorités insulaires d'instaurer une politique de développement « ciblée », correspondant aux caractéristiques et aux besoins du tissu industriel local. Cette mesure exigerait une modification des dispositions du §81 des Lignes Directrices sur les Aides d'Etat à finalité Régionale, qui seraient élargies aux îles.

On ajoutera à ces propositions, d'ordre règlementaire, une proposition de nature politique.

Les recherches qui ont servi de base à la rédaction de cette note ont permis de constater que le régime des Aides d'Etat mis en place par l'Union européenne est, de façon générale, extrêmement mal connu et mal compris. Ceci n'est pas spécifique aux îles, mais la petite taille et l'isolement des industries insulaires contribuent certainement à aggraver cette méconnaissance. Si une multinationale, ou même une grande entreprise, peuvent disposer d'un service juridique compétent, ou même solliciter (et financer !) l'assistance de cabinets d'études spécialisés dans la politique de concurrence, tel n'est certainement pas le cas dans les îles où les entreprises sont, au mieux, de taille moyenne, et plus généralement petites ou très petites.

Les entreprises insulaires sont donc, en la matière, tributaires des informations fournies par les pouvoirs publics et essentiellement par les Etats. Or il n'est pas certain que les autorités nationales fassent toujours les efforts nécessaires pour expliquer aux entrepreneurs des îles toutes les possibilités d'intervention existantes autorisées par la législation communautaire. De même, les législations nationales peuvent tarder à intégrer des dispositions favorables aux îles, ou encore des Etats peuvent ignorer délibérément ces dernières et appliquer des dispositions plus restrictives.

*EXEMPLE :*

*La disposition visant à octroyer une bonification de 5% dans l'intensité des aides à l'investissement destinées aux petites entreprises nouvelles, lorsqu'elles sont situées dans les îles de moins de 5.000 habitants (prévue par le §89 des Lignes Directrices relatives aux Aides d'Etat à finalité Régionale 2007-2013), semble avoir été très largement négligée ou occultée. Selon l'Association des Iles du Ponant, cette possibilité n'a pas été mentionnée lors des discussions avec l'Etat français sur la carte des aides régionales. En Grèce, la législation nationale n'a intégré cette disposition qu'en mai 2011... Selon une étude effectuée par le gouvernement grec sur la situation des PME, les petites entreprises nouvelles des îles grecques n'ont pratiquement pas bénéficié d'aides publiques. (Source : Ministère de l'Economie de la République Hellénique).*

Il est indéniable qu'une démarche visant à assouplir les régimes d'aides applicables aux îles, ou à augmenter l'intensité de certaines aides, n'aura qu'un impact limité si ces dispositions sont méconnues des entrepreneurs. Inversement, une mauvaise connaissance des règles en vigueur, ou une incertitude quant à leurs modalités d'application, peut aboutir à des situations conflictuelles avec la Commission qui auraient autrement pu être évitées (Cf. : exemple des aides à l'acquisition de licences de pêche dans les Shetland).

**Un travail pédagogique s'impose donc, de la part de la Commission européenne, pour faire connaître et expliquer, outre l'utilité et le fonctionnement du régime des Aides d'Etat, les possibilités offertes par la législation communautaire ou encore les seuils de tolérance acceptés.** Le paradoxe est évidemment que les services de la Concurrence ont pour objectif de réduire l'ampleur des Aides d'Etat au sein de la Communauté, et non d'encourager les entreprises à les utiliser, dans les îles ou ailleurs ...

## V - UN RISQUE LIMITE POUR L'UE

L'assouplissement des règles en matière d'Aides d'Etat pour les territoires insulaires, tel que suggéré précédemment, peut-il entraîner des perturbations sérieuses du marché intérieur ?

