

# EPRC

EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE

University of  
**Strathclyde**  
Glasgow

## Une nouvelle génération pour la politique de concurrence et de contrôle sur les aides d'État à finalité régionale



**cget**



### Rapport EoRPA 14/5

Les rapports ont été préparés pour la 35ème rencontre du réseau de recherche sur la politique régional EoRPA à Ross Priory, Loch Lomondside les 5-7 octobre 2014.



**Décembre 2014**

European Policies Research Centre  
School of Government & Public Policy  
University of Strathclyde  
40 George Street  
Glasgow G1 1QE  
United Kingdom

Tel: +44 (0) 141 548 3061  
Fax: +44 (0) 141 548 4898

e-mail:[fiona.wishlade@strath.ac.uk](mailto:fiona.wishlade@strath.ac.uk)

**The place of useful learning**

The University of Strathclyde is a charitable body, registered in Scotland, number SC015263

## Préface

Les rapports ont été préparés par le European Policies Research Centre (EPRC) sous l'égide d'EoRPA (European Regional Policy Research Consortium), un groupe d'autorités gouvernementales nationales issues de différents pays à travers l'Europe. Avec l'aval du Consortium, l'EPRC entreprend le suivi et l'analyse comparative réguliers des politiques régionales de pays européens et leur relation avec les politiques européennes de cohésion et de concurrence. En 2012/2013, le réseau comprenait les membres suivants :

### Allemagne

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministère Fédéral pour l'Economie et la Technologie), Berlin
- Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus, Mecklenburg-Vorpommern (Ministère pour l'Economie, la Construction et le Tourisme, Mecklembourg-Poméranie occidentale), Schwerin

### Autriche

- Bundeskanzleramt (Chancellerie Fédérale), Vienne

### Finlande

- Työ- ja elinkeinoministeriö (Ministère de l'Emploi et de l'Economie), Helsinki

### France

- Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), Paris

### Italie

- Ministero dello Sviluppo Economico (Ministère du Développement Economique), Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Département pour le Développement et la Cohésion Economique), Rome

### Norvège

- Kommunal-Og Regionaldepartementet (Ministère des Collectivités Locales et du Développement Régional), Oslo

### PaysBas

- Ministerie van Economische Zaken (Ministère des Affaires Economiques), La Haye

### Pologne

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Ministère du Développement Régional), Varsovie

### Royaume-Uni

- Département pour les Entreprises, l'Innovation et les Compétences, Londres
- Gouvernement Ecosais, Département pour les Entreprises, le Transport et l'Education tout au long de la Vie, Glasgow

### Suède

- Näringsdepartementet (Ministère de l'Entreprise, de l'Energie et des Communications), Stockholm

### Suisse

- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO, Secrétariat d'Etat aux Affaires Economiques), Berne

Les recherches pour ces rapports ont été conduites par l'EPRC en consultation avec les partenaires EoRPA. Elles ont consisté en un programme de recherche documentaire et des visites sur le terrain auprès des autorités nationales et régionales dans les pays sponsors dans le premier semestre de 2013. Le programme de recherche EoRPA est coordonné par le Prof John Bachtler, Fiona Wishlade, Dr Sara Davies et Stefan Kah.

Les rapports ont été rédigés par Dr Sara Davies, Frederike Gross, Fiona Wishlade, Dr Martin Ferry, Dr Carlos Mendez et Prof John Bachtler. Ils se basent sur les recherches menées dans chaque pays par l'équipe de recherche suivante (veuillez noter que les rapports des 13/4 et 13/6 couvrent uniquement les pays membres du réseau EoRPA):

Allemagne: Dr Sara Davies, EPRC	Lettonie: Janis Aprans et Dr Tatjana Muravska, University of Latvia
Autriche: Stefan Kah, EPRC	Lituanie: Jonas Jatkauskas, BGI Consulting
Belgique: Frederike Gross et Dr Arno van der Zwet, EPRC	Luxembourg: Frederike Gross, EPRC
Bulgarie: Prof Julia Spiridonova, ProlnraConsult	Norvège: Fiona Wishlade, EPRC
Chypre: Eleftherios Antonopoulos, EPRC Associate	Malte: Stephanie Vella, E-Cubed Consultants
Croatie: Prof Maja Fredotović, Blanka Šimundić et Vinko Muštra, Université de Split	Pays-Bas: Dr Arno Van der Zwet, EPRC
Danmark: Heidi Vironen, EPRC	Pologne: Dr Martin Ferry, EPRC
Espagne: Dr Carlos Mendez, EPRC	Portugal: Dr Carlos Mendez, EPRC
Estonie: Dr Kristiina Tõnnisson, Université de Tartu	République Tchèque: Dr Lucie Jungwiertová, Charles Université
Finlande: Heidi Vironen, EPRC	Roumanie: Prof Daniela-Luminița Constantin, Université de Bucarest des Etudes Economiques
France: Frederike Gross, EPRC	Royaume Uni: Rona Michie et Dr Martin Ferry, EPRC
Grèce: Eleftherios Antonopoulos, EPRC Associate	Slovaquie: Martin Obuch, Consulting Associates
Hongrie: Zsuzsanna Kondor, EPRC Associate	Slovénie: Dr Damjan Kavaš, Institut pour la Recherche Economique, Ljubljana
Irlande: Stephen Miller, EPRC	Suède: Heidi Vironen, EPRC
Italie: Dr Laura Polverari, EPRC	Suisse: Stefan Kah, EPRC

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont participé dans la recherche. Merci aussi au Dr Keith Clement, à Lynn Ogilvie et Alyson Ross respectivement pour le soutien rédactionnel, la coordination et l'assistance administrative. De surcroît, le European Policies Research Centre est reconnaissant du soutien financier apporté par les membres du Consortium EoRPA.

### **Avis de non-responsabilité**

Veuillez noter que le contenu et les conclusions des rapports ne représentent pas nécessairement les vues des membres individuels du Consortium EoRPA.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ARCHITECTURE DU CONTRÔLE DES AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE : LIGNES DIRECTRICES 2014-2020, ET RGEC 2014-2020.</b> .....	<b>5</b>
2.1 Portée générale.....	5
2.2 Couverture sectorielle .....	6
2.3 Formes d'aide.....	8
2.3.1 Mesures d'aide transparentes .....	8
2.3.2 Régimes d'aide et aides ad hoc .....	8
2.3.3 Type d'aide .....	9
2.3.4 Projets d'investissement éligibles et taille de l'entreprise .....	11
2.3.5 Seuil de notification .....	14
2.4 Évaluation de la compatibilité dans le cadre des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.....	15
2.5 Valeurs des aides.....	19
2.6 Relations entre le contrôle des aides régionales et la politique de cohésion de l'UE.....	21
2.7 Transparence .....	23
2.8 Évaluation.....	23
<b>3. COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE ET DÉSIGNATION DES ZONES</b> .....	<b>27</b>
3.1 Couverture géographique .....	27
3.2 Sélection des zones éligibles .....	33
3.2.1 Critères de désignation de zone pour les aides à l'investissement (zones « c » non prédéfinies).....	33
3.2.2 Blocs de construction pour les aides à l'investissement (zones « c » non prédéfinies) ...	35
3.2.3 Régions assistées pour les aides au fonctionnement.....	36
<b>4. DÉSIGNATION DES ZONES</b> .....	<b>37</b>
4.1 Dispositions relatives à la désignation des zones.....	38
4.2 Approches de la préparation des cartes des zones assistées.....	42
<b>5. AIDES D'ÉTAT, POLITIQUE RÉGIONALE ET INFRASTRUCTURE</b> .....	<b>53</b>
5.1 Qu'est-ce qu'une aide d'État ? .....	53
5.2 Établissements et activité économique.....	54
5.3 Évolution des règles de l'UE sur l'aide aux infrastructures .....	55
5.4 Clarifications nécessaires .....	56
5.5 Mesures d'aide aux infrastructures régionales en Allemagne .....	57
<b>6. THÈMES DE DISCUSSION</b> .....	<b>61</b>



## Synthèse

Les dernières pièces du nouveau cadre réglementaire pour le contrôle des aides à finalité régionale sont enfin prêtes : suite à l'adoption, l'an dernier, des nouvelles lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, les États membres se sont engagés dans la préparation des cartes des zones assistées, dont les dernières versions ont été approuvées le 16 septembre 2014. Avec l'adoption du règlement général d'exemption par catégorie cette année, de nouveaux instruments sont en outre en cours de conception et de mise en œuvre. Plus généralement, au cours l'année qui vient de s'écouler, la Commission européenne a, pour l'essentiel, mené à son terme le programme de réforme annoncé dans l'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État (2012).

La portée de ces réformes est considérable : la quasi-totalité des règles de fond régissant les aides d'État a été soumise à des examens et révisions, et d'importants changements de procédure ont été introduits, notamment en matière de transparence et concernant les nouvelles exigences d'évaluation. Dans l'ensemble, un important recalibrage a été opéré sur les politiques. Dans certains domaines, le champ d'application des aides compatibles a été étendu. Dans le domaine des aides à finalité régionale, en revanche, on assiste à un *resserrement* significatif de certains volets politiques, concernant notamment le soutien accordé aux grandes entreprises dans les zones « c » et le traitement des dossiers d'aides portant sur des montants très élevés (pour toutes les régions).

La pierre angulaire des récentes réformes est le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC 2014-2020) en vertu duquel, selon les estimations de la Commission, près des trois quarts des mesures d'aide et des deux tiers des dépenses d'aide seront exemptés des exigences de notification. La plupart des mesures d'aides à finalité régionale seront mises en œuvre dans le cadre du RGEC, sous réserve d'adoption des cartes des régions assistées déterminées sur la base des lignes directrices 2014-2020. Au niveau national, au cours du second semestre 2013 et au début 2014, l'accent a été placé sur la préparation de nouvelles cartes des régions assistées et des instruments politiques leur étant associés, en cohérence avec les lignes directrices 2014-2020.

On observe en fait une interface importante entre les lignes directrices et le RGEC. Le but des lignes directrices est double : elles visent d'une part à définir les critères de définition des cartes des régions assistées ; et elles jouent d'autre part un rôle résiduel en tant que base d'évaluation des mesures d'aide (qu'il s'agisse de régimes d'aide ou d'initiatives ponctuelles) qui n'entrent pas dans le cadre du RGEC. Certains aspects de l'interface entre les lignes directrices et le RGEC manquent toutefois de clarté. Un changement majeur intervenu dans le nouveau cadre est le traitement des aides accordées aux grandes entreprises dans les zones « c ». L'objectif de la Commission était essentiellement d'exclure de l'éligibilité les investissements d'expansion, mais il reste à voir exactement quels types d'investissements pourront être pris en charge par les aides à finalité régionale dans les zones « c ». Autre changement important, toutes les aides notifiables seront dorénavant soumises à une évaluation de compatibilité avec les lignes directrices, une nouvelle exigence qui pourrait potentiellement augmenter le nombre de dossiers soumis à une investigation détaillée.

Parmi les autres nouveautés, on remarque également l'accent renouvelé sur la question de l'évaluation. La soumission d'un plan d'évaluation peut désormais, dans les faits, constituer une condition préalable à l'approbation d'un régime d'aides à finalité régionale (cette exigence ayant déjà fait l'objet d'une décision publiée), même si cela ne devrait concerner que les mesures particulièrement importantes ou récentes.

Une question importante, qui dépasse le strict cadre des aides à finalité régionale, est celle de la définition des aides d'État. Suite à la décision rendue dans l'affaire *Leipzig-Halle*, une incertitude considérable entoure en effet la question de la pertinence des aides d'État pour les dépenses publiques en infrastructures. De récentes décisions rendues pour un certain nombre de régimes de développement régional allemands liés aux infrastructures ont certes autorisé certaines formes d'intervention, mais elles ont aussi exigé, pour d'autres, des modifications ou des conditions de notification au cas par cas.

Ces évolutions font émerger un certain nombre de problématiques, qu'il convient à ce stade de résumer pour établir une base de réflexion :

**(i) Dans quelle mesure les nouvelles règles concernant le soutien aux grandes entreprises dans les zones « c » constituent-elles des contraintes ?**

L'intention initiale de la Commission était d'exclure complètement les grandes entreprises de l'éligibilité pour les aides régionales octroyées dans les zones « c ». La Commission a finalement revu cette ambition à la baisse, en maintenant malgré tout l'éligibilité de certains types d'investissements réalisés par de grandes entreprises. Dans quelle mesure cette possibilité va-t-elle être utilisée ? Les définitions sont-elles suffisamment claires pour être mises en œuvre ? Est-ce que cela entrera dans le cadre du RGEC ou des exigences de notification ? Dans ce dernier cas (notification), quels problèmes l'évaluation de la compatibilité pourrait-elle potentiellement poser ?

**(ii) Quelle est la pertinence des cartes des régions assistées dans ce nouveau contexte ?**

Si, historiquement, la négociation des cartes des régions assistées a souvent compté parmi les dossiers les plus controversés dans le cadre des discussions entre la Commission et les États membres à propos des aides à finalité régionale, les cartes 2014-2020 ont en revanche été négociées relativement rapidement et paisiblement. Cela serait-il simplement le résultat des contraintes de temps, de la nécessité d'adopter les cartes et d'entériner des plafonds de population plus élevés, ou la Commission est-elle devenue moins intransigeante sur la question de la couverture, maintenant que le soutien aux grandes entreprises dans les zones « c » est limité ? Comment est perçue l'utilité de la carte des zones « c » du point de vue des politiques nationales ? Les taux plus élevés applicables pour les PME vont-ils être exploités ?

**(iii) Dans quelle mesure les décideurs nationaux sont-ils préoccupés par l'absence de « limites claires » dans la définition des aides d'État ?**

La décision rendue dans l'affaire *Leipzig-Halle* a suscité parmi les États membres une grande incertitude quant au risque d'infraction aux règles en matière d'aides d'État pour les investissements en infrastructures. Dans quelle mesure les décideurs sont-ils satisfaits de la situation actuelle ? La tentative de la Commission de clarifier la « notion d'aide » dans un avis est-elle utile ? L'élargissement du RGEC limite-t-il la nécessité d'une distinction de définition entre les aides d'État et la compatibilité ?

**(iv) Faut-il craindre les dispositions relatives à l'évaluation ou s'en réjouir ?**

Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale et le RGEF contiennent des dispositions relatives à l'évaluation de certaines mesures d'aide, concernant en particulier les dossiers portant sur des aides importantes. Le document de travail de la DG Concurrence évoque implicitement la nécessité d'un certain degré d'homogénéité sur les approches à adopter pour l'évaluation des mesures d'aides régionales. Est-ce réaliste ? Dans quelle mesure l'efficacité d'une mesure (par opposition à ses effets sur la concurrence) doit-elle être un sujet de préoccupation pour la Commission ? Comment les nouvelles exigences en matière d'évaluation pourraient-elles influencer sur les politiques mises en œuvre ?



## 1. INTRODUCTION

Les dernières pièces du nouveau cadre réglementaire pour le contrôle des aides à finalité régionale sont enfin prêtes : suite à l'adoption, l'an dernier, des nouvelles lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, les États membres se sont engagés dans la préparation des cartes des zones assistées, dont les dernières versions ont été approuvées le 16 septembre 2014. Avec l'adoption du règlement général d'exemption par catégorie cette année, de nouveaux instruments sont en outre en cours de conception et de mise en œuvre. Plus généralement, au cours de la dernière année, la Commission européenne a, pour l'essentiel, mené à son terme le programme de réforme annoncé dans l'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État (2012).<sup>1</sup> L'objectif déclaré de cette dernière est de :

- « favoriser une croissance intelligente, durable et inclusive dans un marché intérieur concurrentiel », cela reflétant les ambitions de la stratégie Europe 2020.<sup>2</sup>
- focaliser les contrôles *ex ante* de la Commission sur les dossiers ayant le plus fort impact sur le marché intérieur, tout en renforçant la coopération des États membres sur le plan de l'application ; et de
- simplifier les règles et permettre une accélération des prises de décision.

Compte tenu de ces objectifs, la portée de ces réformes est considérable : la quasi-totalité des règles de fond régissant les aides d'État a été soumise à des examens et révisions, et d'importants changements de procédure ont été introduits, notamment en matière de transparence.

Dans l'ensemble, un recalibrage important a été opéré sur les politiques. Dans certains domaines, le champ d'application des aides compatibles a été étendu, concernant en particulier les lignes directrices relatives aux investissements en faveur du financement des risques, adoptées en janvier 2014<sup>3</sup>. Celles-ci élargissent en effet considérablement les critères selon lesquels une telle aide peut être considérée comme compatible avec le Traité. Cette extension concerne également les nouvelles lignes directrices en matière de R&D&I, qui définissent également de manière plus précise les circonstances dans lesquelles une intervention ne constitue pas une aide d'État.<sup>4</sup> Dans le domaine des aides à finalité régionale, en revanche, on assiste à un *resserrement* significatif de certains volets politiques, concernant notamment le soutien accordé aux grandes entreprises dans les zones « c » et le traitement des dossiers d'aides portant sur des montants très élevés (pour toutes les régions).

Au cours du premier semestre 2014, la question des aides à finalité régionale se trouvait dans une période de transition. Les lignes directrices 2014-20 concernant les aides d'État à finalité régionale (lignes directrices 2014-2020)<sup>5</sup> ont été adoptées en juin 2013, au terme de près de trois ans d'un

---

<sup>1</sup> Commission européenne (2012) Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État - SAM, COM(2012) 209 final, 8 mai.

<sup>2</sup> Commission européenne (2010) Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2010) 2020 final, 3 mars 2010.

<sup>3</sup> Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, JOUE C19/4, 21 janvier 2014 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2014:019:0004:0034:EN:PDF>

<sup>4</sup> Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, JOUE C198/1, 27 juin 2014. Lire : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:198:FULL&from=EN>

<sup>5</sup> Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, JO 209/01, 23 juillet 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:EN:PDF>

processus de consultation et de négociation engagé à l'automne 2010.<sup>6</sup> Ces lignes directrices devaient initialement entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, mais les retards pris dans leur acceptation et la lenteur des progrès réalisés sur le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) ont rendu impossible la tenue de ce calendrier. Les lignes directrices 2014-2020 ont donc d'abord prévu une extension des lignes directrices 2007-2013<sup>7</sup> jusqu'à la fin juin 2014, dans un souci de synchronisation avec l'entrée en vigueur du nouveau RGEC.<sup>8</sup> Cela a nécessité de soumettre à nouveau les cartes des zones assistées existantes et les régimes d'aide notifiés pour une période de six mois supplémentaires, ce nouveau processus d'approbation n'étant toutefois, pour l'essentiel, qu'une simple formalité administrative. Dans le même temps, au niveau national, au cours du second semestre 2013 et au début 2014, l'accent a été porté sur la préparation de nouvelles cartes des régions assistées et des instruments politiques leur étant associés, en cohérence avec les lignes directrices 2014-2020.

La pierre angulaire des récentes réformes est le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC 2014-2020), qui introduit des changements à la fois de fond et de procédure.<sup>9</sup> Le champ d'application du RGEC a été élargi de façon à inclure un certain nombre de nouvelles catégories d'aide, suite à l'adoption d'un nouveau règlement d'habilitation<sup>10</sup> et à l'introduction d'une plus grande flexibilité dans certains domaines qui étaient déjà couverts. Selon les estimations de la Commission, près des trois quarts des mesures d'aide et des deux tiers des dépenses d'aide seront exemptés des exigences de notification.<sup>11</sup> Dans la pratique, la plupart des mesures d'aides à finalité régionale seront mises en œuvre dans le cadre du RGEC, sous réserve d'adoption des cartes des régions assistées déterminées sur la base des lignes directrices 2014-2020. Il existe cependant une interface importante entre ces deux documents, puisque les mesures d'aides régionales qui ne relèveraient pas du champ d'application du RGEC doivent être soumises à une évaluation sur la base des lignes directrices.

---

<sup>6</sup> L'évolution des lignes directrices 2014-2020 a été pour le moins tortueuse ; cette question a toutefois été couverte et documentée ailleurs et ne sera pas reprise ici. Lire : Wishlade, F. (2013) Draft Regional Aid Guidelines 2014-2020 – Revised Data and Insights from the EP debate, EPRC Policy Briefing, avril 2013, rev1 : [http://www.eprc.strath.ac.uk/news/Policy\\_Briefing\\_Apr\\_2013.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/news/Policy_Briefing_Apr_2013.pdf); Wishlade, F. (2013) Draft Regional aid guidelines 2014-2020: what are the proposals and how might they affect regional policies in the Member States? EPRC Policy Briefing, mars 2013 : [http://www.eprc.strath.ac.uk/news/Policy\\_Briefing\\_Mar\\_2013.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/news/Policy_Briefing_Mar_2013.pdf); Wishlade, F. (2012) « Non-Paper : non viable ou non négociable ? La politique de concurrence et de contrôle sur les aides d'État à finalité régionale post-2013 », European Policy Research Papers, N°83, University of Strathclyde : [http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_83.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_83.pdf)

<sup>7</sup> Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (2006/C 54/08) (ci-après « les lignes directrices 2007-2013 »).

<sup>8</sup> Règlement UE n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du traité, JOUE L 187, 26 juin 2014 (ci-après RGEC 2014-2020).

<sup>9</sup> Un nouveau règlement relatif aux exemptions par catégorie dans le secteur agricole (RAEC ; règlement de la Commission 702/2014) a également été adopté en juin 2014 et est applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0702&from=en>. Le règlement d'exemption par catégorie pour la pêche et l'aquaculture a expiré le 30 juin 2014 et un nouveau texte est en cours de préparation.

<sup>10</sup> Règlement du Conseil 733/2013 modifiant le règlement (CE) 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales, JOUE L204/11, 31 juillet 2013 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:204:0011:0014:EN:PDF>

<sup>11</sup> Communiqué de presse (21 mai 2014) : Aides d'État : la Commission exempte davantage de mesures d'aide de l'obligation de notification préalable [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-587\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-587_en.htm)

Avec l'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État, la Commission a pris l'engagement de clarifier la « notion » d'aides d'État. Cela a pris la forme d'un projet d'avis<sup>12</sup>, qui a fait l'objet d'une consultation<sup>13</sup> et qui reste à finaliser. La clarification du concept n'est cependant pas entièrement du ressort de la Commission dans la mesure où l'arbitre ultime sur une telle question reste la Cour européenne. Quoi qu'il en soit, la nécessité, largement reconnue, d'un tel document témoigne bien de la nature insaisissable (et changeante) de la définition des aides d'État, reflétée par exemple par les répercussions de la décision rendue par la Cour européenne dans le dossier de l'aéroport de *Leipzig-Halle* et ses implications pour les investissements en infrastructures.

Dans ce contexte, ce document commencera par établir les principales implications, pour les aides à finalité régionale, de l'entrée en vigueur des lignes directrices 2014-2020 et du RGEC 2014-2020 (section 2). La section 3 identifie les critères utilisés pour la préparation des cartes des régions assistées, tandis que la section 4 propose un panorama des différentes approches nationales concernant la désignation des zones. La section 5 fait le point sur certaines évolutions récentes concernant la question des relations entre les aides d'État et l'aide aux infrastructures. La section 6 fera enfin émerger certains thèmes et problématiques méritant une discussion approfondie.

---

<sup>12</sup> Projet de communication de la Commission (2014) relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, lire [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html)

<sup>13</sup> Ce processus a été achevé le 31 mars 2014.



## 2. ARCHITECTURE DU CONTRÔLE DES AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE : LIGNES DIRECTRICES 2014-2020, ET RGEC 2014-2020.

À l'instar des lignes directrices 2007-2013, les lignes directrices 2014-2020 remplissent deux fonctions principales : premièrement, définir les paramètres d'élaboration des cartes des zones assistées et les valeurs des aides leur étant associées ; deuxièmement, définir les critères d'évaluation des mesures qui ne sont pas couvertes par le RGEC et sont donc soumises à une obligation de notification. Comme cela est déjà le cas actuellement, la plupart des mesures seront couvertes par le RGEC et ne seront donc pas soumises à une obligation de notification. Toutefois, étant donnée la portée résiduelle des lignes directrices<sup>14</sup>, les contours précis des mesures soumises à obligation de notification sont déterminés par le RGEC. Le but de cette section est de dresser une vue d'ensemble des différentes dimensions du contrôle des aides à finalité régionale dans les deux documents. La question de la couverture géographique est traitée séparément dans la section 3.

### 2.1 Portée générale

Le RGEC établit les dispositions communes (chapitre I) applicables à toutes les catégories d'aides. Le chapitre II spécifie les exigences de surveillance et de déclaration pour le règlement dans son ensemble. Le chapitre III précise les critères à remplir pour chaque catégorie d'aide faisant l'objet d'une exemption (section 1 dans le cas des aides à finalité régionale).

Au titre des dispositions communes, le RGEC cesse de s'appliquer aux régimes d'aide à l'investissement<sup>15</sup> au bout de six mois lorsque le budget annuel excède 150 millions d'euros.<sup>16</sup> La Commission peut toutefois décider de prolonger l'applicabilité du RGEC après avoir examiné le plan d'évaluation lui étant soumis par l'État membre, dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de l'entrée en vigueur du régime.<sup>17</sup> Une précédente version du RGEC proposait une limite de 100 millions d'euros et un plafond de 0,01 % du PIB, au-delà duquel les régimes seraient soumis à une obligation de notification formelle. Cette proposition a cependant suscité une opposition considérable et a été diluée dans la version finale, bien qu'elle soit toujours loin de faire l'unanimité. L'implication de cette disposition est que, si la Commission n'est pas satisfaite du plan d'évaluation soumis, alors la mesure sort du champ d'application du RGEC au bout de six mois. Le régime est par conséquent soumis à une exigence de notification et d'approbation formelles, avant sa mise en œuvre, ce qui permet à la Commission de fixer des conditions ou des délais spécifiques eu égard au fonctionnement du régime, s'agissant notamment de son mode d'évaluation.

