

Politique régionale et politique de concurrence dans la Communauté européenne

Par

François GAGNAIRE Docteur en droit

La Cohésion économique et sociale devient une politique à part entière avec l'Acte unique européen[1]. **Principaux instruments de cette politique, les Fonds structurels ont pour vocation de soutenir la dépense des Etats consacrée à leurs régions en difficulté et ce, dans l'optique d'un développement plus harmonieux. Cette finalité entretient une parenté certaine avec les aides d'Etat dont l'objectif est de favoriser les entreprises et donc *a priori*, le développement économique et social et la Cohésion.**

Or le droit de la concurrence prohibe les aides, l'article 87, paragraphe 1, disposant de leur incompatibilité dès lors qu'elles « (...) faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

En somme, la politique de concurrence ne tolère pas les aides avantageant les entreprises alors que la politique de Cohésion érige l'interventionnisme en moyen de développement économique.

Certes, l'aide aux entreprises ne vaut pas systématiquement aide au développement, mais « *nombre des actions financées au titre des programmes des Fonds structurels [...] relèvent [...] de l'article 87, paragraphe 1, du traité* »[2]. Prises isolément et contrairement au régime des aides, les dispositions du droit des Fonds structurels ignorent les effets d'entrave aux échanges et à la concurrence. On pourrait donc conclure à la coexistence de deux politiques qui s'ignorent.

Reste que l'article 87 envisage, en son paragraphe 3, points a) et c), deux dérogations selon lesquelles l'aide d'Etat à finalité régionale peut être considérée comme compatible avec le marché commun. Seule la dérogation du point c) exige que les aides accordées sur son fondement « *n'altèrent pas les échanges [...] dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ». Sous réserve de l'interprétation de cet « intérêt commun », les deux dérogations semblent favorables au développement des aides régionales sans prise en compte de leur impact concurrentiel.

Mais à l'instar du Gouvernement espagnol qui critiquait en 1995 l'encadrement communautaire des aides au secteur automobile en stigmatisant son approche essentiellement concurrentielle niant le facteur « développement régional »[3], on peut faire la démonstration que le traitement des aides d'Etat à finalité régionale illustre les réticences de la Commission à se départir d'une logique participant de la libre concurrence.

Certes, on constatera les efforts de la Commission européenne pour faire cohabiter les politiques de Cohésion et de concurrence au sein d'une politique régionale (I). Mais cette cohabitation a des limites ; il s'agit plus d'une coexistence des politiques avec soumission pure et simple de la politique régionale aux fondamentaux du droit de la concurrence où « le sectoriel prime sur le régional » (II).

I. La cohabitation normalisée des politiques de concurrence et de Cohésion

Avant de décrire les efforts de rationalisation entrepris par la Commission en ce sens (paragraphe 2) et les résultats de ces efforts (paragraphe 3), il faut rappeler la notion d'aide à finalité régionale dans les deux politiques.

A) La notion d'aide dans les politiques de concurrence et de Cohésion.

1) La notion d'aide à finalité régionale en droit de la concurrence.

L'article 87, paragraphe 3, dispose que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, en son point a) : « *Les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi* » et en son point c) : « *les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques (..)* ».

Ces deux dérogations reposent sur une appréhension territoriale de l'aide au développement. Cette appréhension est exclusive dans la dérogation sous a) et partagée dans la dérogation sous c) qui comprend aussi une dimension sectorielle (« certaines activités »).

La présence d'une dimension sectorielle et régionale au sein de la même dérogation pose problème car le développement économique de certaines régions peut contrarier celui de certaines activités.

Dans le contexte du soutien à une entreprise produisant dans un secteur et dans une région en difficulté, faudra-t-il privilégier le développement régional ou prévenir une dégradation de la concurrence dans le secteur concerné ? Sans préjuger de la réponse apportée à cette hypothèse récurrente, il faut souligner que la dérogation régionale sous c) s'applique à certaines zones alors que la dérogation sectorielle sous c) transcende toute référence territoriale.

2) La notion d'aide à finalité régionale dans le contexte des Fonds structurels.

En 1988, la première grande réforme des Fonds structurels[4] pose certains principes réaffirmés dans la dernière réforme de 1999 :

- le *principe de programmation* (planification) des Fonds oblige les Etats à élaborer des plans de développement régionaux (P.D.R.) soumis à la Commission qui adopte le cas échéant un document unique de programmation (D.O.C.U.P.) ou un cadre communautaire d'appui (C.C.A.)[5] ;

- le *principe de concentration* des Fonds vise à améliorer leur efficacité. Les Fonds n'interviennent que sur des objectifs prioritaires (trois contre six auparavant). Existente aussi des initiatives communautaires qui sont parties intégrantes des Fonds. Au regard du principe de concentration, les Fonds ne sauraient concerner l'ensemble du territoire d'un Etat membre[6] ;

- le *principe de partenariat* signifie que les P.D.R. nationaux doivent être établis en concertation étroite entre la Commission et les autorités nationales compétentes. Ce principe se justifie notamment parce que les partenaires en présence contribuent tous au financement

des projets qui sont donc cofinancés.

C'est sur ce principe du cofinancement que repose la spécificité de l'aide communautaire. Si l'aide d'Etat n'a qu'un dispensateur (l'Etat au sens large), l'aide communautaire en connaît nécessairement deux : l'Etat et l'Union.

B) Les efforts de la Commission en faveur de la cohabitation des deux politiques.

Il faut d'abord évoquer l'effort de rationalisation géographique et financière des deux politiques (1). Puis, sur le socle offert par le vecteur du cofinancement, il faudra souligner l'effort de cohérence entrepris par la Commission dans son contrôle de l'aide d'Etat au sein de la politique de Cohésion (B).

