



Comité des Régions

COTER-V-034

15<sup>e</sup> réunion de la commission du 7 décembre 2012

**PROJET D'AVIS**

**de la commission de la politique de cohésion territoriale**

**"LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AUX AIDES D'ÉTAT À  
FINALITÉ RÉGIONALE POUR LA PÉRIODE 2014-2020"**

---

Rapporteur: **M. Jean-Paul DENANOT (FR/PSE)**  
Président du Conseil Régional du Limousin

---

Ce document sera examiné lors de la réunion de la **commission de la politique de cohésion territoriale** qui se tiendra le **vendredi 7 décembre 2012 de 11 heures à 17 heures**. En vue de leur traduction, les amendements doivent être soumis au moyen du nouvel outil en ligne de dépôt des amendements (disponible sur le portail des membres à l'adresse suivante: <http://cor.europa.eu/members>) **au plus tard pour le mardi 27 novembre 2012, à minuit (heure de Bruxelles)**. Un guide de l'utilisateur est disponible à l'adresse: <http://toad.cor.europa.eu/CORHelp.aspx>.

**DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION: le 13 novembre 2012.**

Texte de référence

## I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

### *Observations générales*

1. se félicite que la réforme des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (AEFR) se situe dans un contexte plus général de **refonte et de simplification des règles européennes relatives aux aides d'État**;
2. souligne l'importance, pour les contributeurs dont font partie les autorités locales et régionales mais aussi pour les bénéficiaires, de pouvoir se baser sur des **principes clairs, lisibles et compréhensibles** et réitère, dans la continuité de son avis (ECOS-V-035) sur la Communication de la Commission sur la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État<sup>1</sup>, son encouragement à la Commission européenne à aller plus loin dans son processus de modernisation et de simplification en se concentrant sur le contrôle des aides ayant un impact significatif sur le marché intérieur;
3. estime que, dans le contexte de crise économique et sociale, l'investissement public est essentiel dans le cadre d'une stratégie globale de croissance;
4. souligne d'ailleurs le rôle important que la Commission européenne a joué depuis 2007 pour répondre aux effets de la crise en faisant preuve d'une grande réactivité et d'une capacité d'action avec la mise en place de cadres temporaires. Le Comité des régions invite la Commission européenne à ne pas relâcher ses efforts en prenant la mesure de la gravité de la situation économique dans la rédaction de ses prochaines lignes directrices concernant les AEFR;
5. note que, selon les dispositions du Traité, les AEFR se justifient lorsqu'elles sont réservées à certaines régions et qu'elles ont pour objectif spécifique le développement de ces régions<sup>2</sup>. L'objectif de ces aides particulières est, en parallèle de la politique de cohésion, de soutenir les régions les plus fragiles dans leurs efforts de rattrapage du niveau économique des autres régions européennes;
6. soutient la **démarche d'assouplissement des règles** déjà entreprise par la Commission européenne dans la publication du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>3</sup> dont l'article 13 concerne les aides à finalité régionale;

---

<sup>1</sup> COM (2012) 209 final.

<sup>2</sup> Article 107 §3 a) et c) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Règlement général d'exemption par catégorie de la Commission européenne (800/2008) du 6 août 2008.

7. insiste sur sa volonté de voir remonter les seuils de *minimis*, de 200 000 € à 500 000 € sur 3 exercices fiscaux<sup>4</sup>; les autres seuils<sup>5</sup> en équivalent subvention et en garantie de ce règlement et des autres règlements de *minimis* devant être révisés à même proportion;
8. considère cependant qu'une incertitude majeure demeure sur l'inclusion dans le calcul des plafonds de l'intensité de l'aide régionale des aides d'État aux services d'intérêt économique général (SIEG) qui, conformément à la décision du 20.12.2011 relative à l'application de l'article 106 §2 du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG, sont a priori considérées comme compatibles avec le traité et en même temps susceptibles d'être cofinancées par les fonds structurels. Le Comité des régions estime pour sa part que ces aides ne devraient pas être incluses dans le calcul des plafonds de l'intensité de l'aide régionale sans quoi la décision du 20.12.2011 serait privée d'effet utile. Une telle clarification devrait être apportée par le biais d'une communication sur le régime d'aide d'État applicables aux fonds structurels cofinçant les SIEG;