Les aides en faveur d'activités liées à l'exportation (c'est-à-dire les aides étant directement liées aux quantités exportées ou servant à financer la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution) sont également exclues du RGEC, de même que les aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 21.

<sup>15</sup> Cette disposition ne concerne pas les régimes régionaux d'aide au fonctionnement retenus par le RGEC.

<sup>16</sup> Toutes les catégories d'aides ne sont pas soumises à cette limite budgétaire.

<sup>17</sup> REGC 2014-20, Article 1(2)(a)-(b).

<sup>18</sup> REGC 2014-20, Article 1(2)(c)-(d).

Pour entrer dans le champ d'application du RGEC, un régime doit explicitement exclure la possibilité du versement d'aides individuelles en faveur d'une entreprise faisant l'objet d'une injonction de récupération. Les aides *ad hoc* à ces entreprises<sup>19</sup>, ainsi qu'aux entreprises en difficulté<sup>20</sup> sont également exclues du RGEC.

Les aides qui entraînent de manière indissociable une violation du droit communautaire, concernant notamment la localisation du siège social, l'obligation pour le bénéficiaire d'utiliser des biens produits sur le territoire national, ou encore les restrictions limitant la possibilité pour les bénéficiaires d'exploiter les résultats des activités de RD&I dans d'autres États membres, sont également exclues du RGEC.<sup>21</sup>

Sont également exclues du RGEC les aides régionales soutenant une réinstallation décidée dans le simple but d'obtenir des subventions, c'est-à-dire les aides accordées à des bénéficiaires qui ont cessé une activité similaire dans l'EEE dans les deux ans ayant précédé la demande d'aide ou qui envisagent concrètement de cesser une telle activité dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée.<sup>22</sup>

**Tableau 1 : Champ d'application des lignes directrices et du RGEC**

Exclu du RGEC	Dispositions des lignes directrices
Au bout de 6 mois, régimes dont le budget est >100 K€, à moins que le plan d'évaluation notifié n'ait été approuvé (art. 1(2)(a)(b)).	Non explicite, mais si la couverture au titre du RGEC expire au bout de 6 mois, le régime doit être suspendu jusqu'à ce qu'une approbation soit reçue de la part de Commission, après notification. L'approbation pourrait être limitée dans le temps et/ou subordonnée à une évaluation (paragraphe 27, 142-4)
Aides en faveur d'activités liées à l'exportation (art. 1(2)(c)-(d)).	Non explicite, mais les aides aux exportations intra-communautaires ne sont pas autorisées ; conformément aux règles de l'OMC, la Commission ne pourrait approuver une aide notifiée soutenant des exportations vers des pays tiers.
Aides aux entreprises faisant l'objet d'une injonction de récupération (art 1(4)(a)-(b)).	Non exclues, mais la Commission tiendra compte du montant de l'aide restant à recouvrer (paragraphe 19).
Aides aux entreprises en difficulté (art 1(4)(c)).	Également exclues (paragraphe 18).
Aides entraînant de manière indissociable une violation du droit communautaire (art 1(5)(a)-(c)).	Non explicite, mais la Commission n'approuverait jamais une aide contrevenant au droit de l'UE.
Aides liées à une délocalisation (art. 13(d)).	Pas exclues <i>per se</i> , mais « ...lorsqu'il existe un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation, l'aide en question a un effet négatif peu susceptible d'être compensé par des éléments positifs. » (paragraphe 122).

## 2.2 Couverture sectorielle

À l'instar des lignes directrices 2007-2013, les lignes directrices 2014-2020 n'autorisent pas l'octroi d'aides à finalité régionale pour les secteurs de la sidérurgie et des fibres synthétiques et ne s'appliquent pas<sup>23</sup> si des dispositions sectorielles spécifiques sont prises en vertu du Traité.<sup>24</sup> Les lignes directrices 2014-2020 excluent par ailleurs les aéroports ainsi que le secteur de l'énergie, qui

<sup>19</sup> REGC 2014-20, Article 1(4)(a)-(b).

<sup>20</sup> REGC 2014-20, Article 1(4)(c).

<sup>21</sup> REGC 2014-20, Article 1(5)(a)-(c).

<sup>22</sup> REGC, Article 13(d).

<sup>23</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 9.

<sup>24</sup> Notamment la pêche et l'aquaculture, l'agriculture et les transports (lignes directrices 2014-2020, paragraphe 10).

font l'objet d'encadrements particuliers.<sup>25</sup> Les aides à finalité régionale peuvent d'autre part être utilisées pour le développement des réseaux à haut débit, sous réserve de conformité aux critères édictés par les lignes directrices applicables<sup>26</sup>, ainsi que pour les infrastructures de recherche, à condition que l'accès à ces dernières soit transparent et non-discriminatoire.<sup>27</sup> Les aides à la construction navale sont également couvertes par les lignes directrices 2014-2020,<sup>28</sup> suite à l'expiration de l'encadrement spécifiques du secteur à la fin 2013,<sup>29</sup> mais elles sont exclues du RGEC. Un régime d'aide régionale couvrant le secteur de la construction navale devrait donc être notifié et évalué sur la base des lignes directrices. Les aides concernant le secteur du charbon sont exclues du RGEC, mais pas des lignes directrices. Les aides couvrant les transport et infrastructures connexes sont exclues du RGEC mais, à l'exception des aéroports, les infrastructures de transport ne sont pas explicitement exclues des lignes directrices.

**Tableau 2 : Champ d'application sectoriel des lignes directrices et du RGEC**

	Exclu des lignes directrices	Aides régionales exclues du RGEC
Général	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sidérurgie, fibres synthétiques (paragraphe 9) ;</li> <li>• Pêche et aquaculture, production agricole, transports (paragraphe 10)</li> <li>• Aéroports, secteur de l'énergie (paragraphe 11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pêche et aquaculture (art. 1.3(a))</li> <li>• Production agricole (art. 1.3(b))</li> <li>• Transformation et commercialisation des produits agricoles lorsque l'aide est liée au volume de production ou conditionnée au fait d'être partiellement ou entièrement cédée à des producteurs primaires (art. 1.3 (c))</li> <li>• Aides destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives (art. 1.3 (d))</li> <li>• Sidérurgie, charbon, construction navale, fibres synthétiques, transports et infrastructures connexes, production et distribution d'énergie et infrastructures (art. 13(a))</li> <li>• Régimes spécifiques à certains secteurs (autres que le tourisme, le haut débit, et la transformation et la commercialisation de produits agricoles) (art.13.(b))</li> </ul>
Aides au transport	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusions générales ci-dessus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusions générales ci-dessus, <i>plus</i> :</li> <li>• Production, transformation et commercialisation de produits agricoles (art.13.c.(i))</li> <li>• Agriculture, sylviculture et pêche ; mines et carrières ; production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné (art.13.c.(ii))</li> <li>• transport de marchandises par conduites (art.13.c.(iii))</li> </ul>
Aides au fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusions générales ci-dessus, <i>plus</i> : activités financières et d'assurance ; activités intra-groupe ; conseils pour les affaires et autres conseils de gestion (paragraphe 17).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusions générales ci-dessus, <i>plus</i> : activités financières et d'assurance ; activités intra-groupe ; conseils pour les affaires et autres conseils de gestion (art 13(e))</li> </ul>

<sup>25</sup> Lignes directrices 2014-2020, paragraphe 11 ; lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, JOUE C99/3, 4 avril 2014 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:099:FULL&from=EN> et lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie 2014-2020, JOUE C200/1, 28 juin 2014 : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01)&from=EN)

<sup>26</sup> Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, JOUE C25/1, 26 janvier 2013 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:025:0001:0026:EN:PDF>

<sup>27</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 12-13.

<sup>28</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, note 9.

<sup>29</sup> Encadrement des aides d'État à la construction navale (JO C 364/9, 2011).

## 2.3 Formes d'aide

### 2.3.1 Mesures d'aide transparentes

Le RGEC 2014-20 s'applique uniquement aux « aides transparentes », c'est-à-dire les aides pour lesquelles il est possible de calculer préalablement l'équivalent-subvention brut sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.<sup>30</sup> En conséquence, les aides suivantes sont considérées comme transparentes :<sup>31</sup>

- Aides octroyées sous forme de subventions et réductions de taux d'intérêt
- Aides octroyées sous forme de prêts et pour lesquelles l'équivalent-subvention brut a été calculé sur la base du taux de référence en vigueur
- Aides octroyées sous forme de garanties pour lesquelles :
  - soit l'équivalent-subvention brut a été calculé sur la base de primes « refuges » établies dans une communication de la Commission<sup>32</sup>
  - ou lorsque la Commission a déjà accepté explicitement la méthode proposée par l'État membre pour le calcul de l'élément d'aide des garanties.<sup>33</sup>
- Aides octroyées sous forme d'avantages fiscaux et pour lesquelles les montants sont plafonnés de telle sorte que les limites ne puissent être atteintes
- Aides à finalité régionale en faveur du développement urbain répondant aux critères énoncés à l'article 16 du RGEC (essentiellement Fonds structurels et d'investissement cofinancés par UE, semblables à Jessica pour la période 2007-2013).
- Aides au financement des risques pour les PME répondant aux critères énoncés à l'article 21 du RGEC.

Les aides qui ne sont pas considérées comme transparentes ne répondent pas aux critères du RGEC et ne seront donc pas non plus évaluées sur la base des lignes directrices 2014-2020.

### 2.3.2 Régimes d'aide et aides ad hoc

Contrairement au cadre précédent, le champ d'application du RGEC 2014-20 couvre l'ensemble des aides *ad hoc* (à condition toutefois que les conditions sont réunies).<sup>34</sup> Avec le RGEC 2007-2013, les aides régionales *ad hoc* à l'investissement ne pouvaient être exemptées que lorsqu'elles complétaient une aide octroyée dans le cadre d'un régime et n'excédaient pas 50 % du montant total de l'aide proposée<sup>35</sup>. Cela couvrait par exemple une situation dans laquelle une subvention était proposée dans le cadre du RGEC par une agence nationale, et était complétée par une aide « ponctuelle »

---

<sup>30</sup> REGC 2014-20, Article 5.

<sup>31</sup> Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle couvre les principales formes d'aide jouant un rôle significatif en matière de politique régionale

<sup>32</sup> Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, JO C155/10, 20 juin 2008 : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0620\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC0620(02)&from=EN)

<sup>33</sup> Les méthodes peuvent être notifiées par les États membres et, une fois approuvées, peuvent être utilisées pour les régimes concernés dans le cadre du RGEC. Voir, par exemple, pour la période prenant à la fin 2013, *State aid N 185/2008 Austria – methodology to calculate the aid element of guarantees*, K(2009) 1473 final, Bruxelles 24 mars 2009 [document en anglais uniquement] : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/225180/225180\\_937737\\_37\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225180/225180_937737_37_1.pdf)

<sup>34</sup> REGC 2014-20, Article 3.

<sup>35</sup> REGC 2008-13, Article 13(1).

assurée par une agence de développement économique local. Cela signifiait toutefois également que les mesures d'aide qui répondaient entièrement aux critères, mais qui n'étaient pas proposées dans le cadre d'un régime d'aide, devaient être notifiées individuellement. En 2007-2013, dans le cas de la Pologne, où les décisions d'octroi des aides étaient basées sur des « ordonnances » individuelles plutôt que sur des régimes d'aide, un certain nombre de mesures *ad hoc* ont dû être notifiées même si elles auraient été exemptées sur la base du RGEC si la base juridique avait été celle d'un régime d'aide. Le RGEC 2014-20 élimine dans une large mesure cette distinction entre aides *ad hoc* et régimes d'aides. Les aides *ad hoc* aux grandes entreprises doivent satisfaire des conditions supplémentaires, liés à la notion d' « effet incitatif ».<sup>36</sup>

Pour être couverte par le RGEC, une aide doit avoir un effet incitatif. En général, on considère qu'une aide a un effet incitatif si le bénéficiaire a soumis une demande d'aide avant le début de la réalisation du projet. Cette demande doit comporter au minimum : le nom et la taille de l'entreprise ; une description du projet, avec notamment les dates de début et de fin ; la localisation du projet ; une liste des coûts du projet ; et le type d'aide et le montant de financement public requis.

Les aides *ad hoc* octroyées aux grandes entreprises doivent satisfaire des conditions supplémentaires, liées à la notion d' « effet incitatif ».<sup>37</sup> Dans le cas des aides à finalité régionale à l'investissement, l'État membre doit également vérifier la documentation présentée par le bénéficiaire, qui doit démontrer que le projet n'aurait pas été réalisé dans la région concernée, ou n'aurait pas été suffisamment rentable pour le bénéficiaire, sans l'aide. Ceci constitue, dans les faits, un assouplissement des conditions relatives à l'effet d'incitation, dans la mesure où cette exigence ne s'applique plus qu'aux aides *ad hoc* octroyées aux grandes entreprises (alors qu'elle s'appliquait auparavant aux régimes d'aides à finalité régionale), et où les conditions régissant l'utilisation des aides *ad hoc* elles-mêmes ont été allégées par rapport au RGEC 2008-2013. La Commission avait initialement cherché à resserrer les exigences liées à la nécessité de démontrer que les aides altéraient les décisions d'investissement des grandes entreprises dans le cas des régimes d'aide. Ces exigences étaient déjà présentes dans le RGEC 2008-2013, même si elles ont souvent été considérées comme impraticables par les certificateurs. La position de la Commission n'a pas prévalu, cependant, et les critères supplémentaires relatifs à l'effet d'incitation s'appliquent uniquement aux aides *ad hoc* pour les grandes entreprises, tandis que seuls les critères « formels » doivent être respectés pour les régimes d'aide, même dans le cas des grandes entreprises.

### 2.3.3 Type d'aide

Les aides au fonctionnement ne sont pas explicitement mentionnées comme étant transparentes à l'article 5. Une nouveauté introduite avec le RGEC 2014-20 est cependant l'extension du RGEC de façon à couvrir certains types d'aides au fonctionnement qui étaient jusqu'à présent soumis à des exigences de notification et d'autorisation préalable. Cela ne s'applique qu'aux zones à faible densité de population désignées dans le cadre des lignes directrices 2014-2020<sup>38</sup> et aux régions ultrapériphériques (RUP) identifiées dans le Traité.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> REGC 2014-20, Article 6.

<sup>37</sup> REGC 2014-20, Article 6(3).

<sup>38</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, Article 161.

<sup>39</sup> Article 349 TFUE.

Le RGEC 2014-2020 étend l'exemption par catégorie de façon à couvrir certains types d'aides au fonctionnement ayant été régulièrement approuvés dans le cadre des lignes directrices 2007-2013.<sup>40</sup> Tous les régimes d'aides au fonctionnement n'entreront toutefois pas dans le cadre du RGEC et ceux qui en sont exclus seront évalués en vertu des lignes directrices 2014-2020. Les aides au fonctionnement entrant dans le cadre du RGEC se répartissent en deux grandes catégories :

- Aides au transport dans les zones faiblement peuplées et les RUP
- Aides au fonctionnement pour les coûts autres que les coûts de transport (RUP uniquement)

Les aides au transport concernent les coûts supplémentaires pour le transport de marchandises produites dans une zone éligible (région à faible densité de population ou RUP) à l'intérieur des frontières nationales d'un État membre. Les coûts doivent être basés sur la forme de transport la moins chère. L'aide doit être objectivement quantifiable au préalable, sur la base d'une somme forfaitaire ou d'un ratio tonne/kilomètre ou autre unité pertinente. Dans les RUP *uniquement*, les coûts admissibles incluent également le transport des marchandises de leur lieu de production jusqu'à la zone éligible en vue d'une nouvelle transformation. Dans le cas du régime de transport suédois<sup>41</sup>, tels qu'il était approuvé en vertu des lignes directrices 2007-2013 (de 2007 jusqu'à fin juin 2014), cela aurait signifié que les éléments de transport *sortants* aurait été couverts par les lignes directrices 2014-2020, tandis que les transports *entrants*, dans la mesure où ils sont limités aux RUP en vertu du RGEC, auraient été soumis à une exigence de notification et d'approbation préalable par la Commission sur la base des lignes directrices 2014-2020.

Les aides octroyées pour d'autres charges d'exploitation supplémentaires, à part les frais de transport, encourues en raison des désavantages permanents rencontrés dans les RUP<sup>42</sup> sont couvertes par le RGEC 2014-20 à condition que :

- L'activité économique des bénéficiaires soit basée dans une région ultrapériphérique
- Le montant annuel de l'aide perçue par le bénéficiaire au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas :
  - 15 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la RUP concernée ; ou
  - 25 % de ses coûts de main-d'œuvre annuels dans la RUP ; ou
  - 10 % du chiffre d'affaires annuel réalisé dans la RUP ; ou

Le montant total de l'aide ne dépasse pas les charges supplémentaires admissibles.

---

<sup>40</sup> REGC 2014-20, Article 15.

<sup>41</sup> Régime d'aide régionale au transport - Aides d'État 152/2007 - Suède : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/219384/219384\\_741489\\_8\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/219384/219384_741489_8_1.pdf)

<sup>42</sup> À savoir l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, un relief et un climat difficile et la dépendance économique à l'égard d'un petit nombre de produits (article 349 du TFUE).

**Tableau 3 : Aides au fonctionnement couvertes par le RGEC**

	Critères d'éligibilité	Zones éligibles
Frais de transport supplémentaires	Transports sortants à l'intérieur de l'État membre	Zones à faible densité de population RUP
	Transports entrants à l'intérieur de l'État membre	RUP
Autres aides de fonctionnement	Montant de l'aide ne dépassant pas : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 % du la VAB</li> <li>• 25 % des coûts de main-d'œuvre annuels</li> <li>• 10 % du chiffre d'affaires annuel</li> </ul>	RUP

**Source:** RGEC, article 15.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le RGEC 2014-20 ne couvre pas les coûts de transport entrants dans les régions à faible densité de population. À ce titre, le maintien de cet élément du régime d'aide au transport suédois exigerait une notification et une évaluation sur la base des lignes directrices 2014-2020. Le RGEC ne couvre pas la concession relative au régime de sécurité sociale norvégien, qui a fait l'objet d'une notification auprès de l'Autorité de surveillance de l'AELE (ESA). Après de longues négociations entre l'ESA et le gouvernement norvégien, qui ont porté en particulier sur la couverture sectorielle du régime, la concession a finalement été approuvée.<sup>43</sup> Cette question est examinée de manière plus approfondie plus loin.

### **2.3.4 Projets d'investissement éligibles et taille de l'entreprise**

Le traitement des aides à l'investissement pour les grandes entreprises dans les zones « c » a été un sujet de débats majeur dès la publication par la DG Concurrence de ses premières propositions de réforme des lignes directrices, dans son *non-paper* de 2011.<sup>44</sup> Ces propositions envisageait à l'origine une interdiction totale de l'aide aux grandes entreprises dans les zones « c ». Cette question a probablement été la plus controversée des propositions de réforme ; deux lettres communes adressées au commissaire Almunia ont ainsi suscité le soutien de la majorité des pays dont au moins une partie du territoire est couverte par le statut « c ». Les propositions initiales de la Commission sur les lignes directrices ont en outre fait l'objet d'un lobbying bilatéral intensif de diverses parts.

Les lignes directrices 2014-2020 et le RGEC 2014-2020 ne prônent pas, en définitive, une interdiction totale des aides à l'investissement pour les grandes entreprises dans les zones « c », elles imposent néanmoins des contraintes très importantes à leur égard, reflétant en cela le souci de la Commission de focaliser les aides sur les cas où celles-ci sont perçues comme ayant un effet incitatif.

<sup>43</sup> Décision de l'autorité de surveillance AELE du 18 juin 2014 concernant le régime de cotisations de sécurité sociale différenciées selon les régions pour la période 2014-2020 (Norvège), n°225/14 COL  
[http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated\\_version\\_-\\_Decision\\_225\\_14\\_COL\\_NOR\\_Social\\_Security\\_contributions\\_2014-2020.pdf](http://www.eftasurv.int/media/state-aid/Consolidated_version_-_Decision_225_14_COL_NOR_Social_Security_contributions_2014-2020.pdf)

<sup>44</sup> Le document n'a jamais été publié, mais on pourra lire à ce sujet : Wishlade, F. (2012) « Non-Paper : non viable ou non négociable ? La politique de concurrence et de contrôle sur les aides d'État à finalité régionale post-2013 », European Policy Research Papers, N°83, University of Strathclyde:  
[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_83.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_83.pdf)

Au titre du RGEC 2014-2020, les aides octroyées aux grandes entreprises dans les zones « c » « ne peuvent être octroyées que pour un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité ». <sup>45</sup>

Selon le RGEC, un « investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique » signifie : <sup>46</sup>

- (a) tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement ou à la diversification de l'activité d'un établissement, à la condition que la nouvelle activité ne soit pas identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement ;
- (b) l'acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à la condition que la nouvelle activité exercée grâce aux actifs acquis ne soit pas identique ni similaire à celle exercée au sein de l'établissement avant l'acquisition.

Par « activité identique ou similaire », on entend toute activité relevant de la même catégorie (code à quatre chiffres) de la nomenclature NACE des activités. <sup>47</sup> Dans la pratique, la classification NACE semble assez mal adaptée à cette tâche dans la mesure où elle se prête plus aux activités traditionnelles, pour lesquelles la répartition est beaucoup plus fine, qu'aux nouveaux produits et services. Le tableau 4 permet d'illustrer ce dernier point.

**Tableau 4 : Des exemples de catégories NACE à quatre chiffres**

Code NACE à quatre chiffres	Description de l'activité
14.11	Fabrication de vêtements en cuir
14.12	Fabrication de vêtements de travail
14.13	Fabrication de vêtements de dessus
14.14	Fabrication de vêtements de dessous
14.19	Fabrication d'autres vêtements et accessoires
14.20	Fabrication d'articles en fourrure
14.31	Fabrication d'articles chaussants à mailles
14.39	Fabrication d'autres articles à mailles
21.20	Fabrication de préparations pharmaceutiques
26.20	Fabrication d'ordinateurs et d'équipements périphériques
26.40	Fabrication de produits électroniques grand public
63.11	Traitement de données, hébergement et activités connexes

**Source :** Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, NACE Rév. 2, cf. : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-015/EN/KS-RA-07-015-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-015/EN/KS-RA-07-015-EN.PDF)

Si certains éléments des règles font l'objet de définitions précises, cela n'est pas le cas pour d'autres. Par exemple, qu'entend-on exactement par « la zone concernée » ? Dans le projet de RGEC, il était précisé que le « nouvel établissement » devait être basé dans une région NUTS 3 autre que celle de toutes les opérations existantes de l'entreprise. Cette exigence a toutefois été abandonnée. En revanche :

« Tout investissement initial engagé par le même bénéficiaire (au niveau d'un groupe) au cours d'une période de trois ans commençant à la date de début de travaux réalisés grâce à un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans la même région de niveau 3 de la

<sup>45</sup> REGC 2014-20, Article 14(3).

<sup>46</sup> REGC 2014-20, Article 2(51).

<sup>47</sup> REGC 2014-20, Article 2(50).

nomenclature des unités territoriales statistiques est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique »

La notion d' « établissement » diffère vraisemblablement de celle de « projet d'investissement » et, par conséquent, la portée géographique de la « zone » manque de clarté dans le contexte d'une « nouvelle création ».

La notion d' « établissement » n'est par ailleurs pas définie. Quelles sont les fonctions qui devraient être réalisées dans le cadre de l'opération pour constituer un « établissement », et à partir de quand une opération devient-elle une « nouvelle création » (pour laquelle les aides relèvent du RGEC) plutôt que l'extension d'un établissement existant (pour lequel le RGEC ne s'appliquerait pas) ? Ces problèmes de définition sont importants dans la mesure où ils déterminent les circonstances dans lesquelles un projet pourra bénéficier d'aides dans le cadre du RGEC.

**Tableau 5 : Types de projets éligibles, en fonction de la taille de l'entreprise, de la région et de la base d'éligibilité**

	PME régions « a » et « c »	Grandes entreprises régions « a »	Grandes entreprises régions « c »
Création d'un nouvel établissement	RGEC	RGEC	RGEC
Extension des capacités d'un établissement existant	RGEC	RGEC	Incompatible
Diversification vers des produits qui n'étaient pas produits précédemment	RGEC	RGEC	Lignes directrices ? (paragraphes 15, 24)
Changement fondamental de l'ensemble du processus de production	RGEC	RGEC	Lignes directrices ? (paragraphe 15)
Acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou qui aurait fermé sans cette acquisition	RGEC	RGEC	Incompatible
Acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, à la condition que la nouvelle activité soit diversifiée vers des activités n'étant ni identiques ni similaires	RGEC	RGEC	RGEC
Diversification de l'activité d'un établissement vers des activités n'étant ni identiques ni similaires	RGEC	RGEC	RGEC
Diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue de nouvelles innovations dans les procédés	RGEC	RGEC	Lignes directrices (paragraphe 15)

**NB :** Dans tous les cas, le RGEC s'applique uniquement à concurrence du montant de l'aide ajusté.

Sous les lignes directrices 2014-2020, les aides régionales pour les grandes entreprises dans les zones « c » ne peuvent être accordées « à moins d'être octroyées pour des investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques » ou « en vue de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue de nouvelles innovations dans les procédés. »<sup>48</sup> Cela implique un champ d'application plus large que celui du RGEC, qui n'autorise pas les aides à finalité régionale aux grandes entreprises pour les « nouvelles innovations dans les procédés » dans les zones « c ». Les innovations dans les procédés ne sont pas définies dans les lignes directrices 2014-2020, qui précisent toutefois que « en ce qui concerne les aides accordées pour un changement fondamental dans le processus de production, les coûts admissibles doivent excéder les amortissements d'actifs liés à l'activité à moderniser au cours des trois exercices précédents. »<sup>49</sup> Il reste cependant encore à déterminer si la notion de « nouvelles innovations dans les procédés » revêt la même signification qu'un « changement fondamental de l'ensemble du processus de production. »

Si le projet de RGEC dispense de l'obligation de notification pour la « diversification de l'activité d'un établissement »<sup>50</sup>, les lignes directrices 2014-2020 exigent en revanche explicitement la notification des aides aux investissements visant à « diversifier la production d'un établissement existant dans une zone « c » de nouveaux produits ». <sup>51</sup> On voit donc qu'un certain manque de clarté entoure les notions d' « activité » et de « produit », concernant notamment la question de savoir si celles-ci sont en fait interchangeables.