1) Les efforts de rationalisation géographique et financière.

Le lien matériel le plus tangible entre la politique de Cohésion et la politique de concurrence relative aux aides à finalité régionale est celui du zonage. La politique de Cohésion a pour objectif premier (objectif 1) d'aider à combler le retard de développement de régions en grande difficulté et comme objectif second (objectif 2), la reconversion de zones en difficulté structurelle (ces deux objectifs représentent 85% des crédits consommés par les Fonds).

Cette gradation binaire des difficultés de développement est de mise dans la politique de concurrence. Les zones d'objectif 1 et les zones sous a) sont d'ailleurs identiques. Dans les deux cas[7], le PIB/habitant de la zone éligible doit être inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

Pour ce qui est de la dérogation sous c)[8], la Commission fixe dans un premier temps, le pourcentage total de population éligible aux dérogations sous a et c (42,7% pour la période 2000-2006). La population sous a) est déterminée de façon exogène et automatique par application du critère de 75% du PIB. Celle sous c) doit donc être équivalente aux 42,7% de la couverture totale, moins le pourcentage de population sous a). La répartition de la population sous c) entre les différents Etats doit respecter le plafond de couverture totale[9].

La méthode de répartition des zones éligibles à la dérogation sous c) peut aussi se fonder sur les zonages structurels : *« Afin d'encourager les Etats membres à assurer la cohérence entre le choix de ces régions et la sélection de celles bénéficiant de l'assistance communautaire, peuvent aussi bénéficier de la dérogation en question les régions éligibles aux Fonds structurels, dans la limite des plafonds indiqués au point 3. 9 des ligne directrices[10]... »[11].*

La Commission parachève l'interdépendance géographique des deux politiques de la façon suivante : « En principe, la Commission n'inclura dans le nouvel objectif n° 2 que les régions que l'Etat membre s'engage à inclure dans des régions assistées qu'il notifie à la Commission au titre de l'article 92, paragraphe 3, point c) »[12].

Pour les objectifs 1 et 2, les règlements fixent aussi des taux de couverture de population. Les régions éligibles aux objectifs 1 et 2 ne pourront couvrir plus de 40,2% (42,7% sous a et c) de la population de l'Union.

Cette fusion presque achevée des zonages communautaires s'est imposée aux Etats membres

dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire. La technique est simple. La Commission détermine d'abord un « étalon géographique national »[13] et y concentre les autres aides régionales existantes[14]. Puis, sur le fondement de sa méthode de détermination des zones sous a) et c) et par voie de conséquence, des zones d'objectif 1 et 2, la Commission recherche la coïncidence des différents calendriers d'aides et coordonne les projets et leur financement par le biais de la planification[15]. De par le principe de programmation les régissant, les Fonds structurels vont servir de vecteur à cette stratégie.

Pour la France, l'outil de planification sera le Contrat de plan Etat/ Région (C.P.E.R.). Ceci explique que « *les sommes versées par l'Etat au titre du contrat de plan Etat/ région constituent la contrepartie nationale aux aides que la CEE accorde au développement régional dans le cadre de l'utilisation des fonds européens* »[16] et que, les C.P.E.R. « *préfigurent la réalisation des documents uniques de programmation européens* »[17].

Au titre 1, paragraphes 1 à 4, de sa Communication relative à la politique régionale et à la politique de concurrence (préc. note n° 12), la Commission insiste sur la nécessité d'accroître le cofinancement communautaire. Pour se faire « *le FEDER ne devrait intervenir que là où les Etats membres accordent des aides régionales, étant entendu que ceux-ci pourraient aussi intervenir dans d'autres régions* ». Cette proposition illustre bien la stratégie communautaire. Si les Etats peuvent intervenir sur une zone, c'est que les dérogations sous a) et c) les y autorisent. Si le FEDER intervient en même temps, c'est que la zone est éligible aux Fonds structurels et aux interventions nationales (connexion des zones et concentration financière par voie de cofinancement).

En fait, à l'issue du processus de concentration géographique et financière, sous la réserve que les Etats « *pourraient aussi intervenir dans d'autres régions* », les aides à finalité régionale devraient majoritairement s'inscrire dans des plans communautaires et ce, sous l'impulsion du principe de cofinancement dont il faut évoquer maintenant les modalités de contrôle.

2) La rationalisation du contrôle juridique de la Commission sur les aides cofinancées.

Une fois la cohérence géographique et financière des deux politiques assurée, la Commission devait poursuivre son entreprise en rationalisant le contrôle des aides d'Etat au sein des Fonds.

A cette fin, le règlement général (99) envisage deux séries de dispositions. La première n'est pas nouvelle. L'article 12 du règlement pose comme principe que les opérations financées par les Fonds doivent être conformes aux dispositions du traité, y compris, aux règles de concurrence (voir également l'article 29, §3, alinéa 3). Ces dispositions s'accompagnent de nouvelles mesures censées les rendre plus efficaces lors de la programmation des interventions structurelles.

L'article 30, §4, du règlement envisage l'hypothèse selon laquelle la participation des Fonds connaît une modification importante : « *affectant sa nature ou ses conditions de mise en oeuvre en procurant un avantage indu à une entreprise (..)* ». L'avantage indu à une entreprise étant l'un des critères de l'aide d'Etat, l'Etat qui souhaite modifier l'un de ses D.O.C.U.P. dans cette proportion, doit en avertir la Commission par la voie de l'article 88, §3, CE (notification des aides d'Etat)[18]. On trouve aussi trace d'un contrôle *a posteriori* de l'aide d'Etat dans les Fonds à l'article 37, §2, point c), du règlement[19]. Le contrôle *a priori* est exercé par la Commission lors de la négociation et de l'approbation des plans de

développement présentés par les Etats[20].