*Les AEFR au service de la cohésion, de la croissance et de l'emploi*

9. estime que des aides d'État mieux ciblées doivent poursuivre quatre objectifs précis, à savoir:
  - contribuer à réduire les déséquilibres entre les territoires;
  - compenser les déficiences du marché sans pour autant fausser la concurrence;
  - encourager la compétitivité des entreprises sur les territoires;
  - soutenir les investissements dans les régions touchées par la crise économique et financière;
10. constate qu'en ciblant les territoires défavorisés et isolés, les AEFR participent à la promotion d'un **développement harmonieux et équilibré du territoire** de l'Union européenne sans contrevenir aux règles de concurrence;
11. considère que le dispositif des AEFR constitue un instrument essentiel à la réalisation des objectifs de **cohésion économique, sociale et territoriale**. Il participe au développement économique de régions en difficulté en permettant aux pouvoirs publics de soutenir des entreprises situées sur ces territoires et facilite ainsi le rééquilibrage de la distribution des richesses et des investissements entre les différentes régions européennes;
12. invite la Commission européenne à inscrire son processus de modernisation des aides d'État dans une stratégie européenne plus globale de **croissance, de cohésion et d'emploi**;

---

<sup>4</sup> Seuil prévu par le règlement 1998/2006 du 15 décembre 2006 de la Commission européenne.

<sup>5</sup> Règlement 1535/2007 du 20 décembre 2007 de la Commission européenne (agriculture) et règlement 875/2007 du 24 juillet 2007 de la Commission européenne (pêche).

13. souligne l'importance d'articuler la réforme des lignes directrices concernant les AEFR avec les objectifs de la **stratégie Europe 2020**. Le Comité des régions note, à ce propos, l'importance accordée à la compétitivité des entreprises dans le cadre des objectifs thématiques du Cadre Stratégique Commun et estime qu'il serait paradoxal de réduire d'un côté les capacités d'intervention publique sur les entreprises en incitant de l'autre les autorités locales et régionales à soutenir les projets de développement de ces mêmes entreprises dans le cadre de l'utilisation des fonds structurels;
14. réclame ainsi une **meilleure coordination des règles en matière d'aides d'État avec les autres politiques européennes** notamment la politique de cohésion mais aussi la politique industrielle, de recherche et d'innovation ou encore le marché intérieur. Le Comité des régions rappelle que, selon les termes du traité, la mise en œuvre du marché intérieur et donc la réglementation sur les aides d'État doit prendre en compte les objectifs de cohésion sur l'ensemble du territoire de l'UE et contribuer à leur réalisation<sup>6</sup>;
15. estime que certains domaines comme **l'économie sociale et solidaire**, en raison de leur contribution à l'activité économique et au lien social dans les zones défavorisées devraient être traités de façon différenciée, indépendamment des problématiques de territoires, et faire l'objet d'un encadrement spécifique dans le prolongement du Guide sur l'innovation sociale que doit proposer la Commission européenne;

*Le rôle des autorités locales et régionales en matière d'AEFR*

16. relève que, si les Traités attribuent une compétence exclusive à la Commission européenne en matière de détermination des règles relatives aux aides d'État, les AEFR, comme leur nom l'indique, sont des **outils au service du développement des territoires**. Le Comité des régions regrette donc de ne pas avoir été consulté par la Commission européenne simultanément à la diffusion des premiers projets aux États membres et estime qu'il est essentiel pour lui de s'exprimer sur des sujets aux conséquences territoriales aussi importantes. Le Comité des régions appelle la Commission à prendre en compte les recommandations et préoccupations formulées dans cet avis dans l'élaboration de ses futures lignes directrices;
17. rappelle en outre que la plupart des collectivités territoriales disposant de compétences en matière de développement économique sont à même d'évaluer l'impact des mesures prises à l'échelon européen par leur connaissance du tissu économique local et leur proximité avec les acteurs économiques et sociaux. Dans la mesure où les collectivités territoriales n'ont que peu de moyens de contester les décisions prises par la Commission européenne en matière d'aides d'Etat, le Comité des régions estime qu'elles devraient être associées par la Commission européenne dès le début du processus d'élaboration des règles en matière d'AEFR;