On devine, globalement, que *l'intention* de la Commission est d'exclure les aides portant sur la simple extension des activités de grandes entreprises existantes dans les zones « c ». Dans la pratique, cependant, le RGEC et le GCR ne définissent pas assez précisément ce qui est éligible. Ce pourrait rendre le RGEC difficilement applicable dans certains cas, et rend peu clairs les contours précis du champ d'application des lignes directrices.

### 2.3.5 Seuil de notification

Le RGEC s'applique uniquement aux montants d'aide à concurrence d'un seuil donné<sup>52</sup>, au-delà duquel les primes sont soumises à une exigence de notification et d'évaluation de compatibilité sur la base des lignes directrices. Le seuil de notification varie en fonction de l'intensité de l'aide applicable dans la région concernée et se calcule comme suit : <sup>53</sup>

**Montant maximal de l'aide = R x (A+0,5\*B+0\*C), où :**

**R** est l'intensité maximale de l'aide dans la zone concernée, sur la base de la carte approuvée, à l'exception de la majoration PME

**A** est la première tranche de 50 millions d'euros des coûts admissibles ;

**B** est la tranche des coûts admissibles comprise entre 50 millions et 100 millions d'euros ; et

<sup>48</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 15.

<sup>49</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 96.

<sup>50</sup> RGEC 2014-20, article 15(3), conformément à la définition donnée à l'article 2(51)(a)

<sup>51</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 24.

<sup>52</sup> REGC 2014-20, Article 4(1)(a).

<sup>53</sup> REGC 2014-20, Article 2(20)

C'est la tranche des coûts admissibles supérieure à 100 millions d'euros

Le résultat concret de cette formule est que, comme cela était déjà le cas auparavant, l'aide proposée doit être notifiée pour approbation préalable si elle dépasse le montant ajusté de l'aide que pourrait obtenir un investissement admissible de 100 millions d'euros, ce qui correspond aux seuils de notification énoncés au tableau 6.

**Tableau 6 : Seuils de notification exprimés en montants d'aide / plafonds d'aide en vigueur**

Plafond en vigueur	10%	15%	25%	35%	50%
Seuil de notification	7.5m €	11.25m €	18.75m €	26.25m €	37.5m €

Source : Lignes directrices 2014-2020, paragraphe 20(n).

Ces seuils de notification restent inchangés. Les « seuils » de part de marché et de capacité de production appliqués par les lignes directrices 2007-2013<sup>54</sup>, au-delà desquels l'aide est soumise à une investigation formelle, sont toutefois abandonnés dans les lignes directrices 2014-2020. Ces seuils concernaient les bénéficiaires d'aides qui réalisaient plus de 25 % des ventes des produits considérés sur les marchés considérés avant investissement (ou plus de 25 % après l'investissement) (sauf dans les marchés en phase d'expansion rapide).<sup>55</sup> La décision d'abolir ces seuils reflète en partie la jurisprudence établie par le jugement rendu dans l'affaire *Smurfit Kappa*<sup>56</sup>, mais également les doutes qui pesaient de toute façon quant à leur efficacité et leur utilité véritables.<sup>57</sup> Avec les lignes directrices 2014-2020, toutes les aides notifiées sont soumises à l'exigence d'évaluation de compatibilité : il n'y a plus de présomption *per se* de la compatibilité sur la base de l'analyse du marché et il n'y a plus non plus de facteur de déclenchement explicite pour l'ouverture d'une investigation officielle. Cela n'affectera vraisemblablement que peu de cas, mais l'ampleur des aides théoriquement concernées par cette disposition est significative et, surtout, reflète une évolution sensible de l'approche sous-jacente. Il reste à voir quel impact cela aura sur la probabilité de notifications de la part des autorités nationales et sur la charge de travail de la DG Concurrence, en particulier au regard du contexte du resserrement des critères du RGEC pour les aides aux grandes entreprises dans les zones « c ».

## 2.4 Évaluation de la compatibilité dans le cadre des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale

On peut s'attendre à ce que, comme avec les lignes directrices 2007-2013, la grande majorité des régimes d'aide soient couverts par le RGEC. De fortes incitations sont en effet en place pour

<sup>54</sup> Lignes directrices 2007-13, para 68.

<sup>55</sup> Dans la pratique, la plupart de ces enquêtes ont été ouvertes car la Commission avait des doutes sur le dépassement des seuils.

<sup>56</sup> Dans ce cas, la Cour a considéré que la Commission peut tout à fait ouvrir une procédure d'examen formelle même si les critères de part de marché ou de capacité ne sont pas dépassés et que, en presumant que l'aide était conforme aux lignes directrices car les seuils de marché n'étaient pas dépassés sans avoir évalué l'importance du projet pour le développement régional, la Commission avait, d'une part, commis une erreur dans l'interprétation de la portée des lignes directrices et, d'autre part, failli dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire (affaire T-304/08 *Smurfit Kappa v Commission* (arrêt du 10 juillet 2012))

<sup>57</sup> Kai-Uwe Kühn (2012) *Making State Aid Rules More Effective: the Reform of the Regional Aid Guidelines*, 10<sup>e</sup> forum annuel des experts en droit européen sur les aides d'État, Bruxelles, 7 juin ; Friederiszick, H. et Tosini, N. (2013) *Implications of the State aid Modernisation for the Assessment of Large Investment Projects*, *European State Aid Law Quarterly*, 1, p. 46-60.

encourager les autorités nationales à concevoir des mesures conformes au RGEC. Ce dernier a en outre été étendu de façon à inclure les aides *ad hoc* proposés indépendamment d'un régime. Dans le même temps, les critères d'évaluation prévus par les lignes directrices ont été durcis, créant ainsi un effet dissuasif pour la notification des régimes par les décideurs politiques et, vraisemblablement, contribuant à l'homogénéisation de la politique de contrôle des aides.

L'initiative de modernisation de la politique en matière d'aides d'État (MAE)<sup>58</sup> a appelé à l'application de « principes communs » visant à garantir la compatibilité des aides d'État avec le traité de l'Union. À ce titre, les aides ne sont jugées compatibles que si elles répondent à certains critères spécifiques.<sup>59</sup> Cette approche est cohérente avec le « test d'équilibre économique » prévu dans d'autres domaines des aides d'État et dans les recommandations de la Commission relatives aux grands projets d'investissement<sup>60</sup>, applicables aux lignes directrices 2007-2013 (la notion d'« équilibre » étant toutefois désormais définie de façon moins explicite). Lorsqu'elle examine une mesure d'aide notifiée, la Commission cherche essentiellement à établir si son impact positif lié à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun l'emporte sur ses effets négatifs potentiels en termes de distorsion de la concurrence. Elle utilisera pour cela un certain nombre de critères.

Les modalités d'application de ces critères varient en fonction du type d'aide notifiée : aides individuelles, aides à l'investissement ou aides au fonctionnement. *Tous* les critères doivent être remplis pour que la mesure soit considérée compatible avec le critère d'équilibre économique :

- a) **Contribution à la réalisation d'un objectif commun** :<sup>61</sup> Les régimes d'aides à finalité régionale doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement régional (programme opérationnel « Fonds de cohésion » de l'UE, par exemple) ; leur contribution pourra être démontrée au moyen d'une série d'indicateurs (création d'emplois, formation, effets de regroupement, diffusion de connaissances, notamment) ; les États membres doivent enfin démontrer l'existence de difficultés particulières.
- b) **Nécessité de l'intervention de l'État** :<sup>62</sup> il suffit que les projets soient localisés sur la carte des aides à finalité régionale, cela reflétant le fait que le marché n'atteint pas les objectifs énoncés de l'objectif de cohésion.
- c) **Caractère approprié** :<sup>63</sup> une mesure d'aide notifiée ne sera pas considérée comme compatible si d'autres instruments d'intervention ou d'autres types d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre la même contribution positive au développement régional. Il incombe aux États membres de démontrer le caractère approprié de l'aide proposée, en présentant une évaluation d'autres formes d'aide potentiellement moins génératrices de distorsions.
- d) **Effet incitatif** :<sup>64</sup> Les aides ne peuvent être considérées comme compatibles que si elles modifient le comportement du bénéficiaire. Les États membres doivent utiliser un formulaire de demande standard, dans lequel les candidats doivent expliquer ce qui se serait produit en

---

<sup>58</sup> Commission européenne (2012) Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État - SAM, COM(2012) 209 final, 8 mai.

<sup>59</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 26.

<sup>60</sup> Communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur de grands projets d'investissement, JOUE No C223/3, 16 septembre 2009.

<sup>61</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 30-46.

<sup>62</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 47-49.

<sup>63</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 50-59.

<sup>64</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 60-76.

l'absence d'aide ; les grandes entreprises doivent en outre présenter des documents attestant le scénario contrefactuel décrit. L'aide sera considérée comme ayant un effet incitatif si elle suscite une activité économique supplémentaire que le bénéficiaire n'aurait pas mis en œuvre, ou alors à une échelle plus limitée ou dans un autre endroit, sans elle. Pour les aides individuelles à l'investissement notifiées, deux scénarios sont envisagés pour démontrer l'effet incitatif : (i) l'investissement ne serait pas réalisé en l'absence de l'aide car il ne serait pas suffisamment rentable pour le bénéficiaire (décision d'investissement) ; ou (ii) l'investissement ne serait pas réalisé pour le site concerné car l'aide est précisément requise pour compenser les désavantages et les coûts nets associés à une implantation dans la zone assistée concernée (décision de localisation). Cela sera vraisemblablement le critère le plus difficile à satisfaire dans l'évaluation. La démonstration de la situation contrefactuelle (absence d'aide) nécessitera en effet un travail de documentation relativement onéreux. D'autre part, il est quelque peu difficile d'imaginer qu'une entreprise s'appuierait sur des aides régionale pour assurer la rentabilité de son projet si l'octroi des dites aides n'est envisageable qu'au terme d'un processus d'évaluation potentiellement long et laborieux mené par la Commission.

- e) Proportionnalité :**<sup>65</sup> Les États membres doivent s'assurer que l'aide est limitée au minimum nécessaire. Pour les aides à l'investissement octroyées aux grandes entreprises et les aides individuelles, les États membres doivent utiliser une approche fondée sur les « surcoûts nets » (en d'autres termes, l'aide doit être limitée au coût supplémentaire induit par le déploiement du projet dans la zone concernée, par rapport à une situation contrefactuelle en l'absence d'aide). Pour les PME, le plafond des aides spécifié dans les lignes directrices 2014-2020 prévoient une « sphère de sécurité ».
- f) Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges :**<sup>66</sup> Les effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence et d'incidence sur les échanges doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun. Les lignes directrices envisagent toutefois trois situations dans lesquelles les effets négatifs l'emportent « manifestement » sur les effets positifs, auquel cas les aides individuelles ne peuvent pas être déclarées compatibles : (i) lorsque le projet crée une capacité au sein d'un marché se trouvant dans une situation de déclin structurel ; (ii) où lorsque, sans l'aide, le projet aurait été mis en œuvre dans une région pour laquelle le plafond d'aide maximale est égal ou supérieur et (iii) lorsqu'il existe un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation.
- g) Transparence :**<sup>67</sup> Les États membres doivent publier sur un site Web unique le texte du régime d'aide notifié ainsi que des renseignements spécifiques concernant les bénéficiaires.

Les lignes directrices 2014-2020 s'appliquent uniquement aux régimes d'aides destinés à être mis en œuvre après le 30 juin 2014.<sup>68</sup> À ce titre, aucune décision de la Commission européenne n'a à ce jour été *publiée* dans le cadre des lignes directrices 2014-2020, hormis celles concernant les cartes des régions assistées pour la nouvelle période. L'Autorité de surveillance de l'AELE a cependant publié sa décision<sup>69</sup> d'approuver le régime de cotisations de sécurité sociale différenciées selon les régions en Norvège pour la période 2014-2020. Cette décision est fondée sur les lignes directrices de l'ESA sur

<sup>65</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 77-111.

<sup>66</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 122-140.

<sup>67</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 141.

<sup>68</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 188.

<sup>69</sup> Décision de l'autorité de surveillance AELE du 18 juin 2014 concernant le régime de cotisations de sécurité sociale différenciées selon les régions pour la période 2014-2020 (Norvège), 225/14/COL : <http://www.eftasurv.int/media/decisions/225-14-COL.pdf>

les aides à finalité régionale<sup>70</sup>, qui sont analogues aux lignes directrices 2014-2020 pour les secteurs couverts par l'accord EEE.<sup>71</sup>

La concession relative au régime de sécurité sociale norvégien se distingue à plusieurs égards. Premièrement, il s'agit d'un régime régional d'aide au fonctionnement, or ce type d'aide n'est que rarement approuvé en vertu des règles sur les aides à finalité régionale et toujours dans des circonstances étroitement définies. Deuxièmement, les régions assistées éligibles pour les aides au fonctionnement diffèrent de celles éligibles pour les aides à l'investissement : elles ne sont basées ni sur les plafonds de population ni sur les critères de désignation édictés dans les lignes directrices, mais sont soumises à une évaluation distincte par la Commission ou, dans ce cas particulier, par l'ESA. Troisièmement, il s'agit ici d'un régime de grande envergure, avec des dépenses annuelles d'environ 13 milliards de couronnes (1,8 milliard d'euros), dont la moitié environ est liée à des activités économiques. En d'autres termes, ce régime représente environ 936 millions d'euros d'aides d'État, le reste étant constitué (par exemple) d'organismes du secteur public qui ne prennent pas part à des activités économiques, et qui ne sont donc pas bénéficiaires d'aides d'État.

Derrière le texte passablement anodin de la décision de l'ESA se dissimule en fait une controverse majeure qu'a suscitée l'approbation du plan. Sans surprise, compte tenu des récentes tendances démographiques en Norvège, la controverse ne portait *pas* sur la couverture des zones assistées du régime. Les autorités norvégiennes ont proposé une augmentation de la couverture par rapport à la période 2007-13, passant de 17,7 <sup>72</sup> à 21,1 % de la population, et les propositions concernant les cartes des régions assistées n'ont pas suscité de controverses particulières. La concentration *sectorielle* du régime, en revanche, a fait l'objet d'intenses négociations. Le régime précédent (période 2007-2013) était disponible à l'ensemble des secteurs d'activité, à l'exception de la sidérurgie et de la construction navale.<sup>73</sup> Le nouveau régime devait prendre en compte les restrictions sectorielles introduites par les lignes directrices 2014-2020 (cf. tableau 2), en particulier l'exclusion des secteurs du transport et de l'énergie, ainsi que les activités financières et l'assurance. Ces secteurs avaient jusqu'à présent été éligibles sur la base de la dimension « horizontale » du régime. Les autorités norvégiennes ont argué vigoureusement en faveur du maintien de l'approche horizontale et de la mise en œuvre de définitions précises pour les secteurs soumis à des restrictions en vertu des lignes directrices et du RGEC.<sup>74</sup>

Cette approche a été rejetée par l'ESA (dont la position rejoignait celle la Commission), qui a toutefois clarifié les secteurs qui ne seraient *pas éligibles*,<sup>75</sup> à savoir :

- la sidérurgie<sup>76</sup>
- Fibres synthétiques <sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-III.pdf>

<sup>71</sup> L'accord EEE ne couvre pas les politiques communes sur l'agriculture et la pêche.

<sup>72</sup> La population vivant dans la région assistée avait cependant diminué d'environ 16,6 %.

<sup>73</sup> Décision de l'autorité de surveillance AELE du 19 juillet 2006 sur le régime de cotisations de sécurité sociale différenciées selon les régions (Norvège), 228/06/COL, <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/10178/data.pdf>

<sup>74</sup> Lettre des ministres du Gouvernement local, de la Modernisation et des Finances, 28 avril 2014 : [http://www.regjeringen.no/upload/KMD/REGA/letter\\_almunia\\_29\\_4\\_2014.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KMD/REGA/letter_almunia_29_4_2014.pdf)

<sup>75</sup> Construction navale : de manière peut-être assez surprenante, ce secteur, qui était précédemment exclu, semble à présent être éligible.

<sup>76</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, Annex IV; ESA AFR 2014-20, Annex II

- Transports (transport de passagers par aéronef, voie maritime, route, chemin de fer ou voies navigables intérieures ou des services de transport de marchandises pour compte d'autrui).<sup>78</sup>
  - NACE 49 : transports terrestres et transports par conduites, à l'exclusion de : NACE 49.32 transports de voyageurs par taxis ; NACE 49.42 services de déménagement ; et NACE 49.5 transports par conduites
  - NACE 50 : transports par eau
  - NACE 51 : transports aériens, à l'exclusion de NACE 51.22 transports spatiaux.
- Aéroports<sup>79</sup>
- Énergie : la décision de l'ESA se réfère au RGEC, dont elle reprend la définition sectorielle (production, transport et infrastructures). Sur cette base, la décision conclut que l'ensemble de la catégorie NACE 35 doit être exclue.<sup>80</sup>
- Activités financières et d'assurance (section NACE K).<sup>81</sup>
- Établissements exerçant des activités intra-groupe et dont l'activité principale relève de la classe NACE 70.10.<sup>82</sup>

L'évaluation de la compatibilité en elle-même quelque peu mécanique, même si le contenu des discussions sous-jacentes ne semble pas toujours facile à cerner. Sur la question de la *proportionnalité*, par exemple, il semble ainsi que la décision ait simplement consisté à accepter les tarifs proposés par les autorités norvégiennes (qui proposaient un simple report des tarifs de la période 2007-2013), sans chercher explicitement à les calibrer en fonction des disparités régionales.

Les conditions attachées à l'évaluation du régime sont en revanche plus significatives. L'évaluation doit être soumise à l'ESA avant la fin 2018 et des critères relativement stricts encadrent les objectifs et la conduite de l'évaluation. Cette question est examinée plus en détails ci-dessous.

## 2.5 Valeurs des aides

Les lignes directrices 2014-2020 introduisent une baisse générale des intensités d'aide, faisant seulement exception pour les régions les plus pauvres et les zones à faible densité de population. Les principales intensités d'aide maximales sont présentées dans le tableau 7 (les niveaux réels pouvant toutefois différer une fois que les cartes auront été approuvées).

---

<sup>77</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, Annex IV; ESA AFR 2014-20, Annex II(a)

<sup>78</sup> Cela correspond à la définition donnée par le RGEC 2014-2020 (article 2(45)).

<sup>79</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 11.

<sup>80</sup> La catégorie 35 inclut la distribution d'électricité, de gaz naturel, de vapeur, d'eau chaudes et autres à partir de d'infrastructures permanentes (réseau) de lignes, canalisations et conduites. La dimension du réseau n'est pas déterminante. La catégorie inclut aussi la distribution d'électricité, gaz, vapeur, eau chaude et autres dans les parcs industriels et les bâtiments résidentiels. Cette catégorie couvre donc le fonctionnement de services d'utilité publique qui produisent, contrôlent et distribuent l'électricité ou le gaz. La catégorie inclut enfin la distribution de vapeur et d'air conditionné. Elle *exclut* en revanche la production de pétrole brut, l'exploitation minière et l'extraction d'hydrocarbures à partir de schistes et sables bitumineux, la production de gaz naturel et la récupération d'hydrocarbures liquides (division 06). La catégorie 35 exclut également le transport (sur de longues distances) de gaz par conduites, voir : Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, NACE Rév. 2, cf. : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-015/EN/KS-RA-07-015-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-015/EN/KS-RA-07-015-EN.PDF)

<sup>81</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 17.

<sup>82</sup> Ibid.

**Tableau 7 : Lignes directrices 2014-2020 - Intensités d'aide maximales (matrice « standard ») (équivalents-subsidiums bruts)**

	Grandes entreprises	Moyennes entreprises	Petites entreprises
Régions « a », PIB / hab. < 45 % moy. UE27	50%	60%	70%
Régions « a », PIB / hab. < 60% moy. UE27	35%	45%	55%
Régions « a », PIB / hab. < 75% moy. UE27	25%	35%	45%
Zones « c » - anciennes régions « a » jusqu'au 31.12.2017	15%	25%	35%
Zones « c » - Faible densité de population / frontalières	15%	25%	35%
Zones « c »	10%	20%	30%

**NB :** (i) Ainsi que nous l'avons vu, les aides aux grandes entreprises dans les régions « c » sont limitées à certains types d'investissement, de telle sorte que, dans la pratique un taux zéro sera le plus souvent appliqué. (ii) le taux applicable pour les RUP augmente de près de 20 % pour les régions dont le PIB par habitant est inférieur ou égal à 75 % de la moyenne de l'UE, et de 10 % pour le reste. (iii) Dans les zones « c » (niveau NUTS 3 ou inférieur) adjacentes à des zones « a », l'intensité de l'aide pourra être augmentée de telle sorte que le différentiel de taux ne dépasse pas 15 points de pourcentage.

**Source :** Lignes directrices 2014-2020, paragraphes 171-177.

Comme cela était déjà le cas avec les lignes directrices 2007-2013, un montant ajusté est appliqué pour les aides régionales aux grands projets d'investissement, définis comme des projets dont les coûts admissibles sont supérieurs à 50 millions d'euros. Cela est présenté dans le tableau 8. Les majorations PME ne s'appliquent pas aux grands projets d'investissement, quelle que soit la taille de l'entreprise.<sup>83</sup>

**Tableau 8 : Montants d'aide ajustés pour les investissements admissibles dépassant 50 M€**

Dépenses admissibles	Plafond de l'aide
Jusqu'à 50 M€	100% du plafond applicable
Partie comprise entre 50 M€ et 100 M€	50% du plafond applicable
Partie excédant 100 M€	34% du plafond applicable

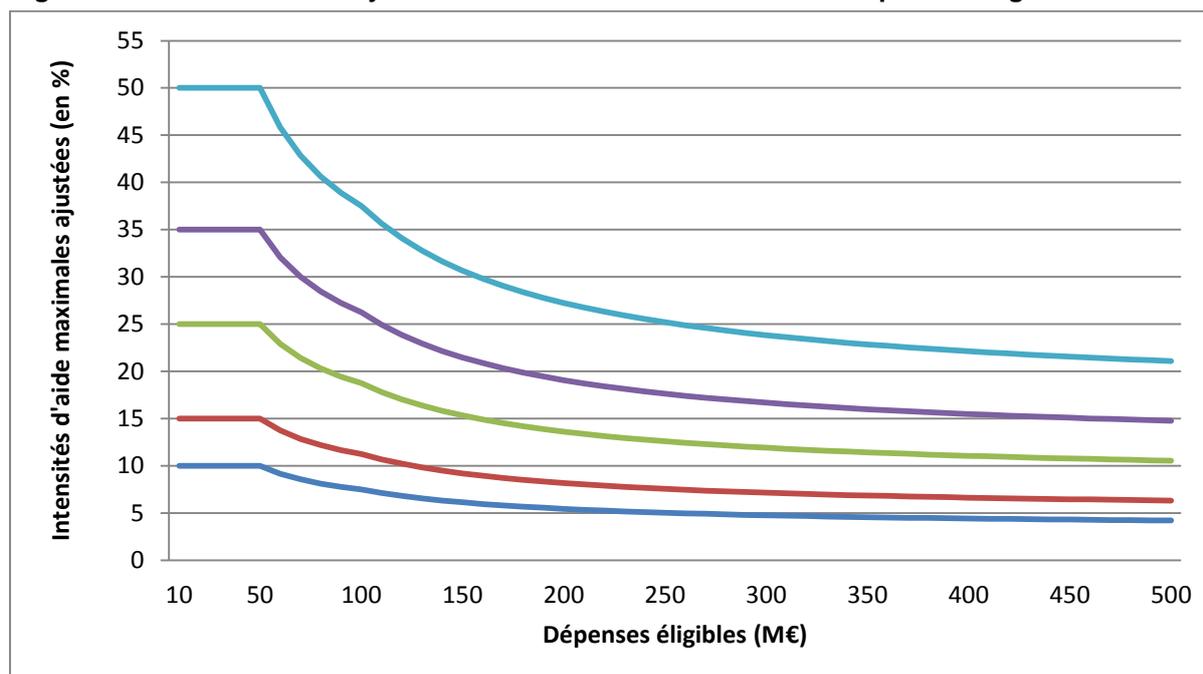
**Source :** Lignes directrices 2014-2020, paragraphe 20(c).

Comme le montre le tableau 8, lorsque les coûts admissibles du projet excèdent 50 millions d'euros, l'intensité maximale applicable dans la région concernée ne peut être appliquée et le taux d'aide est rectifié. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'aide proposée doit être notifiée pour une évaluation de compatibilité et une approbation préalable si elle dépasse le montant ajusté de l'aide que pourrait obtenir un investissement admissible de 100 millions d'euros, ce qui correspond aux seuils de notification énoncés dans le tableau 6.

Élément important, les aides notifiées aux grandes entreprises doivent être limitées au minimum nécessaire pour permettre l'investissement, sur la base d'un calcul fondé sur l'approche dite des « surcoûts nets », cela pour satisfaire le critère de proportionnalité applicable pour l'appréciation de la compatibilité. Les taux indiqués à la figure 1 permettent donc de plafonner les minima nécessaires. Pour les aides aux PME octroyées dans le cadre de régimes notifiés, les taux indiqués au tableau 7 agissent comme des « sphères de sécurité » (au niveau ou en-deçà de ces niveaux, il est considéré que le critère de proportionnalité est satisfait).

<sup>83</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, footnote 76.