C'est ensuite à l'autorité de gestion qu'il incombe de vérifier que les applications individuelles découlant de programmes approuvés sont conformes à la législation sur les aides d'Etat[21]. S'ajoutent à cette liste déjà longue, le contrôle financier des Etats[22] et celui de la Commission[23].

Malgré ces précautions, un contentieux de l'aide cofinancée subsiste ; notamment parce que certaines aides cofinancées (celles résultant de fonds thématiques régionaux dont on ne peut par avance connaître les réalisations) échappent en partie au contrôle *a priori* de la Commission.

C) Le sort des aides cofinancées dans le contentieux.

L'aide communautaire est constituée d'aides nationales (des aides d'Etat au sens de l'article 87) et d'aides communautaires. Avant d'évoquer le sort des aides cofinancées (ou mixtes), il faut se pencher sur la nature de l'aide communautaire autonome en tant que composante de l'aide mixte.

1) L'« aide communautaire autonome » n'est pas une aide d'Etat.

Un arrêt de la Cour du 13 octobre 1982 éclaire cette affirmation[24].

La répartition par les autorités allemandes d'un contingent tarifaire aboutit à un litige et à la formulation de quatre questions préjudicielles dont la troisième est libellée comme suit : « *S'agissant notamment d'une aide octroyée sur des fonds d'Etat ... ?* ».

La Commission n'accepte pas cette formulation : « *il s'agit, dans le cas d'espèce, de la gestion d'un contingent tarifaire ouvert par la Communauté, il en découlerait que l'avantage financier qui en résulte pour les opérateurs (..) n'est pas octroyé au moyen de ressources d'Etat, mais au moyen de ressources communautaires* »[25].

Dans la même veine, au point 74 de son arrêt « Bettati » du 14 juillet 1998[26], la CJCE considère que : « l'avantage éventuel provenant pour les entreprises de (..) résulterait d'une mesure adoptée par le législateur communautaire dans le domaine de l'environnement et non pas d'une mesure étatique.... ».

Dans une affaire précédente, l'aide de l'Irlande à une entreprise textile est jugée compatible par la Commission. Le recours d'un organisme professionnel contre cette décision souligne l'inadéquation de la mesure aux objectifs du programme « RETEX » (initiative communautaire). Le gouvernement britannique intervenant en soutien des conclusions de la Commission rétorque que : « *L'argument tiré du programme RETEX serait dénué de pertinence, car il concerne les programmes communautaires et non les aides d'Etat* ». Le TPICE confirme[27].

In fine, l'aide communautaire attribuée ou conçue de manière autonome n'est pas une aide d'Etat. Les aides cofinancées devraient donc logiquement bénéficier d'une présomption de compatibilité.

2) Présomption de compatibilité des aides cofinancées.

Certaines hypothèses sont explicites sur ce point[28].

Dans un arrêt du 17 juin 1999[29], le TPICE est confronté à la situation suivante. Le Portugal (entièrement éligible à la dérogation sous a) et au soutien des Fonds structurels) projette une aide à la création d'une sucrerie et notifie le projet au F.E.D.E.R, puis au F.E.O.G.A. afin que ces derniers contribuent à l'aide. Le Portugal notifie aussi l'aide à la Commission par la voie de l'article 88, §3.

L'aide équivaut à 15% des investissements éligibles au titre de contrepartie nationale à une aide communautaire se montant à 49,97% de ces investissements. La Commission considère que cette aide (la contrepartie) relève du règlement n° 866/90 (règlement Fonds structurels).

On peut résumer de la façon suivante le principal argument du plaignant : le règlement (n° 1785/81) portant organisation commune de marché du sucre prévoit l'applicabilité de l'article 87 au secteur et demeure efficient, même en cas d'octroi d'une aide à finalité régionale accordée au titre des Fonds. En somme, le règlement n° 866/90 ne saurait faire écran au contrôle de compatibilité prévu par le règlement n° 1785/81.

Dans un premier temps, le TPICE suit les arguments de la Commission : *« l'aide en cause (..) ne relèverait donc pas du régime de l'organisation commune des marchés du sucre institué par le règlement n° 1785/81. Elle constituerait une aide structurelle (..) et devrait, de ce fait, être appréciée uniquement au regard du règlement n° 866/90 ».*

Dans le cas contraire, le TPICE estime que le règlement n° 866/90 doit être appliqué : *« en tenant compte des objectifs de la politique agricole commune, dont la primauté sur l'application des dispositions du traité relatives à la concurrence est consacrée par le traité lui-même.. ».* Et le TPICE de conclure : *« l'application des articles 92 (..) à des aides éligibles à un cofinancement de la Communauté dans le cadre du règlement n° 866/90 risquerait de faire échec à la poursuite de certains objectifs de la politique agricole commune au moyen d'une action structurelle (...) »*[30]. Cet attendu pourrait bien voir sa portée étendue à l'ensemble des situations de cofinancement hors contexte de la PAC.

Ce premier développement nous amène à cette conclusion partielle : face à la politique interventionniste de Cohésion existe une politique de concurrence. Cette dernière s'illustre[31] dans l'interdiction posée à l'article 87, §1. Ladite interdiction connaît deux dérogations régionales. Ces dérogations offrent le fondement juridique nécessaire à l'existence d'une politique régionale face au droit de la concurrence, les politiques de Cohésion et de concurrence semblant pouvoir cohabiter territorialement et juridiquement grâce au vecteur du cofinancement.

Néanmoins, cette cohabitation n'épuise les rapports entre les deux politiques, l'incompatibilité des aides d'Etat demeurant la règle et les dérogations régionales (aux aides nationales et communautaires), l'exception éventuelle.