- Observons premièrement que pour qu'il y ait Aide d'Etat, encore faut-il que l'Etat ait les moyens de concéder des aides. Or plus de 90% des populations insulaires de l'UE (hors RUP) relèvent d'Etats de la Méditerranée, dont la plupart connaissent une situation budgétaire particulièrement difficile qui rend improbable tout excès en matière de dépenses publiques. Quand bien même la législation communautaire serait des plus libérales, il est douteux que l'on assiste à un accroissement significatif du volume des aides.
- Les règles en matière d'Aides d'Etat à finalité régionale accordent actuellement aux territoires à basse densité de population une éligibilité automatique à l'Article 170.3c), et les autorisent à bénéficier d'aides au fonctionnement pour couvrir les surcoûts en matière de transport. Les propositions ici évoquées consistent donc simplement à élargir le champ d'un régime dérogatoire déjà existant aux territoires insulaires.
- Concernant l'éligibilité à l'article 107.3c), rappelons que la population insulaire de l'UE non couverte soit par l'article 349 du Traité (Régions Ultrapériphériques), soit par l'article 107.3a) (Régions de Convergence), représente environ 6 millions de personnes. Sur ces 6 millions, environ 3 millions vivent dans des régions qui ont un PIB/h compris entre 75 et 90% de la moyenne de l'UE et devraient à ce titre être incluses dans la liste des « régions intermédiaires » au titre de la politique régionale. Si l'on part de l'hypothèse que lesdites « régions intermédiaires » seront reconnues comme éligibles à l'article 170.3c), il resterait un reliquat de 3 millions d'insulaires.
- L'inclusion automatique, a minima, de l'ensemble des îles dans le cadre de l'article 107.3 c) ne concernerait donc concrètement que 3 millions de personnes. Ce volume est peu significatif : il ne représente que 0,6% de la population de l'UE. Par rapport à la population couverte par la catégorie « régions intermédiaires » (soit 73 millions de personnes), ceci ne représenterait qu'une augmentation de l'ordre de 4%.
- De même une politique visant à accroître de façon conséquente le *de minimis* dans les Régions insulaires ne concernera que 15 millions d'habitants de l'UE, soit 3% de la population communautaire (2,22% si l'on exclut les RUP).
- Pour ce qui est des aides destinées à couvrir les surcoûts en matière de transport, les articles 81 et ss. des Lignes directrices établissent des règles d'examen très claires pour éviter toute forme de surcompensation. On voit mal comment l'extension de cette disposition aux îles pourrait entraîner des distorsions de concurrence.



## PROPORTIONNALITE

Au cas où la Commission européenne souhaiterait procéder à une politique graduée, en différenciant les intensités ou les plafonds d'aides autorisés dans les îles en fonction de la taille de leur population, il serait possible de s'appuyer sur une classification reposant sur la taille démographique des NUTSIII insulaires.

Un NUTSIII insulaire est défini comme une Région statistique de niveau NUTSIII où la majorité de la population habite sur une ou plusieurs îles sans lien fixe avec le continent ; les plus grandes îles étant ainsi subdivisées en plusieurs NUTSIII insulaires.

On peut alors procéder à une catégorisation allant des îles les moins peuplées (NUTSIII < 50.000 habitants), jusqu'au plus peuplées (NUTSIII >1.000.000 habitants).

A titre d'exemple, et si l'on analyse la répartition des populations insulaires non déjà couvertes par l'article 349 ou par la politique de Convergence (soit 6 millions de citoyens européens au total), on constate que les NUTSIII insulaires les moins peuplés ne rassemblent au total qu'une faible population.

Des aides renforcées à l'égard des îles plus petites – et donc, les plus vulnérables vu la taille restreinte de leur marché – n'auraient donc qu'un impact insignifiant au niveau communautaire.

Category	Population size of individual NUTS III "Island" areas (*)	EU population concerned by measure (*)
1	<50,000	312,504
2	50,000 to 100,000	412,324
3	100,000 to 250,000	2,077,763
4	250,000 to 1 million	3,189,761
5	>1 million	none

(\*) Îles autres que les régions ultrapériphériques et les régions de convergence.

Ne tient pas compte des petites îles côtières appartenant à une région NUTS III continentale, qui pourraient être considérées automatiquement comme relevant de la Catégorie 1.

