Communication de la Commission aux États membres sur la politique régionale et la politique de concurrence

RENFORCER LEUR CONCENTRATION ET LEUR COHÉRENCE

(98/C 90/03)

La Commission a adopté en 1996 son premier rapport sur la cohésion économique et sociale de l'Union européenne. Relevant que le ciblage, ou la concentration, des ressources sur les zones à problème est le principe-clé qui sous-tend l'efficacité des politiques de cohésion (chapitre 6, paragraphe 2), ce rapport conclut notamment que «dans le contexte de la concentration des ressources sur les régions les plus défavorisées, les États membres et la Commission ont besoin de s'attaquer, en partenariat, aux incohérences dans la détermination des régions aidées par les politiques régionales nationales et par les politiques régionales de l'Union. L'éligibilité aux politiques régionales de l'Union devrait devenir l'un des critères permettant d'autoriser les aides dans le cadre des politiques régionales des États membres» (chapitre 7).

Dans le document intitulé *Agenda 2000* qu'elle a adopté en juillet 1997, la Commission a de nouveau souligné la nécessité de renforcer la concentration géographique de ses interventions structurelles, afin de les rendre plus visibles, plus efficaces, et plus cohérentes avec la politique de concurrence de l'Union [1]. En même temps, elle a annoncé la réduction de la couverture des aides régionales.

Enfin, dans le plan d'action pour le marché intérieur, elle a annoncé de nouvelles orientations pour les aides régionales, visant à réduire les disparités en concentrant les aides.

1. **Position du problème**

Concentration: Nonobstant les progrès accomplis depuis le lancement de la politique régionale communautaire, des disparités structurelles importantes subsistent au sein de l'Union, et l'un des objectifs fondamentaux de celle-ci reste de renforcer sa cohésion économique et sociale au sens de l'article 130 A du traité. Pour ce faire, il importe que l'Union puisse, comme par le passé, enir la création et le développement d'activités productives dans les régions en retard de développement et en reconversion économique et sociale. L'expérience acquise montre que l'efficacité de telles interventions, du point de vue du développement régional, suppose d'éviter leur saupoudrage sur des territoires trop étendus ou trop fragmentés. Il est donc nécessaire d'accroître la concentration des cofinancements communautaires de façon à atteindre un effet de masse critique significatif, ce qui implique notamment d'identifier les régions de l'Union les plus affectées.

L'objectif de concentration est tout aussi important du point de vue de la politique communautaire de concurrence (articles 92 à 94 du traité), dans la mesure où il permet de limiter géographiquement l'étendue des distorsions résultant de l'octroi des aides nationales à finalité régionale, tout en favorisant le développement des régions en retard.

Cohérence: L'Union se présente comme un système de décision dans lequel interviennent plusieurs acteurs qui se partagent les compétences institutionnelles. C'est notamment le cas en matière de politique régionale. La Commission dispose en matière d'aides d'État d'une compétence exclusive pour examiner la compatibilité des régimes d'aides, y compris les cartes, notifiés par les États membres au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Les tâches de solidarité en matière de développement des économies régionales s'exercent d'abord aux niveaux régional et national, et l'Union, par sa politique d'aides structurelles, y apporte son concours de manière subsidiaire. Le ien apporté par les Fonds structurels s'effectue entre autres par le cofinancement de régimes d'aides à l'investissement productif qui sont conçus et mis en œuvre au niveau national ou régional. Ce type d'interventions représente une part assez minoritaire du total des aides à finalité régionale octroyées par les États membres. Il s'ensuit que le Feder ne devrait intervenir que là où les États membres eux-mêmes accordent des aides régionales, étant entendu que ceux-ci pourraient aussi intervenir dans d'autres régions. Comme les aides régionales nationales doivent faire l'objet d'une autorisation préalable au titre de la politique des aides d'État de l'Union, les zones éligibles aux interventions des Fonds structurels doivent également être couvertes par des régimes nationaux d'aides régionales. Pour des raisons qui tiennent à la présence de plusieurs acteurs avec des compétences, objectifs et calendriers différents, il est difficile de coordonner les deux politiques concernées.