II/ La soumission de la politique régionale aux principes fondamentaux du droit de la concurrence.

Toutes les aides à finalité régionale ne sont et ne peuvent être des aides cofinancées ou découlant de régimes approuvés (qualifiés d'aides *ad hoc*). L'appréhension contentieuse de

ces aides «*ad hoc*» confirme la soumission de la politique régionale aux exigences fondamentales de la politique de concurrence, notamment dans le contexte des secteurs et hypothèses soumis à encadrements communautaires.

A/ l'appréhension contentieuse des aides *ad hoc* à finalité régionale.

1) Eligibilité d'une zone à la politique régionale et aide *ad hoc*

Dans une décision du 24 janvier 1991, au gouvernement belge qui soutient que la région de Soignie remplit *de facto* les conditions pour bénéficier de la dérogation régionale sous c), la Commission objecte : « *le fait qu'une région atteint ou dépasse les seuils retenus dans cette méthode*[32] *ne suffit pas pour appliquer la dérogation de l'article 92 paragraphe 3 point c) si l'Etat membre concerné ne considère pas la région en cause comme éligible aux fins de sa politique régionale et, de ce fait, ne prend pas des dispositions de droit interne instituant dans cette région un régime d'aides à finalité régionale* ». Elle ajoute que : « *La nécessité de pouvoir appliquer les mesures de développement régional à l'ensemble d'une région déterminée (...) ne constitue pas une simple modalité administrative* »[33].

La Commission se plaint ici du fait que l'éligibilité de la zone à la dérogation sous c) ne se double pas d'un régime national répondant à l'éligibilité communautaire.

Dans ses conclusions sous l'affaire « Lanerossi », l'Avocat Général va considérer que « *la possibilité d'accorder une aide dans le cadre d'un programme communautaire du Fonds européen de développement régional n'habilite pas les Etats membres à accorder de leur propre initiative et sans notification préalable des aides sortant de ce programme* »[34].

Enfin, dans son arrêt « Alzetta », le TPICE répond ainsi aux requérants qui ont invoqué l'éligibilité des zones aux objectifs structurels pour bénéficier d'une dérogation régionale : « *en ce qui concerne les dérogations (...) visées par l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité, il suffit de constater que les parties requérantes se limitent à affirmer qu'une partie du territoire de la région (...) est éligible à une action structurelle au titre des objectifs n° 2 (...) d'autre part, la région Frioul-Vénétie Julienne ne fait pas partie des régions pouvant bénéficier d'une telle dérogation en application de l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité* »[35].

Ces trois exemples démontrent que l'aide *ad hoc* ne peut bénéficier d'une mansuétude particulière du fait de sa simple localisation en zone éligible à la politique régionale[36]. En revanche, la double éligibilité (au titre des fonds structurels et au titre du droit de la concurrence) d'une zone pourrait valoir compatibilité de l'aide par l'instauration d'une présomption de développement régional ayant reçu une double légitimation. Au regard de la pratique décisionnelle de la Commission, cette affirmation semble vérifiée, hors hypothèse des secteurs sous encadrement[37] - nous reviendrons sur cette hypothèse.

2) Les conditions prévalant à l'admissibilité des aides *ad hoc* à finalité régionale.

Dans une décision du 25 mars 1992, la Commission va considérer que bien que l'entreprise soit sise dans une région éligible à la dérogation sous a), l'apport de capital incriminé a été consenti : « *sur la base de décision ad hoc du gouvernement espagnol (...) Même si l'aide en*

question devait être considérée comme régional, elle ne pourrait pas pour autant bénéficier de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3 point a), car les aides accordées en vertu des dispositions de cet article doivent contribuer au développement à long terme de la région (...). »[38]. *A contrario, « Une aide ad hoc peut être considérée comme une aide à finalité régionale compatible avec le marché commun si elle contribue... »*[39]. La CJCE rappelle régulièrement cette règle déjà énoncée au point 6 de la Résolution du 20 octobre 1971 (précitée) : *« la Commission est tenue d'évaluer les effets sectoriels de l'aide régionale projetée, même pour ce qui concerne les régions susceptibles de relever du paragraphe 3, sous a) »*[40].

Dans sa décision relative aux aides de la ville de Hambourg, la Commission se penche sur la notion d'intérêt commun de la dérogation sous c)[41]. Elle juge que le régime incriminé peut être considéré comme ayant une finalité régionale sous réserve qu'elle (la Commission) soit : *« en mesure d'établir que les forces du marché seraient insuffisantes en soi pour inciter les bénéficiaires à adopter un comportement susceptible de contribuer à la réalisation d'un objectif cité dans les dérogations*[42] ». *Et la Commission de poursuivre, que lorsque les aides proposées aux dérogations précitées sont appliquées sans ce lien de causalité « elles sont présumées affecter les échanges entre Etats membres et fausser le jeu de la concurrence, sans contrepartie au bénéfice de l'intérêt commun »*[43]. Cette logique fait la part belle au pouvoir discrétionnaire de la Commission (appréciation du niveau des forces du marché et de l'intérêt commun).

En rapport avec la citation précédente, il faut souligner la propension de la Commission à assimiler les dérogations sous a) et c) : *« Ces dérogations (souligné par nous) ne peuvent être accordées... »*. Si tant est que l'on puisse voir dans ce rappel une référence à la contrepartie à l'intérêt commun évoquée par le point c) ou comme une scorie de la cohabitation des dérogations sectorielles et régionales au sein de ce même point c), force est de constater que la Commission rapproche le traitement des deux dérogations en « complétant » le libellé du point a) par l'imposition d'une condition non écrite[44].

