

Avis du Comité économique et social européen sur «Le marché intérieur et les aides d'État à finalité régionale» (avis d'initiative)

(2013/C 161/04)

Rapporteur: **M. IOZIA**

Le 12 juillet 2012, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

"Le marché intérieur et les aides d'État à finalité régionale" (avis d'initiative).

La section spécialisée "Marché unique, production et consommation", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 7 mars 2013.

Lors de sa 488^e session plénière des 20 et 21 mars 2013 (séance du 21 mars 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 156 voix pour, 6 voix contre et 2 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 À l'approche de la modification du régime des aides d'État, le CESE a jugé utile d'élaborer un avis d'initiative pour traiter de la question des aides d'État à finalité régionale du point de vue de la société civile et de leur mise en adéquation avec les principes fondamentaux du marché intérieur.

1.2 Cette question, essentielle, revêt une importance cruciale dans une situation de crise et de large récession de l'économie, qui nécessite des instruments flexibles de soutien et d'intervention dans le respect des règles de la concurrence. Au cours des dernières années, la Commission a adopté des cadres temporaires d'intervention, précisément destinés à fournir un soutien approprié au système bancaire et aux entreprises.

1.3 Les aides d'État à finalité régionale, dans la mesure où elles sont destinées à compenser les handicaps des régions défavorisées et donc à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble, constituent un instrument précieux pour contribuer à la sortie de la crise et à la relance des économies des régions d'Europe. Pour les PME, en particulier, il est essentiel que ces instruments soient efficaces et qu'ils leur facilitent l'accès à ce système spécifique d'aides en simplifiant les conditions d'octroi, en assouplissant l'instrument, et en leur fournissant des informations adéquates sur les possibilités qui leur sont offertes.

1.4 Le CESE accueille donc très favorablement le fait que, dans le cadre du processus de modernisation des aides d'État ⁽¹⁾ lancé par le commissaire Almunia, la Commission européenne ait également entrepris une démarche d'actualisation et de modernisation de l'ensemble des règles destinées à guider les interventions publiques visant à soutenir les entreprises établies dans des zones défavorisées, et estime nécessaire que cette révision se déroule sous le signe de la cohérence entre la politique régionale et la politique de la concurrence, ainsi que dans le respect de la subsidiarité.

1.5 Le CESE recommande donc à la Commission européenne d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques de l'Union et la politique de concurrence afin que celle-ci ne constitue pas un obstacle à la réussite des objectifs européens d'intérêt commun tel que le développement harmonieux et intégré des régions d'Europe, mais offre au contraire une occasion propice de relancer les économies régionales au sein du marché intérieur après la crise.

1.6 Le 14 janvier 2013, la Commission européenne a entamé une consultation publique sur le document présentant la proposition de nouvelles orientations en matière d'aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 ⁽²⁾: le document reflète en grande partie l'approche exposée dans le document informel transmis aux États membres dès décembre 2011 et a fait l'objet d'une première réunion multilatérale. Au cours de celle-ci, la Commission européenne a laissé entrevoir la possibilité d'ouvertures concernant certaines demandes formulées par les États membres, par exemple s'agissant du pourcentage maximal de la population bénéficiant d'une aide au niveau européen. L'avis du CESE revêt dans ce contexte une importance stratégique pour transmettre son propre message à la Commission.

1.7 À cette fin, le CESE demande que les nouvelles orientations en matière d'aides d'État à finalité régionale fournissent aux États membres un instrument flexible d'intervention transversale qui leur permette de poursuivre les objectifs de la stratégie Europe 2020 par la valorisation des éléments d'excellence des régions, quels que soient le secteur ou la taille des entreprises engagées dans les projets d'investissement destinés au développement des zones défavorisées.

1.8 Le système actuel, qui n'a pratiquement pas évolué depuis plus de 40 ans, est inadéquat et rigide. Il est fondé sur un découpage géographique du territoire de l'UE. Si cette méthode continue d'être appliquée alors que le contexte économique et social de l'Union est en pleine mutation, elle risque d'entraver le développement du marché intérieur.

⁽¹⁾ JO C 11 du 15.01.2013, p. 49.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/explanatory_note_fr.pdf.

