



Consultation / le plan d'action dans le domaine des aides d'Etat

Position de l'Association européenne des élus de montagne –AEM

15 septembre 2005

Introduction

Si la nécessité de règles de concurrence est évidente et bien comprise par les citoyens européens si on la considère sous ses aspects *anticartel* et *fusions*, les dimensions *libéralisation* et *Aides d'Etat* sont plus difficiles à appréhender. Leurs finalités sont méconnues par les citoyens européens et souvent mal admises par les élus locaux ou régionaux en raison de leurs caractères souvent considérés comme arbitraires et peu explicites.

Si les fondements économiques de ces décisions sont discutés et, par essence, discutables ; la Commission est couverte par les Traités et les décisions du Conseil. Pour autant, les débats autour de la ratification du Traité constitutionnel ont prouvé l'exigence absolue et urgente de rapprocher l'Europe communautaire et les citoyens, de clarifier et de responsabiliser le processus décisionnel européen.

Ce besoin d'expliquer, cette urgence d'écouter s'applique en priorité à cette prérogative communautaire qu'est la politique de concurrence dans son volet Aide d'Etat. Les débats sérieux, parfois tendus, autour de ce sujet renforcent et accréditent l'idée d'une communication institutionnelle qui devrait être nécessairement plus sensible aux préoccupations locales, « *Go local !* » comme l'annonce la nouvelle stratégie de communication de la Commission.

C'est sans doute le premier défi de cette réforme exhaustive de la politique dans le domaine des aides d'Etat. Ensuite, la deuxième priorité est bien évidemment celle « *de créer une dynamique [...] afin que les règles sur les Aides d'Etat puissent mieux contribuer à garantir une croissance durable, la compétitivité de l'économie, la cohésion sociale et la protection de l'environnement.* »

1. la politique des aides d'Etat et la stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne peut être un moyen de mettre en avant une Europe de grands projets d'avenir et de volonté mobilisatrice plutôt qu'une Europe de règles absconses et d'interdictions fâcheuses. Mais la stratégie de Lisbonne n'a pas encore trouvé assez de souffle pour se décliner dans la diversité des territoires et se rapprocher des situations régionales et locales. Elle reste une ambition communautaire à laquelle il est difficile de donner une concrétisation territoriale.

Comme l'affirme le plan d'action de cette réforme, le contrôle des aides d'Etat joue un rôle important dans la stratégie de Lisbonne. Les services d'intérêt général, la cohésion sociale et régionale, l'emploi, la recherche et le développement, la conservation de l'environnement, la protection et la promotion de la diversité culturelle dépendent directement de cette politique. De son action varieront

l'attractivité de l'Europe en terme d'investissements et d'emploi, le renforcement des connaissances et de l'innovation qui permettrait de favoriser la croissance et de créer des emplois. En cela, la politique de concurrence a un rôle très important dans la vie quotidienne des européens, citoyens, usagers et contribuables.

Les propositions du renforcement de l'approche économique de l'analyse des aides d'Etat sont à soutenir. Et l'AEM souscrit à la remarque selon laquelle *une approche économique plus fine, permettant une évaluation plus correcte et plus transparente des distorsions de concurrence et des échanges liées aux aides d'Etat, doit aider à comprendre pourquoi le marché ne permet pas à lui seul d'atteindre les objectifs d'intérêt commun, et par conséquent, d'évaluer comment les aides d'Etat peuvent favoriser la réalisation de ces objectifs*. En ce sens, l'AEM est favorable, plus généralement, à la définition d'objectifs, à l'évaluation des politiques publiques au travers de la réalisation de ces objectifs et à la mise en place d'indicateurs de performance permettant une gestion publique plus efficace. Ces outils, favorisant l'efficacité de l'action publique, sont des objectifs précis, définis en fonction de l'intérêt général, des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

Cependant, cette proposition intéressante ne peut se limiter à des indicateurs uniquement économiques (économétriques) si la Commission veut *encourager les Etats membres à contribuer à la réalisation de la stratégie de Lisbonne en axant les aides sur l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne et sur la création d'emplois durables, sur la garantie de la cohésion sociale et régionale ainsi que sur l'amélioration des services publics*. Des objectifs socioéconomiques peuvent par exemple être enrichis d'indicateurs de qualité pour les services publics, voire d'objectifs d'efficacité pour évaluer le rapport « qualité / coût » de l'action de la Commission.

Ces indicateurs de performance doivent faire l'objet d'un consensus pour atteindre leur pleine efficacité. Il serait dès lors fondamental de les élaborer avec le Parlement européen et le Conseil, de consulter le Comité Economique et Social Européen et le Comité des Régions, de recevoir les observations des associations et des acteurs concernés.