L'aide accordée sur le fondement de la dérogation sous a) doit contribuer au développement à long terme de la région et ne pas entraîner d'effets inacceptables sur la concurrence. L'aide accordée au titre de la dérogation régionale sous c) doit aussi contribuer au développement de la région et ne pas avoir d'effets contraires à l'intérêt commun. La logique prévalant à la mise en œuvre des deux dérogations est identique à cette seule nuance près de l'effet inacceptable ou de l'effet contraire de l'aide sur les conditions de concurrence[45].

B/ l'appréhension des aides à finalité régionale dans des secteurs et hypothèses soumis à encadrement

L'identité de traitement juridique et la simple pondération différenciée induite par l'utilisation des deux dérogations sont explicites dans les encadrements sectoriels (par secteur de production) et horizontaux (tel l'environnement, eu égard à leur caractère transversal).

1) La question régionale dans les encadrements horizontaux.

L'encadrement des aides à la R&D autorise une majoration de 10 points de pourcentage pour les aides aux projets réalisés en zones a) et 5 points en zone c)[46]. L'encadrement des aides à la protection de l'environnement fait de même[47]. Pour les PME, la majoration autorisée varie entre 10 et 15 points de pourcentage[48].

L'encadrement des aides aux entreprises en difficulté n'a pas l'automatisme des précédents : « (...) le soutien artificiel d'entreprises vouées à l'échec (...) n'aide pas une région »[49].

Dans une décision du 16 septembre 1998, la Commission rappelle que les aides à la restructuration industrielle doivent remplir un certain nombre de conditions : « *Ce n'est que si toutes ces conditions sont respectées que la Commission peut considérer que les effets de l'aide ne sont pas contraires à l'intérêt de la Communauté et les autoriser en vertu de l'article 92, paragraphe 3, point c)* »[50].

En d'autres termes : « *même si une entreprise restructurée avec succès peut contribuer au développement de la région, l'aide devrait être appréciée à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, point c) (sectoriel, ajouté par nous), et non de l'article 87, paragraphe 3, point a)* »[51].

2) La question régionale dans les secteurs sous encadrements sectoriels.

Pour l'ensemble des secteurs actuellement sous encadrement, il faut désormais se reporter aux lignes directrices (98) sur les aides à finalité régionale ou bien à l'encadrement multisectoriel 2002.

L'encadrement « multisectoriel » des aides à finalité régionale en faveur des grands projets d'investissement[52] part d'un postulat convainquant. Ces projets entraînent une surenchère des promesses d'aides et des risques de distorsion de concurrence accrus. La solution prônée par la Commission est de « *limiter les aides à de grands projets de manière à prévenir (...) les effets défavorables sur la concurrence tout en préservant l'effet d'attraction de la région aidée* ».

La Commission poursuit en relevant que, secteurs sous encadrements mis à part, les aides régionales sont soumises « au plafond de droit commun » des lignes directrices. Or, ces plafonds « *sont généralement conçus de manière à présenter un caractère incitatif même pour les investissements confrontés aux plus lourdes difficultés ; ils sont donc couramment supérieurs aux handicaps régionaux moyens* »[53]. L'encadrement « multisectoriel » se propose donc de limiter l'incitation nette à investir tout en maintenant le caractère attractif des zones.

Trois paramètres permettent à la Commission d'atteindre « l'ajustement » du niveau d'aide initialement autorisé par les lignes directrices (98)[54].

Une fois l'investissement évalué à l'aune de ces trois paramètres, une formule mathématique s'applique. Il s'agit de multiplier R (l'intensité maximale d'aide autorisée pour les grandes entreprises dans la zone considérée, soit en règle générale 40% en zone a et 20% en zone c) par T (facteur état de la concurrence) par I (facteur « *ratio* capital/ travail ») par M (facteur impact régional). Le résultat obtenu correspond à l'intensité maximale d'aide admissible : $R \times T \times I \times M$ [55].

Si l'ensemble de ces paramètres est *optimum*, les grands projets peuvent bénéficier de l'aide régionale maximale admissible. L'hypothèse optimale ne devrait en principe que rarement se rencontrer car l'encadrement « multisectoriel » a vocation à s'appliquer aux secteurs sous encadrement dont le point commun est d'être des secteurs en difficulté. Si l'on applique la

formule précitée à différentes hypothèses, on constate qu'il existe bien une approche différenciée des zones sous a) et c), mais que cette approche reste cantonnée à la pondération de l'intensité des aides et qu'elle n'entraîne pas de différence de traitement juridique.

Le facteur « état de la concurrence » occupe une place primordiale dans la détermination du pourcentage d'aide admissible (« le sectoriel prime sur le régional »). Il suffit d'observer que son rapport de pondération est de 4 contre 1,4 ou 1,2 pour le facteur développement régional (zones sous a et c).

Dans les hypothèses les plus négatives, la réduction drastique des taux d'aides répond parfaitement à la logique de la Commission confrontée à un investissement important. Considérant le projet comme fondamental pour les investisseurs, elle estime que ces derniers le réaliseront avec ou sans aide. Il faut donc laisser agir « le libre jeu des forces du marché » et écarter les aides non nécessaires.

L'encadrement multisectoriel (2003) simplifie l'analyse. Pour un projet d'investissement supérieur à 50 millions d'euros, le montant de l'aide admissible est de : $R \times (50 + 0,5 \times B + 0,34 \times C)$. R est le plafond d'aide régionale autorisé par les lignes directrices. B représente la tranche des dépenses éligibles comprises entre 50 et 100 millions d'euros et C, la tranche des dépenses dépassant 100 millions d'euros.

Sur le même type de zone, plus l'investissement sera élevé en valeur absolue, plus le pourcentage d'aide diminuera en valeur relative.