1.9 Le CESE recommande à la Commission d'adopter des paramètres de référence plus souples et plus adaptés à un contexte économique en forte mutation. Ces paramètres devraient être basés sur le choix des unités d'intervention en fonction des priorités, des besoins, de la configuration territoriale des problèmes d'inefficacité économique, ainsi que des pièges qui se présentent sous l'angle de l'exclusion sociale et du contexte institutionnel, mais sans tenir compte des frontières administratives.

1.10 Le CESE souligne toutefois qu'il importe, dans le cadre du vaste processus de modernisation, d'actualiser l'instrument des aides d'État à finalité régionale en l'adaptant aux dynamiques et aux rythmes de l'économie d'après la crise, qui imposent une plus grande souplesse dans la détermination des handicaps régionaux et rendent inadéquate une carte géographique fixant de manière rigide les zones défavorisées pour toute la durée de la période de programmation (sept ans).

1.11 Le CESE demande dans cette perspective que la définition des zones défavorisées au titre de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c), ne se fasse pas en sous-trayant simplement la population bénéficiant d'une aide sur la base de la dérogation visée à l'article 107, paragraphe 3, point a) du nombre total de citoyens bénéficiant d'une aide exprimé en pourcentage de la population européenne (ce qui est dénué de fondement), mais que les États membres puissent disposer d'un large éventail de paramètres pour déterminer les handicaps régionaux.

1.12 Le CESE estime que c'est une erreur d'exclure les grandes entreprises du soutien aux projets d'investissements visant au développement et à la cohésion des régions, car le risque est grand de perdre le potentiel de développement que seules les synergies et l'intégration horizontale du système entrepreneurial présentent, quelles que soient les dimensions de l'entreprise.

1.13 Le CESE invite la Commission à introduire un mécanisme qui tienne compte ex ante des externalités négatives que les aides d'État à finalité régionale peuvent comporter, sous l'angle des pertes significatives d'emplois dans des implantations existantes situées sur le territoire de l'UE, non seulement dans le cadre de l'évaluation comparative que la Commission réalise au stade de la notification et qui est aujourd'hui réservée uniquement aux grands projets d'investissements⁽³⁾, mais aussi dans le contexte du règlement général d'exemption.

1.14 Le CESE souligne qu'il est nécessaire de veiller à ce que l'instrument des aides d'État à finalité régionale soit assorti des mesures indispensables pour éviter des effets de déplacement et de délocalisation dus aux très grandes différences dans l'intensité des aides entre des régions contiguës ou proches géographiquement, qui sont de nature à fragmenter le marché intérieur sous l'effet de la "course aux subventions".

1.15 Le CESE suggère que la Commission:

- reconsidère son intention de réduire de 40 % à 35 % l'intensité des aides aux grandes entreprises. La réduction qu'elle propose conduirait dans les faits à faire disparaître tout attrait pour les investissements étrangers;
- ne limite pas l'intensité des aides au montant des coûts additionnels et ne renforce pas la sévérité de la procédure consistant à démontrer l'effet incitatif de ces aides sur les grandes entreprises;
- évite de compromettre l'aptitude des régions visées au point a) à attirer des investissements étrangers et à créer de nouveaux emplois et richesses et de placer ces régions en situation de désavantage concurrentiel par rapport à d'autres régions situées hors d'Europe dont les dispositifs en faveur de l'investissement sont bien plus généreux à de nombreux titres.

1.16 Dans le même temps, il conviendrait que la Commission introduise une clause de sauvegarde qui vise en particulier les grandes entreprises recevant des aides à finalité régionale pour la création d'une nouvelle implantation ou pour l'acquisition d'actifs directement liés à une implantation, et qui les oblige, dans les cinq ans suivant l'octroi des aides, à garantir:

- le maintien des niveaux d'emploi dans les établissements installés dans les États membres différents de celui dans lequel l'entreprise demande l'octroi d'une aide à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), ou
- que la réduction des niveaux d'emploi dans les établissements situés dans les États membres autres que celui dans lequel l'entreprise demande une aide à finalité régionale au titre de l'article 107, paragraphe 3, point a), ait lieu après et conformément à un accord avec les partenaires sociaux, à l'échelle nationale ou régionale, ou le cas échéant avec les États membres concernés.