## NOTA

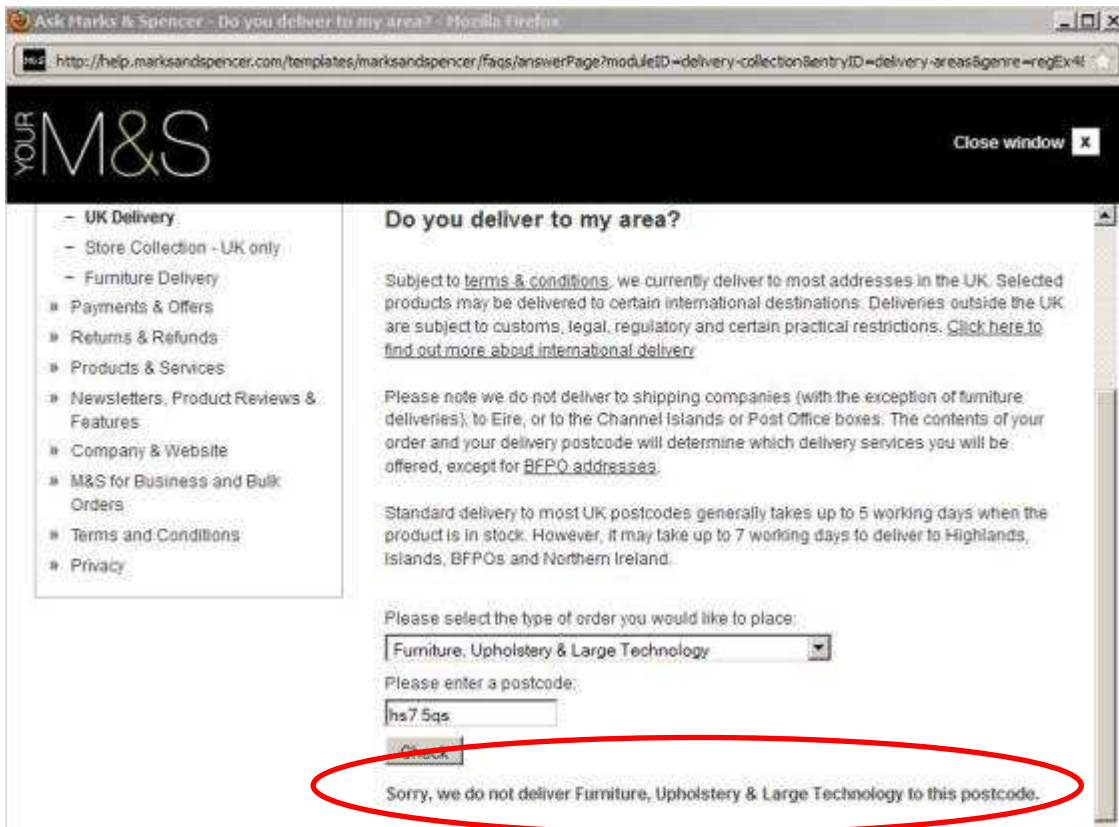
Ces dernières propositions sont détaillées dans la Note Technique de la Commission des Îles de la CRPM « Aborder la question des territoires insulaires dans la future politique de Cohésion ».