L'encadrement (97) des aides au secteur de l'automobile[56], secteur d'activité emblématique pour notre matière, fait aussi ressortir la volonté de ramener l'aide à finalité régionale à un niveau marginal, dans un secteur pour lequel, et pour utiliser la phraséologie de la Commission : « le libre jeu des forces du marché est à même de... sans aide ».

Le secteur peut bénéficier d'aides à finalité régionale dans des zones assistées après une analyse coût (pour la concurrence)/ bénéfique (pour le développement régional) dite : « ACB ».

Dans un premier temps, l'aide doit être nécessaire. La preuve de cette nécessité est rapportée par l'existence d'une alternative géographique à l'implantation de l'entreprise[57]. Cette alternative confère au projet son caractère d'investissement « mobile » et à l'aide, sa nécessité[58]. Ainsi : « *Aucune aide régionale ne peut être autorisée pour un projet ou les parties[59] d'un projet non mobile* »[60]. Lorsque le site alternatif choisi se situe hors CE, l'investisseur doit prouver qu'il a aussi envisagé une implantation CE économiquement viable autre que celle choisie[61]. Si tel n'est pas le cas, le site d'implantation final choisi doit être considéré comme le meilleur possible (pas d'ACB) et les seules aides régionales tolérées sont celles dont l'intensité maximale sera inférieure ou égale à 10% du plafond régional autorisé[62].

Pour une description précise de l'« ACB », il faut se reporter à l'annexe 1ère de l'encadrement. La Commission y indique que sa méthode vient de changer. Elle consiste désormais à « *évaluer les coûts marginaux nets inhérents à la décision d'une entreprise automobile d'implanter un projet d'investissement mobile dans une région aidée déterminée plutôt que de retenir la meilleure alternative possible pour l'entreprise* ». Ce changement de référent n'est pas anodin. Le choix du meilleur site d'implantation possible ne préjugait pas de l'intensité de l'aide (le site était le meilleur, intensité de l'aide comprise). L'actuelle

référence aux coûts marginaux nets supplémentaires vise à vérifier la proportionnalité de l'aide et donc la pertinence de son niveau d'intensité. Elle rapproche la philosophie de l'encadrement automobile de celle de l'encadrement « multisectoriel » en écartant *ex tunc*, tout *bonus* incitatif et donc tout avantage indu risquant de perturber les échanges et la concurrence provenant de la non prise en compte de l'adéquation de l'aide.

Aux termes du point 42 a) de l'encadrement multisectoriel 2002, l'intensité maximale des aides autorisées en faveur de grands projets d'investissement dans le secteur automobile, sera égale à 30% du plafond des aides régionales correspondantes, et ce, jusqu'au 31 décembre 2003.

C'est sur ce constat d'une division des taux d'aide acceptables que nous achèverons cette étude. La première conclusion à en tirer est que la politique régionale incluant les dérogations sous a) et c) du droit de la concurrence relatif aux aides d'Etat s'éclipse dans le contexte des grands projets d'investissement. Dans le meilleur des cas, les investisseurs ne pourront escompter de soutiens publics excédant 10% de leurs dépenses éligibles à une aide. Cet état de fait est à mettre au crédit du principe de libre jeu des forces du marché qui n'est que la résultante d'une conception libérale de l'économie.

S'il s'avère logique et occasionnellement vérifiable, ce principe (pour ne pas dire cette philosophie) n'en élude pas moins la possibilité et l'intérêt pour les investisseurs concernés de délocaliser leurs investissements en dehors de l'Union.

Hors hypothèse des grands investissements, la politique régionale est également en retrait au regard des exigences fondamentales du droit de la concurrence. Cette situation aux contours parfois flous reflète bien l'option actuellement retenue quant à la place respective des deux politiques.

Les prochaines adhésions à l'Union devraient relancer le débat. En effet, les futurs Etats membres n'ont pas atteint le niveau de développement économique des membres actuels et il y a fort à parier que se reposera donc bientôt avec acuité cette problématique de l'articulation des politiques de concurrence et de Cohésion ...

[1] Voir l'article 2, les articles 158 et s.. du Traité sur l'Union européenne.

[2] *A contrario*, l'aide d'Etat peut donc valoir développement économique. Voir le dernier paragraphe de la page 6 du « Vademecum » de la Commission sur « les règles applicables aux aides d'Etat » Office des publications des CE, Luxembourg 2000.

[3] *Ce gouvernement considérait que « La création de richesses et d'emplois dans les zones les moins favorisées de la Communauté qui constitue un des principaux objectif des politiques communautaires, serait ainsi indûment liée à la politique de concurrence » (Chapitre II, point 4, §2, de la décision n° 96/313/CE du 20/12/95 au JOCE n° L 119/96 p. 51).*

[4] *Cf. le règlement (CEE) n° 2052/88 au JOCE n° L 193/93 p. 5 modifié par deux règlements en 1993, eux-mêmes abrogés par le règlement général (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21/06/99 au JOCE n° L 161 p. 1.*

[5] *Sur toutes ces procédures, voir le Guide 1999 sur « Les actions structurelles 2000-2006 : Commentaires et règlements » Office des publications des CE, Luxembourg (99).*

[6] *Ce principe vaut pour les dérogations sous a et c (voir le point 5 de la Résolution du Conseil du 20/10/71 relative aux aides à finalité régionale au JOCE n° C 111 du 4/11/71, p. 1). Les aides dénuées de spécificité géographique ne peuvent recevoir le label d'aides à finalité régionale. Voir entre autres la décision n° 98/664/CE du 16/12/97 au JOCE n° L 316/98 p. 26).*

[7] Pour le droit des aides, voir les lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etat à finalité régionale au JOCE n° C 74 du 10/03/98.

[8] *Idem*, Annexe III.