1.17 Le CESE demande à la Commission de procéder à une réduction de l'intensité des aides plus graduelle, progressive et équilibrée que ne le prévoit la proposition. La réduction devrait être cohérente avec celle des aides à définir pour les fonds reçus par les régions au titre de la politique de cohésion.

1.18 Le CESE propose d'ajouter au PIB par habitant, qui est actuellement le seul paramètre utilisé et qui ne reflète pas la situation réelle d'une économie régionale, d'autres critères tels que: le taux de chômage, le rapport entre les pertes d'emplois et le nombre total de personnes occupées, et d'autres paramètres susceptibles de mieux refléter la situation réelle.

2. Le nouveau contexte économique après la crise

2.1 Dans le cadre de la politique de concurrence, le contrôle des aides d'État est un instrument indispensable pour garantir que le marché est régi par les principes du libre échange et d'une concurrence effective, et répond à la nécessité de s'assurer

⁽³⁾ 2009/C 223/02, p. 54.

que toutes les entreprises opérant sur le marché européen bénéficient de conditions égales. L'article 107 TFUE interdit donc aux États de concéder des aides aux entreprises dans la mesure où celles-ci ont une incidence sur les États membres, faussent ou risquent de fausser la concurrence en procurant des avantages injustifiés à certaines entreprises, en empêchant les forces du marché de privilégier les entreprises les plus compétitives et en réduisant la compétitivité européenne dans son ensemble.

2.2 Toutefois, le traité reconnaît la possibilité de déroger à cette interdiction lorsque ces aides poursuivent des objectifs d'intérêt européen que les seules forces du marché ne parviennent pas à atteindre. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 107 décrivent les principales insuffisances du marché et énumèrent les **dérogations** sur la base desquelles certaines aides "sont compatibles" ou "peuvent être considérées comme compatibles" en fonction de critères définis de manière exclusive par la Commission européenne.

2.3 Au sens de l'article 107, paragraphe 3, lettres a) et c), la Commission peut considérer des aides d'État comme compatibles avec le marché intérieur si elles sont accordées pour promouvoir le développement économique de certaines régions défavorisées de l'Union européenne. Ces "aides d'État" à finalité régionale" peuvent être destinées principalement à des grandes entreprises pour soutenir des investissements et la création d'emplois ou, dans certaines conditions limitées, consister en aides au fonctionnement, qui visent dans les deux cas des **régions déterminées, afin de pallier les disparités régionales**, en encourageant en particulier les entreprises à y implanter de nouveaux établissements.

2.4 Dans la mesure où elles sont destinées à pallier les faiblesses des régions défavorisées, les aides d'État à finalité régionale soutiennent la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. Elles poursuivent des objectifs cohérents avec ceux des Fonds structurels, qui constituent l'un des instruments pour mettre en œuvre la politique de développement régional, au même titre que les budgets des États.

2.5 Le Comité rappelle l'absolue nécessité de sauvegarder et, dans certains cas, de renforcer le système de contrôle des aides d'État, qui peuvent nuire gravement au bon fonctionnement du marché intérieur, mais juge indispensable de garantir que les règles en la matière évitent la fragmentation et préviennent le risque élevé de distorsions de la concurrence et des échanges en raison des capacités différentes des divers États membres à accorder des aides à l'investissement.

2.6 Dans le même temps, le Comité estime nécessaire de veiller à l'efficacité et à la flexibilité des instruments disponibles pour des interventions à caractère exceptionnel permettant d'intervenir dans les domaines en crise ou pour des situations de crise.

2.7 Le système actuel de lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale présente des insuffisances manifestes en raison de la rigidité de sa structure, fondée sur une cartographie géographique du territoire de l'UE. De plus, il ne répond pas pleinement aux objectifs du traité, notamment l'article 107, paragraphe 3, lettre c). Dès lors, il est de nature à introduire une distorsion de la concurrence. Dans le contexte économique et social modifié de l'Union européenne, la méthode actuelle risque de compromettre le développement du marché intérieur.