## ANNEXES :

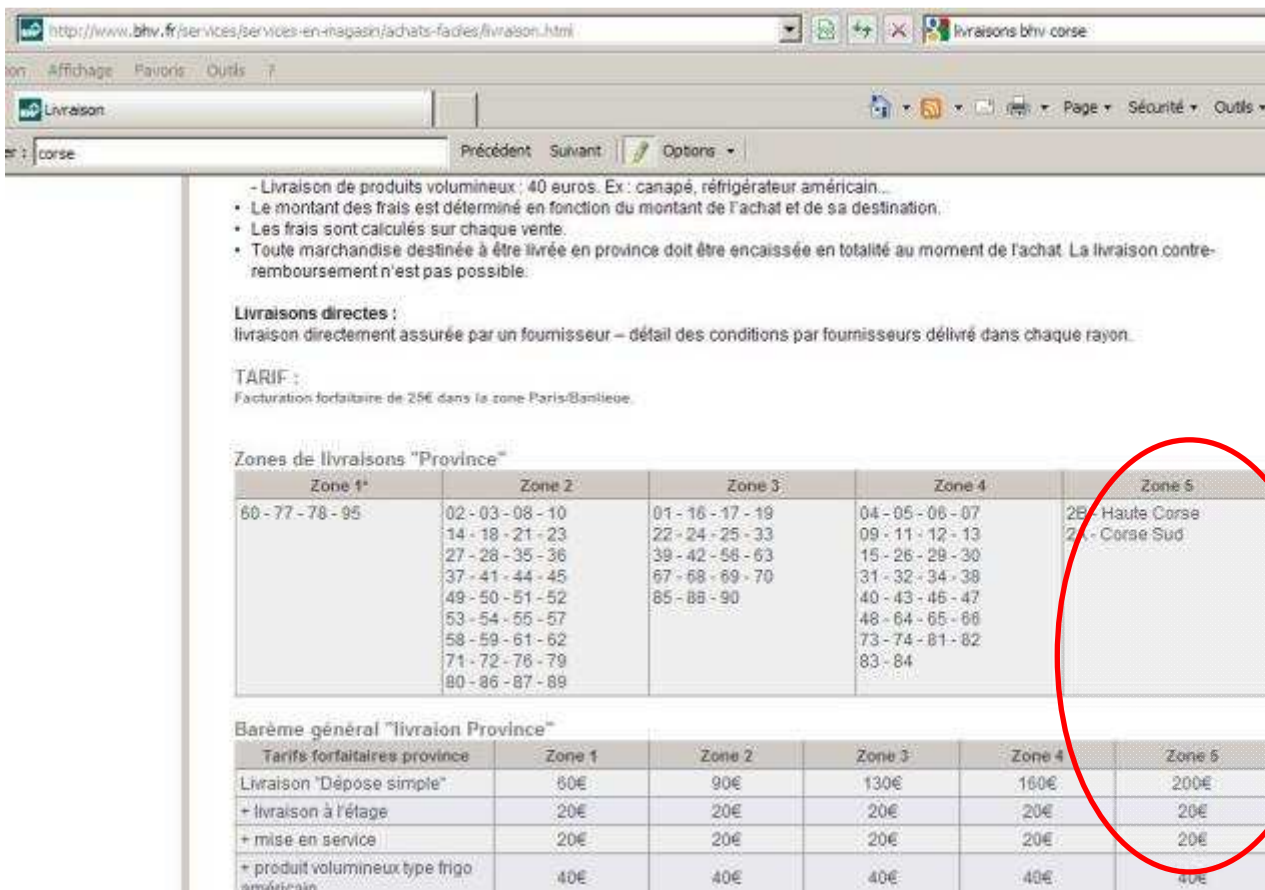
**1 - Saisies d'écran illustrant les surcoûts pratiqués par des entreprises continentales pour livrer dans des îles, ou illustrant leurs refus de livrer dans ces Régions. Exemples pris en France (Corse), et au Royaume-Uni (Archipels d'Écosse), une politique de « continuité territoriale » s'appliquant pourtant dans ces îles.**

**2 - State aid and the Stornoway Abattoir. Note communiqué par la Région des Hébrides Extérieures (Comhairle nanEilean Siar).**

**3 - State aid – the Shetland perspective. Note communiquée par le Shetland Islands Council.**



HS7 5QS = Code postal de l'île de Benbecula, Eilean Siar (Western Isles) Scotland.



http://www.sofaconcept.fr/services/frais\_de\_livraison/

Accueil > Aide > Frais de livraison

## FRAIS DE LIVRAISON

**NE PAYEZ PLUS DE TRANSPORT, VEZ CHERCHER VOTRE COMMANDE À NOTRE ENTREPÔT !**

Comment faire? Facile !

Au moment d'indiquer votre choix de mode de paiement, cochez l'option de paiement par **carte bancaire par téléphone** avant de valider votre achat. Vous serez alors contacté par l'un de nos conseillers qui se chargera d'indiquer votre souhait de retrait sans frais de livraison.

Vous avez aussi la possibilité d'appeler vous même nos conseillers de 10h à 18h du lundi au jeudi au numéro **0179852786** (numéro d'appel local).

**Si vous préférez que nous nous chargions de vous livrer, les frais de livraison sont seulement de 100€ sur toute la France (sauf la Corse).**

LIVRAISON FRANCE	Frais de port initial	Participation aux frais de port
Toutes régions de France (sauf Corse et DOM TOM)	200€ à 250€	<b>100€ SEULEMENT</b>

http://www.chronopost.fr/transport-express/webdav/site/chronov4/users/chronopost/public/pdf/Tarifs\_et\_VPC/Tarifs\_g

Formats	l'unité		l'unité pour l'achat d'un lot de 5	
	€ HT	€ TTC	€ HT	€ TTC
Enveloppe 300 g (documents uniquement)	18,81	22,50	17,87	21,37
Enveloppe 1 kg (documents uniquement)	19,23	23,00	18,27	21,85
Pochette gonflable 1 kg	19,65	23,50	18,67	22,33
Pochette gonflable 2 kg	20,90	25,00	19,85	23,75
Boîte 3 kg et boîte 3kg Chrono RDO	22,58	27,01	21,45	25,65
Boîte 6 kg	25,08	30,00	23,83	28,50

**LES SERVICES D'AFFRANCHISSEMENT CHRONO 13<sup>e</sup>**  
Livraison de vos documents et marchandises déjà emballés le lendemain matin avant 13 h en France métropolitaine<sup>m</sup> et à Monaco.