[9] *Idem*, point 5.7. On peut renvoyer sur ce point aux décisions n° 2000/736/CE du 28/06/00 au JOCE n° L297 p. 22 et n° 2001/253/COL du 8/08/01 au JOCE n° L 15/2002 p. 49. Elles illustrent bien les difficultés rencontrées par la Commission pour se conformer à ses propres plafonds d'éligibilité.

[10] Le point 3.9 des lignes directrices est relatif à la couverture maximale de population éligible sous a) et c).

[11] *Idem*, point 3. 10. 5.

[12] Point 3. 2, §6 de la Communication de la Commission aux Etats membres sur la politique régionale et la politique de concurrence au JOCE n° C 90/98, p. 3.

[13] Gagnaire (F), L'incompatibilité des aides d'Etat en droit communautaire, Thèse, Amiens, 2001, 428 p.

[14] Sur l'imposition de la P.A.T. (prime à l'aménagement du territoire) en tant que pierre angulaire géographique du zonage français, voir notamment les décisions n° 84/428/CEE du 27/06/84 au JOCE n° L 241 p. 21 et n° 88/565/CEE du 29/03/88 au JOCE n° L 310 p. 28. Voir aussi les pages 217 et s. du 20ème Rapport 1990 sur la politique de concurrence.

Pour le cas très particulier de l'Allemagne, voir en dernier lieu la décision n° 2001/272 du 14/03/2001 au JOCE n° L 97 p. 27 et l'arrêt CJCE du 18 juin 2002 (AFF C 242/2000, non encore publiée).

[15] En France, dès 1994, le Contrat de plan Etat/ région est mis en œuvre de façon concomitante au D.O.C.U.P.. En 2000, l'adéquation entre les zones P.A.T. et les zones d'intervention communautaire est proche de 90%.

[16] Albertini, Béranquer, Marx « Dictionnaire juridique des pouvoirs locaux » Dalloz, Paris 1993, p. 120.

[17] Vlachos G. « Droit public économique français et communautaire » Armand Colin, Collection U, Paris 1996, p. 192.

[18] Voir par exemple la décision n° 2000/621/CE du 3/05/2000 au JOCE n° L 260 p. 147.

[19] L'autorité de gestion des Fonds (la préfecture de région en France) doit démontrer qu'elle a pris les mesures nécessaires pour éviter l'octroi d'aides incompatibles. *A contrario*, il faut en déduire que des aides incompatibles peuvent subsister.

[20] Articles 18, §2, point b) et 19, §3, point b) du règlement général 99.

[21] *Idem*, article 34, §1 (pour les plafonds d'intensité, voir l'article 29, §3).

[22] *Idem*, article 38, §1, point c).

[23] *Idem*, article 39.

[24] Arrêt CJCE du 13/10/82 « Herbert Will Trawako » AFF jtes 213 à 215/81, rec. p. 3583.

[25] Rapport d'audience p. 3593. La CJCE confirme au point 22 de son arrêt.

[26] Arrêt CJCE du 14/07/98 « Gianni Bettati c/ Safety Hi-Tech Srl » AFF C-341/95, rec. I p. 4355.

[27] Voir respectivement les points 112 et 121 de l'arrêt TPICE du 12/12/96 « AIUFASS » AFF T-380/94, rec. II p. 2169.

[28] « La Commission (...) considère néanmoins que l'existence d'une réglementation prévoyant certaines aides

communautaires peut suffire, par analogie, pour assurer la compatibilité d'aides nationales similaires, en particulier lorsque ces dernières cofinancent les mêmes activités » (Keppenne J-P « Guide des aides d'Etat en droit communautaire » Bruxelles, Bruylant, Collection « Pratique du droit communautaire » 1999, point 474).

Voir à titre d'exemple « réglementaire », l'article 51, §1 du règlement (CEE) n° 1257/1999 relatif au FEOGA ou le point 25 de l'encadrement multisectoriel 2002 (cité *infra*) qui autorise la majoration de l'intensité d'une aide cofinancée par les Fonds.

Voir à titre d'exemple contentieux la décision n° 1999/598/CE du 4/05/99 au JOCE n° L 230 p. 9 et l'arrêt « AIUFASS » précité.

[29] Arrêt TPICE du 17/06/99 « ARAP » AFF T-82/96, rec. II p. 1889.

[30] Voir respectivement les points 107, 115 et 116 de l'arrêt. La CJCE confirme cette analyse aux points 74 et s.. de son arrêt « ARAP » du 16/05/2002 relatif au pourvoi intenté contre l'arrêt du TPICE (AFF C-321/99P, rec. I p. 4287).

[31] Et pour certains se résume : sur le plan communautaire « *la politique industrielle n'a dès lors rien été d'autre qu'un comportement plus ou moins utile de la politique européenne de concurrence (...) la politique industrielle européenne a été essentiellement contre interventionniste (...)* » Jacquemin A. « La Communauté européenne à la recherche d'une politique industrielle concertée » REI 1983, n° 23 p. 119 (voir la page 121).

[32] La méthode de détermination des zones sous a) et c).

[33] Chapitre V, §11 et 12, de la décision n° 91/305/CEE du 24/01/91 au JOCE n° L 156 p. 39.

[34] Point 16 des conclusions sous l'arrêt CJCE du 21/03/91 « Italie c/ Commission » AFF C-303/88, rec. I p. 1433. Voir également le chapitre « l'aide régionale », §8, de la décision n° 2001/47/CE du 12/07/00 au JOCE n° L 13/2001 p. 24.

[35] Point 154 de l'arrêt TPICE du 15/06/00 AFF jtes T-298/97..., rec. II p. 2319.