2.8 La modernisation des aides d'État à finalité régionale doit porter également sur cet instrument important qui complète l'éventail des actions possibles pour intervenir dans les zones défavorisées. Le moins que l'on puisse dire est qu'il apparaît curieux que la Commission ait l'intention non seulement de confirmer le modèle existant, qui remonte à 1971 avec des modifications successives, mais aussi de rendre son application encore plus restrictive. Les objectifs souvent proclamés par la Commission de croissance et de développement de l'emploi sont contredits par des politiques incohérentes, qui limitent objectivement les possibilités que pourrait offrir une réforme judicieuse des lignes directrices.

2.9 La Commission européenne elle-même, dans la stratégie Europe 2020, reconnaît que les réalités économiques évoluent plus rapidement que les réalités politiques et que par conséquent, l'Europe, si elle veut rétablir durablement la croissance et restaurer les finances publiques après la crise, a besoin d'une approche rénovée qui doit être basée sur la concentration des ressources autour de quelques thèmes et priorités. Comme l'a rappelé le document de discussion⁽⁴⁾ de 23 février 2012 sur la modernisation, celle-ci doit être mise en œuvre "au moyen de réformes liées les unes aux autres dans les différents secteurs, placées sous le signe de la coopération avec les États membres et les parties intéressées en vue de conclure un accord vaste et équilibré sur la voie à suivre".

2.10 Le CESE accueille favorablement cette approche. Il l'estime plus flexible, plus dynamique et donc plus adéquate pour affronter le scénario de crise en rapide et constante évolution que vit pour l'instant l'Union. Il demande qu'elle soit appliquée tout particulièrement au traitement des dérogations que le traité prévoit en matière d'aides d'État à finalité régionale.

3. Cohérence entre la politique régionale et la politique de la concurrence

3.1 Le CESE rappelle que dès la première élaboration des principes qui sous-tendent les aides d'État à finalité régionale, lors de l'adoption des lignes directrices de 1998⁽⁵⁾, la Commission a toujours souligné la nécessité de renforcer la concentration et la cohérence de la politique régionale et de la politique de la concurrence⁽⁶⁾.

3.2 Cette approche a garanti la cohérence des deux systèmes jusqu'à la période de programmation 2000-2006. Durant cette

⁽⁴⁾ Comp/DG/2012/012588 du 23.2.2012.

⁽⁵⁾ JO C 90 du 26 mars 1998, p. 3.

⁽⁶⁾ 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, point 1.

période, pour des motifs politiques et économiques, les cartes des régions éligibles aux aides structurelles dans le cadre des objectifs 1 et 2 de l'époque coïncidaient avec celle des régions éligibles aux dérogations en matière d'aide d'État à finalité régionale. Par contre, ce n'est plus le cas depuis la période de programmation 2007-2013.

3.3 D'une part, on a assisté à une évolution de la politique régionale due à la nécessité d'adopter une approche multidisciplinaire intégrée, en mesure de reconnaître les problèmes spécifiques qui se posent dans des contextes géographiques différents et d'élaborer "une stratégie exhaustive précisant le cadre dans lequel des objectifs et des actions spécifiques seront poursuivis/engagés" (7). Le règlement (CE) n° 1083/2006 (8) a ensuite défini le nouveau modèle de mise en œuvre des interventions structurelles sur les territoires, dans lequel les interventions sont déterminées par chaque État membre à l'échelon territorial approprié dans le respect de l'organisation des différents États, ainsi que des particularités et des besoins socioéconomiques respectifs.

3.4 D'autre part, dans le cadre de la politique de la concurrence, les zones éligibles aux dérogations en matière d'aides d'État à finalité régionale ont continué à être définies au préalable sous la forme de cartes valables sept ans. Cette politique n'a donc pas été capable d'accompagner la politique régionale et de cohésion au moyen d'un instrument politique aussi flexible, ce qui a compromis l'intégrité du marché intérieur et laissé apparaître des politiques asymétriques poursuivant pourtant le même objectif de cohésion.

3.5 Le CESE rappelle par ailleurs que dans le Livre vert sur la cohésion territoriale de 2008 (9), la Commission a reconnu que l'éligibilité à l'aide des politiques structurelles doit impérativement être déterminée au niveau régional, car elle est consciente que pour améliorer la gouvernance de la politique de cohésion, il est indispensable de la rendre "plus souple, plus adaptable à l'échelle territoriale la plus appropriée, plus attentive aux préférences et aux besoins locaux et mieux coordonnée avec les autres politiques, à tous les niveaux et conformément au principe de subsidiarité".