Poids (jusqu'à)	€ HT	€ TTC
2 kg	28,03	33,52
5 kg	32,03	38,31
10 kg	39,29	46,99
15 kg	46,56	55,69
20 kg	53,81	64,36
25 kg	61,07	73,04
30 kg	68,34	81,73

Le service Chrono 10<sup>®</sup> est disponible sur [www.chronopost.fr](http://www.chronopost.fr)

Pour les envois du continent vers la Corse, supplément de 19,60 € HT (23,44 € TTC).

livraison "sauf la corse" - Recherche Google

http://www.google.com/search?q=livraison+sauf+la+Corse&hl=fr&client=firefox-a&hs=org.mozilla%3Afr%3Aofficial&biw=...

Images: Vidéos: Maps: Actualités: Shopping: Gmail: plus -

livraison "sauf la Corse" Environ 11 100 résultats (0,25 secondes) Recherche avancée

Tout

Images

Vidéos

Actualités

Shopping

Plus

Recherche sur le Web

Rechercher les pages en Français

Pages en langue étrangère traduites

Plus d'outils

Tarif chronopost France métropolitaine **sauf la Corse**

www.jeanpaulguy.fr/contents/fr/d810.html - En cache

CHRONOPOST **livraison** le lendemain avant 13H00. Accueil > Frais de port > Tarif chronopost France métropolitaine **sauf la Corse**. Tarif chronopost France ...

Pièces chaudières brûleurs chauffe-eau gaz fuel électrique

www.jeanpaulguy.fr/ - En cache

Commande avant 15H00, **livraison** le lendemain avant 13h00 sur la France **sauf** ...

Plus de résultats de jeanpaulguy

Livraison - Batterie Mégastore

performancebatteries.fr/page/livraison/ - En cache

**Livraison** le lendemain dans toute la France continentale, **sauf la Corse**, Monaco et les îles du littoral, si la commande est passée avant 16H00, ...

Livraison - Maorie OneStroke

www.onestroke.fr/fr/content/1-livraison - En cache

**Livraison** en FRANCE (**sauf la Corse**): La **livraison** est effectuée par LA POSTE - colisissimo suivi avec ou sans signature. **Livraison** en CORSE, en C.E.E. et à ...

BON DE COMMANDE FOIE GRAS

www.lemuseedevin.com/bon-de-commande-foie-vin.pdf

Format de fichier: PDF/Adobe Acrobat - Afficher

d'achat livré en France métropolitaine (**sauf la Corse**). Pour le reste, merci de nous contacter en appelant Le Musée du Vin ...

Comment restreindra un mode de **livraison** pour un - Ovativ

http://www.google.com/search?q=5scottish+islands+"do+not+deliver"&hl=fr&client=firefox-a&hs=t2E&rls=org.mozilla%3Afr

Vidéos: Maps: Actualités: Shopping: Gmail: plus -

Scottish islands "do not deliver" Environ 1 550 000 résultats (0,19 secondes) Recherche avancée

ClassicAles - Delivery Information

www.classicales.co.uk/Delivery.aspx - En cache

In addition, our couriers **do not deliver** to PO Box numbers unless a valid ... **Scottish Offshore Islands**: HS, IV41-49, IV51, IV55-56, KA27-28, KW15-17, PA20, ...

Delivery and Returns - Glovers Stationery

www.gloverssupplies.co.uk/delivery - En cache

We **do not deliver** on Saturdays. We only deliver to Mainland UK. We **do NOT deliver** to the **Scottish Islands**, Isle of Man, Channel Islands or Isles of Scilly ...

FAQs - Total Office - Totally Possible

www.totaloffice.co.uk/Faqs.aspx - En cache

We **do NOT deliver** to the **Scottish Islands**, Isle of Man, Channel Islands or Isles of Scilly. We **do NOT deliver** to PO Box addresses. ...

FAQs - Anglo - Office Productivity

www.anglo-ltd.com/faq/ - En cache

We **do not deliver** to the **Scottish Islands**, Isle of Man, Channel Islands or Isles of Scilly. We **do not deliver** to PO Box addresses. ...

How much does delivery cost?

help.next.co.uk/Section.aspx?itemid=10303 - En cache

... Isle of Man, Channel Islands, **Scottish Islands**, Scilly Islands £35. Other offshore islands £35). With the exception of BFPO addresses we **do not deliver** ...