**Figure 1 : Intensités d'aide ajustées selon le taux maximum et les dépenses éligibles**



**NB :** Les taux initiaux varient selon l'intensité d'aide maximale établie pour la région, puis diminuent pour les dépenses admissibles excédant 50 millions d'euros. Lorsque les aides proposées dépassent le montant dont pourrait bénéficier un investissement de 100 millions d'euros dans la zone considérée (7,5 millions dans une zone à 10 % ; 11,25 millions dans une zone à 15 %, etc.), l'aide doit être notifiée. Dans tous les cas, cependant, le montant de l'aide ajusté est un plafond.

**Source :** Calculé sur la base des lignes directrices 2014-2020, paragraphe 20 (c).

## 2.6 Relations entre le contrôle des aides régionales et la politique de cohésion de l'UE

Depuis la réforme des fonds structurels de 1988, les relations entre la politique de cohésion et la politique de concurrence et de contrôle sur les aides d'État à finalité régionale ont souvent été tendues. Historiquement, cela a été particulièrement le cas dans le contexte de la couverture des zones assistées, compte tenu du manque de coïncidence entre les cartes de la politique de cohésion de l'UE et les cartes nationales des régions assistées. La question fait toutefois l'objet de moins de controverses depuis 2000, année depuis laquelle les États membres bénéficient d'une plus grande flexibilité dans le choix des zones pour ces deux volets de politique, et particulièrement depuis 2007, année depuis laquelle la politique de cohésion n'est plus restreinte sur le plan spatial. Dans ce contexte, la question la plus pertinente est désormais plutôt celle de l'interface entre la politique de cohésion et le RGEC. Cela étant, on peut observer une meilleure coordination entre les lignes directrices 2014-2020 et les objectifs de la politique de cohésion. Cela se reflète dans l'utilisation explicite des critères de la politique de cohésion dans les évaluations de compatibilité des aides d'État et dans les dispositions spécifiques prises pour la coopération territoriale et l'aide urbaine à finalité régionale.

En ce qui concerne la *contribution à la réalisation d'un objectif commun*, il est considéré que les régimes mis en œuvre dans le cadre des programmes de la politique de cohésion satisfont à ce critère, tandis que les mesures purement nationales ou régionales des États membres doivent démontrer en quoi elles contribuent à une stratégie de développement régional<sup>84</sup> ; les régimes doivent par ailleurs

<sup>84</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 33, et projet de RGEC, article 15(3).

inclure des critères de sélection alignés avec cette stratégie. En d'autres termes, la présomption de compatibilité des mesures basées sur la politique de cohésion n'est pas étendue aux régimes nationaux. De la même manière, lorsqu'un régime est introduit dans un cadre autre qu'un programme de politique de cohésion, les États membres doivent indiquer en quoi l'aide régionale est un *instrument approprié* et expliquer en quoi, le cas échéant, une orientation sectorielle particulière pourrait être justifiée.<sup>85</sup> Par contraste, pour les régimes d'aides mis en œuvre au titre de la politique de cohésion, l'instrument proposé est considéré comme approprié, sans justification requise.

Le RGEC prévoit des dispositions spécifiques pour la prise en charge des investissements réalisés dans le cadre de projets de coopération territoriale européenne conduits au titre de la politique de cohésion. Cela permet d'appliquer l'intensité d'aide applicable à la zone dans laquelle l'investissement initial est effectué à tous les bénéficiaires qui participent au projet.<sup>86</sup> Les restrictions standard établies par les lignes directrices 2014-2020 concernant les aides aux grandes entreprises dans des zones « c » restent cependant applicables et l'utilité pratique de cette disposition pourrait donc être limitée, dans les faits, aux projets CTE. Le RGEC prévoit par ailleurs des dispositions spécifiques pour les PME participant à des projets de coopération.<sup>87</sup> Celles-ci autorisent jusqu'à 50 % des coûts admissibles, sous réserve d'un plafond de 2 millions d'euros par entreprise et par projet. La restriction aux PME introduite par l'article 20 est une contrainte forte, de même que l'intensité d'aide maximale fixée, qui est sensiblement inférieure aux taux de cofinancement des projets CTE.

Le RGEC 2014-20 ajoute les « aides à finalité régionale en faveur du développement urbain » en tant que catégorie d'exemption.<sup>88</sup> Cet ajout dans le texte a été relativement tardif. Cette catégorie n'apparaissant pas dans le document sur lequel étaient basées les consultations de la Commission en mai 2013. Cette exemption n'est toutefois disponible que pour les projets qui remplissent les trois critères suivants (ainsi que les critères généraux du RGEC) :

- ils doivent être mis en œuvre par l'intermédiaire de fonds de développement urbain dans des *zones assistées* ;
- ils doivent être cofinancés par les Fonds structurels et d'investissement européens ; et
- ils doivent soutenir la mise en œuvre d'une stratégie intégrée en faveur du développement urbain durable

Il est par ailleurs proposé de plafonner le total des investissements dans un projet de développement urbain à 20 millions d'euros. Il est ici important de noter que l'exemption ne s'applique qu'aux projets de développement urbain mis en œuvre dans des zones assistées. Deux points clés découlent de cette remarque. Premièrement, dans de nombreux pays, on ne trouve pas nécessairement un chevauchement entre les zones ciblées par les politiques régionales et celles visées par les mesures en faveur du développement urbain. Deuxièmement, il est difficile de savoir clairement comment les restrictions d'éligibilité établies pour les investissements des grandes entreprises seraient abordées dans le cadre des aides à finalité régionale en faveur du développement urbain.

Plus généralement, le champ d'application de cette disposition du RGEC est plutôt limitée, en partie en raison des restrictions de couverture géographique limitant l'exemption aux zones assistées (et de

---

<sup>85</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 52-3.

<sup>86</sup> REGC 2014-20, para 14(15).

<sup>87</sup> REGC 2014-20, Article 20.

<sup>88</sup> REGC.2014-20, Article 16.

l'impact associé sur l'éligibilité des grandes entreprises), et en partie en raison de la limite globale de 20 millions d'euros étant actuellement proposée. Il semble par conséquent probable que de nombreuses mesures de type JESSICA devront soit être structurées de façon à ne pas contenir d'aides, soit être soumises à des exigences de notification (comme cela était déjà le cas pour la période 2007-2013).

## 2.7 Transparence

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les obligations de transparence sont intégrées aux critères communs d'appréciation pour les aides notifiées.<sup>89</sup> Ils incluent la publication en ligne du texte intégral du régime d'aide, de ses modalités d'application et des données relatives à son attribution, avec notamment les noms des bénéficiaires, les montants d'aide octroyés et les intensités. Les États membres étaient déjà tenus de fournir des informations en ligne sur les régimes d'aide approuvés dans le cadre du RGEC mais, dans la pratique, les liens vers ces informations sont souvent mal tenus à jour et les informations fournies restent peu détaillées.

Des publications d'informations étaient exigées par les lignes directrices 2007-2013 pour toutes les aides octroyées pour de *grands* projets (impliquant des investissements dépassant 50 millions d'euros, quel que soit le montant de l'aide). Les lignes directrices 2014-2020 étendent cette obligation à *tous les* projets et exigent une déclaration à la Commission dans les 20 jours suivant l'octroi pour toute aide d'un montant supérieur à 3 millions d'euros.

Les États membres doivent mettre en place des sites Web publiant des informations sur le RGEC 2014-2020 avant le 30 juin 2016 (deux ans après l'entrée en vigueur du RGEC). Plus spécifiquement, le RGEC exige la publication, sur un site Web dédié aux aides d'État, d'informations complètes au niveau national ou régional, notamment :<sup>90</sup>

- un résumé des informations, présenté selon un format standardisé, ou un lien permettant d'y accéder ;
- le texte intégral de chaque mesure d'aide ou un lien permettant d'y accéder
- les informations concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 million d'euros

Selon les premières indications, on peut vraisemblablement s'attendre à ce que la Commission renforce la surveillance de la conformité.

## 2.8 Évaluation

Une autre innovation est l'accent désormais mis sur l'évaluation. Les lignes directrices 2014-2020 prévoient en effet la possibilité pour la Commission de limiter la validité des régimes d'aides soumis à une obligation d'une évaluation.<sup>91</sup> Les conditions précises de ces obligations d'évaluation<sup>92</sup> seraient définies dans le cadre de l'approbation de la mesure d'aide. Les évaluations doivent toutefois être réalisées par un expert indépendant de l'autorité chargée de l'octroi de l'aide, sur la base d'une méthodologie commune et être rendues publiques. Les circonstances dans lesquelles une évaluation

---

<sup>89</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 141.

<sup>90</sup> REGC 2014-20, Article 9.

<sup>91</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 27.

<sup>92</sup> Voir aussi : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/evaluation\\_issues\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/evaluation_issues_paper_en.pdf)

sera exigée à titre de condition d'approbation seront limitées aux régimes d'aides portant sur des montants d'aide élevés, présentant des caractéristiques nouvelles ou visant des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation. L'évaluation doit être réalisée en temps opportun de manière à informer la prise de décision par la Commission concernant une éventuelle extension du régime proposé, ainsi qu'à l'expiration du régime.<sup>93</sup> Le RGEC 2014-20 prévoit l'expiration de la couverture RGEC au bout de six mois pour les régimes dont le budget annuel excède 150 millions d'euros, en attendant l'approbation par la Commission d'un plan d'évaluation approprié.

On ne dispose que de peu d'expérience, à ce jour, pour savoir précisément ce qui pourrait être requis, en termes de notification, lorsqu'une évaluation sera exigée dans le cadre des lignes directrices ou quel type de plan d'évaluation satisfera la Commission dans le cadre du RGEC 2014-2020. Certaines indications laissent penser que ces contraintes pourraient être relativement exigeantes.

La seule décision publiée à ce jour quant à une exigence d'évaluation porte sur la concession relative au régime de sécurité sociale norvégien, approuvé par l'ESA<sup>94</sup>. Celle-ci prévoit une évaluation assez exhaustive qui vise à établir :

1. L'impact du régime sur l'emploi dans les régions éligibles, sur la base d'indicateurs permettant de mesurer l'impact du régime en termes de réduction des coûts du travail sur :
  - a. Taux de participation au marché du travail
  - b. Croissance de l'emploi dans le secteur public et privé
  - c. Formation des salaires et le revenu disponible des ménages
  - d. Structures industrielles
  - e. Niveau d'éducation de la main-d'œuvre
  - f. Finances municipales et publiques

L'analyse doit inclure les effets du régime sur le marché du travail par région et par secteur et évaluer l'impact du régime à la fois sur les entreprises et sur les travailleurs, afin de déterminer précisément qui en bénéficie.

2. L'impact du régime sur la concurrence et le commerce, cela incluant notamment les questions liées à la taille des entreprises et à la concurrence internationale.

La publication d'un calendrier détaillé pour la conduite de l'évaluation, ainsi que la participation de l'ESA à un atelier méthodologique, sont également prévues. Le processus d'évaluation doit commencer au premier trimestre 2015, avec une étude de faisabilité, et s'achever avec la remise du rapport d'évaluation à l'ESA fin 2018 au plus tard.

Le RGEC 2014-20 expose les exigences minimales à respecter pour le plan d'évaluation.<sup>95</sup> Celui-ci doit inclure :

---

<sup>93</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 144.

<sup>94</sup> Décision de l'autorité de surveillance AELE du 18 juin 2014 concernant le régime de cotisations de sécurité sociale différenciées selon les régions pour la période 2014-2020 (Norvège), 225/14/COL : <http://www.eftasurv.int/media/decisions/225-14-COL.pdf>

- les objectifs du régime d'aides à évaluer
- les questions d'évaluation
- les indicateurs de résultat
- la méthode envisagée pour réaliser l'évaluation
- les exigences en matière de collecte des données
- le calendrier proposé pour l'évaluation, y compris la date de présentation du rapport d'évaluation final
- une description de l'organisme indépendant réalisant l'évaluation ou les critères qui seront utilisés pour sa sélection
- les modalités prévues pour garantir la publicité de l'évaluation.

Une fiche d'information complémentaire provisoire a été préparée pour la présentation d'un plan d'évaluation. Son utilisation n'est pas encore obligatoire car cela nécessite des modifications du règlement d'application. Elle est toutefois recommandée et invite les États membres à se référer à un document de travail présentant une méthodologie commune pour l'évaluation.<sup>96</sup> Une version de ce document a fait l'objet d'une consultation fin 2013 et de nombreux États membres ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'ambition de la proposition et, plus fondamentalement, au droit de la Commission d'exiger que ces études d'évaluation soient exclusivement financées avec des ressources nationales.

---

<sup>95</sup> REGC 2014-20, Article 2(14).

<sup>96</sup> Document de travail présentant une méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État [en anglais uniquement], 28 mai 2014, SWD(2014) 179 final [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/state\\_aid\\_evaluation\\_methodology\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf)



### 3. COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE ET DÉSIGNATION DES ZONES

Une grande partie des principes clés sous-tendant la couverture géographique et la désignation des zones reste inchangée entre les lignes directrices 2007-2013 et 2014-2020. Certains changements significatifs introduits sur des points de détail affecteront toutefois différemment les différents États membres. Cette section décrit brièvement les dispositions des lignes directrices 2014-2020, en soulignant les différences avec la précédente période, avant de passer en revue les approches des pays partenaires de l'EoRPA en matière de désignation des zones.

#### 3.1 Couverture géographique

La distinction entre régions « a » et zones « c » est maintenue dans les lignes directrices 2014-2020, mais la différenciation est accentuée par le fait que les aides aux grandes entreprises dans les zones « c » sont désormais compatibles uniquement pour les « investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques », ainsi que cela a été expliqué ci-dessus.

Le plafond de population *initial* pour les lignes directrices 2014-2020 est de 46,53 % de la population UE27 (soit 47 % de la population EU28, en prenant en compte l'adhésion de la Croatie).<sup>97</sup> En termes absolus, ce taux est supérieur au plafond initial des lignes directrices 2007-2013 (42 % de l'UE25), et conduit à une couverture finale plus élevée une fois pris en compte l'ensemble des ajustements (filet de sécurité, couverture minimale, etc., tous ces éléments ayant pour effet de rehausser la couverture) (cf. tableau 9).

La définition de base des régions relevant de l'article 107(3)(a)<sup>98</sup> (régions NUTS 2 dont le PIB (SPA) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE) reste inchangée,<sup>99</sup> à ceci près que l'éligibilité est désormais déterminée sur la base des données UE27, et non plus UE25. Par ailleurs, et indépendamment de leur niveau de PIB par habitant, les régions ultrapériphériques visées à l'article 349 du TFUE conservent également leur statut « a ». Par ailleurs, conformément à la convention, le seuil d'éligibilité était fondé sur le nombre d'États membres au moment de l'adoption des lignes directrices, de telle sorte que la désignation de la Croatie en tant que zone « a » était basée sur le seuil calculé pour l'UE27.

La couverture de population au titre de l'article 107(3)(c) (**zones « c »**) comprend deux éléments, désormais appelés zones « prédéfinies » et « non prédéfinies ». <sup>100</sup> Cela reprend, pour l'essentiel, le dispositif précédent mais avec une différence notable : la couverture de population ne peut plus être transférée vers d'autres zones ; elle doit désormais être utilisée pour désigner des zones qui répondent spécifiquement aux critères prédéfinis.<sup>101</sup> Les pays ne sont pas tenus de désigner des zones prédéfinies, mais la population éligible leur étant associée est « perdue » du total général si elle n'est pas utilisée.

---

<sup>97</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 148.

<sup>98</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 150.

<sup>99</sup> Based on Eurostat data for 2008-10.

<sup>100</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 155.

<sup>101</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 159.

Il existe deux catégories de **zones « c » prédéfinies**, comme cela était le cas auparavant : (i) les régions qui bénéficiaient du statut « a » en 2011-2013 mais qui sont désormais au-dessus du seuil de 75 % ;<sup>102</sup> et (ii) les zones à faible densité de population.<sup>103</sup>

Les *anciennes régions « a »* représentent près de 7 % de la population de l'UE et couvrent une proportion très importante pour certains pays (cf. tableau 9). La catégorie de « région à effet statistique » des lignes directrices 2007-2013 a été supprimée.<sup>104</sup>

Les zones à faible densité de population sont définies comme suit : régions NUTS 2 comptant moins de 8 habitants au km<sup>2</sup> ou les régions NUTS 3 comptant moins de 12,5 habitants au km<sup>2</sup>.<sup>105</sup> Cette définition est différente de celle retenue pour les lignes directrices 2007-2013, qui faisait uniquement référence au niveau NUTS 3.<sup>106</sup> Ce changement ne modifie pas la couverture pour la Suède ou la Norvège.<sup>107</sup> Il aboutit en revanche à des changements importants pour la Finlande dans la mesure où il permet l'inclusion d'une région NUTS 2 unique, dont certaines portions au niveau NUTS 3 ne satisfont pas le critère de densité de 12,5 habitants par km<sup>2</sup> (la couverture au titre du statut de région à faible densité de population est donc plus élevée qu'elle ne le serait si elle était uniquement basée sur le critère NUTS 3).<sup>108</sup>

---

<sup>102</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 158(a).

<sup>103</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 158(b).

<sup>104</sup> Lignes directrices 2007-2013, paragraphes 18-20.

<sup>105</sup> Basé sur les données de densité de population Eurostat 2010.

<sup>106</sup> Lignes directrices 2007-2013, paragraphe 26, note 29 et paragraphe 30(b).

<sup>107</sup> La couverture est réduite en Norvège mais cela est uniquement lié à l'augmentation de la densité de population du comté d'Aust Agder, et non pas à la modification de la définition.

<sup>108</sup> Cela aurait également pu, en théorie, aboutir à l'inclusion de l'Islande dans son intégralité, dans la mesure où ce pays constitue à lui seul une région NUTS 2, avec une densité de population de 3,2 par km<sup>2</sup>. L'ESA a toutefois décidé de ne pas appliquer ce principe et de conserver l'approche utilisée dans ses lignes directrices 2007-2013.

**Tableau 9 : Couverture des zones assistées 2014-2020**

	Régions « a »	Zones « c »	Dont « ex a »	Faible dens. pop.	Zones « c » non prédéf.	Total
UE28	25,82	21,85	6,74	0,58	14,53	47,67
UE-27	25,17	22,04	6,80	0,58	14,66	47,21
BE	0,00	29,95	12,06		17,89	29,95
BG	100,00					100,00
CZ	88,10					88,10
DK		7,97			7,97	7,97
DE		25,85	11,9		13,95	25,85
EE	100,00					100,00
IE		51,28			51,28	51,28
EL	45,91	54,09	10,08	0,17	43,84	100,00
ES	6,90	61,76	28,25	0,51	33,00	68,66
FR	2,93	21,24			21,24	24,17
IT	29,04	5,03			5,03	34,07
CY		50,00			50,00	50,00
LV	100,00					100,00
BT	100,00					100,00
LU		8,00			8	8,00
HU	70,38	6,33			6,33	76,71
MT		100,00	100			100,00
NL		7,50			7,5	7,50
AT		25,87			25,87	25,87
PL	86,30	13,70	13,7			100,00
PT	69,25	15,77			15,77	85,02
RO	89,44	10,56	10,56			100,00
SI	52,92	47,08	47,08			100,00
SK	88,48					88,48
IF		26,10		24,25	1,85	26,10
SE		12,26		12,26		12,26
Royaume-Uni	3,91	23,14		0,35	22,79	27,05
RH	100,00					100,00
IS				36,5		36,5
NON				25,51		25,51

**NB** : Comme cela est expliqué ci-dessous, il semble que les changements apportés à la définition des régions à faible densité de population puissent aboutir à ce que l'Islande soit désignée dans son intégralité. Le chiffre le plus bas correspond à la définition basée sur le niveau NUTS 3, comme cela est déjà le cas aujourd'hui.

**Source** : Lignes directrices 2014-2020, annexe I et lignes directrices ESA 2014-2020 (paragraphe 142) pour l'Islande et la Norvège.

Comme cela était déjà le cas auparavant, la population des **zones « c » non-prédéfinies** était calculée en soustrayant les régions « a » et les zones « c » prédéfinies du plafond initial. La population était ensuite répartie entre les pays sur la base des disparités à la fois nationales et européennes en termes de PIB par habitant et de taux de chômage.<sup>109</sup> Il y avait en revanche des changements significatifs dans les détails de la méthodologie employée pour la répartition des taux de population par rapport aux lignes directrices 2007-2013 et 2000-2006<sup>110</sup>, qui suivaient toutes deux la même approche, avec une focalisation sur les disparités *nationales* au sein de l'UE. Cette nouvelle méthode a eu un impact significatif pour certains pays, comme en témoigne la figure 2.

Une série d'ajustements **supplémentaires** a été apportée à la couverture de population au titre du statut « c ».

<sup>109</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, Annex II.

<sup>110</sup> Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale [1998] JO C74/9 (lignes directrices 2000-2006)

- Un « filet de sécurité » était appliqué de manière à faire sorte qu'aucun État membre ne perde plus de 50 % de sa couverture existante<sup>111</sup> (comme cela était le cas avec les lignes directrices 2007-2013). Chypre et le Luxembourg bénéficiaient de cette disposition.
- Chaque État membre se voyait attribuer une couverture minimale de 7,5 % de sa population.<sup>112</sup> Cette disposition constituait une nouveauté, par rapport aux lignes directrices 2007-2013, mais il existait en fait un précédent dans les lignes directrices 2000-2006 qui prévoyait un niveau plancher de 15 % de la couverture. Les Pays-Bas bénéficiaient de cette disposition.
- Des dispositions particulières étaient enfin prises pour les États membres visés par un certain nombre de mécanismes de « sauvetage », pour lesquels aucune réduction de couverture n'était permise.<sup>113</sup> La Grèce, Chypre (dans le cadre d'un ajustement supplémentaire) et le Portugal bénéficiaient de cette situation.

Comme cela est indiqué ci-dessous, la sélection proprement dite des zones « c » est assurée par les autorités nationales, sur la base des paramètres définis dans les lignes directrices 2014-2020 ;<sup>114</sup> de façon similaire à la période 2007-2013.

La Commission dressera un bilan de la couverture au titre du statut « a » en 2016, afin de déterminer si la liste de ces régions doit être étendue (aucun élément n'implique qu'elle pourrait être réduite). Cela pourrait entraîner des modifications de la couverture au titre du statut « c » dans les pays concernés.<sup>115</sup>

La figure 2 illustre l'impact des lignes directrices 2014-2020 sur la couverture géographique. Au niveau de l'UE, on remarque d'abord que, si la couverture globale augmente d'environ un point de pourcentage, on observe un changement marqué dans sa *composition* : la couverture des régions « a » passe de près de 33 % à environ 25 % de la population de l'UE27, tandis que celle des zones « c » passe de moins de 14 % à plus de 22 %.

Les implications des changements varient considérablement d'un pays à l'autre. En termes *relatifs*, le plus grand « perdant » est le Luxembourg, dont la couverture est réduite de moitié. En termes *absolus*, le plus grand perdant est la Hongrie, dont la couverture est réduite de 23 % (de 100 % à moins de 77 %). La Finlande et la Suède perdent environ 20 % chacune de leur couverture actuelle. L'Allemagne voit une réduction de près de quatre points de pourcentage et, autre élément important, aucune région allemande ne dispose du statut « a » depuis juillet 2014. La couverture sera également réduite pour le Danemark et l'Italie, quoique de façon plus modeste.

Certains pays n'observent pas de changement dans leur couverture globale. La Bulgarie et les trois pays baltes conservent ainsi 100 % de leur couverture au titre du statut « a ». Malte garde également une couverture de 100 %, mais avec le statut « c » et non plus « a ». La couverture globale reste également inchangée en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, à ceci près que les régions-capitales sont désormais associées au statut de zone « c » et non plus de région « a ». En République tchèque et en Slovaquie, la couverture reste pour l'essentiel inchangée, les différences indiquées à la Figure 2

---

<sup>111</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 165(b).

<sup>112</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 165(c).

<sup>113</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 163.

<sup>114</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 167-170.