[1] «Ceci débouchera sur un zonage moins éparpillé et le plus cohérent possible avec les zones aidées par les États membres au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité.»

Une telle situation a fait l'objet de critiques de la part des acteurs concernés, tels que les autorités régionales et locales, ainsi que du Parlement européen.

Dans les zones actuellement éligibles aux interventions des Fonds structurels mais non éligibles aux aides d'État à finalité régionale au titre des dérogations des articles 92, paragraphe 3, point a), et 92, paragraphe 3, point c), il est possible de cofinancer des régimes d'aides aux petites et moyennes entreprises, ainsi que des régimes d'aides à l'environnement ou à la recherche, et à des taux d'intensité inférieurs à ceux autorisés dans les zones éligibles au titre des articles 92, paragraphe 3, point a), et 92, paragraphe 3, point c). L'incohérence entre les deux systèmes de classement régional limite ainsi les possibilités d'attirer l'investissement de grandes entreprises alors que celui-ci revêt par ses effets d'entraînement et d'ouverture au marché mondial un intérêt particulier pour le développement régional. C'est pourquoi la persistance de ces incohérences n'est donc pas souhaitable, aussi bien pour des raisons politiques qu'économiques.

À l'occasion de la révision des règlements des Fonds structurels en 1993, la Commission avait cependant déjà cherché à progresser vers plus de cohérence. Lors de la détermination, avec les États membres, surtout du zonage de l'objectif nº 2 mais aussi de l'objectif nº 5 b), elle les a constamment incités à formuler des propositions compatibles avec le zonage des aides d'État. À l'étape actuelle, il s'agit de poser les principes et d'identifier les moyens permettant d'accomplir des progrès décisifs en ce domaine pour la prochaine période de programmation des Fonds structurels (2000-2006).

La cohérence qui est ainsi recherchée consiste donc à ce que, dans chaque État membre, les régions qui bénéficient des interventions des Fonds structurels puissent être également couvertes par un régime d'aides à finalité régionale.

2. **Rappel de la situation actuelle**

2.1. *La cohérence: une responsabilité partagée de la Commission, du Conseil et des États membres*

Dans l'histoire du développement des politiques communautaires, le zonage établi au titre de la politique de concurrence a été défini le premier, en application de la méthode publiée par la Commission en 1988 (JO C 212 du 12.8.1988), qui avait elle-même précisé et complété les principes de coordination des aides à finalité régionale de 1979. En vertu de sa compétence exclusive en matière d'aides d'État, la Commission approuve les décisions relatives aux zonages au sein de chaque État membre, sur proposition de l'État membre concerné.

En ce qui concerne les interventions des Fonds structurels, il y a actuellement quatre objectifs régionalisés: objectifs nº 1, nº 2, nº 5 b) et nº 6.

Les zones de l'objectif nº 1 ont été déterminées jusqu'à présent par le Conseil statuant à l'unanimité sur base d'une proposition de la Commission. Il s'agit en principe des régions NUTS II où le produit intérieur brut par habitant (PIB/hab.), en standard de pouvoir d'achat, est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Mais, comme le rappelle le rapport sur la cohésion, au chapitre 6, paragraphe 2, «le compromis politique de 1993 a conduit à inclure dans la liste de l'objectif nº 1 des régions regroupant 7,4 millions de personnes, soit 8 % de la population totale éligible, qui vivent dans des régions où le PIB/hab. dépasse 75,0 % de la moyenne de l'Union».

Les zones de l'objectif nº 6, c'est-à-dire celles où la densité de population est inférieure à 8 habitants par km^2, ont quant à elles été délimitées dans l'acte d'adhésion des trois nouveaux États membres en 1995.