---

<sup>6</sup> Article 175 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

18. demande à la Commission européenne de mettre en place un **système de consultation des autorités locales et régionales** en plus de celui déjà existant pour les États membres. En organisant une concertation générale, les règles en matière d'aides d'État gagneront en transparence ce qui par voie de conséquence améliorera la sécurité juridique des contributeurs et des bénéficiaires ainsi que le respect et la mise en œuvre de ces règles au niveau territorial;
19. estime qu'un équilibre doit être trouvé entre la détermination de règles de concurrence européennes nécessaires au fonctionnement du marché intérieur et l'appréciation de l'incidence réelle sur ce même marché intérieur des aides mises en place à l'échelon infranational;
20. attire en outre l'attention de la Commission européenne sur le fait que de nombreuses autorités locales et régionales ont, pendant la crise, mis en place des plans de relance ou créé des dispositifs d'aides qui devront dans un souci d'efficacité économique être coordonnés avec les aides d'État autorisées par la Commission européenne et en particulier avec les AEFR afin de garder toute leur pertinence;
21. appelle à ce que la mise en œuvre des lignes directrices concernant les AEFR se fasse à un niveau pertinent et estime que le niveau national aura intérêt à s'appuyer sur un partenariat territorial associant toutes les autorités infranationales pour l'élaboration et l'adaptation du zonage;

*Les règles relatives au zonage des AEFR*

22. estime que les AEFR sont un moyen à disposition des États pour combattre les effets de la crise en soutenant les dynamiques économiques des territoires en difficulté et refuse par conséquent la réduction des capacités d'intervention publique sur les entreprises qui sont un des premiers vecteurs de développement économique et de création d'emplois sur les territoires;
23. appelle la Commission européenne à intégrer les effets de la crise en augmentant d'une part **les plafonds des taux pour les aides** et d'autre part le **pourcentage de la population couvert** par ce type d'aides (46 % pour la période 2007-2013 sur 25 États);
24. exprime son attachement au maintien d'un **zonage équilibré** des AEFR sur la période 2014-2020 pour éviter de trop grandes disparités entre les régions de l'Union européenne et notamment les zones couvertes par l'article 107 §3 a) et celles couvertes par l'article 107 §3 c) afin d'éviter les risques de délocalisations internes à l'Union européenne;
25. demande à la Commission européenne de prévoir un dispositif de transition par le biais d'un **filet de sécurité** pour que les territoires, qui pouvaient avoir recours à ce type d'aides dans la période précédente et qui ne répondront plus aux critères des prochaines lignes directrices, ne sortent pas brutalement du zonage;

26. se félicite de la proposition de la Commission européenne d'inclure automatiquement les **régions transfrontalières** aux zones couvertes par l'article 107 §3 point a) dans la catégorie des zones couvertes par l'article 107 §3 c);
27. constate que le zonage des AEFR est lié à la distinction faite au sein de la politique de cohésion entre les régions de convergence (PIB < à 75 %) et les régions de compétitivité (PIB > 75 %). Au regard des nouvelles propositions de la Commission européenne en matière de politique de cohésion et notamment de la création d'une nouvelle catégorie de **régions en transition** dont le PIB sera situé entre 75 % et 90 %, le Comité des régions demande que la réforme des AEFR soit harmonisée avec la création de cette nouvelle catégorie et propose un système simplifié dans lequel toutes les régions en transition seraient considérées comme relevant de l'article 107 §3 c). Les AEFR doivent pouvoir soutenir les régions en transition pour éviter les risques de décrochage économique et contribuer à la réduction des inégalités de développement entre les régions européennes;
28. attire l'attention de la Commission européenne sur la situation spécifique dans laquelle se trouvent les **régions ultrapériphériques** et insiste sur la nécessité d'une approche plus souple et adaptée à leurs caractéristiques. Le Comité des régions considère que ces régions, en raison de leur éloignement du marché intérieur de l'Union européenne et de leur proximité avec d'autres marchés, doivent pouvoir continuer à allouer des aides au fonctionnement aux entreprises et prétendre au même niveau d'aide qu'il leur était traditionnellement alloué;
29. s'interroge sur la **pertinence des indicateurs** choisis par la Commission européenne pour élaborer le zonage des AEFR (PIB et taux de chômage) et propose de réfléchir à d'autres méthodes pour autoriser et contrôler ces aides. Les autorités locales et régionales devraient être pleinement associées à cette réflexion. Le Comité des régions a déjà proposé des pistes dans son avis "Mesurer le progrès – Au-delà du PIB";
30. suggère notamment que la Commission européenne prenne en compte dans ses critères d'élaboration du zonage les **handicaps naturels, géographiques ou démographiques** de certaines régions:
  - les zones rurales;
  - les zones où s'opère une transition industrielle;
  - les régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que:
    - les régions septentrionales à faible densité de population,
    - les régions insulaires,
    - les régions transfrontalières,
    - les régions de montagne,