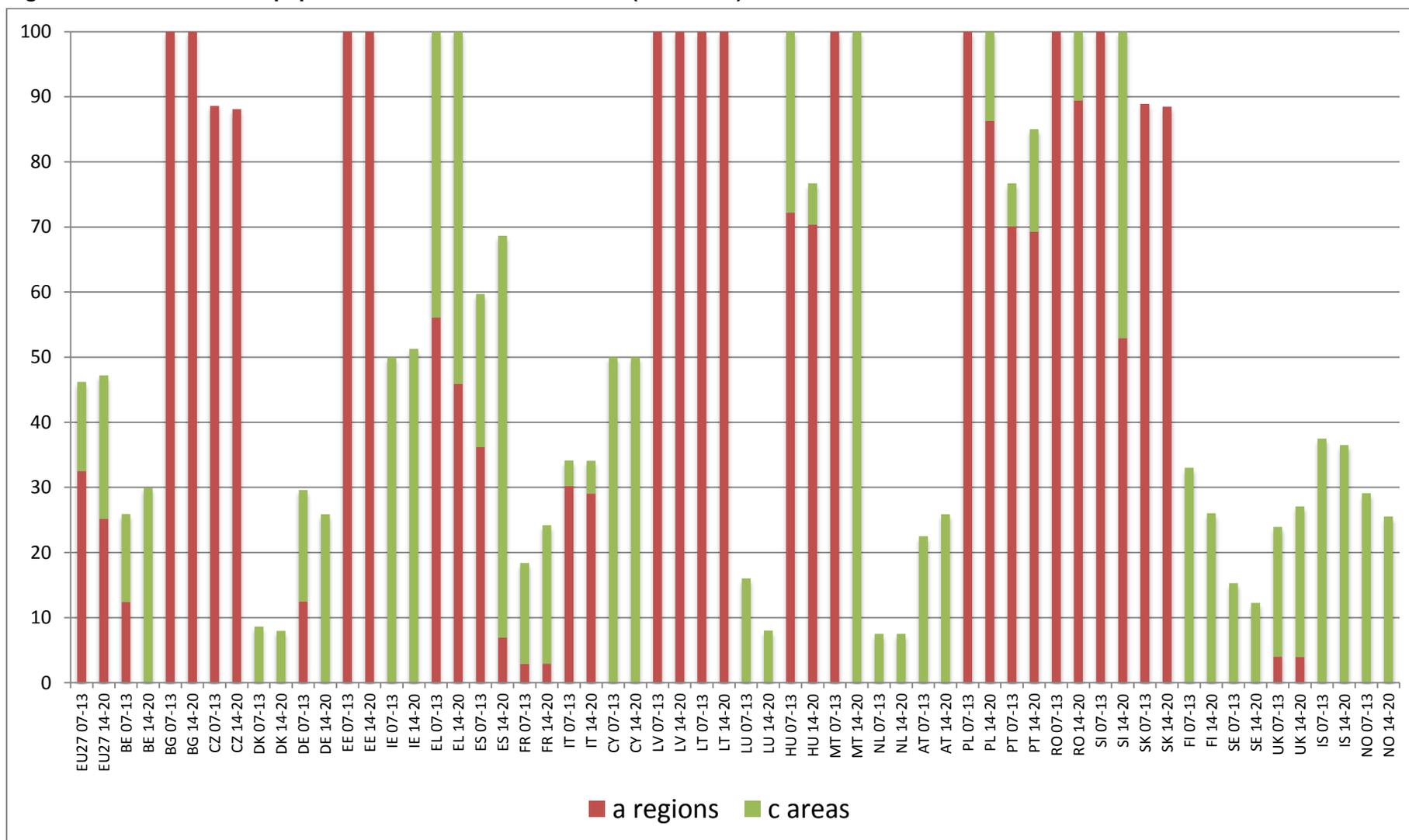
<sup>115</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 183-185.

résultant simplement de l'évolution démographique du pays. La Grèce et Chypre bénéficient des dispositions spéciales édictées pour les pays soumis à des programmes de sauvetage et conservent leurs niveaux de couverture actuels. La couverture reste inchangée aux Pays-Bas, qui bénéficient uniquement du niveau minimal de 7,5 %. La couverture de la Croatie n'est pas mentionnée dans les lignes directrices 2014-2020 ; sur la base des données de PIB exploitables, toutefois, le pays est considéré comme une région « a » dans son ensemble.

À l'autre extrémité du spectre, le plus grand « gagnant », en termes *relatifs*, est la France, dont la couverture augmente de plus de 30 %. En termes *absolus*, les principaux gagnants sont le Portugal et l'Espagne, dont la couverture augmente de 8,3 et 9 points de pourcentage, respectivement. L'Autriche, la Belgique et le Royaume-Uni voient leur couverture augmenter de trois à quatre points de pourcentage environ ; celle de l'Irlande progresse également mais de façon plus modeste.

S'il est frappant de constater que certains États membres les plus prospères voient leur couverture augmenter, il convient toutefois de rappeler que les lignes directrices 2014-2020 sont beaucoup plus restrictives sur le traitement des aides aux grandes entreprises dans les zones « c », par rapport aux régions « a ». À ce titre, la carte des zones « c » sert, dans la pratique, essentiellement à déterminer les éligibilités aux investissements dans de nouveaux projets (projets « *greenfield* ») et de diversification menés pour de grandes entreprises et à identifier les régions dans lesquelles la « majoration » PME s'applique.

Figure 2 : Couverture de la population - 2007-2013 et 2014-2020 (% du total)



**NB :** Les données 2007-2013 chiffres se rapportent en fait à la période 2011-13, c'est-à-dire suite au bilan conduit en 2010 et qui a abouti à la redéfinition des zones à effet statistique en régions « a » ou zones « c ».

**Source :** Lignes directrices 2007-2013, lignes directrices 2014-2020 et propres calculs à partir des données Eurostat

## 3.2 Sélection des zones éligibles

De même qu'avec les lignes directrices 2007-2013, la couverture au titre du statut « a » est prédéterminée par la Commission. Le changement important apporté par les lignes 2014-2020 tient au fait que les taux de population déterminés par les anciennes zones « a » prédéfinies (qui correspondent pour l'essentiel aux zones en développement économique des lignes directrices 2007-2013) ne peuvent plus être utilisés pour désigner ces zones.<sup>116</sup> Pour la période 2007-2013, certains pays (Royaume-Uni et Italie, notamment) ont eu recours à ces taux de population pour désigner d'autres zones que les régions éligibles. Cela n'est plus possible avec les lignes directrices 2014-2020.<sup>117</sup>

Le dispositif de désignation des zones à faible densité de population offre un peu plus de souplesse (comme cela était le cas avec les lignes directrices 2007-2013). Si celles-ci sont, en principe, définies comme les régions NUTS 2 dont la densité de population est inférieure à 8 habitants par km<sup>2</sup><sup>118</sup> ou les zones NUTS 3 dont la densité de population est inférieure à 12,5 habitants par km<sup>2</sup>, certaines portions de zones NUTS 3 contiguës peuvent également être désignées, à la condition que leur densité de population soit également inférieure à 12,5 habitants par km<sup>2</sup>.

Les propositions de désignation des zones non-prédéfinies relèvent de la responsabilité des autorités nationales, sous réserve de conformité aux conditions édictées par les lignes directrices 2014-2020<sup>119</sup> et d'approbation de la carte par la Commission. Les paramètres fixés par la Commission portent à la fois sur les critères de désignation et sur les unités géographiques utilisées pour l'analyse (« blocs de construction »).

### 3.2.1 Critères de désignation de zone pour les aides à l'investissement (zones « c » non prédéfinies)

Les critères de *désignation* clés sont indiqués dans le tableau 10. À première vue, cette matrice d'options pourra sembler complexe. Dans la pratique, cependant, les critères sont similaires à ceux appliqués pour les lignes directrices 2007-2013 : de manière générale, les régions doivent avoir un PIB (SPA) inférieur à la moyenne de l'UE ou un taux de chômage supérieur à 115 % du PIB (PPS) de la moyenne nationale. Les principales différences entre les lignes directrices 2014-2020 et le précédent cadre résident, d'une part, dans le fait qu'une plus grande flexibilité est désormais accordée sur la couverture minimale de population dans les pays où la couverture est relativement faible, et d'autre part dans le fait que le critère du « changement structurel », qui nécessite une population minimum de 50 000 habitants, ne peut plus être utilisé pour désigner des zones qui seraient éligibles au titre du critère 1 ou du critère 2. Par ailleurs, la capacité à cibler des problèmes très localisés dans les zones bénéficiant d'une couverture minimale de 20 000 habitants au titre du soutien aux PME a été abandonnée. Si les critères de population minimaux montrent une plus grande souplesse, à tout le moins pour certains pays, les exigences associées aux blocs de construction introduisent en revanche de nouvelles contraintes, comme nous allons le voir.

<sup>116</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 159.

<sup>117</sup> Les États membres avaient auparavant la possibilité de ne pas inclure toutes les zones prédéfinies sur leur carte des régions assistées, mais les taux de population correspondants étaient alors « perdus ».

<sup>118</sup> Comme nous l'avons vu, la référence au niveau NUTS 2 comme base de désignation des zones à faible densité de population prédéfinies est une nouveauté. La flexibilité associée à la possibilité de désigner des portions de zones NUTS 3 existait déjà, en revanche.

<sup>119</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphes 168-70.

**Tableau 10 : Principaux critères de désignation de zone pour les zones « c » non prédéfinies**

Critère	Conditions	Population minimum
1. Zones contiguës	Au sein de régions NUTS 2 ou NUTS 3 avec soit : <ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (SPA) par habitant <math>\leq</math> UE27 ou</li> <li>• Taux de chômage <math>\geq</math> 115 % de la moyenne nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cas général : 100 000</li> <li>• EM avec couverture « c » &lt; 1 million : 50 000</li> <li>• EM avec pop. nationale « c » &lt; 1 million : 10 000</li> </ul>
2. Régions NUTS 3 avec pop. <100 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (SPA) par habitant <math>\leq</math> UE27 ou</li> <li>• Taux de chômage <math>\geq</math> 115 % de la moyenne nationale</li> </ul>	Sans objet
3. Îles et autres zones contiguës caractérisées par un isolement géographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (SPA) par habitant <math>\leq</math> UE27 ou</li> <li>• Taux de chômage <math>\geq</math> 115 % de la moyenne nationale ou</li> <li>• population &lt; 5 000</li> </ul>	Aucun
4. Zones frontalières.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zones contiguës</li> <li>• Zones NUTS 3 (ou portions)</li> <li>• Zones contiguës à une région « a »</li> <li>• Frontière terrestre avec des pays non membres de l'EEE</li> </ul>	Aucun
5. Changement structurel ou grave déclin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne doit pas être situé dans une zone répondant aux critères 1-4 ci-dessus</li> <li>• Zones contiguës</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cas général : 50 000</li> <li>• EM avec couverture « c » &lt; 1 million : 25 000</li> <li>• EM avec pop. nationale « c » &lt; 1 million : 10 000</li> <li>• Zones isolées (cf. critère 3) : 5 000</li> </ul>

Source : Résumé dans les lignes directrices 2014-2020, paragraphe 168.

Les populations nationales et la couverture des zones « c » non prédéfinies sont données dans le Tableau 11 Celui-ci suggère que seuls Chypre et le Luxembourg seraient éligibles pour la population minimum de 10 000 habitants pour les critères 1 et 5, tandis que le Danemark, la Hongrie, le Portugal et la Finlande seraient éligibles pour la population minimum de 50 000 et 25 000 habitants pour les critères 1 et 5, respectivement.

**Tableau 11 : Zones « c » non prédéfinies et population nationale**

	Population « c » non prédéfinie (milliers)	Population nationale (milliers)
DK	460	5546
DE	11774	81766
IE	2386	4475
EL	4959	11312
ES	14670	46074
FR	14086	64823
IT	2873	60477
CY	415	831
LU	41	508
HU	658	9994
NL	1245	16603
AT	2258	8392
PT	793	10639
IF	103	5362
Royaume-Uni	14027	62257

Source : Données Eurostat et calculs de l'EPRC à partir des lignes directrices 2014-2020.

### 3.2.2 Blocs de construction pour les aides à l'investissement (zones « c » non prédéfinies)

L'unité géographique d'analyse (bloc de construction) est l'unité administrative locale 2 (UAL2). Voir Tableau 12.<sup>120</sup>

Tableau 12 : Unités géographiques - Définitions de l'UE

	NUTS 2		NUTS 3		UAL1		UAL2	
BE	Provincies / Provinces	1 1	Arrondissementen / Arrondissements	44	-		Gemeenten / Communes	589
DK	Regioner	5	Landsdeler	11	Kommuner	99	Sogne	2143
DE	Regierungsbezirke	3 8	Kreise	41 2	Verwaltungsge- meinschaften	148 1	Gemeinden	1206 6
IE	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties, Cities	34	Electoral Districts	3441
ES	Comunidades y ciudades Autonomas	1 9	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59	-		Municipios	8116
FR	Régions + DOM	2 6	Départements + DOM	10 0	Cantons de rattachement	378 5	Communes	3668 0
IT	Regioni	2 1	Provincia	11 0	-		Comuni	8094
CY	-	1	-	1	Επαρχίες (Eparchies)	6	Dimoi, koinotites	615
LU	-	1	-	1	Cantons	13	Communes	116
HU	Tervezési-statisztikai régiók	7	Megyék + Budapest	20	Statisztikai kistérségek	174	Települések	3154
NL	Provincies	1 2	COROP regio's	40	-		Gemeenten	418
AT	Bundesländer	9	Gruppen von politischen Bezirken	35	-		Gemeinden	2357
PT	Comissaoes de Coordenação regional + Regioes auto.	7	Grupos de Concelhos	30	Concelhos - Municipios	308	Freguesias	4260
IF	Suuralueet / Storumråden	5	Maakunnat / Landskap	19	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	70	Kunnat / Kommuner	336
SE	Riksområden	8	Län	21	-		Kommuner	290
Royaume-Uni	Counties (avec certains regroupements) ; Inner / Outer London ; regroupements d' <i>unitary authorities</i>	3 7	Autorités du <i>tier</i> supérieur ou groupes d'autorités du <i>tier</i> inférieur ( <i>unitary authorities</i> ou <i>districts</i> )	13 9	Autorités du <i>tier</i> inférieur, <i>unitary authorities</i> individuelles ; <i>unitary authorities</i> individuelles ou LEC (ou portions) ; <i>districts</i>	380	Wards (ou portions)	1031 0

Source : Eurostat

Une question importante est la notion de « contiguïté », qui est une exigence explicite des critères 1 et 3-5, et implicite dans le critère 2. La notion de zone contiguë fait référence à des zones UAL2 entières ou à un groupe de zones UAL2 entières. Un groupe de zones UAL 2 sera considéré comme une zone contiguë si chacune des zones du groupe a une frontière administrative commune avec une

<sup>120</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 169.

autre zone de celui-ci. Des portions de zone UAL2 peuvent toutefois également être désignées, à condition que leur population représente au moins 50 % de la population minimale exigée par le critère applicable. Dans le cas le plus général, avec le critère 1, cela empêchera par exemple l'inclusion d'une zone dont la population est de 150 000 habitants, dont 120 000 dans une zone UAL2 et les 30 000 restants dans des portions de zones UAL2 voisines. Par contraste avec les dispositions relatives aux populations minimales décrites dans le tableau 12, cette clause, qui vise à éviter l'effet « peau de léopard », constitue un durcissement notable des dispositions existantes. Avec les lignes directrices 2007-2013, un certain nombre de pays ont en effet pu désigner des zones sur la base d'unités inférieures au niveau UAL2 et, bien que ces cartes aient été acceptées, on sait que de telles approches n'étaient pas toujours considérées par la Commission étant « dans l'esprit » des lignes directrices 2007-2013.

### **3.2.3 Régions assistées pour les aides au fonctionnement**

Remarque importante : la discussion ci-dessus est restreinte à la désignation de zones pour les aides à l'investissement, qui concernent la plupart des régimes. Les lignes directrices 2014-2020 prévoient également la possibilité de considérer les aides au fonctionnement comme compatibles dans certains cas :

... » Les aides au fonctionnement peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur si elles visent à résoudre certaines difficultés spécifiques rencontrées par les PME dans les zones particulièrement désavantagées tombant dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité, à compenser les surcoûts liés à la poursuite d'une activité économique dans les régions ultrapériphériques, ou à empêcher ou réduire la dépopulation dans les zones à très faible densité de population ». <sup>121</sup>

Outre les régions ultrapériphériques, définies dans le TFUE, le ciblage des régimes d'aides au fonctionnement est déterminé sur la base de cartes distinctes de celles des aides à l'investissement, sans application de plafonds de population. Les lignes directrices 2014-2020 font spécifiquement référence à l'éligibilité des « zones à très faible densité de population » pour les aides au fonctionnement. Celles-ci sont définies comme suit :

« les régions NUTS 2 comptant moins de huit habitants au km<sup>2</sup> ou des parties de ces régions NUTS 2 désignées par l'État membre concerné conformément au point 162 des présentes lignes directrices. » <sup>122</sup>

La définition de base reste inchangée par rapport aux lignes directrices 2007-2013. <sup>123</sup> Il semble cependant qu'une erreur typographique ait été commise concernant la flexibilité de cette disposition, dans la mesure où le paragraphe 162 ne concerne pas vraiment la couverture des zones à faible densité de population. Il se peut que la référence renvoie en fait au paragraphe 161, auquel cela aurait constitué un changement substantiel pour la définition des zones très peu peuplées bien que n'ayant été signalé nulle part ailleurs dans les discussions portant sur la réforme. Tout indique cependant qu'aucun changement n'était envisagé. Cela se reflète dans l'approbation des cartes des zones assistées pour le système de sécurité sociale norvégien évoqué plus haut.

---

<sup>121</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 16.

<sup>122</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, paragraphe 20(n).

<sup>123</sup> Lignes directrices 2007-13, para 80.

## 4. DÉSIGNATION DES ZONES

Avec l'adoption des lignes directrices 2014-2020, le contrôle des aides à finalité régionale entre dans une nouvelle phase, focalisée dans un premier temps sur la préparation des cartes des zones assistées. Celles-ci déterminent les zones éligibles et les intensités d'aide associées aux mesures entrant dans le cadre du RGEC, ainsi que les régimes d'aides à l'investissement et les primes individuel et *ad hoc* qui ne relèvent pas du RGEC et doivent donc être évaluées sur la base des lignes directrices elles-mêmes. Les cartes relatives aux régimes d'aides au fonctionnement ne sont soumises à aucun plafond de population. La délimitation des zones éligibles aux aides au fonctionnement dans les régions à faible densité de population est définie au cas par cas, tandis l'éligibilité au statut RUP est déterminée par le Traité.

Pour un certain nombre d'États membres, le travail de désignation des cartes des zones assistées est pour ainsi dire une formalité. Si le pays est éligible dans son intégralité aux aides régionales (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Grèce, Pologne, Slovaquie, Roumanie, Malte) ou si la population éligible est entièrement composée de régions « a » (Républiques tchèque et slovaque), la marge d'appréciation au niveau national est limitée, hormis la possibilité de proposer des intensités d'aide, les taux maximaux étant de toute façon déterminés par les lignes directrices 2014-2020.

Pour de nombreux autres pays en revanche (ceux qui comportent en majorité des zones « c » non prédéfinies), le processus de sélection des zones assistées est une affaire complexe qui nécessitera de concilier les exigences nationales avec les contraintes induites par les lignes directrices 2014-2020.

Pour *tous* les pays, la notification de la carte des aides régionales est une condition préalable essentielle à l'octroi d'aides à l'investissement aux grandes entreprises ou à l'application des intensités d'aides spécifiques aux PME établies par le RGEC, que l'aide soit assurée dans le cadre d'un régime ou sur une base *ad hoc*. Par ailleurs, les cartes approuvées font partie intégrante des lignes directrices 2014-2020,<sup>124</sup> comme cela était déjà le cas avec les lignes directrices 2007-2013. À la mi-septembre 2014, la Commission et l'Autorité de surveillance de l'AELE avaient approuvé les cartes des 28 États membres de l'UE, ainsi que de la Norvège et de l'Islande.

Le calendrier du processus d'approbation est illustré dans le tableau 13. Les durées indiquées ici doivent toutefois être traitées avec prudence. Elles peuvent en effet être trompeuses dans la mesure où certaines discussions *informelles* menées préalablement à la notification formelle peuvent permettre d'accélérer le processus. La Commission tend par ailleurs à approuver les cartes par lots, ce qui peut parfois retarder les approbations formelles même si un accord a déjà été trouvé. On doit toutefois noter la rapidité avec laquelle les cartes ont été approuvées. Presque toutes les cartes 2000-2006 ont ainsi pris plus de temps pour être approuvées que toutes les cartes de ce nouveau cycle. L'approbation des cartes 2000-2006 a demandé entre cinq et 16 mois, et une procédure d'investigation formelle a été ouverte pour quatre cartes sur six. L'approbation des cartes 2007-2013 a dans l'ensemble demandé beaucoup moins de temps, ce qui reflète l'assouplissement de certains critères de désignation. Certaines ont toutefois demandé jusqu'à un an avant qu'un accord soit trouvé.

---

<sup>124</sup> Lignes directrices AFR 2014-2020, para 175.

**Tableau 13 : Soumission et approbation des cartes**

	Notification	Approbation	Durée	Numéro du dossier
<b>Islande</b>	4 avril 2014	24 avril 2014	20	<a href="#">75228</a>
<b>Norvège (aides à l'investissement)</b>	31 janvier 2014	26 février 2014	26	<a href="#">75008</a>
<b>Estonie</b>	15 avril 2014	21 mai 2014	36	<a href="#">SA.38621</a>
<b>Lettonie</b>	25 février 2014	9 avril 2014	43	<a href="#">SA.38385</a>
<b>Croatie</b>	28 avril 2014	11 juin 2014	44	<a href="#">SA.38668</a>
<b>Roumanie</b>	20 février 2014	9 avril 2014	48	<a href="#">SA.38364</a>
<b>Finlande</b>	20 février 2014	9 avril 2014	48	<a href="#">SA.38359</a>
<b>Malte</b>	14 mars 2014	7 mai 2014	54	<a href="#">SA.38468</a>
<b>Irlande</b>	26 mars 2014	21 mai 2014	56	<a href="#">SA.38509</a>
<b>Chypre</b>	28 mai 2014	23 juillet 2014	56	<a href="#">SA.38814</a>
<b>Lituanie</b>	26 mars 2014	21 mai 2014	56	<a href="#">SA.38510</a>
<b>Grèce</b>	11 mars 2014	7 mai 2014	57	<a href="#">SA.38450</a>
<b>Bulgarie</b>	28 avril 2014	25 juin 2014	58	<a href="#">SA.38667</a>
<b>Luxembourg</b>	14 avril 2014	11 juin 2014	58	<a href="#">SA.38615</a>
<b>Pays-Bas</b>	18 juillet 2014	16 septembre 2014	60	<a href="#">SA.39108</a>
<b>Espagne</b>	17 mars 2014	21 mai 2014	65	<a href="#">SA.38472</a>
<b>Portugal</b>	7 avril 2014	11 juin 2014	65	<a href="#">SA.38571</a>
<b>Slovénie</b>	20 décembre 2013	11 mars 2014	81	<a href="#">SA.38060</a>
<b>Italie</b>	19 juin 2014	16 septembre 2014	89	<a href="#">SA.38930</a>
<b>Norvège (sécurité sociale)</b>	13 mars 2014	18 juin 2014	97	<a href="#">75581</a>
<b>Suède</b>	18 décembre 2013	27 mars 2014	99	<a href="#">SA.37985</a>
<b>Danemark</b>	27 janvier 2014	7 mai 2014	100	<a href="#">SA.38247</a>
<b>France</b>	16 janvier 2014	7 mai 2014	111	<a href="#">SA.38182</a>
<b>Slovaquie</b>	3 octobre 2013	22 janvier 2014	111	<a href="#">SA.37447</a>
<b>Hongrie</b>	13 novembre 2013	11 mars 2014	118	<a href="#">SA.37718</a>
<b>Pologne</b>	11 octobre 2013	20 février 2014	132	<a href="#">SA.37485</a>
<b>République tchèque</b>	23 septembre 2013	4 février 2014	134	<a href="#">SA.37553</a>
<b>Royaume-Uni</b>	6 janvier 2014	21 mai 2014	135	<a href="#">SA.38113</a>
<b>Belgique</b>	9 avril 2014	16 septembre 2014	160	<a href="#">SA.38577</a>
<b>Allemagne</b>	30 septembre 2013	11 mars 2014	162	<a href="#">SA.37423</a>
<b>Autriche</b>	26 novembre 2013	21 mai 2014	176	<a href="#">SA.37825</a>

Source : Compilé à partir des décisions de la Commission et de l'ESA.

#### 4.1 Dispositions relatives à la désignation des zones

Historiquement, on observe une grande diversité des approches adoptées par les pays pour la désignation des régions assistées, cela reflétant les structures et les responsabilités institutionnelles, les procédures administratives en matière de consultation sur certaines questions et le caractère sensible (ou perçu comme tel) du processus.

L'**Autriche**, la **France** et l'**Italie** ont adopté une approche similaire pour la désignation des zones, le taux de population « c » étant réparti *ex ante* entre les régions et la tâche de sélection des zones éligibles étant déléguée à ce niveau.

En **France**, toutefois, le processus a été essentiellement *déconcentré* plutôt que *délégué*. Au niveau national, c'est la DATAR (cette autorité ayant changé depuis) qui a alloué les taux de population conformément aux modalités susmentionnées et rédigé les circulaires à l'intention des préfets de

région, en indiquant les modalités de désignation à respecter. Le principal responsable de la désignation était le préfet, chargé de mener les consultations auprès des conseils régionaux et des partenaires locaux. Ce processus était le même que celui utilisé pour la période 2007-2013, avec toutefois une importance accrue accordée aux consultations menées au niveau infranational en 2014-2020. Au cours de la première phase, 98 % du taux de population disponible a été partagé entre les régions (le reste étant conservé afin de parer à tout problème imprévu). Sur ce pourcentage, une proportion de 75 % a été partagée entre les régions ayant un statut de transition au titre de la politique de cohésion sur la base de trois critères suivants :

- taux de chômage
- revenu des ménages
- proportion de jeunes non scolarisés, sans emploi ou sans formation

Les 25 % restant ont été partagés entre les régions sans statut de transition, sur la base des critères suivants :

- taux de chômage
- critères sectoriels (place dominante d'une industrie particulière en déclin, notamment)
- part des entreprises innovantes (critère positif)

Suite à ces décisions sur la distribution des taux de population, les cartes ont été établies par les *préfets*, puis agrégées au niveau national par la DATAR.

En *Autriche*, le taux de population a été réparti entre les *Länder*. Les gouvernements de *Land* ont ensuite assumé la responsabilité principale de la définition des zones éligibles, le niveau ÖROK assurant toutefois la gestion d'une base de données commune d'indicateurs.

En *Italie*, la désignation des zones « c » avait été extrêmement complexe et controversée pour la période 2007-2013, raison pour laquelle la carte italienne a été l'une des dernières à être approuvée. Les raisons à cela étaient que les réformes constitutionnelles avaient abouti à la délégation des responsabilités attachées au développement économique aux régions, cela ayant pour conséquence de focaliser l'approche générale sur la conclusion d'un accord entre les régions. Cela s'est avéré extrêmement compliqué, essentiellement en raison du taux de population très faible accordé à l'Italie pour les zones « c » (seulement 3,9 % de la population nationale). La plus grande portion de ce taux (2,9 %) a en outre été accaparée par la Sardaigne qui, en vertu de son statut de zone en développement économique, a bénéficié d'un traitement prioritaire dans l'accès au statut « c ».