Le lien fait entre aides d'Etat et innovation est intéressant et pourrait ouvrir des perspectives très positives pour des territoires traditionnellement innovants comme les régions de montagne. Mais dans les propositions concernant les Aides d'Etat en faveur de l'innovation, la Commission ne définit pas de façon claire ce qu'elle vise précisément par « innovation » et comment elle compte favoriser ce processus associant, selon elle, connaissance et technologie. L'innovation ne se décrète pas, elle se veut, elle doit être stimulée et souvent par des aides ou par un environnement socioéconomique favorable. En cela, la Communication sur le Capital-investissement doit prendre en compte les coûts additionnels qui affectent certains territoires à handicaps naturels permanents caractérisés par des micro marchés isolés (défaillances du marché unique) où le niveau d'investissement initial doit être supérieur à la moyenne.

L'innovation est favorisée par la diversité lorsqu'elle est endogène ; elle peut s'associer à l'unicité si elle est uniquement exogène. En cela, le choix de considérer la diversité des territoires et donc des situations socioéconomiques, géographiques et environnementales, favorisera un développement durable parce qu'endogène.



Si le choix est fait dans l'Union européenne, d'encourager une innovation de nature exogène, l'on risque de déclencher un processus sans fin de recherche des éléments favorisant l'innovation ; et donc de rendre nécessaire toujours de nouvelles aides d'Etat.

Le choix d'intégrer les spécificités territoriales dans la politique d'aides d'Etat serait donc à moyen et long terme plus durable et plus équitable qu'une vision trop unitariste du marché européen et du territoire auquel il s'applique.

Sont également à étudier avec intérêt les propositions concernant les aides en faveur de l'investissement dans la capital humain. L'AEM souhaite attirer l'attention sur le caractère innovant de certains types d'emplois en montagne comme le travail saisonnier et pluriactif. Plus spécifiquement, le pluriactif volontaire est un modèle intéressant dans le contexte d'une économie de la connaissance et des objectifs de la stratégie de Lisbonne. En cela, les aides en faveur de la pluriactivité et de la saisonnalité de l'emploi doivent afficher pour permettre une meilleure organisation économique et sociale de ces marchés spécifiques de l'emploi et permettre un système de formation initiale biquilifiante, des formations tout au long de la vie performantes et une protection sociale de haut niveau qui doivent rendre attractifs ces emplois plus flexibles.

Au regard de ces dernières propositions, l'AEM suggère que la Commission ré-étudie sérieusement la possibilité de créer des zones franches en faveur de l'emploi et de l'innovation dans les régions à handicap naturel permanent au regard des objectifs de Lisbonne.

L'AEM demande également à la Commission européenne d'étudier avec attention le problème des Services d'intérêt général dans les régions de montagne. Nous notons les avancés que représentent la dispense de contrôle *a priori* des aides d'Etat en faveur des services locaux (*compensations de service public de faible montant – c'est à dire moins de 30 millions €- allouées à des services d'intérêt économique général de faible taille – moins de 100 millions €*) qui reconnaissent la capacité d'action des collectivités locales et régionales ; ainsi que les compensations de SIG alloués aux hôpitaux et aux organismes en charge du logement social, sans condition de taille, véritables enjeux de l'aménagement du territoire.

Une mention spécifique des conditions d'accès aux SIG des régions à handicaps reste cependant nécessaire et une augmentation des seuils mentionnés ci-dessous est indispensable pour un traitement équitable de la diversité des territoires et urgent pour la cohésion économique, sociale et territoriale européenne.

2. les défaillances du marché et l'intérêt général dans les territoires de montagne (surcoût)

En effet, les régions à handicap naturel permanent (montagnes, îles et régions à faible densité de population) cumulent les effets externes, les coûts additionnels sur les biens publics, une information imparfaite, des problèmes de coordination, et parfois, par conséquent, l'existence d'un pouvoir de marché. Ces coûts additionnels reconnus par la Commission en matière agricole depuis 1975 (ICHN), reconnus pour les RUP et les régions à (très) faible densité de population sont ignorés inéquitablement pour les îles et les montagnes.

Ces surcoûts agricoles sont multiformes et doivent être réintégrés dans leur totalité : par exemple, les circuits de ramassage du lait sont plus longs, les contrôles techniques et de qualité sont plus coûteux en raison de l'éloignement et des difficultés d'accessibilité, les matériels et le machinisme se produisent en plus petites séries et sont donc plus coûteux, les bâtiments d'élevage sont plus chers à construire ...