Comstat Office Supplies - Delivery & Returns - Office Supplies for ...

- [ Traduire cette page ]

## STATE AIDS AND THE STORNOWAY ABATTOIR, ISLE OF LEWIS, WESTERN ISLES

### BACKGROUND

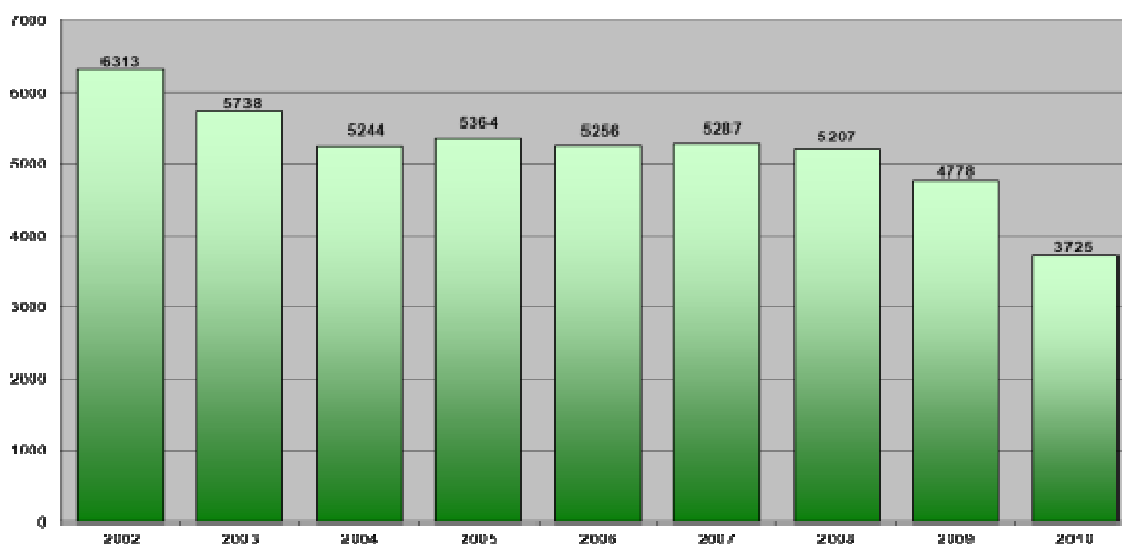
Until early in 2002 there was a very successful Abattoir operating in Stornoway in the Island of Lewis serving the needs of crofters in both Lewis and Harris who wished to have their livestock, predominantly sheep and cattle, slaughtered humanely in premises conforming to national health and safety guidelines along with veterinary supervision. Financial support was provided by the Local Council, Comhairle Nan Eilean Siar, to assist the Abattoir to meet its financial targets to ensure viability. The financial subsidy provided by the Council was relatively small and it was not considered to infringe State Aid Regulations. However, the situation changed in 2002 when the financial assistance provided by the Council was deemed to have breached State Aid Regulations and this financial support ceased.

### CURRENT SITUATION

After much debate and deliberation the Abattoir service was redesigned to try and ensure that the service would continue with a largely reduced financial assistance from the Council and with a target of self-sufficiency being set. The result of the service redesign was that the Abattoir now only operates from August until January instead of providing an all year round service up until 2002.

- The Abattoir service aims to set a cost recovery budget for the period of operation of the Abattoir. The last period of operation (2010) returned an operating deficit of £12,836
- The operating period has now been constrained to mid-August to end December to control core operating costs to the period of greatest demand in order to maximise operating efficiency and minimise core costs which require to be recovered
- There is a demand for services outwith this period but the demand is sporadic. A recent trend of increasing demand from pig producers has not been sustained following the reduced period of opening. The annual usage rates have been in decline over a number of years with sheep numbers showing the greatest year on year percentage reduction with a drop of 1000 from 2009 to 2010.

Total Annual Sheep Throughput



- Increasing costs of utilities and waste disposal costs run well in excess of normal inflation and the charges levied in order to attain cost recovery is becoming such that many crofters are unwilling to pay higher charges and have decided to cease stock keeping or in some cases revert to unregulated home kill arrangements

- The Local authority determined to provide a limited seasonal service when there was no private sector interest in operating the Abattoir (without an operating subsidy)
- Were there to be the ability to offer limited subsidy, user charges could be reduced to incentivise greater use of the facility. This could promote an increase in the crofting sector stock keeping of sheep, cattle, and pigs and would provide greater self-sufficiency in food supplies within the islands.