Pour la période 2014-2020, le processus a impliqué, comme pour la précédente, un mélange de discussions « technocratiques » et politiques au sein de l'INSEDO (Conférence des Régions et des Provinces autonomes), au sein du groupe de travail présidé par le ministère de la Cohésion territoriale, qui a également dirigé et supervisé les négociations sur les lignes directrices 2014-2020. La première phase du processus a consisté à trouver un consensus politique sur la méthodologie employée pour répartir le taux de population entre les régions. Au terme de ce processus, dans un premier temps, 10 % du quota ont été mis de côté pour les zones éligibles sur la base du critère 5 uniquement. Les 90 % restants du taux de population « c » non-prédéfinie ont été répartis entre les régions comme suit :

- 50 % sur la base de la part de la population éligible dans la population totale de chaque province
- 50 % sur la base du nombre de critères (sur cinq) remplis par chaque province

Sur la base des taux de population calculés, chaque région a présenté ses propres propositions de carte sur la base des critères des lignes directrices 2014-2020. Le Département du développement et de la Cohésion économique a ensuite agrégé les propositions régionales, ainsi que les justifications de recours au critère 5, en vue d'une notification à la Commission.

En **Allemagne**, comme pour les périodes précédentes, la désignation des zones était dirigée par le ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie, qui coordonnait les propositions et mettait en place l'accord au niveau national. Les principaux forums nationaux où étaient discutées les propositions étaient le comité de coordination GRW (« travaux régionaux conjoints ») pour le volet politique, et le sous-comité GRW pour la partie technique. Le processus était, dans une large mesure, technocratique, les décisions les plus sensibles étant toutefois prises au niveau politique. Dans les deux cas, il s'agissait d'un processus de longue haleine impliquant un travail approfondi de discussions, négociations et compromis entre les autorités fédérales et les représentants de tous les *Länder*. Les décisions techniques sont prises par le sous-comité GRW, composé de fonctionnaires représentant l'autorité fédérale et les *Länder*, et présidé par un haut fonctionnaire du ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie. Les décisions politiques sont prises soit par le comité de coordination GRW (composé des ministres de l'Économie fédéral et des *Länder*, et présidé par le ministre fédéral de l'Économie et de la Technologie) ou par le groupe des ministres de l'Économie (*Wirtschaftsministerkonferenz*, constitué des ministres compétents de chaque *Land* et du ministre fédéral compétent), parfois séparé entre les ministres des *Länder* de l'Est et de l'Ouest, respectivement. Dans la pratique, la préparation des cartes 2014-2020 des zones assistées était en fait engagée depuis un certain temps, bien avant l'adoption des lignes directrices 2014-2020 qui permettait de déterminer les couvertures de population définitives. Ces préparations et la préexistence d'un mécanisme « bien huilé » pour la désignation des zones ont permis aux autorités allemandes d'adopter une carte des zones assistées et de la notifier à la Commission dès la fin septembre 2013.

Au **Royaume-Uni**, un vaste processus de consultation publique a eu lieu, comme cela était déjà le cas auparavant.<sup>125</sup> Le ministère britannique des Affaires, de l'Innovation et du Savoir-faire (Department for Business Innovation and Skills/BIS), agissant au nom du gouvernement britannique, a coordonné le processus de consultation avec les administrations décentralisées de l'Écosse et du Pays de Galles et a soumis la carte 2014-2020 du Royaume-Uni pour approbation par la Commission. L'Irlande du Nord n'a pas été incluse dans ce processus et il a été convenu que l'Irlande du Nord conserverait le statut de zone assistée pour 100 % de son territoire « au moins à moyen terme ».<sup>126</sup> Le document associé à la première phase de consultation décrivait les exigences des lignes directrices 2014-2020 et cherchait des réponses sur deux points : une série de propositions sur les « principes communs » pour l'élaboration de la carte des zones assistées 2014-2020 ; et ce qu'on appelle « l'intelligence locale », qui pourrait être considérée parallèlement aux données économiques

---

<sup>125</sup> Department for Business Innovation & Skills (2013) *2014-2020 Assisted Areas Map: Consultation stage 1: Common Principles and Local Intelligence*.

<sup>126</sup> HM government and Northern Ireland Executive (2013) *Building a Prosperous and United Community* ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/206979/Building\\_a\\_Prosporous\\_and\\_United\\_Community.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206979/Building_a_Prosporous_and_United_Community.pdf)).

et aux considérations politiques. Ce processus concernait principalement les *Local Enterprise Partnerships* en Angleterre, ainsi que les autorités locales d'Angleterre, d'Écosse et du Pays de Galles, qui ont tous été informés de la consultation. Ces organismes ont été encouragés à collaborer afin d'identifier les problèmes à caractère transfrontalier. Le document de consultation a par ailleurs été diffusé auprès d'un certain nombre de parties prenantes nationales (organisations professionnelles et organismes de planification). Il a également été mis à la disposition du public. La première phase du processus s'est achevée le 30 septembre 2013. Le document de la seconde phase, comprenant le projet de cartes des zones assistées, a été soumis au processus de consultation en décembre 2013, avec réception des commentaires jusqu'en février 2014.<sup>127</sup> Les gouvernements gallois et écossais ont joué un rôle important dans la collecte des informations locales, dans la coordination des projets de cartes présentées à l'issue de la phase 2 et dans l'affinement de la carte à la fin de cette deuxième série de consultations. Le document de consultation de la phase 1 ne précisait pas, toutefois, si cela se ferait en tenant compte des plafonds de population déconcentrées, de manière semblable aux processus français, italien et autrichien. Dans la pratique, cependant, les cartes établies pour l'Angleterre, l'Écosse et le Pays de Galles ont été développées séparément, sur la base des taux de population de la période 2007-2013. En d'autres termes, les couvertures précédemment appliquées en Angleterre, Écosse et Pays de Galles ont été maintenues.

Le processus de désignation des zones a été beaucoup plus centralisé dans les autres pays partenaires de l'EoRPA. En **Finlande**, en **Suède**, en **Norvège** et aux **Pays-Bas**, la désignation des zones est pour l'essentiel un exercice technocratique conduit au sein des ministères chargés de la politique régionale. Cela n'exclut toutefois pas nécessairement les consultations externes ou les contributions des décideurs politiques ; les mécanismes prévus pour cela sont cependant moins formalisés et les intervenants externes jouent un rôle moins important.

Aux *Pays-Bas*, il n'existe pas de régime d'aides régionales déployé à l'échelle nationale (l'IPR ayant été aboli en 2011), ce qui diminue l'importance de la carte des régions assistées. Celle-ci peut toutefois encore être utilisée comme base de conception pour les politiques mises en œuvre au niveau infranational. La préparation de la carte relève de la responsabilité du ministère des Affaires économiques (MEZ) et est pour l'essentiel un exercice technocratique, même si les provinces ont été consultées à propos de la carte proposée.<sup>128</sup> L'objectif général était d'utiliser les mêmes zones que pour la période 2007-2013. La présentation de la carte a toutefois été retardée par le fait que la province du Limbourg ne satisfaisait plus les critères applicables.

En *Finlande*, en *Suède* et en *Norvège*, la tâche initiale de préparation de la carte incombe aux décideurs des ministères concernés, avant que celle-ci soit soumise à des discussions politiques. En Norvège, par exemple, où la carte 2014-2020 faisait depuis longtemps l'objet de discussions en interne, les responsables ont préparé trois scénarios différents pour chaque carte (carte des aides à l'investissement et carte des zones très faiblement peuplées où s'appliquent des exemptions de cotisation sociale). Les différentes options utilisaient divers indicateurs et pondérations mais, en fin de compte, le choix final a plutôt relevé d'une décision politique. Ces trois pays s'appuient par ailleurs

---

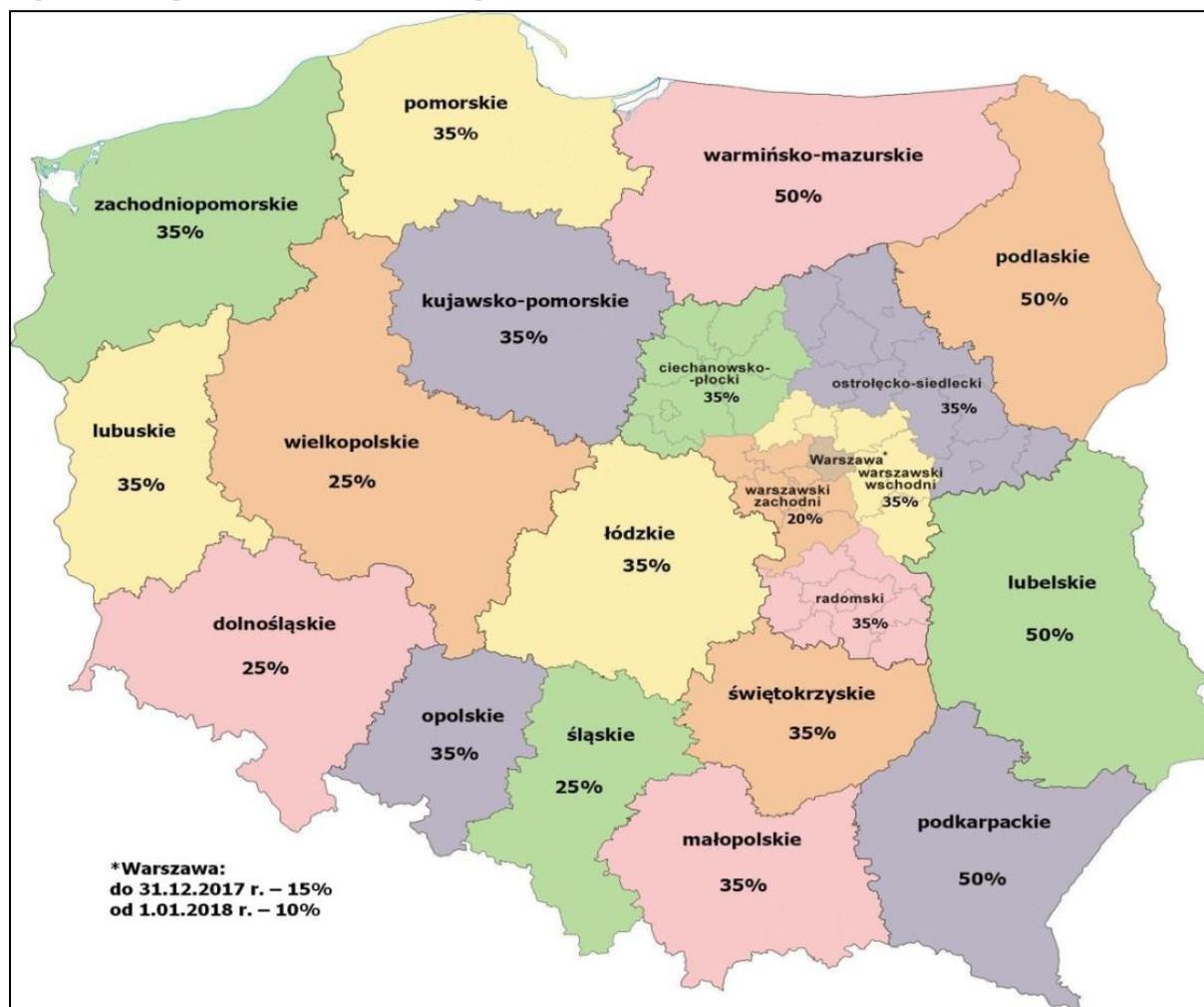
<sup>127</sup> Department for Business Innovation & Skills (2013) *2014-2020 Assisted Areas Map: Consultation de phase 2 : projet de cartes des zones assistées et réponse du gouvernement à la phase 1*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/267159/bis-13-962-2014-to-2020-assisted-areas-map-consultation-stage-2-draft-assisted-areas-map-and-government-response-to-stage-1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267159/bis-13-962-2014-to-2020-assisted-areas-map-consultation-stage-2-draft-assisted-areas-map-and-government-response-to-stage-1.pdf)

<sup>128</sup> Lettre du Secrétaire d'État aux Affaires économiques : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/25/kamerbrief-voorstel-regionale-steunkaart-2014-2020.html>

exclusivement (Norvège et Suède) ou quasi-exclusivement (Finlande) sur les zones à faible densité de population pour leur couverture. Les nouvelles dispositions relatives à la non-transférabilité de ces taux de population vers des zones qui *ne respectent pas* le critère de densité de population ont constitué une contrainte importante, notamment en Suède.

En **Pologne**, la désignation des zones n'est *en soi* pas nécessaire dans la mesure où l'ensemble du pays demeure éligible, que cela soit en tant que régions « a » ou comme zones prédéfinies « c ». Comme cela a été indiqué, une carte a cependant dû être présentée de manière formelle, même si les paramètres de cette situation étaient pour l'essentiel établis par les lignes directrices 2014-2020, éliminant en grande partie le pouvoir discrétionnaire au niveau national.

**Figure 3 : Régions assistées en Pologne 2014-2020**



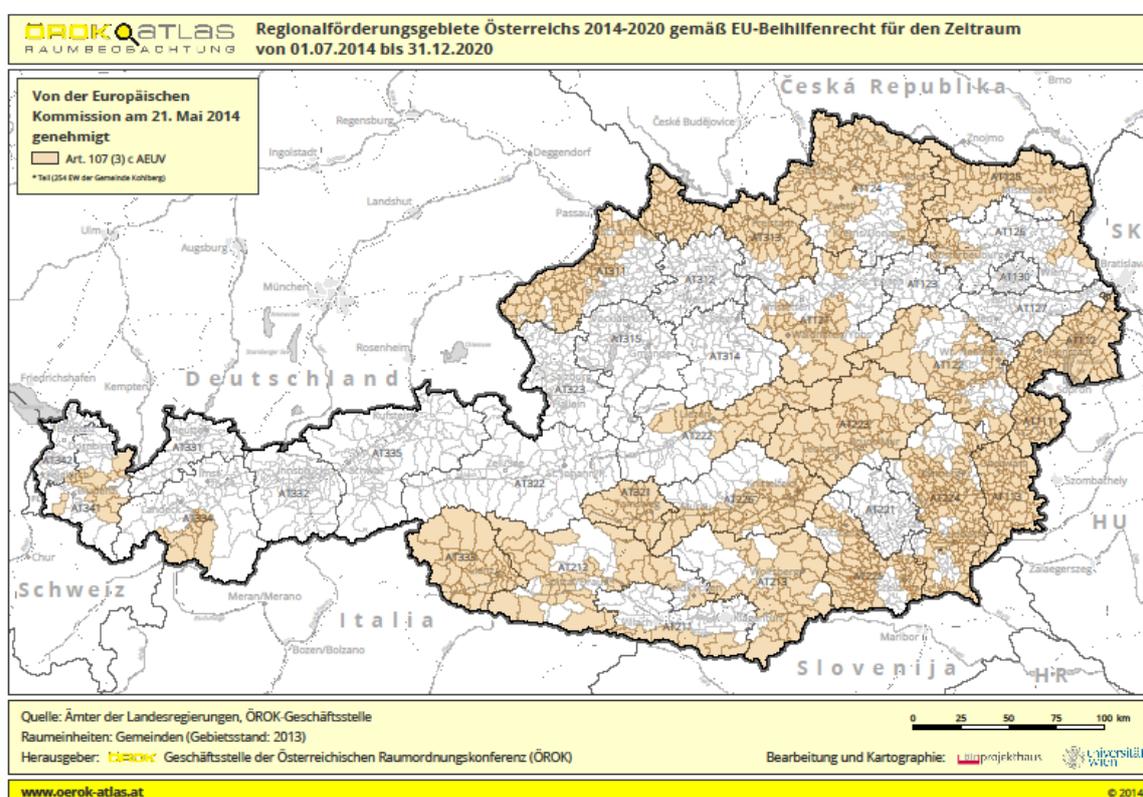
## 4.2 Approches de la préparation des cartes des zones assistées

Les États membres ont adopté diverses stratégies de désignation des zones pour concilier les contraintes édictées par la Commission et leurs considérations nationales. Ces considérations reflètent souvent un mélange entre des perspectives administratives (investissement intérieurs ou émanant de l'étranger, zones de besoin ou d'opportunité, par exemple) et les réalités du jeu politique, telles que la perception du caractère équitable de la distribution des aides entre les régions, ou encore le caractère politiquement sensible du fait de retirer à certaines zones le statut de région

assistée pour l'attribuer à d'autres pour la première fois. Plus prosaïquement, un facteur important a souvent, par le passé, été la facilité avec laquelle la carte pouvait être approuvée, conduisant parfois à des approches plus pragmatiques que strictement axées sur des considérations de mise en œuvre des politiques pour procéder à la désignation des zones.

En **Autriche** et en **Italie**, les cartes des zones assistées nationales correspondent pour l'essentiel à la somme des choix régionaux dans la mesure où, sur la base des taux de population, les propositions sont la prérogative de l'échelon régional, sous réserve des restrictions liées aux lignes directrices. En **Italie**, la politique régionale vise principalement le sud (*Mezzogiorno*). La couverture au titre du statut « c » est modeste, à environ 5 % de la population nationale. Ce taux de population limité, couplé à la nécessité de concilier des priorités régionales avec les contraintes associées aux blocs de construction, pèse plus dans la décision finale qu'une approche stratégique globale déployée au plan national.

**Figure 4 : Régions assistées en Autriche 2014-2020**

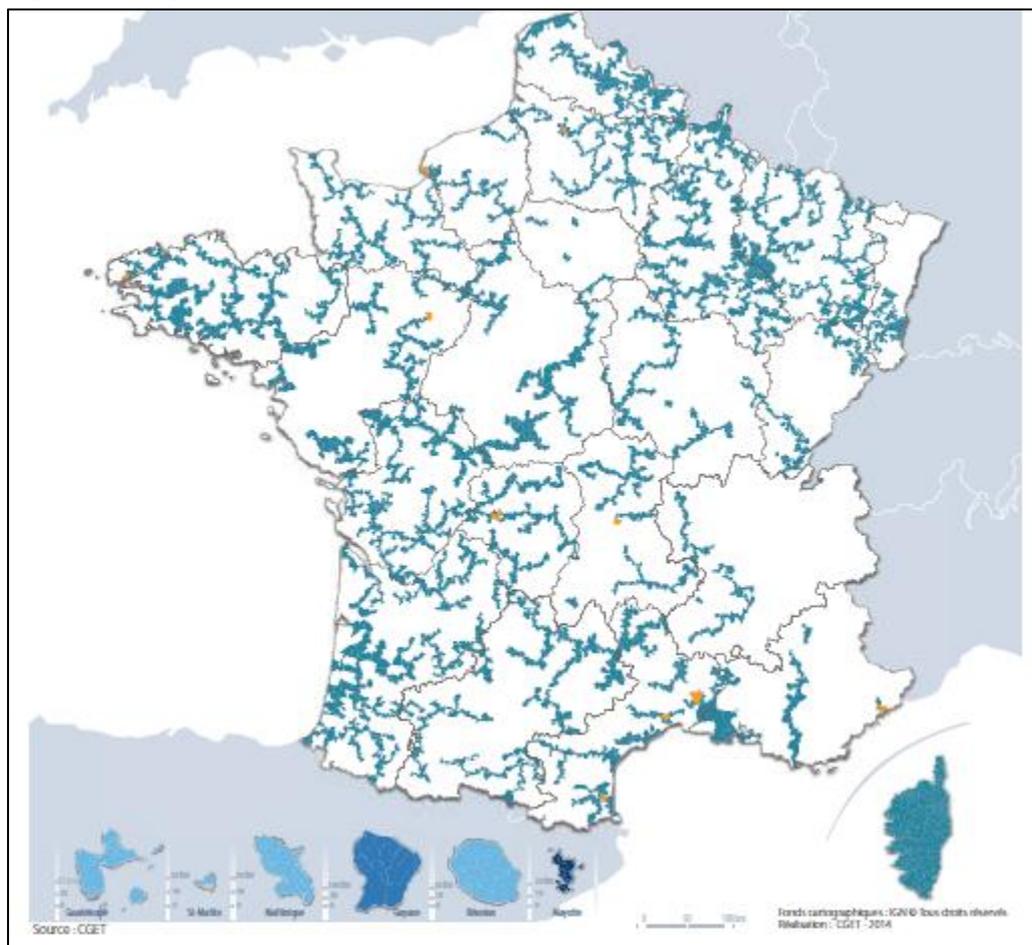


**Source :** ÖROK, <http://www.oerok.gv.at/eu-regionalpolitik/regionales-eu-beihilfenrecht/periode-2014-2020.html> (consulté le 17 juillet 2014).

L'**Autriche** dispose d'un taux de population plus généreux que l'**Italie** (et plus élevé que pour la période précédente) mais, compte tenu de sa structure fédérale et de ses modalités de désignation des zones, la carte définitive reflète en fin de compte les priorités établies au niveau *des Land* ainsi que le contenu des négociations politiques, au lieu de refléter une approche authentiquement nationale. La dimension nationale reste cependant importante compte tenu de la nécessité de fournir des données communes et de trouver un consensus par la négociation politique. Certaines questions particulières relatives à la définition et à l'inclusion des zones montagneuses ont par ailleurs été traitées par les autorités nationales conjointement avec la Commission.

En France, une orientation politique plus explicite a été établie par la DATAR, décrivant deux objectifs clés dans les instructions communiquées aux *préfets*. Premier objectif : la carte doit contribuer à l'attraction des investissements mobiles, principalement de la part des grandes entreprises. Second objectif : elle doit favoriser le développement des PME grâce aux intensités d'aide plus élevées applicables dans les zones désignées. Compte tenu de la mesure dans laquelle la préparation des cartes a été décentralisée, cependant, il est difficile de discerner dans quelle mesure ces objectifs ont effectivement été pris en compte sur le terrain.

**Figure 5 : Régions assistées en France 2014-2020**



En **Allemagne**, la philosophie sous-jacente à la constitution de la carte est basée sur les perceptions nationales des désavantages économiques, avec toutefois certains ajustements politiques visant a) à veiller à ce qu'un accord puisse être trouvé entre tous les *Länder* et au niveau fédéral et b) à conserver l'implication du plus grand nombre possible de *Länder* (notamment les *Länder* de l'Ouest) concernant le GRW. Cette approche est la même que par le passé. Le sous-comité GRW a convenu des principes suivants pour la carte et le processus des aides à finalité régionale sur la période 2014-2020 :

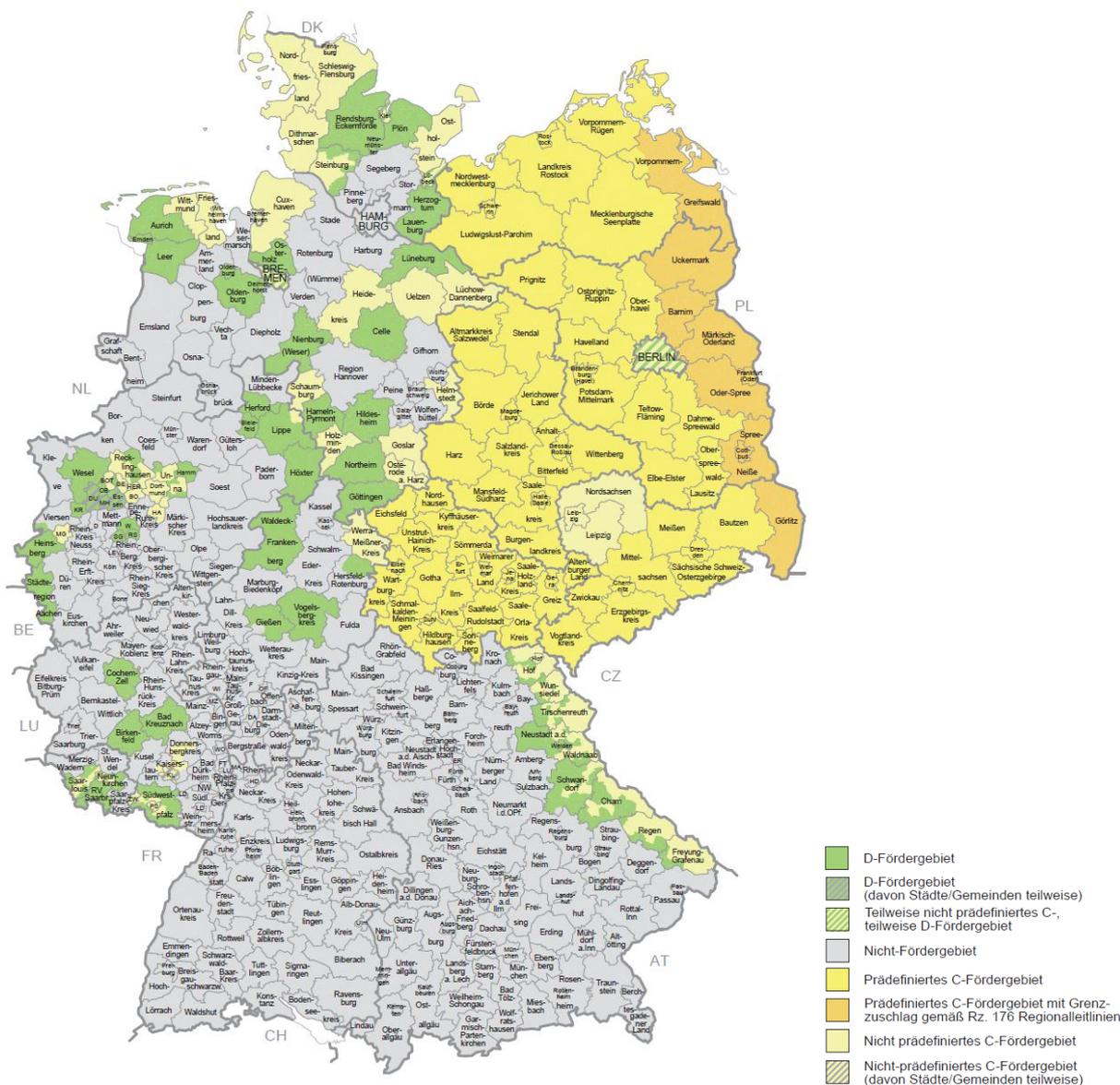
- L'objectif de la GRW est de renforcer la croissance dans les régions structurellement faibles, de créer des emplois permanents et compétitifs et d'aider les régions en phase de mutation structurelle.