Conformément aux dispositions des règlements établis par le Conseil, les zones des objectifs nº 2 et nº 5 b) ont été déterminées par la Commission sur base des critères socio-économiques communautaires ainsi que de critères nationaux, en concertation étroite avec les États membres qui soumettent à la Commission leurs propositions de zonage et les négocient avec elle. Comme il a déjà été mentionné, la présence d'acteurs différents, chacun avec ses compétences propres, ainsi que des calendriers d'application différents, ont limité la réduction des incohérences au cours de la dernière période de programmation, alors que celle-ci aurait déjà pu constituer une occasion de les réduire davantage.

2.2. *Données statistiques*

Pour la période 1994-1999, ce sont 50,6 % de la population de l'Union à 15 qui sont éligibles aux aides structurelles communautaires, tandis que 46,7 % sont classés au titre des articles 92, paragraphe 3, point a), et 92, paragraphe 3, point c). Ces données montrent que certaines régions éligibles aux Fonds structurels ne peuvent pas être en même temps couvertes par des aides d'État à finalité régionale. Les deux tableaux suivants indiquent le degré de correspondance entre les deux zonages. Il faut souligner que, compte tenu du fait qu'il s'agit d'agrégats au niveau européen ainsi que de l'évolution normale du zonage en cours de période, les chiffres mentionnés ci-dessous sont donnés à titre indicatif.

COHÉRENCE ENTRE LE ZONAGE «FONDS STRUCTURELS» ET LE ZONAGE «AIDES D'ÉTAT»

Tableau 1

(en pourcentage de la population communautaire)

	Régions éligibles aux Fonds structurels	Régions non éligibles aux Fonds structurels	Totaux
Zones où des aides régionales nationales sont autorisées (article 92, paragraphe 3)	44,0	2,7	46,7
Zones où des aides régionales nationales ne sont pas autorisées	6,6	46,7	53,3
Totaux	50,6	49,4	100

Il ressort de ces données que 6,6 % de la population communautaire vivent dans des régions où la politique de concurrence n'autorise pas les aides à finalité régionale.

Par contre, 2,7 % de la population communautaire vivent dans des régions couvertes par un régime d'aide à finalité régionale sans être éligibles aux Fonds structurels. Ce fait ne pose pas de difficulté particulière. Au contraire, il constitue une condition favorable à la cohérence entre la politique des aides régionales et les interventions des Fonds structurels puisqu'elle garantit la flexibilité des choix des États membres en matière de politique régionale en mettant à leur disposition une marge de manœuvre pour poursuivre des objectifs de politique régionale qui leur sont propres, au delà des zones définies conjointement pour l'application de la politique régionale communautaire.

Tableau 2

Pourcentage par pays de la population nationale des régions éligibles aux Fonds structurels mais non couvertes par les aides régionales nationales

B	D	DK	E	EL	F	IRL	I	L	NL	A	P	S	FIN	UK	EU
0	5,3	0	8,9	0	9,6	0	7,5	6,4	10,4	5,9	0	8,7	12,6	9	6,6

La cohérence complète existe déjà dans cinq pays: la Belgique, le Danemark et les trois États membres entièrement classés en objectif n° 1. En revanche, tous les autres États membres témoignent de divergences plus profondes.

3. **Proposition pour une démarche coordonnée**

3.1. *Pour une meilleure identification des responsabilités*

La recherche de la cohérence entre les deux zonages implique d'avoir une vue d'ensemble des divers instruments qui entrent en ligne de compte, de façon à pouvoir les faire converger en fonction de cet objectif commun, selon un calendrier permettant sa réalisation effective. La Commission, le Conseil, le Parlement européen et les États membres ont tous leur part de responsabilité dans la recherche d'une cohérence accrue.