- les régions faisant face à des déséquilibres démographiques entre les populations jeunes et âgées et dont l'attractivité est gravement menacée;
31. fait remarquer l'inadaptation aux zones rurales des conditions de zonage AEFR concernant la taille minimale et la continuité des zones. Celles-ci ne bénéficient pas du traitement spécifique accordé aux zones à faible densité mais ne peuvent pour autant répondre aux critères de niveau de population formulés dans les textes. Le Comité des régions demande que ces conditions soient assouplies pour répondre aux caractéristiques spécifiques des territoires ruraux de l'Union européenne soit en fixant des seuils de population plus pertinents, soit en appliquant ces deux critères de façon alternative;
32. souhaite aller plus loin en demandant à ce que les critères du zonage AEFR puissent faire l'objet d'une réflexion nouvelle, en amenant à faire entendre une approche plus régionale qui permettrait de mieux cibler les spécificités territoriales;

*Recommandations pour l'élaboration des prochaines lignes directrices concernant les AEFR dans un contexte de crise*

33. au vu des différents points évoqués précédemment et notamment du contexte de crise économique et sociale, estime que le dispositif des AEFR, par ses effets positifs sur la création d'emplois et l'activité économique, est plus que jamais rendu nécessaire;
34. remarque que dans sa rédaction actuelle, l'article 107 §3 a) du Traité évoque les régions "dans lesquelles sévit un grave sous-emploi". Le Comité des régions propose de prendre également en compte le critère du taux de chômage dans la détermination des zones couvertes par cet article en plus du critère PIB étant donné la dégradation de la situation de l'emploi dans de nombreux États membres;
35. considère qu'il serait plus équitable que les régions puissent choisir de définir le critère de comparaison du PIB et du taux de chômage soit par rapport à la moyenne européenne, soit par rapport à la moyenne nationale;
36. estime que les restrictions nouvelles apportées aux **aides aux grandes entreprises, entendues au sens communautaire**, ne sont pas justifiées et ce d'autant plus en période de crise économique. Le Comité des régions souligne qu'entrent dans cette catégorie non seulement les grandes entreprises aux capitaux internationalisés et aux marchés mondiaux mais aussi un nombre important d'entreprises locales et familiales dont les besoins en main d'œuvre leur font passer le seuil fatidique des 250 salariés. Elles comportent également des petites entreprises aux implantations purement locales qui, par le biais des règles européennes de consolidation<sup>7</sup>, peuvent passer le seuil de la grande entreprise. En supprimant toute

---

<sup>7</sup>

Article 3 de l'Annexe I du Règlement général d'exemption par catégorie de la Commission européenne (800/2008) du 6 août 2008



possibilité de les soutenir, la Commission européenne fait peser une menace sur l'emploi et l'activité économique des régions les plus en difficulté qui ont du mal à garder ce type d'entreprise sur leur territoire;

37. fait remarquer par ailleurs les **risques de délocalisation**, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne, qui pèsent sur les territoires en raison de l'interdiction des aides aux grandes entreprises. Celles-ci pourraient en effet décider de quitter les zones couvertes par l'article 107 §3 c) pour les zones couvertes par l'article 107 §3 a) ou pour des États non membres de l'Union européenne si le niveau et le taux des aides venaient à diminuer;
38. appelle la Commission européenne à **élargir le seuil actuel de la définition des petites et moyennes entreprises (PME)** pour maintenir le dispositif d'AEFR en faveur d'entreprises participant grandement à la création de croissance et d'emplois sur les territoires concernés et pour participer à la constitution d'un entrepreneuriat européen fort et structuré, attaché aux territoires et non délocalisable, le mieux à même de répondre aux défis de la compétitivité, de l'innovation et de l'internationalisation, objectifs de la Stratégie 2020;
39. demande à la Commission, comme elle l'a acceptée pour les industries agro-alimentaires, la création d'une **nouvelle catégorie d'entreprise médiane** dont l'effectif est compris entre 250 et 750 salariés entre la PME et la grande entreprise pour favoriser le développement de nos PME. Le Comité des régions appelle de la même manière à engager une réflexion sur la prise en compte des **entreprises de taille intermédiaire (ETI)** issues de PME de croissance, aux effectifs compris entre 250 et 5 000 salariés. Il propose ainsi que les entreprises médiane et ETI bénéficient de taux de soutien adaptés, supérieurs à ceux des grandes entreprises et inférieurs à ceux des PME;
40. fait remarquer que pour prendre en compte l'aspect prépondérant du territoire dans l'attribution des AEFR, les règles de consolidation<sup>8</sup> ne devraient pas s'appliquer sur les territoires éligibles à ce type d'aides. Le Comité des régions estime que les entreprises devraient être considérées comme des **entreprises autonomes**, en dehors des entreprises liées ou partenaires;
41. fait remarquer que les taux d'aide proposés sur les zones AEFR pour la période 2014-2020 se rapprochent des taux d'aide aux PME actuellement prévus par le RGEC<sup>9</sup> au risque d'amoinrir l'intérêt des AEFR. Le Comité des régions demande par conséquent au moins le maintien des taux d'aide prévus par les lignes directrices des AEFR pour la période 2007-2013 et considère même, qu'en période de crise économique, ces taux devraient être augmentés;