[36] Contra : dans la décision n° 1999/298/CE du 10/06/98 au JOCE n° L 117/99 p. 42, la seule éligibilité des zones à l'objectif 1 des Fonds va justifier le bénéfice de la dérogation sous c) régionale.

[37] Voir entre autres les décisions n° 95/253/CE du 17/01/95 au JOCE n° L 159 p. 21 et n° 2001/803/CE du 25/04/01 au JOCE n° L 304 p. 20. Pour un exemple inverse (double éligibilité/ incompatibilité), mais dans le contexte de l'encadrement CECA, voir la décision n° 1999/148/CE, CECA du 13/05/98 au JOCE n° L 47/99 p. 61. Pour les entreprises en difficulté, voir la décision n° 2000/235/CE du 10/11/99 au JOCE n° L 74/00 p. 10.

[38] Chapitre VII, paragraphes 6 et 7, de la décision n° 92/321/CEE du 25/03/92 au JOCE n° L 176 p. 57.

[39] Décision n° 1999/718/CE du 24/02/99 au JOCE n° L 292 p. 1 (voir p. 20.). La CJCE confirme au point 49 de son arrêt du 14/09/94 « Espagne c/ Commission » AFF jtes C-278 à C-280/92, rec. I p. 4103.

[40] Point 101 de l'arrêt TPICE « BFM e EFIM » du 15/08/98 AFF T-126 et T-127, rec. II p. 3437.

[41] Décision n° 91/389/CEE « Ville de Hambourg » du 18/07/90 au JOCE n° L 251/91 p. 1.

[42] En l'occurrence, le développement régional.

[43] Chapitre IV, point 5, §2 et 3, de la décision « Ville de Hambourg ».

[44] Voir pour une autre assimilation des deux dérogations, le chapitre III, §15, de la décision n° 84/498/CE du 18/07/84 au JOCE n° L 276 p. 40. La Cour suit la même logique au point 36 de son arrêt « Alfa Roméo » du 21 mars 1991 (AFF C-305/89), rec. I p. 1603 (voir aussi les arrêts « PYRSA » et « AIUFFAS » précités).

[45] L'effet principal de la distinction entre zones a) et zones c) se manifeste lorsque la Commission exige le remboursement d'aides accordées en zone sous a), et ce, par « l'évaluation/ minoration » des sommes à restituer. Voir par exemple la décision n° 95/253/CE du 17/01/95 au JOCE n° L 159 p. 21.

[46] Point 5.10.2. de l'encadrement publié au JOCE n° C 45/96, p. 5. Le point 5.10.3 prévoit une pondération de 15 points si le projet s'inscrit dans les objectifs d'un programme-cadre communautaire de recherche (on peut ici évoquer une prime au cofinancement et à la concertation).

[47] Voir l'article 34 de l'encadrement publié au JOCE n° C 37/01 p. 3.

[48] Article 4 points 3a) et b) du règlement n° 70/2001 du 12/01/01 au JOCE L 10 p. 33.

[49] Point 3. 2. 3. §2 de l'encadrement modifié par Communication publiée au JOCE n° C 288/99. Pour un exemple clair de la place des aides à finalité régionale dans le contexte de son application, voir les points 30 et 54 à 56, de la décision n° 2000/698/CE du 13/06/00 au JOCE n° L 287 p. 51.

[50] Voir le chapitre IV, §1 et s.. de la décision n° 1999/269/CEE du 16/09/98 au JOCE n° L 109/99 p. 1. Voir également le point 36 de l'arrêt du 21/03/91 « Alfa Roméo » précité.

[51] Voir le point 69 de la décision n° 2000/129/CE du 20/07/99 au JOCE n° L 42/2000 p. 19. Cette approche déjà ancienne illustre parfaitement le postulat de la primauté du sectoriel sur le régional.

[52] Encadrement publié au JOCE n° C 107/98 p. 7, modifié par Communication publiée au JOCE n° C 70/2002. L'encadrement modifié entrera en vigueur le 31/12/2002. Pour un exemple de projet tombant sous le coup de cet encadrement, voir les points 28 à 52 de la décision n° 2001/779/CE du 15/11/00 au JOCE n° L 292/2001 p. 45.

[53] Voir respectivement les points 1. 2 et 1. 3 de l'encadrement multisectoriel 98.

[54] Sur l'ensemble des paramètres utilisés, voir le point 3. de l'encadrement 1998.

[55] Pour un exemple concret, voir la décision n° 2001/779 du 15/11/2000 au JOCE n° L 292/2001 p. 45.

[56] Encadrement publié au JOCE n° C 279 du 15 septembre 1997 p. 1.

[57] Voir le point 3. 2. a) de l'encadrement.

[58] Dans la décision n° 2000/337/CE du 15/02/00 au JOCE n° L 117 p. 26, l'aide n'est qu'une aide au fonctionnement non nécessaire car accordée après la réalisation de l'opération.

[59] Voir la décision n° 2000/318/CE du 28/07/99 au JOCE n° L 110/2000 p. 9.

[60] Sur les limites de cette interdiction, voir le point 3. 2. a), §5 et 6, de l'encadrement. Pour un exemple, voir les points 35 à 39 de la décision n° 2002/143/CE du 18/07/2001 au JOCE n° L 48/2002 p. 25.

[61] Voir les décisions n° 2001/18/CE du 29/09/99 au JOCE n° L 6/2000 p. 52 et n° 2001/489/CE du 28/02/01 au JOCE n° L 177 p. 76.

[62] Ce très faible montant est proche de ce qui pourrait résulter de l'application de l'encadrement multisectoriel 98. Voir par exemple les décisions n° 2001/47/CE du 12/07/00 au JOCE n° L 13 p. 24 et n° 2002/267/CE du 23/10/01 au JOCE n° L 92/2002 p. 26 (à partir du point 70).