Les coûts additionnels n'affectent pas seulement le secteur primaire ; mais aussi toutes les activités en réseau où l'accessibilité est centrale.

Par exemple, la difficulté d'accès dans beaucoup de régions de montagne aux réseaux à haut débit génère une distorsion de concurrence de plus en plus élevée dans le secteur des nouveaux services. Ainsi de l'offre touristique en montagne pour laquelle certaines lenteurs de réponse (due à cette absence de réseaux à haut débit) peuvent décourager certains consommateurs urbains.

L'ouverture indifférenciée à la concurrence en matière d'énergie favorise aujourd'hui la perte des avantages comparatifs de la montagne en la matière. Ils consistent notamment en des contrats plus longs avec les producteurs et, parfois, des accès privilégiés en terme tarifaire à la production locale. Cette question de l'énergie est essentielle vis-à-vis du maintien des industries électrointensives en Europe qui historiquement sont situées dans de nombreuses régions de montagne. Le risque de délocalisation extra européenne est dans ce domaine très important.

A travers ces exemples, il apparaît que tous les territoires à handicaps naturels permanents sont **par définition** des territoires où les marchés ne fonctionnent pas d'une manière efficiente du point de vue économique. Cette liste exhaustive des défaillances du marché est la raison économique des attentions spécifiques portées à ces territoires par les autorités nationales, régionales et locales en matière de cohésion économique, sociale et territoriale. Et ce d'autant plus que le maintien des populations de montagne est un enjeu essentiel du développement durable.

L'AEM note la difficulté de la Commission européenne à trouver un indicateur de handicap naturel permanent. L'utilisation de la densité de population au niveau NUTS III n'est qu'un indicateur de conséquence et non de cause (le handicap naturel permanent) ; en cela il est incomplet et réducteur. Mieux que la densité de population, la dispersion de population est un indicateur révélateur des handicaps naturels permanents qui peut être complétés par des zonages nationaux des régions (NUTS III) à handicaps naturels permanents issus des lois en faveur de ces territoires.

Dès lors, concernant le cas particulier des aides d'état à finalité régionale (AEFR) ; la Commission doit coordonner les propositions de la DG Concurrence avec celle de la DG Regio. En effet, la limite définissant la densité de population proposée par la DG Regio est de 50 hab./km² à NUTS III et non de 12, 5 hab./km² comme le fixe la DG Concurrence. Il est nécessaire que ce seuil concernant l'article 87.3 C des AEFR corresponde aux réalités territoriales comme proposées par la Commission et discutées au Conseil et au Parlement européen. Cette augmentation du seuil de densité ne fait pas varier énormément le total de la population concernée et permet d'intégrer au 87.3 C un certain nombre de territoires à handicaps naturels très



touchés par cet aspect. Cette évolution est indispensable à la crédibilité et à l'équité de la proposition de la Commission en matière d'AEFR.

Conclusion

Il est absolument nécessaire que la Commission dans sa stratégie de réforme considère les aides d'état dans les services publics, le transport, l'environnement, les aides à finalité régionale comme absolument déterminant sur la capacité de développement durable, de croissance et d'emploi des territoires en général ; elles deviennent vitales pour les territoires à handicaps naturels permanents.

Plus que jamais, la diversité des territoires, les coûts additionnels liés à l'activité économique et sociale dans les régions structurellement défavorisées rendent caduque une vision trop dogmatique de la concurrence dans le marché unique européen. Ce marché unique reste une réalité plurielle et, sans aucun doute, la principale source de sa croissance. Les surcoûts provoquent des différentiels de concurrence défavorables aux consommateurs et aux usagers.

Il y a urgence à donner une base légale aux critères définissant l'intérêt communautaire (critères actuels de la DG Concurrence, mais aussi nationaux et régionaux). Il est en effet important de respecter ici le principe de subsidiarité (priorité à l'action la plus proche possible du local) dans cette définition de l'intérêt général européen qui ne doit pas se limiter uniquement aux critères économiques de la DG Concurrence, des traités et de la jurisprudence.

Les montagnes européennes sont pour cela des territoires pilotes, des lieux d'innovations.

C'est à partir d'une vision renouvelée de l'aménagement du territoire et de la cohésion économique, sociale et territoriale, améliorée d'une meilleure gouvernance communautaire, intergouvernementale **et interrégionale**, que l'Europe réussira à donner un sens concret à ses politiques publiques –dont la politique de concurrence– et à la Stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et des emplois.