- Le système GRW bénéficie du fait que des zones ont été désignées dans le plus grand nombre possible de *Länder*.
- La désignation des zones est établie sur la base de critères objectifs, cohérents et économiques.
- Le financement GRW donnera vraisemblablement priorité aux régions structurellement faibles.
- La désignation des zones doit être transparente et compréhensible.

Comme pour la période 2007-2013, la carte est basée sur 258 « zones de marché du travail » domestiques réparties dans le pays (*Arbeitsmarktregionen*). Si ces zones sont souvent identiques aux régions NUTS 3, on trouve toutefois aussi de nombreuses exceptions, concernant notamment les zones urbaines (où les zones de marché du travail s'apparentent à des zones caractérisées par une grande proportion de déplacements domicile-travail). Reflétant les principes énoncés ci-dessus, toutes les régions allemandes étaient classées sur la base d'un indicateur composite, constitué de quatre sous-indicateurs (les deux premiers bénéficiant d'une pondération nettement plus forte) :

- taux de chômage annuel moyen sur la période 2009-2012 (pondération : 45 %)
- salaire annuel brut moyen par salarié versant des cotisations sociales en 2010 (pondération : 40 %)
- prévisions d'emploi pour 2011-2018 (pondération : 7,5 %)
- indicateur d'infrastructure au 30 septembre 2012 (pondération : 7,5 %)

Figure 6 : Régions assistées en Allemagne - 2014



Source : Ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie

Ce sont, pour l'essentiel, les mêmes indicateurs que ceux utilisés pour désigner les zones sur la période 2007-2013. En substance, les zones sont incluses sur la carte en fonction du classement ainsi établi jusqu'à ce que le taux de population soit épuisé, des ajustements pouvant toutefois ensuite être apportés pour traiter certaines questions spécifiques. Par ailleurs, en plus de la désignation des zones couvertes par la carte des aides régionales de l'UE, les mêmes méthodes et classements sont utilisés pour désigner les zones « d », admissibles à un financement spécifique pour les aides aux PME. On peut considérer que l'approche allemande s'inscrit dans la continuité, quoique dans le contexte d'une réduction significative de la couverture des zones assistées.

Au **Royaume-Uni**, l'approche adoptée pour 2014-2020 a été plus « ascendante » et moins fondée sur des indicateurs quantifiables que pour la période précédente. Elle cherchait en particulier à faire davantage usage de l'intelligence économique fournie au niveau local que par le passé. La carte 2007-2013 avait pour l'essentiel été fondée sur celle de la période précédente, reflétant en partie les réductions de couverture qu'il fallait alors absorber. Le document de consultation énonçait un certain

nombre de principes communs, appliqués dans l'élaboration de la carte des zones assistées. Ceux-ci insistaient sur la nécessité d'évaluer à la fois les *opportunités* économiques et les besoins.

Dans le cadre de la procédure de consultation, les répondants ont été interrogés sur leurs points de vue concernant ces principes. Celle-ci visait aussi à permettre une meilleure compréhension de la géographie des opportunités économiques en puisant dans les connaissances locales et en tenant compte des priorités locales. Dans le cadre de la préparation des cartes, le gouvernement a pris en compte :

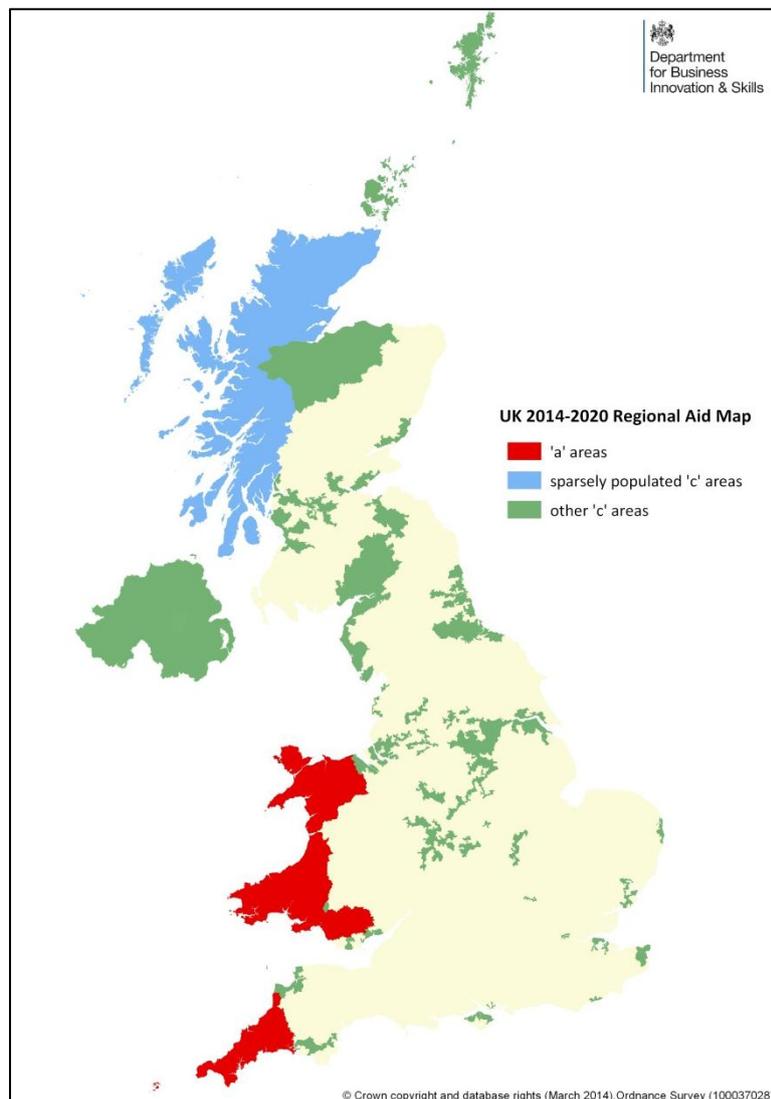
- les réponses fournies durant la phase 1 de la consultation ;
- les données économiques nationales ;
- les informations issues de la veille commerciale et économique ;
- la stratégie et les politiques du gouvernement, concernant par exemple la politique industrielle du Royaume-Uni et la localisation et la nature des zones d'entreprise ;
- les points de vue des équipes nationales clés chargées des politiques associées aux aides à finalité régionale ;
- les plans et priorités économiques régionales ont également été examinées en Écosse et au Pays de Galles ;
- les indicateurs utilisés lors de l'examen des zones potentiellement couvertes par la carte, à savoir :
  - le taux d'emploi (en excluant les étudiants à temps plein), par rapport au taux pour l'ensemble de la Grande-Bretagne (sur la base des données du recensement 2011) ;
  - niveaux de compétences (proportion en deçà du dessous du niveau 2) ;
  - nombre de bénéficiaires d'allocations sociales en âge de travailler, par rapport au total pour l'ensemble de la Grande-Bretagne (sur la base des données DWP de mai 2013) ;
  - taux d'emploi dans le secteur manufacturier (sur la base des données 2012 de l'*Inter-Departmental Business Register*)

Une zone éligible en vertu des critères 1, 2, 3 ou 5 des lignes directrices pouvait être incluse dans le projet de carte des régions assistées 2014-2020 si elle satisfaisait au moins un des éléments suivants :

1. Écart à hauteur d'au moins un écart-type par rapport à la moyenne pour au moins une mesure (l'écart devant indiquer un désavantage) ;
2. Écart à hauteur d'au moins un demi écart-type par rapport à la moyenne pour au moins deux mesures (l'écart devant indiquer un désavantage) ; ou
3. Supérieur à la moyenne pour les quatre mesures (là encore, le terme « supérieur » [*above*] est utilisé, mais pour indiquer un désavantage).

Toutefois, le respect de l'un de ces critères n'était toutefois pas suffisant pour déterminer si une zone serait finalement ajoutée à la carte. Lors de la sélection, le gouvernement a demandé aux *wards* dont certaines opportunités économiques pouvaient être débloquées grâce aux aides régionales de soutenir la croissance dans les économies moins favorisées.

Figure 7 : Zones assistées au Royaume-Uni 2014-20



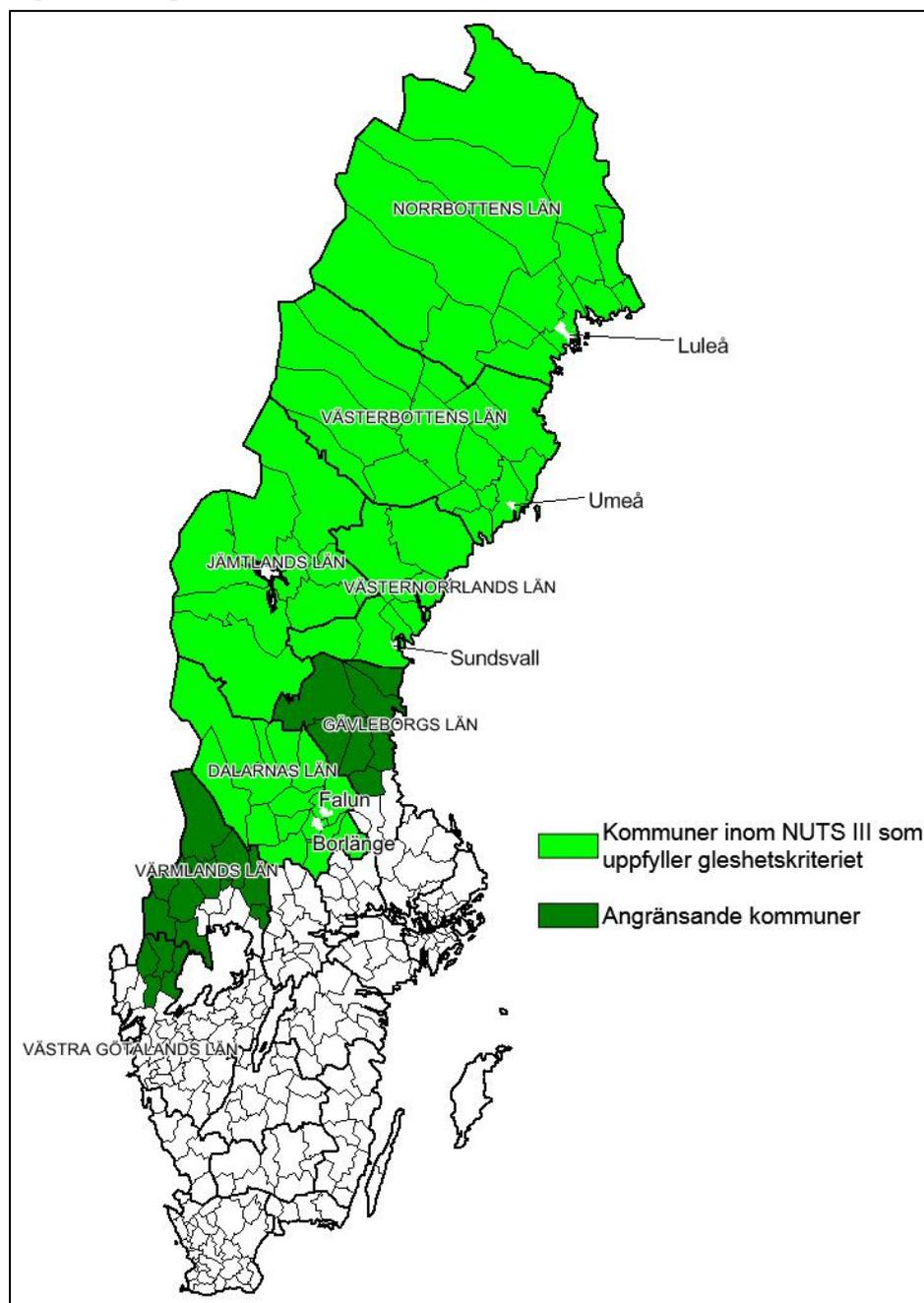
Aux **Pays-Bas**, trois considérations clés ont été poursuivies dans l'élaboration de la nouvelle carte :<sup>129</sup> continuité avec la carte existante (en principe, 31 % de la population néerlandaise vit dans des zones répondant aux critères, mais le plafond de population est de 7,5 %) ; soutien particulier à Groningen, dans le cadre d'un train de mesures visant à atténuer les effets négatifs de l'extraction de gaz dans la région, ainsi que des changements structurels résultant de fermetures de grandes usines (entreprise de chimie Aldal, par exemple) ; et prise en compte de problèmes particuliers le long de certaines sections des frontières allemande et belge, étant notamment liés à l'ampleur des différentiels transfrontaliers en termes de revenu des ménages et de taux de chômage. L'Allemagne est par ailleurs perçue comme un pays qui applique des instruments d'aide régionale particulièrement généreux, étant susceptibles de désavantager les entreprises néerlandaises. La capacité à prendre en compte ce dernier point a été limitée par le fait que le Limbourg, dont certaines parties sont incluses depuis longtemps dans la carte des zones assistées du pays, ne répondait plus aux critères de PIB ou de taux de chômage édictés par les lignes directrices. Cela a en revanche servi de base à la désignation d'Achterhoek (à la frontière allemande) et de Groot-Rijnmond (près de Rotterdam) qui,

<sup>129</sup> Lettre du Secrétaire d'État aux Affaires économiques : <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/25/kamerbrief-voorstel-regionale-steunkaart-2014-2020.html>

bien que n'étant pas situé sur la frontière belge, offre des opportunités d'investissement liées aux infrastructures portuaires et de voies navigables et, potentiellement, au développement d'un cluster d'activité lié à l'industrie chimique et aux efforts de réduction des émissions.

En **Finlande** et en **Suède**, les approches suivies en matière de désignation des zones ont été plus étroitement limitées qu'auparavant, en raison de la « non-transférabilité » des taux de population associés à des zones prédéfinies. En 2007-2013, la Suède et la Finlande ont en recours à la possibilité de déployer ces taux de population ailleurs, de manière à traiter certaines priorités nationales en dehors des strictes limites des zones à faible densité de population (lesquelles restent malgré tout la première priorité de la politique, notamment parce qu'elles étaient éligibles au titre de plusieurs autres indicateurs de désavantage économique).

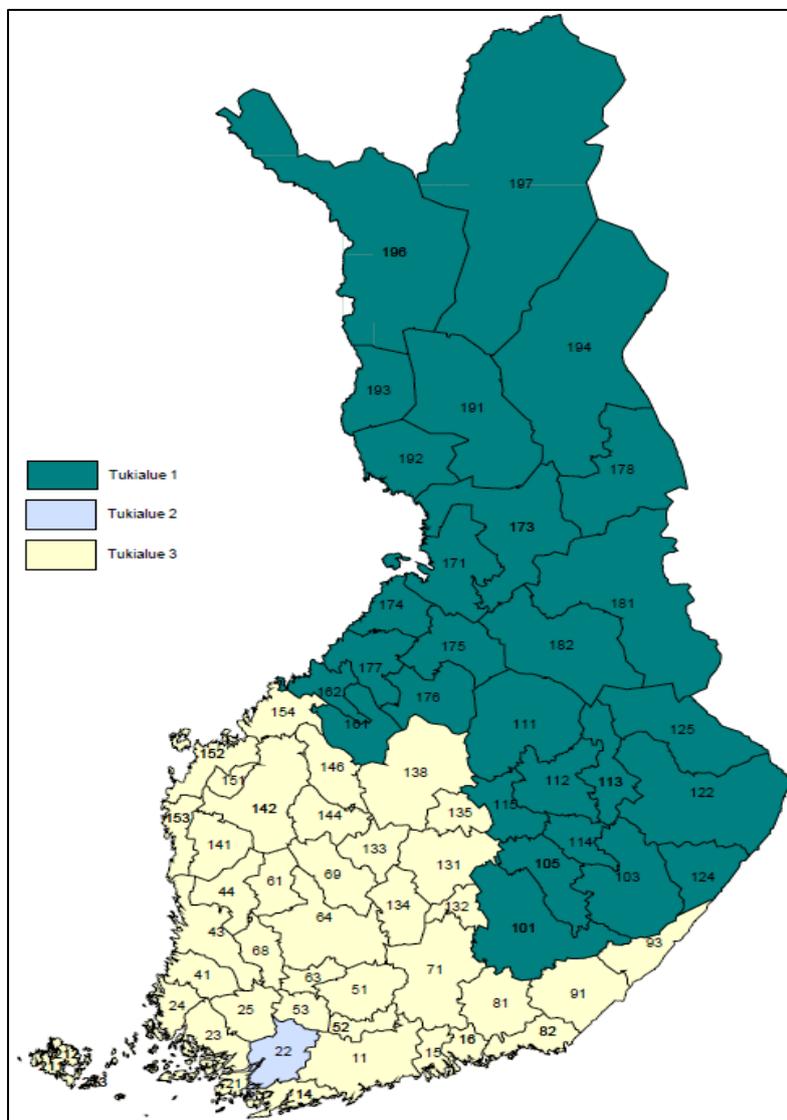
**Figure 8 : Régions assistées en Suède 2014-2020**



Pour la carte 2014-2020, la *Suède* pouvait uniquement désigner des zones remplissant le critère de faible densité de population. Cette contrainte ne va pas dans le sens des récentes dynamiques économiques régionales du pays : le nord se porte relativement bien, en grande partie grâce à la vigueur de certains marchés de matières premières, tandis qu'il existe des poches en difficulté dans le sud du pays, liées au contexte plus général de récession économique. Une certaine flexibilité était néanmoins permise par les lignes directrices quant à la couverture précise des zones. Cette flexibilité a été utilisée pour exclure certains centres de population (Luleå, Umeå, Sundsvall, Falun et Borlänge) de la carte afin d'inclure des zones adjacentes aux régions NUTS 3 prédéfinies remplissant les critères de faible densité de population.

La *Finlande* disposait d'une marge de manœuvre un peu plus importante, dans la mesure où un taux de population non prédéfini (1,85 % de la population) était également alloué, celui-ci étant cependant beaucoup plus faible que pour la période 2007-2013 (9,3 %).

**Figure 9 : Régions assistées en Finlande 2014-2020**



Le groupe de travail interministériel sur l'administration publique et le développement régional a entrepris une évaluation des zones confrontées à de brusques changements structurels. Ce travail a

été mené sur la base des taux et tendances de chômage. Le PIB par habitant, qui tend à présenter de fortes fluctuations, a également été pris en considération. Les analyses statistiques n'étaient toutefois qu'un élément du dossier d'évaluation. Le taux de population limité était en effet la considération centrale de l'étude.<sup>130</sup> Salo a été sélectionné en raison de l'impact continu de la restructuration de Nokia, qui a entraîné les pertes d'emploi les plus graves jamais enregistrées en Finlande. La désignation de la zone a également été considérée comme un moyen d'encourager les nouveaux investissements, en faisant valoir la présence d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Salo représente 1,181 % de la population totale du pays, laissant une « réserve » de 35 356 habitants (0,669 %). La décision relative à l'éligibilité d'autres zones sera prise ultérieurement, mais il est probable qu'elle concerne des régions souffrant de brusques changements structurels. Les zones assistées seront examinées dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la carte des aides à finalité régionale (2017-2020).<sup>131</sup> Le changement le plus significatif apporté à la carte finlandaise concerne les anciennes zones assistées d'Åland (Ålands landsbygd et Ålands skärgård). Au cours de la période 2010-2012, le taux de chômage de ces zones était le plus faible de Finlande et son PIB par habitant le deuxième du pays. Le maintien de ces régions n'était donc pas considéré comme justifié.

En **Norvège**, la base des propositions de désignation des zones était l'indice de périphéricité, composé d'une série d'indicateurs reflétant la géographie, la démographie, le développement économique et le niveau de vie. L'indice de périphéricité a été actualisé en 2013, la précédente version datant de 2006. Les critères et pondérations utilisés pour l'indice 2013 sont les suivants :

**Tableau 14 : Indicateurs utilisés pour l' « indice district » norvégien 2013**

Indicateur	Pondération (%)
Centralité (basé sur un indicateur composite produit par le NIBR)	20
Population	10
Temps de trajet jusqu'à Oslo	10
Croissance démographique au cours des 10 dernières années	20
Pourcentage de la population > 67 ans	5
Pourcentage de femmes âgées de 20 à 39 ans	5
Taux de participation de la main-d'œuvre (sur la base du lieu de résidence)	10
Croissance de l'emploi au cours des dix dernières années	10
Revenu par contribuable âgé de plus de 17 ans	10

**Source :** Kommunal- og regionaldepartementet (2013) Distriktsindeksen 2013 :

[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/distriktsindeks2013/Distriktsindeksen\\_2013\\_metode\\_data\\_kilder\\_kvalitetssikring.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/distriktsindeks2013/Distriktsindeksen_2013_metode_data_kilder_kvalitetssikring.pdf)

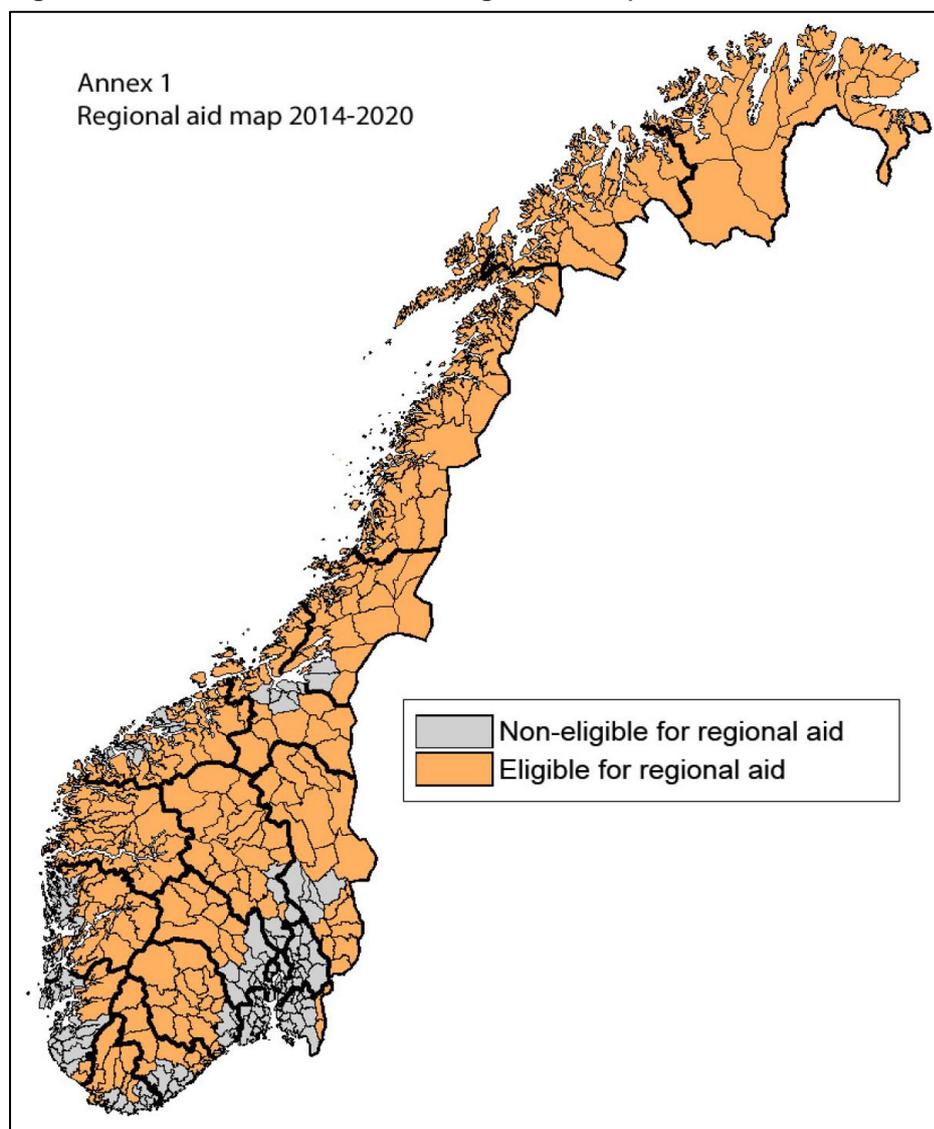
L'approche appliquée dans le cadre du nouvel indice diffère peu par rapport à la période précédente. Les principaux changements (hormis l'actualisation des données) portent sur le fait que le nouvel indice mesure le taux de participation de l'emploi sur la base du lieu de résidence et non plus du lieu de travail, et que le taux de croissance de l'emploi est mesuré sur une période de dix ans, et non plus

<sup>130</sup> Ministère de l'Emploi et de l'Économie (2014) *Alueellisten valtiontukien suuntaviivojen mukaisten tukialueiden määrittely 2014 - 2020*

<sup>131</sup> [http://www.tem.fi/alueiden\\_kehittaminen/tiedotteet\\_alueiden\\_kehittaminen?89522\\_m=113283](http://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/tiedotteet_alueiden_kehittaminen?89522_m=113283) (consulté le 10 avril 2014)

cinq. L'indice a été utilisé comme base pour les aides à l'investissement et les cartes de concession de sécurité sociale (le champ d'application étant toutefois plus limité pour ces dernières).

**Figure 10 : Zones assistées en Norvège 2014-20 (aides à l'investissement)**



## 5. AIDES D'ÉTAT, POLITIQUE RÉGIONALE ET INFRASTRUCTURE

La décision rendue dans l'affaire *Leipzig-Halle* marque une évolution dans la relation entre le financement des infrastructures et les règles sur le contrôle des aides d'État.<sup>132</sup> Historiquement, le financement public des infrastructures générales était considéré comme entrant dans le cadre d'une « mission de service public » et, si un accès non discriminatoire était accordé à tous les utilisateurs potentiels, n'était pas considéré comme une aide d'État.<sup>133</sup> Avec l'affaire *Leipzig-Halle*, la Commission révisé cette approche et étend la portée des règles relatives aux aides d'État aux différents domaines du soutien aux infrastructures, introduisant ce faisant une grande incertitude. En particulier, la définition précise des transactions étant désormais considérées comme des aides d'État reste insaisissable, tandis que l'élaboration des règles permettant d'établir la compatibilité des différents types d'aide aux infrastructures avec le Traité est loin d'être complète.