3.6 La Commission a également conclu que pour affronter efficacement les problèmes de la croissance économique européenne de l'Union dans une économie mondialisée, il est indispensable d'apporter "une réponse politique sur une échelle géographique variable" (10).

3.7 Si, comme le reconnaît la Commission, "la politique de la concurrence peut influencer sur la répartition géographique de

l'activité économique en veillant à ce que les aides régionales soient consacrées aux zones les plus défavorisées et en modulant leur importance en fonction de la nature et de l'échelle des problèmes" (11), elle ne peut se soustraire à l'évolution déjà entreprise par la politique régionale, fondée sur des interventions caractérisées par la concentration thématique sur les priorités de l'Union et par la concentration géographique à une échelle variable. Elle se doit donc de revoir la méthode pour déterminer les régions éligibles aux dérogations régionales visées à l'article 107, paragraphe 3.

4. Raisons de l'inadaptation de la méthode actuelle de cartographie des régions défavorisées

4.1 Le CESE signale que la méthode utilisée par la Commission pour déterminer les zones de l'Union qui peuvent bénéficier des dérogations régionales visées à l'article 107, paragraphe 3, donne la priorité aux régions touchées par les problèmes les plus graves [lettre a)], sur la base du niveau du PIB/SPA par rapport à la moyenne de l'ensemble de l'UE. Cette méthode devrait être complétée par d'autres critères permettant de mesurer le grave sous-emploi, auquel le traité fait expressément référence; en fait, le critère utilisé par la Commission permet de déterminer un niveau de vie anormalement bas, mais ne reflète pas toujours le grave sous-emploi. Le taux de chômage pourrait être un bon facteur de correction du PIB. Le CESE demande à la Commission pour quelles raisons la détermination des zones défavorisées visées à la lettre c) concernant les dérogations, sont définies uniquement par simple soustraction des zones visées à l'article 107, paragraphe 3, lettre a), de la population globale attribuée à un État. Dès lors, la possibilité d'intervenir effectivement dans des zones défavorisées visées à la lettre c) dépend de l'étendue des zones défavorisées visées à la lettre a), ce qui fait naître de grandes disparités entre les États membres sans que ces différences ne résultent d'une évaluation comparative des difficultés rencontrées par les régions sélectionnées.

4.2 Ce système conduit de fait à des distorsions: dans certains pays sont éligibles des régions qui ont un niveau de développement nettement supérieur à des régions d'autres pays, auxquelles il n'est pas possible d'accorder des aides régionales parce qu'elles appartiennent à des pays où le plafond visé à l'article 107, paragraphe 3, lettre c), est bas. Loin d'être justifiée par l'intérêt général, la distorsion des échanges commerciaux provoquée par toute forme d'aide est au contraire totale et injuste.

4.3 Le CESE souligne qu'il demeure important de déterminer les zones défavorisées de type "c)" sur la base du niveau de développement national. Seul le paramètre des comparaisons internes au pays permet aux États membres d'intervenir sur les disparités régionales à l'intérieur de leur territoire et de mettre en œuvre des politiques régionales nationales capables de conjurer la fragmentation du marché intérieur.

(7) Communication de la Commission intitulée "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi: orientations stratégiques communautaires 2007-2013", COM(2005) 299 du 5 juillet 2005, paragraphe 5.

(8) Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, article 12.

(9) COM(2008) 616 final du 6 octobre 2008, paragraphe 1.

(10) Ibid., paragraphe 2.3.

(11) Ibid., paragraphe 3.1.

4.4 Dans un environnement international largement mondialisé et dans un contexte européen de disparition progressive et rapide des barrières intérieures, c'est au niveau régional d'avantage qu'au niveau national que les disparités internes au sein de l'Union deviennent de plus en plus perceptibles, dans des zones où les problèmes socio-économiques dépassent les barrières administratives et trouvent leurs racines dans des faiblesses structurelles et systémiques spécifiques de nature économique plutôt que politique.

4.5 Lier la détermination des "régions plus faibles" à une carte géographique conçue sur la base de données relatives à la moyenne 2008-2010 pour une période de sept ans, constitue une rigidité programmatique totalement anachronique par rapport à un contexte économique et social en constante et rapide évolution.