— La Commission, qui possède une compétence exclusive en matière d'aides d'État et partage avec les États membres et le Conseil la compétence en matière de politique structurelle, a indiqué la nécessité d'une cohérence et d'une concentration géographique accrues. Dans sa décision du 16 décembre 1997 sur

les lignes directrices, elle a adapté en conséquence les règles relatives aux aides à finalité régionale et proposera au Conseil d'adapter les dispositions réglementaires et opérationnelles en matière de Fonds structurels. Par nature, elle est en outre bien placée pour assurer la coordination d'ensemble de la démarche.

— Le Conseil et le Parlement européen doivent tenir compte de la nécessité de la cohérence et de la concentration lors de l'adoption des nouveaux règlements des Fonds structurels.

— Les autorités nationales qui sont en charge de la politique régionale doivent prendre leurs responsabilités vis-à-vis de cet effort de cohérence et de concentration, et y prendre part dans le domaine de compétence qui est le leur.

Dans le cas des aides nationales à finalité régionale comme dans celui des Fonds struturels, il est nécessaire que les décisions en matière de zonage soient adoptées en temps utile pour qu'elles puissent entrer en vigueur au 1er janvier 2000. Cette nécessité s'impose d'une part à la Commission elle-même dans le premier cas, dans le cadre de ses compétences, et, d'autre part, à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et aux États membres.

3.2. *Méthode proposée et calendrier*

La Commission a indiqué dans l'Agenda 2000 que le pourcentage de la population des régions de l'Union éligibles aux aides structurelles, au titre des futurs objectifs nº 1 et nº 2, devra être ramené de 51 % aujourd'hui à un chiffre situé entre 35 et 40 %, et aussi qu'il devra être globalement inférieur à la couverture de la population des régions retenues au titre de l'article 92, paragraphe 3, points a) et c) (pris ensemble). Elle a également indiqué que la couverture des aides nationales à finalité régionale doit être réduite.

Donnant suite à ces orientations, la Commission a fixé dans sa décision du 16 décembre 1997 sur les plafonds un chiffre global pour la couverture de population au titre des articles 92, paragraphe 3, points a) et c), du traité de 42,7 % pour la période de programmation 2000-2006, soit une diminution de 4 points de pourcentage par rapport à la couverture actuelle de 46,7 %. Elle vient ainsi de proposer aux États membres les mesures utiles au titre de l'article 93, paragraphe 1, du traité afin de mettre en œuvre à la date indiquée le nouveau système des aides régionales basé sur les règles formulées dans les nouvelles lignes directrices des aides d'État à finalité régionale que la Commission vient d'adopter. Le chiffre de 42,7 % est supérieur à la fourchette de 35 à 40 % retenue dans l'Agenda 2000 pour la part de population éligible aux futurs objectifs nº 1 et nº 2, ce qui rend possible une cohérence globale au niveau de l'Union. Ainsi, la relation entre les deux systèmes de zonage régional sera-t-elle celle de deux cercles concentriques au niveau de l'Union toute entière. Cette relation devra être traduite aussi au niveau de chacun des quinze États membres, de sorte notamment que la carte de l'objectif nº 2 soit incluse dans celle relevant de l'article 92, paragraphe 3, point c).

Tel qu'indiqué par l'Agenda 2000, la situation particulière des régions ultrapériphériques conduit à les assimiler de façon spécifique à l'objectif nº 1. De même, les régions les plus septentrionales à très faible densité de population, actuellement éligibles à l'objectif nº 6 et qui ne seraient pas éligibles à l'objectif nº 1, devraient bénéficier d'arrangements particuliers. En ce qui concerne les régions en retard de développement éligibles à l'objectif nº 1, celles-ci doivent être déterminées par l'application stricte du critère de 75,0 % de PIB/hab., de façon à ce qu'elles puissent être identiques avec celles qui bénéficieront de la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, point a), faute de quoi l'effort global de cohérence sera remis en question, ainsi que l'effort de concentration recherché par les Fonds structurels. La liste des régions de l'objectif nº 1 sera finalisée au début de 1999 sur base des dernières données disponibles au début du dernier trimestre de 1998.