---

<sup>8</sup> Annexe 1 du Règlement général d'exemption par catégorie de la Commission européenne (800/2008) du 6 août 2008.

<sup>9</sup> Article 15 du règlement général d'exemption par catégorie de la Commission européenne (800/2008) du 6 août 2008.

42. estime qu'un taux majoré devrait être prévu pour favoriser le soutien aux investissements et à l'emploi dans la nouvelle catégorie des régions en transition compte tenu de leur situation de décrochage économique;
43. signale que les entreprises situées en zones AEFR ne peuvent être aidées que sur une partie de l'investissement acquis ou des emplois réalisés correspondant à l'accroissement d'activités de l'entreprise pour favoriser la dynamique économique des territoires. Le Comité des régions propose que **les reprises d'activité et la modernisation de l'outil de production**, plus courantes en période de crise, soient rendues éligibles par les lignes directrices AEFR;
44. s'oppose au durcissement des règles pour démontrer l'incitativité des AEFR allouées aux projets d'investissement, indépendamment de leur importance ou de la taille de l'entreprise qui les réalise. Le Comité des régions souligne que **l'incitativité de l'aide** découle de la situation de difficulté des territoires;
45. soutient la proposition de la Commission de rendre éligibles les aides aux entreprises des secteurs de la construction navale, de la sidérurgie et des fibres synthétiques, leur situation ne justifiant plus l'exclusion qui avait été prononcée au moment où ces secteurs traversaient une grave crise de surcapacité;
46. préconise la mise en place d'un **mécanisme plus souple, capable de s'adapter rapidement aux changements économiques**, en lieu et place de la simple révision effectuée actuellement tous les sept ans qui ne permet pas de faire face à des situations de crises imprévues pouvant être dramatiques pour le tissu économique d'une région. Le Comité des régions propose par exemple qu'une **réserve de population soit constituée au niveau régional** et réattribuée en fonction des changements économiques et en concertation avec les autorités infrarégionales;
47. propose qu'une évaluation globale du dispositif des AEFR au niveau européen soit réalisée en cours de période afin de vérifier qu'il n'y ait pas d'effets d'aubaines et de délocalisations internes à l'Union européenne. Si cela était le cas, des sanctions ou des pénalités pourraient être envisagées au niveau européen sur les entreprises concernées.

Bruxelles, le ...

## II. PROCÉDURE

|   |   |
|---|---|
| <b>Titre</b>                                  | Des lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale pour la période 2014- 2020   |
| <b>Base juridique</b>                         | article 307(4) du TFUE  |
| <b>Base réglementaire</b>                     | article 42 du règlement intérieur   |
| <b>Date de la décision du Bureau</b>          | 8 octobre 2012  |
| <b>Commission compétente</b>                  | Commission de la politique de cohésion territoriale (COTER)   |
| <b>Rapporteur</b>                             | Jean-Paul DENANOT (FR/PSE), Président du Conseil Régional du Limousin   |
| <b>Note d'analyse</b>                         | 23 octobre 2012   |
| <b>Examen en commission</b>                   | Prévu le 7 décembre 2012  |
| <b>Date de l'adoption en commission</b>       | Prévue le 7 décembre 2012   |
| <b>Résultat du vote en commission</b>         |   |
| <b>Date de l'adoption en session plénière</b> | Prévue les 31 janvier – 1 février 2013  |
| <b>Avis antérieur du Comité</b>               | <i>"La révision des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale"</i> M. Alvarez ARECES (ES/PSE), Président de la Principauté des Asturies (CdR 77/2005 fin) <sup>10</sup> |

---

10

[JO C 31 du 7.2.2006, p. 25](#)