## STATE AID ISSUES ARISING FROM THE STORNOWAY ABATTOIR SERVICES CHANGES FROM 2002

- State Aids issue affect many aspects of the work of the Economic Development Service and most of the issues which arise are due to an individual organisation's interpretation of State Aids.
- The process for State Aids needs to be simplified. At present local issues require discussion with Scottish Government officials, UK Government officials, UK representative to the European Commission officials. At each stage some of the details of the proposal are lost through misunderstanding until what the Commission is considering bears little resemblance to what was initially proposed or the reasons for the initial request have been diluted. Clearer and more direct communication channels should be established between Commission officials and on the ground practioners.
- The current State Aid regime precludes the development of innovative purpose designed solutions to local issues which have negligible or no impact from a European market perspective. There should be some degree of minimum economic area size to which State Aids apply with special exemptions for remote rural and peripheral areas. Should small Island areas, where local market services predominate be treated the same way under State Aids as major national Government industry subsidies? Is there a potential to undertake a pilot "Island derogation" from State Aids in order to boost economic activity.
- A prime example from the agricultural sector is the argument that the provision of a basic service industry like the Abattoir at Stornoway is a State Aid when in reality there is absolutely no competitive financial gain to the recipient being able to slaughter animals on the Island. A sheep carcass hanging on a meat hook in Stornoway (or Lerwick) is still facing the most expensive transport to mainland markets of any competitors produce anywhere in the EU. There is clearly no distortion of trade. The provision of basic infrastructure services on Islands in vulnerable areas should be exempt from State Aid Regulations if the loss of that service jeopardises the viability of the sector.

Alasdair Macleod  
 Gaelic & European Policy Officer  
 Comhairle nan Eilean Siar  
 29 June 2011

## STATE AID - THE SHETLAND PERSPECTIVE

### Introduction

This short paper has been prepared to provide examples of state aid restrictions that have had a detrimental impact on the development of traditional industries and related infrastructure in Shetland. It covers the provision of agriculture related services, fisheries development measures and uses the example of a dry dock development in a discussion on market failure.

### AGRICULTURE RELATED SERVICES

Agriculture exists in a very fragile state in Shetland. Our 1800 holdings produce 90,000 sheep and 2000 cattle for sale annually. Of this total around 10,000 sheep and 100 cattle are slaughtered on the islands. The rest are exported as store animals for fattening on UK mainland units. All this means that providing basic related services such as Marts and Abattoirs are marginal activities. These services can only derive income from low numbers of stock. Commercial operations struggle to survive and continuity of service is only possible with some public support.

In 2007 complaint CP 149/2007 led to the Shetland Islands Council abandoning its plans to build a fully functional abattoir for the islands and providing general support for agriculture related services. Instead the Council offered grant assistance to a co-operative under the EU Temporary Framework measure so that a much lower specified abattoir could be built. There continues to be considerable doubt about how the future running costs of the new abattoir are to be met, given that the most optimistic sales the facility can achieve are around £250,000 a year. This figure is just above the break-even point. In any year when trade diminishes the running costs will be much higher than the sales.

Similarly, the existing Auction Marts, also a co-operative, can break even in good trading years but we know from our experience that the price of stock fluctuates annually and widely. Any surpluses from three good years can be wiped out in a single poor season. Two or three poor seasons leads to a level of losses that the service cannot sustain without some public support.

Shetland agriculture needs to have basic services in order to operate successfully. We suffer from the joint disadvantages of long distance from markets and low thresholds. Market failure is a common occurrence so the Council needs to have the flexibility to support the abattoir and the Auction Marts through leaner times. The loss of these facilities would mean a further decline in agricultural activity, which would impact on the rural economy and biodiversity. Land abandonment would increase if these facilities can't be supported when necessary.

### SUPPORT FOR THE FISHERIES SECTOR

Shetland is the most fisheries dependent community in Scotland with one third of GDP, £250 million, derived from fishing related activities. Our fishing fleet is comprised of vessels that are owned by the crews that fish on them. Fishing is integrated into our way of life and always has been. People from Shetland were taking their living from the sea thousands of years ago and future generations need to have the same opportunities. Our community is only 22,000 in number and we inhabit one of the remotest places in the EU, 200 miles away by sea from the nearest main port in the UK. There are few alternative activities that we can develop to derive our living from on a sustainable basis. There is no hinterland that we can draw on and the threshold population is too low to develop manufacturing to any meaningful extent. We need to develop our fishing activities if our economy is to prosper.