Ces changements ont eu une résonance particulière pour la politique régionale en Allemagne, qui utilise depuis longtemps des instruments spécifiques visant à soutenir les infrastructures dans les régions les plus faibles, sans qu'elles soient considérées comme des aides d'État. Cette nouvelle position de la Commission a, de manière générale, des implications pour les politiques de développement économique (aux niveaux national et infranational) ainsi que pour les Fonds structurels et d'investissement européens, qui doivent bien évidemment également être conformes aux règles sur les aides d'État.

### 5.1 Qu'est-ce qu'une aide d'État ?

Un problème crucial, en matière de conformité des aides d'État, reste l'absence d'une définition concrète : « La Cour européenne n'a pas encore fourni d'interprétation cohérente et complète des conditions régissant les aides d'État ». <sup>134</sup>

Pour contrôler les aides d'État, la nécessité d'une définition claire de cette notion est de toute évidence une exigence fondamentale. Or le Traité confronte les décideurs politiques nationaux à une énigme en la matière, dans la mesure où il ne contient aucune définition précise de ce qui doit faire l'objet de contrôles. Certains observateurs ont fait valoir que cela était probablement délibéré :<sup>135</sup> si les États membres connaissaient précisément la portée exacte de la notion d'aide, ils pourraient aisément concevoir des mesures qui ne satisferaient pas à toutes les exigences, et l'absence d'une définition précise permet à la Commission et aux tribunaux d'interpréter la notion de façon large et flexible. S'il semble plausible de penser qu'un tel point de vue a pu prévaloir au moment de la rédaction des traités, on peut en revanche douter que leurs auteurs aient envisagé la large portée de la définition qui a émergé depuis. Il leur aurait été tout aussi difficile de prédire la complexité croissante des relations public-privé, et l'éventail si large des activités étant désormais ouvertes à la libre concurrence. Quoi qu'il en soit, ce problème de définition est crucial dans la mesure où il

---

<sup>132</sup> Affaire C-288/11 P, /11 P, *Freistaat Sachsen et autres contre Commission européenne (Leipzig Halle)* [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=131967&occ=first&dir=&cid=17784](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=131967&occ=first&dir=&cid=17784)

<sup>133</sup> DG Concurrence (2011) Note à la DG Regio (non publiée), cf. : [http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/Note\\_on\\_State\\_aid\\_for\\_infrastructure\\_projects.pdf](http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/Note_on_State_aid_for_infrastructure_projects.pdf) (consulté en mars 2014).

<sup>134</sup> Bacon, K (2013) *European Union Law of State Aid*, deuxième édition, Oxford University Press, p20.

<sup>135</sup> Schina, D. (1987) *State Aids under the EEC Treaty Article 92 to 92*, ESC Publishing, Oxford.

détermine si une mesure donnée<sup>136</sup> doit ou non être notifiée à la Commission. Les décideurs politiques nationaux doivent donc procéder à une évaluation *a priori* pour déterminer si une mesure constitue une aide, pour décider ensuite des mesures à prendre pour assurer sa conformité.

En 2014, la Commission a cherché, pour la première fois, à clarifier systématiquement la notion d'aide d'État. Cette ambition a pris la forme d'un projet d'avis<sup>137</sup> soumis à un processus de consultation, qui a pris fin le 31 mars 2014. Pour l'essentiel, le document est une compilation de la jurisprudence existante (dans la mesure où l'arbitre ultime reste la Cour européenne), mais il fait toutefois également référence à la « pratique décisionnelle » de la Commission. Il reste à voir si le document sera effectivement finalisé. Le statut du document suscite encore un certain nombre de questions et, si certains États membres ont accueilli favorablement la consultation et les tentatives de clarification, une telle réaction n'a pas été universelle.

L'article 107(1) établit une base, quoique conditionnelle, à l'interdiction des aides d'État :

*Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.*

Le processus consistant à décider si une mesure relève ou non de l'article 107(1) peut être décomposé en deux phases :

- Premièrement, les règles relatives aux aides d'État ne s'appliquent tout d'abord que lorsque les bénéficiaires sont des *établissements*, c'est-à-dire des entités exerçant une activité économique.
- Deuxièmement, une mesure ne constitue une aide d'État que si *tous* les critères de « test » sont satisfaits.

Dans le contexte actuel, la question clé est le concept d'activité économique.

## 5.2 Établissements et activité économique

Pour qu'une mesure soit identifiée comme une aide, son bénéficiaire doit être un **établissement**. La notion d'*établissement* est neutre quant à la propriété, au statut juridique et au mode de financement. Le terme n'est pas définie dans le droit communautaire, mais il est établi qu'il peut désigner une entité publique ou privée, une organisation bénévole, caritative ou sans but lucratif, impliquer un groupe d'organisations, un partenariat public-privé ou encore un travailleur indépendant. Pour que l'article 107(1) s'applique, la clé de cette notion n'est pas le *statut* de l'entité, mais plutôt le fait qu'elle prenne part à une *activité économique*.

---

<sup>136</sup> Le terme « mesure » est utilisé dans un sens neutre pour désigner une intervention qui pourra ou non constituer un aide d'État.

<sup>137</sup> Projet de communication de la Commission (2014) relative à la notion d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, lire [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_en.html)

La notion d'**activité économique** est définie, dans ses grandes lignes, comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ». <sup>138</sup> S'il n'existe pas de liste définitive des activités économiques, il est en revanche établi que les activités « non économiques » comprennent celles étant liées aux prérogatives régaliennes de l'État et à la sécurité publique : délivrance de passeports, police, forces armées, contrôle du trafic aérien et maritime, organisation de l'enseignement public, collecte des cotisations obligatoires de sécurité sociale, etc.

Historiquement, le financement public des infrastructures générales n'était pas considéré comme constituant une aide d'État si un accès non discriminatoire était assuré à tous les utilisateurs potentiels de l'infrastructure concernée. Ainsi, pendant longtemps, il a été considéré que le financement public des ports et des aéroports relevait de la « mission de service public » plutôt que d'une « activité économique ». Cela était reflété par les lignes directrices de 1994 relatives aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, qui établissaient que : <sup>139</sup>

« La réalisation de projets d'infrastructures (aéroports, autoroutes, ponts, etc.) constitue une mesure de politique économique générale que la Commission ne peut contrôler au titre des règles du traité relatives aux aides d'État. »

### 5.3 Évolution des règles de l'UE sur l'aide aux infrastructures

L'interprétation par la Commission de la notion d' « activités économiques » a évolué suite à la décision des tribunaux dans l'affaire *Aéroports de Paris*. <sup>140</sup> Dans leur décision, ceux-ci ont en effet considéré que :

« La mise à la disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services, par un établissement public, moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par ce dernier, d'installations aéroportuaires, ainsi que leur gestion sont des *activités de nature économique* certes exécutées sur le domaine public, mais qui ne relèvent pas, de ce fait, de l'exercice d'une mission de puissance publique. » [italiques ajoutés]

Si l'affaire *Aéroports de Paris* ne portait pas spécifiquement sur la question des aides d'État, la décision rendue invalidait toutefois le principe qui avait été fixé dans les lignes directrices de 1994 relatives aux aides d'État dans le secteur de l'aviation citées ci-dessus, à savoir le fait que les projets d'infrastructure ne pouvaient pas être contrôlés par les règles relatives aux aides d'État. Suite à cette décision, la Commission a commencé à envisager l'existence d'aides d'État pour *les opérateurs* des infrastructures aéroportuaires (qu'ils soient publics ou privés). Cette nouvelle position est reflétée dans les lignes directrices de 2005 sur le financement des aéroports, <sup>141</sup> dans lesquelles on peut lire ce qui suit :

« la fourniture d'infrastructures aéroportuaires à un gestionnaire, par un État membre (y compris au niveau régional ou local) n'agissant pas en investisseur privé (...) ou l'attribution à un gestionnaire de subventions publiques destinées à financer des infrastructures, peuvent lui

---

<sup>138</sup> C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze* [2006] ECR I-289, paragraphe 108.

<sup>139</sup> Application des articles 92 et 93 du Traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, JOCE C350/5, 10 décembre 1994.

<sup>140</sup> Affaire T-128/98 *Aéroports de Paris contre Commission européenne* : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998TJ0128:EN:HTML>, confirmed on appeal in C-82/01 P: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001CJ0082:EN:HTML>

<sup>141</sup> Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux, JO C312/1, 9 décembre 2005, cf. : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:312:0001:0014:EN:PDF> (consulté en mars 2014).

conférer un avantage économique au détriment de ses concurrents, qui doit être notifié et examiné au regard des règles relatives aux aides d'État. »

La décision rendue par la Cour européenne de justice dans l'affaire *Leipzig-Halle*<sup>142</sup> s'inscrit dans cette logique et établit un lien entre la construction des infrastructures et leur exploitation ultérieure : si l'utilisation ultérieure d'une infrastructure constitue une activité économique, alors le financement de sa construction constitue une aide d'État. La Commission a par ailleurs clairement indiqué que :<sup>143</sup>

« il est à présent clairement établi que le financement de *tout type d'infrastructure* (à l'exception des infrastructures liées à la sécurité publique, etc.) étant ultérieurement exploitée dans un cadre commercial constitue une aide d'État pertinente. » [italiques dans la version originale].

Il s'ensuit que seules les infrastructures ne faisant pas l'objet d'une exploitation commerciale et étant construites dans l'intérêt public sont exclues de l'application des règles relatives aux aides d'État. Cela concerne par exemple incluent les routes publiques (autre que les routes à péage ou les routes exploitées par un concessionnaire) ou encore les parcs et aires de jeux publics. La jurisprudence a par ailleurs confirmé que les infrastructures liées à la sécurité nationale ou publique, au contrôle du trafic aérien et aux services météorologiques relèvent toutes de la mission de service public. Hormis ces quelques exclusions, il n'existe que peu de types de financement d'infrastructures échappant clairement au champ d'application des règles relatives aux aides d'État, même si les contours exacts de ce qui constitue une mission de service public restent à préciser.

#### 5.4 Clarifications nécessaires

Suite à l'évolution de sa position dans le sillage de l'affaire *Leipzig-Halle*, la Commission a fourni aux États membres un certain nombre d'indications initiales, sous la forme de « grilles d'analyse ». <sup>144</sup> Ces grilles d'analyse décrivent les problématiques clés étant liées à (i) la détermination de l'existence d'aides d'État et (ii) l'identification des circonstances dans lesquelles une aide peut être jugée compatible. Une grille d'analyse « générale » est complétée par des grilles spécifiques aux secteurs d'activité suivants : infrastructures aéroportuaires ; infrastructures haut débit ; culture (construction de complexes polyvalents, musées, studios et salles de cinéma et rénovation de monuments historiques) ; infrastructures portuaires ; recherche, développement et innovation ; services d'accès à l'eau.

Les indications pratiques fournies par ces grilles sont cependant plutôt limitées et n'ont, quoi qu'il en soit, aucun statut juridique, étant explicitement précisé qu'elles « ne sauraient préjuger de l'évolution possible dans la pratique de l'application des règles ». Dans le même temps, dans certains des domaines mentionnés, des directives spécifiques sont d'ores et déjà en application mais ont été soumises à des révisions (haut débit et aéroports, par exemple). Certains aspects du soutien aux

---

<sup>142</sup> Affaire C-288/11 P, /11 P, *Freistaat Sachsen et autres contre Commission européenne (Leipzig Halle)* [http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=131967&occ=first&dir=&cid=17784](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=EN&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=131967&occ=first&dir=&cid=17784) (consulté en mars 2014).

<sup>143</sup> DG Concurrence (2011) *op cit*.

<sup>144</sup> Lettre adressé aux États Membres, 1<sup>er</sup> août 2012 : [http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/LetterRespectofStateaidrules\\_cdfd5ace396c4aeeba58e96f7a1c14a1.pdf](http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/LetterRespectofStateaidrules_cdfd5ace396c4aeeba58e96f7a1c14a1.pdf) (consulté en mars 2014), complété par les grilles d'analyse, cf. : [http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/EK\\_ieteikumi\\_valsts\\_atbalsta\\_noteiksana\\_i\(infrastructure\\_Analytical\\_Grid\).pdf](http://www.esfondi.lv/upload/00-vadlinijas/EK_ieteikumi_valsts_atbalsta_noteiksana_i(infrastructure_Analytical_Grid).pdf) (consulté en mars 2014). À noter que ces documents ne semblent pas avoir été centralisés par la Commission (par exemple sur le site de la DG Concurrence). Ils ont en revanche été mis en ligne par un certain nombre d'autorités.

infrastructures sont par ailleurs couverts par des mesures horizontales, notamment les lignes directrices et le RGEC, ce dernier étendant par exemple l'exemption aux infrastructures sportives, aux salles polyvalentes et aux infrastructures locales. Au-delà de ces quelques développements, des incertitudes significatives demeurent cependant. Dans un certain nombre de domaines, il reste en particulier difficile d'établir précisément dans quelles circonstances un financement d'infrastructures a des implications en matière d'aides d'État :<sup>145</sup>

« La qualification d'activité relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique ou d'activité économique doit ainsi être faite à part pour chaque activité exercée par une entité donnée. »

En outre, lorsqu'une mesure implique clairement des aides d'État, il n'existe pas de cadre général en vertu duquel on peut déterminer sa compatibilité aux règles en vigueur, la couverture des cadres spécifiques à des secteurs ou activités n'étant que partielle. Cela a d'importantes implications non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé, puisque la Commission devra appliquer le raisonnement suivi dans l'affaire Leipzig-Halle dans le cadre de ces nouvelles investigations portant sur le caractère potentiellement illégal de certaines aides.

## 5.5 Mesures d'aide aux infrastructures régionales en Allemagne

En Allemagne, le principal instrument de politique régionale nationale, le GRW *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur*, « travaux régionaux conjoints ») assure le financement des infrastructures dédiées au soutien aux entreprises locales (*kommunale Infrastruktur wirtschaftsnahe*), en sus de la gestion des aides à l'investissement en faveur d'entreprises individuelles et d'autres types de soutien au développement régional, s'agissant notamment des initiatives ascendantes. En mars 2013, les autorités allemandes ont notifié une série de cadres juridiques destinées aux mesures GRW portant sur des infrastructures de soutien aux entreprises. Les autorités allemandes entendent continuer à utiliser le GRW pour assurer les formes de financement d'infrastructures suivantes dans les zones relevant de l'article 107(3)(c) pour la période 2014-2020 (ces financements ayant tous été assurés en 2007-2013 et au cours des périodes précédentes) :

- développement et modernisation de parcs industriels et commerciaux ;
- construction ou extension de liaisons de transport entre des entreprises ou parcs commerciaux et des réseaux de transport inter/nationaux ;
- construction ou extension de lignes d'approvisionnement et systèmes de distribution d'énergie et d'eau ;
- construction ou extension de liaisons de communication (permettant de se connecter au réseau existant ou à la jonction la plus proche), s'agissant notamment des liaisons haut débit, dans les zones où il n'existe pas de concurrence entre plusieurs fournisseurs ou lorsque les infrastructures requises ne sont pas fournies par des entreprises commerciales ;

---

<sup>145</sup> Affaires T-455/08 *Flughafen Leipzig Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG contre Commission* et T-443/08 *Freistaat Sachsen et Land Sachsen contre Commission* : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81849&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=118156>

- construction ou extension d'usines pour le traitement ou l'élimination des eaux usées et déchets ;
- développement de parcs d'affaires pour le tourisme, et installations publiques de soutien au tourisme ;
- construction ou extension d'installations pour la formation professionnelle, la formation continue et la reconversion ;
- construction ou extension de centres d'affaires proposant un espace et des services communs à des petites entreprises pour une durée maximale de cinq ans (pouvant exceptionnellement aller jusqu'à huit ans).

Le traitement des différentes mesures a été variable. La Commission a conclu que les éléments suivants ne constituaient pas des aides d'État : <sup>146</sup>

- Développement et modernisation de parcs industriels et commerciaux
- Construction ou extension de liaisons de transport entre des entreprises ou parcs commerciaux et des réseaux de transport inter/nationaux
- Construction ou extension de lignes d'approvisionnement et systèmes de distribution d'énergie et d'eau

Le contexte et la justification de cette décision sont expliqués dans l'encadré Encadré1.

---

<sup>146</sup> Commission européenne (2014) *Décision SA.36346 (2013/N) - Allemagne - Régime GRW pour le développement de terrains à usage industriel et commercial*, Bruxelles, 27.03.2014, C(2014) 1811 final

### Encadré 1 : Décision de la Commission concernant le régime GRW pour les parcs industriels et commerciaux

L'objectif du régime est de rendre les terrains prêts à construire, cela incluant les activités de décontamination en cohérence avec le principe « pollueur payeur », et d'assurer les raccordements aux services d'utilité publique et aux réseaux de transport. Les coûts admissibles incluent notamment : travaux préliminaires requis pour la préparation des terrains à construire ; coûts de construction pour les rues, l'éclairage des rues, les barrières anti-bruit et l'aménagement paysager ; coûts de raccordement pour l'eau, l'électricité, du gaz et les eaux usées ; protection de l'environnement et décontamination, sous réserve du principe pollueur-payeur ; démantèlement des bâtiments existants (ex. : vieilles usines, installations militaires). La mesure n'inclut pas le financement de la construction de bâtiments ou d'autres structures, ni la gestion ou l'administration des terrains ou bâtiments. Elle couvre uniquement la préparation des terrains avant la construction.

Les bénéficiaires directs des fonds sont généralement des autorités locales (ou associations d'autorités locales), mais il peut également s'agir d'organismes sans but lucratif et de joint-ventures avec des entreprises commerciales étant détenues en majorité par des autorités locales ou des organismes sans but lucratif. Les bénéficiaires directs des fonds (organismes chargés de la mise en œuvre des projets) sont en général les propriétaires des terrains. La mise en œuvre des projets peut être confiée à des développeurs, dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ouvert, transparent et non discriminatoire. Les développeurs ne sont pas autorisés à exploiter eux-mêmes les terrains. La Commission a examiné le potentiel des aides sur trois niveaux principaux :

- Organismes chargés de l'exécution des projets :
  - *Développement de terrains par les autorités locales* : la Commission a ici conclu que le développement et la revitalisation des terrains publics par les autorités locales *ne constituent pas une activité économique*, et s'inscrivent dans « le cadre de leurs missions de service public, à savoir la mise à disposition et la supervision de terrains conformément aux plans de développement urbain et d'aménagement local. » Les ressources déployées dans ce cadre constituaient donc un transfert intra-national et n'impliquaient pas d'aides d'État.
  - *Développement de terrains par d'autres entités* : cette configuration n'implique aucun transfert intra-national, mais l'obligation de rembourser les bénéfices éventuellement issus de la vente subséquente des terrains exclut la possibilité d'un *avantage*.
  - *Aménagement des terrains lorsque l'organisme chargé de la mise en œuvre n'est pas le propriétaire des terrains concernés* : le propriétaire doit transférer tous les avantages liées à l'aménagement, cela incluant toute augmentation de la valeur des terrains, ce qui exclut la possibilité d'un avantage pour le propriétaire, qui n'est par conséquent bénéficiaire d'aucune aide.
- Développeurs : ils prennent part à une activité économique, mais ils sont systématiquement sélectionnés au terme d'une procédure de marché public ouverte, transparente et non discriminatoire, et ne peuvent donc tirer aucun *avantage*.
- Acquéreurs du terrain : le terrain doit être vendu conformément à la communication de la Commission sur la vente de terrains<sup>147</sup>, offrant ainsi des garanties suffisantes que celui-ci a été vendu au prix de marché et que l'acquéreur n'en tirera pas un avantage.

La Commission a également établi que le financement d'installations touristiques spécifiquement répertoriées et n'ayant pas vocation à générer des revenus, ainsi que les installations touristiques générant un revenu local, ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 107(1) et a publié une « lettre de confort » à cet effet.<sup>148</sup> Une procédure structurée en plusieurs phases est désormais en place pour les infrastructures touristiques, établissant une distinction entre a) les infrastructures n'ayant pas vocation à générer des revenus, b) les infrastructures sans impact suprarégional, et c) les grands projets soumis à une exigence de notification individuelle. Les infrastructures touristiques constituent en fait le domaine le plus problématique.

Concernant les autres types d'infrastructures, les autorités allemandes ont rétracté leurs notifications, sur la base d'une entente selon laquelle ils ne seront pas considérés comme des aides d'État à

<sup>147</sup> Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics, JOCE C209/3, 10 juillet 1997, cf. : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0710(01)&from=EN)

<sup>148</sup> Commission européenne (2014) *Aides d'État SA.37755 — (2013 PN) - GRW — kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur — 1) Tourismus*, Bruxelles, 24/04/2014, COMP F3/JP/MR/ sj/D(2014)44379

condition que certaines modifications soient apportées aux conditions du cadre de coordination GRW (une exigence qui a été satisfaite). Ainsi par exemple :

- certaines limites supplémentaires ont été placées concernant les types de dépenses autorisés pour les infrastructures de formation ;
- Les types de dépenses associés aux infrastructures de communications ont fait l'objet de limitations supplémentaires (fin des financements portant sur des « zones grises »).

Les discussions engagées avec la Commission sur les implications de l'affaire Leipzig-Halle vont à présent se poursuivre en dehors du cadre du GRW. Les autorités allemandes ont toutefois fait part de leur étonnement quant au fait que la Commission ne semble pas avoir établi de méthodes ou critères pour traiter cette question. Au lieu de cela, la Commission a commencé à évaluer les dossiers de notification individuelle durant l'été 2014.

## 6. THÈMES DE DISCUSSION

Ce document a dressé un aperçu des principaux changements découlant de l'adoption des lignes directrices concernant les aides régionales et du RGEC pour la période 2014-2020, passé en revue les approches des pays partenaires de l'EoRPA dans l'élaboration des nouvelles cartes des zones assistées, et exploré certaines évolutions récentes de la définition des aides d'État, avec une référence particulière à la question des infrastructures. Les lignes directrices et le RGEC 2014-2020 constituent une étape importante dans l'évolution du contrôle des aides à finalité régionale. Elles soulèvent à ce titre un certain nombre de problématiques et d'interrogations, sur les plans à la fois pratique et philosophique. Dans le même temps, des questions de définition plus générales, ayant trait à l'évolution du champ d'application des aides d'État, ont engendré de l'incertitude quant à la légalité de mesures qui faisaient pourtant, jusqu'alors, traditionnellement partie de l'arsenal des instruments de politique régionale, notamment dans le domaine des infrastructures. Dans ce contexte, les questions suivantes méritent d'être posées comme bases de réflexion.

**(i) Dans quelle mesure les nouvelles règles concernant le soutien aux grandes entreprises dans les zones « c » constituent-elles des contraintes ?**

L'intention initiale de la Commission était d'exclure complètement les grandes entreprises de l'éligibilité pour les aides régionales octroyées dans les zones « c ». La Commission a finalement revu cette ambition à la baisse, en maintenant malgré tout l'éligibilité de certains types d'investissements réalisés par de grandes entreprises. Dans quelle mesure cette possibilité va-t-elle être utilisée ? Les définitions sont-elles suffisamment claires pour être mises en œuvre ? Est-ce que cela entrera dans le cadre du RGEC ou des exigences de notification ? Dans ce dernier cas (notification), quels problèmes l'évaluation de la compatibilité pourrait-elle potentiellement poser ?

**(ii) Quelle est la pertinence des cartes des régions assistées dans ce nouveau contexte ?**

Si, historiquement, la négociation des cartes des régions assistées a souvent compté parmi les dossiers les plus controversés dans le cadre des discussions entre la Commission et les États membres à propos des aides à finalité régionale, les cartes 2014-2020 ont en revanche été négociées relativement rapidement et paisiblement. Cela serait-il simplement le résultat des contraintes de temps, de la nécessité d'adopter les cartes et d'entériner des plafonds de population plus élevés, ou la Commission est-elle devenue moins intransigeante sur la question de la couverture, maintenant que le soutien aux grandes entreprises dans les zones « c » est limité ? Comment est perçue l'utilité de la carte des zones « c » du point de vue des politiques nationales ? Les taux plus élevés applicables pour les PME vont-ils être exploités ?

**(iii) Dans quelle mesure les décideurs nationaux sont-ils préoccupés par l'absence de « limites claires » dans la définition des aides d'État ?**

La décision rendue dans l'affaire Leipzig-Halle a suscité parmi les États membres une grande incertitude quant au risque d'infraction aux règles en matière d'aides d'État pour les investissements en infrastructures. Dans quelle mesure les décideurs sont-ils satisfaits de la situation actuelle ? La tentative de la Commission de clarifier la « notion d'aide » dans un avis est-elle utile ? L'élargissement du RGEC limite-t-il la nécessité d'une distinction de définition entre les aides d'État et la compatibilité ?

**(iv) Faut-il craindre les dispositions relatives à l'évaluation ou s'en réjouir ?**

Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale et le RGEC contiennent des dispositions relatives à l'évaluation de certaines mesures d'aide, concernant en particulier les dossiers portant sur des aides importantes. Le document de travail de la DG Concurrence évoque implicitement la nécessité d'un certain degré d'homogénéité sur les approches à adopter pour l'évaluation des mesures d'aides régionales. Est-ce réaliste ? Dans quelle mesure l'efficacité d'une mesure (par opposition à ses effets sur la concurrence) doit-elle être un sujet de préoccupation pour la Commission ? Comment les nouvelles exigences en matière d'évaluation pourraient-elles influencer sur les politiques mises en œuvre ?