En ce qui concerne le nouvel objectif nº 2, la cohérence est à établir avec l'article 92, paragraphe 3, point c), qui doit inclure les régions, assimilées à l'objectif nº 1 ou bénéficiant d'arrangements particuliers, et qui ne seraient pas éligibles à la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, point a). Dans sa décision sur les plafonds, la Commission indique une couverture pays par pays, dont le total (92, paragraphe 3, point a) et 92, paragraphe 3, point c) correspond au chiffre de 42,7 %. Les chiffres ainsi obtenus doivent permettre d'inscrire, pays par pays, la carte de l'objectif nº 2 au sein de celle de l'article 92, paragraphe 3, point c).

Si la recommandation de la Commission de se tenir strictement au critère de 75,0 % lors de la sélection des régions en retard de développement éligibles à l'objectif nº 1 n'était pas suivie, il y aurait nécessairement incohérence non seulement au niveau de l'article 92, paragraphe 3, point a) et de l'objectif nº 1, mais aussi entre l'article 92, paragraphe 3, point c) et l'objectif nº 2, compte tenu du plafond global établi à 42,7 % et des plafonds nationaux.

En principe, la Commission n'inclura dans le nouvel objectif nº 2 que les régions que l'État membre s'engage à inclure dans la liste des régions assistées qu'il notifie à la Commission au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c).

Cependant, dans des cas dûment justifiés, la Commission pourra inclure d'autres régions à titre exceptionnel dans

le nouvel objectif nº 2. Cette inclusion se fera dans la limite d'un plafond par État membre à hauteur de 2 % de la population nationale non couverte par l'objectif nº 1 et tout en respectant le but général de la concentration géographique (entre 35 % et 40 % de la population «EUR-15» pour les objectifs nº 1 et nº 2 ensemble).

Au stade actuel, l'Agenda 2000 propose que la liste des régions de l'objectif nº 2 soit élaborée sur base de critères communautaires dans le cadre d'un partenariat avec les États membres et en tenant compte de leurs priorités régionales. La méthode de sélection sera établie dans les futurs règlements des Fonds structurels. Afin que les deux zonages puissent entrer en vigueur le 1er janvier 2000, la Commission demandera aux États membres leurs propositions pour les exercices de sélection immédiatement après l'adoption des règlements des Fonds structurels en ce qui concerne les régions éligibles aux interventions de ceux-ci, et au plus tard pour le 31 mars 1999. La Commission invite le Conseil et les États membres à faire le nécessaire pour que ces décisions puissent être adoptées à temps. En ce qui concerne les régions couvertes par les aides d'État à finalité régionale, la Commission vient de proposer aux États membres de procéder à leurs notifications le plus tôt possible et également au plus tard le 31 mars 1999. Elle prendra les décisions sur les cartes des aides régionales dans le respect de la procédure et des délais prévus en la matière, et au plus tard le 31 décembre 1999.

Il n'est pas possible à la Commission d'indiquer aujourd'hui quelle sera, pays par pays, la couverture de population des régions qui seront éligibles à l'objectif nº 2, parce que la méthode de détermination de ces régions ne deviendra applicable qu'après l'adoption des règlements des Fonds structurels. Il conviendra d'utiliser les dernières données socio-économiques qui seront disponibles à ce moment-là.

3.3. *Mesures transitoires*

Compte tenu de l'effort de concentration territoriale qui sera effectué au sein de chacun des deux exercices, un certain nombre de régions de l'Union ne conserveront pas après l'an 2000 leur statut antérieur. Les modalités de ces «phasing out» seront propres à chacune des deux politiques citées. La cohérence entre elles sera néanmoins assurée, comme l'indique l'Agenda 2000, par le fait que «les actions destinées aux régionsqui continueront à bénéficier du soutien des Fonds structurels de façon provisoire devront être compatibles avec les règles de la politique de concurrence en matière d'aides d'État».