During the 1980's and 1990's Shetland Islands Council had made a great deal of progress in providing fisheries infrastructure and other measures designed to develop our fisheries sector in a sustainable way. We encouraged new crews to replace people who were retiring from the industry and we were building up a bank of community owned fish quota to ensure that our fishing fleet could operate sustainably within the terms of the Common Fisheries Policy. This strategy was hit badly by complaints C 87/2001 and 168/A/2004, which led to severe restrictions being imposed on our assistance to the fisheries sector. The Council is not allowed to purchase fish quota to be held for the local fishing community to use. We can only lend money on commercial term to the vessels to buy additional fish quota. Most vessels are small businesses with only limited borrowing capacity so there are not many lending opportunities. Fish quota has

become a tradable commodity, with large multinational companies buying and selling the right to fish. This unregulated approach is not good for supporting the fishing communities that depend on sustainable fishing stocks for their living. More flexibility needs to be introduced into the system to enable more local control of fishing interests. Some catching needs to be kept near to the fishing stocks to enable fisheries dependent communities to survive and to promote carbon reduction.

Changes in EU policy, market conditions etc impact more severely on island businesses that are remote from their markets. Developing the fisheries sector in remote places at times when external factors restrict investment is a difficult issue. For example, the current restriction on bank finance imposes a higher degree of penalty on small enterprises. In such circumstances the public authority for islands needs to have the ability to put measures in place to develop fisheries opportunities. While de minimus levels are useful, they do not go far enough to enable effective support. The question of market failure is discussed in more detail in the next paragraphs.

### **DEVELOPING INFRASTRUCTURE IN MARKET FAILURE CIRCUMSTANCES**

Due to limited economic bases, heavy reliance on the public sector and key industries, and distance from main markets, remote island areas are much more likely to suffer from the effects of market failure than well-connected areas.

In terms of infrastructure development, such as the provision of a factory or industrial facility, the key element of market failure which can prevent sectoral growth is allocative efficiency, i.e. the failure of the private sector to efficiently allocate resources. This occurs when the private sector is unwilling or unable to invest in infrastructure, and when this failure impacts on the local economy.

There are three main kinds of market failure:

- Access to finance – lack of available funds at hand or failure to raise venture capital;
- Imperfect information or co-ordination problems – lack of data with which to judge investment decisions;
- Externalities – factors affecting consumers or producers not accounted for by market price.

### **EXAMPLE - DRYDOCK**

An example of market failure in Shetland has emerged in the investigations into the provision of a large-scale vessel maintenance facility. Currently no drydock facility exists which can take vessels larger than the relatively small inter-island ferries. This means that the larger ferries, tugs and local fishing vessels have no repair facility locally and must travel to mainland UK for drydocking.

The provision of a larger facility would have clear economic and social benefits to Shetland as there would be an immediate local market for which the drydock would be preferable over other options due to the cost and time involved in travel. There is also a significant regional market in fisheries and oil-related vessels which could be attracted by a Shetland drydock. Such a facility would require significant manpower, increasing the availability of skilled jobs in Shetland.

However, due to the extremely high capital cost, lack of certainty around the vessel maintenance market and circumstances which led to the failure of previous large drydock operations, there is little or no likelihood of private sector interest in constructing such a facility. This meets the definition of a market failure in all three criteria mentioned above.

### **PUBLIC SECTOR INTERVENTION**

In such circumstances, where there are clear benefits to a remote area in industrial facility investment, but a lack of private sector interest, it falls to the public sector to invest and shoulder the initial financial burden and risk in return for social, economic and reputational benefits.



If such investment decisions are not taken, remote areas run the risk of erosion of the local skills base and their position in industrial marketplaces. This exacerbates the effects of remoteness, such as population decline, lack of economic opportunities and ageing populations.

## **GENERAL POINTS**

The conditions of market failure need to be better understood and defined for commercial activity on islands. Article 107 should apply here.

The EU needs to engage with the concept of holding pools of quota at community level in fisheries dependent islands.

Agricultural and Fisheries de minimus levels need to be brought into line with Industrial de minimus levels for islands.

A continuing flexible measure such as the Temporary Framework measure should be considered for application in EU islands.

Shetland Islands Council

Economic Development Unit

30.06.11