4.6 En outre, les efforts pour "équilibrer" la répartition spatiale de l'activité économique par des investissements dans les zones plus défavorisées, risquent de conduire à des résultats "forcés" sans lien avec le potentiel réel de ces zones, empêchant des regroupements efficaces dans les zones relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c), et bénéficiant aux "chasseurs de subventions locales" dans les zones relevant de la lettre a). Le fait de définir au préalable et de manière figée les zones défavorisées crée une situation absolument défavorable à la compétitivité et à l'innovation, entravant le développement de regroupements pour l'innovation, que la stratégie Europe 2020 considère comme des éléments clés de la stratégie de spécialisation intelligente pour la croissance régionale et dont la Commission européenne favorise le soutien et le développement, lequel "doit être concentré sur les domaines se caractérisant par un avantage comparatif" ⁽¹²⁾, c'est-à-dire dans les secteurs économiques dans lesquels l'intervention présente le meilleur rapport coûts/avantages.

4.7 Par ailleurs, il a déjà été largement démontré ⁽¹³⁾ qu'une politique de développement fondée principalement sur la compensation des différences régionales liées aux écarts de productivité, qui se limite à la redistribution financière des ressources des régions plus riches aux régions plus pauvres, limite sensiblement la mobilité et les processus efficaces de regroupement. Cette approche doit nécessairement laisser une place à une stratégie de développement fondée sur le lieu, dans laquelle les limites des régions et des zones "sont indépendantes des frontières administratives et peuvent changer dans le temps."

5. Nécessité de changer de méthode de détermination des zones défavorisées: propositions

5.1 Le CESE estime donc que la cartographie des "zones défavorisées" doit permettre à chaque région administrative d'intervenir dans des zones qui au cours de la période de programmation présentent des signes de difficultés, détectés sur la base de paramètres qui ont été préalablement définis, reconnus et approuvés de commun accord.

5.2 Le CESE approuve le modèle recommandé que recommande Fabrizio Barca pour la modernisation de la politique régionale dans son rapport de 2009 sur la politique de cohésion ⁽¹⁴⁾, modèle basé sur le choix de l'unité d'intervention en fonction des priorités, des besoins, de la configuration territoriale des problèmes d'inefficacité économique, ainsi que des pièges sous l'angle de l'exclusion sociale, du contexte institutionnel, mais sans tenir compte des frontières administratives.

5.3 Le CESE propose à la Commission d'adopter la même approche pour la politique de la concurrence en appliquant une nouvelle méthode pour la détermination des "régions économiques" relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c), indépendante des limites géographiques et administratives, mais qui puisse tenir compte des conditions réelles dans lesquelles se trouvent parfois les diverses régions.

5.4 Le CESE pense que ce modèle est en mesure de garantir la réalisation des objectifs de développement régional grâce à la concentration thématique tout en sauvegardant les principes de compétitivité et l'intégrité du marché par la fixation d'une limite quantitative des ressources à consacrer à l'instrument des aides d'État à caractère régional; cette limite sera fixée par État membre et par région de niveau NUTS II (nomenclature commune des unités territoriales statistiques) en amont, comme c'est déjà le cas par exemple dans le cadre du mécanisme du plafond national *a minimis* dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture.

5.5 Le CESE propose que la fixation du plafond aille de pair avec la détermination de paramètres d'évaluation des situations de crise, permettant de s'assurer que les aides aux entreprises correspondent bien aux objectifs de développement des régions plus faibles, et que les territoires dans lesquels les mesures d'aide à finalité régionale doivent être mises en œuvre occasionnellement, sont définis sur la base d'un large éventail d'indicateurs et de seuils minimums correspondants, approuvés par la Commission au préalable.

5.6 Le CESE estime qu'il serait plus cohérent et plus pertinent d'adopter une méthode de délimitation des zones défavorisées qui tienne compte de la réalité économique et sociale du territoire, déterminée sur la base du dépassement de la moyenne nationale des indicateurs de chômage au niveau NUTS III et définisse le seuil maximal de l'aide à laquelle seraient éligibles les entreprises des zones en question sur la base de la population résidant dans ces zones NUTS III, en appliquant un coefficient multiplicateur à convenir avec la Commission européenne.