4. **Conclusions**

Compte tenu des étapes qui restent encore à parcourir et des différents acteurs en présence, toutes les conditions sont en place, du côté de la Commission, pour que la cohérence puisse être réalisée à partir de l'an 2000 entre les deux types de zonages régionaux. En adoptant la présente communication, la Commission veut inciter les États membres à faire de même, aussi bien pris individuellement que collectivement au sein des instances compétentes du Conseil.

En conséquence:

a) la Commission proposera au Conseil de définir dans les futurs règlements des Fonds structurels les régions en retard de développement par l'application stricte du plafond de 75,0 % de PIB/hab. de façon à ce que ces régions soient identiques à celles bénéficiant de la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, point a), et ainsi éviter également des incohérences consécutives entre les cartes de l'objectif nº 2 et de l'article 92, paragraphe 3, point c);

b) à la lumière des dispositions dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale qu'elle a adoptées le 16 décembre 1997, la Commission invite les États membres à lui notifier, au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c), toutes les régions assimilées à l'objectif nº 1 ou bénéficiant d'arrangements particuliers;

c) elle annonce que, dans le cadre de l'application des futurs règlements des Fonds structurels, elle n'acceptera, en principe, aucune région dans le nouvel objectif nº 2 si l'État membre ne s'engage pas à l'inclure dans la liste des régions assistées qu'il notifie à la Commission au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c).

   Cependant, dans des cas dûment justifiés, la Commission pourra inclure d'autres régions à titre exceptionnel dans le nouvel objectif nº 2. Cette inclusion se fera dans la limite d'un plafond par État membre à hauteur de 2 % de la population nationale non couverte par l'objectif nº 1 et tout en respectant le but général de la concentration géographique (entre 35 % et 40 % de la population «EUR-15» pour les objectifs nº 1 et nº 2 ensemble);

d) elle souligne que les lignes directrices des aides à finalité régionale retiennent l'éligibilité aux Fonds structurels comme un critère privilégié de sélection, sous réserve de respecter le plafond fixé, et pourvu que les régions éligibles aux Fonds ne soient pas décidées plus tard que la carte des aides régionales;

e) elle prévoit d'ores et déjà que les exercices de détermination des deux zonages seront lancés et finalisés de manière à assurer, selon les procédures respectives, les prises de décisions en temps utile pour que les

deux zonages entrent en vigueur le 1er janvier 2000. En ce qui concerne les Fonds structurels, l'exercice commence immédiatement après l'adoption des règlements qui, par conséquent, doit aussi avoir lieu en temps utile afin que les États membres puissent transmettre leurs propositions de régions à la Commission en tout état de cause avant le 31 mars 1999. En ce qui concerne les aides d'État à finalité régionale, les propositions des États membres doivent être notifiées à la Commission le plus tôt possible, et au plus tard le 31 mars 1999;

f) elle rappelle que le plafond de la couverture totale de population communautaire des régions de l'Union à 15 sélectionnées au titre des articles 92, paragraphe 3, point c) et 92, paragraphe 3, point a) sera de 42,7 % pour la période 2000-2006;

g) elle publie au *Journal officiel des Communautés européennes* et adresse aux États membres le texte de la présente communication.

Fait à Bruxelles, le 17 mars 1998.

Par la Commission

Monika WULF-MATHIES

Membre de la Commission

RECTIFICATIFS

Rectificatif à l'appel conjoint à propositions — Programme LIEN PHARE et TACIS — Programme PHARE de partenariat

(«Journal officiel des Communautés européennes» C 49 du 14 février 1998)

(98/C 90/04)

Page 16, dans la colonne de droite:

au lieu de: «http://europa.eu.int/en/comm/dg1a/phare.html»,

lire: «http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare/programme_types/horizontal/ph_horiz_program.htm»