5.7 Le CESE considère que cette méthode permettra à la Commission de veiller à la concurrence de manière plus efficace qu'avec le système en vigueur, car, tout en respectant les conditions de compatibilité prévues par les lignes directrices, elle impose une limite quantitative et efficace aux aides que les

⁽¹²⁾ COM(2010) 553 final du 6 octobre 2010, Contribution de la politique régionale à une croissance intelligente dans le cadre de la stratégie "Europe 2020", paragraphe 3.1.

⁽¹³⁾ Voir note 14.

⁽¹⁴⁾ "Un agenda pour une politique de cohésion réformée: une approche de terrain pour répondre aux défis et aux attentes de l'Union européenne", rapport indépendant élaboré en avril 2009 à la demande de Danuta Hübner, commissaire en charge de la politique régionale, par Fabrizio Barca.

États peuvent octroyer dans un territoire déterminé. Cela permet d'éviter que des pays disposant de plus grandes ressources interviennent en faveur de leurs entreprises de manière disproportionnée par rapport à d'autres pays. Les règles actuelles permettent au contraire aux États membres de concentrer dans un territoire éligible donné des aides d'État, dont le montant global pourrait fausser la concurrence.

6. Nécessité de maintenir les aides y compris pour les grandes entreprises pour les régions relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre c)

6.1 Le CESE rappelle que, dès leur origine, les aides d'État à finalité régionale ont soutenu des grandes entreprises, dont le rôle stratégique dans les dynamiques de développement des économies régionales est bien exprimé par la Commission dans la communication sur la politique régionale et la politique de la concurrence de 1998⁽¹⁵⁾, qui souligne que les deux politiques doivent être cohérentes afin d'attirer les investissements des grandes entreprises, dont elle reconnaît l'"intérêt particulier pour le développement régional" en raison de leurs "effets d'entraînement et d'ouverture au marché mondial".

6.2 À la lumière des considérations qui précèdent, il estime nécessaire de maintenir la possibilité d'accorder également des aides à finalité régionale aux grandes entreprises dans les zones éligibles à l'article 107, paragraphe 3, lettre c), aux conditions des lignes directrices actuelles.

6.3 Le CESE attire l'attention de la Commission européenne sur le fait que refuser des aides d'État à finalité régionale aux grandes entreprises dans les "zones c)" risque de provoquer un dangereux déséquilibre des ressources publiques dans les "zones a)", dans certains pays qui bénéficient non seulement d'un niveau maximal d'aides d'État particulièrement élevé, mais surtout de ressources significatives de l'UE et d'un coût de la main-d'œuvre largement inférieur, ce qui entraîne inévitablement un effet de distorsion de la concurrence.

6.4 La libéralisation des marchés financiers et l'extension du marché unique permettent à l'heure actuelle aux entreprises de poursuivre des stratégies visant à minimiser leur charges fiscales et de faire du "shopping réglementaire" à la recherche de l'implantation la plus avantageuse en ce qui concerne les impôts⁽¹⁶⁾; dans l'attente d'une harmonisation fiscale qui minimise une concurrence nocive dans ce domaine, le CESE estime nécessaire que la Commission accorde maintenant une préférence à des formes et à des dispositifs d'aide (comme par exemple des allègements fiscaux à long terme sur la base de conditions suffisamment "contraignantes") qui soient en mesure de contribuer à minimiser la distorsion du marché, mieux que ne le ferait une réduction des aides, et que le cadre réglementaire de la nouvelle période de programmation rende plus strictes les règles antidélocalisation et garantisse l'existence de

canaux appropriés permettant de coordonner de manière adéquate l'utilisation des financements de l'UE en faveur de la cohésion et l'octroi des aides d'État à une même entreprise.

6.5 Le CESE incite vivement la Commission à examiner avec attention le type de réglementation en matière de soutien au développement des économies des territoires défavorisés qu'ont adopté nos principaux concurrents, les États-Unis d'Amérique (*Code of Federal Regulations*, titre 13, *Business Credit and Assistance*). Le mécanisme de désignation des zones d'intervention publique est basé sur la détermination des districts de développement économique (*economic development districts*) et des zones économiquement sinistrées (*economic distressed areas*), ainsi que sur la sélection des projets qui visent leur développement, non sur la base de territoires géographiques et de frontières administratives, mais en se fondant sur les priorités et les finalités des interventions, ainsi que sur un ensemble de paramètres définis en termes généraux au niveau fédéral et qui sont ensuite déclinés par chaque État de manière détaillée sur la base de leur propre structure économique.

7. L'avis des parties prenantes

7.1 L'audition publique qui s'est tenue le 29 janvier 2013 sur le thème des aides d'État en faveur du développement régional en Europe a permis de donner la parole à des représentants de plusieurs régions européennes (d'Espagne, d'Allemagne et d'Italie: Andalousie, Bavière et Émilie-Romagne), des associations d'entreprises locales et nationales, du Parlement européen, ainsi qu'à l'expert qui a assisté le rapporteur du Comité des régions. Celui-ci a exposé l'avis adopté par l'organe consultatif de l'UE le 1^{er} février 2013⁽¹⁷⁾, qui soumet à la Commission des questions et des propositions centrées principalement sur la nécessité d'une modernisation des règles en matière d'aides d'État à finalité régionale.

7.2 Malgré la diversité de leurs points de vue, tant les régions que les entreprises ont souligné que la proposition de la Commission ne donnait pas des réponses suffisantes et acceptables aux nombreuses demandes de modernisation et d'amélioration du système des aides d'État à finalité régionale, en particulier dans le contexte d'une crise aussi aiguë. Le représentant du Parlement européen a approuvé la proposition contenue dans le présent avis, estimant qu'elle était plus appropriée et plus attentive à la nécessité d'un rééquilibrage territorial. Des propositions intéressantes ont été formulées en vue d'adopter au critère unique du PIB d'autres paramètres, comme le taux de chômage régional, pour calculer les écarts par rapport à la moyenne européenne et l'éligibilité aux aides des régions assistées au titre de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, lettre a). Ces propositions ont été soutenues sans réserve par le CESE.

7.3 Les entreprises, tant au niveau local que national, ont souligné la nécessité de disposer d'un instrument flexible: l'accès aux aides régionales devrait être évalué en fonction de la qualité de l'investissement, de l'impact attendu sur l'économie et la concurrence, et non selon la taille des entreprises. En outre, il a été rappelé que, pour être en mesure d'évaluer plus efficacement les effets sur la concurrence des aides aux entreprises de

⁽¹⁵⁾ Voir note 5.

⁽¹⁶⁾ "Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes", rapport au Président de la Commission européenne José Manuel Barroso, présenté par M. Mario Monti, le 9 mai 2010.

⁽¹⁷⁾ <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.

taille supérieure à celle des PME, il conviendrait, selon la recommandation de la Commission de 2003 ⁽¹⁸⁾, d'actualiser la définition des paramètres liés à la taille de l'entreprise dans la mesure où la catégorie des entreprises "non PME" comprend de nombreuses sociétés qui ne sont pas de grandes multinationales et qui, ayant des dimensions largement inférieures à celles-ci, ne peuvent être traitées de la même manière.

8. Nécessité de préserver l'intensité de l'aide pour les grandes entreprises dans les zones relevant de l'article 107, paragraphe 3, lettre a).

8.1 Le Comité presse la Commission de reconsidérer son intention de réduire de 40 % à 35 % et 25 % l'intensité de l'aide aux grandes entreprises. L'argumentation qu'elle utilise pour justifier cette réduction ne tient pas: la diminution qui

est suggérée aboutira en fait à démanteler des dispositifs mis en place dans des zones relevant du point a) pour y attirer les investissements étrangers.

8.2 Par ailleurs, le Comité est vivement préoccupé par l'intention de la Commission de limiter l'intensité de l'aide au montant des surcoûts et de durcir le processus visant à démontrer l'effet incitatif pour les grandes entreprises.

8.3 Dans les faits, les mesures décrites ci-dessus saperont la capacité des zones relevant du point a) à attirer les investissements étrangers et à créer de la valeur et de l'emploi, et les placeront en situation de désavantage concurrentiel par rapport à d'autres régions de pays tiers dotées de programmes d'investissement qui, dans bien des cas, s'avèrent nettement plus généreux.

Bruxelles, le 21 mars 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises. Texte intégral de l'acte (JO L 124 du 20 mai 2003).